Resumen Ejecutivo de Evaluación

Oficina Internacional del Trabajo

Unidad de Evaluación

Costa Rica - Juventud, Empleo y Migración: Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala - Evaluación final conjunta

Datos rápidos

Países: Costa Rica

Evaluación a mitad de periodo: *Final*

Fecha: *01/2013*

Tipo de evaluación: *Independiente - Conjunta*

Área técnica: ***Emploi*** DWT/CO-San José *(ED/EMP/MSU)*

Área técnica: *Empleo de jóvenes*

Gestión de la evaluación: *MDG Secretariat - (UNDP lead) Partners: ILO, UNFPA, OIM, FAO, UNICEF, UNESCO*

Equipo de evaluación: *Christian Privat*

(OIT) Código del proyecto: *COS/08/50/UND*

Donante: *UN MDG* Total: US$ 4,716,000 ILO (primero): 1,404,580; UNESCO: $750,070; UNDP: $427,077; UNFPA: $856,987; UNICEF:$ 209,774; IOM: $547,492; FAO: $520,020

Palabras claves: *Migración, juventud, empleo*

Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. La evaluación ayudará a Costa Rica, a Naciones Unidas y al Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), a apreciar los principales resultados del Programa Conjunto, y evaluar la contribución de la labor combinada de las agencias de Naciones Unidas y las contrapartes institucionales al desarrollo nacional.

La evaluación final del Programa es de naturaleza recapitulativa y tiene por objeto: i. Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo; y ii. Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre la Ventana temática Juventud, Empleo y Migración, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional y a nivel internacional. La metodología que se propuso para la recolección, recopilación y el análisis de datos incluyen la revisión de los documentos relativos al Programa, las entrevistas, los grupos focales, las reuniones, y la observación directa por parte del consultor. Se recogieron también las impresiones de las personas jóvenes, y se le pidió que escriban ellas mismas lo que el Programa Conjunto ha significado. Las visitas sobre el terreno se efectuaron en los dos cantones, Desamparados y Upala.

El PC respondió a: i) la insuficiente y desordenada información sobre oportunidades educativas y laborales y las dificultades y obstáculos que tienen las personas jóvenes de acceder a ella; ii) sus insuficientes capacidades para acceder a empleos de calidad o desarrollar emprendimientos productivos exitosos; y iii) la debilidad de las políticas públicas. El perfil de la población meta de la ventanillas, son las personas jóvenes entre los 15 y 35 años; y para EMPLEATE es la población entre 17 y 24 años. El programa ha atendido a cerca de tres mil personas jóvenes a través de la Ventanilla Única y 6.000 personas jóvenes por medio de EMPLEATE, de las cuáles, 2.000 están en procesos de formación técnica y 250 ya concluyeron estudios y disfrutan de un trabajo formal y estable.

El primer resultado del Programa implicó poner en marcha un programa integrado (Ventanilla) que facilitó el acceso único a oportunidades y servicios, y permitió mejorar la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres y migrantes, de las comunidades de Upala y Desamparados. Se agrega el esfuerzo desarrollado por

la Municipalidad de Desamparados y la Asociación de Desarrollo Integral de Frailes para la apertura y puesta en operación de la ventanilla auxiliar lo que posibilitó llevar el MAI a las comunidades rurales de este cantón. El segundo resultado se refirió a la contribución del programa para la generación de políticas nacionales de empleo y emprendedurismo para los jóvenes en forma coordinada y coherente.

Descripción de las intervenciones

La Ventanilla Única operó mediante la ejecución del Modelo de Atención Integral (MAI), de suma importancia, que permitió articular la oferta de servicios de instituciones públicas, organizaciones y gobiernos locales, a fin de dar respuesta a las situaciones que afectan a las personas jóvenes. Es un resultado muy importante que ayudó a las PJ en la construcción de un Plan de Desarrollo Personal (PDP). Las mismas expresaron su entusiasmo respecto a este modelo que les parece esencial para su desarrollo personal y profesional. El Modelo fue algo novedoso respecto al trabajo muy sectorial que se hacía antes, que partía más de las ofertas de las instituciones que de las demandas de los jóvenes. El Modelo de Atención y sus herramientas son entonces logros muy significativos del Programa, junto a las Ventanillas.

El PC logró resultados muy importantes respecto a los servicios de cuido, fundamentales para el acceso efectivo, sobre todo de las mujeres jóvenes, a la educación formal y técnica y al empleo. Además de los esfuerzos, no siempre concluyentes, de proveer servicios de cuido e infraestructura para las hijas e hijos de las jóvenes que utilizaban los servicios que ofrece la ventanilla, el grueso de las acciones del componente tuvo como objeto el fortalecimiento de servicios institucionales existentes. Por un lado, UNICEF brindó asistencia técnica al Gobierno de Costa Rica en la conformación y consolidación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), y por otro lado, se fortalecieron los centros y se capacitaron a funcionarios del Programa CENCINAI, primero en ambos cantones, luego escalado a nivel nacional. El Programa ha podido influir mucho en las políticas con respecto a este tema, y se obtuvieron logros estratégicos con pocos fondos disponibles del PC. La sostenibilidad del Programa radica en la ejecución de la estrategia de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil y el estar establecida en la oferta técnica formal del INA.

El componente educación se ha dirigido al fortalecimiento de la oferta educativa disponible en los dos cantones, para ofrecer opciones a las personas jóvenes que les permita concluir la educación secundaria. En particular, la Norma Técnica de Competencia Laboral aportó al MEP un modelo que contribuye a adecuar la oferta de la educación formal técnica y para brindar información a las instituciones educativas de manera que adecuen su oferta de formación y capacitación de acuerdo a los requerimientos del mercado. La enseñanza de las TICs, fue reforzada en Upala con una unidad móvil, lo cual permite abarcar zonas rurales que tienen acceso restringido al centro urbano del cantón.

A través la cooperación entre MAG y FAO, se incrementó el compromiso institucional para el fomento de la cultura emprendedora para promover el capital social rural mediante la formación de personas jóvenes como agentes de cambio para el desarrollo comunitario y la preservación del ambiente. Si bien el diseño del PC estaba centrado en el empleo formal, hubo una mayor comprensión con el pasar del tiempo que este tipo de empleo era muy limitado en las zonas rurales, y que era más realista estimular el autoempleo en estas zonas. Se hicieron mayores esfuerzos para mitigar estas limitaciones. Las principales dificultades, en este sentido, fueron encontrar posibilidades de financiamiento y también asegurar que las ideas de negocio puedan ir hasta la fase final de realización de un proyecto productivo. Otra limitación fue la falta de involucramiento del sector empresarial respecto a la responsabilidad social, los asociativos, los nuevos emprendimientos, etc.

En el componente Empleo y Empleabilidad se fortaleció el Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo, y se dinamizó EMPLEATE y el sitio Web “Busco Empleo” para facilitar la búsqueda de trabajo de parte de los jóvenes. Se ha logrado una buena complementariedad entre EMPLEATE que trabaja en formación técnica para la inserción laboral, y las Ventanillas que trabaja en la atención integral. El PC JEM apoyó con la compra de equipo tecnológico, contratación de recurso humano especializado, la realización de fase diagnóstica e implementación de procesos de capacitación para el personal vinculado con procesos de atención a la población meta. El Programa también apoyó la contratación por parte del MTSS de la Fundación PANIAMOR, para potenciar la formación integral de las personas jóvenes mediante la implementación del Modelo *Detener Exclusión, Crear Valor*, metodología avocada a la formación de competencias sociales y personales vinculadas al empleo (habilidades blandas), proceso desarrollado con las Municipalidades firmantes. El Programa también ha apoyado el MTSS con un proceso de revisión curricular de los programas de capacitación que ofrecen los centros de formación.

Es muy destacable todo el trabajo realizado en el área de migración, empezando con los resultados cuantitativos, con 1.000 personas jóvenes nicaragüenses que han recibido orientación y asesoría migratoria desde las ventanillas. El 23% de los

beneficiarios directos atendidos por las ventanillas fueron migrantes, lo cual demuestra la atención que el PC brindó a esta población y la capacidad de este modelo para alcanzarla. Por medio del apoyo a los proyectos Entre Vecinos y Rutas para la Integración a cargo de la DGME, se fortaleció el marco institucional para la integración efectiva de personas migrantes a procesos de desarrollo local. El Fondo especial para colaborar con la regularización migratoria permitió apoyar la regularización de unos 200 jóvenes migrantes nicaragüenses en Upala y Desamparados. Con relación al tema de la regularización, destaca la acción de política pública con la promulgación de los transitorios al Reglamento de la Ley de Migración, que facilitó la regularización disminuyendo costos y flexibilizando procedimientos. El valor de la ventanilla ha sido su capacidad para orientar a los y las jóvenes, proveer información sobre la legalización y la importancia de tener documentos, facilitar el acceso a los otros servicios, garantizar el cumplimiento de ciertos derechos, etc. El Manual de Interculturalidad ha ayudado en este sentido, así como todos los otros esfuerzos y productos.

Tener un programa de juventudes sin organizar a las personas jóvenes ha sido considerado como una limitación inicial del Programa. Se ha desarrollado una importante organización de las personas jóvenes en grupos y redes, y el trabajo de MAG - FAO y la Ventanilla en este sentido, ha sido muy destacado. En los dos cantones, se ha venido fomentando la participación de actores locales a través de la conformación de redes juveniles, la elección participativa del Comité Cantonal de la Persona Joven, y la conformación de una plataforma interinstitucional que ha facilitado un trabajo mucho más articulado.

Respecto a la contribución del programa para la generación de políticas de empleo y emprendedurismo para las personas jóvenes, la incidencia del Programa en políticas y estrategias nacionales ha sido muy significativa. Con la habilitación de 16 Ventanillas de Atención EMPLEATE que tomó una proyección nacional, se plasmó el aporte y la incidencia del Programa en la política nacional para la promoción de empleo para personas jóvenes. El Programa apoyó también la operacionalización de las actividades para la formulación del Plan de Empleo Juvenil, y se llevó a cabo un proceso de información y divulgación con las nuevas autoridades públicas para promover el apoyo al Plan en todas sus facetas, lo cual es otro elemento de incidencia política. Adicionalmente, el Programa ha sido incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, para el Sector Trabajo. En distintas otras políticas, normas o planes, ha quedado plasmado el aporte del PC en la inclusión del enfoque de juventudes, interculturalidad, empleo juvenil, entre otros. Finalmente, la Presidenta de la República Laura Chinchilla, reconoció el trabajo del Programa como una acción significativa ante la 101 Conferencia Internacional del Trabajo, lo cual muestra cuanta influencia ha tenido el programa a nivel político.

Hallazgos y conclusiones principales

El PC alcanzó los resultados que había planeado, se conjugaron muchas sinergias para la obtención de estos resultados. Se considera que este PC es uno de los mejor ejecutados. Existe un reconocimiento general de la eficacia de la labor del trabajo conjunto realizado entre las Naciones Unidas y las instituciones costarricenses en muchas áreas del PC. De la misma manera, el PC contribuyó de manera eficaz al logro de los ODM, y a los objetivos de la ventana temática, sin embargo, no se puede medir este impacto en un periodo tan breve, y además, la contribución del PC fue modesta frente a los desafíos que los ODM presentan. El PC contribuyó a alcanzar los siguientes ODMs: 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. lograr la enseñanza primaria universal; y 3. promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres.

El PC contribuyó con eficacia al desarrollo de políticas públicas con la iniciativa EMPLÉATE, la política de empleo juvenil, la política de emprendedurismo, la política de la persona joven, y se contribuyó con la prestación eficiente y eficaz de servicios públicos. Sin embargo, dado el horizonte temporal corto del Programa y el retraso en su arranque, solo algunas PJs pudieron beneficiarse de todo el proceso completo del Modelo de Atención Integral. El PC trabajó con eficacia en la generación de capacidades en personas jóvenes para que tengan más facilidades para conseguir un empleo o inicien actividades emprendedoras, tiene el potencial de disminuir los niveles de pobreza a través de la promoción de la empleabilidad y el emprendedurismo para tener opciones de trabajo, contribuyó eficazmente a la regularización de la condición migratoria, promovió actividades que facilitaron el acceso a la educación y el retorno al sistema educativo de personas jóvenes que desertaron de la educación secundaria, y promovió la igualdad y equidad de género. Los dos resultados alcanzaron su potencialidad. El Programa ha tenido un importante valor agregado, en términos de resultados relacionados a la colaboración interagencial en el cuadro del UNDAF. Si bien los PCs fueron formulados y aprobados de manera independiente e iniciaron su implementación cuando el UNDAF 2008-2012 ya se encontraba operando, hay muchas relaciones entre ellos y las áreas de cooperación/efectos directos del UNDAF más directamente vinculados. Este Programa contribuyó mucho, en este contexto, a avanzar la reforma de las Naciones Unidas, incluyendo Delivering as One, y a la

implementación de la Declaración de Paris. Se ha reconocido a nivel mundial que los PCs fueron uno de los principales brazos operativos de la reforma de Naciones Unidas y de Delivering as One. Según personas entrevistadas durante la evaluación, en Costa Rica, es definitivamente el caso.

La Extensión del PC contribuyó muchísimo a consolidar la sostenibilidad de los resultados, así como la transferencia y replicabilidad de los productos generados. Respecto a la sostenibilidad del PC, los gobiernos locales desarrollaron sus propios procesos para integrar dentro de la estructura y el presupuesto municipal a la Ventanilla. En ambos cantones se ejecutaron acciones para facilitar el proceso de transición y sostenibilidad de las ventanillas por parte del gobierno local y la institucionalidad. Es una señal fuerte de sostenibilidad que existan las dos unidades (UGSE y UNAJ). Un reto, específicamente para Desamparados, es el hecho de lograr que la UNAJ verdaderamente logre satisfacer la demanda de los habitantes de la parte urbana del cantón mediante una oferta articulada de servicios que logre satisfacer la diversidad de las necesidades de varias comunidades urbanas con la complejidad que esto representa. Por otro lado, esta municipalidad se enfrenta con el reto de asegurar la sostenibilidad de todos los PCs que se implementaron en Desamparados.

Respecto al emprendedurismo, la sostenibilidad del proceso de fomento de la cultura emprendedora para promover el capital social rural mediante la formación de personas jóvenes como agentes de cambio para el desarrollo comunitario y la preservación del ambiente, está dada en razón de que este servicio es ahora parte de la oferta institucional del MAG. Se incorporó un indicador de trabajo con juventudes en asignación presupuestaria del MAG para trabajar con jóvenes en todo el país que es un elemento muy importante de sostenibilidad. Distintas instituciones financian ahora emprendimientos para apoyar el fomento de la cultura emprendedora (IMAS, ONGs, Banca de Desarrollo), y otras apoyan a las y los jóvenes con asistencia técnica por varias fuentes (INA, MAG, Parquetec, PLL, MEIC). Además destaca la creación de un fondo de financiamiento de emprendimientos juveniles con las Empresas de Crédito Comunal de Upala y Desamparados.

La sostenibilidad de EMPLEATE está facilitada por el liderazgo del MTSS, la habilitación de 16 Ventanillas EMPLEATE (11 operando y 5 a punto de iniciar), y con las alianzas con 28 empresas privadas, e instituciones nacionales, así como una buena complementariedad entre EMPLEATE y las municipalidades
En materia de migración, el Fondo Especial para la regularización migratoria de personas jóvenes nicaragüenses en mayor condición de pobreza y de vulnerabilidad continuará vigente, y la UGSE de Upala es ahora la responsable de coordinar la articulación local necesaria para que se brinden los servicios integrales para las personas migrantes, desde un enfoque de derechos humanos, mediante la integración según la nueva Ley de migración y extranjería de una categoría de "Habitante transfronterizo" y "Trabajador transfronterizo" que respalda a esta población. Además se abrió una Oficina de Migración en Upala para atender los trámites de extranjería.

Recomendaciones

Las recomendaciones que propone esta evaluación son presentadas, en grandes líneas, en orden de prioridad.

1. Asegurar la sostenibilidad y la replicabilidad de las Ventanillas
2. Apoyar la replicabilidad del Modelo de Atención Integral
3. Seguir reforzando los grupos y redes de Personas Jóvenes
4. Apoyar los emprendimientos
5. Promover el empleo decente
6. Intensificar los esfuerzos de recaudación de fondos
7. Desarrollar mecanismos de coordinación, cooperación y gestión para futuras actividades de programación conjunta
8. Fortalecer la articulación entre el nivel local y el nivel nacional
9. Reforzar la comunicación
10. Utilizar el SICON para la gestión del conocimiento y seguir sistematizando las experiencias
11. Reforzar el sistema de información, seguimiento y evaluación de las personas jóvenes, y los sistemas de seguimiento de las instituciones y de las agencias
12. Facilitar la programación conjunta y profundizar el trabajo conjunto
13. Realizar un buen seguimiento a las recomendaciones de la evaluación final.