

Estudio de Caso

Fondo de empleo juvenil en Serbia

BELGRADO

ODS abordados



Este caso de estudio está basado en el programa conjunto **“Apoyo a las iniciativas nacionales de promoción del empleo juvenil y gestión de la migración en Serbia”** [Leer más](#)

SECCIONES



Más info:

www.sdgfund.org

AGENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARTICIPANTES:





I. RESUMEN

El programa conjunto “Apoyo a las iniciativas para la promoción del empleo juvenil y gestión de la migración” (el programa) combinó los objetivos de empleo y política social y los integró en los objetivos a largo plazo en Serbia.

La transición a una economía de mercado, años de conflicto y recesión económica empeoró la situación de muchos jóvenes en Serbia. Aproximadamente 500.000 jóvenes abandonaron el país entre 1991 y 2001 en busca de mejores condiciones de vida, mientras que cientos de miles de refugiados y desplazados ejercieron una presión dramática en el mercado laboral del país. Tras el Acuerdo de Readmisión firmado por Serbia y la Unión Europea en 2007, se estimó que entre 100.000 y 150.000 individuos regresarían al país, de los cuales más del 40% de ellos se esperaba que se establecieran en los distritos de Pcinjski, Backa del Sur y Belgrado.

En este contexto, el programa fue diseñado para contribuir al desarrollo general del país y asistir a las instituciones nacionales para cumplir con sus objetivos. El diseño del programa se basó en el conocimiento, experiencia y lecciones aprendidas por los organismos de la ONU participantes y las instituciones nacionales de empleo juvenil y migración. El programa desplegó una estrategia en tres frentes abarcando políticas, instituciones y programas que convergieron para ofrecer servicios integrados de empleo y servicio social, enfocándose en los hombres y mujeres jóvenes desfavorecidos

que habían sido migrantes en los distritos de Backa del Sur, Belgrado, Nisavski, Pomoravski y Pcinjski. Se centró en tres resultados interrelacionados dirigidos a:

- Desarrollar políticas basadas en las evidencias sobre empleo juvenil y migración;
- Fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales para diseñar un mercado laboral y servicios sociales integrados alineados con los objetivos de las políticas; y
- Apoyar a las instituciones locales para que implementen programas de empleo y servicios sociales innovadores.



Aleksandar, un beneficiario del programa, ahora orgulloso propietario de una estación de lavado de autos



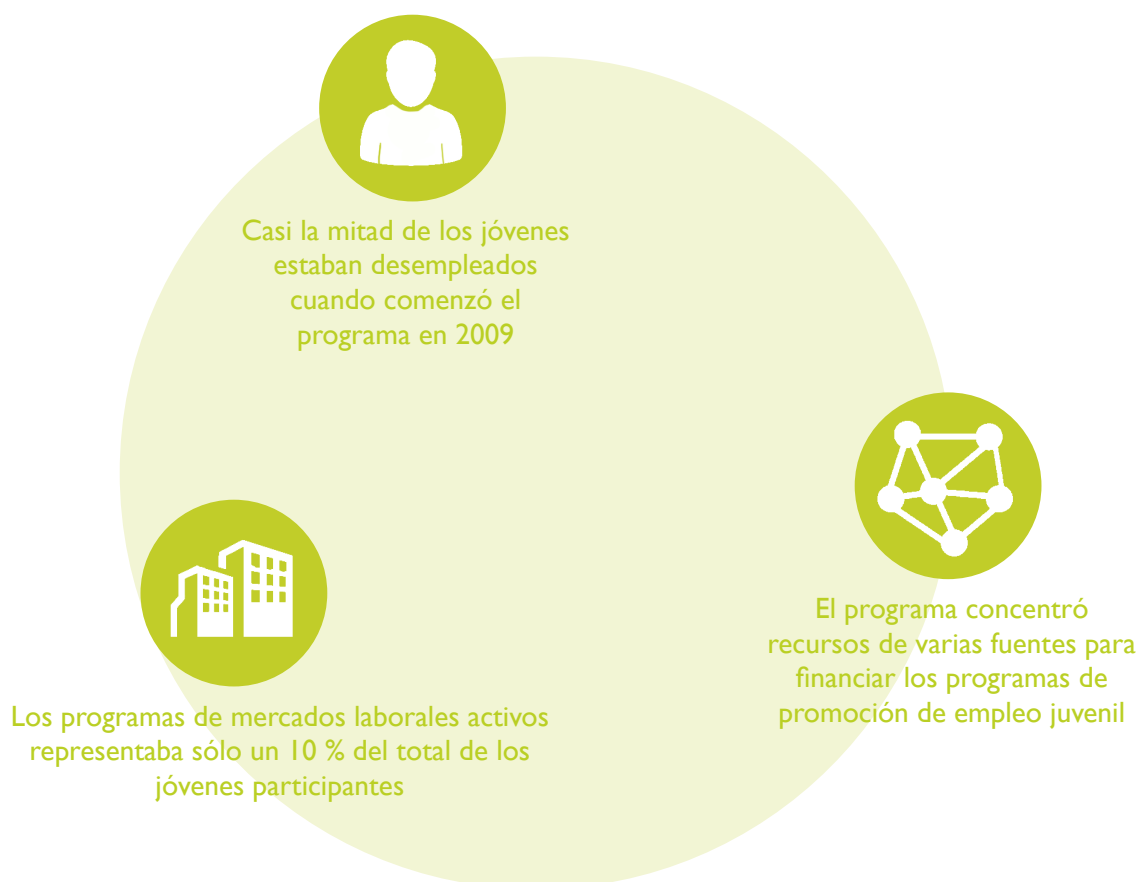
2. SITUACIÓN INICIAL

Casi la mitad de los jóvenes estaban desempleados cuando comenzó el programa en 2009. El programa trabajó con el Gobierno para aumentar el empleo juvenil, especialmente para los hombres y mujeres desfavorecidas y la minoría Roma, y a su vez reduciendo el impacto negativo de la migración irregular y el retorno.

En Serbia, el ministro a cargo del empleo y el Servicio Nacional de Empleo (SNE) planificaron políticas de mercado laboral activo (PMLA). Los fondos fueron otorgados a oficinas de empleo locales en base al presupuesto anual disponible y la situación del desempleo en la zona de captación específica. El financiamiento de las PMLA fue obtenido del presupuesto del gobierno, territorios autónomos y el gobierno local, contribuciones del seguro de desempleo y donaciones. En 2010, el importe total asignado a las políticas de mercado laboral activo para ayuda en la búsqueda de empleo, subsidios de empleo, programas de formación para el mercado laboral, esquemas de auto-empleo y

programas de pasantías destinadas a escuelas secundarias y graduados universitarios fue de 45 millones de dólares americanos. El mismo año, la proporción de jóvenes en riesgo —aquellos con un bajo nivel de educación, minorías, refugiados y desplazados— referidos a los programas de mercados laborales activos representaba sólo un 10 % del total de los jóvenes participantes (edades 15-19), a pesar de ser la población joven más grande registrada en el SNE.

Para apoyar a las instituciones del mercado laboral a implementar programas integrados de mercado laboral activo destinados a jóvenes desfavorecidos, el programa decidió reforzar y expandir el Fondo de Empleo Juvenil (FEJ), establecido en Serbia bajo asistencia técnica previa de la OIT. El programa concentró recursos de varias fuentes (Gobierno central y local, la comunidad internacional de donantes y el sector privado) para financiar los programas de promoción de empleo juvenil.





3. ESTRATEGIA

El FEJ, junto con la OIT, ya había puesto a prueba las disposiciones para el cofinanciamiento de programas activos de mercado laboral a pequeña escala. Durante esta fase inicial, el FEJ se centró en:

- Establecer un sistema de gestión responsable asignados por el Fondo y el gobierno de Serbia;
- Establecer los procedimientos para el desembolso de los fondos por parte del SNE para implementar los programas a nivel local;
- Diseñar la secuencia de servicios y programas que se proporcionarán como parte del paquete de empleo (ej. criterio de elegibilidad, tipo y duración de cada programa y niveles de compensación); y
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para medir los resultados alcanzados.

La segunda fase de operaciones del FEJ, en el marco del programa, se centró en el diseño de servicios y programas y la prueba de los procedimientos de implementación por parte de un comité de gestión creado para administrar el programa. Esto fue

hecho con base en un conjunto de normas para la implementación de programas activos de mercado laboral que destinados a los jóvenes desfavorecidos. Estas normas incluían las reglas de elegibilidad para los jóvenes participantes y proveedores de servicios externos, y descripciones de los servicios y programas. También incluían una secuencia de medidas y proceso de trabajo en las oficinas de empleo local; ejemplos de tablas de evaluación de los proveedores de servicios, formularios de inscripción y cuestionarios para encuestas de seguimiento; y los procesos de monitoreo y evaluación.

El comité de gestión aprobó estas normas, asignó los fondos disponibles a los distritos designados, y determinaron el alcance del mandato de implementación para los directores de las oficinas locales. El grupo designado estaba formado por jóvenes desempleados de entre 15-29 años con bajos niveles de educación alcanzado (escuela secundaria inferior y menos) y enfrentaba barreras adicionales para la entrada al mercado laboral – jóvenes romaníes, desplazados internos y refugiados, jóvenes con discapacidades, beneficiarios de asistencia social y emigrantes retornados.

El FEJ financió tres líneas principales de servicios. La capacitación en el trabajo fue provista por empresas privadas e incluían un sistema de evaluación externo para calificar las competencias adquiridas por los participantes. También, fueron financiados los programas de auto empleo y los programas para jóvenes con discapacidad (ej. Servicios de rehabilitación vocacional, capacitación en el trabajo, subsidios de empleo y subvenciones para la adaptación al trabajo).

Desde septiembre de 2009 hasta abril de 2012, los recursos provistos al programa permitieron la asistencia a 4.160 jóvenes desempleados. Un sistema de monitoreo de desempeño fue establecido para medir los efectos del empleo y los ingresos financiados por el FEJ.



Dragana, un beneficiario del programa, ahora empleado en una tienda de conveniencia



4. RESULTADOS E IMPACTO

El programa contribuyó a la implementación de programas de mercado laboral y servicios para más de 4.000 jóvenes desempleados, en su mayoría con un bajo nivel de educación (89%), sin experiencia laboral previa (69%), y desempleados de largo plazo (64%).

Además, el FEJ combinó diferentes servicios y programas en un paquete para abordar las barreras múltiples del mercado laboral encontradas de forma individual, y mejoró la responsabilidad de los proyectos sociales y de empleo por asociaciones público-privadas. Reforzó la descentralización de las tomas de decisiones a nivel local, y aumentó la eficiencia de los procedimientos de implementación de intervenciones de programas de empleo para jóvenes tanto a nivel local como nacional.

Más de 2.800 hombres y mujeres jóvenes desfavorecidos (49% y 51%, respectivamente) participaron en la capacitación vocacional y en bolsa de trabajo. Alrededor del 89% de los beneficiarios tenían educación primaria o menos; el 64% estaban desempleados un largo tiempo; el 69% no tenían experiencia laboral previa; el 15% eran romaníes, el 6% eran jóvenes con discapacidades y el 8% eran

jóvenes beneficiarios de asistencia social. El número de jóvenes de edades entre 15-29 años que estaban registrados como desempleados descendió un 5 % en las áreas del proyecto, y la proporción de jóvenes desfavorecidos registrados bajó casi un 25%. En comparación, en los distritos vecinos, la proporción respectiva aumentó más del 6 % y 25%.

Fueron establecidos quince nuevos indicadores en áreas de empleo, protección social y migración laboral. El programa ayudó a dar forma a una nueva estrategia nacional de empleo y produjo el primer libro blanco para la migración laboral en Serbia. Veintidós consejos de empleo ayudaron a completar los planes de acción para el empleo juvenil. Los puntos de información fueron usados por más de 5.000 jóvenes. Más de 450 asesores y supervisores fueron capacitados para proveer servicios de empleo juvenil.

El alcance de los puestos de trabajo fue de 24,4% para cursos de capacitación en el trabajo, 74,3 % para el auto empleo y 97,6% para programas destinados a jóvenes con discapacidad. Más del 90% de los beneficiarios del programa recibieron ingresos por encima de la remuneración mínima.



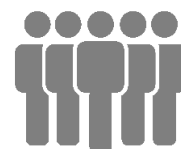
+2800

HOMBRES Y MUJERES JÓVENES
DESAVORECIDOS
PARTICIPARON EN LA
CAPACITACIÓN VOCACIONAL
Y EN BOLSA DE TRABAJO



15

NUEVOS INDICADORES
FUERON ESTABLECIDOS EN
ÁREAS DE EMPLEO,
PROTECCIÓN SOCIAL Y
MIGRACIÓN LABORAL



5,000

JÓVENES USARON
PUNTOS DE
INFORMACIÓN



5. RETOS

Los objetivos cuantitativos determinados por el documento del proyecto para los beneficiarios finales de programas de empleo sensibles al género (3.000 jóvenes desfavorecidos recibieron servicios y programas individuales) no fueron alcanzados, la limitación clave fue el costo total de las intervenciones destinadas a los jóvenes poco capacitados y la duración del tratamiento requerido para prepararlos para entrar al mercado laboral. Sin embargo, la tasa de empleo de los participantes que participaron en las mediciones a través del FEJ fue satisfactoria en general.

Los objetivos cuantitativos determinados por el documento del proyecto para los beneficiarios finales de programas de empleo sensibles al género no fueron alcanzados, la limitación clave fue el costo total de las intervenciones destinadas a los jóvenes poco capacitados y la duración del tratamiento requerido para prepararlos para entrar al mercado laboral



Celebraciones del Día Internacional de la Juventud 2010



Los objetivos cuantitativos determinados por el documento del proyecto para los beneficiarios finales de programas de empleo sensibles al género no fueron alcanzados, la limitación clave fue el costo total de las intervenciones destinadas a los jóvenes poco capacitados y la duración del tratamiento requerido para prepararlos para entrar al mercado laboral



6. LECCIONES APRENDIDAS

La programación conjunta, como modalidad de implementación de intervenciones complejas e innovadoras, es efectiva cuando recibe el apoyo de una lógica de diseño robusta, con claridad en la asignación de responsabilidades entre los organismos de la ONU participantes, y una extensa participación de socios locales y nacionales en todas las etapas del ciclo del proyecto. Una comprensión exhaustiva de los desafíos y una valoración de las prioridades nacionales asegura el mantenimiento de la relevancia y el ajuste estratégico de la intervención. El diálogo abierto entre los organismos participantes y las instituciones asociadas locales asegura su compromiso de alcanzar los resultados intermedios y la posesión final de la política con los cambios legislativos y de procedimiento realizados. Con estos objetivos en mente, el programa logró:

- Agrupar los recursos existentes y atraer otros nuevos para el logro de los objetivos de empleo juvenil. Su relevancia consistió principalmente en la introducción de un método de asignación de recursos transparente, efectivo y responsable para la implementación de las intervenciones en los grupos de jóvenes que estaban más expuestos al riesgo de exclusión social.
- La introducción de nuevos procedimientos simplificados en el flujo de trabajo del Servicio de Empleo Público, los cuales aumentaron la eficacia de entrega de los servicios, no sólo para personas jóvenes sino también para todos los desempleados registrados. Esto hizo que la intervención fuera sostenible a largo plazo.
- Ser capaz de nivelar los recursos provenientes de distintas fuentes para lograr un objetivo común.



Agrupar los recursos existentes y atraer otros nuevos para el logro de los objetivos de empleo juvenil.



La introducción de nuevos procedimientos simplificados en el flujo de trabajo del Servicio de Empleo Público, los cuales aumentaron la eficacia de entrega de los servicios



Ser capaz de nivelar los recursos provenientes de distintas fuentes para lograr un objetivo común.



Las lecciones más valiosas aprendidas en la implementación del programa fueron:

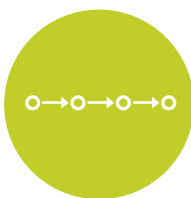
- Las políticas destinadas a mejorar la perspectiva del empleo juvenil deberían tener un amplio alcance, mientras que los programas necesitan ser destinados a aquellos que se encuentran en mayor riesgo de exclusión permanente del mercado laboral. La experiencia del programa reveló que los procedimientos efectivos producen buenos resultados en los programas, especialmente en términos del aumento en el apego de los participantes al mercado laboral.
- El apoyo a la creación de planes de acción locales contribuye a la expansión de programas en el mercado laboral activo iniciados localmente.
- El enfoque participativo, la intervención constante de las partes interesadas, instituciones asociadas y otras organizaciones –como también el extenso diálogo entre ellos- produce mejores resultados en términos de impacto y sostenibilidad, una coherencia política mejorada y una mejor coordinación en la consecución de los objetivos de las políticas de inclusión social y empleo juvenil.
- Un enfoque claro facilita los servicios integrados para los más vulnerables entre la población más joven. El planteo de criterios claros y transparentes para la selección de jóvenes clientes con necesidad de asistencia permite la segmentación de los servicios (asistencia de menor a mayor intensidad) y maximiza el efecto

del tratamiento intensivo de recursos.

- Prácticas de alcance son críticas para la inclusión de jóvenes desanimados que viven en los márgenes de la sociedad. No es suficiente sólo con poner a disposición los servicios de reintegración para asegurar que los jóvenes con más riesgo quieran aceptarlos. Este es el caso particular de los jóvenes Roma que viven en asentamientos o aquellos que son beneficiarios intergeneracionales de asistencia social económica.
- El acercamiento a la gestión de los casos son clave para asegurar que los jóvenes clientes reciban todo el apoyo y los servicios necesarios para su reintegración en la sociedad. Los enfoques que se basan en una evaluación comprehensiva de las necesidades y una planificación de acciones claras asegura el compromiso del cliente con el tratamiento, por un lado, y la participación de los proveedores relevantes de servicios, por el otro.
- Una política basada en la evidencia y la formulación del programa no debería caer únicamente dentro del mandato exclusivo de las instituciones de nivel nacional. La asistencia a las instituciones de los gobiernos locales para identificar los desafíos específicos en materia de empleo y temas sociales es necesaria para apoyar los procesos de descentralización y hacer que el cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales respondan a las necesidades de los individuos y de las comunidades.



Procedimientos efectivos
produjeron buenos resultados



Apoyo a la creación de planes de
acción locales



Enfoque participativo



Un enfoque claro
facilita los servicios
integrados para los
más vulnerables



Prácticas de alcance son críticas
para la inclusión de jóvenes
desanimados que viven en los
márgenes de la sociedad



La gestión de los casos son clave
para asegurar que los jóvenes
clientes reciban apoyo y
servicios para su reintegración



Asistencia a las
instituciones de los
gobiernos locales para
identificar los desafíos



7. SOSTENIBILIDAD Y POTENCIAL DE RÉPLICA



Jelena, una beneficiaria del Programa que ahora dirige un taller de teatro para niños

Al cierre del programa, el Ministerio a cargo del empleo se había comprometido a continuar financiando el Fondo de Empleo Juvenil y había incorporado las buenas prácticas provenientes del programa para el planeamiento estratégico. Esto fue más evidente en la inclusión de las PMLA más exitosas diseñadas por el programa a la lista de medidas ofrecidas regularmente por el SNE. El acercamiento al modelo integrado de cumplimiento de servicios fue apoyado también a través de la Estrategia Nacional de Empleo 2011-2020. El planeamiento del Instrumento del Gobierno para la Asistencia de Preadhesión (IAP) contempla un lanzamiento a nivel nacional del modelo

desarrollado por el programa.

Existen tres requerimientos básicos para replicar de manera exitosa la metodología del programa. El primero es la existencia de un servicio público de empleo con experiencia en el diseño e implementación de medidas de mercado laboral e inclusión social, y con una cobertura geográfica razonable. La segunda es la experiencia previa en la gestión de servicios y programas de mercado laboral (personal capacitado, procedimientos de flujo de trabajo establecidos, habilidad para el manejo de fondos y el informe de gastos). El tercero se relaciona con la preparación de las instituciones a nivel nacional para descentralizar la implementación y administración de fondos a nivel local. Una característica clave del programa era el nivel de discreción asignado a los directores de las oficinas de empleo locales. Dentro del conjunto de financiamiento y los amplios criterios de elegibilidad aprobada por el comité de gestión, estos directores tenían la autoridad para dar prioridad a ciertos grupos (jóvenes con discapacidades o jóvenes beneficiarios de asistencia social) o sectores económicos específicos, y modificar la secuencia que programas y servicios. Esto le dio a los gerentes nacionales la habilidad de adaptar los programas de mercado laboral activo a las necesidades emergentes. Por ejemplo, los efectos de la recesión económica de 2008-09 fueron más severos al norte del país. Para gestionar la afluencia de trabajadores jóvenes que han perdido su empleo, los directores de las oficinas de empleo en el Norte decidieron dispensar algunos de los requerimientos para la participación en las intervenciones financiadas por el programa.