



**INFORME DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO
DEL PROGRAMA CONJUNTO DE HONDURAS**

**“DESARROLLO HUMANO JUVENIL VÍA EMPLEO PARA SUPERAR
LOS RETOS DE LA MIGRACIÓN”**

POR: JUANA HENAO

NOVIEMBRE DE 2010

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| 1.1. Antecedentes, propósito y naturaleza de la evaluación..... | 3 |
| 1.2. Objetivos de la evaluación..... | 4 |
| 1.3. Metodología y desarrollo del proceso evaluativo..... | 5 |
| 1.4. Factores condicionantes y limitaciones..... | 7 |
| 2. EL PROGRAMA..... | 8 |
| 2.1. Contexto, características y concepción inicial del Programa..... | 8 |
| 2.3. La implementación..... | 13 |
| 3. NIVELES DE ANÁLISIS..... | 15 |
| 3.1. El Diseño..... | 15 |
| 3.1.1. Pertinencia del Programa..... | 15 |
| 3.1.2. Apropiación de los Actores Nacionales..... | 16 |
| 3.2. El Proceso..... | 18 |
| 3.2.1. Eficiencia del Modelo de Gestión..... | 18 |
| a. Los recursos humanos y materiales..... | 19 |
| b. Los procedimientos administrativos..... | 21 |
| c. Dirección, coordinación e interagencialidad..... | 22 |
| d. Focalización, capacidad del PC y apropiación de los actores locales..... | 25 |
| e. La estrategia de comunicación..... | 26 |
| f. Monitoreo y evaluación..... | 27 |
| g. La coordinación con los otros Programas Conjuntos..... | 30 |
| 3.3. Los Resultados..... | 31 |
| 3.3.1. Eficacia en el logro de los Resultados y Productos..... | 31 |
| a. Efecto 1..... | 31 |
| b. Efecto 2..... | 36 |
| c. Efecto 3..... | 38 |
| 3.3.2. La Sostenibilidad..... | 38 |
| 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 41 |
| 4.1. Conclusiones..... | 41 |
| 4.2. Recomendaciones..... | 46 |
| 5. ANEXOS | |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes, propósito y naturaleza de la evaluación

El F-ODM es una estrategia novedosa de cooperación internacional al desarrollo del gobierno de España impulsada a través del Sistema de las NU, dirigida a apoyar a los países en desarrollo a lograr los ODM y, en esa medida, a superar la pobreza, garantizar los derechos humanos y promover el desarrollo humano y social. Para ello se propone impulsar el diseño e implementación de políticas de alto impacto y de modalidades de intervención innovadoras que puedan ser expandidas o replicadas en otros contextos, las cuales se enmarquen en alguna de las ocho ventanas temáticas definidas por el Fondo y que corresponden a los grandes desafíos que la comunidad internacional se propuso enfrentar en la Declaración del Milenio, así como a otros objetivos de desarrollo.

El F-ODM opera a través de Programas Conjuntos (PC) de agencias de la ONU con la participación activa del gobierno y la sociedad civil del país en el que actúan, buscando fortalecer la coordinación y coherencia interagencial y la efectividad de sus acciones, y teniendo como principios de la relación con el país lograr una sólida alineación de los programas con las prioridades y procesos nacionales, contribuir al desarrollo de las capacidades nacionales, construir sobre la experiencia de programas anteriores, promover asociaciones constructivas con la sociedad civil y, en general, responder a las tendencias actuales de la ayuda al desarrollo (Declaración de París y Accra).

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

Dentro de este marco, el PC *“Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración”* (PC-JEM) de Honduras tiene como finalidad contribuir al desarrollo humano de jóvenes, entre 15 y 29 años en condiciones de vulnerabilidad, a través de la generación de oportunidades de inserción digna en el mercado laboral y la prevención de la migración, en particular la irregular. Para lograrlo el PC-JEM se ha propuesto fomentar la empleabilidad y el emprendedurismo de los y las jóvenes a través de una estrategia de cadenas productivas orientada al desarrollo económico local, así como la identidad cultural, el arraigo, el desarrollo de habilidades para la vida, el liderazgo y la participación de los jóvenes, con énfasis en migrantes potenciales y/o retornados e incluyendo a mujeres e indígenas de la etnia lenca, bajo los enfoques de derechos, género y respeto a la diversidad. Igualmente, el PC-JEM se propone apoyar el diseño y/o implementación de políticas, planes y programas nacionales y locales para la promoción del empleo digno, la prevención de la migración y la inserción laboral de migrantes retornados, así como la creación o el fortalecimiento de estructuras institucionales con competencias en estos temas, impulsando el proceso de descentralización del país.

Este PC marcha simultáneamente con dos PC más, “Agua y Saneamiento” de la ventana de Gobernanza Económica Democrática, y “Creatividad e identidad cultural para el desarrollo local” de la ventana de Cultura y Desarrollo, los cuales ya fueron objeto de evaluación intermedia. Por otra parte, dentro de la Estrategia de M&E del F-ODM, Honduras es el país focal de América Central seleccionado para adelantar un estudio de caso en el que la unidad de análisis de la evaluación es el país. Esto hace que cuente con recursos adicionales para desarrollar acciones de M&E, así como de comunicación e incidencia política.

El Fondo diseñó y puso en marcha una Estrategia de M&E titulada “Aprender para Mejorar” que se enmarca en la gestión basada en resultados y es coherente con sus objetivos y principios. De acuerdo con ella, todos los PC de más de dos años de duración serán objeto de una evaluación intermedia, como ocurre con el PC-JEM de Honduras. Por definición, la evaluación intermedia es de carácter formativo, se concentra particularmente en el “proceso” y se orienta a mejorar la implementación del PC en su segunda fase. En esa medida busca producir información sobre los avances y las dificultades que se hayan presentado en la marcha del programa, identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas y proporcionar evidencias y elementos de juicio para quienes toman decisiones sobre el PC: el Comité Directivo Nacional, el Comité de Gestión, el Comité Técnico y el Secretariado del F-ODM.

1.2. Objetivos de la evaluación

De acuerdo con los TDRs, la evaluación se orienta hacia el logro de los siguientes objetivos:

- ❖ Valorar la calidad del diseño y la coherencia interna del Programa, su coherencia externa con el UNDAF (MANUD) y con las Estrategias Nacionales de Desarrollo, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
- ❖ Valorar el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en lo que se refiere a la planificación, la intergencialidad y la coordinación con los actores nacionales y con los otros Programas Conjuntos, así como en lo que respecta a la ejecución de los recursos asignados para su implementación, el monitoreo y evaluación y la estrategia de comunicación e incidencia, a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, con miras a revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo intergencial en el marco de “One UN”.
- ❖ Valorar el grado de eficacia del programa en cuanto al logro de los productos y resultados que permiten generar los efectos esperados en los participantes, así como su contribución a los propósitos de la ventana temática en la que se inscribe y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y/o nacional.

1.3. Metodología y desarrollo del proceso evaluativo

Dado el carácter intermedio y formativo de la presente evaluación, se optó por utilizar una estrategia metodológica de carácter cualitativo. La revisión de las evaluaciones intermedias efectuadas a los otros dos PC reveló que las estrategias participativas (talleres, grupos de discusión, metaplan) resultaron exitosas para la recolección de información y fueron valoradas positivamente por los actores del PC. También reveló que resultó muy positiva la participación del equipo técnico en las visitas a las zonas de focalización y la realización de un taller de reflexión colectiva con este equipo después de las visitas. Por esta razón para la presente evaluación se sugirió utilizar las mismas estrategias y un proceso similar, lo que fue aceptado por el Grupo de Referencia. Para asegurar la validez de los hallazgos se aplicó la triangulación de fuentes (actores) y de métodos (entrevistas, reuniones, talleres, revisión documental y observación participante).

Bajo esta estrategia metodológica, el proceso evaluativo tuvo las siguientes fases:

1.3.1. Conocimiento inicial del PC y concertación del propósito y la metodología de la evaluación

Esta primera fase tuvo como propósito obtener un conocimiento inicial del PC, establecer los primeros acercamientos con su unidad de coordinación y definir concertadamente los objetivos y la agenda de la evaluación, de acuerdo con las orientaciones y pautas brindadas por el Secretariado del F-ODM. Para ello el Fondo contactó a la consultora con la Coordinadora y la Oficial de M&E del PC y suministró los documentos básicos sobre el Programa. Una vez que fueron revisados, se solicitaron nuevos documentos que fueron ágilmente suministrados. A partir de esta revisión documental se elaboró y envió el informe de gabinete que incluyó una agenda preliminar para la visita al país. El Secretariado revisó rápidamente el informe y lo envió al Grupo de Referencia, el cual hizo comentarios que precisaron y complementaron algunos de sus contenidos. Por último, el Grupo de Referencia envió los TDR concertados internamente, resaltando los principales temas de interés, y elaboró una agenda detallada de la visita que acogió todas las propuestas del informe de gabinete e incluyó nuevas actividades, como la visita a grupos productivos rurales en su propio entorno que resultó muy pertinente, agenda que fue aprobada por la consultora. Cabe agregar que durante esta fase la Coordinadora del PC brindó su apoyo para facilitar el ingreso y la estadía de la evaluadora en el país (carta de presentación ante el gobierno de Honduras, reserva de hotel, información sobre algunas características del contexto, etc).

1.3.2. Conocimiento del PC en el terreno

Para obtener un conocimiento del PC en el terreno y lograr los objetivos de la evaluación se realizó una visita al país entre el 31 de octubre y el 11 de noviembre del 2010 y se dedicaron 10 días completos a la obtención de información a través del contacto directo con los actores nacionales y locales y visitas a las tres zonas de focalización: Comayagua, La Paz e Intibucá.

La visita se realizó en un 90% de acuerdo con la agenda planeada y no se presentaron dificultades en su desarrollo, salvo la inasistencia de algunas personas convocadas a reuniones y talleres. Los cambios que

se efectuaron tuvieron que ver con la realización de nuevas actividades (especialmente entrevistas con actores del nivel nacional no contempladas en la agenda) y con la eliminación de una visita a grupos productivos rurales en las Lajas (Comayagua) el día octavo, el cual fue destinado al análisis de la información obtenida hasta el momento, a la preparación del taller final con el Equipo Técnico del PC y a una reunión con la Oficial de M&E (Anexo 1, agenda desarrollada).

A lo largo de la visita en Tegucigalpa se realizaron entrevistas bilaterales a varios directivos del SNU (Coordinador Residente SNU, Representante Coordinador Adjunto del PNUD, Jefe Unidad de Pobreza y Desarrollo del PNUD, Oficial de Coordinación del SNU), así como del gobierno (Ministro de la STSS), de la AECID y del PC (consultores especializados) (Ver Anexo 2). Igualmente, se efectuaron reuniones con el Grupo de Referencia, con representantes de los niveles directivos de todas las agencias y sus respectivos grupos focales (Anexo 3), así como con los principales actores institucionales del nivel nacional (Anexo 4). En todas estas entrevistas y reuniones participaron la coordinadora del PC y la Oficial de M&E y fueron convocadas y organizadas oportunamente por la primera.

A nivel local, con la participación de la Coordinadora, del Equipo Técnico y la Oficial de M&E, se realizaron visitas a tres ciudades de los tres departamentos focalizados por el PC, a saber: Comayagua (Comayagua), Marcala (La Paz) y La Esperanza (Intibucá). En cada una de estas ciudades se realizaron dos talleres: uno con actores institucionales y otro con jóvenes participantes en el PC provenientes de distintos municipios y de zonas rurales y urbanas. La asistencia de los actores institucionales fue un poco reducida en Marcala y La Esperanza, razón por la cual fue necesario hacer ajustes a la metodología diseñada para el taller. En La Esperanza se entrevistó a una representante de CESADEH, ONG operadora de los Programas de Formación a Formadores y de Emprendedurismo para Jóvenes a cargo de UNICEF. En estos talleres se dejó espacio para que la Coordinadora y el Equipo Técnico del PC respondieran a inquietudes de los participantes, especialmente de los jóvenes participantes en el Programa de Formación a Formadores y en los Laboratorios Organizacionales en Terreno, ya que en estas intervenciones se presentaron dificultades frente a las cuales los jóvenes expresaron su inconformidad e inquietudes, las cuales fueron resueltas por el Equipo del PC. Adicionalmente, con la participación de la Directora de Empleo de la STSS y el Coordinador de Empleo del Instituto Nacional de la Juventud, se efectuaron visitas a la zona rural de Intibucá y La Paz en la que se realizaron reuniones comunitarias a las que asistieron jóvenes vinculados a grupos productivos, padres de familia y líderes comunitarios. La gira por los departamentos culminó en el municipio de Cane, en donde se tuvo una reunión mixta, ya que a ella asistieron actores institucionales (alcalde, vicealcalde y docentes), así como jóvenes de la cabecera municipal (Anexos 5 y 6).

Por último, en la sede del PC se realizó un taller con el Equipo Técnico de un día, en el cual se abordaron distintos temas relacionados con el modelo de gestión, los avances en el logro de los productos, el M&E y la sostenibilidad del PC, al final del cual se realizó una evaluación del proceso evaluativo. El equipo técnico expresó que la gira había generado aprendizajes y nuevas ideas a partir del contacto con los actores locales, que había sido una evaluación franca y abierta efectuada dentro de un clima de confianza y con un enfoque constructivo, que la metodología participativa había sido acertada y que la evaluadora había sabido adaptarse a las distintas situaciones, manejar los guiones de las sesiones con

flexibilidad y conducir adecuadamente los diversos grupos. Se consideró pertinente que se hubiera suspendido la visita a la zona rural de Lajas, a pesar de que fue inconveniente frustrar las expectativas de los grupos de jóvenes que esperaban y preparaban la visita.

Es del caso agregar que durante la visita se obtuvieron nuevos documentos sobre el país y el PC, como el Plan de Nación 2022-2038, el Plan de M&E del PC con su sistema de indicadores y la encuesta para la línea de base, materiales para la formación de los jóvenes, informes de diagnóstico, el informe final de CESADEH-UNICEF y un CD con la Estrategia de Comunicación del Programa, entre otros (Anexo 7).

1.3.3. Elaboración y revisión concertada del informe final

La última fase de la evaluación se concentró en el análisis de toda la información primaria y secundaria obtenida en las fases anteriores y en la elaboración del informe final, el cual fue revisado por el Secretariado del F-ODM y una vez aprobado, se envió al equipo del PC. A partir de su revisión y discusión conjunta, el equipo envió al F-ODM y a la evaluadora sus comentarios y sugerencias al informe, muchas de las cuales fueron acogidas por la evaluadora, permitieron enriquecerlo y precisar algunos de sus contenidos. Sobre la base de las recomendaciones y las consideraciones propias del equipo del PC, se elaborará un plan de mejoramiento que contribuya a optimizar los resultados del programa, cumpliendo así con los objetivos de la presente evaluación.

1.4. Factores condicionantes y limitaciones

Varios factores contribuyeron a que el proceso evaluativo se desarrollara satisfactoriamente, dentro de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- ❖ La claridad y calidad de los TDR suministrados por el Secretariado del F-ODM, así como el acompañamiento, la agilidad de la revisión técnica y la rapidez de los procedimientos administrativos del Fondo.
- ❖ La positiva acogida de la evaluación por parte de la Coordinación y del Equipo Técnico del PC que captó el sentido del ejercicio evaluativo y tuvo una actitud franca y abierta, junto con la gestión realizada por la Coordinadora para la planeación y el desarrollo de la agenda.
- ❖ El apoyo permanente de la Oficial de M&E de los PC que, siendo un agente externo al Programa, demostró un alto grado conocimiento del mismo, suministró información valiosa y sirvió como interlocutor en el proceso de análisis preliminar de la información recogida durante los primeros siete días de la visita.
- ❖ El interés y la participación de los actores del SNU, algunos de los cuales viajaron a Honduras expresamente para participar en la evaluación (agencias no residentes como OIT y UNODC).
- ❖ El interés de los principales asociados del gobierno, la STSS y el Instituto Nacional para la Juventud.
- ❖ El interés y la apertura de los actores institucionales locales, así como la participación y sinceridad de los jóvenes.

Dentro de las limitaciones de la evaluación se destacan las siguientes:

- ❖ La ausencia de UNICEF en la reunión del Grupo de Referencia, durante la gira por los departamentos y en el taller con el Comité Técnico, junto con la inasistencia del punto focal en la reunión de las agencias del SNU. Aunque el punto focal de FAO no pudo asistir a la reunión del Grupo de Referencia ni participar en la gira por los departamentos porque sufrió un accidente que se lo impidió, estuvo en contacto permanente con la coordinadora del PC, contribuyó a la organización de las visitas de campo a los grupos productivos rurales y participó por skype en el taller del Equipo Técnico.
- ❖ La imposibilidad de recibir testimonios de los alcaldes de la mayor parte de los municipios, dado que a los talleres con los actores institucionales asistieron principalmente representantes de las tres ciudades en donde se realizaron y que constituyen las cabeceras departamentales. Lo mismo puede decirse con respecto a los jóvenes. En general, el poco tiempo disponible y las distancias entre las comunidades dificultó la participación dentro del proceso evaluativo de un mayor número de actores institucionales y juveniles. Una mayor interacción con la población directamente beneficiada es recomendable para este tipo de evaluaciones.

2. EL PROGRAMA

2.1. Contexto y concepción inicial del Programa

Con una población cercana a los 7.700.000 habitantes, Honduras es el segundo país de América Central con el IDH más bajo (0.664)¹. Los jóvenes entre 12 y 30 años representan alrededor del 38% de la población del país y aquellos entre 15-29 años el 28%². De hecho, actualmente, la población hondureña se encuentra pasando por el bono demográfico, un período de transición y bonanza demográfica que culminará en el 2050 y que constituye una ventana de oportunidad para promover el desarrollo humano juvenil. Aunque el Informe sobre el Desarrollo Humano dedicado a la juventud muestra avances importantes en las características y condiciones que experimentan los jóvenes hondureños, a 2008 aún el 7.2% de ellos era analfabeta y a la educación secundaria diversificada solo tenía acceso el 25.7%. La brecha educativa se da especialmente entre los grupos étnicos urbanos y rurales. Es evidente que Honduras enfrenta enormes desafíos en materia de cobertura y calidad de la educación, particularmente de la educación secundaria y superior³.

A pesar del nivel de crecimiento económico promedio anual (5.8%) experimentado entre el 2003 y el 2008, la economía hondureña no pudo generar suficientes empleos decentes para la juventud. El principal problema laboral de la juventud no es el desempleo abierto, sino el subempleo invisible, considerado como el de mayor precariedad laboral. El subempleo es un factor relevante de la exclusión social de los y las jóvenes, altamente relacionada con la migración internacional irregular,

¹ PNUD. *Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2007/2008*.

² *Ibidem*. p. 57

³ *Ididem*. P. 56

particularmente hacia los Estados Unidos.⁴ En el año 2008 se estimaba en más de un millón los hondureños emigrados, equivalente al 11% de la población, de los cuales el 65% eran jóvenes.

En 1982 Honduras promulgó su Constitución Política actual e inició un proceso de democratización y modernización del Estado aún en curso. Los hechos políticos del 2009, a raíz de los cuales el entonces Presidente Manuel Zelaya fue depuesto y salió del país, incidieron negativamente en este proceso y generaron una gran polarización e inestabilidad política en el país, así como el rompimiento de las relaciones del SNU con el nuevo gobierno. No obstante, a finales del 2009 hubo nuevas elecciones, de modo que en el 2010 empezó a gobernar el Presidente actual del Partido Nacional, Porfirio Lobo, y a partir de marzo se normalizaron las relaciones entre el SNU y el nuevo gobierno.

Una característica significativa del país es el alto flujo de cooperación internacional bilateral y multilateral que recibe, flujo que se hizo notorio a raíz del huracán Mitch que en 1998 devastó Honduras en el peor desastre de su historia. Adicionalmente, dentro del marco de la HIPP (siglas en inglés de la Política de Países Pobres Altamente Endeudados), en años recientes Honduras logró que se le condonara una parte de su deuda externa.⁵

Dentro de este contexto, en abril de 2009 siete agencias del SNU iniciaron la implementación del PC-JEM aprobado por el F-ODM. Las agencias que participan en el PC son PNUD, OIM, OIT, UNICEF, UNFPA, FAO y UNODC, siendo el PNUD la agencia líder. Dos de estas agencias son no residentes en el país, OIT y UNODC, las cuales tienen sus oficinas regionales en Costa Rica y México, respectivamente. El presupuesto total del PC es de US \$ 6,372.000 y su duración es de tres años, comprendidos entre abril de 2009 y marzo de 2012.

Según el marco de resultados, el PC-JEM se orienta hacia el logro de tres efectos interdependientes. El *Efecto 1* busca desarrollar la capacidad de insertarse de manera digna en el mercado laboral, de mujeres y hombres jóvenes en situación de vulnerabilidad y con alto potencial migratorio de tres departamentos del país: Comayagua, La Paz e Intibucá. Para ello pretende lograr 6 resultados (outcomes) y 16 productos (outputs). Este efecto concentra el 80% de los recursos financieros e involucra a las siete agencias, si bien OIT, PNUD, UNODC y FAO son los responsables del logro de los resultados y productos de mayor peso dentro de la estrategia de intervención y la teoría del cambio que sustenta el PC, la cual se ilustra en el Diagrama 1 que aparece en la página siguiente. Durante la evaluación ésta fue discutida y complementada por el Grupo de Referencia, el cual consideró importante destacar que la promoción del desarrollo económico local es una de las finalidades del PC.

El *Efecto 2* se orienta a fortalecer los marcos institucionales nacionales y locales para promover el empleo digno para la juventud, con énfasis en migrantes potenciales y/ o retornados, para lo cual se propone alcanzar dos resultados y siete productos. Para este efecto se tiene destinado el 15% de los recursos y en su logro están comprometidas cuatro agencias (OIT, OIM, UNFPA y UNODC), siendo OIT, OIM y UNODC las agencias responsables de los productos de mayor peso.

⁴ Ibidem. p. 36

⁵ Recuperado de: <http://www.sjsocial.org/crt/mitch.html>. Noviembre 12 de 2010.

El Efecto 3 pretende fortalecer la capacidad de liderazgo, arraigo e identidad de los hombres y mujeres jóvenes y su participación en la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos, busca el logro de dos resultados y cinco productos, involucra a cuatro agencias (UNODC, UNFPA, UNICEF y OIM) y a éste se destina el 5% del presupuesto.

Dado que los efectos son interdependientes, los resultados y productos de cada uno de ellos también están interrelacionados. Durante la visita al país, en la reunión con el Grupo de Referencia se avanzó en la diagramación de las interrelaciones que existen entre los productos, la cual fue culminada por la evaluadora y se aprecia en el Diagrama 2. Aunque la mayoría de los productos se encuentran articulados, tanto en la concepción como en la implementación del PC, con base en la información recogida algunos de ellos aparecen aislados y es necesario lograr que tengan una influencia directa sobre los jóvenes, o se conecten a otros productos, como el módulo de migración de la Encuesta del Instituto Nacional de Estadística y el Atlas de Empleo y Migración que podrían ser insumos para la formulación de la Política de Atención al Migrante y la implementación del Plan Nacional de Empleo Juvenil, respectivamente. Por esta misma razón la Base de Datos de Migrantes Retornados se encuentra conectada con la Política respectiva, en el sentido de que seguramente será un insumo importante durante su formulación.

En el diagrama se aprecia la importancia que tiene el Plan Nacional de Empleo Juvenil formulado a nivel nacional con el apoyo de OIT y bajo el liderazgo de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) que constituye el principal asociado. Éste será de gran importancia para la labor que deberán realizar las Mesas Territoriales de Empleo y los Comités Interinstitucionales de Juventud a nivel local, así como para la incorporación del tema de empleo en los Planes de Desarrollo Municipal y en sus respectivos presupuestos. De ahí que todos estos productos se encuentran conectados, en el sentido de que el plan debe ser un insumo para el diseño de los planes de desarrollo y para el funcionamiento de las MTE y los CI. Igualmente, las Oficinas Multiservicios como estructuras institucionales mixtas (estado-sociedad civil) que se crearán muy próximamente articulan todos los productos que apuntan a promover la empresariedad y la empleabilidad de los jóvenes e, indiscutiblemente, el Fondo Revolvente también juega un papel definitivo dentro de la estrategia de intervención, junto con los programas de formación para la empleabilidad y la empresariedad y de creación de microempresas rurales. Esto indica que en la implementación y en el funcionamiento de estos productos deben existir mecanismos de comunicación y de coordinación que contribuyan a la creación de sinergias y a su funcionamiento efectivo.

Ahora bien, en el diagrama aparecen interconectados los distintos productos del Efecto 3 que apuntan al desarrollo de capacidades juveniles y a la prevención de la migración (estrategias de comunicación, campañas de sensibilización, programas de formación en equidad de género, valores, identidad y arraigo, programas municipales de liderazgo juvenil, etc). Esto significa que todas estas estrategias se pueden alimentar las unas de las otras, arrojando insumos y potenciando sus efectos. El Programa de Liderazgo Juvenil que se viene implementando través de los Programas de Infancia, Adolescencia y Juventud que viene creando UNICEF en varios municipios como parte de su mandato, sería muy importante que tenga alguna comunicación con las Oficinas Multiservicios y que conozca y/o participe de alguna manera en las estrategias de comunicación y sensibilización, así como en las de formación en valores. Este Programa tiene importantes objetivos en la promoción de la participación y organización de

DIAGRAMA 1: TEORÍA DEL CAMBIO DEL PC-JEM DE HONDURAS

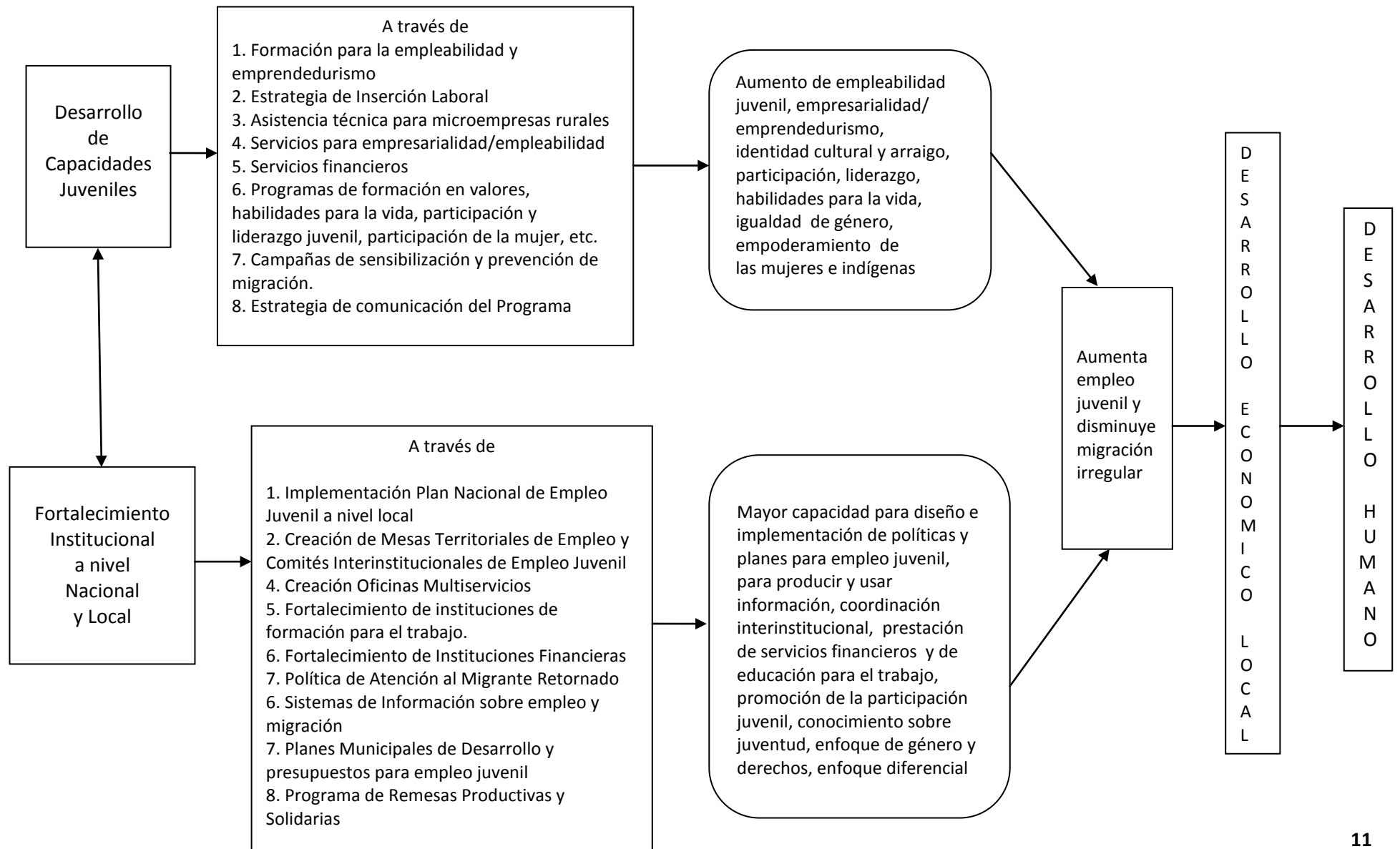
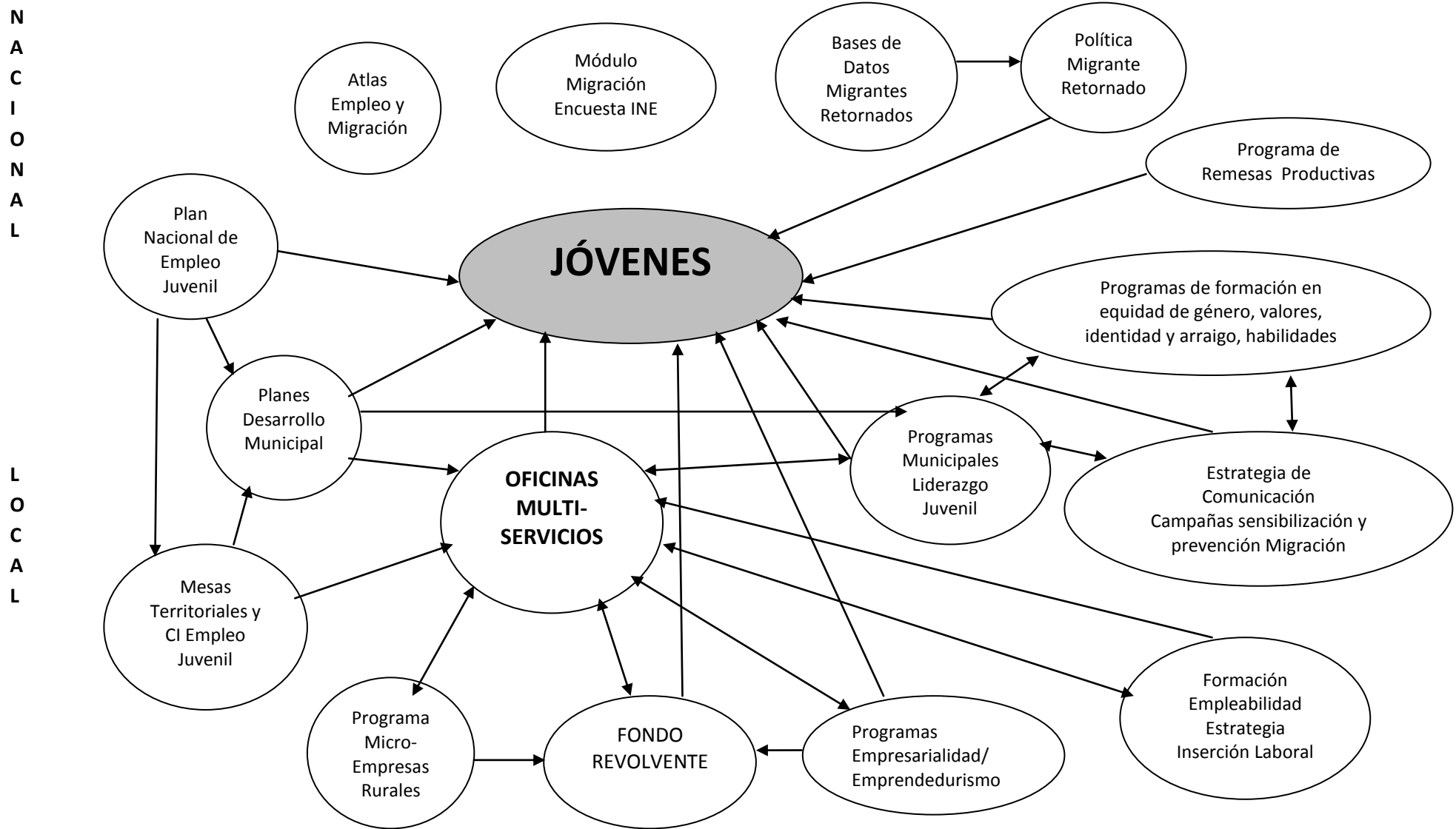


DIAGRAMA 2: INTERRELACIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL PROGRAMA



los jóvenes a nivel municipal y en la construcción de ciudadanía juvenil, el cual no sólo debería articularse con los demás productos del efecto 3, sino también con las oficinas multiservicios y e incluso visualizarse en los planes de desarrollo municipal, teniendo en cuenta que por ley las alcaldías deben destinar anualmente el 1% de sus recursos a programas dirigidos a los niños, los adolescentes y los jóvenes.

2.3. La implementación del Programa

Los recursos correspondientes al primer año de ejecución (US \$2,112.072) provenientes del F-ODM se recibieron en abril del 2009. No obstante, su acreditación efectiva en la cuenta de varias de las agencias se produjo algunos meses después, retrasando el inicio de la implementación del PC, la cual se produjo a finales de junio de 2009, cuando se seleccionó la coordinadora del programa y otros puntos focales y se realizó un primer taller de planeación entre las agencias participantes, convocado por el PNUD.

Tres factores adicionales afectaron el despegue y la ejecución inicial del PC: en primer lugar, la crisis política que vivió el país entre julio y diciembre del 2009 y que condujo al rompimiento de relaciones entre el SNU y el gobierno que reemplazó al Presidente Zelaya. Con el restablecimiento de las relaciones en el 2010, a partir del mes de marzo el PC-JEM pudo restablecer su relacionamiento con los socios del gobierno, particularmente con la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, e iniciar las actividades que se realizan de manera coordinada con ellos. En segundo lugar, la demora de diez meses que presentó UNODC para vincularse activamente al PC por trámites internos entre la oficina de México y de Viena y la inexperiencia en el manejo de PCs. Y en tercer lugar, dificultades administrativas por diferencias en los procedimientos utilizados por las distintas agencias y que afectaron la disponibilidad de recursos. Esto ocasionó que las agencias iniciaran sus actividades de manera asincrónica y entraran a terreno en momentos distintos, sin que existieran los avances suficientes en los distintos productos que, como se vio anteriormente, deben estar articulados. Esta asincronía y ritmos de implementación distintos entre las agencias afectaron la percepción del PC a nivel local, pues se recogieron varios testimonios según los cuales falta coordinación y comunicación entre las agencias.

Aunque el restablecimiento de las relaciones y la normalización de las condiciones políticas del país permitieron dinamizar la implementación de PC durante el año 2010, aún en la actualidad éste se enfrenta a la transición que marca el inicio del nuevo gobierno y a la necesidad de alinearse con el Plan Nación (2010-2022) y la Visión de País (2010-2038) recientemente aprobados. El Plan de Nación regionaliza el país teniendo en cuenta sus características geográficas y ordena la creación de Consejos Regionales de Desarrollo.⁶ No obstante, su diseño no fue concertado, la regionalización rompe viejas estructuras de relacionamiento entre los municipios como las mancomunidades creando desconcierto, y ha hecho que las autoridades nacionales y locales se enfrenten a nuevos procesos de planeación, dentro de los cuales está jugando un papel importante de nueva Secretaría de Planeación (SEPLAN), instancia que anteriormente se encontraba adscrita directamente a la presidencia. No obstante, el nuevo plan crea oportunidades a las cuales el PC está tratando de

⁶ República de Honduras. *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Un horizonte de planificación para 7 períodos de gobierno.* Tegucigalpa, Enero de 2010.

responder. A esto se agrega que el nuevo gobierno ha propuesto formular una “política nacional de empleo” que tenga en cuenta el Plan Nacional de Empleo Digno y el Plan Nacional de Empleo Juvenil, a los cuales se alineó el PC durante su diseño, por lo que la nueva propuesta del gobierno en este frente también crea un nuevo escenario para el PC.

Por otra parte, la crisis política aún no se ha superado completamente, existe una gran polarización entre sectores a favor y en contra del golpe, manifestaciones y brotes de violencia, junto con enfrentamientos entre la policía y grupos de la “resistencia” que se encuentran a favor del regreso del ex presidente Zelaya. Por otra parte, la posesión de nuevos alcaldes municipales en enero de 2010 tras las elecciones efectuadas en 2009 constituye un factor al cual tuvo que responder el PC, teniendo en cuenta que el logro de la mayoría de sus productos y la implementación de sus principales estrategias se realiza a nivel local.

Adicionalmente, la crisis financiera global tuvo efectos negativos sobre la economía de Honduras, cuyo crecimiento en el 2009 fue negativo: -2.4%. Aunque el país ha logrado en el 2010 un cierto grado de recuperación económica, las condiciones no son muy halagüeñas y se espera un crecimiento del PIB entre el 2% y 3%.⁷ Además, el crecimiento negativo en el 2009 generó limitaciones fiscales que han afectado la capacidad de inversión social del gobierno nacional y de los gobiernos municipales. Estas condiciones macroeconómicas para un programa que busca la generación de empleo son, sin duda, adversas, frente a las cuales el PC-JEM tomó la decisión de concentrar sus mayores esfuerzos en la promoción del emprendedurismo de los y las jóvenes y en la creación o fortalecimiento de unidades de producción (individuales o asociativas), que en la promoción de la empleabilidad, dado que es difícil que en estas condiciones se puedan generar un alto número de empleos.

Ahora bien, en el primer año se conformó la Unidad de Coordinación del Programa que además de las tareas propias de coordinación y gestión interna y externa, avanzó en el diseño de la estrategia de comunicación del PC, en el diseño del Plan de M&E y en el levantamiento de la línea de base del programa, con la contribución de la Oficial de M&E de los tres programas conjuntos que labora en la oficina de la Coordinación Residente.

Durante la crisis política el PC focalizó sus acciones a nivel local, trató de mantener una comunicación informal con los niveles técnicos del asociado principal (STSS) y realizó una misión a los tres departamentos focalizados, en la que participaron los puntos focales de todas las agencias. A partir de esta visita se seleccionaron los 28 municipios que constituyen la zona de focalización. Posteriormente, a partir de los diagnósticos que se realizaron durante el primer año, se priorizaron 23 en los que va a concentrarse la implementación del programa y los cuales se encuentran distribuidos equitativamente en los tres departamentos. Su selección obedeció a los siguientes criterios definidos consensualmente por todas las agencias: nivel de pobreza (los más pobres), potencialidades productivas, presencia étnica y capacidad operativa del PC. Ante el cambio de gobernantes locales, en marzo del 2010 se convocó a todos los alcaldes de los municipios focalizados

⁷ Funes, Juan Carlos. *Diagnóstico rápido de las potencialidades de absorción de empleo juvenil en los tres departamentos de la zona de focalización del programa conjunto “Desarrollo humano vía empleo para superar los retos de la migración en Honduras”*. OIT. Tegucigalpa, Diciembre de 2009.

a un encuentro liderado por la entonces Coordinadora Residente del SNU y el Ministro de Trabajo, en el cual se les dio a conocer el PC y se firmó un acuerdo de cooperación.

A pesar de estos factores, durante el 2010 el PC logró avanzar significativamente en la ejecución, de modo que al finalizar el primer año programático alcanzó un porcentaje de ejecución de 76%, lo cual merece destacarse, dadas las circunstancias de la operación. En el informe financiero del primer año el rango de la ejecución de las siete agencias se sitúa entre 72% y 93%, por lo que ninguna presentaba un retraso significativo, si bien dentro de estos porcentajes se encontraba un monto importante de recursos comprometidos y no efectivamente desembolsados. Una vez recibidos los recursos correspondientes al segundo año, el PC también avanzó en la ejecución, de modo que en la semana del 15 de noviembre de 2010 se realizó el lanzamiento de la estrategia de comunicación y en los primeros días de diciembre, con la participación de todos los actores locales en las cabeceras municipales de los tres departamentos, y con la presencia del ministro de la STSS y del Coordinador Residente del SNU, se realizará el lanzamiento oficial del PC en el cual se presentarán los avances logrados en todos los productos. Esto significa que a partir del 2011, durante el segundo año de ejecución del PC, se pondrán en operación la mayoría de las estrategias del modelo de intervención del PC, de lo que se dará cuenta más adelante.

3. NIVELES DE ANÁLISIS

3.1. El Diseño

Dos son los criterios que se utilizarán para valorar el diseño del PC: su pertinencia y la apropiación de los actores nacionales.

3.1.1. Pertinencia del Programa

Si se tiene en cuenta que el desempleo juvenil y la migración irregular constituyen problemas de primer orden en la sociedad hondureña que se encuentran asociados, la pertinencia del PC es evidente, por cuanto responde a las necesidades del país.

Dado que ambos fenómenos obedecen a las condiciones socioeconómicas del país, cabe preguntarse en qué medida el PC es la respuesta adecuada. La teoría del cambio del PC tiene como hipótesis de acción que es necesario fortalecer las capacidades de los jóvenes y aumentar sus condiciones de empleabilidad, el emprendedurismo, sus habilidades para la vida, su sentido de pertenencia al país y su inclusión y participación social para prevenir la migración y lograr su incorporación al mercado laboral y al mundo productivo. Este enfoque de formación integral es sin duda pertinente y necesario, pero no suficiente, pues la evaluación de programas similares ha mostrado que los jóvenes requieren un entorno en el que puedan desplegar estas capacidades y que los efectos en el corto, mediano y largo plazo de los procesos de capacitación dependen de las condiciones socioeconómicas del entorno en las que viven.⁸ De ahí que también se requiere intervenir dicho entorno, lo cual el PC pretende realizar a través del fortalecimiento de las capacidades de las institucionales del nivel nacional y local, para formular e implementar políticas públicas y planes de

⁸ Departamento Nacional de Planeación (2008). *Evaluación de impacto del Sub-programa Jóvenes en Acción*. Serie Evaluación de Políticas Públicas. No. 9. Bogotá: DNP-Acción Social.

desarrollo municipal que promuevan el empleo juvenil, la inclusión y la participación de los jóvenes y que contribuyan al desarrollo económico local.

El enfoque de desarrollo económico local y la estrategia de cadenas productivas y de valor son cruciales dentro del modelo de intervención, pues dadas las condiciones del país y de las zonas de focalización, es difícil que se generen empleos y que los emprendimientos de los jóvenes sean exitosos y sostenibles sin que se produzca una activación de la dinámica económica al menos a nivel local, a lo cual los mismos emprendimientos de los jóvenes pueden contribuir, siempre y cuando se inserten en cadenas productivas o de valor, o en actividades económicas de alta potencialidad comprobada. Sin embargo, debe tenerse presente que el ámbito de lo local no puede ser entendido como un micro-cosmos aislado e independiente, ni puede ser intervenido sin tener en cuenta las complejas fuerzas sociales, culturales, económicas y políticas que lo atraviesan. A pesar de que los programas de capacitación laboral y de fomento al emprendedurismo no son nuevos y han tenido resultados variados en América Latina –asociados tanto a las características del contexto como de las intervenciones (duración, contenidos, estrategias pedagógicas)-⁹, desde el punto de vista lógico la teoría del cambio del PC es acertada por cuanto combina una estrategia de formación integral y de desarrollo de capital humano a través de una estrategia de acciones educativas y servicios articulados, con el fortalecimiento institucional y la incidencia sobre el entorno por medio de la promoción del desarrollo económico local.

Por otra parte, dado que uno de los principios del F-ODM es construir sobre la base de experiencias e intervenciones anteriores, un aspecto adicional que se abordó en el análisis de la pertinencia del PC tiene que ver con la experticia y la experiencia previa de las agencias involucradas en los temas del Programa y el aporte que realizan. Es decir, se indagó por la pertinencia del PC desde la perspectiva del mandato y la experiencia adquirida por las agencias en los frentes de trabajo del PC. Al respecto, se encontró que el mandato de la mayoría de las agencias se encuentra muy relacionado con los efectos que busca producir el PC y que todas aportan un “Know how” importante, así como relaciones consolidadas con algunos asociados nacionales. Los aportes de OIT en materia de empleo juvenil, de FAO en proyectos productivos y de desarrollo rural, de PNUD en el campo del desarrollo local, de OIM en el tema de migración, de UNFPA en el trabajo con jóvenes y la promoción de la equidad de género, de UNICEF en el trabajo con adolescentes y jóvenes y la promoción de sus derechos y de UNODC en la prevención de la delincuencia juvenil y la drogadicción a través de la generación de alternativas laborales son sustantivos y pertinentes. Sin embargo, esta relación y experiencia previa con los temas del PC no es tan clara en el caso de UNODC con respecto a uno de sus productos (incidencia en los Planes de Desarrollo Municipal), pero el punto focal ha hecho un esfuerzo significativo por transferir y relacionar las fortalezas de la agencia con los productos con los cuales se encuentra comprometida.

En general, puede afirmarse que en el caso del PC-JEM fue pertinente la vinculación de las agencias que se involucraron y que son evidentes la complementariedad y el enriquecimiento que produce el

⁹ Jacinto, Claudia y Gallart, María Antonia. (1998). *Evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos. Una ilustración de programas para jóvenes desempleados en el Cono Sur*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO.

Paredes, R.; Figueroa, R.; Campero, G. & Del Campo, G. (1996). *Evaluación del programa Chile Joven*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

trabajo conjunto entre organismos del SNU, a pesar de los desafíos que éste plantea, particularmente cuando se trata de coordinar la labor de siete agencias. Adicionalmente, el SNU en Honduras había tenido la experiencia de desarrollar un PC previamente, el de Seguridad Humana, cuyos aprendizajes en el campo de la interagencialidad, así como en lo relacionado con la intervención con jóvenes propiamente, se consideran un antecedente importante en términos de experiencia adquirida. De hecho, algunos de sus productos de este programa fueron adaptados y están siendo utilizados actualmente por el PC-JEM.

Con respecto al diseño del PC, cabe un comentario adicional relacionado con el aporte efectuado por el Secretariado. Por una parte, la Oficina del Coordinador Residente consideró que las recomendaciones efectuadas por el F-ODM al diseño del PC fueron sustantivas y contribuyeron de manera significativa a su cualificación. Y por otra, en un memorando revisado se aprecia la pertinencia de las recomendaciones efectuadas por el F-ODM para el diseño del PC.¹⁰

3.1.2. Apropiación de los Actores Nacionales

La generación de empleo juvenil y la prevención de la migración irregular se encuentran en un lugar destacado dentro de la agenda pública de Honduras y forman parte de las prioridades y políticas nacionales.

Durante su diseño, el PC se alineó claramente con el Plan Nacional de Empleo Digno y el Plan Nacional de Empleo Juvenil, así como con la Estrategia de Reducción de la Pobreza que incluía un Programa de Inserción Laboral para Jóvenes¹¹. Este alineamiento, junto con la activa participación de la STSS durante la fase de formulación, permitió que se lograra un alto grado de apropiación en el principal asociado, el cual se mantiene en la actualidad. Aunque el cambio de gobierno ha generado a su vez cambios en las políticas y planes nacionales, la promoción del empleo juvenil y la atención a los migrantes retornados en este campo continúan siendo prioridades de la STSS. Ahora, si bien la generación de empleo se encuentra claramente incluida en el Plan de Nación, 2010-2022 y en la Visión de País, 2010-2038, el empleo juvenil no se encuentra visibilizado de manera expresa en estas cartas de navegación nacional.¹²

Un aspecto relevante es que el nuevo gobierno y el Plan de Nación pretenden fortalecer el proceso de descentralización del país, cuyo avance ha sido lento y enfrenta grandes desafíos. Dado que el programa es considerado un proyecto piloto de implementación local del Plan Nacional de Empleo Juvenil, del cual se espera extraer aprendizajes y un modelo de intervención que pueda ser replicado en otros municipios, es altamente valorado por la STSS e, incluso, por la SEPLAN. Sin embargo, debe señalarse que este plan aún no ha sido aprobado por el Consejo Económico y Social (CES).

¹⁰ Interoffice Memorandum to UN Resident Coordinator Honduras from Assistant Administrator and Director, Partnerships Bureau/UNDP. December 18th, 2008

¹¹ En el momento actual la ERP del gobierno anterior ha sufrido modificaciones dentro de las políticas nacionales.

¹² República de Honduras. *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Un horizonte de planificación para 7 períodos de gobierno*. Tegucigalpa, Enero de 2010.

Por otra parte, el PC se encuentra alineado con la Declaración del Milenio suscrita por el gobierno y pretende contribuir al logro del ODM 1/ Meta 1-B: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, impulsando el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes, así como del ODM 8: Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo, que apoye a los países en el diseño y aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. Igualmente, dado que el PC se implementa en tres departamentos de alta ruralidad, es coherente con el eje de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria del MANUD de Honduras que ya fue evaluado y que culminará en el 2011. El resultado esperado de este eje es que “para 2011 las comunidades rurales y las organizaciones locales, junto con el Estado, implementan políticas públicas y procesos de desarrollo para el acceso equitativo de la población vulnerable a la tierra, otros medios de producción, mercados y servicios de apoyo, para la generación de empleo de calidad, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza”, a lo que sin duda el PC responde. Dada la temprana fase de implementación en la que se encontraba el PC-JEM en el momento de la evaluación del MANUD efectuada a mediados del 2010, los resultados de la evaluación señalaron que su principal contribución a los objetivos del MANUD se había dado en el terreno de la interagencialidad y en los aprendizajes que estaba generando para el trabajo conjunto en el marco de “One UN”.

Ahora bien, en el diseño del PC se planteó que se encontraba alineado con la Política Nacional de Juventud. Aunque ésta aún no ha sido aprobada, el PC se encuentra en armonía con algunos de sus objetivos. Además, durante la visita al país se identificó un alto grado de apropiación del PC por parte del Instituto Nacional de Juventud (INJ) y que en esta dependencia existe un funcionario responsable de la coordinación del tema de empleo. Por otra parte, en el documento del PC se plantea que éste se alinea con la Política Nacional de Atención al Migrante Retornado, la cual en realidad no ha sido formulada, por lo que el PC se ha propuesto contribuir a su diseño. En efecto, el PC propuso la elaboración de la propuesta para la integración del componente de inserción laboral del emigrante retornado en el marco de la política. Sin embargo, considerando la importancia y la necesidad de diseñar este componente por parte del PC (OIM), existe toda la voluntad y disponibilidad de contribuir al diseño de la política, lo anterior supeditado a la apropiación y disponibilidad que el asociado en la ejecución de este producto, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), manifieste.

A manera de síntesis puede decirse que existe un alto grado de apropiación en el principal asociado, en el INJ, en la SEPLAN y en la Cancillería, y que el PC se enmarca en las políticas y planes nacionales, a pesar de los cambios introducidos por el nuevo gobierno y que generan una cierta incertidumbre. Igualmente, contribuye claramente a uno de los ejes del MANUD de Honduras y al logro de las metas de dos de los ODM, y se enmarca claramente dentro de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM. Con respecto a la apropiación de otros actores institucionales del nivel nacional, como la Secretaría de Gobierno y Justicia, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Industria y Comercio, el Instituto de Formación Profesional (INFOP) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMONH), teniendo en cuenta que no participaron durante el proceso evaluativo y con base en el testimonio del Equipo Técnico, no puede afirmarse que sea del nivel deseable.

3.2. El Proceso

3.2.1. Eficiencia del Modelo de Gestión

Con fortalezas y debilidades, el modelo de gestión del PC ha sido una construcción permanente que ha generado múltiples aprendizajes y adaptaciones en las agencias involucradas. A continuación se analizan sus aspectos más significativos.

a. Los recursos humanos y materiales

Para la puesta en marcha del PC bajo el liderazgo del PNUD, las agencias asignaron recursos humanos de maneras diversas. Algunas contrataron expresamente puntos focales responsables de la implementación de sus productos y otras asignaron miembros de su staff con una dedicación parcial. La contratación de consultorías, realizadas por personas naturales o jurídicas, es común en todas las agencias. La ubicación de los puntos focales y de los miembros del staff dedicados al PC dentro de la estructura de la agencia también es diversa, así como el apoyo y la transferencia de conocimiento que la agencia les brinda.

PNUD, como agencia líder, contrató la Unidad de Coordinación del PC que depende de su Unidad de Pobreza y Desarrollo (P&D) y labora de manera independiente en la sede del Programa, ubicada en Comayagua por solicitud de la STSS, y cuyo funcionamiento es financiado por el PC. La unidad de coordinación cuenta con una coordinadora, un asistente administrativo y personal de apoyo (un conductor, una aseadora, dos guardias de seguridad) que son pagados por el programa. El personal de apoyo es contratado por la coordinadora del PC, dependen de ella y se encuentran bajo la supervisión del administrador. Adicionalmente, existe un recurso administrativo en la Unidad de P&D que dedica un 30% de su tiempo a actividades de apoyo a la coordinación. El jefe de esta unidad es el supervisor de la coordinadora. Dadas sus múltiples ocupaciones, se asignó un oficial de programa de esta unidad para apoyar las labores de acompañamiento a la coordinación, oficial que reconoció la necesidad de brindar mayor apoyo y tener mayor cercanía con el PC. De hecho, la coordinadora manifestó que en algunas ocasiones se siente un poco sola y que el respaldo del Jefe de la Unidad de P&E es de gran importancia para sus labores de coordinación. Por otra parte, PNUD contrató un oficial de proyecto responsable de la implementación de uno de sus principales productos, el Fondo Revolvente, y con recursos del PC se han contratado otros consultores de apoyo. En Tegucigalpa existe una casa en donde funcionan los otros PCs, la cual es utilizada por el PC-JEM para el desarrollo de algunas actividades que se realizan en la capital del país. Es importante agregar que con recursos del PC se compró un carro que constituye un recurso fundamental para la operación en el terreno y es utilizado por la coordinación en las actividades de campo. Adicionalmente, el oficial de proyecto cuenta con la posibilidad de alquilar un vehículo cuando lo requiera.

UNICEF asignó dos recursos que son parte de la plantilla de la agencia, uno de ellos ejerciendo el rol de punto focal y el otro de dirección y supervisión. Sus productos los implementó a través de la contratación de una ONG, CESADEH, que fue el operador en terreno, considerando un valor agregado su experticia en el trabajo comunitario, así como pertinente fortalecer organizaciones de la sociedad civil del nivel local. CESADEH fue capacitada en la metodología de “Laboratorios Organizacionales” diseñada por el sociólogo brasileño Clodomir Santos de Moraes que se aplicó en los Programas de Formación a Formadores y de Emprendedurismo para Jóvenes bajo su responsabilidad. El seguimiento a su trabajo se hizo particularmente a través de la presentación de informes, de visitas a terreno y otro tipo de estrategias.

OIT cuenta con un punto focal pagado por el programa y con recursos técnicos de asesoría y administrativos de apoyo desde la sede en Costa Rica. Dado que OIT es agencia no residente y participa en otros dos PC, cuenta con un coordinador de los tres, figura que no resultó funcional para el caso de este PC, ya que entorpeció la ejecución. Tras una misión de la sede de Costa Rica que tomó medidas para superar los problemas, en la actualidad el punto focal no depende de este coordinador y se ha logrado un mayor nivel de comunicación entre la agencia y la Unidad de Coordinación del PC. El principal aliado de OIT para su operación en el terreno es CENET, con amplia experiencia en la formación para la empleabilidad y la empresarialidad, entidad en la cual se ha concentrado la implementación de varios productos.¹³ Igualmente, OIT ha contratado consultores para el desarrollo de algunos de sus productos. Teniendo en cuenta el número y la importancia de los productos de OIT dentro del PC, puede ser conveniente asignar un recurso técnico adicional que apoye la labor del punto focal. OIT ha tomado medidas para agilizar los procedimientos administrativos y espera tener montada una instancia administrativa en Tegucigalpa a partir de enero del 2011. El punto focal expresó sentirse muy apoyada por la agencia, con la cual se encuentra en permanente comunicación, tanto para los aspectos técnicos como administrativos, aunque los procesos de toma de decisiones de los niveles directivos son un poco lentos y retrasan la ejecución.

FAO cuenta con un punto focal, seis (6) técnicos de campo pagados por el programa y un motorista. Adicionalmente, aporta su capacidad instalada para operar en el terreno. El tipo de estructura organizacional de la agencia, muy horizontal y sistémica, permite la cooperación y la transferencia de conocimientos entre el punto focal y los demás miembros del staff, lo cual fue destacado por el punto focal. Cabe preguntarse si el número de técnicos en terreno es suficiente, pues aunque los jóvenes expresaron una gran satisfacción con el trabajo que realizan y en las visitas a la zona rural se pudo constatar su vocación y nivel de compromiso, los jóvenes expresaron la necesidad de recibir mayor acompañamiento (ver anexo 8) y se detectó que la asesoría que se brinda a los grupos productivos no es muy continua (una vez al mes), por el gran número de grupos que atienden. En el momento actual FAO está explorando la posibilidad de contratar una ONG que opere en el terreno.

UNODC cuenta con un punto focal y una asistente administrativa, pagados por el programa. El punto focal manifestó contar con el apoyo técnico de la agencia. Dado que nunca había trabajado en ésta, se ha preocupado por conocer su mandato y experticia y de transferirla al PC. A su juicio, al interior de la agencia es necesario fortalecer la gestión del conocimiento y la transferencia de buenas prácticas entre los distintos PC en los que UNODC participa en distintos países. La representante de UNODC que asistió a la reunión de las agencias también expresó la necesidad de fortalecer los procesos de comunicación entre los puntos focales y equipos que trabajan en distintos países y que se encuentran dispersos. Por otra parte, la agencia también contrató un consultor que ha colaborado en el diseño de las oficinas multiservicios y tanto este consultor como el punto focal también cuentan con la posibilidad de alquilar un vehículo para sus desplazamientos dentro de la zona de intervención.

¹³ En el taller realizado en el municipio de Cane se escucharon testimonios de maestros sobre negligencia y uso inadecuado de los recursos por parte de CENET en un proyecto de emprendimientos juveniles financiados por la Unión Europea, el cual al parecer tuvo pobres resultados. OIT se comprometió a realizar las investigaciones del caso, así como un seguimiento sistemático a la entidad con la cual ya tiene contratados los servicios de capacitación para los jóvenes y la puesta en marcha de la Oficina Multiservicios en Comayagua.

OIM cuenta con un punto focal pagado por el programa, pero aporta el apoyo administrativo y la capacidad instalada de la Agencia para operar en terreno. Su dedicación al PC no es total, pues al interior de la agencia desempeña otras funciones. El punto focal se mostró satisfecho con el apoyo que recibe de su agencia para implementar los productos que le corresponden dentro del PC y dispone de un carro de la agencia para movilizarse en el terreno cuando se requiere, aunque considera conveniente contar con un recurso humano adicional para actividades de campo.

UNFPA cuenta con un punto focal que es parte de la plantilla de la agencia y un Junior Professional Officer pagado con recursos del F-ODM. Además, aporta algunos recursos económicos propios, aparte de su capacidad instalada para operar en terreno (vehículo, etc.) junto con apoyo administrativo. Para operar en campo contrató a una ONG, CEPROD, que fue capacitada por un experto internacional y a la cual se le hizo seguimiento directo y permanente a través del personal de la agencia y del experto internacional. La dedicación del punto focal al PC es parcial, ya que tiene también otras responsabilidades asignadas en la agencia, por lo que su participación en el PC ha representado una recarga de trabajo, sobre todo considerando la metodología fuertemente participativa con la que opera el Comité Técnico del PC.

Aunque los recursos humanos asignados por las agencias para la implementación del PC parecen suficientes, el equipo técnico se siente un poco desbordado y percibe la necesidad de contar con más personal de campo, teniendo en cuenta el número de municipios en los que opera el PC (23), lo cual podría ser particularmente conveniente en el caso de FAO, OIT y OIM. El apoyo que reciben los puntos focales por parte de sus agencias es considerado adecuado, salvo en los casos ya señalados. Se constató que el acompañamiento técnico es crucial para que las agencias puedan transferir efectivamente su experticia al PC, particularmente cuando los puntos focales no son parte de su staff, por lo que la existencia de eficientes canales de comunicación entre las agencias y sus puntos focales es un aspecto importante del modelo de gestión. El seguimiento a los consultores y ONGs contratadas para operar en el terreno es un factor crucial, seguimiento que fue muy adecuado en el caso de UNFPA. Con respecto a los recursos materiales básicos (sede y automóviles), puede considerarse que son suficientes.

b. Los procedimientos administrativos

La diversidad de estructuras y de prácticas administrativas que poseen las agencias es un factor que ha incidido negativamente en la implementación del PC. De hecho, puede afirmarse que los trámites administrativos son el gran talón de Aquiles del PC. Si bien en el caso de las agencias no residentes estos procedimientos son más demorados y complicados, pues deben pasar por dos o tres países, el problema se presenta en la mayoría de las agencias, salvo en FAO, que cuenta con un fondo destinado a los gastos de operación en el terreno que permite la disponibilidad de recursos permanente.

La demora en los trámites administrativos no sólo ha afectado la ejecución en términos de la oportunidad y calidad de las actividades y en la sincronía que debía existir en el desarrollo de los productos del PC, sino también en las condiciones laborales de algunos de los profesionales vinculados al PC. Demoras en el pago de salarios, especialmente en el caso de UNODC, así como trabas administrativas para el suministro de algunos recursos (celulares), de adecuadas condiciones

de trabajo en la sede del PC (aire acondicionado) y demoras en el reembolso de viáticos, las cuales se han presentado especialmente por parte del PNUD, son inconvenientes, si bien la Unidad de Coordinación, en su componente administrativo, también tiene responsabilidad en esta situación. Dado que PNUD tiene un convenio administrativo con UNODC, existen dificultades en los trámites debido a los distintos procedimientos administrativos de las agencias, lo que explica la demora en el pago de salarios. No obstante, debe señalarse que las demoras en los trámites administrativos del PNUD se deben en buena medida a su afán de ser altamente transparente, aspecto sin duda muy positivo que debe tenerse en consideración.

Apreciaciones similares pueden hacerse con respecto a las demoras en el pago de consultorías y en el suministro de recursos para el desarrollo de las actividades. Dos casos se hicieron evidentes durante la visita al país. En primer lugar, la demora en los pagos a CESADEH por parte de UNICEF, lo que hizo que esta ONG tuviera que financiar con recursos propios muchas de las actividades e incluso los salarios de las personas que contrató para poner en marcha los Programas de Formación a Formadores y de Emprendedurismo para Jóvenes. Dado que su capacidad económica tenía límites, se demoró en pagar el salario del coordinador del programa durante algunos meses, razón por la cual éste se vio en la necesidad de renunciar, afectando tanto la implementación del programa, como la calidad de vida del coordinador, quien tenía obligaciones familiares. De igual forma, para el desarrollo de este programa se requerían algunos equipos (computadores, etc) que UNICEF debía suministrar, lo cual hizo tardíamente afectando las actividades de formación, tal como lo expresaron los jóvenes (Ver anexo 8).

El segundo caso se refiere a Libre Expresión, la ONG contratada para el diseño y montaje de la estrategia de comunicación del PC. Aunque el diseño de esta estrategia es una excelente práctica de interagencialidad, pues las siete agencias aportaron recursos para financiarla y participaron activamente en su diseño, el traslado de los fondos por parte de las agencias al PNUD tuvo demoras. Aunque el contrato con la ONG estipulaba el pago de un anticipo desde su inicio, éste se efectuó después de tres meses con los recursos que OIT le giró directamente, por lo que durante los primeros meses la organización tuvo que financiar con recursos propios muchas de las actividades, que incluyeron desplazamientos a la zona de intervención y la capacitación de un grupo de jóvenes vinculados al PC en el diseño de piezas y estrategias de comunicación para el desarrollo. Aunque algunas agencias transfirieron los recursos al PNUD más rápidamente, la decisión del PNUD fue no hacer ningún pago hasta que todas las agencias hubieran realizado sus transferencias. Esto ocasionó que después de siete meses, la ONG no había recibido el segundo pago y estaba dispuesta a demandar al PNUD, de lo que finalmente se abstuvo.

Es indudable que situaciones como las descritas son a todas luces inconvenientes, no sólo porque afectan los derechos de las personas que laboran para el PC y la ejecución de las actividades, sino el prestigio del SNU en Honduras y el buen nombre del F-ODM que financia el PC. En la reunión con las agencias se planteó que en materia de interagencialidad se habían logrado mayores avances a nivel programático que administrativo, y se reconoció que en este último frente es necesario hacer mayores esfuerzos. No obstante, debe reconocerse que algunas de las agencias han tomado medidas para lograr que los procesos administrativos no constituyan una barrera para la ejecución y se encuentren al servicio de lo programático, tal como se mencionó anteriormente.

c. Dirección, coordinación e interagencialidad

De acuerdo con la estructura de dirección y coordinación definida en el documento del PC, el Comité Directivo es la máxima instancia de orientación y toma de decisiones, cuyo funcionamiento se vio afectado durante la crisis política del 2009, dado que la co-preside el titular de la STSS. Sin embargo, durante buena parte del primer año de implementación del PC, el interés y el respaldo que la anterior Coordinadora Residente (CR) le dio a los tres PC de Honduras fue decisivo. La realización de reuniones periódicas con los coordinadores de los PCs para informarse sobre su marcha, la atención oportuna y la búsqueda inmediata de soluciones a los problemas que se presentaban, la participación en eventos importantes de los PC y la realización de una reunión conjunta con los equipos de los tres PCs para analizar la ejecución y definir mecanismos para acelerarla, son ejemplos de buenas prácticas desplegadas por la anterior CR que influyeron positivamente en el PC-JEM. La atención, apoyo y seguimiento a los PCs disminuyó con el cambio de CR, cuyo nombramiento definitivo aún no se ha producido.

Si bien el Comité de Gestión ha funcionado según lo esperado después de la crisis política, el Comité Técnico es la instancia de coordinación de mayor importancia dentro del PC. Bajo el liderazgo de la coordinadora del PC, que goza de respeto y cuya dedicación, capacidad técnica, de gestión, comunicación, apoyo y exigencia es reconocida y valorada por el equipo técnico y los niveles directivos de las agencias y de los asociados¹⁴, el Comité Técnico se convirtió en el principal escenario de interagencialidad y una instancia de comunicación, concertación y diálogo democrático. Este comité se reúne regularmente una vez al mes en la sede de Comayagua, cuenta con la asistencia regular de los puntos focales de la mayoría de las agencias, y en su seno no sólo se planean y revisan las actividades, sino que se discuten los avances en los productos de las distintas agencias (estudios, modelo de financiamiento, modelo de capacitación, estrategia de comunicación, etc.), los cuales se aprueban o desaprueban. Esto permite que todas las agencias conozcan el trabajo de las demás, lo enriquezcan y lo respalden, de modo que poco a poco se ha generado el sentido de que la marcha y los resultados del PC son una responsabilidad de todos. Igualmente, para los puntos focales las decisiones del Comité Técnico representan un respaldo ante sus propias agencias y, con excepción del Programa de Formación a Formadores desarrollado por UNICEF, cuyo momento de inicio y metodología no fueron del todo compartidos por las agencias pero sí aprobados por la fuerte insistencia de la agencia, el punto de vista y las decisiones del Comité Técnico gozan de legitimidad ante los niveles directivos de las agencias.

Con lo dicho anteriormente se hace evidente que en el PC-JEM la interagencialidad se ha ido construyendo gradualmente y ha exigido un proceso de aprendizaje. En esto ha incidido, la actitud y el compromiso de la mayoría de los puntos focales, así como los lineamientos de la coordinación del PC. Aunque el primer contacto con las alcaldías de los municipios de la zona de intervención se hizo de manera conjunta y coordinada entre todas las agencias en el 2009, y aunque la selección de los municipios obedeció a criterios y procedimientos acordados y compartidos, el inicio de la implementación del PC propiamente se hizo de manera asincrónica, pues a nivel local las agencias iniciaron su labor en tiempos diferentes y se visibilizaron más como agencias que como programa conjunto, lo que generó una percepción de descoordinación en los actores locales. No obstante, las

¹⁴ En ocasiones su liderazgo es percibido por algunos como un poco vertical.

recomendaciones efectuadas por el Secretariado del F-ODM a partir de una misión efectuada en marzo del 2010 y dirigidas a evitar el trabajo fragmentado y promover la interagencialidad, contribuyeron a superar esta debilidad. La insistencia de la coordinación del PC en cuanto a lograr la visibilización del programa como “programa conjunto” a nivel local también ha contribuido a ello, para lo cual se han utilizado estrategias como el diseño del logo del programa y su uso en los materiales informativos y educativos que se han publicado. Por su parte, las agencias también han hecho el esfuerzo de no presentarse como agencias sino como PC, lo cual se pudo constatar durante la gira por la zona de intervención.

Paradójicamente, el ingreso tardío de UNODC al PC hizo que se desplegaran prácticas de cooperación interagencial, como la contribución que efectuó OIT al diseño de las Oficinas Multiservicios (OMS) a cargo de UNODC, a través de la identificación de las instituciones más idóneas en las que podrían funcionar y el inicio del proceso de concertación con los actores locales para su diseño. Una vez se vinculó UNODC, para el montaje de las OMS se construyó una fuerte alianza y prácticas de cooperación entre los puntos focales de las dos agencias, lo que constituye una buena práctica de interagencialidad promovida y respaldada por los directivos de las agencias. Igualmente, PNUD brindó su apoyo para la selección del punto focal de UNODC y la coordinadora del PC mantuvo comunicación permanente con UNODC durante su período de desvinculación, lo que fue reconocido y valorado por sus directivas. Por otra parte, en el marco de esta alianza entre OIT y UNODC se realizó un Seminario Internacional sobre Buenas Prácticas en Empleabilidad y Empresariedad, en cuya organización, convocatoria y desarrollo participaron todas las agencias y para el cual se contó con el apoyo de OIT en la identificación de las experiencias internacionales. Adicionalmente, UNFPA ha jugado un papel significativo en la incorporación del enfoque de género dentro de las distintas acciones del PC y sus aportes en materia de formación en valores son sustantivos.

Igualmente, junto con la financiación y elaboración conjunta de la estrategia de comunicación del PC ya mencionada, durante el 2010 se han dado otras prácticas de interagencialidad. Por ejemplo, UNFPA, OIM y UNODC están trabajando conjuntamente en el diseño de los productos del Efecto 3, PNUD y OIM están haciendo lo mismo en el diseño del Programa de Remesas Productivas y Solidarias, y para la elaboración de los formatos de presentación de planes de negocios del Fondo Revolvente se dio un buen proceso de intercambio de saberes y concertación entre PNUD, FAO y OIT. Lo mismo puede decirse con respecto a las metodologías para la capacitación en empresariedad, para lo cual se hizo un taller en el cual OIT, CENET y FAO intercambiaron su experiencia y se llegó a la producción de un manual que incorporó las fortalezas de las metodologías de las tres entidades. Este diálogo de saberes también se ha promovido y logrado entre aliados del nivel local responsables de los procesos de capacitación de los jóvenes, es decir, entre CENET y FUNIDE que desempeñarán un papel crucial en el montaje y oferta de servicios de las Oficinas Multiservicios.

Adicionalmente, para la definición de los indicadores, metas y el levantamiento de la línea de base del PC también se realizó un trabajo concertado y coordinado y al finalizar el primer año de ejecución programática se efectuó un retiro en el que se evaluó la marcha del PC y se planeó conjuntamente el segundo año. El lanzamiento de la estrategia de comunicación en la tercera semana de noviembre del presente año en los tres departamentos con la participación de los jóvenes y los distintos actores institucionales también ha sido un trabajo conjunto, así como lo será el lanzamiento del PC a comienzos de diciembre.

Ahora bien, si bien UNICEF participó en algunas de estas prácticas de interagencialidad (selección de municipios, estrategia de comunicación, línea de base, asistencia no del todo constante a los comités técnicos), su insistencia en iniciar su Programa de Formación a Formadores sin que se hubiera avanzado en el diseño y montaje de las Oficinas Multiservicios y del Fondo Revolvente resultó problemático, pues los jóvenes que participaron en éste quedaron sin atención una vez culminó el programa y los perfiles de proyectos que elaboraron no corresponden al formato de planes de negocios diseñado colegiadamente y acordado por todas las agencias, por lo que los jóvenes que deseen acceder a los recursos del Fondo deberán hacer ajustes a sus perfiles de proyectos y recibir una nueva capacitación, hecho que ha generado malestar e inconformidad entre los jóvenes, así como entre las mismas agencias que participan en el PC. Por otra parte, durante el desarrollo de este programa a los jóvenes se les anunció la visita de todas las agencias en una fecha determinada, la cual no fue concertada con ellas y, por compromisos previos, las agencias no pudieron realizarla. Esto generó una gran frustración en los jóvenes, que durante los talleres reclamaron con fuerza este incumplimiento. Igualmente, durante el proceso formativo se informó a los jóvenes que todos sus perfiles de proyectos serían aprobados por el Fondo, lo cual ni es posible, ni se acordó interagencialmente. Esto, por supuesto, es otra fuente de malestar e inconformidad entre los jóvenes que ha afectado su percepción del PC. Dado que UNICEF considera que ya culminó su trabajo, los efectos negativos de esta asincronía y descoordinación deberán ser asumidos y superados por las agencias que continúan al frente del PC, como se empezó a realizar en la gira por los departamentos durante la evaluación.

c. La focalización de la intervención, la capacidad del PC y la apropiación de los actores locales

En las intervenciones sociales con frecuencia se presenta una tensión entre la cobertura y la calidad de las acciones. Si se tiene en cuenta que en Honduras 662 mil jóvenes que representan el 52% de la PEA presentan problemas de empleo, y que en los tres departamentos de la zona de intervención del PC existen 264.4 mil jóvenes, de los cuales 43.8 mil no trabajan ni estudian¹⁵, es natural que un programa orientado a la generación de empleo juvenil busque llegar al mayor número de ellos. Esto llevó a que se focalizaran 28 municipios y a que posteriormente, con base en los diagnósticos efectuados, uno sobre las potencialidades productivas a nivel urbano y otro a nivel rural, se priorizaran 23, a pesar de que las recomendaciones del estudio sobre las potencialidades productivas y de absorción de empleo juvenil a nivel urbano recomendó focalizar la intervención en 8 de ellos¹⁶.

El alto número de municipios priorizados dificulta la intervención y la integralidad de las acciones. Por una parte, durante la gira por los departamentos se constató que si bien existe un alto nivel de apropiación en los actores institucionales locales de cuatro municipios (Comayagua, La Esperanza, Marcala y Cane), no se obtuvieron evidencias de que ocurra lo mismo en los otros municipios. De hecho, cuando los jóvenes que participaron en el Programa de Formación a Formadores y se capacitaron como Técnicos de Desarrollo Económico (TDEs), tuvieron que buscar apoyo en las alcaldías de sus municipios para replicar la formación con los Auxiliares de Proyectos de Inversión (APIs). Sin embargo, varios obtuvieron como respuesta de sus alcaldes que no conocían el programa.

¹⁵ Funes, Juan Carlos. *Diagnóstico rápido de las potencialidades de absorción de empleo juvenil en los tres departamentos de la zona de focalización del programa conjunto "Desarrollo humano vía empleo para superar los retos de la migración en Honduras"*. OIT. Tegucigalpa, Diciembre de 2009.

¹⁶ Ibidem.

Igualmente, en el taller de Comayagua con actores institucionales se mencionó que no se estaba llegando a las zonas más lejanas y que se requería una estrategia de comunicación y divulgación del PC más amplia pues en todos los municipios no se conoce suficientemente (Anexo 8).

Por otra parte, el pilotaje sobre la creación y puesta en marcha de las mesas territoriales de empleo (MTE) y las oficinas multiservicios (OMS) se realizará en los mismos municipios mencionados. Aunque se han pensado estrategias para lograr vincular a los demás municipios a las MTE y a las OMS, estas estrategias todavía no están claramente definidas y es previsible que se presenten dificultades para lograrlo, especialmente en aquellos que se encuentran más retirados de las localidades escogidas. De hecho, tanto en el diseño de las MTE como de las OMS que se ha realizado a través de una metodología participativa, los actores institucionales que han participado son solamente de estos municipios, lo que dificulta la apropiación y vinculación de los demás. De igual forma, asegurar el acceso efectivo de los jóvenes de todos los municipios a una oferta de servicios “calificados y fortalecidos” a través del PC también resultará difícil y puede desbordar la capacidad operativa y financiera del PC. Algo similar se puede decir con respecto a la promoción del desarrollo económico local y a la incorporación del tema de empleo en los planes de desarrollo municipal a través de estrategias de incidencia, capacitación y asesoría que sean suficientes en cantidad y calidad (duración, frecuencia, presencialidad, etc). Inquietudes similares surgen con respecto a la capacidad operativa del Fondo Revolvente, el cual empezará a operar en cuatro cooperativas localizadas en solamente tres localidades. Si bien estas instituciones financieras tienen sucursales, el acceso a ellas no es tan claro para los jóvenes de todos los municipios.

Por otro lado, la teoría del cambio del PC propone una estrategia integral de formación de los jóvenes a partir de las acciones de los efectos 1 y 3. Sin embargo, los recursos destinados a las acciones del efecto 3 son limitados y será difícil lograr que se llegue suficientemente a todos los municipios. De hecho, los talleres sobre género y cultura de paz desarrollados por UNFPA en el 2009 tuvieron una baja cobertura (alrededor de 100 jóvenes), la mayoría de los cuales no habían participado en las otras estrategias de formación juvenil del PC. Esto dificulta la integralidad de la intervención, en el sentido de que los jóvenes participen en las distintas estrategias educativas del PC (empleabilidad, empresarialidad, arraigo, identidad, habilidades para la vida, etc), tal como lo propone la teoría del cambio del programa.

En síntesis, el número de municipios priorizados fue alto y puede llegar a desbordar la capacidad operativa y financiera del PC. En los proyectos pilotos, que constituyen un experimento social en los que se busca poner a prueba una hipótesis de acción o teoría del cambio y determinadas estrategias, resulta más conveniente asegurar la calidad y el seguimiento riguroso de las intervenciones, que buscar una alta cobertura. Dado el alto grado de motivación y apropiación que se detectó entre los jóvenes, para quienes el programa significa “trabajo, desarrollo, futuro, progreso, oportunidades, ingresos, prosperidad, felicidad, esperanza y logros”, entre otros significados (Anexo 8), responder a las expectativas que se crearon en ellos es un imperativo ético y una responsabilidad social. Teniendo en cuenta que ya se firmaron acuerdos de coordinación con los alcaldes de todos los municipios priorizados, en los que de manera participativa se definieron los componentes del programa y el rol que pueden jugar en él las municipalidades, el PC tendrá que diseñar estrategias que aseguren la suficiencia, calidad, integralidad y cobertura de todas sus acciones y productos. Así, es evidente que son grandes los retos que enfrenta el programa.

d. La estrategia de comunicación

Además de constituir una excelente práctica de interagencialidad, el diseño, los objetivos, el contenido, las piezas y los dispositivos de implementación de la estrategia de comunicación tienen muchas fortalezas¹⁷. Se trata de una campaña persuasiva orientada a la acción social, fundamentada en un proceso participativo y formativo de jóvenes y apoyada en medios alternativos y algunos medios masivos de comunicación, la cual promueve la no migración de los jóvenes apoyándose en la identidad nacional y en las oportunidades que provee el Programa Conjunto para quedarse en Honduras.

Basada en la teoría de la comunicación para el desarrollo y diseñada por una organización social con amplia experiencia y compromiso social, su lema principal fue construido por los jóvenes y reza así: "Honduras está en vos, aquí es tu norte". El lema constituye un juego de palabras cuyo mensaje esencial es que "tu norte para crecer es donde vos estás, donde creces, donde de la nada creas. No tenés que irte al norte para ser alguien, porque sos vos el norte, vos sos la oportunidad, las ganas y tu norte esta donde ponés el corazón".¹⁸ El documento de la campaña define claramente sus objetivos específicos, el marco conceptual y el enfoque, el público objetivo, el plan creativo, la estrategia de implementación, los medios y soportes y el presupuesto. También da cuenta del proceso a partir del cual se construyó y validó y formula algunas recomendaciones finales. Es un producto muy creativo, sólidamente construido y coherente con sus propósitos, pues recoge muchos elementos de la identidad nacional y es un producto esencialmente autóctono. Adicionalmente, durante su diseño se capacitó a un grupo de jóvenes, que habían participado en las acciones formativas de UNICEF, en técnicas comunicacionales, liderazgo, diseño de campañas sociales y metodologías participativas. Un resultado a resaltar de este proceso es que se cuenta con la elaboración de un perfil de proyecto para implementar una microempresa de comunicación para el desarrollo, el cual se encuentra en el proceso de identificación del capital semilla para su puesta en marcha.

Según las últimas informaciones, el lanzamiento de la campaña se efectuó exitosamente en la semana del 15 al 19 de noviembre del presente año en las cuatro ciudades principales en las que se está concentrando la intervención y, además de contar con la participación de muchos jóvenes durante su organización y desarrollo, al lanzamiento también asistieron actores institucionales locales, junto con el ministro de la STSS que asistió a uno de los eventos. Será necesario que su implementación tenga una cobertura adecuada y sea objeto de un seguimiento sistemático por parte de la coordinación y el equipo técnico. Sus efectos se podrán evaluar con la aplicación final de la encuesta utilizada en la línea de base.

f. Monitoreo y Evaluación

El monitoreo es una acción continua de seguimiento a la implementación de las distintas intervenciones del programa que busca asegurar su calidad e identificar de manera oportuna las

¹⁷ Libre Expresión. *Campaña de Comunicación Social del Programa Conjunto "Desarrollo Humano Juvenil vía empleo para superar los retos de la Migración*. Tegucigalpa, 2010. Documento PDF.

¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

dificultades que se presentan para introducir las medidas que permitan superarlas. Esto se ha realizado de manera permanente en las reuniones periódicas del Comité Técnico, a través de la revisión de productos a su interior, así como del seguimiento a las consultorías contratadas por parte de los puntos focales de las agencias y del acompañamiento que realiza la coordinadora del PC. La Oficial de M&E también ha contribuido a esta labor y participa en los comités técnicos, aunque la localización de la sede del PC en Comayagua dificulta un poco su trabajo. Por ello, antes de la evaluación ya se había acordado fortalecer la comunicación entre la Oficial de M&E y el PC y el comité técnico planteó la necesidad de diseñar un plan de trabajo que defina las acciones de M&E y el aporte de la oficial a cargo de este tema, particularmente en el rastreo de los indicadores en el terreno.

No obstante, las dificultades que se presentaron con la implementación del Programa de Formación a Formadores y de los Laboratorios Organizacionales generó una buena práctica, pues el Comité Técnico solicitó a la Oficial de M&E hacer un monitoreo a estas acciones, lo cual realizó a través de tres talleres con jóvenes de los tres departamentos que se efectuaron terminada la intervención¹⁹. Sus resultados fueron dados a conocer a la coordinadora del PC y al oficial de coordinación de la Oficina del CR del SNU, pero no fue posible ofrecer una retroalimentación directa a UNICEF que se resistió a ello, si bien el producto de este monitoreo fue informado al representante de UNICEF por la Oficina del CR. No obstante, es conveniente realizar una reflexión conjunta sobre esta intervención que permita generar aprendizajes a todas las agencias.

Por otra parte, la Oficial de M&E diseñó el Plan de M&E del PC²⁰ de acuerdo con los lineamientos del F-ODM y el documento “Monitoring & Evaluation System. Learning to Improve”. El plan es coherente con las directrices del F-ODM, define el esquema general de las actividades de monitoreo y evaluación que se deben realizar, especificando los informes que se deben elaborar y las funciones que en esta materia cumplen las distintas instancias de dirección y coordinación del PC (Comité Técnico, de Gestión, de País). Igualmente, define los flujos de información y sus responsables, así como los indicadores para los distintos niveles de resultados esperados, de modo que establece que los indicadores de Efectos y algunos Resultados Interagenciales se medirán a través de la evaluación (línea de base y evaluación final) y que los productos que desarrollan las agencias se medirán a través del monitoreo. Adicionalmente, cuenta con un catálogo de indicadores con las fichas de cada indicador, elaboradas técnicamente de acuerdo con el formato que habitualmente se utiliza para su diseño²¹.

Aunque es un buen Plan de M&E, en la práctica ha tenido dificultades para implementarse a cabalidad. Por ejemplo, la elaboración de los informes semestrales que se deben enviar al Secretariado del F-ODM ha presentado dificultades, frente a las cuales en el presente año se produjo una buena práctica. En efecto, dado que el suministro de información trimestral por parte de las agencias sobre sus avances en sus productos presentó demoras y dificultó la elaboración de los dos primeros informes semestrales que fueron producidos por la coordinadora y revisados por la Oficial

¹⁹ Tróchez, Estela. Reflexión sobre la Intervención de UNICEF. TDE, API y LOT. Comayagua, La Esperanza y Marcala. 21 al 24 de Septiembre 2010

²⁰ Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa Conjunto “Desarrollo Juvenil vía Empleo para Superar los Retos de la Migración”. Octubre de 2009.

²¹ PC-JEM. Catálogo de Indicadores. Octubre de 2009.

de M&E, aunque sobre ellos no se recibió retroalimentación por parte del Secretariado, en el segundo semestre del 2010 se decidió realizar una reunión para consolidar la información del primer trimestre del segundo año, lo cual además de agilizar la recolección de información, promovió el conocimiento y la reflexión conjunta sobre la marcha del programa en sus distintos efectos, resultados y productos y permitió planear las acciones del siguiente trimestre a la luz de esta reflexión. Sin duda, además de facilitar la recolección de información, una reflexión trimestral colegiada y crítica sobre lo realizado que permita introducir ajustes y tomar decisiones para mejorar la intervención es una buena práctica y responde precisamente el sentido que tiene el monitoreo.

Ahora bien, a través de la contratación de un consultor especializado por parte de la Oficina del CR, a quien se asignó el levantamiento de la Línea de Base de los tres PCs, se hizo una revisión de los indicadores y metas del PC-JEM y se diseñó una encuesta que fue aplicada a una muestra departamental con la colaboración de jóvenes participantes en el PC que fueron capacitados y contratados para ello. Dado que no se cuenta con un informe que de cuenta de la metodología empleada ni del diseño muestral, no es posible pronunciarse sobre la representatividad de la muestra ni sobre la pertinencia y rigor de la metodología empleada. Cabe agregar que la definición de indicadores y metas fue participativa y el levantamiento de la línea de base inicialmente contó el apoyo de la Oficial de M&E de los tres PCs y del Observatorio de ODM del SNU. No obstante, posteriormente se presentaron tensiones entre el consultor y la Oficial de M&E, debido a que el primero presentó resistencia frente a las recomendaciones y sugerencias de la segunda.

Lo cierto es que en esta consultoría se han presentado las siguientes dificultades: En primer lugar, el sistema de indicadores del cuadro de mando no es fiel a las definiciones del Plan de M&E porque no hace una distinción y definición apropiada de indicadores según los niveles de resultados del PC: efectos, resultados (outcomes) y productos (outputs). De hecho, varios de los indicadores de “efectos”, especialmente del efecto 1, no son propiamente de efectos sino de productos. En segundo lugar, el cuadro de mando no establece las metas de los indicadores. Y en tercer lugar, se ha presentado un retraso significativo en la entrega del informe por parte del consultor que en la actualidad se encuentra laborando en otro país, quien en una reunión del Comité Técnico dio a conocer algunos resultados preliminares de la línea de base que fueron cuestionados por el comité, el cual solicitó una revisión del trabajo.

Ahora bien, la encuesta diseñada y aplicada para el levantamiento de la línea de base arroja información sobre las condiciones socioeconómicas de los “hogares” y sobre algunas variables de migración (intención y opciones de migración, remesas, retornados), cuya correspondencia con el sistema de indicadores no es del todo clara. Tiene la apariencia de una encuesta para estudiar el fenómeno de la migración a nivel de una muestra de hogares en la zona de intervención, pero no es del todo nítida su correspondencia con el sistema de indicadores del marco de resultados del PC. Aunque en el caso del PC-JEM el levantamiento de la línea de base ha sido más oportuno que en los otros dos PCs, el incumplimiento del consultor han afectado este importante aspecto del modelo de gestión del PC.

En lo que respecta a las metas de los indicadores, las agencias no han definido sus metas anuales, semestrales o trimestrales, lo que dificulta realizar el monitoreo y determinar en qué medida se avanza gradualmente según lo esperado. Y con respecto a las metas de generación de empleo del PC,

el Secretariado del F-ODM recomendó reducir las metas al 40%, lo que se considera pertinente. De acuerdo a ello, y teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de la zona de intervención y la fase recesiva en la que entró la economía de Honduras en el 2009 a raíz de la crisis financiera global, las metas de empleos generados del PC se esperan obtener en un 80% (2.240) por medio de la promoción de la empresariedad y en 20% (840) a través del desarrollo de la empleabilidad. A pesar de esta reducción, las metas quizás siguen siendo un poco ambiciosas, teniendo en cuenta la alta mortalidad que presentan los emprendimientos juveniles. Por ejemplo, en la misma experiencia que CENET presentó en el Taller Internacional sobre Buenas Prácticas en Empleabilidad y Empresariedad²², de los 1355 jóvenes capacitados en el programa, el 52% (712) se vincularon a las 347 microempresas que se crearon a partir de 619 planes de negocios que presentaron factibilidad técnica y financiera. Es decir, solamente el 56% de los emprendimientos juveniles fueron apoyados financiera y técnicamente. De las 347 microempresas que estaban funcionando en el 2008, solamente el 47% de ellas seguían operando en el 2010, lo que significa que se presentó una mortalidad del 53%. Además, debe tenerse en cuenta que estos datos no dan cuenta de la rentabilidad de las microempresas, ni de los ingresos que los jóvenes logran obtener a través de ellas, como tampoco de sus jornadas laborales ni de sus condiciones de seguridad social. Es decir, no se sabe en qué medida la experiencia contribuyó a generar “empleo decente”, tal como busca hacerlo el PC.

Independientemente de si las metas son ambiciosas o no, y teniendo en cuenta el carácter piloto del PC, de lo anterior se desprende la necesidad de diseñar indicadores de seguimiento y evaluación sensibles que permitan determinar en qué medida la teoría del cambio del PC se cumple en la realidad y en qué medida el modelo de intervención que se está probando es realmente una estrategia eficaz para la generación de empleo juvenil, la prevención de la migración y la promoción del desarrollo económico local. La sistematización de la experiencia del PC, prevista para cuando se acerque su finalización, es sin duda una acción pertinente que puede contribuir a dar cuenta de manera detallada del modelo de intervención y de las vicisitudes de su implementación, así como generar lecciones que sean tenidas en cuenta en futuras intervenciones, especialmente si se decide replicar y expandir el modelo en otros departamentos, como espera poder hacerlo la STSS.

e. La coordinación con los otros Programas Conjuntos

Con respecto a la relación que existe entre los tres PCs de Honduras, se pudo constatar que entre el de A&S y JEM existe comunicación informal así como prácticas de cooperación y solidaridad entre las dos coordinadoras, quienes presentan afinidad personal.

Con el PC de C&D se han producido algunas prácticas de cooperación más impersonales, como el suministro de información sobre metodologías para el desarrollo de actividades culturales y sobre contactos y organizaciones culturales solicitadas por el PC-JEM para el diseño de las acciones

²² OIT. *Informe Técnico sobre el Taller internacional de Buenas Prácticas en la Promoción de servicios a la Empleabilidad y Empresariedad juvenil en América Latina*. Programa Conjunto Desarrollo Juvenil vía Empleo para Superar los Retos de la Migración. Comayagua, Honduras, 2010.

formativas dirigidas a promover la identidad cultural y el arraigo, junto con el apoyo para el desarrollo de algunas actividades como el lanzamiento de la campaña de comunicación, durante el cual se presentó una obra de teatro desarrollada en el marco del PC de C&D. Otra buena práctica que debe destacarse es el diseño compartido de los fondos de crédito de los dos programas. De hecho, los consultores responsables de su diseño realizaron un trabajo coordinado y el fondo del PC de C&D adoptó muchos de los elementos del fondo del PC-JEM. La diferencia estriba en que mientras el de C&D optó por colocar todos los recursos en una sola institución financiera, el de JEM decidió hacerlo en cuatro y más adelante ampliarlo a seis. Estas diferencias en la colocación de los recursos serán analizadas durante la marcha para determinar cuál de las dos estrategias es más conveniente.

Como ya se mencionó, la anterior CR del SNU promovió una reunión conjunta entre los tres PCs concentrada en el análisis de la baja ejecución financiera. Aunque cada PC inicialmente trabajó de manera separada, posteriormente los equipos compartieron el fruto de su trabajo. Este tipo de reuniones no se han vuelto a realizar y sin duda es conveniente hacerlo, teniendo como objetivo reflexionar sobre otros tópicos de tipo programático o sobre el contexto de intervención que permitan transferir aprendizajes, así como crear sinergias y complementariedades entre los tres PCs.

3.3. Los Resultados

Para este último nivel de análisis referido a los resultados, se tendrán en cuenta dos criterios: la eficacia en el logro de los resultados y productos y la sostenibilidad del PC.

3.3.1. Eficacia en el logro de los Resultados y Productos

Para cada uno de los efectos del PC, a continuación se presenta una descripción de los avances logrados en sus resultados, así como una valoración de la calidad de sus productos.

a. Efecto 1:

En lo que se refiere al Resultado 1.1. **“Comités Interinstitucionales de Empleo constituidos en las áreas de intervención del PC”**, se efectuó un diagnóstico rápido de las potencialidades productivas y las potencialidades de absorción de empleo juvenil en los tres departamentos de la zona de focalización del PC de alta calidad, se diseñó un Manual Operativo que constituye una herramienta para orientar la conformación y regular el funcionamiento de la Mesa Sectorial de Empleo, las Mesas Territoriales de Empleo y los Comités Interinstitucionales de Empleo Juvenil, el cual también es de alta calidad. El Manual Operativo se utilizó en una consultoría posterior en la que se desarrolló un proceso de concertación con los actores locales, hasta llegar a la construcción de consensos, la conformación de las tres MT y los CI a través de un acta y el diseño de un plan de trabajo para el primer año²³. Dos fortalezas tuvo este proceso: su carácter participativo y el hecho de que se tuvieron en cuenta las particularidades y potencialidades específicas de las localidades en materia

²³ Funes, Juan Carlos. *Diseño del sistema de funcionamiento operativo para la constitución y funcionamiento de las Mesas Territoriales de Empleo y los Comites Interinstitucionales de Empleo Juvenil, en la zona de focalización del programa conjunto “Desarrollo humano via empleo juvenil para superar los retos de la migracion”*. OIT. Tegucigalpa, Septiembre de 2010.

productiva. Si bien las Mesas Territoriales de Empleo son instancias departamentales y algunos municipios han venido participando en su diseño y conformación, aún no es suficientemente claro de qué manera se van a integrar a este mecanismo de participación y coordinación los demás municipios focalizados en cada departamento. Sin duda, el proceso irá mostrando el camino para lograrlo progresivamente. Por otra parte, se tiene previsto articular estas instancias a los Consejos Regionales de Desarrollo en proceso de creación a raíz de la regionalización del país, a través de su participación en la mesa de empleo y desarrollo económico local, lo que resulta muy atinado.

Por otra parte, no resulta conveniente que dentro de los planes de trabajo de estas estructuras de concertación se incluyan acciones que las desvíen de sus fines y las orienten hacia la “ejecución” de actividades, como la realización de un censo local, según la propuesta del consultor responsable de este proceso, para las cuales se requieran recursos financieros.²⁴ No es recomendable que se destine un porcentaje de los intereses ganados por el Fondo Revolvente al funcionamiento de esas mesas, también según la propuesta del consultor, las cuales en su primer año deberán ser fortalecidas a través de procesos de capacitación, no sólo para pensar en el tema del empleo, sino en su articulación con el desarrollo económico local, de modo que tengan una incidencia sustantiva en la inclusión de acciones estratégicas dentro de los Planes de Desarrollo Municipal o en sus planes operativos anuales.

En cuanto al diseño y montaje de las Oficinas Multiservicios (OMS), la consultoría contratada para ello desarrolló un proceso de consulta y diseño participativo a través de comités de trabajo conformados por actores institucionales públicos y privados, así como por jóvenes que han participado en el PC. A través de esta acertada metodología se logró un diseño de las oficinas que tiene en cuenta las particularidades de las localidades en las que funcionarán, su capacidad instalada y sus experiencias previas. Dado que en Marcala estas experiencias y capacidad instalada no existen, se tiene previsto ofrecerle mayor asistencia técnica. El equipamiento de estas oficinas ya se adquirió, se logró empoderar a los jóvenes e involucrarlos no solamente como usuarios de los servicios, sino en acciones de vigilancia y control social, y el paso que sigue una vez que empiecen a funcionar en forma en enero del 2011, es la articulación y el fortalecimiento de los servicios. Es importante mencionar que para el diseño de las oficinas se realizó un viaje a Chile en el que participaron los alcaldes de los cuatro municipios en los que funcionarán, la coordinadora del PC y los puntos focales de OIT y UNODC, con el fin de conocer experiencias consolidadas de este tipo de oficinas en algunos municipios de este país. Este viaje resultó enriquecedor para el equipo del PC y muy estimulante para los alcaldes que demuestran un alto compromiso con la puesta en marcha de las oficinas. De hecho, aunque el PC solamente cuenta con recursos para equipar y financiar el funcionamiento de tres oficinas, el alcalde de Cane se comprometió a poner en funcionamiento una OMS con sus propios recursos. Aunque ya se mencionó que existen preocupaciones con respecto al acceso que tendrán los jóvenes de las zonas rurales y de otros municipios a los servicios de las oficinas, se tiene previsto trabajar con enlaces municipales de las oficinas de juventud o de desarrollo comunitario de las alcaldías, quienes serán capacitados para ello. Aún así, no es del todo claro cómo se ofrecerán, articularán y fortalecerán los distintos servicios en todos los municipios ni cómo se garantizará el acceso a jóvenes sin recursos para desplazarse y/o alojarse en otras localidades. Dado que dentro

²⁴ Comentarios de Juan Carlos Funes en la entrevista realizada el 10 de noviembre con la participación de la Coordinadora del PC.

del resultado 1.3 OIT es responsable de dos productos relacionados con el fortalecimiento de las OMS y de la oferta de asistencia técnica para los jóvenes que todavía no se han implementado, en su desarrollo y con el apoyo de todas las agencias será necesario responder a estos retos.

En el marco del Resultado 1.2. **“Jóvenes acceden a formación para su inserción en el mercado laboral”**, en primer lugar se desarrolló el programa de Formación a Formadores a cargo de UNICEF, mediante el cual se capacitaron 50 jóvenes como TDEs que a su vez capacitaron otros 409 jóvenes como APIs. Aunque los jóvenes TDE valoraron altamente la experiencia que sin duda representó una gran oportunidad para ellos, su desarrollo no se dio en adecuadas condiciones materiales y pedagógicas y el nivel de los jóvenes era muy heterogéneo, por lo que los contenidos de la formación no estuvieron al alcance de todos, dentro de un programa que presentaba un alto nivel de exigencia y evaluaciones constantes. Por otra parte, estos jóvenes tuvieron muchas dificultades para realizar la capacitación de los APIs (efecto multiplicador), pues aunque la estrategia buscaba precisamente desarrollar en ellos la capacidad de gestión y de superar obstáculos, en la mayoría de los casos no lograron obtener los apoyos que se requerían y las condiciones materiales y pedagógicas bajo las cuales desarrollaron su acción formativa con los APIs no fueron las mejores. Además, los jóvenes APIs manifestaron que la calidad de la formación que recibieron de los TDEs no fue adecuada, pues estos últimos no dominaban los temas suficientemente, no respondían sus preguntas, tenían preferencias, no manejaban adecuadamente la autoridad, etc., lo que resulta comprensible dada su condición juvenil (Anexo 8). Por otra parte, el perfil de proyectos que elaboraron no corresponde al formato de planes de negocios que se utilizará para presentar solicitudes de financiamiento al Fondo de Crédito, sus rubros no fueron escogidos teniendo en cuenta las cadenas productivas de mayor potencialidad y, una vez que finalizó la capacitación, los jóvenes quedaron en el aire, pues en ese momento no estaban en funcionamiento las Oficinas Multiservicios ni el Fondo de Crédito. Es decir, no se planeó una estrategia de salida para esta intervención, lo que ha creado frustración e inconformidad en los jóvenes. Se trató, por tanto, de una intervención que presentó dificultades e inoportuna en el tiempo.

En segundo lugar, dentro del Programa de Formación para la Empleabilidad a cargo de OIT se realizó un diagnóstico sobre la oferta institucional de formación laboral en la zona de intervención de buena calidad que se articuló con el diagnóstico de potencialidades productivas antes mencionado, aunque los enfoques de género y diferencial están ausentes en el documento²⁵. Por otra parte, se seleccionó a CENET como la entidad responsable de las acciones de capacitación en empresariedad y empleabilidad y de manera concertada con otras agencias y asociados, se diseñaron y publicaron los materiales que dan cuenta de la metodología que se utilizará en este programa y que son de buena calidad.²⁶ El taller internacional sobre buenas prácticas en la promoción de la empleabilidad y empresariedad ya mencionado fue muy pertinente y enriqueció este producto, si bien resulta aconsejable que las experiencias que se presenten en este tipo de eventos hayan sido evaluadas o al menos sistematizadas, y desafortunadamente la mayoría de ellas carecían de evaluaciones serias que

²⁵ Cabrera, Jorge. *Línea de base acerca de la oferta institucional de formación profesional y propuestas para impulsar la empresariedad juvenil en el marco del programa conjunto “Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración” en Honduras*. OIT, Tegucigalpa, 2009.

²⁶ Manuales para participantes de los Programas de Formación para la Empleabilidad y Empresariedad de la OIT: “Competencias para la Empresariedad Juvenil” y “Competencias para la Empleabilidad Juvenil”.

dieran cuenta de sus efectos o impactos en el largo plazo²⁷.

Dos aspectos de este programa generan inquietudes: en primer lugar, que la capacitación para la empresariedad vaya a tener una duración de solo un mes, teniendo en cuenta que se recibirán jóvenes que cuenten con tan solo la formación primaria básica (6º grado), y que la metodología sea homogénea para todos los jóvenes y no tenga en cuenta su muy probable heterogeneidad. En segundo lugar, también produce inquietud la duración de la capacitación para la empleabilidad, que en este caso solamente tendrá 40 horas (una semana). Es posible que ambos programas no sean suficientes en cuanto a su duración, particularmente el de empresariedad, teniendo en cuenta el tiempo que puede requerir el desarrollo de competencias en jóvenes provenientes de sectores culturalmente desfavorecidos y que han pasado por un sistema educativo formal de baja calidad. En lo que se refiere a la estrategia de inserción laboral a través de prácticas y pasantías de los jóvenes dentro de empresas ya consolidadas, CENET está culminando el documento que diseña esta estrategia que deberá articularse en el Programa de Formación para la Empleabilidad.

En el marco del Resultado 1.3. **“Asistencia Técnica para la Empresariedad”**, en primer lugar, desde el 2009 se viene desarrollando a cargo de FAO el Programa de Microempresas Rurales, altamente valorado por los jóvenes que calificaron muy bien su metodología y se muestran muy satisfechos con la iniciativa (Anexo 8).

A través de este programa que aplica una buena metodología de planificación de los emprendimientos que se pudo observar directamente durante las visitas a la zona rural, en Comayagua se han creado 13 grupos en el que participan 235 jóvenes, en Intibucá 21 grupos a los que se han vinculado 268 jóvenes, y en La Paz 20 grupos que cuentan con 265 jóvenes. En total, se han creado 54 grupos productivos de jóvenes campesinos y de la etnia Lenca, en su mayoría asociativos, en los que están participando 768 jóvenes. Estos grupos presentan distintos niveles de desarrollo de acuerdo con la edad de los jóvenes, por lo que FAO los ha clasificado en tres categorías (15 a 18 años, 18 a 21 y 22 años en adelante) con el fin de brindarles una atención estratégica diferenciada. Para definir los rubros de los emprendimientos juveniles, se realizó un diagnóstico de las potencialidades productivas de los 16 municipios de alta ruralidad en los que FAO desarrolla su trabajo, el cual ha sido una construcción permanente. Aunque el diagnóstico es más descriptivo que analítico y no presenta conclusiones ni recomendaciones, ofrece una caracterización no sólo socioeconómica, sino histórico-cultural de los municipios que arroja elementos para aplicar el principio de respeto a la diversidad cultural²⁸. Adicionalmente, la selección de los rubros también parte de demandas solicitadas por los grupos y responden principalmente a necesidades de seguridad alimentaria, a la generación de mano de obra y a la generación de ingresos en curva ascendente.

Ahora bien, en las visitas a la zona rural se detectó que en el caso de los grupos que se conocieron, los encadenamientos básicos que se dan son comprador-vendedor y que el encadenamiento a otros eslabones mayores aún es incipiente. Aunque la rentabilidad de estos proyectos, para el caso de los que ya habían culminado el ciclo producción y comercialización, no se había calculado y los ingresos

²⁷ Ob cit.

²⁸ Programa de Desarrollo Humano Juvenil vía empleo para superar los retos de la Migración. *Potenciales Productivos de Empleabilidad y Empresariedad*. Tegucigalpa, Octubre de 2010.

mensuales que obtuvieron los jóvenes fueron menores que el salario mínimo legal para la zona rural establecido por el gobierno, el principal valor agregado se da a través de validaciones tecnológicas. No obstante, algunos de los proyectos habían sido muy exitosos, habían logrado desarrollar prácticas agresivas para la comercialización por fuera de la zona rural y aumentar las ganancias. En general, se detectó que para el caso de los hombres estos proyectos complementan sus ingresos y actividades productivas (cultivos propios o familiares, trabajo asalariado estacionario), mientras que en el caso de las mujeres la participación en el proyecto se combina con el trabajo doméstico en el hogar. Por otra parte, dado su carácter asociativo, se evidenció que uno de los grandes logros del programa es la construcción de tejido y capital social, lo cual es un factor que puede contrarrestar la migración que, en el caso de estos jóvenes, se produce más hacia la capital del país o ciudades intermedias. Aunque como ya se mencionó los jóvenes en los talleres manifestaron el deseo de recibir mayor capacitación y asesoría, expresaron preocupación porque algunos de los grupos se desintegran, lo cual es propio de las asociaciones juveniles que se caracterizan por la transitoriedad, y señalaron la necesidad de contar con mayores recursos materiales (equipamientos, etc), FAO ofrece capital semilla para estos emprendimientos y, dado que desarrolla un programa de seguridad alimentaria que se extenderá por varios años, tiene previsto incorporar estos grupos en este último para asegurar su fortalecimiento y sostenibilidad. Adicionalmente, estos grupos también tendrán la posibilidad de acceder a los recursos del Fondo Revolvente.

En segundo lugar, en el marco de este resultado, UNICEF desarrolló el Programa de Emprendedurismo para Jóvenes utilizando la metodología de Laboratorios Organizacionales en Terreno (LOTs). Este programa presentó las mismas dificultades que el de Formación a Formadores pero en mayor grado, así como una alta deserción, la cual se considera propia de la metodología que según reza en el informe elaborado por CESADEH, pretende quedarse con la “crema de la crema”. Aunque los jóvenes reconocen haber logrado muchos aprendizajes y valoran la experiencia, también se mostraron inconformes con los aspectos logísticos y las condiciones materiales en las que se desarrollaron y algunos expresaron no haber obtenido ningún logro. Lo que se detecta a través de los testimonios de los jóvenes y del informe de CESADEH, es que la manera como se adaptó y aplicó la metodología no fue apropiada para la población. De hecho, cuando en el informe se analizan las lecciones aprendidas, se afirma textualmente que “a mayor heterogeneidad social en el grupo, y mayor presencia relativa o proporción de participantes con experiencia laboral relativamente prolongada en el seno de empresas de tipo complejo, mayores posibilidades de éxito del LO. En los demás tipos de curso normalmente este aspecto es irrelevante para el proceso pedagógico y normalmente se busca, al contrario, una mayor homogeneidad. En nuestro caso, la lección aprendida es que debe cuidarse este aspecto en la etapa de selección de los municipios y de promoción de cada LOT y mientras se elabora la estrategia de montaje”.²⁹ Esto significa que la metodología que se aplicó, adaptándola de la propuesta original, no fue la más adecuada para los jóvenes, por cuanto en la zona de intervención del PC la mayoría de ellos no cuentan con este perfil: experiencia laboral prolongada en empresas formales complejas. Es decir, se trató de una intervención que tuvo dificultades en su implementación, alta deserción, frente a la cual los jóvenes expresaron inconformidad y que tampoco contó con una adecuada estrategia de salida.

²⁹ CESADEH. Informe final de actividades correspondientes al periodo mayo 2009 a julio 2010. Programa de Empleo Juvenil para superar los retos de la Migración. 2010. p. 34.

En cuanto al Resultado 1.4. **“Jóvenes acceden a recursos financieros para la creación de micro empresas”**, en primer lugar se realizó un diagnóstico de la oferta y demanda de servicios de financiamiento en la zona de intervención del PC de buena calidad en el que participaron jóvenes de la zona de intervención³⁰, y se diseñó del Modelo de Financiamiento para apoyar sus iniciativas empresariales a través del Fondo Revolvente³¹, el cual es innovador, completo, con características adecuadas para que sea realmente accesible para los jóvenes, pero también con adecuados mecanismos de monitoreo y garantía. El fondo cuenta con un capital de 32 millones de lempiras que se destinarán a brindar capital semilla, créditos y fortalecimiento institucional. El capital semilla busca facilitar recursos dirigidos a la formación y/o adquisición de nuevos conocimientos, así como a la obtención de insumos básicos para iniciar un emprendimiento o una actividad productiva, buscando fortalecer los aprendizajes, haciendo validaciones e innovaciones tecnológicas. Para su puesta en marcha ya se seleccionaron de manera cuidadosa las cuatro instituciones financieras con las que se trabajará, dos de las cuales se encuentran en Intibucá, una en Comayagua y la otra en La Paz. A algunas de ellas ya se les habían transferido parte de los recursos previstos, pues se optó por adelantar un proceso gradual de colocación del capital financiero dependiendo del desempeño que presenten estas entidades que serán objeto de un seguimiento sistemático y fortalecidas a través de procesos de capacitación. Además, las que lo requirieron, fueron dotadas con un software para el manejo contable.

Las cooperativas seleccionadas se muestran muy interesadas en participar en la experiencia y, más que una oportunidad para incrementar su capital financiero, consideran que su participación en el programa les permite llegar a un sector poblacional que consideran pertinente y al que antes no podían llegar, ya que en tanto que cooperativas, su misión es más social que orientada al lucro. Además, los jóvenes cuyos planes de negocios sean aprobados, deberán tomar un curso de educación financiera que les brindarán estas cooperativas. Sin duda, el fondo es crucial dentro de la estrategia de intervención de PC porque asegura la disponibilidad de recursos para los emprendimientos juveniles que, sin ellos, se quedarían en el papel. Aunque en Marcala se mostraron insatisfechos por la selección que se hizo de las IFIs, pues habían propuesto crear una cooperativa de crédito de jóvenes con los mismos recursos del fondo, esta propuesta no se consideró viable, lo que sin duda es correcto. Sin embargo, en el largo plazo la idea puede ser interesante, pues es necesario lograr que en la zona de intervención se consiga una capitalización del sector financiero, como parte de la promoción del desarrollo económico local. PNUD tiene previsto mantener un seguimiento de largo plazo y manejar el fondo aún después de finalizado el PC, hasta asegurar que la transferencia de sus recursos a la zona de intervención se pueda realizar en condiciones que aseguren su adecuada administración y su sostenibilidad. Se estima que con intereses del 11% (en el mercado financiero formal son del 22%) el fondo no es sostenible en el largo plazo, por lo que con el transcurso del tiempo se tomarán decisiones que aseguren su sostenibilidad.

³⁰ PC-JEM. *Diagnóstico de oferta y demanda de servicios de financiamiento en la zona de intervención del proyecto, con miras a la potencialización de mecanismos innovadores diseño y desarrollo de un modelo de financiamiento innovador, para la canalización de los recursos de fondo revolvente y de inversiones del programa conjunto, que incluya además un mecanismo de fortalecimiento institucional para las IFI's locales.* Enero de 2010.

³¹ PC-JEM. *Modelo Innovador de Financiamiento para el Apoyo a las Iniciativas Económico-Empresariales para Jóvenes. Programa Conjunto “Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración” en Honduras.* PNUD, Tegucigalpa, 2010.

En cuanto al Resultado 1.5. **“Programa de Remesas Productivas y Solidarias”**, aunque se reinició el acercamiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores que en el momento presente se encuentra interesada y comprometida con su diseño, éste último aún no se ha realizado y se han tenido algunas dificultades metodológicas. Si bien se han hecho contactos con familiares de migrantes y se contrataron técnicos de la Red de Familiares de Migrantes (Red COMIFAH) para lograr un mejor trabajo en el terreno, logrando producir algunas propuestas de proyectos, no se cuenta todavía con el mecanismo de financiación de los emigrados que se espera lograr a partir de un viaje a USA previsto para el mes de diciembre que realizarán los puntos focales de PNUD y OIM. No obstante, se ha avanzado en el diseño de una campaña de sensibilización sobre el buen uso de las remesas y los beneficios de participar en programas productivos con capital remesa, la cual se implementará a través de medios de comunicación y se está articulando con la estrategia de comunicación del PC.

Por último, dentro del Resultado 1.6 **“Promoción de la participación de las mujeres en el PC”** a cargo de UNFPA, en el 2009 se empezaron a desarrollar talleres de sensibilización sobre equidad de género en localidades de los tres departamentos con una participación de 100 jóvenes, así como talleres con actores institucionales claves y con formadores. Para los primeros se adaptaron materiales diseñados en el Programa Conjunto de Seguridad Humana que son de buena calidad³². Los talleres además de promover la equidad de género, están dirigidos a la construcción de una cultura de paz y a desarrollar habilidades para la vida y de autocuidado en el campo de la sexualidad, logros que fueron reportados por los mismos jóvenes. En efecto, los talleres fueron altamente valorados por los jóvenes, quienes destacaron la utilización de una metodología constructivista y muy participativa que resultó muy adecuada (Anexo 8). No obstante, también manifestaron que eran muy cortos (3 días) y que posterior a ellos no se hizo seguimiento, lo que se comprende porque quisieran continuar con la experiencia y desean una intervención más intensa. Aunque por los recursos financieros disponibles para este producto aumentar la duración no parece posible, lo que preocupa es su baja cobertura y el hecho de que se realizaron con jóvenes que en su mayoría no habían participado en otras intervenciones del PC. Este año se están desarrollando con jóvenes rurales que participan en el programa que adelanta FAO y se están pensando en estrategias que permitan ampliar la cobertura, como la capacitación de funcionarios de CENET para introducir estos contenidos y objetivos en las estrategias de formación para la empleabilidad y empresarialidad.

b. Efecto 2:

En este efecto que busca el fortalecimiento institucional, por la crisis política del 2009 y el cambio de gobierno no se avanzó en el **Resultado 2.1** dirigido a la implementación del **Plan Nacional de Empleo Juvenil**, la incorporación de la inserción laboral en la **Política de Atención al Migrante Retornado** y la inclusión del tema del empleo juvenil en los **Planes de Desarrollo Municipal**.

³² PC-JEM. *Género, Empleo y Prevención de la Violencia. Manual para líderes locales*. Honduras, 2010 y Programa Conjunto de Apoyo a la Seguridad Humana. *Construimos la Paz. Manual para la Prevención de Violencia y Cultura de Paz para participantes de educación no formal*. Octubre de 2008. Edición publicada por el PC-JEM del F-ODM.

Con respecto al Plan de Empleo Juvenil que fue diseñado en el 2007 con el apoyo de OIT y GTZ bajo el liderazgo de la STSS y el INJ, a través de una consultoría contratada por OIT se realizó una consulta con cooperantes, organizaciones juveniles, trabajadores y empleadores para enriquecerlo, se efectuó la estimación de un presupuesto y se adicionó la sección de M&E. Si bien el informe de la consultoría sistematiza los aportes de los participantes, éstos no se incorporan efectivamente en el plan, el cual aún no ha sido aprobado y requiere ser perfeccionado y alineado con el Plan de Nación, en el marco de una política nacional de empleo que se está planteando formular, incorporando en ella el Plan Nacional de Empleo Digno y el Plan Nacional de Empleo Juvenil. El plan propone la creación de una unidad técnica especializada en el tema de empleo juvenil dentro de la Dirección de Empleo de la STSS, lo cual fue aprobado por el actual ministro del ramo pero no cuenta con el respaldo de la sección de modernización institucional de esta cartera, por lo que aunque aparentemente hay una persona responsable de este tema dentro de la STSS, la unidad no está institucionalizada formalmente y sus funciones no se han definido con claridad. Es decir, el cambio de gobierno introduce un nuevo escenario que modifica el lugar que tenía el Plan de Empleo Juvenil en el momento en el que se diseñó el PC, si bien el tema cuenta con el respaldo total del ministro de la STSS, como de la Dirección de Empleo. No obstante, a la labor de coordinación intersectorial para el tema por parte de la STSS le hace falta dinamismo y con esta dependencia no se podido avanzar en el diseño del Atlas de Empleo y Migración del Resultado 2.2.

Esta situación, junto con los cambios institucionales y en los procesos de planificación nacional y local introducidos por el nuevo gobierno, ha dificultado avanzar en la incorporación del tema de empleo juvenil en los planes de desarrollo municipal de la zona de focalización. UNODC ha realizado una fase de indagación y estudio de las nuevas realidades institucionales y normativas en materia de planificación, ha encontrado una gran heterogeneidad en los planes estratégicos de los municipios focalizados y, dado que existe una gran número de organismos internacionales cooperantes que pretenden fortalecer las capacidades de planeación municipal, se está planeando crear un escenario de articulación de la ayuda en este frente. Es importante agregar que con el apoyo de GTZ, la STSS realizó en junio del 2010 un Taller de “Construcción de Sinergias entre las Agencias de Cooperación Externa para el Apoyo al Fomento del Empleo de Jóvenes en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social” en el que participaron AECID, BID, BM, GTZ y NN.UU. Con base en este taller se produjo un documento muy útil y de alta calidad³³, que además de sistematizar la información sobre los 5 programas ejecutados por las agencias de cooperación en el tema de fomento del empleo juvenil, propone mecanismos para la construcción de sinergias y un plan de acciones inmediatas, el cual no se ha implementado.

En lo que se refiere a la Política de Atención al Migrante Retornado, como ya se señaló, en realidad ésta no ha sido formulada. Se cuenta con algunos documentos preliminares y está en vías de firmarse un convenio con la cancillería para apoyar su diseño, para lo cual se planea desarrollar un proceso de consulta con jóvenes y culminar con un documento de política y un plan de acción que sean aprobados.

En cuanto al Resultado 2.2. **Sistemas de Información sobre Empleo Juvenil y Migración**, se está

³³ STSS-GTZ. “Alineamiento de la Cooperación Externa en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social para el Fomento del Empleo de Jóvenes”. Tegucigalpa, 2010.

realizando un trabajo coordinado con la STSS, la Dirección General de Extranjería y la Secretaría de Relaciones Exteriores para poner en operación un Sistema de Información en línea en los Centros de Atención al Migrante. Se han revisado los sistemas existentes, se ha avanzado en el diseño de las variables a incluir en la base de datos y se espera tenerlo listo en mayo de 2011, para posteriormente realizar un proceso de desarrollo de capacidades para su operación. Y en lo que se refiere al fortalecimiento de instrumentos de recolección de información, UNFPA apoyó al Instituto Nacional de Estadística en la aplicación de una encuesta que cuenta con un módulo de migración cuyos resultados saldrán próximamente y podrán ser utilizados para la realización de estudios en profundidad sobre temáticas particulares con base en los datos arrojados por la encuesta.

c. Efecto 3:

Este efecto, cuyo Resultado 3.1 está dirigido a diseñar y fortalecer **Programas de Liderazgo, Identidad y Desarrollo de Capacidades Juveniles**, presenta muy buenos avances en las campañas de sensibilización para prevenir la migración desarrolladas por UNICEF y OIM, a través de o de forma articulada con la Estrategia de Comunicación del PC, respectivamente.

Para el desarrollo de los otros productos, UNFPA, UNODC y OIM construyeron una alianza y están trabajando conjuntamente para diseñar los programas de formación en valores, identidad y arraigo. Para ello contrataron una investigación que estudia diferentes casos relacionados con la migración y que aborda elementos culturales y de orden subjetivo que resultan muy pertinentes para el diseño de los programas, así como la situación de los familiares de quienes emigran, una cara del problema no suficientemente explorada. Dado que dentro de la etnia Lenca no se encontraron migrantes, se ha propuesto estudiar más a fondo los aspectos culturales y las estrategias de sobrevivencia de este grupo asociados con la no migración, lo que sin duda es muy pertinente. El informe de la investigación está en proceso de revisión y ajuste, será publicado el año entrante y, con base en sus evidencias, las agencias procederán a diseñar e implementar estos programas. En este proceso no se ha promovido la participación de los gobiernos municipales y es importante contribuir al desarrollo de capacidades locales para trabajar en este frente, tal como lo manifestaron los actores institucionales en uno de los talleres, durante el cual manifestaron un gran interés en esta intervención.

En cuanto a los Programas Municipales de Liderazgo Juvenil a cargo de UNICEF, no se pudo obtener información sobre su desarrollo, dado que la agencia no participó en las reuniones de Grupo de Referencia y del Comité Técnico que se realizaron durante la evaluación. Si bien como parte de su mandato y Programa de País UNICEF ha trabajado en la creación y puesta en marcha de los Programas de Infancia, Adolescencia y Juventud a nivel municipal y, tal como le correspondía dentro de este producto, en el marco de talleres regionales realizados en todo el país socializó la Ley de Juventud, pues la Política de Juventud aún no ha sido aprobada, estos programas requieren ser fortalecidos y, en el marco del PC, en los municipios focalizados deben ser dirigidos expresamente a promover la organización y participación juvenil para incidir en el tema de empleo, lo cual aún no se ha realizado. Aunque en el informe de CESADEH se reporta que los jóvenes recibieron capacitación en el tema de derechos, ley de juventud y organización juvenil, y que se creó una red juvenil de segundo grado, en la actualidad la red está desarticulada y no puede considerarse que con estas acciones UNICEF haya cumplido a cabalidad con el desarrollo de este producto. No obstante, en la

reunión con las agencias el delegado de UNICEF señaló que UNICEF ya había culminado su trabajo, previsto solamente para el primer año del programa.

3.3.2 La Sostenibilidad

La sostenibilidad de un programa depende, entre otros factores, del grado de alienación y apropiación nacional de sus objetivos y estrategias, del nivel de desarrollo que se alcance en las capacidades de los actores nacionales para continuar con la intervención, así como de la capacidad financiera que exista para mantener las inversiones y las estructuras institucionales creadas y que son necesarias para el desarrollo de las estrategias propias del programa en cuestión. La duración del programa es también un factor a considerar, pues debe ser suficiente para lograr el desarrollo de las capacidades y la consolidación de las estructuras y estrategias propias de la intervención.

Para el caso del PC-JEM, es evidente que se halla alineado y cuenta con un alto grado de apropiación y respaldo por parte del asociado principal, la STSS, así como en el Instituto Nacional de Juventud. No obstante, el cambio de gobierno ha introducido cambios en las políticas y el instrumento fundamental, el Plan Nacional de Empleo Juvenil, debe ser revisado, aprobado y financiado. Es decir, se requiere que el interés y respaldo de la STSS se materialice en la revisión y aprobación del plan, en la coordinación interinstitucional a cargo de la Dirección de Empleo y en la creación efectiva de la unidad técnica responsable del tema de empleo juvenil dentro de esta dirección, para garantizar no solo la sostenibilidad del PC, sino la implementación de algunos de sus productos más importantes a nivel local. Además, la Unidad Técnica requerirá asistencia técnica para lograr su funcionamiento efectivo.

A nivel local, se cuenta con el respaldo decidido de los alcaldes de las cuatro localidades en las que empezarán a funcionar muy próximamente las Oficinas Multiservicios (OMS) y las tres Mesas Territoriales de Empleo, pero el nivel de participación y apropiación de los gobiernos de los demás municipios focalizados no se pudo evidenciar claramente durante la evaluación. Aunque los alcaldes se han comprometido a financiar las OMS cuando se suspenda el apoyo financiero que ofrecerá el PC durante su primer año de funcionamiento, las limitaciones fiscales de estos municipios generan interrogantes sobre la sostenibilidad de las oficinas en el largo plazo, particularmente cuando se produzca el cambio de gobernantes locales. Por otra parte, aunque existe interés en las Mesas Territoriales de Empleo y en los CI de Empleo Juvenil, cuya conformación es considerada por los actores institucionales privados y públicos una experiencia innovadora y útil, la experiencia latinoamericana indica que estos escenarios de coordinación y concertación institucional son frágiles y transitorios. Puede considerarse que la sostenibilidad de estas estructuras institucionales dependerá principalmente de su eficacia, pues si constituyen instancias que realmente producen resultados en el desarrollo económico local y beneficios a la población juvenil, se harán esfuerzos para mantenerlos y se buscarán estrategias para lograr su sustentabilidad financiera, particularmente en el caso de las OMS, lo que se puede dar incluso en los nuevos gobernantes que lleguen. La labor de vigilancia control que despliegan los jóvenes frente al funcionamiento de las OMS, tal como se tiene pensada, puede jugar un papel significativo en su sostenibilidad.

De las anteriores consideraciones se desprende la necesidad de lograr el desarrollo de capacidades, tanto de los actores del nivel nacional como del nivel municipal. Ello requiere comenzar por definir

cuáles son en realidad las capacidades que se requiere fortalecer y, en los distintos resultados y productos que se seguirán impulsando, trabajar en ello como se tiene previsto. De hecho, a partir del 2011 el PC inicia en forma la implementación de las principales estrategias de su modelo de intervención a nivel local (Mesas Territoriales, OMS, Fondo Revolvente, Programas de Formación para la Empleabilidad y la Empresarialidad, Programas para el desarrollo de habilidades para la vida, del arraigo y la participación juvenil), lo que implica el fortalecimiento de capacidades de las alcaldías, de las instituciones financieras, de las instituciones de formación para el trabajo y del sector privado, entre otros.

Es evidente que el desarrollo de estas capacidades en los actores del nivel nacional y local que deberán continuar implementando las estrategias del PC toma tiempo. Lo mismo puede decirse del desarrollo de las capacidades juveniles y, en particular, de la consolidación de los emprendimientos juveniles que se pongan en marcha. Al analizar la duración prevista para el PC con el Comité Técnico, hubo consenso en que se requiere una extensión del programa de seis meses como mínimo, que permita tanto el desarrollo de las capacidades como la consolidación de las estructuras y estrategias del PC, así como la consolidación de los emprendimientos juveniles urbanos y rurales.

Independientemente de si el PC se extiende o no, es necesario diseñar la estrategia de salida. Según la Oficial de M&E de los PCs, en los PC de A&S y C&D ya se ha concertado una estrategia que incluye tres elementos: 1)- La producción y a transferencia de conocimientos a través de la sistematización de las experiencias. Dado que esta modalidad de investigación busca generar aprendizajes sobre la acción y para la acción, es muy pertinente que se realice antes de la finalización del PC, con una metodología participativa que culmine con una fase de validación y difusión. 2)- La transferencia y apropiación de procesos y funciones a cargo del PC a los actores nacionales y locales, si bien esto debe lograrse gradualmente a lo largo de la implementación del PC y no cuando vaya a finalizar. 3)- La transferencia de recursos y tecnologías, dentro de los cuales para el caso del PC-JEM se destacan el Fondo Revolvente, el automóvil y otros activos adquiridos por el PC, como los computadores comprados por UNICEF, lo cual fue solicitado por algunos jóvenes en los talleres, dado que esta transferencia se les anunció.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

Teniendo en cuenta los objetivos y los niveles de análisis propuestos para la evaluación, y con base en lo consignado en las páginas precedentes, se pueden formular las siguientes conclusiones sobre el diseño, el proceso y los resultados del Programa:

4.1.1. Con respecto al Diseño

- El PC-JEM es pertinente y relevante, responde a las necesidades del país y se encuentra alineado con las políticas nacionales, a pesar de los cambios introducidos por el nuevo gobierno y el escenario de transición, incertidumbre y ajuste que se ha creado en materia de planificación nacional y local. Dentro de este escenario juegan un papel preponderante el

Plan de Nación, 2010-2022 y la Visión de País, 2010-2038 que regionalizan el país y crean los consejos regionales de planeación, junto con la SEPLAN.

- El PC-JEM contribuye claramente al logro de algunas metas de dos ODM (1 y 8), se encuentra alineado adecuadamente con uno de los ejes del MANUD de Honduras, cuya evaluación mostró que su principal contribución se ha dado en el terreno de la interagencialidad, dada la temprana fase en la que se encontraba el PC en el momento de la evaluación. Por otra parte, su articulación con los objetivos de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM es evidente y, durante su diseño, los aportes del Fondo fueron sustantivos para mejorar su formulación.
- Tanto durante el diseño como durante el proceso se logró un alto nivel de apropiación y respaldo al PC por parte de su principal asociado, la STSS, así como por parte del Instituto Nacional de Juventud y la Secretaría de Relaciones Exteriores. El nivel de apropiación y respaldo de los demás asociados de nivel nacional no es tan nítido. No obstante, en términos generales el PC posee sustentabilidad política.
- La experiencia previa y experticia de las agencias vinculadas al PC con respecto a sus temas y objetivos, así como sus relaciones consolidadas con algunos asociados nacionales, hacen pertinente su participación en éste y permiten crear sinergias y complementariedades que fortalecen la intervención. Puede decirse que la experiencia y experticia de las agencias en los temas del PC hacen que cuente con sustentabilidad técnica.
- Desde el punto de vista lógico, la teoría del cambio del PC es acertada y propone un modelo de intervención sustentable desde el punto de vista técnico, en la medida en que combina la formación y el desarrollo de capital humano a través de una estrategia integral de acciones educativas y servicios articulados, con el fortalecimiento institucional y la incidencia sobre el entorno por medio de la promoción del desarrollo económico local. Tanto en el diseño como en la implementación existe interdependencia entre sus efectos y la mayoría de sus productos, lo que genera un modelo de intervención sistémico, en el sentido de que la mayoría de sus estrategias están interrelacionadas, aunque en la implementación es necesario fortalecer la conexión entre algunos productos, como el Atlas de Empleo y Migración, la encuesta del INE y los Programas Municipales de Liderazgo Juvenil. Con respecto a otras intervenciones, lo novedoso del PC es la combinación de estrategias para promover el empleo juvenil y prevenir la migración, fenómenos altamente relacionados, por lo que esta combinación le otorga mayor pertinencia y sustentabilidad técnica.

4.1.2. Con respecto al Proceso

- La crisis política y económica del país durante los 18 meses de vida del PC han afectado su implementación y han creado un contexto de intervención, difícil desde el punto de vista político, y adverso desde el punto de vista económico. Dado que se trata de crisis no del todo superadas, es probable que el PC tenga que desarrollarse bajo estas condiciones a lo largo de su ciclo de intervención, aunque seguramente atenuadas. Los cambios de políticas y en materia de planificación, si bien generan inestabilidad, incertidumbre y un desajuste transitorio, constituyen una oportunidad para el PC.
- El modelo de gestión del PC ha sido un proceso de construcción permanente y presenta fortalezas y debilidades. Estas últimas hacen que no pueda considerarse que el PC posea un modelo muy eficiente, aunque es destacable que en medio de las dificultades propias del

contexto y de las estructuras y modalidades de gestión de las agencias, en el momento actual el PC haya logrado un nivel de ejecución financiera cercano a lo esperado, teniendo en cuenta que algunas agencias, durante el segundo año en curso actualmente, todavía están ejecutando recursos comprometidos del primero.

- Los recursos humanos y materiales que las agencias han destinado para la implementación del PC y la conformación de la Unidad de Coordinación, en términos generales pueden considerarse suficientes, aunque parece necesario contar con más personal en campo, teniendo en cuenta el alto número de municipios que se focalizaron en la zona de intervención, lo que resulta más claro en el caso de OIT y FAO. El acompañamiento técnico y la comunicación de las agencias con sus puntos focales es vital para que la experticia de la agencia se transfiera efectivamente al PC, lo cual se ha conseguido de manera adecuada en la mayoría de las agencias, pero debe fortalecerse en el caso de UNODC y PNUD. El seguimiento y la supervisión del trabajo de las ONGs contratadas para operar en el terreno es fundamental, lo cual se dio de manera satisfactoria en el caso de UNFPA.
- Los procedimientos administrativos constituyen el gran talón de Aquiles del PC que, además de afectar la implementación del PC y producir asincronía y ritmos distintos en la ejecución de las agencias, han generado situaciones inconvenientes que afectan los derechos de las personas que trabajan en actividades del PC, el prestigio del SNU en Honduras y el buen nombre del F-ODM. No obstante, las agencias han hecho esfuerzos y han tomado medidas para superar las trabas que se presentan a este nivel, especialmente las agencias no residentes (UNODC y OIT).
- A nivel de dirección, durante la mayor parte del primer año el PC contó con la atención permanente y el apoyo decidido de la anterior Coordinadora Residente del SNU que resultó vital para éste y los demás PCs, en particular durante la crisis política. Una comunicación permanente con la coordinación de los PCs, la atención oportuna y la búsqueda de soluciones a los problemas, la creación de espacios de encuentro entre los PCs y el fomento a la interagencialidad, son algunas de las buenas prácticas que se identificaron en la CR que, sin duda, ejerció el liderazgo esperado por el F-ODM frente a los PCs y dentro del Comité de País. Este respaldo y liderazgo se perdió con el cambio de CR que aún no se ha definido, pues el cargo se encuentra en interinidad.
- La Unidad de Coordinación del PC, si bien se ve afectada por las trabas administrativas, ha tenido un funcionamiento adecuado. La capacidad técnica y de gestión de la coordinadora es reconocida y valorada por el equipo técnico, los niveles directivos de las agencias y los asociados nacionales y locales. Estas competencias, así como su dedicación y compromiso, junto con el mantenimiento de adecuados mecanismos de comunicación interna y externa, le han permitido ejercer un liderazgo eficaz.
- El Comité Técnico constituye el escenario privilegiado para la interagencialidad, funciona de manera regular y efectiva y en su interior se vienen desplegando buenas prácticas de discusión técnica de enfoques y estrategias, de planeación, revisión de productos, así como de monitoreo y evaluación. Aunque el inicio asincrónico de las agencias afectó la percepción local del PC como un todo, produjo una imagen de desarticulación entre las agencias y generó dificultades como las que se presentaron con los Programas de Formación de UNICEF, puede afirmarse que el PC-JEM ha avanzado significativamente en materia de interagencialidad, de lo cual dan cuenta las prácticas y sinergias que se describieron en las páginas precedentes y a lo cual contribuyó la misión del F-ODM realizada en el mes de

marzo. Desafortunadamente UNICEF se ha mantenido un poco al margen de esta dinámica y proceso de construcción, y su trabajo asincrónico, no compartido del todo por las demás agencias en su enfoque metodológico, ha resultado problemático y ha afectado el programa en su conjunto.

- Aunque el procedimiento y los criterios empleados para la selección de los municipios focalizados por el PC fueron adecuados, su número es muy alto y podría llegar a desbordar la capacidad operativa y financiera del PC. Este alto número también parece haber dificultado la apropiación de los actores institucionales de algunos municipios, así como su participación en el diseño de las principales estrategias del modelo de intervención que operarán solamente en cuatro de ellos, para el caso de las Oficinas Multiservicios, y en tres, para el caso de las Mesas Territoriales de Empleo.
- La estrategia de comunicación del PC es una de las mejores prácticas de interagencialidad, lamentablemente afectada por las demoras y trabas administrativas. No obstante, es un producto de alta calidad que contribuirá a la visibilización del PC y se espera que marche sinérgicamente con los demás productos del Efecto 3.
- El PC cuenta con un buen Plan de M&E, coherente con los lineamientos del F-ODM que, no obstante, no se ha podido implementar a cabalidad. Aunque hay avances en el Comité Técnico en materia de monitoreo, particularmente para la producción de los informes requeridos por el F-ODM, existen demoras en la construcción de la línea de base del PC. En cuanto a las metas de los indicadores del marco de resultados, no se han definido las metas semestrales y/o anuales de los productos que permitan hacer un seguimiento efectivo al proceso de implementación. Por otra parte, si bien fue muy pertinente la reducción de las metas de generación de empleo en un 40% por recomendación del F-ODM, debe tenerse presente que conseguirlas sigue representando un gran reto y que es necesario ir identificando en la práctica los factores de éxito y de fracaso que inciden en la consolidación o mortalidad de los emprendimientos juveniles, teniendo en cuenta que el 80% de las metas de generación de empleo es esperan lograr a través de ellos.
- La Oficial de M&E demostró un alto grado de conocimiento del PC, aunque se ha planteado la necesidad de que se acerque más a éste, teniendo en cuenta que su localización en Comayagua dificulta los procesos de comunicación. El equipo técnico propone el diseño de plan de trabajo para apoyar el PC en este frente.
- En cuanto a la coordinación con los demás PCs, se identificaron prácticas de cooperación y solidaridad a nivel de las coordinadoras de los PCs de A&S y JEM, y otras más técnicas entre el PC-JEM y el PC-C&D, como el apoyo a actividades y el suministro de información, dentro de las que se destaca el trabajo coordinado para el diseño de los fondos de crédito de los dos PC.

4.1.3. Con respecto a los Resultados

- Los avances en los resultados interagenciales y los productos de los tres efectos del PC permiten considerar que el Efecto 1 presenta un nivel de eficacia medio-alto, el Efecto 2 un nivel bajo, y el Efecto 3 un nivel medio.
- Los avances en el Efecto 1 son muy importantes, pues en él se concentra el 80% de los recursos y las principales estrategias del modelo de intervención para la promoción del empleo juvenil a nivel local, las cuales se han diseñado con base en diagnósticos de buena

calidad y a través de estrategias participativas muy apropiadas que han tenido en cuenta las particularidades de los contextos y han construido sobre lo existente. En efecto, en el momento actual las principales estrategias y productos de este efecto están próximos a ser lanzados y puestos en funcionamiento: las Mesas Territoriales de Empleo y los CI de Empleo Juvenil, las Oficinas Multiservicios, el Fondo Revolvente y los Programas de Formación para la Empleabilidad y la Empresarialidad.

- El Programa de Microempresas Rurales ha sido exitoso, cuenta con 54 grupos productivos asociativos en los que participan 768 jóvenes campesinos y de la etnia Lenca. Aunque los grupos presentan niveles de desarrollo variados y su capacidad para generar ingresos aún es un poco limitada, por lo que requieren continuar recibiendo asistencia técnica y acceder a recursos financieros, el Programa es altamente valorado por los jóvenes, su metodología es muy adecuada y se está perfeccionando, y ha mostrado ser muy eficaz en la construcción de capital social. Sin embargo, en algunos casos los rubros de las microempresas no corresponden claramente a las potencialidades ni a las cadenas productivas de las zonas de intervención, en buena medida porque responden a necesidades de seguridad alimentaria y a las demandas de los mismos grupos.
- Los Programas de Formación a Formadores y de Emprendedurismo Juvenil fueron inoportunos en el tiempo, la adaptación que se hizo de la metodología original tuvo dificultades y presentaron algunas carencias en su implementación. Aunque los jóvenes valoran la experiencia formativa que vivieron en ellos, también se muestran inconformes con algunas de sus características y, en particular, con el hecho de que los perfiles de proyectos que elaboraron quedaron en el aire y deberán ser ajustados para poder acceder a los recursos del Fondo de Crédito. Adicionalmente, para la selección de los rubros de los perfiles de proyectos no se tuvo en cuenta las potencialidades y cadenas productivas de la zona de intervención.
- Se registra una cierta demora en el diseño del Programa de Remesas Productivas y Solidarias que ha presentado dificultades metodológicas, la cual incide en el nivel de eficacia alcanzado en este efecto. El Programa de Promoción de la Equidad de Género y la Participación de la Mujer es de alta calidad y muy apreciado por los jóvenes, cuenta con buenos materiales educativos, si bien su cobertura es un poco limitada.
- En cuanto al Efecto 2, el nivel bajo de eficacia se explica en buena parte por la crisis política del país y el cambio de gobierno. Concretamente, se debe a la no aprobación del Plan Nacional de Empleo Juvenil que afecta la incidencia sobre los Planes de Desarrollo Municipal y el funcionamiento de las Mesas Territoriales de Empleo, a la inexistencia de la Política de Atención al Migrante Retornado y a la demora en el diseño del Atlas de Empleo y Migración. No obstante, ya se cumplió con la aplicación del módulo de migración en la encuesta del INE y hay avances importantes en la construcción de las bases de datos sobre migrantes retornados. Es importante señalar que en el país existen cinco programas apoyados por la cooperación internacional dirigidos a promover el empleo juvenil, sobre los cuales se dispone de información sistematizada, así como un plan de acción para fomentar su alienación y articulación, cuya implementación, bajo el liderazgo de la STSS, no se ha realizado.
- En cuanto al Efecto 3, su nivel medio de eficacia se debe a los avances en las estrategias de comunicación para la prevención de la migración y al estudio realizado para diseñar los programas de promoción del arraigo, la identidad y las habilidades para la vida que fue muy

pertinente. Sin embargo, a este proceso no se ha vinculado a los gobiernos municipales. Por otra parte, sobre los avances de los Programas Municipales de Liderazgo Juvenil no se obtuvieron evidencias. Lo que resulta claro es que requieren ser orientados de manera clara hacia los fines del PC y la promoción de la organización y participación juvenil es algo en lo que aún es necesario trabajar.

- En el momento actual el PC no tiene garantizada la sostenibilidad ni ha definido su estrategia de salida. Aunque existe una alta apropiación de los principales asociados nacionales, así como de los actores institucionales del nivel local de los cuatro municipios en los que se ha concentrado el diseño y el montaje de las principales estrategias del PC, su continuación es incierta por las limitaciones financieras de los gobiernos municipales y dependerá de su eficacia y del grado de desarrollo de capacidades que se alcance, para lo cual se requiere tiempo y acciones de fortalecimiento institucional estratégicamente orientadas. La consolidación de las microempresas rurales y de los emprendimientos juveniles urbanos también requiere una asistencia técnica y financiera prolongada y eficaz.

4.2. Recomendaciones

Para fortalecer la implementación del PC y la eficacia y sostenibilidad de sus resultados se considera recomendable lo siguiente:

4.2.1. Con respecto al Diseño

- Dado que el diseño del PC está sustentado en una teoría del cambio acertada, es crucial ser coherente con ella e implementar el Programa de acuerdo con sus hipótesis de acción. Esto significa que es necesario asegurar la integralidad de las acciones educativas dirigidas a los jóvenes y una oferta de servicios para la empleabilidad y la empresarialidad articulada y fortalecida, así como ser fiel al enfoque de desarrollo económico local y a la estrategia de cadenas productivas y de valor propuestos por el modelo.
- Para lograr esto último, se recomienda que el Comité Técnico adelante una reflexión teórica sobre el tema del desarrollo económico local, estudie experiencias y estrategias exitosas cuyas evaluaciones demuestren su eficacia, y transfiera este conocimiento a las Mesas Territoriales de Empleo y a los CI de Empleo Juvenil, en cuyo seno se puede socializar el diagnóstico rápido de potencialidades productivas elaborado por OIT que incluye un valioso análisis de las cadenas productivas de mayor potencialidad en la zona de intervención. Es importante que en estos espacios de concertación se logre comprender que la promoción del empleo juvenil se encuentra íntimamente asociada a la promoción del desarrollo económico local, de modo que la incidencia sobre los planes de desarrollo municipal, en la cual deben tener un papel protagónico estas instancias, debe tener este enfoque y evitar limitarse a la inclusión y financiación de acciones puntuales dirigidas a las jóvenes. La experticia de PNUD en materia de desarrollo local, así como de FAO en el campo del desarrollo rural, debe aprovecharse y canalizarse más decididamente hacia el Comité Técnico para lograr este propósito.

- En armonía con lo anterior, es necesario asegurar que los rubros de los emprendimientos juveniles se seleccionen de acuerdo con este enfoque y con la estrategia de cadenas productivas de mayor potencialidad, para lograr no sólo su rentabilidad, sostenibilidad y la capacidad de generar ingresos y autoempleos dignos, sino precisamente su articulación sinérgica con una planeación estratégica del desarrollo económico local.
- La implementación coherente del modelo de intervención requiere que la interdependencia de los tres efectos que se buscan, así como la articulación de sus resultados y productos lograda hasta ahora, se mantengan y se fortalezcan. Fortalecer estas conexiones requiere seguir avanzando en la interagencialidad, así como lograr la articulación de algunos productos cuyas relaciones dentro del modelo sistémico de intervención no son claras o son débiles (Programas Municipales de Liderazgo Juvenil, Atlas de Empleo y Migración, Encuesta sobre Migración del INE).

4.2.2. Con respecto al Proceso y al Modelo de Gestión

- Para seguir avanzando en la interagencialidad es recomendable mantener la dinámica del Comité Técnico, los esfuerzos, las alianzas y las buenas prácticas que se vienen desplegando, y lograr que UNICEF contribuya a definir e implementar las medidas que se requieran para superar las dificultades que se presentaron con los jóvenes que participaron en sus programas de formación. También es conveniente que UNICEF presente un informe sobre la implementación de los Programas Municipales de Liderazgo Juvenil y se comprometa a reorientarlos hacia los fines del PC, así como a fortalecerlos, aunque su participación en el PC se haya previsto solamente para el primer año.
- La agilización y simplificación de los procedimientos administrativos es fundamental para lograr la eficiencia del modelo de gestión. Aunque se han tomado medidas para superar los problemas que se presentan en este terreno, aún se requiere fortalecerlas. Es necesario evitar que se presenten situaciones que afecten los derechos de las personas y su calidad de vida, y garantizar que los puntos focales y los consultores que se contratan, tanto personas naturales como jurídicas, dispongan de manera oportuna de los recursos financieros y materiales que requieren para operar en el terreno. También se deben garantizar adecuadas condiciones laborales para el equipo técnico de base.
- Puede ser útil realizar un encuentro entre el personal técnico y administrativo de las distintas agencias con participación de niveles directivos, para compartir y analizar las estructuras y modalidades administrativas de las distintas agencias e identificar sus fortalezas y debilidades, generar aprendizajes, compartir información y formular propuestas específicas para avanzar en la eficiencia administrativa.
- Se recomienda analizar en qué medida se requiere aumentar el personal de campo que labora en el PC, dada el alto número de municipios focalizados y a los cuales hay que llegar de tal manera que en cada uno se cumpla la integralidad de las acciones y la implementación

sistémica de sus estrategias y productos, lo cual es particularmente pertinente en el caso de OIT y FAO. Puede ser recomendable que a partir del 2011, dependiendo de la dinámica que se produzca y en función de la respuesta que se tenga por parte de los municipios, se prioricen y concentren las acciones en un número menor de ellos, para aumentar la calidad y eficacia de la intervención. La dispersión de la intervención, por lo que implica en términos de costos de operación y desplazamientos por carreteras en malas condiciones, representa una amenaza a la calidad y la eficacia.

- Para promover la interagencialidad, es importante recuperar el respaldo y liderazgo del CR del SNU en lo que atañe a los tres PCs, así como impulsar la coordinación y complementariedad entre éstos. Ello se puede realizar a través de encuentros de reflexión entre los equipos de los distintos PC, sobre tópicos programáticos, de gestión y relativos a las condiciones del contexto, los cuales permitan compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como crear sinergias. La Oficina del CR y la Oficial de M&E pueden jugar un papel importante en este frente.
- Es aconsejable que en el diseño del nuevo MANUD, cuya elaboración está en curso, el PC tenga un lugar claro. El tema de la promoción del empleo juvenil y de la prevención de la migración es muy probable que siga ocupando un lugar destacado en la agenda pública nacional, de modo que los aprendizajes ganados en el PC puedan capitalizarse y varias de las agencias, en particular OIT, PNUD y FAO, pueden seguir trabajando en este frente.
- Se requiere fortalecer la implementación del Plan de M&E y revisar algunos de los indicadores que aparecen en el Marco de Resultados del PC. En particular, es conveniente revisar los indicadores del Efecto 1, de tal modo que sean realmente de efecto y no de producto, así como formular indicadores más sensibles que permitan dar cuenta de los resultados del PC en materia de empleabilidad y empresariedad en los jóvenes, así como del funcionamiento y de los logros de sus principales estrategias (ver anexo 9). Es urgente lograr la entrega del informe de la línea de base y su base de datos, particularmente de la encuesta, para tomar las medidas que se requieran para cualificarla antes de que avance la implementación del PC. La Oficial de M&E debe jugar un papel importante en el perfeccionamiento y medición inicial de los indicadores.
- Para garantizar la evaluabilidad del PC, y particularmente de sus efectos, es necesario construir y alimentar de manera permanente una base de datos sobre todos los actores institucionales y juveniles que participan en las distintas estrategias del PC, lo cual también se requiere para poder suministrar la información que solicita el Secretariado del F-ODM sobre sus indicadores. Es conveniente que la Oficial de M&E defina la ruta y los procedimientos que se requieren poner en marcha para poder suministrar información válida y confiable al F-ODM sobre los indicadores establecidos para la ventana de JEM.
- Los procesos de monitoreo y seguimiento a las distintas intervenciones son fundamentales. Se recomienda que, tal como se tiene previsto, el seguimiento al Fondo de Crédito sea muy cuidadoso, así como al funcionamiento de las Mesas Territoriales de Empleo, de las Oficinas Multiservicios, a la implementación de la Estrategia de Comunicación y a los Programas de

Formación para la Empleabilidad y la Empresarialidad. También es aconsejable que los resultados de estos programas de capacitación, en cuanto al desarrollo de competencias en los jóvenes, sean evaluados una vez que culminen, para determinar en qué medida su duración, sus contenidos y sus estrategias pedagógicas son suficientes, pertinentes y eficaces e introducir los ajustes que se requieran. Tener en cuenta la heterogeneidad de los jóvenes es muy importante, de modo que los grupos que se conformen para los procesos de capacitación sean adecuados en cuanto a su tamaño y a las características de sus miembros. Estrategias de asistencia técnica y de capacitación diferenciadas, como las que FAO está diseñando para los grupos juveniles rurales teniendo en cuenta sus características y grados de desarrollo, constituyen una buena práctica altamente recomendable.

4.2.3. Con respecto al logro de Resultados y la Sostenibilidad del PC

- Dada la importancia que tienen las Oficinas Multiservicios dentro del modelo de intervención, se requiere que éstas garanticen una oferta de servicios realmente articulada, fortalecida y accesible para los jóvenes de todos los municipios. Es decir, tal como se tiene previsto, se deben identificar los servicios locales existentes en “todos” los municipios, conectarlos con las OMS y fortalecerlos. Es necesario poner a prueba la estrategia de los enlaces municipales hasta ahora prevista para lograr el acceso de los jóvenes de todos los municipios a las OMS y monitorear cuidadosamente su funcionamiento para tomar medidas y buscar otras alternativas en caso de que presente dificultades. El 2011 será un año crucial para operacionalizar la estrategia, por lo que requiere asistencia técnica y monitoreo permanente, así como la articulación efectiva de los otros productos que según el modelo sistémico de intervención deben conectarse con ella.
- Tal como se tiene previsto, es crucial garantizar la asistencia técnica que se ofrecerá a los emprendimientos juveniles que accedan a los recursos del Fondo de Crédito. Un seguimiento sistemático a estos emprendimientos para identificar factores de éxito y de fracaso es altamente recomendable y permitirá ir generando aprendizajes que se usen tanto en el diseño de nuevos emprendimientos, como en el mismo proceso de asistencia técnica. La experiencia latinoamericana en materia de emprendimientos juveniles indica que grupos juveniles asociativos muy numerosos no son muy exitosos, que su capacidad para generar ingresos suficientes para todos sus miembros es un poco limitada y que suelen ser frágiles por las características de la condición juvenil. Los emprendimientos de tipo familiar suelen tener mayor sostenibilidad, por lo que se recomienda tener en cuenta este aspecto.
- Es conveniente que la apropiación y el respaldo del principal asociado del PC, la STSS, se materialicen en la revisión, alienación con los nuevos planes nacionales, la aprobación y financiación del Plan Nacional de Empleo Juvenil, así como en la creación de la Unidad Técnica especializada en empleo juvenil dentro de la Dirección de Empleo. Esta unidad deberá recibir asistencia técnica para su funcionamiento y bajo el liderazgo de la Dirección, se requiere avanzar en la coordinación interinstitucional e intersectorial, así como poner en marcha el plan de acción diseñado con el apoyo de GTZ para alinear y crear sinergias entre los organismos y programas de cooperación internacional dirigidos al fomento del empleo juvenil. Hacer efectiva la propuesta de articular la cooperación internacional en la asistencia

técnica ofrecida a los municipios para la elaboración de sus planes de desarrollo es altamente conveniente.

- Se recomienda tener en cuenta que un plan de empleo juvenil debe ser parte de una estrategia de múltiples intervenciones dirigidas a los jóvenes, que se inicie incluso a una edad más temprana que la estipulada edad laboral y que ataque diferentes causas a lo largo de la vida del individuo, empezando por un desarrollo infantil temprano, acumulación de capital humano durante la época escolar, oportunidades de uso alternativo y creativo del tiempo libre, junto con programas de formación para el trabajo, de intermediación laboral y de fomento a la empresarialidad. Se deben diseñar diferentes políticas y estrategias articuladas para afectar diferentes aspectos del problema, teniendo presente que las intervenciones, cuando el joven ya está desempleado, son más costosas y menos efectivas. Lo anterior conduce a señalar que es muy difícil promover el empleo juvenil, sin aumentar la cobertura y la calidad del sistema educativo formal de Honduras. Una política de largo plazo y estratégica para enfrentar el problema, requiere tener en cuenta el lugar que ocupa la educación formal, tanto como causa y como solución del problema. Aunque el plan busca el desarrollo tecnológico, así como la revisión curricular de los programas de la educación formal para acercar la oferta educativa a la demanda del mercado laboral, no tiene en cuenta el gran déficit en materia de cobertura de la educación que presenta el país. Dados los objetivos del Plan de Nación en este campo, se pueden considerar como parte del Plan de Empleo Juvenil, al igual que sus estrategias generales.
- Teniendo en cuenta el importante papel que cumplirán las Mesas Territoriales de Empleo en la implementación del Plan de Empleo Juvenil, es importante definir con precisión las capacidades que se busca desarrollar en sus actores y dirigir la capacitación y asistencia técnica de manera estratégica hacia ellas. También es recomendable que sus planes de acción sean realistas y no se desvíen de sus fines como instancias de concertación y no de ejecución. En el 2011, a partir de su propia dinámica y de la creación y puesta en marcha de los consejos regionales de planeación, será necesario ir probando y afinando los mecanismos que se utilizarán para vincular los demás municipios a estas mesas y para articularse con los consejos regionales, lo cual puede contribuir a promover el desarrollo regional, el cual podría tener efectos positivos sobre la generación de empleo juvenil y el mismo desarrollo económico local, y el cual constituye uno de los grandes desafíos que propone el nuevo Plan de Nación.
- Es importante vincular a los gobiernos municipales en el diseño y/o implementación de los programas de formación juvenil del Efecto 3. Se recomienda socializar los resultados del estudio de casos sobre los factores subjetivos y culturales asociados con la migración con los actores institucionales del nivel local y hacerlos partícipes de estas estrategias. A pesar de las restricciones financieras que existen para estos programas, es importante lograr una buena cobertura para asegurar la integralidad de las acciones educativas dirigidas a los jóvenes, a través de mecanismos como los que UNFPA está diseñando (incorporación del tema de género en los programas de formación en empleabilidad y empresarialidad a través de la capacitación de los docentes y la inclusión del tema en los talleres de formación de CENET). La conexión de estos programas con las oficinas de juventud de los municipios y/o con el

Programa de Infancia, Adolescencia y Juventud es muy conveniente.

- Para garantizar la sostenibilidad del PC, se requiere aumentar el nivel de apropiación de todos los municipios de la zona de intervención promoviendo una mayor participación de los actores institucionales en los distintos productos de los efectos 1 y 3, definir con precisión cuáles son las capacidades que es necesario desarrollar en ellos y dirigir estratégicamente los procesos de capacitación y asistencia técnica al desarrollo de estas capacidades.
- Para lograr este fortalecimiento institucional, así como la consolidación de los emprendimientos juveniles urbanos y rurales, se recomienda extender la duración del PC como mínimo seis meses.
- Cualquiera sea la duración, es conveniente que el PC defina su estrategia de salida, para lo cual puede tener en cuenta los componentes de la estrategia definida para los otros PC y mencionada anteriormente. Es altamente recomendable que la manera como se maneje la transferencia del Fondo de Crédito contribuya a la capitalización financiera de la zona de intervención.