



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



TESIS

Jóvenes en el mercado laboral: programa “Mi primer empleo” en la provincia de Loja-Ecuador, 2010-2011



Doris Alexandra Contento Armijos

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Jóvenes en el mercado laboral: programa “Mi primer empleo” en la provincia de Loja-Ecuador, 2010-2011

Doris Alexandra Contento Armijos



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

331.1204209866
C7618j

Contento Armijos, Doris Alexandra

Jóvenes en el mercado laboral: programa “Mi primer empleo” en la provincia de Loja-Ecuador, 2010-2011 / Doris Alexandra Contento Armijos .— 1.ª Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020

130 p.; 15 x 21 cm

ISBN: 978-9942-29-042-7

1. Mercado Laboral 2. - Mi primer empleo (Sugerido) 3. Mercado Laboral -Aspectos Sociales 4. Jóvenes - Aspectos Económicos 5. Mercado Laboral - Políticas Públicas 6. Loja-Ecuador. Título

Colección Tesis 5

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

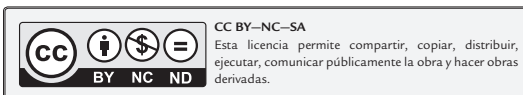
Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair

Diseño de interiores y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Imagen de portada: Adobe Stock

©IAEN, 2020



Índice

Agradecimiento	7
Sobre la autora	9
Resumen	11
Introducción	13

Capítulo I

Políticas públicas, diseño y análisis	19
1.1. La política pública y su ciclo	21
1.2. Del problema público a la agenda de gobierno	29
1.3. Diseño de la política pública	32
1.4. Conclusiones	37

Capítulo II

La construcción del desempleo juvenil como problema público y su caracterización	41
2.1. Construcción del desempleo juvenil como problema público ..	42
2.2. Desempleo juvenil en Loja: características generales	54
2.3. Conclusiones	71

Capítulo III

Distancia entre el problema público del desempleo juvenil y el programa Mi Primer Empleo como mecanismo de inclusión laboral	79
3.1. Programa Mi Primer Empleo	81
3.2. Distancias entre el problema y la política pública	106
3.3. Conclusiones	115
Conclusiones generales	117
Referencias bibliográficas	125
Anexos	129

Agradecimiento

AGRADEZCO AL INSTITUTO de Altos Estudios Nacionales, a sus autoridades, docentes y personal administrativo, por su apoyo en todo el proceso de formación; a los profesores Carlos Marchán y Analía Minteguiaga, por su paciencia y acertado asesoramiento para cumplir con éxito esta investigación.

Agradezco al personal del Ministerio del Trabajo, en especial, de la Dirección de Grupos Prioritarios, y a la Dirección Regional de Trabajo de Loja, quienes con sus conocimientos y experiencias fortalecieron este trabajo.

Por último, agradezco a todos mis amigos y compañeros, que fueron aporte fundamental de esta investigación.

Sobre la autora

Doris Alexandra Contento Armijos

NACIÓ EN LOJA en 1989. Se graduó en la Universidad Nacional de Loja como ingeniera en Banca y Finanzas y cursó su maestría en Gestión Pública en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Durante su vida profesional ha ejercido cargos en la Administración pública; además, tiene cierto interés en temas relacionados con políticas públicas enfocadas en jóvenes. Ha participado como ponente en el Tercer Encuentro Internacional de Innovación Aplicada a la Empresa, realizado en la ciudad de San Juan de Pasto, Colombia. Su carrera docente la ha desempeñado en la Universidad Nacional de Loja (2012-2013). También ha participado en consultorías dirigidas al sector popular y solidario.

Resumen

La determinación de los problemas públicos y su agendamiento depende de la incidencia de los diferentes grupos involucrados y del impacto que generen ante la mirada de los administradores públicos. Por su parte, el diseño de la política depende de un adecuado diagnóstico, el cual debería nutrirse de la información proporcionada por los directos afectados mediante procesos participativos de análisis y reflexión. Esos y más aspectos se abordan en el presente trabajo de investigación, cuyo objetivo es analizar en qué medida el diseño de la política pública involucrada en el programa Mi Primer Empleo, llevada a cabo por el Ministerio del Trabajo, recogió los principales elementos del problema de desempleo juvenil. En el presente trabajo de investigación se realiza un análisis tanto cuantitativo como cualitativo, a fin de contrastar la hipótesis que plantea que el diseño del programa Mi Primer Empleo no recupera las particularidades del problema.

Palabras claves: política pública, problema público, agenda pública, diseño, juventud, Mi Primer Empleo.

Introducción

LOS PROBLEMAS PÚBLICOS, como la desigualdad, pobreza, exclusión, entre otros, afectan a todos los grupos poblacionales. A escala mundial, regional y nacional la población joven es el grupo más afectado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), según datos del año 2012, indica que a escala mundial la tasa de desempleo juvenil alcanzó 13,1 %, superior a la tasa de desempleo adulto. Los indicadores son más alarmantes en los países en vías de desarrollo, en los que 6 de cada 10 trabajadores entre 15 y 20 años no tenían un contrato de empleo estable, mientras que 6 de cada 10 percibían un salario inferior al promedio y 8 de cada 10 tenían un empleo informal.

En Ecuador la población joven representa el 21 % del total de la población. En Loja existen 119 220 jóvenes en edades de 15 a 29 años, según el último censo de la población y vivienda. A escala nacional, la tasa de desempleo en el año 2010 fue de 9,80 %, mientras que en Loja para el mismo año fue de 10,30 %. El Ministerio del Trabajo, reconociendo el problema del desempleo juvenil, en el año 2007 creó el programa Mi Primer Empleo. El mencionado programa es una acción tomada dentro de una política pública de empleabilidad de la población joven, dirigida a resolver el problema de desempleo juvenil. No obstante, el programa consiste en un sistema de pasantías pagadas, aplicable para las y los jóvenes que se encuentran insertos en el sistema de educación superior.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el diseño del programa Mi Primer Empleo, como acción de la política pública de empleo orientada a garantizar a las y los jóvenes acceso a un trabajo estable, justo y digno, así como a mejorar la calidad de empleo de las y los jóvenes. Esta investigación se centra en el diseño de la política pública; a su vez, se apoya en su implementación como proceso de retroalimentación entre cada momento de la política como factor importante para determinar los errores y aciertos presentes desde su concepción hasta su aplicación.

Si bien la unidad de análisis del presente trabajo se centra en la provincia de Loja, es importante tomar en consideración que el programa Mi Primer Empleo es de orden nacional y como tal excluye las particularidades existentes entre regiones y entre provincias, de tal forma que resulta interesante el análisis de orden nacional para mejorar el entendimiento de los efectos locales.

La metodología utilizada para el desarrollo de este trabajo se sirvió de una parte cualitativa, mediante el análisis documental de leyes, normativa y documentos oficiales concernientes al programa, entrevistas semiestructuradas dirigidas a jóvenes beneficiarios, jóvenes no beneficiarios del programa, as como a quienes diseñaron y aplican la política pública. También tenemos una parte cuantitativa basada en la recopilación de datos estadísticos, sobre todo tomados del último censo de población y vivienda del Ecuador.

El planteamiento metodológico fue fundamental para responder a la pregunta definida para este trabajo de investigación, que indica: ¿En qué medida el diseño de la política pública involucrada en el programa Mi Primer Empleo recupera el diagnóstico del problema público de empleo juvenil? El trabajo de investigación rescata aquellos factores que fueron excluidos del diseño de la política pública, pues se sustenta en el ofrecimiento a las y los jóvenes de pasantías pagadas bajo ciertos parámetros que los beneficiarios deben cumplir; sin embargo, los resultados arrojados en los períodos de estudio (2010-2011) fueron muy reducidos en comparación con el número de población joven de Loja.

Para efectos de análisis, el presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero se realiza un acercamiento teórico a la construcción de las políticas públicas con énfasis en cómo un problema particular se convierte en público, su construcción y definición previa a la inserción dentro de la agenda pública; es así que se concentra la atención en el diseño de la política pública. Más adelante, en el segundo capítulo se analiza información de corte cuantitativo que permite caracterizar al problema público de desempleo de las y los jóvenes lojanos.

En el tercer capítulo, titulado “Distancia entre el problema público del desempleo juvenil y el programa Mi Primer Empleo como mecanismo de inclusión laboral”, se analiza el objeto de estudio por medio de la revisión de los datos cualitativos y cuantitativos. Se estudia las cualidades presentes en el diseño de la política pública planteada por el Ministerio del Trabajo y su contraste con las características descritas en los capítulos anteriores, facilitando la determinación de la brecha entre problema público y el programa Mi Primer Empleo, lo que permite la identificación de condiciones estructurales que limitan el alcance de este programa para la satisfacción de la política. Para finalizar, el cuarto capítulo está dedicado a sintetizar los elementos principales y hallazgos académicos obtenidos en este trabajo de investigación que servirán para la construcción del diagnóstico de nuevas propuestas de política de empleo juvenil.

Con el presente trabajo de investigación se pretende dar la oportunidad al lector de conocer sobre el tema de desempleo juvenil, con énfasis en el caso de estudio de Loja, y el cómo el programa Mi Primer Empleo se ha utilizado como acción de la política pública de empleo juvenil, y evidenciar, de forma concreta, las limitaciones del diseño de dicha política y, por ende, las limitaciones de oportunidades laborales por las que atraviesa dicho grupo etario.

Capítulo I

Políticas públicas, diseño y análisis

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, también conocidas como *policies* en inglés, son de gran importancia en la gestión pública, ya que su concepto implica la “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Roth, 2007, p. 26). Son las acciones estatales dirigidas hacia los ciudadanos con el objetivo de resolver problemas identificados por la ciudadanía o por las mismas instituciones estatales. Mediante la definición de las políticas públicas los Gobiernos revelan sus tendencias ideológicas, prioridades, e intereses. Al ser influenciada por relaciones de poder, la política pública señala las coordenadas de cómo un Gobierno manifiesta su rol en la política social, industrial, económica, financiera, etc. Por esto la importancia de estudiarlas.

Las formas de hacer y comprender las políticas públicas han evolucionado, tornándose más complejas y alcanzando a cubrir más campos de la vida social. Hoy en día, la existencia de estados de bienestar (y de Gobiernos que buscan construir estados de bienestar) revelan que la política pública tiene que ver con todo lo que afecta de manera directa o indirecta a la población: desde política de empleo hasta política ambiental. Su análisis permite identificar los intereses y demandas de los actores presentes en el proceso del diseño (que incluye la construcción y definición del problema) e implementación. Entre los varios actores que entran en la disputa por el posicionamiento de los problemas a ser resueltos por el Estado y soluciones a ser implementadas, son los actores estatales los que tienen mayor relevancia, ya que son los decisores en última instancia. En palabras de Roth, “son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas” (Roth, 2007, p. 30), es decir, son quienes toman al final las decisiones que afectarán a un determinado grupo social.¹

1 Cfr. “Las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios” (Scartascini y Spiller, 2011, p. 2).

Las políticas públicas son consideradas como las respuestas del Estado ante situaciones problemáticas, pueden ser inscritas en la agenda política y tener origen en fuentes internas o externas. La fuente interna consiste en un modelo de oferta generada de forma interna por las entidades de gobierno, en tanto que la fuente externa consiste en un modelo de demanda ciudadana. De este análisis parte la preocupación del por qué los hacedores de políticas públicas no siempre definen las problemáticas de acuerdo con las demandas sociales, lo que deja de lado el trabajo conjunto que debería existir entre ciudadanía y gobernantes. Si “entendemos al Estado como condensación del conjunto de fuerzas sociales que conforman una *matriz estructural de dominación*; y a sus políticas como condensación de los procesos de hegemonización político-cultural” (Danani, Grassi, cit. por Minteguiaga, 2003, p. 23), las políticas públicas deberían contar con procesos más participativos. Sin embargo, en ocasiones el aparato burocrático diseña políticas desde una posición de aislamiento que tiene como resultado diagnósticos alejados de las realidades sociales y de sus actores.

De esta forma la política se convierte “en un ‘análogo’ de las instituciones, más que un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales” (Meny y Thoenig, 1992, p. 77). Así, las acciones del Estado no siempre son capaces de alterar las realidades problemáticas identificadas y pueden también ahondar o crear problemas antes inexistentes. Por los múltiples resultados (deseados o no) que puede tener la acción estatal es importante analizar la política pública, de modo especial, su diseño. Este capítulo partirá de un recorte teórico que permitirá entender la complejidad del estudio de las políticas públicas y definir lo que aquí se entiende como tales. Además, tratará el análisis de la política pública desde el ciclo de la política, sobre todo desde su diseño, dentro del cual se estudiará la importancia del proceso de construcción del problema público y su transición hacia la inscripción en la agenda pública. Una vez esbozado el marco teórico se podrá abordar la problemática del desempleo juvenil y las políticas orientadas a su resolución.

“La política pública se concibe como determinada, en su forma y su contenido, por las instituciones, los actores políticos, la actitud de los gobiernos y los gobernados, etc.” (Meny y Thoenig, 1992, pp. 44-45).

1.1. La política pública y su ciclo

En la actualidad existen grandes aportes teóricos que permiten el estudio de las políticas públicas y que enfatizan distintos elementos que las constituyen. En este documento interesa visibilizar el rol de la política pública como vínculo entre Estado y sociedad, así como el rol que tiene la configuración de problemas públicos en la definición de la acción (e intervención) estatal. Para el estudio de la política pública, Roth propone tres acepciones de política: *polity*, *politics* y *policy*. La primera se refiere a “la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas” (Roth, 2007, p. 25), la segunda es la política como “la actividad de organización y lucha por el control del poder” (*ibid.*, 26), mientras que la tercera es “la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (*ibid.*). Para el presente estudio se tomará en cuenta a esta última, *policy*, que además de la definición ya esbozada, implica la intervención del Gobierno, la percepción o identificación de problemas a resolver mediante dicha intervención, así como la elaboración de objetivos y procesos de intervención.

Las políticas públicas² son consideradas como la respuesta que emite el Estado ante situaciones problemáticas desde lo social. La respuesta o procesamiento de dichas situaciones problemáticas posibilita una relación virtuosa, de doble vía entre ciudadanía y Gobierno, en la cual los deseos o preocupaciones de la sociedad tienen eco en el accionar estatal. Sin dejar de lado que las políticas públicas son un elemento utilizado por el Estado para el ejercicio de dominación y regulación social, Minteguiaga afirma que “las políticas públicas no deben ser concebidas solo como una elaboración técnica-burócrata sino parte —también— de una dinámica política inscrita en las luchas por la hegemonía” (Minteguiaga, 2003, p. 68). Desde tal perspectiva, las políticas públicas sirven también para consolidar la legitimidad

2 La Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) indica que la políticas deben estar construidas de tal forma que las acciones tomadas (planes, programas y proyectos) puedan ser alcanzables. “Los programas y/o proyectos constituyen las acciones que posibilitarán y concretarán la política sectorial. Se trata del componente operativo de las políticas. El diseño de programas y proyectos de acción constituye un proceso definido y sistemático para establecer el perfil y su aplicación” (Senplades; 2011, p. 43).

de un Gobierno o sector social en el poder y para la generación de consenso; dos claves de toda construcción de hegemonía.

Para que la política pública sea capaz de responder a las necesidades y problemas identificados desde lo social, es importante que se sustente en un enfoque de gestión pública centrado en el diseño de la política, que tome en cuenta las necesidades planteadas por los diversos grupos de interés. La participación de los diversos grupos de interés contribuye a la implementación de la política y por lo tanto a su mayor efectividad. A su vez, como puntualiza Roth (2007, pp. 114-119), para asegurar la efectividad en la implementación la política debe cumplir con cinco condiciones: partir de una teoría sólida de cambio social que facilite la construcción de hipótesis para la elaboración de la política; establecer una jerarquía jurídica clara, mediante leyes bien concebidas para evitar contradicciones que obstaculicen la implementación; contar con funcionarios capacitados y comprometidos con el sentido de la política a implementarse; tener apoyo político y social organizado para asegurar la presión social en la implementación; y mantener un entorno socioeconómico favorable que sustente la necesidad de la política.

Estas cinco condiciones indican que el curso de acción estatal para resolver o atender una situación problemática no puede ser estático, ya que debe responder a situaciones y contextos cambiantes. Por tanto, no es aconsejable imitar modelos que en un contexto específico fueron exitosos; los contextos sociales, económicos, políticos y culturales de cada sociedad demandan políticas ajustadas a dichas realidades. Como explica Minteguiaga, “las políticas no pueden observarse como una fotografía porque son un ciclo abierto, complejo, dinámico y diverso, que incluye las inacciones y las omisiones a la manera de sucesos concomitantes e interdependientes” (Minteguiaga, 2003, p. 65). Es decir, que además de ajustarse a un contexto social específico las políticas públicas deben reajustarse para responder a sucesos que pueden o no estar relacionados con el diseño de la política, pero que tiene la capacidad de alterar las posibilidades de implementación.

Por su parte, Meny y Thoenig consideran que una política pública “se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig,

1992, p. 90) que debe cumplir con determinadas características para ser llamada como tal (un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción, una competencia social).³

Por último, Lasswell considera a las políticas como “las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada” (Lasswell, 1992, p. 83) porque permite resolver problemas de manera colectiva que afectan al conjunto de la sociedad, así sea por medio de la afectación a una de sus partes. Además, la política pública genera espacios de interacción y competencia por los recursos y poder entre los grupos con mayor representación. Así, se visibilizan los espacios de disputa centrales al orden democrático. En estos escenarios se evidencian luchas de poder, los intereses y las fuerzas de cada grupo para presionar al Estado y obtener respuestas a sus necesidades. Los grupos con mayor capacidad de presión (ya sea vía movilización social, amenazas corporativas, corrupción, u otras) tendrían mayores oportunidades para lograr la atención del aparato gubernamental. La política pública refleja entonces los intereses de los actores involucrados, en los cuales tomar una decisión (o no) frente a una problemática refleja las inclinaciones reales del Gobierno.

Como señalan Muller y Surel, “la política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social” (cit. por Roth, 2007, p. 28). En realidad las políticas públicas no siempre están orientadas a resolver una problemática, ya que pueden también tener como objetivo construir nuevas representaciones de un problema específico para volverlo manejable y solucionable, ya sea en el presente o en el futuro. Por ejemplo, una respuesta simbólica por parte de los gobernantes es la creación de comisiones de expertos para estudiar un problema, “esta solución permite postergar

3 En *un contenido* se movilizan los recursos para generar resultados o productos; con *un programa*, los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones. En *una orientación normativa*, los actos traducen orientaciones: con intención o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura. En *un factor de coerción*, la actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. Con *una competencia social*, una política pública se define por su competencia, por los actores y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administradores (Meny y Thoenig, 1992, pp. 90-91).

cualquier decisión y, con un poco de suerte, que el interés por el problema desaparezca” (Roth, 2007, p. 70). La institucionalidad pública puede llegar a reglamentar de forma superficial parte del problema y así evitar lidiar con los elementos estructurales de la problemática.

Sin embargo, también puede tener el efecto contrario, que sería una mayor presión para la solución del problema. Esto dependerá del tipo de problema social que se enfrenta. Se debe tomar en cuenta que una política pública (ya sea de reelaboración del problema o de intervención directa) es una construcción de los diferentes actores sociales y políticos y de sus intereses que son mediados por “la actuación de los políticos [que] depende de la probabilidad de conseguir su reelección y de obtener más recursos en términos de poder, de prestigio y de ingresos” (Roth, 2007, p. 96). Reconociendo estas prácticas, aquí se considera que las solicitudes elevadas por la ciudadanía o actores sociales merecen más que una respuesta simbólica, ameritan respuestas reales que cambien una realidad social, que permita el bienestar del ser humano como sujeto de derechos.

Hasta aquí se ha explicado cómo se comprende la política pública y los múltiples elementos que la definen, entre ellos los actores sociales, sus intereses, las leyes y los contextos socioeconómicos en los que se elaboran. Para analizar con mayor detenimiento la construcción de una política pública se debe identificar el conjunto de fases o momentos que son parte del proceso de la política. En esas fases cobra importancia la desagregación en pequeñas membranas que permitan su mejor comprensión y análisis. En dicho contexto, autores como Roth (2007) destacan la importancia de las fases en el ciclo de política, mientras que otros asumen la política pública como un proceso dado por momentos. Consideramos a ambas posiciones como válidas; por cuestiones metodológicas se emplea el concepto de ciclo.

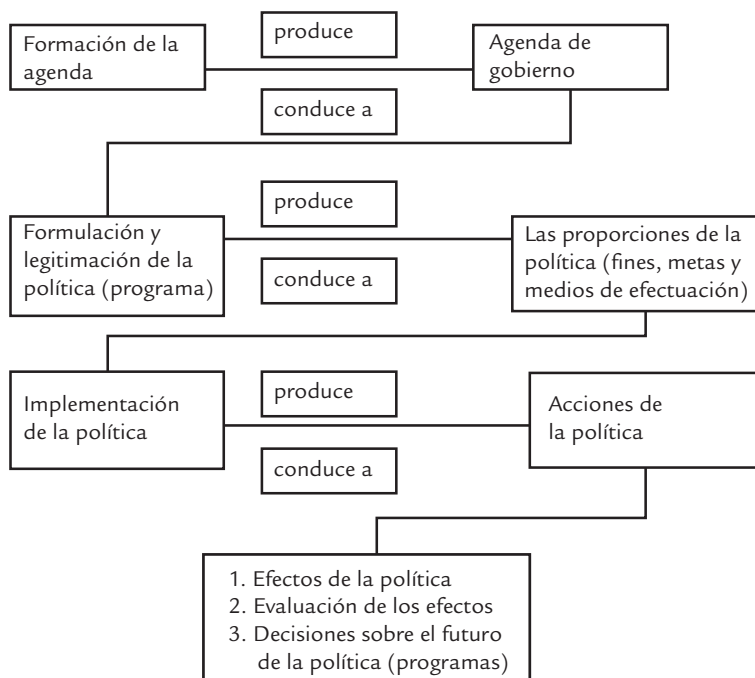
Sin embargo, tanto el ciclo como el proceso de política pública realizan separaciones por fases o momentos que no reflejan una independencia de cada fase o momento, de ahí que “la separación analítica operada por el investigador no debe ser confundida con una separación real o una secuencia temporal” (Aguilar Villanueva, cit. por Minteguiaga, 2003, p. 63). La separación nos faculta a analizar la política de forma desagregada, en este caso nos permite observar de forma específica el momento del diseño. Cada fase de la política

pública es importante para el desarrollo y efectividad de las demás, y toda política pública necesita cumplir con un conjunto de pasos, fases, etapas o momentos, a fin de generar resultados acordes con el objetivo planteado y al problema identificado. En el funcionamiento real de la política todas las fases son interdependientes, por lo que una mala aplicación de una de sus fases incide de manera directa o indirecta en todo el ciclo. Así, la división en fases o momentos es una necesidad metodológica, no una condición real.

La corriente analítica del proceso de la política pública la entiende como un todo conformado por momentos y “remite a una idea de totalidad que rompe con la sucesión estática y predeterminadas de las fases y las etapas” (Minteguiaga, 2003, p. 64). El proceso de la política pública incluye varios momentos (ver gráfico 1):

Gráfico 1

Mirada al proceso de las políticas públicas

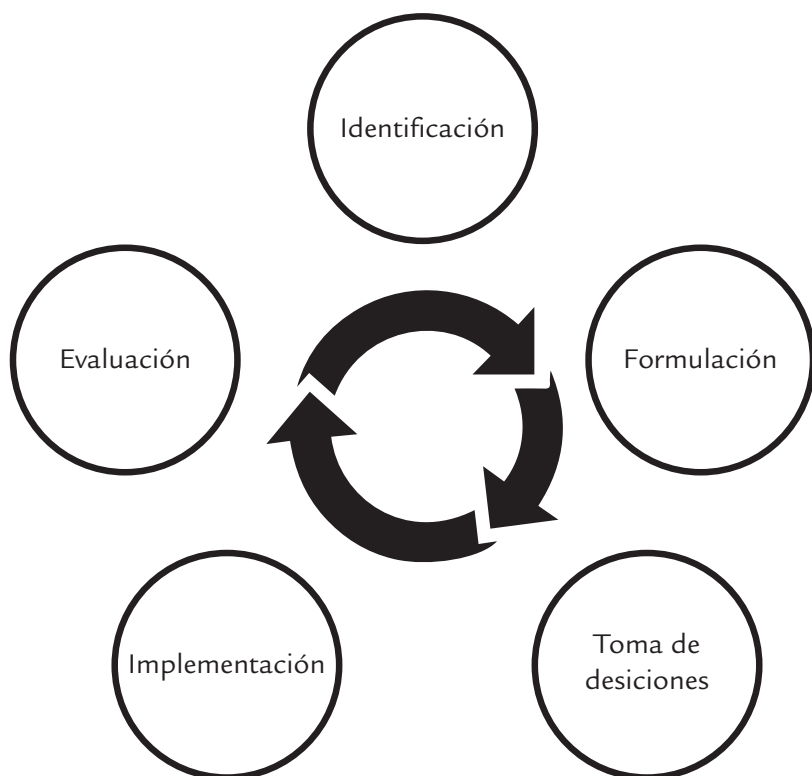


El gráfico 1 permite tener una mirada global del proceso de una política pública en el que “cada uno de los ‘momentos’ involucra todas las actividades y procedimientos, es decir, en todos hay ejecución, decisión, definición, negociación, evaluación, control, etc., y en todos se juegan intereses y hegemonía” (Minteguía, 2003, p. 71). Es decir, la formulación de la agenda produce la agenda de gobierno, la que conduce a la formulación y legitimación de la política, esta a su vez produce los fines, metas y medios de efectucción, que conducen a su implementación mediante la producción de acciones, que al final dirige a un último momento que incluye los efectos de la política, la evaluación de los efectos y las decisiones sobre el futuro de la intervención.

De acuerdo con Roth (2007), el ciclo de la política pública “propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas [...] para permitir su utilización para cualquier política, y facilita la delimitación del objeto de análisis” (Roth, 2007, p. 49). Se distinguen cinco fases del ciclo de la política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

Según el *Policy Cycle* presentado por Roth (2007), la fase de identificación se refiere al momento en el que los distintos actores sociales y políticos (organizaciones sociales, sindicatos, partidos políticos, y sociedad civil en general) reconocen y definen las situaciones consideradas como problemáticas en función de sus intereses. En esta misma fase se dan esfuerzos por agregar demandas similares en torno a una misma situación problemática con el fin de visibilizar el tema, lograr la atención de los gobernantes e inscribir el problema en la agenda pública. La fase de formulación se refiere a la elaboración de soluciones y respuestas al problema antes identificado. Las respuestas o soluciones elaboradas podrán estar influenciadas por las formas de definición del problema por parte de los actores sociales y políticos.

Gráfico 2
Ciclo de la política pública



Fuente: Roth (2007, p 49). Elaboración: la autora.

La fase de toma de decisiones consiste en el análisis de las alternativas de solución planteadas en la fase anterior y la legitimación de la decisión (o curso de acción elegido). La fase de implementación de la política se refiere a la traducción de las decisiones hechas en la fase anterior en hechos concretos; se busca tener un impacto o producir efectos sobre la situación problemática. Esta es la fase más compleja porque, como señala Roth (2007), la implementación perfecta de una política pública es inalcanzable a la perfección. A pesar de una excelente identificación y formulación, así como de elegir un adecuado curso de acción, la implementación (al no ser un acto técnico en

un sentido neto) se ve afectada por cuestiones políticas y culturales no controladas por los hacedores de la política.

Bardach conceptualiza la implementación como una sucesión de movimientos y recalca su carácter político. En esta fase los diferentes actores intentarán conseguir que la política a implementarse maximice sus intereses y minimice sus costos (Bardach, cit. por Minteguiga, 2003, p. 74), aunque hay que considerar que cuantos más intereses estén en juego, menores serán las probabilidades de que la implementación sea efectiva y se ajuste sus objetivos iniciales. Por último, la fase de evaluación permite medir los impactos generados por la implementación y si se han cumplido los objetivos trazados en las fases de formulación y toma de decisión.

La evaluación viabiliza un proceso de retroalimentación que puede generar el reajuste de la política pública o su eliminación. Esta fase es tal vez la más controversial de todas ya que genera un escenario complejo entre la idea inicial y el resultado final. Roth sostiene que “no se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, sino que se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar” (Roth, 2007, p. 130); sin embargo, se busca fórmulas, de manera errónea, estandarizadas que permitan medir, pesar y calcular. Por lo general, la evaluación es vertical y genera, sobre todo, mayores análisis cuantitativos que cualitativos, tendientes a justificar una supresión o reformulación. Por su importancia (en tanto determina supresión o reelaboración), la evaluación requiere de la autonomía del ente evaluador para que exista veracidad en los resultados. Los procesos de evaluación podrían mejorarse mediante la participación ciudadana y de quienes de forma directa se benefician de la intervención estatal.

El ciclo de la política pública permite una separación artificial para facilitar el análisis y determinar las particularidades de cada fase. Dado que en este trabajo de investigación el énfasis se sitúa en el diseño de la política, se recurrirá al enfoque de análisis del ciclo de la política pública, cuyo abordaje por etapas facilita el tratamiento del problema planteado en este documento. Hasta ahora se ha tratado lo que es la política pública y las formas para analizarla pero no

se ha determinado cómo es que una situación concebida como problemática por ciertos sectores llega a ser procesada por el Estado mediante la política.

1.2. Del problema público a la agenda de gobierno

La primera distinción que se debe aclarar es aquella entre situaciones problemáticas y problemas públicos. Como indica Gusfield:

No todos los problemas sociales llegan necesariamente a ser problemas públicos. No todos se vuelven tema de conflicto o de controversia en la arena de la acción pública. No todos cuentan con dependencias que los atiendan ni con movimientos que trabajen para resolverlos (Gusfield, 2014, p. 69).

Para que un problema sea atendido por el Estado este debe haber sido construido como problema público y ser reconocido como tal. De acuerdo con Roth, “se puede distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública [...] y su inscripción en la agenda política” (Roth, 2007, p. 57). La agenda política puede ser comprendida como “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, cit. por Roth, 2007, p. 57). Tanto la identificación de situaciones problemáticas como la definición de problemas públicos implican disputas de intereses por parte de los actores involucrados.

Dichas disputas se dan en el marco de relaciones desiguales propias de la escena pública en la que se busca inscribir las situaciones problemáticas. Dicho espacio “no es un campo en el que todos pueden jugar en términos de igualdad: algunos tienen más acceso que otros, y mayor poder y habilidad para configurar la definición de los temas públicos” (Gusfield, 2014, p. 74). Así:

El proceso de surgimiento, configuración, estabilización e institucionalización de los problemas públicos puede pensarse como resultado de correlaciones de fuerza o de conflictos de interés que se ponen en juego en diferentes sectores: las altas esferas de la acción pública, las asambleas

legislativas, y las agencias administrativas, los laboratorios científicos y las organizaciones asociativas [...] (Cefaï, cit. por Gusfield, 2014, p. 15).

Si bien se ha tratado de conceptualizar a las políticas públicas y entender su ciclo, es necesario comprender su gestación y lo complejo que puede ser llegar al punto de partida (de identificación y formulación), en el cual un problema pasa de ser de interés particular a convertirse en un tema de interés público. De acuerdo con Roth, para que la política pública aborde y, de manera potencial, resuelva problemas públicos, “un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo)” (Roth, 2007, p. 59). No todos los eventos dolorosos, conflictivos o problemáticos se convierten en situaciones de interés público. La calidad pública o privada de un problema social depende de si las consecuencias del problema son (o son percibidas como) directas o indirectas. En palabras de Dewey (Cit. por Gusfield):

Quando se reconocen consecuencias indirectas y hay un esfuerzo por reglamentarlas, comienza a existir algo con algunas características de Estado. Cuando las consecuencias de una acción están principalmente limitadas (o cuando se cree que están limitadas) a personas directamente implicadas, la transacción es privada (Gusfield, 2014, p. 22).

Pese a que un problema con consecuencias directas sea concebido como un problema colectivo (con consecuencias indirectas), es necesario que los actores interesados busquen persuadir a quienes no son afectados de forma directa mediante “un trabajo de elaboración conceptual, discursiva y cognitiva, de presentación de imágenes; categorías, argumentos y relatos, realizado por expertos en ciencia, derecho, política o comunicación, que pueden perseguir objetivos estratégicos en relación con los auditorios a que se dirigen” (Cefaï, cit. por Gusfield, 2014, p. 28). Es decir que la condición de publicidad de los problemas no es estática sino que responde a procesos políticos de construcción de la misma. Este proceso contribuye a que un problema privado se convierta en un problema público y gane la atención de las autoridades para formar parte de la agenda de gobierno.

Los problemas públicos insertos en la agenda de gobierno provienen de dos tipos de fuentes: interna o externa. La primera es un modelo de oferta originada por la propia institucionalidad estatal, en tanto que la última es un modelo de demanda social o de otros actores como instituciones internacionales. Roth (2007) identifica algunos modelos de inscripción de problemas en la agenda política: 1) modelo de la movilización, que refleja “el trabajo de actores sociales por una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses” (p. 65); 2) de la oferta política, que “consiste en ganar apoyo o electores con propuestas políticas [creando] demanda social” (*ibid.*); 3) de mediatización, el cual “se trata de crear una demanda social o de obligar a las autoridades a actuar, por medio del uso de intermediarios”, entre ellos, los medios masivos de comunicación (p. 66); 4) de la anticipación, en la que son las “autoridades públicas las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático” (p. 67); 5) de acción corporativista silenciosa, que funciona mediante el “acceso a la agenda gubernamental lograda solo por unos grupos organizados privilegiados” (*ibid.*); y, por último, 6) la concepción Kingdom, que hace referencia al tiempo como variable importante y sostiene que “los procesos políticos no se producen solo en función de elementos lógicos, racionales, lineales, sino que hay que saber utilizar o suscitar las oportunidades” (p. 69).

Los actores políticos, administrativos, o sociales siempre buscarán incidir en la toma de decisiones con base en su ideología y sus intereses particulares, de tal forma que más allá de ser una decisión racional, la política pública se convierte en un juego político. La formación de la agenda de gobierno se convierte en un campo de disputa en el que varios sectores/actores compiten por la atención de los administradores públicos. Aguilar caracteriza a la agenda de gobierno como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar” (Aguilar, 2007, p. 29).

Un problema que forma parte de la agenda pública es la respuesta a los intereses del o los grupos que ejercen mayor presión. En este proceso de inscripción de temas de interés público se debe entender

que dentro de un contexto real son las soluciones las que hacen posible a los problemas, es decir, los problemas deben ser definidos, estructurados y planteados con precisión, de manera que sean solucionables. Tal como lo precisa Aguilar:

No se requiere mucha información para saber que muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al público y al Gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo (Aguilar, 2007a, p. 61).

Es decir, parte fundamental de la construcción de un problema público y de su posible agendamiento depende de la generación y presentación de soluciones viables y alcanzables.

1.3. Diseño de la política pública

El diseño de la política pública genera muchas expectativas por ser el punto de partida en el que se determina prioridades y cursos de acción para solucionar problemáticas sociales. En esta fase inicial de la política “se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir” (Ortegón, 2008, p. 38). Dicha definición alude a los componentes de la formulación de la política pero excluye el proceso mediante el cual un problema social se convierte en un problema público. La elaboración del diagnóstico, y por lo tanto, de las posibles soluciones, dependerán en gran medida de la definición del problema público (delimitación geográfica, las causas estructurales o coyunturales, las poblaciones afectadas, condiciones socioeconómicas, etc.).

Encontrar soluciones es el gran desafío, pues de ello depende el valor de la política pública y de la acción estatal. De acuerdo con Aguilar (1992), “la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva

produce” (Aguilar, 1992, p. 26). En el presente trabajo interesa el diseño porque pretende revelar las distancias existentes entre el problema público del desempleo juvenil y el diseño de la política pública; es decir, determinar si el diseño recoge todas las características del problema.

La definición de soluciones no se realiza solo desde la racionalidad técnica y burocrática sino que responde también a las presiones ejercidas por actores sociales y su capacidad de posicionar definiciones de los problemas públicos y soluciones a dichos problemas. Los mismos actores que buscan visibilizar un problema son quienes buscan incidir en el diseño de la política, en ocasiones sin tomar en cuenta los límites del aparato estatal. Sin embargo, los intereses políticos y sociales no son los únicos elementos que dificultan el diseño; algunos de los problemas en la formulación de soluciones son las contradicciones en las fuentes de consulta, la precariedad de los datos, junto con la falta de información estadística desagregada.

Por la complejidad del diseño de la política pública es preciso plantear los problemas a ser resueltos desde sus posibles soluciones, comparando las alternativas para tomar las mejores decisiones antes de la implementación. Como sostiene Quade (cit. por Aguilar, 2007b), “los problemas de las políticas públicas son problemas ‘ariscos’. Esto es, pueden no tener formulación definida y carecer de una regla de terminación que diga al que ha de resolverlo cuándo tiene una solución” (p. 170). Por la posibilidad de que el problema a ser resuelto por la política pública no esté del todo determinado es importante que quienes intervengan en el diseño y formulación de la política pública no descarten el juego de intereses por el que atraviesa la construcción del problema y lo define.

Según Aron Wildavsky, el diseño de la política pública, es decir, de las posibles soluciones a un problema, “es un arte que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables” (cit. por Aguilar, 2007a, p. 235). Parte de un buen diseño de política conducente a su implementación es la etiquetación (o el nombre dado a la política).

Se trata de un elemento clave en el diseño porque de esto depende que sean creíbles y que puedan “tocar” las emociones (Roth, 2015) de los encargados de implementar la política pública y de sus beneficiarios. Solo unas cuantas políticas logran superar los obstáculos de su elaboración y llegar a la implementación; no todas las respuestas pueden volverse operativas.

Otras limitaciones en el diseño de la política pública se presentan porque “los administradores a menudo se ven obligados a tomar decisiones sobre políticas sin haber podido clarificar previamente los objetivos” (Lindblom, cit. por Aguilar, 1992, p. 208), resultado de ello es la disparidad existente entre las definiciones del problema de acuerdo con el administrador público y las definiciones realizadas por el o los grupos afectados. Según Aguilar (1992), una decisión es “correcta, buena o racional” si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico y se puede además especificar el objetivo sin describir la decisión. Además sintetiza que:

La hechura de políticas, como cualquier otro tipo de actividad humana consciente, implica simultáneamente “saber cómo” y “saber eso”. “Saber cómo” es la capacidad de hacer ciertas cosas, adoptar la conducta a las nuevas circunstancias; “saber eso” es la conducta explícita (Aguilar Villanueva, 1992, p. 359).

Refiriéndose al saber cómo, “una etapa fundamental para el diseño de políticas públicas efectivas es la de determinar el instrumento que se va a privilegiar (generalmente hay que combinar varios) para modificar el comportamiento de los destinatarios” (Mayntz, cit. por Roth, 2007, p. 122). Es decir, el diseño e implementación son etapas cruciales en las que no existen verdades absolutas; en palabras de Arcoverde, “*a complexidade própria do processo de formulação de uma política e a sua implementação promovem condições necessárias mas não suficientes, para gerar reivindicações (argumentos) capazes de serem considerados uma certeza absoluta ou uma verdade absoluta*” (Arcoverde, 2012, p. 105). La tabla 1 sintetiza lo que conlleva la etapa de diseño de una política pública que, según Aguilar (2007a), contiene tres fases: iniciación, estimación y selección.

Tabla 1
Fases y características del proceso de la política⁴

Fase	Características/uso
Iniciación	Planteamiento creativo del problema Definición de los objetivos Diseño innovador de opciones Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades
Estimación	Investigación cabal de conceptos Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada Examen normativo de las consecuencias probables Bosquejo del programa Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento
Selección	Debate de las opciones posibles Compromisos, negociaciones y ajustes Reducción de la incertidumbre de las opciones Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión Decisión entre las opciones Asignación de la responsabilidad ejecutiva

Fuente: Aguilar (2007a, p.20). Elaborado por: la autora.

La tabla 1 indica las fases que comprenden el diseño de la política pública de forma desagregada e identifica varias características de cada fase. La primera fase, denominada de iniciación, consiste en la identificación de la problemática social, la determinación de los objetivos preliminares al igual que de las posibles opciones de solución. La segunda fase del diseño es la de estimación, que implica la definición de un problema dentro de un marco conceptual que permite una valoración más específica, así como el análisis de las consecuencias que acarrearía la toma de una u otra decisión con respecto al problema planteado para esbozar un curso de acción o plan a seguir. Por último, la etapa de selección es el momento en el cual se debaten las posibles soluciones (opciones) entre los hacedores de política pública, y a su vez se realiza la toma de decisión que implica negociaciones

4 La tabla se refiere a todo el proceso de la política pública; sin embargo, aquí se ha recortado para explicar solo la etapa de diseño.

y asignación de responsabilidades para la implementación de la política pública.

Consideramos al diseño como la etapa en la que se instrumenta una solución al problema con el objetivo de remover sus aspectos más nocivos y extendidos. La característica de un problema bien estructurado es contar con una solución general del problema, es decir, tener la capacidad de resolverlo identificando qué resolver y cómo hacerlo. El gran desafío del diseño de la política pública es que garantice su implementación de forma sostenida y que incorpore las particularidades del problema público que pretende resolver. Esto asegurará la calidad de la gestión pública que “es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar” (CLAD, 2008, p. 14). Para la construcción de una sociedad de bienestar o efectivas políticas públicas se debe innovar de forma participativa, considerando como eje principal al ciudadano usuario de servicios y al Estado en su calidad de oferente, es decir, en un coherente equilibrio entre oferta y demanda.

Por su parte, Ortegón puntualiza que se debe considerar la etapa del diseño “como determinante en gran parte del éxito de la política pública. El diseño de las políticas públicas que efectivamente contribuyen al bienestar de las personas está fundamentado en diagnósticos acertados y contenidos creíbles” (2008, p. 38). De forma adicional, el éxito de la política dependerá de la participación de organizaciones sociales (movimientos, sindicatos, universidades, expertos, etc.) y políticas mediante convocatorias formales, amplias y abiertas, que contemplen la inclusión de la población que es objeto de dicha política, no solo en el diseño sino también como entes de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas (CLAD, 2008), en suma, a la participación de los actores. El éxito o fracaso de una política pública obedece a factores internos del Estado (asignación de recursos económicos y asignación de talento humano).

1.4. Conclusiones

El marco teórico se centra en dos elementos que permitirán el análisis del objeto de estudio. El primero es el ciclo de la política pública, con especial énfasis en el diseño (o en las fases de identificación y formulación), y el segundo es la construcción de los problemas públicos y su inclusión en la agenda política. Se entiende aquí a la política pública como resultado de un problema percibido como tal por los diferentes actores, tanto estatales como sociales. Cuando un problema es planteado por la Administración pública puede resultar más rápida la inserción dentro de las prioridades de la gestión del Estado, no obstante, en el momento en que es presentado desde la sociedad, esta debe generar diversas actividades de presión para llamar la atención de las autoridades para que el problema particular se vuelva colectivo.

El diseño de la política pública es el punto de partida en el que se determina una problemática y se busca solucionarla mediante objetivos y metas. Es decir, en esta etapa se determina el camino a seguir para atacar las causas y efectos del problema y generar cambios significativos en la situación del grupo beneficiado. Esta primera etapa de la política pública, al igual que las subsiguientes, requieren de la intervención de los afectados (y posibles futuros beneficiarios) mediante procesos participativos y democráticos para que los hacedores de política pública cuenten con información confiable que les permita elaborar diagnósticos más inclusivos y multivariados desde la realidad social y no solo desde la teoría. De esta manera incrementará las posibilidades de una delimitación correcta del problema y de su solución, además de que se reducen los riesgos de diseñar políticas inaplicables que no cuentan con apoyo social.

Las dos categorías conceptuales (ciclo de la política pública y construcción del problema público) tienen una dimensión política que implica relaciones desiguales de poder, así como la presencia de actores sociales y políticos que defienden y posicionan intereses frente al Estado. Los dos conceptos también se encuentran atravesados por consideraciones culturales que inciden en todo el ciclo de la política pública, incluyendo el momento de la construcción del

problema. El sentido político y cultural de estos conceptos hace que la política pública sea flexible y ajuste sus fases a realidades y necesidades cambiantes que pueden dificultar su implementación.

El abordaje del diseño de una política parte de una propuesta conceptual planteada con antelación en este capítulo, en el que se propone el análisis por medio del ciclo de la política pública para entender los resultados de la gestión del Estado en la resolución de una problemática en cuestión. Cabe indicar que no existen verdades definitivas, ni recetas mágicas, ni soluciones completas. La identificación de un problema puede ser resultado de la presión social, corporativa o del reconocimiento interno de las instituciones públicas. Sin embargo, la participación democrática de los afectados dentro de la definición del problema y del diseño de la política tiende a generar mejores resultados. Es necesario enfatizar que la construcción de una política pública es un proceso complejo que requiere especial atención, pues refleja la conexión entre Estado y sociedad. Por tal razón, es preciso entender y llegar a un punto de equilibrio entre el Estado como oferente de política pública y la ciudadanía como demandante.

Capítulo II

La construcción del desempleo juvenil como problema público y su caracterización

EL PROBLEMA DE desempleo juvenil a escala mundial ha recibido algunas atenciones y caracterizaciones por parte de organismos como la Organización de la Naciones Unidas (ONU), por intermedio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales han sido los impulsores para que el problema de desempleo juvenil tome un reconocimiento por parte de los países miembros y a su vez emprendan acciones correctivas que mejoren las condiciones de las y los jóvenes en sus países.

En Ecuador, desde la década de 1980 se viene enunciando su preocupación ante las diferentes carencias por las que atraviesa el grupo poblacional de jóvenes, definido como grupo prioritario desde el 2008. Es así que las y los jóvenes empiezan a ser incluidos en los planes y estructuras de los gobernantes de esa década; sin embargo, sus problemas se han mantenido en el tiempo, con ciertas mejorías.

El desempleo, por su multidimensionalidad, es un asunto que requiere de una desagregación en casos de estudio que permita mejorar su comprensión, es así que el caso de estudio seleccionado para el presente trabajo de investigación se concentra en Loja. Esta provincia cuenta con un gran porcentaje de población joven concentrada, en su mayoría, en la ciudad de Loja, la cual acoge también a muchos jóvenes migrantes, tanto de los dieciséis cantones de la provincia como de las provincias colindantes (El Oro y Zamora Chinchipe). Además, por ser una provincia fronteriza, cuenta con una gran afluencia de personas del vecino país, Perú, quienes, atraídos por el tipo cambiario de su moneda nuevo sol a dólar, ingresan con productos y mano de obra a menores costos.

A diario se puede ver en la plaza central de Loja a decenas de personas en busca de trabajo, personas de todas las edades y de diferentes niveles de educación. En este escenario destacan personas

jóvenes, quienes, a pesar de tener mejores niveles de educación que su generación precedente, aún se enfrentan al desempleo. Esta realidad es más preocupante en las mujeres, quienes del 100 % de personas ocupadas solo ocupan el 34 %. Asimismo, y con realidades más alarmantes, se encuentra la población del cantón Saraguro, la cual, a escala provincial, tiene el porcentaje más alto de analfabetismo (15,5 %).

La población joven en la actualidad es considerada como sector estratégico de desarrollo; sin embargo, los administradores públicos han quedado en deuda con este grupo etario, con legislaciones ambiguas y políticas públicas que no logran mantenerse en el tiempo, de ahí que organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) enfatizan que “siempre se habla de las habilidades y capacidades creativas que tienen los jóvenes, pero pocas veces se logra canalizarlas y materializarlas” (Cepal, 2001, p. 53). Es decir, aún no se ha potenciado y utilizado las capacidades de las nuevas generaciones, coartando su protagonismo en el desarrollo productivo del país.

Es así que este capítulo presenta un recorrido sobre la construcción del problema público de desempleo juvenil desde los actores que intervinieron en su construcción. Se menciona, además, sus principales causas y efectos más relevantes para las y los jóvenes. Asimismo, se caracteriza la problemática en Loja como caso de estudio, sin dejar de lado el panorama nacional, debido a que el programa en estudio es parte de una política pública de carácter nacional.

2.1. Construcción del desempleo juvenil como problema público

El problema público de desempleo juvenil, por ser un asunto estructural, involucra varios fenómenos, entre ellos, la exclusión, pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, entre otros. A pesar de su multidimensionalidad, los problemas requieren de un proceso de construcción para insertarse en la agenda pública y ser reconocidos por la sociedad como problemas colectivos, por lo que el de desempleo juvenil ha sido construido como tal. Por tal motivo es menester analizar los orígenes de su construcción y determinar los actores o grupos de

interés que intervinieron en la construcción y definición del problema, así como identificar las causas y efectos del desempleo juvenil, tal como los han planteado los actores relevantes. Este capítulo busca analizar las características del problema de desempleo juvenil en función de los actores que intervinieron para que el problema particular se convierta en colectivo y sea considerado como público.

La preocupación por la población joven nace en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a su vez la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La ONU cumplió un rol importante para que el problema de desempleo juvenil forme parte de la agenda de gobierno de los países miembros. El 26 de junio de 1945, en San Francisco, Estados Unidos, se firmó la Carta de las Naciones Unidas que plantea como uno de sus objetivos el preservar a las generaciones venideras de guerras, reafirmar los derechos de la humanidad en todas las naciones, crear condiciones de justicia y promover el progreso de la sociedad. Asimismo, en el capítulo IX, artículo 55, el literal a) menciona que la ONU promoverá “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (ONU, 1945). En este documento se reconoce de forma inicial a las y los jóvenes como un grupo que debe ser salvaguardado de situaciones de riesgo; además, identifica al trabajo permanente como vía de progreso para todos los grupos poblacionales.

En 1965 la Asamblea General de la ONU formuló la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y la comprensión entre los pueblos, misma que hace un llamamiento a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, junto con movimientos juveniles, a reconocer seis principios para mejorar las condiciones de vida de las y los jóvenes. Entre ellos, el principio III indica que:

Los jóvenes deben ser educados en el espíritu de la dignidad y la igualdad de todos los hombres, sin distinción alguna por motivos de raza, color, origen étnico o creencia, y en el respeto de los derechos humanos fundamentales y del derecho de los pueblos a la libre determinación (1965, p. 2).

La declaración se enfoca en la población joven y sobre todo en sus derechos a la dignidad e igualdad a escala mundial, impulsando a los países miembros para que inicien sus procesos de construcción de políticas públicas enfocadas en este grupo.

Conscientes del protagonismo productivo que deben tener las y los jóvenes, en 1979 la ONU designó al año 1985 como el Año Internacional de la Juventud, con la finalidad de visibilizar las problemáticas de grupos como los jóvenes con discapacidad, jóvenes de las zonas rurales y urbanas y las mujeres jóvenes. En 1996 la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 50/81 de creación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, con el objetivo de mejorar la situación de las y los jóvenes. El programa se centró en aumentar la calidad y la cantidad de oportunidades que tienen las y los jóvenes para participar de manera plena, efectiva y constructiva en la vida de la sociedad. Asimismo, planteó la importancia de asegurar el acceso a una educación compatible con sus aspiraciones, a oportunidades de empleo acorde con las habilidades adquiridas, a la participación activa en la toma de decisiones y al fomento de la cultura, incentivando a que las y los jóvenes tengan una vida plena y autónoma.

En 1998, en Lisboa, se desarrolló la primera Conferencia Mundial de Ministros encargados de la Juventud, en la que se presentó la Declaración de Lisboa sobre políticas y programas relativos a la juventud, que reconoce la problemática de desempleo juvenil y la urgencia de mejorar las condiciones de empleabilidad y transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. El numeral 57 de dicho documento reconoce la necesidad de “afianzar el objetivo último del pleno empleo, de forma que todos los hombres y mujeres jóvenes tengan iguales oportunidades de conseguir un trabajo remunerado”. La materialización de dicho objetivo indica la urgencia de coordinación entre ofertas educativas y demandas laborales, ya que la población joven sufre de forma directa o indirecta el desempleo y subempleo.

La Declaración de Lisboa se convirtió en el marco para la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes, realizada en el 2005, cuyo objetivo central fue la identificación de problemas comunes que

afectan a las y los jóvenes de la región, como su vulnerabilidad ante las constantes carencias de educación, salud, trabajo, seguridad social y participación en la vida política y la toma de decisiones. La declaración permitió que “los Estados Parte se compromet[an] a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo” (Declaración de Lisboa, 1998). Asimismo, la declaración establece que:

Los jóvenes tienen derecho a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados (Declaración de Lisboa, 1998, Art. 27, numeral 1).

La OIT muestra su preocupación y detecta la problemática de desempleo juvenil desde 1978, y mediante su intervención ha generando resoluciones que afectan al empleo en las y los jóvenes. Asimismo, la intervención de la OIT se dirige al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵ (ODM) planteados por la ONU, en especial, los objetivos 1 y 8. El primero se refiere a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, mientras que el segundo al fomento de una alianza mundial para el desarrollo.

En el 2001 la OIT creó la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ), con el objetivo de que se cumplan los compromisos mundiales de “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo” (Red de Empleo de los Jóvenes, 2005, p. 69). Ecuador forma parte de la REJ a partir de agosto de 2005 y ratifica la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

A partir del protagonismo de organismos como la ONU y la OIT, en Latinoamérica se empieza hablar de las y los jóvenes y de las políticas en beneficio de este grupo etario a partir de 1980. Es importante resaltar que los problemas de la población joven, como el desempleo, no es un asunto aislado de las condiciones sociales y económicas de

5 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados por los países miembros de la ONU. Se dieron desde el 2000 hasta el 2015 y se componen de 8 objetivos.

los países en los que se genera. Así, la difusión de la doctrina económica neoliberal desde la década de 1980 se tradujo en un cambio de paradigmas de pensamiento y de acción política que también afectaron las políticas orientadas a la juventud. En ese marco, el rol que cumplió la ONU fue fundamental para repensar en el concepto y la importancia de las y los jóvenes, “desde una perspectiva en la cual los jóvenes aparecían prácticamente como meros sujetos de asistencia social, se pasa a una en la que aparecen primero como sujetos de derechos y, posteriormente, como ‘actores estratégicos en el desarrollo’” (Ayala, 2011, p. 131). Es decir, apartar el concepto del joven como el *futuro de una nación* y tomar conceptos que indican a la juventud como actores estratégicos y de desarrollo.

Jaramillo (1994) recuenta que en Ecuador, durante la década de 1980, se empieza a utilizar la palabra juventud, sobre todo por parte de los políticos, a fin de construir una imagen agradable ante el electorado. En esta década se empieza a construir discursos en apoyo a este grupo etario que los presenta como “futuro de la patria”, desconociendo que sus necesidades se sitúan en el presente. Roth afirma que “la actuación de los políticos depende de la probabilidad de conseguir su reelección y de obtener más recursos en términos de poder, de prestigio y de ingresos” (Roth, 2007, p. 96). Así, los partidos políticos han reconocido la relevancia de las y los jóvenes y los han incluido en sus planes y estructuras.

En esta misma década se iniciaron movimientos y partidos políticos izquierdistas, tales como ¡Alfaro Vive Carajo! (AVC), compuestos por jóvenes con ánimo de cambio y revolución (Jaramillo, 1994). En el período presidencial de León Febres Cordero, mediante políticas represivas y con el afán de combatir a las organizaciones de AVC, se realizó una persecución a los jóvenes (alrededor de trescientos integrantes) por intermedio de las Brigadas Antipandillas y los Escuadrones Volantes. AVC tuvo una amplia acogida por parte de sectores jóvenes que en nombre de la democracia y la justicia social llevaban a cabo actos de rebeldía que algunos consideraban vandálicos. Si bien este grupo tuvo en sus cuadros a muchos jóvenes, sus postulados eran generales y no promulgaba ni defendía de forma exclusiva los derechos de las y los jóvenes.

Siendo múltiples las formas de relacionarse entre Estado y sociedad, en el enunciado anterior se identifica una relación de conflicto que genera la represión a este grupo etario. Por otro lado, también existen intentos estatales de incluir a las y los jóvenes en las agendas gubernamentales mediante política pública. Las políticas públicas destinadas a la juventud han tenido que enfrentar ciertos desafíos presupuestarios y de trascendencia en el tiempo, ya que se ameritan políticas intersectoriales, debido a que “para poder obtener mejores impactos en la población joven, se requiere de un enfoque generacional que, al igual que el enfoque de género, impregne todas y cada una de las iniciativas programáticas” (Cepal, 2000, p. 23).

En el Gobierno de Osvaldo Hurtado se creó el programa de Juventud del Ministerio de Bienestar Social. Tiempo después, en 1988 (durante el período presidencial de Rodrigo Borja Cevallos) se creó la Dirección Nacional de la Juventud, como una dependencia del Ministerio de Bienestar Social, y se elaboró el Plan Nacional de la Juventud que, según Jaramillo (1994), quedó en gran parte sin ejecutarse y no logró cumplir sus objetivos por limitaciones presupuestarias. En la década de 1990, según datos del V Censo de Población y Vivienda, la población joven del Ecuador representaba el 20,3 %, con una tasa de desempleo juvenil del 13 %, lo cual reflejaba que a pesar del discurso de apoyo a la población juvenil, las políticas públicas que se implementaron no recibieron el suficiente impulso por parte de los Gobiernos de turno. Roth enfatiza que “los temas que figuran públicamente como tareas de las instituciones no son necesariamente los que se trabajan” (Roth, 2007, p. 58). Esto es lo que ocurre en el caso de las y los jóvenes; sus necesidades son de conocimiento público pero no han sido tratadas ni analizadas con la importancia y urgencia que ameritan ni han recogido todas las particularidades de la población joven.

En 1992 se promulgó el Código de Menores, con el objetivo de velar por los derechos fundamentales de los menores, que se refiere a “todo ser humano, desde su estado prenatal hasta los dieciocho años” (Código de Menores, 1992). Además, prohíbe el trabajo a personas por debajo de los catorce años de edad, con la salvedad de los aprendices menores de doce años que terminaron su instrucción

primaria. En 1998 se trató de incorporar en la Constitución Política del Ecuador algunas necesidades de sectores vulnerables, reafirmando el primer Código de Menores que consideraba como un grupo vulnerable a niños y adolescentes. Así, la Constitución de 1998 establece garantías de protección especial en el trabajo y contra la explotación económica en condiciones laborales peligrosas que perjudiquen su educación o sean nocivas para su salud o su desarrollo personal (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998).

De forma más específica a la problemática del desempleo, en 1995 se promulgó la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial,⁶ instrumento legal que reconoció que la mayor parte de los centros de educación superior no propiciaban las condiciones adecuadas para que los futuros profesionales adquieran la experticia necesaria para un eficiente ejercicio de su profesión, lo que motivaba el desempleo juvenil.

En el año 2001, un nuevo instrumento se sumó al cuerpo legal especializado de las y los jóvenes: la Ley de la Juventud (2001).⁷ En esta se define como joven a las personas entre los 18 y 29 años de edad. En su artículo 9 presenta el derecho de las y los jóvenes a participar en los asuntos que les interese o afecte, sobre todo en el diseño y evaluación de políticas y ejecución de acciones y programas que busquen el desarrollo y el bienestar de la comunidad. Así, las y los jóvenes tienen derecho a ser partícipes en las decisiones que a ellos afecten. En su artículo 13 recalca la importancia de la descentralización de las políticas públicas, el rol fundamental de la participación de las y los jóvenes, así como la necesidad de que las políticas públicas se acoplen a las diferentes realidades. Parte prioritaria de la Ley de la Juventud son sus objetivos, en los que constan: 1) crear oportunidades, considerando las particularidades de los distintos grupos poblacionales; y 2) fomentar el desarrollo de pasantías remuneradas, vinculadas a la formación profesional.

6 Ley de Pasantías en el Sector Empresarial s/n Registro oficial 689, 5/5/1995.

7 Ley de la Juventud Registro Oficial No. 439, 24/10/2001.

La Ley de la Juventud establece un Sistema Nacional de Promoción de la Juventud⁸ conformado por el Consejo Nacional de Políticas de Juventud, el Instituto Nacional de la Juventud, los consejos locales de la juventud, las organizaciones juveniles y las instituciones que trabajan con la juventud. Cabe indicar que tanto la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial como la Ley de la Juventud aún se encuentra vigentes y no cuentan con un reglamento que permita una materialización de los derechos y obligaciones ahí establecidas, convirtiéndolos en instrumentos legales sin mayor trascendencia, lo que deja en evidencia que en su momento el Estado ha reglamentado en parte el problema público sin afectar la problemática por la que atraviesa la juventud en términos de empleabilidad.

A esto se suma que los administradores públicos se han basado en modelos de anticipación (es decir, de iniciativa estatal) debido, en parte, al bajo protagonismo e intervención de las y los jóvenes en la toma de decisiones. Evidencia de ello es que en el 2005 Ecuador ingresa a la Red de Empleo de los Jóvenes creada para la ONU y el Banco Mundial (Ministerio de Trabajo y Empleo, Acuerdo Ministerial No. 00106).

Como parte de la preocupación por el bienestar e inclusión de las y los jóvenes que tenía el Gobierno de Alianza PAIS, dentro de su plan de gobierno 2007-2011 presenta una propuesta de transformación social y económica en la que prioriza al ser humano y a los grupos prioritarios, entre ellos las y los jóvenes. Esta propuesta se realizó con el ánimo de que los ecuatorianos no sigan emigrando a causa del desempleo y otras circunstancias.

El plan de gobierno planteó una política de empleo orientada a las y los jóvenes. Indica la importancia de impulsar propuestas empresariales para la micro y mediana empresa. Para el caso específico de las y los jóvenes menciona que:

8 Ley de la Juventud, artículo 20.- El Sistema Nacional de Promoción de la Juventud es el conjunto de políticas públicas, programas y organismos encargados de promover los derechos de la juventud. Este sistema es un medio adicional de promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes, que funciona de una manera coordinada con las demás entidades y organismos de la administración pública central e institucional, de los organismos autónomos y demás instituciones públicas y privadas responsables de la promoción, protección y respeto de los derechos de la población juvenil. Se respetará el principio de especialidad de los diferentes componentes del sistema.

Para favorecer la contratación de los jóvenes el Estado movilizará amplias campañas de pasantías remuneradas en el sector público y dará incentivos a la empresa privada para la contratación y calificación de los jóvenes (sello social), impulsará programas específicos para fomentar proyectos de riesgo compartido que promuevan los emprendimientos particularmente de los jóvenes, promoverá la constitución de bolsas de empleo y aportará con un fondo semilla para un banco de proyectos (Alianza PAIS, 2007, p. 23).

Basándose en el plan de gobierno, se da paso al Plan de Desarrollo 2007-2010, en el que se presentó como objetivo “garantizar el trabajo estable, justo y digno” (Plan de Desarrollo, 2007, p. 199). Para la definición de este objetivo se recurrió a un diagnóstico del problema del desempleo, conceptualizándolo como el producto de “problemas estructurales relacionados con la oferta y demanda laboral, con los procesos de exclusión, igualdad y equidad en el mercado laboral que se traducen directamente en efectos de precariedad del trabajo” (Plan de Desarrollo, 2007, p. 200). Si bien deja en evidencia la distancia entre la oferta y demanda laboral, también hace referencia al marco jurídico existente en materia laboral:

A pesar de la existencia de un marco jurídico, el derecho al trabajo en el Ecuador no se traduce necesariamente en un empleo digno con salarios justos. Si bien el sector formal del mercado laboral en el país disfruta de la mayoría de los derechos estipulados en la Constitución, existe un creciente segmento del mercado que se distingue por una carencia estructural de la economía para poder absorber la creciente oferta laboral. Este segmento de los informales se caracteriza por tratar de atender y satisfacer las necesidades de orden básico en un proceso de precariedad del trabajo. Baja productividad, inexistencia de salarios mínimos, ausencia de normativa legal y tributaria son elementos particulares de este segmento (Plan de Desarrollo, 2007, p. 199).

Al enunciado anterior se suma la problematización vista desde el subempleo y la relación informal, que debe ser abordado de forma integral es decir, el empleo y sus dinámicas y su incidencia en la sociedad y su economía.

A escala nacional, en el año 2006 la tasa de desocupados fue de 6,3 % y la tasa de subempleo llegó a 65 %. Si bien estos porcentajes globales fueron preocupantes, la situación de las y los jóvenes en el mismo año fue más alarmante. Pues, “entre la población económicamente activa del Ecuador exist[í]o un porcentaje importante de jóvenes desempleados: 14,5 %. Esta tasa es el doble de la tasa del país, además, los jóvenes alcanzan un nivel del subempleo del 62 %” (Plan de Desarrollo, 2007, p. 203). Las enunciadas cifras evidencian la trayectoria de desigualdad laboral y condiciones precarias por las que atraviesan las y los jóvenes.

En función del diagnóstico realizado en el Plan de Desarrollo 2007-2010, se plantearon proyectos dirigidos a las y los jóvenes como:

Existen algunos proyectos dirigidos a los y las jóvenes. El proyecto Mi Primer Trabajo y las políticas de juventud orientadas desde el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Bienestar Social, atienden justamente a esta población. El programa Socio País Jóvenes del gobierno promueve algunos temas interesantes en relación a la generación de empleo en jóvenes. El propósito de este planteamiento radica en la creación de micro empresas productivas mediante el financiamiento de nuevos proyectos productivos o fortalecer existentes que estén auspiciados por jóvenes entre 18 y 29 años (Plan de Desarrollo, 2007, p. 206).

El programa Mi Primer Empleo atiende a la población joven, por lo que será analizado en este trabajo de investigación. Sin embargo, las pasantías y la inserción laboral de las y los jóvenes en el sector público no agotan las soluciones. Aún se debe conceptualizar desde otras fuentes el problema de desempleo juvenil.

Algunos autores (Easterlin, 1969; De La Hoz, 2012) lo definen como efecto de “la dinámica poblacional de los jóvenes y de las jóvenes, donde el ritmo con el que ingresan al mercado laboral es más rápido que el ritmo con que este puede absorberlos, proceso que está determinando por el ‘tamaño de la cohorte’” (Easterlin, cit. por De La Hoz, 2012, p. 429). Esta es la realidad por la que atraviesan las y los jóvenes en los mercados laborales de los países en vías de desarrollo. A lo cual se suma el período de transición entre el sistema educativo y el mercado laboral. Entendiendo la transición como:

El espacio entre el momento en que el sujeto joven termina –por abandono o culminación– su etapa educativa, se convierte en un arma de doble filo, en el sentido de que surge como un espacio de oportunidad en el que los jóvenes y las jóvenes tienen la posibilidad de enriquecer su capital humano con experiencia, aprendizaje e identificación de perfiles ocupacionales; y como un espacio de exclusión que se expresa principalmente en los sujetos jóvenes de bajos ingresos, quienes por su condición socioeconómica, por los déficits educacionales y por la necesidad de ingresos a tempranas edades, enfrentan mayores restricciones al momento de entrar al mercado laboral, cuya consecuencia es la precariedad, la informalidad y la baja productividad en el trabajo (Ramírez, cit. por De La Hoz, 2012, p. 429).

La escasa experiencia en las y los jóvenes se ha convertido en un limitante para que puedan ejercer sus conocimientos, pues:

[...] las empresas tienden a contratar trabajadores y trabajadoras de más edad, o a destinar sus inversiones en planta y equipo en lugar de contratar jóvenes, por considerar que estos no son productivos para ganar los salarios mínimos del mercado, lo que implica un mayor número de sujetos jóvenes desocupados (O'Higgins, cit. por De la Hoz, 2012, p. 430).

La exclusión de las y los jóvenes del mercado laboral genera condiciones precarias que pueden verse prologadas, como la exclusión, pobreza, delincuencia, entre otras. El desempleo y la pobreza prolongada es la delincuencia, que convierte a las y los jóvenes en víctimas o victimarios. Claro está que en tiempos de crisis económica los jóvenes son los primero en ser despedidos de las empresas, ya sea por razones directas o indirectas. Como señala De la Hoz (2012):

Las empresas dejan de contratar personal, y los sujetos jóvenes son los primeros en ser despedidos por su baja productividad o por los mayores costos que implican los despidos del personal con mayor antigüedad y con más experiencia (De la Hoz, 2012, p. 430).

Es decir, la población joven resulta ser más propensa a la inestabilidad laboral, disminuyendo su capacidad de ahorro e inversión, prolongando su dependencia económica e incrementando la incertidumbre. Esto se convierte en un motivante para que el problema de desempleo se convierta en un problema de inseguridad.

Una vía para la empleabilidad y el mejor acceso al empleo es la red de contactos generados, ya sea de forma directa (al joven) o por intermedio de los vínculos familiares:

Sumado a los ingresos, las características de la residencia, el entorno familiar y las características ocupacionales de los padres y madres, son aspectos que inciden en la situación laboral de los jóvenes y de las jóvenes, porque dentro de la familia los miembros con conexiones pueden recomendar al sujeto joven para un puesto de trabajo, aun cuando este no tenga experiencia laboral previa –siendo la falta de experiencia uno de los obstáculos de los jóvenes y de las jóvenes al momento de buscar trabajo (Coloma & Vial, cit. por De la Hoz, 2012, p. 432).

La falta de oportunidades laborales disminuye la posibilidad de que las y los jóvenes generen una red de contactos propia que les permita mantenerse en el mercado laboral. Más aún, los que pertenecen a familias con disminuidas conexiones laborales hacen que esto influya en la prolongación del desempleo o exponiendo a los jóvenes a aceptar trabajos para los cuales se encuentran sobrecalificados o trabajos informales.

En este breve recorrido sobre la caracterización del problema de desempleo juvenil se evidencia que los principales actores involucrados en la construcción inicial del desempleo juvenil como un problema público han sido los organismos internacionales como la ONU y por su intermedio la OIT (agencia de la ONU). Estos organismos, mediante declaraciones y acuerdos entre los países miembros, han puesto sobre la palestra pública la problemática por la que atraviesan las y los jóvenes.

Para avanzar con el análisis se debe hacer un acercamiento a las definiciones de juventud y cómo este grupo etario va formando parte de las preocupaciones de la región, no solo en las políticas de empleo sino de forma integral. Una de estas definiciones es provista por Josep Espluga (2004), quien considera a la juventud como la etapa de paso hacia la vida adulta, identificando el paso de la dependencia a la autonomía. Por su parte, Rodríguez y García (1989) y Álvaro y Garrido (1990) definen a los jóvenes como estudiantes que acaban de finalizar los estudios universitarios o medios, lo que incorpora

algo más que los meros límites de edad: es joven aquella persona que se encuentra en fase de transición (cit. en Espluga, 2004, p. 46). Por otro lado, la Convención Iberoamericana de la Juventud define como jóvenes a todas las personas entre 15 y 24 años de edad. En Ecuador, en la Ley de la Juventud, promulgada en el año 2001, define como joven a las personas entre 18 a 29 años de edad. Sirve aclarar que para este análisis se tomará la definición que establece la legislación ecuatoriana, aunque las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en su mayoría utilizan un rango de edad que va desde los 15 años.⁹

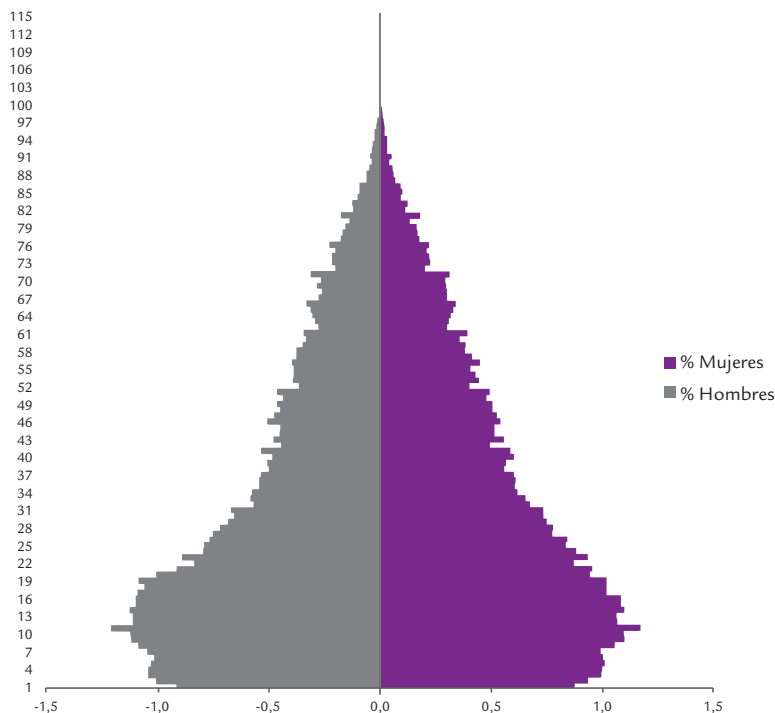
2.2. Desempleo juvenil en Loja: características generales

Loja¹⁰ es una provincia que pertenece a la región Sierra, compuesta por 16 cantones, ubicada en la frontera sur del Ecuador, limita con las provincias de Zamora Chinchipe, El Oro y Azuay, cuenta con 448 966 habitantes, de los cuales el 49,2 % corresponde a los hombres y el 50,8 % a mujeres (gráfico 3). Del total de lojanos, el 10,4 % está en edades de entre 15 y 19 años; el 8,7 % tiene edades entre 20 y 24 años; en tanto que el 7,4 % está en edades entre 25 y 29 años, es decir, las y los jóvenes representan un gran porcentaje de la población, generando necesidades que deben ser visibilizadas y demandando acciones en beneficio de este grupo etario, con el ánimo de aprovechar esta ventana de oportunidades.

9 El INEC (2014) en su metodología para medición de empleo, establece como límite de edad adoptado en las encuestas de la Población Económicamente Activa varía de un país a otro; sin embargo, se recomienda, en concordancia con las directrices de Naciones Unidas para los Censos de Población y Vivienda, y para facilitar la comparación internacional, utilizar un umbral de 15 años de edad.

10 Se ha escogido como caso de estudio Loja, por la apertura a conocer la problemática. Además el conocimiento del territorio y sus particularidades.

Gráfico 3
Población de Loja, año 2010



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC. Elaboración: la autora.

Por otro lado, la tabla 2 presenta el número de jóvenes de 15 a 29 años de edad a escala nacional, regional y provincial, destacando aquellas provincias con mayor presencia de jóvenes. A escala nacional la población joven representa el 21 % del total de la población, de los cuales el 12,7 % corresponde a jóvenes de edades entre 18 y 24 años y el restante 8,28 % corresponde a edades de entre 25 y 29 años. La población adulta mayor representa el 6,5 % del total de la población, lo que indica el decrecimiento de la tasa de dependencia a escala nacional y local. En el caso de la región Sierra, aunque Loja no está entre las provincias con mayor número de jóvenes, se la ha hecho constar, pues corresponde al caso de estudio. Como consta en la tabla 2, en Loja viven 119 220 jóvenes, de los cuales 58 997 son hombres y 60 223 son mujeres.

Tabla 2
Provincias con mayor número de población joven
(15 a 29 años), año 2010

Ecuador		3 912 227
Amazonía	Morona Santiago	40 036
	Sucumbíos	49 765
Costa	Guayas	966 712
	Manabí	357 104
Sierra	Pichincha	723 423
	Azuay	204 648
	Loja	119 220

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC. Elaboración: la autora.

En la provincia de Loja el mayor peso demográfico de población joven se encuentra en el sector urbano, con un 62 % (tabla 3). Asimismo, las y los jóvenes lojanos tienen características de emancipación diferentes entre el sector urbano y rural. En el área rural las y los jóvenes se emancipan a temprana edad, como respuesta a la demanda de trabajo, lo cual impulsa a las y los jóvenes a salir del campo a la ciudad, mientras que en el área urbana su situación de vida se precariza por la dificultad de inserción laboral. La Cepal indica el efecto de este proceso temprano de emancipación: “El efecto demográfico, asociado a la emancipación temprana de jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, que redundará en tasa de fecundidad más altas que las de sus pares con niveles educativos superiores; este efecto demográfico contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar” (Cepal, 2010, p. 18).

Tabla 3

Distribución por grupos de edad y área, provincia de Loja, año 2010

Grupos etarios	Urbano	Rural	Total
De 15 a 19 años	27 286	19 490	46 776
De 20 a 24 años	25 238	13 794	39 032
De 25 a 29 años	21 797	11 615	33 412
Total	74 321	44 899	119 220
Porcentaje	62 %	38 %	100 %

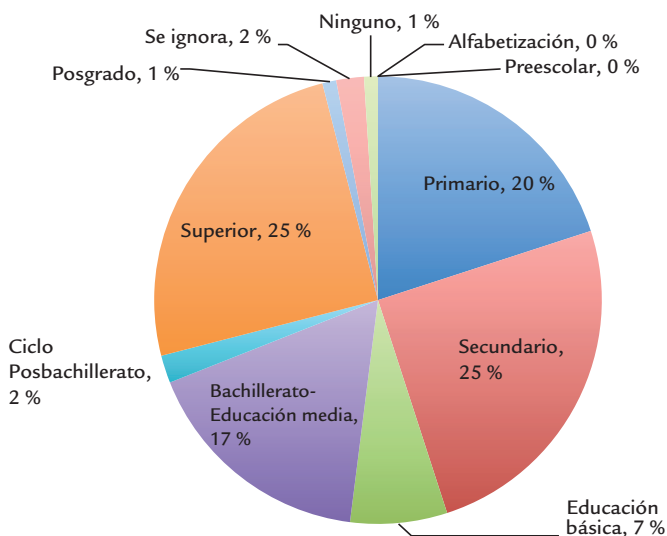
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC. Elaboración: la autora.

Al contrario de la población juvenil rural, la juventud urbana retrasa su edad de emancipación porque depende del sustento de su familia. Por consiguiente, alcanzan mayores niveles de educación. Es decir, los patrones de emancipación dependen de las condiciones socioeconómicas y del área en la que viven (rural o urbano). Tal como lo explica la Cepal:

Si bien con excepciones, los jóvenes provenientes de distintos estratos socioeconómicos muestran trayectorias de emancipación diferentes. Una, más tardía y con baja fecundidad, propia de los sectores medios y altos; otra, con abandono temprano de los estudios, maternidad adolescente y mayores tasas de fecundidad, propia de los sectores menos pudientes (Cepal, 2000, p. 7).

El nivel educativo es considerado como uno de los factores fundamentales que inciden sobre la emancipación. Debe señalarse que el promedio de años de escolaridad de las y los lojanos es de 9,5 años; sin embargo, en el sector urbano los años de escolaridad llegan hasta los 11,8 años, mientras que en el sector rural se sitúa en los 6,5 años. Es decir, una diferencia de 5 años. Estudios realizados por la Cepal evidencian que la inserción educativa no garantiza la inserción laboral, dejando en entredicho la efectividad de la educación como puente a la inserción laboral. A pesar de esto, es importante anotar que el nivel de educación de las y los jóvenes lojanos en edades de 15 a 29 años en un mayor porcentaje corresponde a la secundaria y superior con el 25 % en cada nivel (ver gráfico 4).

Gráfico 4
Nivel de educación, provincia de Loja, año 2010



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC. Elaboración: la autora.

La composición demográfica por etnia refleja que Loja tiene 16 611 habitantes autoidentificados como indígenas, en su mayoría domiciliados en el cantón Saraguro. Esta población alcanza menores niveles de educación, y según el Censo de Población y Vivienda 2010, su porcentaje de analfabetismo se sitúa en el 15,5 %, el valor más elevado a escala provincial. Los niveles educativos están relacionados de forma directa o indirecta con procesos de exclusión étnica.

Si bien los niveles de educación en la juventud de Loja son más o menos aceptables, esto no quiere decir que el mercado laboral está preparado para acoger a todas y todos los profesionales. Aun cuando los jóvenes representan un alto porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) en Loja (el 37 % de la PEA¹¹ en esta provincia son jóvenes), dicha población ha sido relegada y excluida del

11 La PEA (Población Económicamente Activa) es definida como el grupo de personas de 10 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (ocupados), o bien aquellas personas que no tenían empleo pero

mercado laboral desaprovechando su potencial productivo; realidad similar a la mundial y regional.

En términos de educación superior a escala nacional, en el año 2011 el 13,20 % de jóvenes en edades entre 24 a 29 años tenía título universitario, sin embargo, en la provincia de Loja se supera a la media nacional, situándose en el 20,40 % (ver tabla 4). A pesar de que un alto porcentaje de jóvenes acceden a la educación superior y tienen título universitario, “la poca coordinación entre el sector educativo y el productivo originan el desfase entre oferta y demanda” (Miño, cit. por Espinosa y Esteves, 2006, p. 72), lo cual nos lleva a puntualizar que no siempre las carreras ofertadas por las universidades son las carreras requeridas por el mercado laboral.

Tabla 4
Título universitario - Población joven de 24 a 29 años

País/región/provincia	Porcentaje			
	2009	2010	2011	2012
Ecuador	13,40	13,90	13,20	16,40
Sierra	18,20	18,50	15,00	20,30
Loja	19,10	18,80	20,40	23,10

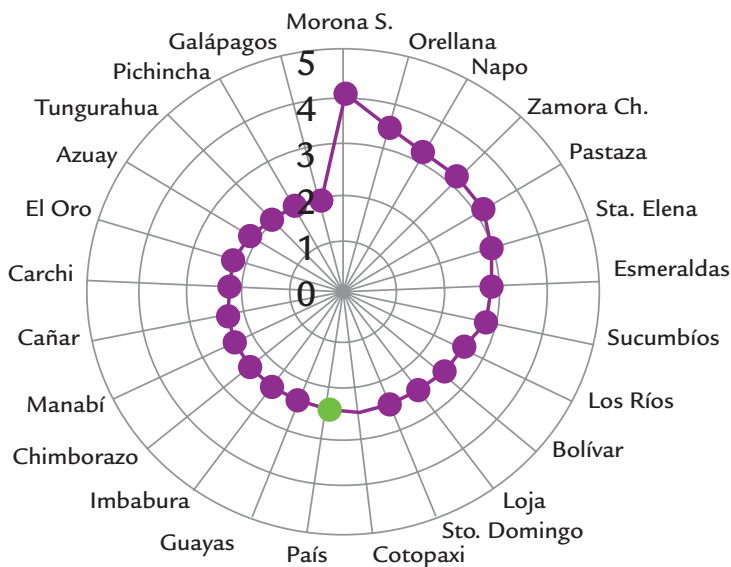
Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo, INEC. Elaboración: la autora.

En esa misma línea, un elemento que incide de un modo fuerte en la empleabilidad es el histórico de la tasa de fecundidad, la cual es superior en el área rural con relación al área urbana. Es así que en el área rural el promedio de hijos es de 2,7 mientras que en el área urbana es de 2,2 hijos promedio (ver gráfico 5). Esta realidad indica que las mujeres rurales tienen menor acceso a información y servicios de salud reproductiva, lo cual disminuye sus posibilidades de realizar a plenitud sus derechos reproductivos. La mujer rural, al tener una incidencia bastante alta de fecundidad, tiene menores posibilidades de insertarse en el ámbito laboral.

estaban disponibles para trabajar y buscar empleo (desocupados) por el Instituto de Estadísticas y Censos, y utilizada para el último censo de población y vivienda 2010.

Gráfico 5

Tasa global de fecundidad, según provincias, año 2010



Fuente: Senplades (2013, p. 14).

Aunque las cifras que se muestran en el gráfico 5 nos presentan un desagregado de la tasa de fecundidad a escala nacional y provincial, el gráfico refleja que las mayores tasas de fecundidad se encuentran en las provincias con mayor proporción de ruralidad.

Al enunciado anterior se suma el hecho de que en los últimos años en América Latina ha aumentado, de modo significativo, el porcentaje de hogares monoparentales encabezados por mujeres. El porcentaje de nacimientos en hogares monoparentales de jefatura femenina se duplicó en 30 años, de 7,3 % en 1970 a 15 % en el año 2000 (Castro, cit. por PNUD, 2013). El perfil demográfico de las madres solteras continúa estando concentrado entre los sectores más jóvenes, con menor nivel educativo y con menos recursos económicos (Castro, cit. por PNUD, 2013, pp. 52-53). La tabla 5 refleja que más del 50 % de las mujeres jóvenes en edades entre 24 a 29 años no tiene un título universitario, es decir, las madres jóvenes se convierten en uno de los grupos más excluidos y propensos a explotación laboral.

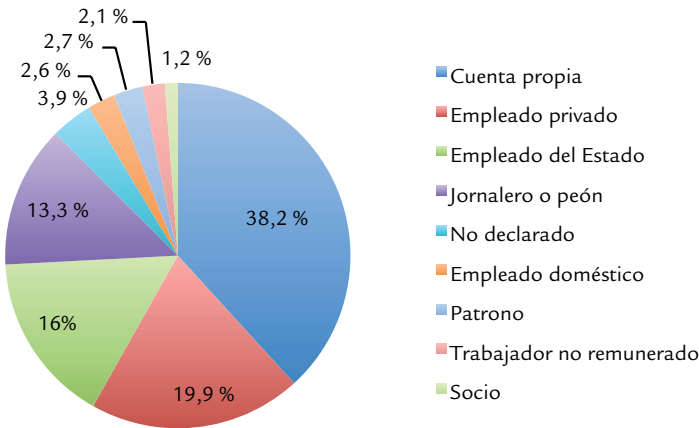
Tabla 5
Madres con título universitario, de 24 a 29 años, año 2010

País/región/provincia	Porcentaje
Ecuador	40,20
Sierra	44,00
Loja	41,60
Rural	32,10
Urbano	42,80

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC. Elaboración: la autora.

La Población en Edad de Trabajar (PET), que comprende a todas las personas de 10 años y más, en Loja es de 357 012, su PEA es de 176 423, de los cuales el 37 % corresponde a jóvenes. Dada la situación de desempleo, la población busca en el trabajo por cuenta propia una opción de generación de ingresos. En el gráfico 6 se presenta evidencia de dicha realidad, en la que se muestra que el 38,2 % de las y los lojanos trabajan por cuenta propia en el comercio y prestación de servicios, por lo general.

Gráfico 6
En qué trabajan los lojanos, año 2010



Fuente: Censo de población y vivienda 2010, Fascículo provincial Loja. Autor: INEC.

Ante las conceptualizaciones de la PET y la PEA, el Código de la Niñez y Adolescencia del año 2002 estipula:

Artículo 82.- Edad mínima para el trabajo. Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país. La infracción a lo dispuesto en el inciso anterior no libera al patrono de cumplir con las obligaciones laborales y sociales que le impone la relación de trabajo (Código de la Niñez y Adolescencia, 2002).

Loja es una ciudad con escasa presencia de empresas industriales, pero con alta presencia de comercio al por menor, lo que dificulta la oportunidad de diversificar opciones en el mercado local, más aún esta realidad genera la salida forzada de las y los jóvenes en busca de fuentes de empleo.

En concordancia con el hecho de que los niveles de educación no corresponden con los niveles de empleabilidad juvenil (es decir, no garantiza la obtención de una plaza laboral para las y los jóvenes), a esto se suma que la juventud ecuatoriana cuenta con bajos ingresos laborales. Como muestra la tabla 6, en el 2010 el ingreso mensual laboral promedio para jóvenes llegó a los 284 dólares, mientras que en Loja para el mismo año se situó en 252 dólares. De esto se deriva los altos niveles pobreza, mercados laborales precarios y poca capacidad de emancipación.

Tabla 6
Ingreso laboral personal promedio - Edades de 15 a 29 años

País/provincia	Años		
	2009	2010	2011
Ecuador	\$248,50	\$284,00	\$311,90
Loja	\$239,10	\$252,00	\$319,80

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo, INEC/Sijoven. Elaboración: la autora.

La población joven representa un gran porcentaje de la PEA Nacional y de Loja, sin embargo, dicha población ha sido excluida. Si

bien las características educacionales de las y los jóvenes son, en un sentido relativo, mejores que las generaciones que la preceden, la educación no ha garantizado ser la vía de acceso al empleo. En la actualidad, Ecuador está transitando por una etapa privilegiada denominada *ventana de oportunidades* o *bono demográfico*,¹² sin embargo, esta etapa solo puede ser aprovechada con políticas públicas diseñadas e implementadas de manera adecuada, que generen cambios estructurales, que mejoren las condiciones socioeconómicas de las y los jóvenes por medio del acceso de calidad a salud, educación y trabajo; esta última, en condiciones justas y dignas.

El bono demográfico es considerado como una oportunidad productiva, sin embargo, la realidad de la población en América Latina y el Caribe es compleja, pues, se estima que la tasa de desempleo urbano de las y los jóvenes es de 14,9 %, es decir, más del doble de la tasa general que es de 6,8 %, y triplica la de los adultos que es de 5 %. Por otra parte, se estima que 6 de cada 10 jóvenes que sí consiguen ocupación están laborando en empleos informales, en condiciones precarias y con bajos salarios (OIT, 2012, p. 12). La OIT esclarece el panorama del empleo juvenil en Latinoamérica, explicando que la evolución del agregado de 18 países latinoamericanos (2005-2011) muestra que las tasas de participación laboral juvenil, tanto de hombres como de mujeres, tuvieron una tendencia decreciente. Es así que las y los jóvenes desempleados representan más del 40 % del total de los desempleados de la región (OIT, 2013, pp. 22 y 26).

Por su parte, en Ecuador el desempleo abierto, que consiste en personas que pese a estar disponibles para trabajar de inmediato no encuentran trabajo, en el 2009 se ubicó en 4,4 % y para el año 2011

12 El concepto de “ventana de oportunidades” o “bono demográfico” procura captar la situación de transición del primer efecto de la caída de la fecundidad, en la que se registran las condiciones más favorables de la estructura etaria de la población, debido a la baja tasa de dependencia: la proporción de niños y adolescentes se reduce sin que crezca de forma significativa la dependencia de las edades mayores (Duryea y Székely, 1998; Magno de Carvalho, 1998). Se asume que, *ceteris paribus*, en esta etapa los valores más elevados del cociente activos/dependientes deberían mejorar en un modo significativo el producto por trabajador (familiar y agregado) y favorecer una distensión relativa de la carga fiscal orientada al gasto social. Con ello se generarían condiciones favorables para el desarrollo económico (Revista Población y Desarrollo. Serie 54, 200, p. 33).

disminuyó y se situó en 3 %. En la ciudad de Loja, en el 2009 la tasa de desempleo abierto fue de 2,3 % y ha sufrido fluctuaciones durante dos años. Es así que para el año 2011 se sitúa en 2,4 % superior al año 2009 (ver tabla 7).

Tabla 7
Tasa de desempleo abierto, nacional y provincial

Años	Nacional	Loja
2009	4,40	2,30
2010	3,40	3,10
2011	3,00	2,40

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo, SIISE/INEC. Elaboración: la autora.

Las tasas de desempleo en las y los jóvenes presentan una situación más alarmante. Los datos estadísticos revelan que para el 2011 la tasa de desempleo joven a escala nacional se situó en 8,4 % (es importante señalar que la tasa de subempleo global juvenil fue de 59,5 %); Loja supera esa media ubicándose en 8,9 %, es decir, las y los jóvenes lojanos son más propensos a la exclusión y a vivir en condiciones de pobreza.

Tabla 8
Tasa de desempleo de la población joven

País/provincia	Años		
	2009	2010	2011
Ecuador	12,4	9,8	8,4
Loja	8,1	10,3	8,9

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo, INEC. Elaboración: la autora.

Un reducido grupo de población joven percibe ingresos; no obstante, estos ingresos están por debajo del salario básico, mientras que otro grupo de jóvenes se encuentran desempleados. A escala nacional las y los jóvenes en el año 2010 tenían un promedio de 13,8 horas de desempleo semanales (tabla 9), sin embargo, en la Sierra el promedio incrementa a 19,1 horas. La situación es peor aún para las

mujeres, quienes tienen un promedio de 21,1 horas de desempleo; en realidad, para las mujeres resulta más difícil conseguir un empleo. El informe del programa Juventud, Empleo y Migración para Reducir la Inequidad en el Ecuador concluye que en el área urbana las dificultades de incorporación de las y los jóvenes al mercado laboral ocurre para todos, de forma independiente del grado de experiencia, debido a que las empresas exigen experiencia específica en los procesos y puestos que les interesan y no experiencia potencial o títulos que puedan tener las y los jóvenes (Secretaría Nacional del Migrante-ONU, 2009, p. 48).

Tabla 9

Tiempo de desempleo promedio en los jóvenes, año 2010

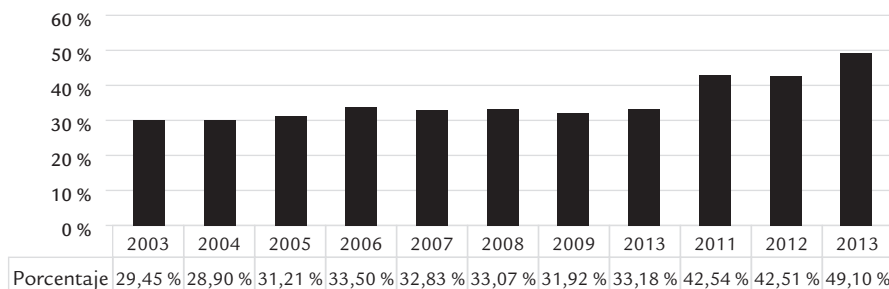
País/región	Horas semanal Promedio
Ecuador	13,8
Amazonía	18,4
Hombre	7,0
Mujer	31,2
Costa	10,4
Hombre	11,2
Mujer	9,6
Sierra	19,1
Hombre	17,4
Mujer	21,1

Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo, INEC. Elaboración: la autora.

Los bajos ingresos y el desempleo han generado que las y los jóvenes tengan un limitado acceso a la seguridad social. El gráfico 7 muestra la relación entre ingresos (nulos o bajos) y la participación en la seguridad social a nivel general. En el año 2003, las personas que aportaban a la seguridad social representaban al 29,45 % de la PEA; esta cifra ha fluctuado de manera positiva, llegando al 49,10 % de la PEA (año 2013). Es decir, menos del 50 % de la Población Económicamente Activa aporta a la seguridad social.

Gráfico 7

**Personas afiliadas a la Seguridad Social
(PEA 15 años y más) en provincia de Loja**



Fuente: Sistema Nacional de Información (SIN). Elaboración: la autora.

El panorama de protección social mediante la afiliación al IESS para el grupo de edad de 15 a 29 años es aún menos alentador. En la tabla 10 se indica que el 83,7 % de la población joven (15 a 29 años) no aporta a ningún tipo de seguro. El limitado acceso a la seguridad social, producto del desempleo y subempleo, hacen de las y los jóvenes un grupo vulnerable.

Tabla 10

**Personas que aportan o están afiliadas a la Seguridad Social en Loja
de 15 a 29 años de edad, año 2010**

Aporte o afiliación	Número de personas	Porcentaje
Seguro Issfafa	579	0,5 %
Seguro Isspol	267	0,2 %
IESS Seguro general	8635	7,2 %
IESS Seguro voluntario	771	0,6 %
IESS Seguro campesino	3692	3,1 %
Es jubilado del IESS/Issfafa/Isspol	108	0,1 %
No aporta	99 805	83,7 %
Se ignora	5363	4,5 %
Total	119 220	100,0 %

Fuente: SNI, Censo de población y vivienda 2010, INEC. Elaboración: la autora.

Muchos jóvenes no logran insertarse en el mercado laboral por falta de experiencia, sin embargo, otros consiguen empleos para los cuales están sobrecalificados o trabajos con baja remuneración. Según estudios realizados por la Cepal en el año 2011, la pobreza en Ecuador por ingresos en la población joven (el grupo de edad entre los 15 y 34 años) presentó los más altos porcentajes, en especial para las mujeres, con 52,7 %.

Tabla 11
Pobreza en Ecuador año 2011:
población sin ingresos por sexo y tramos de edad

Sexo	Participación en la PEA por grupo etario	
	15 a 24 años	25 a 34 años
Hombres	26,3	8,5
Mujeres	52,7	33,0

Fuente: [A] Cepal: Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Información revisada al 5/2/2015.

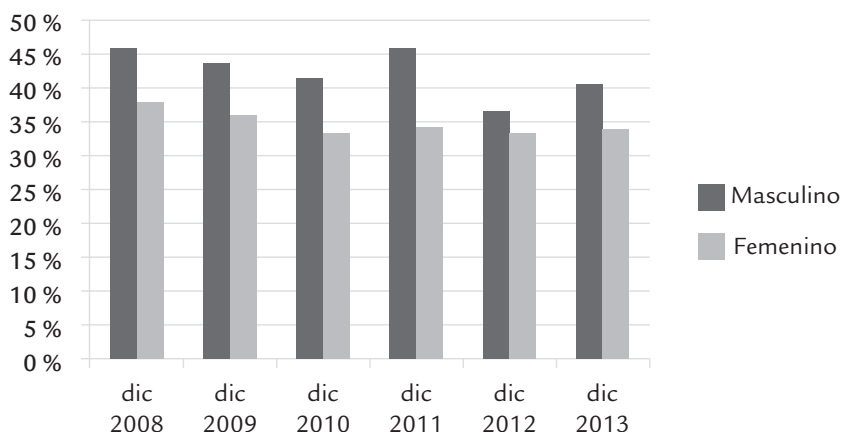
La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades, 2014) considera que el 20,9 % de la población joven vive en condiciones de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esta condición causa los movimientos migratorios de las y los jóvenes que en busca de mejores oportunidades se exponen a riesgos y situaciones de vulnerabilidad que atentan contra sus derechos. Según fuentes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la población juvenil lojana que migró al exterior en el 2001 fue de 15 766 personas, mientras que para el 2010 existió una reducción de migrantes, situándose en 6295.

Los movimientos migratorios contribuyen a incrementar las situaciones de exclusión y explotación de la juventud; esto se evidencia más en el caso de la mujer joven (INEC, 2001). Por ejemplo, según datos proporcionados por el Sistema de Indicadores de la Juventud en el Ecuador (Sijoven), en España, durante el año 2001, el flujo de migrantes mujeres jóvenes fue mayor que la migración de los hombres. Otra dimensión de desigualdad que impacta de forma negativa sobre el empleo de las mujeres jóvenes es la ruralidad, en la cual

existen diversas limitantes, como el acceso a educación, fuentes de trabajo, acceso a servicios de salud e información sobre derechos sexuales y reproductivos.

Loja también presenta altos indicadores de pobreza por NBI. En diciembre del año 2008 fue de 46 % en los hombres y 38 % en mujeres (gráfico 8), mientras que en 2013 se situó en 41 % y 34 %, de manera respectiva, lo que muestra que no ha existido un proceso de inclusión económica y social robusto en su totalidad como para reducir de forma considerable la pobreza por NBI. La falta de oportunidades que ofrece el mercado laboral precariza las condiciones de la población y sobre todo de la población juvenil.

Gráfico 8
Pobreza por NBI en Loja

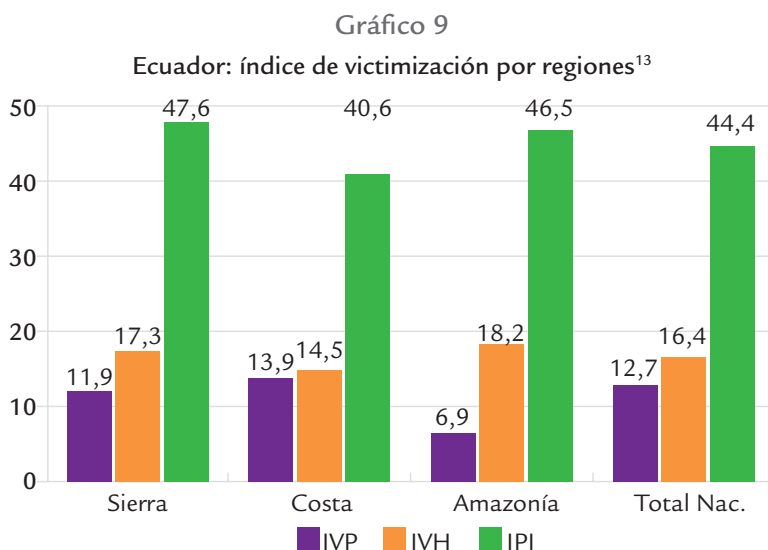


Fuente: Sistema Nacional de Información (SNI). Elaboración: la autora.

Las exigencias del mercado laboral dejan en condiciones de desventaja a la juventud, generando más que el desempleo la precariedad social. La población joven en situación de pobreza, con falta de oportunidades laborales y bajos niveles de educación, se convierte en un grupo vulnerable. Los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia; Gallardo (2009) afirma que entre las víctimas favoritas para la violencia y criminalidad están las y los jóvenes en edades de entre 16 y 24 años. A la vez, son los responsables más comunes de la

violencia intencional y delitos. Igual que en el resto del mundo, los jóvenes en América Latina presentan una tasa de homicidios superior al promedio de la población. Sin embargo, en la región, esta diferencia es más pronunciada (UNODC, cit. por PNUD, 2013, p. 53).

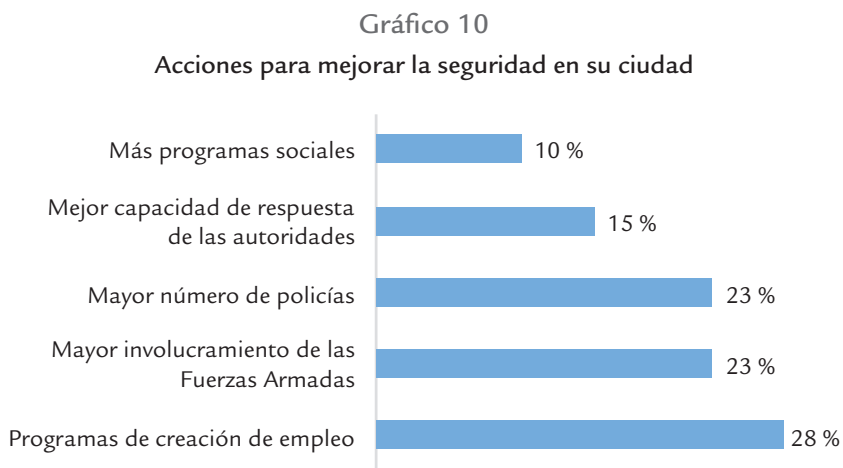
El gráfico 9 presenta a escala nacional y de regiones los Índices de Victimización a hogares, a personas, y el Índice de Percepción de Inseguridad (IPI). El gráfico muestra que los mayores porcentajes se centran en el IPI, reflejando que la población siente altos niveles de inseguridad en general, y en especial son las y los jóvenes los más propensos a sentir la inseguridad.



Fuente: Informe: Estudio de Percepción y victimización en el Ecuador Cimacyt, Programas de Estudios de la Ciudad (2009). Elaboración: Claudio Gallardo.

13 Índice de Victimización a Hogares (IVH): indica el porcentaje de hogares que fueron víctimas en el transcurso de los últimos doce meses de al menos uno de los siguientes delitos: robo a viviendas y robo de vehículos, motocicletas, bicicletas u otros accesorios. Índice de Victimización a Personas (IVP): indica el porcentaje de personas (16 años de edad en adelante) que fueron víctimas en el transcurso de los últimos doce meses de al menos uno de los siguientes delitos: robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques y amenazas. Índice de Percepción de Inseguridad (IPI): indica el porcentaje de personas que han manifestado cualquiera de las opciones que implican conversaciones, sensación de inseguridad en su casa en el barrio, en el auto, la evolución de la inseguridad y la importancia del problema de la inseguridad en la ciudad, etc. (Gallardo, 2009, p. 6).

Según un estudio de opinión de violencia del año 2011, publicado por el Centro de Estudios y Datos (Cedatos), el 55 % del grupo encuestado se siente algo seguro, el 36 % se siente nada seguro y solo el 9 % se siente muy seguro. En este mismo estudio, los encuestados sugirieron las acciones que consideran que serían las adecuadas para mejorar la seguridad en su ciudad (gráfico 10); la acción que en su mayoría fue sugerida fue la instauración de programas de creación de empleo, con un 28 %. Los encuestados concluyen que la falta de empleo genera mayor inseguridad en su ciudad.



Fuente: Cedatos, Estudio de opinión, abril de 2011.

El desempleo y la pobreza son variables que contribuyen a la generación del problema de inseguridad, es así que para su mitigación se requiere de acciones estructurales que deben tomar como referencia la opinión de los ciudadanos afectados. Entre las acciones podría plantearse la instauración de programas de creación de empleo (gráfico 10) como mecanismos para emerger de la pobreza; a su vez, sugiere acciones continuas e intervención cooperada entre instituciones, que al final generen cambios a mediano y largo plazo en la población afectada.

2.3. Conclusiones

Mediante el análisis realizado en este capítulo se caracterizó la construcción del problema de desempleo juvenil como problema público, a escala internacional y nacional, identificando a los actores involucrados, los discursos que se posicionaron, las acciones realizadas en materia de políticas públicas y los antecedentes legislativos. También se presentó un análisis estadístico con el fin de ubicar algunas de las causas y efectos colaterales que genera el desempleo en la población joven de Loja.

El problema de desempleo juvenil, por ser un asunto multidimensional, ha sido caracterizado y reconocido como problema público y de reconocimiento colectivo. Para esta construcción, la ONU, desde 1945 y en la Carta de las Naciones Unidas, mediante postulados generales presenta entre líneas la preocupación por las generaciones venideras. Sin embargo, la construcción del problema de desempleo juvenil no inicia sino hasta la década de 1970, cuando en 1979 la ONU de forma específica expone su preocupación ante los diferentes problemas por los que atraviesan las y los jóvenes; es así que establece el año de la juventud.

En 1978 la OIT, mediante la creación de resoluciones, ha motivado el cumplimiento del derecho al trabajo para las y los jóvenes. En la década de 1970 inicia la discusión, la OIT organiza foros y genera adhesiones entre los países miembros para que se debata la problemática y se busquen soluciones conjuntas. La intervención de estos organismos ha generando cambio en la concepción de las y los jóvenes, pues en un inicio eran vistos como meros sujetos de asistencia social, más tarde como sujetos de derechos y, por último, como grupos estratégicos de desarrollo.

Los organismos internacionales y otros estudiosos del problema del desempleo juvenil destacan algunas causas que llevan a las y los jóvenes al desempleo, como la separación existente entre oferta y demanda laboral, el alto nivel de exigencia por parte del empleador en función de experiencia (específica), la falta de experiencia presente en las y los jóvenes para vincularse a un empleo, la falta de

redes de contacto, las condiciones socioeconómicas del joven, las condiciones macroeconómicas desfavorables presentes en los países con altas tasas de desempleo, la precariedad del sistema educativo, entre otras.

Asimismo, el desempleo en la población joven genera diferentes efectos, entre los que se puede evidenciar: las constantes carencias económicas por las que atraviesan; la precarización del trabajo mediante la informalidad y el subempleo; limitado acceso a la seguridad social; baja capacidad de emancipación; pobreza y victimización.

En Ecuador, durante la década de 1980 las juventudes empiezan a organizarse e inicia una relación entre el Estado y jóvenes que en un inicio se vio caracterizada por la represión por parte del Estado hacia las organizaciones juveniles. Tiempo después, el Estado fue incluyendo de modo progresivo a las y los jóvenes en sus planes y estructuras. Ya se evidenciaban acciones traducidas en políticas públicas en beneficio de este grupo etario, sin embargo, fueron llevadas a cabo de forma parcial, de tal manera que no se dio continuidad en la implementación, por lo que no generaron mayor trascendencia.

En 1992 se promulgó el Código de Menores dirigido a regular y velar por los derechos de los menores de 18 años. Este fue sin duda un gran avance para este grupo prioritario, en dicho Código ya se establece la prohibición del trabajo a menores de edad salvo algunas excepciones (aprendices). Asimismo, en 1995, conscientes de las deficiencias del sistema educativo para generar experiencia en las y los futuros profesionales, crearon la Ley de Pasantía para el Sector Empresarial. En el año 2001 se promulga la Ley de la Juventud, motivada a mejorar las condiciones de vida de las y los jóvenes ecuatorianos. No obstante, dichos instrumentos legales aún vigentes no siempre se pudieron aplicar y materializar.

En el 2007, con la llegada del Gobierno de la Revolución Ciudadana, en su plan de gobierno se planteó la generación de un cambio social mediante la priorización del ser humano, con énfasis en los grupos prioritarios entre las y los jóvenes. Es así que el Plan de Desarrollo

2007-2010, frente al problema de desempleo juvenil, planteó como solución mejorar la acumulación de experiencia mediante pasantías pagadas en el sector público. Esta tarea fue asignada al Ministerio del Trabajo, el cual, tiempo después, creó el programa Mi Primer Empleo.

Tomando en cuenta que el caso de estudio se desarrolla en Loja, resultó necesario efectuar un análisis estadístico que dé cuenta de la estructura y característica de la población de dicha provincia, lo que ayudó a delimitar las particularidades del problema de desempleo juvenil en este sector. Loja se caracteriza por concentrar un alto nivel de población joven, en la que más del 50 % corresponde a mujeres, el mayor peso demográfico corresponde a jóvenes que viven en las zonas urbanas y sus niveles de educación son considerados más o menos aceptables, pues superan a la media nacional.

La PEA lojana tiene un predominio de población joven, sin embargo, Loja se caracteriza por tener un mercado en el que predominan las actividades comerciales al por menor, es así que la mayoría de las y los lojanos se dedican a negocios por cuenta propia. El mercado laboral lojano tiene características de desarrollo limitando, generado que muchas y muchos jóvenes que se encuentren desempleados, es decir, el mercado ha demostrado su incapacidad de absorber a todas y todos los jóvenes (profesionales y no profesionales) con la misma rapidez con la que ellos entran en busca de empleo. Esto ha contribuido a que las y los jóvenes vivan en condiciones precarias y de pobreza.

Tomando como referencia la propuesta que esboza Mark Moore (2007) sobre los atributos y características del problema público de la heroína, se ha resumido la situación de empleabilidad de las y los jóvenes lojanos en la tabla 12.

Tabla 12

Caracterización del problema de empleabilidad de las y los jóvenes lojanos

Atributos del problema		Indicadores del problema
Generacional	Población joven	El 21 % de la población de Ecuador es joven, en tanto que la población adulta mayor representa el 6,5 %. Loja tiene el 20,18 % de población joven, con edades entre 15 a 29 años.
Productividad	Edad para trabajar	El Código de la Niñez y la Adolescencia establece la edad mínima para trabajar de 15 años, mientras que la metodologías para levantamiento de información de fuente del INEC establece a la personas en edad de trabajar PET a partir de los 10 años. La PET en Loja es de 357 012.
	PEA	El 37 % de la PEA de Loja corresponde a jóvenes.
	Actividad económica	La principal actividad económica de los lojanos es el comercio, por lo general, al por menor.
	Experiencia	Los demandantes de mano de obra sobre todo buscan personal desempleado con experiencia.
Dignidad y autonomía	Pobreza por NBI	Pobreza por NBI en la frontera sur es de 46 % para los hombres y 37,9 % para las mujeres.
	Ingresos propios	Los más jóvenes y en especial las mujeres son las más vulnerables, pues el 52,7 % no cuenta con ingresos propios a escala nacional.
	Ingresos personales de los jóvenes	Los jóvenes lojanos tienen ingresos al 2010 de 252 dólares, que son menores a los ingresos promedio a escala nacional que para el mismo año llegan a 284 dólares.
	Desempleo	La tasa de desempleo nacional es de 4,2 %, mientras que Loja supera situándose en el 5 %.
	Desempleo abierto	El desempleo abierto nacional decreció mientras que en Loja en el 2009 es de 2,3 % y al 2011 incrementa al 2,4 %.
	Desempleo juvenil	Para el 2010 la tasa de desempleo joven en Loja es de 10,3 %, superando al porcentaje nacional que es de 9,8 %.
	Horas promedio de desempleo semanal	Las horas promedio de desempleo semanal a escala nacional es de 13,8 horas; sin embargo, las mujeres en la región sierra llega a 21,1 horas de desempleo semanal.
	Seguridad social	Menos del 50 % de la PEA de Loja aporta al seguro.
		El 83,7 % de los jóvenes lojanos en edades entre los 15 a 29 años no aporta al seguro.

Continúa página siguiente.

Seguridad ciudadana	Victimización	El índice de victimización se incrementa en los más jóvenes, por ejemplo, es de 16 % en grupos de edad de 16 a 24 años, a escala nacional.
	Delincuencia	En un estudio de opinión realizado en el 2011, el 55 % se siente algo seguro, el 36 % se siente nada seguro y solo el 9 % se siente muy seguro.
Desigualdades	Migración	Para el 2001 el total de jóvenes migrantes lojanos fue de 15 766 personas, mientras que para el 2010 existió una reducción, situándose en 6295, cuya mayor proporción corresponde a los hombres jóvenes, con un 60 %.
	Género	La fecundidad es mayor en la ruralidad, con 2,7 hijos promedio, mientras que el área urbana es de 2,2. Además, se debe indicar que las más jóvenes y que viven en el sector rural son las que menos hacen uso de sus derechos reproductivos.
		En América Latina en 1970 los nacimientos, en hogares monoparentales y con jefatura femenina era de 7,3 %, al año 2000 llegó al 15 %.
		De las madres en edades de 24 a 29 años, en Loja el 41,6 % tiene título universitario. De este porcentaje en el sector rural corresponde al 32,1 %, en tanto que en lo urbano al 42,8 %.
	Etnia	En Loja habitan 16 611 indígenas, por lo general presentes en el cantón Saraguro. Durante el último censo, el índice de analfabetismo de la población indígena llegó al 15,5 %, el mayor porcentaje a escala provincial.
Educación	Años de escolaridad	Los años de escolaridad de los lojanos son de 9,5 años: en el sector urbano son de 11,8 años, mientras que en el sector rural son de 6,5 años.
	Título universitario	El 20,4 % de los jóvenes lojanos en edades de 24 a 29 años tiene título universitario, superando la tasa a escala nacional, que llega a 13,2 % en el año 2011.
	Oferta educativa	Las ofertas educativas no siempre responden al entorno económico de la provincia.

Elaboración: la autora.

La tabla deja en evidencia que pese a los niveles de educación de las y los jóvenes, aún el mercado laboral tanto a escala nacional como provincial no logra responder a las necesidades de empleabilidad de este sector poblacional. Cabe indicar que en el mismo grupo

etario existen niveles de desigualdad entre los jóvenes que viven en zonas urbanas y aquellos que viven en zonas rurales, al igual que entre hombres y mujeres. Estas disparidades demuestran la necesidad de políticas públicas que se acoplen a las diferentes realidades de la juventud, es decir, que busquen mejorar las condiciones tanto de jóvenes del sector urbano como de sector rural, con énfasis en género.

En el siguiente capítulo se abordará el programa Mi Primer Empleo como objeto de estudio. Se realizará un análisis de la política pública desde el surgimiento del programa, con especial énfasis en su diseño, y los cambios suscitados en los años de estudio (2010-2011). Asimismo, se aborda las experiencias desde aquellos jóvenes que fueron beneficiarios de dicho programa, como de quienes no fueron parte del mismo, esto, con el ánimo de determinar el alcance y las limitaciones del programa.

Capítulo III

Distancia entre el problema público del desempleo juvenil y el programa Mi Primer Empleo como mecanismo de inclusión laboral

LOS PROBLEMAS SOCIALES sufren transformaciones para ser considerados como problemas públicos. Gusfield (2014) indica tres condiciones por las que tiene que atravesar un problema social para ser considerado como un problema público. La primera condición sugiere conflicto y controversia en el espacio público, indica un espacio de debate y discusión presente en la construcción y definición del problema; al final, quienes poseen o se revisten de autoridad serán los que definen y proponen las soluciones al problema. El problema público de desempleo juvenil ha traspasado los límites de lo particular a lo público, por su carácter controversial y conflictivo. Mediante debates y discusiones en torno a las condiciones de las y los jóvenes se ha definido el problema como público, traducido en leyes, agendas y programas dirigidos a esta población.

La segunda condición indica que en un problema público, para que sea considerado como tal, deben existir dependencias o instituciones que lleven a cabo acciones para eliminar el problema, a lo que Gusfield (2014, pp. 76-81) denomina la propiedad de los problemas públicos,¹⁴ que indica la asignación de responsabilidades a una institución que se ocupe de solucionar el problema o de eliminar sus efectos más nocivos. En el caso del problema de desempleo juvenil, es el Ministerio del Trabajo la cartera de Estado encargada de erradicar o minimizar el problema de desempleo mediante políticas públicas.

14 “Responsabilidad causal y política: la responsabilidad causal es cuestión de creencia y cognición, es una afirmación de la secuencia que fácticamente responde por la existencia del problema. La responsabilidad política es cuestión de políticas. Afirma que alguna persona o alguna dependencia está obligada a hacer algo respecto del problema, a erradicar o aliviar la situación perjudicial” (Gusfield, 2014, pp. 80-81).

La tercera condición sugiere el carácter desigual entre los actores que intervienen en la definición del problema público. Pues, los actores con mayor capacidad de presión social y política, así como aquellos que tienen mayor accesibilidad o se encuentran en el poder (Estado), son quienes podrán definir y determinar las alternativas de solución del problema, ya que no todos los involucrados tienen el mismo grado de autoridad para influir en la construcción y definición del problema público.

Gusfield (2014) alude a la importancia de los actores, sostiene que en la arena de lo público no todos los interesados juegan en igualdad de condiciones, pues los actores con mayor poder serán quienes logran configurar y definir qué temas deben ser considerados problemas públicos. Tal es el caso del desempleo juvenil, en el que organismos internacionales fueron los que intervinieron en la definición y caracterización de sus causas y efectos. Cefaï indica que “los problemas públicos son el resultado de una construcción conceptual y discursiva, en donde prima la percepción de los auditorios que pueden o no tener conocimiento de la materia” (cit. por Gusfield, 2014, p. 28). Por lo tanto, “en la construcción e identificación de problemas públicos debe primar la atención en el carácter cambiante e imprevisible de las ideas y los acontecimientos” (Gusfield, 2014, pp. 74-75).

El desempleo juvenil como problema público inicia su caracterización a partir de la intervención de actores internacionales, quienes posicionaron el tema desde la década de 1970. En Ecuador, a partir de la década de 1980 se empiezan a tomar acciones orientadas a solucionar el problema público, entre ellas destacan el Programa de Juventud, Dirección Nacional de la Juventud, Plan Nacional de la Juventud, el Código de Menores, Ley de Pasantías en el Sector Empresarial y Ley de la Juventud. Jaramillo (1994) indica que las primeras acciones en gran parte quedaron sin ejecución, sobre todo por restricciones presupuestarias. En el 2007, con la llegada al poder del Gobierno del movimiento Alianza PAIS se caracteriza el problema tanto en su plan de gobierno como en el Plan de Desarrollo 2007-2010, y propone solucionarlo mediante pasantías pagadas. En tal contexto surge el programa Mi Primer Empleo, que será analizado como caso de estudio.

3.1. Programa Mi Primer Empleo

La confluencia de las tres condiciones enunciadas con anterioridad dieron paso a la inclusión del problema de desempleo juvenil en la agenda de gobierno, conceptualizando a la agenda como el conjunto de asuntos que son objeto de acción gubernamental (Aguilar, 2007, p. 29). Cabe indicar que esta agenda puede inscribir problemas provenientes de dos fuentes: una de ellas es un modelo de demanda que indica una fuente externa al Estado y otra un modelo de oferta o fuente interna al Estado (Cobb y Elder, cit. por Roth, 2007, p. 62).

La agenda de gobierno es el punto de partida para definir las políticas, entendidas como la designación de acciones mediante programas, proyectos y normativas generadas por las autoridades públicas (Roth, 2007, p. 26). El problema del desempleo juvenil fue incluido en la agenda pública en la década de 1980, sin embargo, el objeto de estudio de este trabajo de investigación nace del plan de gobierno del movimiento Alianza PAIS del 2007, en el que se toma la decisión de realizar acciones que mejoren las condiciones de empleabilidad de las y los jóvenes.¹⁵

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se parte del análisis del ciclo de la política pública, que se centrará en el diseño de la política y permitirá entender cómo fue definida la política de empleo juvenil en el marco del programa Mi Primer Empleo. Roth (2007) define el ciclo de la política pública como una descomposición en secuencias lógicas que facilita la delimitación del objeto de estudio. Pues se entiende a cada una de las fases como interdependientes, es decir, inciden de manera directa o indirecta sobre todo el desarrollo de la política pública. Tomando como referencia lo ya enunciado, se iniciará con el estudio del programa Mi Primer Empleo desde su diseño. Ortegón (2008) concibe al diseño como la fase de la definición de los fines, propósitos, alcances, instrumentos, actores, restricciones financieras y metas a lograr.

15 Dentro de la propuesta de políticas de empleo, el plan de gobierno indica que “para favorecer la contratación de los jóvenes el Estado movilizará amplias campañas de pasantías remuneradas en el sector público y dará incentivos a la empresa privada para la contratación y calificación de los jóvenes” (Alianza PAIS, 2007, p. 3).

El diseño enfatiza en la preponderancia de la construcción del problema y la definición del diagnóstico. Por lo tanto, se presentará un diagnóstico del problema como parte del diseño de la política. Las y los jóvenes se han caracterizado por ser las principales víctimas del desempleo, subempleo y empleo informal; esto, dado por la falta de experiencia, carencia de plazas de trabajo, acceso a un sistema de educación precario y separado de las necesidades del mercado laboral, entre otras. En el 2006 “la Población Económicamente Activa del Ecuador tuvo un porcentaje importante de jóvenes desempleados que llegó al 14,5 %. Esta tasa es el doble de la tasa del país y además los jóvenes alcanzan un nivel del subempleo del 62 %” (Plan de Desarrollo, 2007, p. 203).

Es así que el Plan de Desarrollo 2007-2010 toma al plan de gobierno como base y plantea el objetivo de “garantizar el trabajo estable, justo y digno” (2007, p. 199), como respuesta ante una problemática general de falta de oportunidades de trabajo. Las y los jóvenes se encuentran insertos en la mencionada problemática, de modo que el planteamiento de las pasantías remuneradas nace como respuesta a la necesidad de resolver la problemática de desempleo juvenil desde el punto de vista de la falta de experiencia presente en las y los jóvenes egresados y recién graduados. Es decir, como mecanismo que mejora el período de transición del sistema de educación hacia el mundo laboral. Para ser más específicos, el Plan de Desarrollo 2007 en su diagnóstico evidencia la distancia entre la oferta y la demanda laboral, y hace referencia, además, a un marco jurídico existente en materia laboral:

A pesar de la existencia de un marco jurídico, el derecho al trabajo en el Ecuador no se traduce necesariamente en un empleo digno con salarios justos. Si bien el sector formal del mercado laboral en el país disfruta de la mayoría de los derechos estipulados en la Constitución, existe un creciente segmento del mercado que se distingue por una carencia estructural de la economía para poder absorber la creciente oferta laboral. Este segmento de los informales se caracteriza por tratar de atender y satisfacer las necesidades de orden básico en un proceso de precariedad del trabajo. Baja productividad, inexistencia de salarios mínimos, ausencia de normativa legal y tributaria son elementos particulares de este segmento (Plan de Desarrollo, 2007, p. 199).

Así, el Plan de Desarrollo 2007-2010 abordó en un inicio el problema de desempleo juvenil desde pasantías pagadas con el proyecto denominado Mi Primer Trabajo,¹⁶ orientado a mejorar la acumulación de experiencia en las y los jóvenes. El proyecto fue el resultado de la mesas de consulta ciudadana implementadas para la construcción del plan de desarrollo y fue asignado al Ministerio del Trabajo.

En Ecuador, una de las acciones para mejorar las condiciones de empleabilidad de las y los jóvenes ha sido el programa Mi Primer Empleo, que, de acuerdo con sus antecedentes, se ampara bajo la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes suscrita en el 2005 y ratificada por Ecuador. En el documento de creación del programa también se señalan otros antecedentes, entre ellos, la adherencia del país a la Red de Empleo de los Jóvenes creada en el 2001 por la OIT y el Banco Mundial, con el compromiso de “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo” (OIT, 2005, p. 67). Además, Ecuador se acoge a las resoluciones planteadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nos. 57-163 y 58-165) que indican el compromiso de los Estados miembros para generar acciones que garanticen el empleo pleno y productivo para todos.

En el 2007, el Ministerio del Trabajo, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 00106, implementó el programa Mi Primer Empleo, enfocado en la participación e inclusión de las y los jóvenes en todos los ámbitos, sobre todo en la actividad laboral, con énfasis en los grupos considerados vulnerables. El programa Mi Primer Empleo fue planteado por el Estado con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de las y los jóvenes mediante pasantías pagadas, que se definen como:

[...] la actividad complementaria a la formación académica que realizan las y los estudiantes de Educación Superior, mediante la cual se ponen en práctica, dentro de las instituciones públicas, los conocimientos adquiridos en la universidad, para ganar experiencia y desarrollarse en el campo laboral vinculado a su futura profesión (Ministerio del Trabajo, Acuerdo Ministerial n.º MRL-2012-0191).

16 Según el Plan de Desarrollo 2007-2010, el Proyecto Mi Primer Trabajo fue efectuado por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Bienestar Social. En las páginas oficiales de estas dos entidades no se encuentra registro de este proyecto con dicha denominación.

En un artículo publicado por la OIT se indica que “las pasantías deben dar la oportunidad a los jóvenes de aprender calificaciones prácticas que causarán una buena impresión sobre los potenciales empleadores. También debería ayudarlos a establecer contactos y, se espera, a conseguir un trabajo” (OIT, 2012).

A pesar de las características que deben cumplir las pasantías, en algunos casos los empleadores consideran que realizan un favor al pasante y de forma injustificable e irresponsable buscan extender el período de pasantía para tener mano de obra gratis (Hernández, 2007). La OIT (2012) considera que las y los jóvenes en sus pasantías no deben sustituir a un empleado regular y la empresa acogiente (pública o privada) no debe obtener beneficio por la pasantía realizada, dado que se podría convertir en trabajo encubierto; esta situación se da en parte por la preocupación de las y los jóvenes pasantes profesionales de que por falta de oportunidades laborales se quedan atrapados en un círculo vicioso de pasantías.

Una vez identificadas las características con las que deben cumplir las pasantías, nos adentramos en el análisis de cómo fue esbozado el programa Mi Primer Empleo como sistema de pasantías pagadas, creado mediante el Acuerdo Ministerial n.º 00106 del 18 de julio del 2007. Este trabajo de investigación analizará el programa en el período 2010-2011. Mediante entrevistas al personal directivo y encargado del programa Mi Primer Empleo se pudo determinar cómo fue caracterizado el problema desde la entidad competente, más allá del diagnóstico planteado en un inicio en el plan de desarrollo del año 2007. La delegada de la Dirección de Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo indica que el programa nace como propuesta de política de empleo juvenil, por lo que menciona:

En el Ecuador una política de empleo juvenil no había sido desarrollada más que a través del programa Mi Primer Empleo, como un sistema de pasantías pagadas. Las y los jóvenes cuando buscan empleo les solicitan años de experiencia y que sean recién graduados y básicamente es imposible ante la dinámica académica [...] (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Por su parte, el director de la Delegación de Trabajo de Loja en su entrevista indica los principales problemas por los que atraviesan las y los jóvenes lojanos, y su realidad al cumplir con un período de pasantías:

El primero y más importante problema es la empleabilidad de los jóvenes y las jóvenes. Una de las primeras promesas de Gobierno fueron las pasantías pagadas. Antes del 2007 en las universidades requerían un cierto número de horas de pasantía como requisito, que debían ser cumplidas en el sector privado sin remuneración y sin afiliación al seguro a pesar de la existencia de una Ley de pasantías, que por falta de control no se aplicaba. Teníamos trabajo esclavo de los estudiantes universitarios, las empresas privadas generaban ganancias ilegítimas con esta mano de obra. Luego llega la propuesta de un sistema de pasantías pagadas que por su naturaleza no genera una relación de dependencia, pues lo que se busca es poner en práctica lo aprendido, con una visión de dignidad con un estipendio económico, horarios flexibles, es decir, una pasantía digna (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Si bien la problemática inicial surge desde la falta de oportunidades laborales, en las entrevistas se visibiliza la preocupación por las condiciones precarias en las que los jóvenes realizan sus pasantías. Condiciones que son de extrema preocupación, pues, desde lo cuantitativo, los jóvenes son un grupo representativo de la sociedad, sin embargo, dentro de la construcción de las políticas públicas es poco su protagonismo, que ha dado paso a que sea el Estado el que defina las necesidades de las y los jóvenes. El Estado ha tomado decisiones debido a que “los jóvenes están poco interesados por la política. El segmento que tiene algún interés no presenta una participación activa en espacios que sean partidistas, sociales o en interfaces con el Estado” (Movimiento Alianza PAIS, 2015, p. 17). Esto último será tal vez la causa de la mínima acción estatal dirigida a este grupo etario, además, indica que no se reflejan de forma directa las demandas de la población joven, pues por su falta de intervención cede su protagonismo hacia los tecnoburócratas, quienes al final definen cuáles son las necesidades y características de la población.

Es así que el problema de desempleo juvenil es atacado por la vía de la educación mediante el programa Mi Primer Empleo como un mecanismo de formación que es útil para adquirir experiencia, ya que, en último caso, la experiencia es un requisito común para el ingreso laboral. El objetivo inicial del programa fue fomentar el desarrollo de pasantías remuneradas en los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva. Si bien el programa se inclinó hacia las pasantías como solución al problema de desempleo juvenil, se debió tomar en cuenta datos estadísticos del año 2006 que indican que el número de jóvenes en edad universitaria (24 a 29 años) era de 32 333, de los cuales 10 302 jóvenes cursaron o se encontraban cursando estudios de nivel superior. Es decir, el programa debía priorizar este grupo objetivo.

Una vez determinadas las características presentes en el diagnóstico del problema público de desempleo juvenil, nos adentramos en el análisis del diseño de la política pública que recogerá la normativa correspondiente al programa aquí planteado.

El Acuerdo Ministerial n.º 00106 determinó las condiciones para que un joven sea beneficiario de las pasantías pagadas. Entre ellas: las y los jóvenes debían estar cursando los dos últimos años de estudio, tener entre 18 y 29 años de edad y no haber tenido relación laboral con anterioridad (art. 2). La puesta en marcha de este programa requería de la coordinación entre el Ministerio del Trabajo, las instituciones de educación superior y las dependencias de la Función Ejecutiva. Las instituciones de educación superior debían remitir las solicitudes de pasantías y a su vez efectuar el control y seguimiento e informar al Ministerio del Trabajo, y las dependencias de la Función Ejecutiva debían hacer el requerimiento de pasantes. El o la pasante recibía un aporte equivalente al 60 % de la remuneración básica mínima; además, el o la pasante debía cumplir con una jornada de cuatro horas diarias de lunes a viernes, con una duración de hasta seis meses (Art. 5 y 6).

Si bien el objetivo del Ministerio del Trabajo era la inclusión laboral de las y los jóvenes, sin embargo, en sus artículos 7 y 8 establece que el número de pasantes por año en los órganos y dependencias de

la Función Ejecutiva será determinado por el Ministerio del Trabajo en relación con la disponibilidad presupuestaria; además, el contrato de pasantía no tendrá carácter de vínculo laboral o administrativo. Es decir, indica una regla discrecional que no establece un número progresivo de las y los pasantes, y que no toma atención del número de jóvenes que se encuentra en espera de un espacio de pasantías, al tiempo que deja de lado a quienes esperan un espacio laboral que genere estabilidad económica, capacidades y destrezas.

Ya en el planteamiento inicial (en el diseño) del programa Mi Primer Empleo se evidenció la carencia de una de las condiciones planteadas por Roth y que es una referencia en este trabajo de investigación: “Es preciso tener una teoría del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados” (Roth, 2007, p. 119). Pues el diseño debe caracterizarse por la determinación firme de los fines y metas, los objetivos y sus ponderaciones y, por último, los efectos deseados (indicadores creíbles y alcanzables). Los vacíos generados en el diseño de la política pública de empleo juvenil generan incompreensión entre el objetivo principal y los medios manipulables. A esto se suma lo expuesto por el director regional del Trabajo de Loja, quien mencionó:

Mi Primer Empleo al principio estaba pensado para las universidades pagadas, con el pensamiento de que los estudiantes pagaban la universidad y era necesario retribuirlos, este criterio generó descontento. La reacción de la universidad pública fue de expectativa, incluso de decepción porque todos querían entrar a Mi Primer Empleo. El problema de comunicación ha sido uno de los más graves problemas en realidad en todo lo público, pues las y los jóvenes no conocen las priorizaciones que tenemos. En la actualidad el proyecto se dirige en especial a la universidad pública y es el parámetro socio económico del joven el determinante para ser beneficiario (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

En palabras del entrevistado, el objetivo inicial del programa Mi Primer Empleo se desvió de manera equivocada hacia un grupo reducido de la población joven, dejando de lado a los grupos más vulnerables. En un inicio no se tomó en cuenta las condiciones necesarias que debe cumplir el diseño de una política pública para maximizar

sus probabilidades de implementación. De acuerdo con Roth (2007), existen cinco condiciones para garantizar la implementación de una decisión pública: una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social, y, por último, entorno favorable.

A causa de las falencias presentes en el diseño del programa Mi Primer Empleo, este ha sido objeto de variaciones y modificaciones que le han dado forma. Por lo tanto resulta necesario analizar sus particularidades y múltiples modificaciones que permitan entender su operatividad y limitaciones al momento de eliminar los efectos más nocivos de la problemática de desempleo juvenil. El análisis demuestra la interdependencia de cada una de las fases de la política pública, del mismo modo que el proceso de retroalimentación entre el diseño y la implementación del programa les permitió (a los hacedores de la política) realizar una serie de ajustes. El proceso de constante cambio que se dio en torno al programa Mi Primer Empleo es precisado por el director regional del Trabajo de Loja, quien nos relató que:

Todo es perfectible, el programa fue producto de ensayo-error-ensayo-acierto. Una de las faltas del programa es extender la aplicación a lo privado, incluso a fundaciones, porque actualmente se restringe tanto el tema de los cupos, todos los jóvenes quieren ingresar a Mi Primer Empleo y no pueden. Además, tenemos otro de los grandes problemas en las instituciones públicas que es la difusión y comunicación del programa, pues existe desconocimiento por parte de los jóvenes, instituciones públicas y las universidades (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

En los años de estudio (2010-2011), el programa Mi Primer Empleo generó una serie de ajustes con el ánimo de mejorar su operatividad y efectos. En agosto de 2007, mediante Acuerdo Ministerial n.º 00114-2007, se reformó al artículo 2 del primer Acuerdo Ministerial, ampliando las posibilidades para las y los jóvenes que se encuentran vinculados al sistema de educación superior, pues podían ser beneficiarios sin necesidad de estar cursando los dos últimos años de estudio. De acuerdo con el artículo 2: el acceso al régimen de pasantías era para todos los jóvenes entre los 18 y 29 años de edad, que no

hayan tenido relación laboral con anterioridad a la fecha de su incorporación al programa y que encuentren cursando estudios en instituciones tecnológicas, universidades o escuelas politécnicas estatales o particulares del Ecuador.

Tiempo después, el Acuerdo Ministerial n.º 00136, del 24 de septiembre del 2007, buscó facilitar el acceso al régimen de pasantías para las y los jóvenes con discapacidad que justifiquen algún tipo de capacitación, que les permita realizar pasantías preprofesionales. Para dicho efecto estableció hasta el 5 % de las pasantías a favor de los y las jóvenes con discapacidad (art. 1). En el 2008 el Acuerdo Ministerial n.º 00039 del 25 de abril derogó el Acuerdo n.º 106, lo que amplió su ámbito de aplicación de los órganos y dependencias de la Función Ejecutiva a todas las instituciones del sector público, previa autorización del Ministerio del Trabajo (art. 1). Además, el seguimiento y control de la aplicación del programa pasó a manos del Ministerio del Trabajo (art. 3), que también asumió la responsabilidad de determinar el número de pasantes aceptados y ubicarlos una vez recibidas las solicitudes de las entidades interesadas en formar parte del programa (art. 4).

Por su parte, en el Acuerdo Ministerial n.º 00017 del 28 de enero de 2010, con el propósito de ampliar el ámbito de aplicación y mejorar la operatividad del programa, realizó un cambio al porcentaje a favor de los y las jóvenes con discapacidad: del 5 % que se establecía en el Acuerdo Ministerial n.º 00136 pasó al 4 % (art. 2). En este mismo acuerdo aparece la figura de responsable por las actividades del pasante, es decir, cada pasante tendría un jefe/a directo, el mismo que se encargará de delegar actividades a los respectivos pasantes. Estas actividades debían ser concordantes con los estudios de los pasantes; de igual manera, el jefe será responsable solidario por el buen desenvolvimiento de las tareas encomendadas al pasante (art. 8). Por último, en su disposición segunda deroga el Acuerdo Ministerial n.º 00039 y n.º 00162.

En el 2011, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 0009, se amplía su ámbito de aplicación mediante el programa Mi Primer Empleo II, y varía de nuevo del 4 % al 5 % el porcentaje de pasantías a favor de las

y los jóvenes con discapacidad (art. 2). Con relación al seguimiento y control, las y los jóvenes beneficiarios tenían que presentar de forma bimensual un certificado que acredite la asistencia mínima de un 90 % a sus clases regulares. En este documento se señala que de conformidad con la Ley de Seguridad Social, todo aquel que perciba un ingreso por la prestación de un servicio con relación laboral o sin ella deberá estar afiliado; en virtud de ello, asumirá el aporte correspondiente al 11,15 %, en tanto que el 9,35 % deberá ser asumido por el estudiante durante el tiempo que dure la práctica laboral (art. 6). Esta reforma permitió que el programa este acorde con la normativa, lo que generó como efecto en las y los jóvenes beneficiarios del programa que gocen de los mismos beneficios que los afiliados obligados (seguros de invalidez, vejez, muerte riesgo de trabajo y asistencia medica por enfermedad y maternidad).

En el mismo año, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 0050, se implementa el Sistema de Pasantías Pagadas II (excelencia académica). En un inicio este proyecto amplía los rangos de edad de los beneficiarios a estudiantes con excelencia académica entre 18 a 33 años de edad que cursen los dos últimos años o cuatro últimos semestres de su carrera, así como que hayan egresado durante el año anterior a la pasantía. Para acceder a este proyecto los aspirantes debían constar en la base de datos de estudiantes de excelencia académica registrada en la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo, que es enviada por las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores.

Las y los estudiantes que ingresen al sistema de pasantías de excelencia académica debían prestar sus servicios de acuerdo con su formación académica en los despachos de las máximas autoridades de cada institución pública calificada por el Ministerio del Trabajo (art. 2). De acuerdo con la ley, el aporte a favor de los pasantes de excelencia académica era de 500,00 dólares mensuales, que incluían los beneficios de ley (art. 5). En este acuerdo se implementó la capacitación a los pasantes por intermedio de la Dirección de Capacitación del Viceministerio del Servicio Público, que se llevaba a cabo cada uno o dos días al mes, durante el tiempo de la pasantía (art. 8).

Mediante el Acuerdo Ministerial n.º 00069 del 22 de marzo de 2011, la remuneración de los pasantes pasa de ser un aporte económico a ser un reconocimiento económico, que incluye el aporte al IESS, tal como lo indica la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep):

Las instituciones del sector público podrán celebrar convenios o contratos de pasantías con estudiantes de institutos, universidades y escuelas politécnicas, respetando la equidad y paridad de género, discapacidad y la interculturalidad. Asimismo, las instituciones del Estado podrán celebrar convenios de práctica con los establecimientos de educación secundaria.

Por estos convenios o contratos no se origina relación laboral ni dependencia alguna, no generan derechos ni obligaciones laborales o administrativas, se caracterizan por tener una duración limitada y podrán percibir un reconocimiento económico, establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010).

Las modificaciones al programa Mi Primer Empleo demuestran que el diseño inicial tuvo una serie de falencias que debían ser resueltas en distintos momentos de su implementación. De acuerdo con los aportes teóricos de los estudios de políticas públicas, este proceso de retroalimentación y constante mejoramiento no es solo positivo para la efectividad de la política sino que es parte esencial del proceso de las políticas públicas.

De forma paralela a los cambios ya enunciados, se suscitaron otros avances en materia de política pública en torno a las y los jóvenes. Entre ellos se debe mencionar la Constitución de Montecristi del año 2008, que reconoció a las y los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo del país, en su capítulo tercero, “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, el cual establece:

El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público. El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como

actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).

Posterior a la aprobación de la Constitución de Montecristi, Senplades creó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en el que planteó políticas en beneficio de todos los grupos poblacionales. Es así que en el objetivo 6 se habla de garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas, objetivo que cuenta con ocho políticas. La política 6.5 se centra en las y los jóvenes y el desempleo y tiene como objetivo “impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo”; su meta principal fue revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24 % hasta 2013 (Senplades, 2009, p. 278). Sin embargo, en Loja el escenario no es tan alentador, pues en el 2009 se registra una tasa de desempleo juvenil de 8,1 %, que para el año 2011 alcanzó el 8,9 % y en el 2013 llegó al 10,3 %.

Por su parte, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) elaboró la Agenda de Igualdad para la Juventud (2012-2013). Dicho documento contó con nueve políticas y lineamientos que abarcaban temas de educación, trabajo, salud, vivienda, cultura, acceso a las tecnologías de la información y comunicación, seguridad, participación y actoría estratégica. El documento en mención establece las responsabilidades de los diferentes actores estatales y los programas según su dependencia.

En suma, los instrumentos legales, agendas, programas y proyectos, planteados en los años de estudio han tomado de forma escueta las particularidades de la problemática de desempleo juvenil. Como se pudo observar desde sus inicios en los antecedentes planteados, fueron creados órganos burocráticos, leyes, planes, programas y proyectos que han generado limitados impactos en la población joven.

Esa trayectoria histórica en la política de empleo juvenil evidencia que las necesidades de la población joven responden a criterios coyunturales y concebidos desde la visión del Estado, que a pesar de reconocer a las y los jóvenes como actores estratégicos no ha realizado un adecuado acercamiento a su problemática. El Estado, a partir de un enfoque de gestión anticipada, ha implementado acciones que pretenden atender el problema, sin embargo, deja de lado la diversidad de contextos y dimensiones situacionales por las que atraviesan las y los jóvenes de distintas áreas del país.

El análisis de documentos oficiales del Ministerio del Trabajo en torno al programa Mi Primer Empleo y la revisión de datos cuantitativos y cualitativos permite determinar hasta qué punto el desarrollo de pasantías sirve como mecanismo de inserción laboral, con el objetivo de evidenciar si el mencionado proyecto responde o no a la problemática de empleabilidad por la que atraviesa la población joven.

Una vez revisado el programa Mi Primer Empleo desde su diseño y tomando como base la interdependencia existente entre cada fase de la política pública, es menester analizar el programa desde su implementación (2010-2011). En este apartado se analizará a la implementación desde las experiencias de los beneficiarios del programa. Para la recopilación de información se entrevistó a un grupo de jóvenes y se centró en los siguientes ejes: ingreso al programa Mi Primer Empleo, el desarrollo de la pasantía y ofertas laborales tras la pasantía.

El primer eje consiste en investigar cuál fue el proceso que utilizaron las y los jóvenes beneficiarios para acceder al programa Mi Primer Empleo. El resultado de las entrevistas develó que no en todos los casos existió vinculación entre la universidad y el pasante beneficiario de Mi Primer Empleo. Las y los entrevistados cumplieron con el proceso convencional de ingreso, que consiste en solicitar de forma particular a una institución, sea pública o privada, que les permita realizar la pasantía. Luisa Jaramillo fue beneficiaria de Mi Primer Empleo y nos cuenta su experiencia:

En coordinación de la carrera de Banca y Finanzas de la Universidad Nacional de Loja informaron que había dos vacantes para pasantías en el Banco de Fomento por tres meses; acepté pero esas pasantías no me pagaron. Si quería que me paguen las pasantías después de cumplir los tres meses de pasantía, el banco me informó que podía ingresar a pasantías pagadas por seis meses (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Las y los entrevistados coinciden en que ingresaron a la institución pública, realizaron su pasantía requerida por la universidad, y una vez que se culminó la pasantía sin ninguna remuneración o reconocimiento económico es la institución receptora la que informa a la o el pasante de la existencia del programa Mi Primer Empleo, al tiempo que es la institución pública la que realiza los trámites para la vinculación del joven con el programa:

Realice la pasantía de tres meses en el Banco de Fomento, luego de finalizarla el gerente del Banco habló con el personal del Ministerio de Relaciones Laborales, solicitaron mis datos y me afiliaron al Seguro. No recuerdo haber hecho otra gestión, nada tuvo que ver la universidad, actuó la gente del banco (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Con relación al desarrollo de la pasantía, su duración, horarios y actividades asignadas, los entrevistados aseguraron que “la pasantía tenía una duración de seis meses, con horarios de 8 horas diarias en vacaciones o de lunes a viernes, en horarios en la mañana o en la tarde, siempre que se cumpla con el número de horas” (Anónimo, comunicación personal, 2/15/2015).

Para recibir los reconocimientos económicos mensuales los beneficiarios debían presentar un informe al Ministerio del Trabajo, para que este, a su vez, realizara el desembolso del dinero, tal como lo menciona una entrevistada:

Presentaba un informe cada mes con la firma del gerente del banco para que me paguen. El informe contenía asistencia y lo que hacíamos diariamente, con el visto bueno del gerente se presentaba al Ministerio del Trabajo. El Ministerio no realizaba monitoreo, tal vez se entrevistaban directamente con el gerente pero no existía acercamiento directo con los pasantes (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Respecto a las actividades que las y los entrevistados realizaban en sus pasantías, una de las entrevistadas indico que “un tiempo desarrollé actividades inherentes a contabilidad, luego me designaron hacer arqueos de caja, asesoramiento de crédito, archivo, información de crédito y evaluaciones de crédito” (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015). En su totalidad aseguraron que las actividades que realizaban eran afines al perfil de su carrera.

Sin embargo, los entrevistados consideran que lo más idóneo era rotar en varios departamentos para ganar más experiencia y que el tiempo de seis meses era limitado para generar la suficiente experiencia. Coincidían también en que el pago o incentivo económico no era suficiente por el trabajo que realizaban. “En la pasantía me pagaban 160 dólares mensuales, no estaba de acuerdo, porque las actividades que realizaba ameritaban más tiempo del horario establecido, considero que era poco el pago” (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015). Por último, todos los entrevistados concluyen que las pasantías son un buen mecanismo para acercarse a la realidad laboral a pesar de que los plazos para generar experiencia deben ser como mínimo un año y que el reconocimiento económico se debe incrementar.

Para la mayoría de los entrevistados, al término de la pasantía no existió una oferta de trabajo estable por parte de la institución acogiente, con la excepción de una de las entrevistadas, quien nos comentó: “Sí existió oferta laboral. El Banco Nacional de Fomento me ofreció trabajo en una agencia de Saraguro y acepté, trabajé un año pero la verdad no me convenía, el pago era bajo y además era muy lejos. Me tocaba viajar y el gasto en transporte era excesivo” (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015). Por último, en el grupo de entrevistados beneficiarios del programa, al momento de terminar su pasantía no generaron relación de dependencia con la institución acogiente. Al finalizar su carrera tampoco se dio la oportunidad para una plaza laboral.

Una vez analizadas distintas particularidades de quienes fueron beneficiarios del programa Mi Primer Empleo, se entrevistó a un grupo de jóvenes que, durante el mismo período, realizaron una

pasantía fuera del programa. Esto permitirá comparar los resultados entre pasantías realizadas en el marco del programa Mi Primer Empleo y aquellas pasantías que no están contempladas en el mismo.

El análisis de las pasantías realizadas de manera particular cubre tres ejes, que son: 1) el rol de las universidades para vincular a las y los jóvenes en sus pasantías, 2) las pasantías como vinculación laboral, y 3) la vida después de la universidad.

En el primer eje, el grupo entrevistado coincide en que la universidad en la que estudiaron exigía como requisito el certificado de pasantías. Un entrevistado nos dice:

La universidad solicitó como requisito un certificado de pasantías de 240 horas. La intervención que realizaba la universidad consistía en emitir un documento de solicitud para la empresa pública o privada en la se haga la pasantía. Se realizaba la pasantía en horarios de 8 horas diarias de lunes a viernes. Realicé las pasantías en vacaciones, en el Banco de Fomento (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Por su parte, otro entrevistado nos cuenta cómo fue su experiencia para poder ingresar en una institución para realizar la pasantía:

Visité la Cooperativa de Ahorro y Crédito Padre Julián Lorente, en el departamento de Recursos Humanos, consulté si podía realizar la pasantía. Yo busque la institución y la universidad me dio un oficio (solicitud) para poder hacer las pasantías. La universidad no implementaba ningún monitoreo a las actividades que realizaba (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Según los entrevistados, la intervención de la universidad en la que estudiaron fue limitada y casi nula; además, las actividades cumplidas en el período de pasantía no generaron ningún reconocimiento económico, ya que a cambio de las actividades que realizaba el o la pasante las instituciones emitían un certificado que validaba la pasantía.

En el momento en que se preguntó a las y los pasantes sobre el eje temático de las pasantías como vinculación laboral, los entrevistados estuvieron de acuerdo con que las pasantías aportan conocimientos complementarios para la futura vida profesional, permitiendo un

primer acercamiento al mundo laboral. Sin embargo, a igual que el primer grupo de entrevistados, consideran que el tiempo de duración de las pasantías es corto y no permite crear las suficientes habilidades y destrezas, mencionaron:

Realicé la pasantía en el departamento de servicios bancarios donde se asesoraba en cuentas de ahorro, verificación de fondos de cheques, se realizaba cámara de compensación y estadísticas, depósitos a plazos y labores de oficina. Sin embargo, pienso que el tiempo de duración de la pasantía debería ser más extenso, cada cliente era un mundo diferente, y el tiempo es corto para generar experiencia (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Los entrevistados concuerdan en que algunas actividades cumplían con el perfil de la carrera que estudiaban, pero no todas las actividades generaban conocimiento. Un entrevistado nos comentó que “ordenaba las carpetas, ayudaba a llenar la solicitudes de crédito, actividades monótonas, que no generaban conocimientos importantes; además, no existió un incentivo económico y mucho menos afiliación al seguro social” (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Mediante las entrevistas realizadas a las y los jóvenes cuyas pasantías fueron ejecutadas de forma particular, permitió evidenciar las condiciones precarias que deben aceptar las y los jóvenes, con la finalidad de acceder a un documento que valide y apruebe la pasantía, que es solicitado como requisito por algunas universidades en los últimos años de estudio. El programa Mi Primer Empleo, durante los primeros años, su promoción no cubrió el total de jóvenes estudiantes de las diferentes universidades de Loja, pues las entrevistas demuestran que solo el 50 % de entrevistados tenía conocimiento del programa, de ellos algunos se inscribieron y no fueron beneficiarios del proyecto.

Si bien algunos jóvenes desconocen el programa Mi Primer Empleo, por otra parte están los que lo conocen y pese a su inscripción no fueron beneficiados. Es así que la mayoría de jóvenes universitarios a quienes se les solicita el cumplimiento de un período de

pasantías, las ejecutan de forma particular en las diferentes empresas de la localidad. Empero, resulta importante analizar qué pasa con las y los jóvenes no beneficiarios del programa al término de su pasantía. De todas las personas entrevistadas, solo a una de ellas le ofrecieron al término de su pasantía una oportunidad laboral de corto plazo:

Cuando termine mi pasantía en la Cooperativa de Ahorro y Crédito Padre Julián Lorente me ofrecieron reemplazar a una empleada por maternidad por tres meses. Al término de los tres meses me ofrecieron quedarme a trabajar y estuve trabajando por 5 años 8 meses (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

En general, el grupo de las personas no beneficiarias del programa no tuvo acceso a un reconocimiento económico ni mucho menos a una oferta laboral. Además, el tiempo que realizaron sus pasantías fue considerado insuficiente para generar destrezas y experiencia.

El eje temático denominado la vida después de la universidad consiste en saber cómo fue la transición que vivieron los entrevistados (beneficiarios y no beneficiarios) para encontrar su primer empleo después de su desvinculación con el centro de estudios. En su mayoría les tomó más de un año encontrar su primer empleo. Los entrevistados coinciden en que el certificado que obtuvieron por realizar la pasantía no les sirvió como justificativo de experiencia laboral: “El certificado no es considerado como experiencia laboral, no es válido porque no fui asegurada, sirvió como referencia. Cuando presentas una carpeta te toman en cuenta las aportaciones que tienes en el IESS” (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

La mayoría de los entrevistados consiguió su primer empleo sobre todo en el sector privado, pero no se encontraban conformes con su remuneración. A diferencia de uno de ellos, que su primer empleo fue en el sector público y nos comentó cómo fue su ingreso:

Mi trabajo fue en el sector público, en la Contraloría General del Estado, durante dos años de contrato. No me ofrecieron estabilidad laboral, ingresé por amistad de mi familia. Existía un trato diferente entre las personas de contrato y las de nombramiento, nos pagaban en fechas diferentes, era definitivamente injusto (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Un gran porcentaje de jóvenes entrevistados tardaron más de un año en encontrar su primer empleo y las principales limitantes que tuvieron fueron la falta de experiencia, el tráfico de influencias y la competencia, pues existen muchos profesionales y no profesionales en busca de empleo. Una de las entrevistadas mencionó:

Actualmente todo se maneja bajo influencias en toda institución, sea pública o privada. Para ingresar tienes que tener *padrino*, en todo trabajo piden experiencia y no dan la oportunidad. El Gobierno debería apoyar más al sector privado para tener más fuentes de empleo (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

En la actualidad, la mayoría de los entrevistados se encuentran trabajando en el sector privado. Recomiendan que se debe mejorar las plazas laborales y las condiciones para que las y los jóvenes puedan ingresar con más facilidad a su primer empleo y consideran que las pasantías son un buen mecanismo para adquirir conocimientos prácticos, sin embargo, se debe mejorar su proceso para no llegar a precarizar las actividades que realizan los pasantes, prestar las condiciones y recursos económicos para el mejor desenvolvimiento de las y los jóvenes.

Es decir, tanto a los beneficiarios como a los no beneficiarios les tomó más de un año encontrar empleo, todos trabajan al momento en el sector privado y en su mayoría fuera de la ciudad de Loja. En suma, las y los jóvenes consideran que el programa no cambia las realidades de inserción laboral. A estos problemas los gestores de la política pública los explican como resultado de la disparidad existente entre las ofertas académicas y sus horarios frente a la demanda del mercado laboral. Según las declaraciones del Ministerio del Trabajo, las universidades han mejorado la calidad de educación pero todavía falta de su compromiso para mejorar las condiciones de vida de las y los jóvenes, tal como lo comenta:

Se debe revisar las ofertas de las instituciones de educación superior. Hablándote de un ejemplo claro: en Napo necesitamos un ingeniero en petróleos, no hay ingeniería en petróleos, no puedo ubicar pasantes en Napo. La ubicación de las y los jóvenes depende también de la gestión de la

institución de educación superior y de las instituciones públicas en general (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Si bien uno de los limitantes es la separación entre ofertas de educación superior y demanda laboral, otra de las barreras a la hora de implementar y obtener los resultados deseados en una política pública son los recursos económicos. Por ello, en la política en estudio resulta necesario conocer si el recurso invertido en las y los jóvenes fue el causante del bajo impacto que en la actualidad tiene el programa, a lo cual los delegados del Ministerio del Trabajo respondieron:

Del 100 % del presupuesto designado para el proyecto, del 85 % al 87 % del presupuesto es destinado al fin del proyecto de insertar a las y los jóvenes en las pasantías, el 15 % es destinado para capacitación al personal técnico y capacitación para las y los jóvenes. Cabe indicar que se hace lo que se puede, pues los recursos son realmente limitados (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

El programa Mi Primer Empleo tiene cobertura en 24 provincias, con 8 técnicos responsables de llevar a cabo el proyecto en territorio. Según la delegada de la Dirección de Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo, el proyecto responde al cambio de la matriz productiva, ya que da un acercamiento mediante pasantías a las y los estudiantes tanto de universidades como de institutos técnicos y escuelas politécnicas. Excluye de este proyecto a las ciencias de la salud, educación y jurisprudencia.

Rescata, además, la falta de compromiso desde las instituciones públicas para acoger a las y los jóvenes pasantes, pues si no existe el requerimiento por parte de las instituciones públicas, el Ministerio del Trabajo no podrá colocar los pasantes. Pues es de obligación de todas las instituciones públicas requerir pasantes o practicantes de instituciones de educación superior o establecimientos de educación media. Los responsables de su aplicación son las Unidades de Administración del Talento Humano de cada institución pública.

Producto de estas limitaciones e incongruencias presentes en el programa Mi Primer Empleo, aquí se resumen los resultados en el período de estudio, datos que reflejan que entre el 2010 y 2011 en la

ciudad de Loja se benefició a 121 y 45 jóvenes, de forma respectiva; a esto se suma que de los entrevistados en su mayoría no reciben ofertas laborales, y para insertarse a un trabajo, al igual que el grupo de no beneficiarios, les toma alrededor de un año posterior a su desvinculación de la institución de educación superior.

Ante la experiencia de los beneficiarios y no beneficiarios del programa, surgieron algunas interrogantes sobre la efectividad del programa en torno a la empleabilidad y por qué es considerado una política de empleo, sobre lo cual nos contestaron lo siguiente:

Se considera una política de empleo no por la pasantía como tal. Es una política de empleo porque genera posibilidades más adelante en virtud de la experiencia generada, para que acceda a un trabajo digno. ¿Qué pasaba antes? Para que los abogados puedan ejercer su profesión tenían que iniciar como conserjes, porque no tenían experiencia, había un inconveniente para la selección de personal, en el sector público se estaba justificando la experiencia mediante certificados laborales que tengan aportación al seguro o mediante un Registro Único de Contribuyente (RUC) abierto con sus declaraciones al día, esto es completamente ilegal. Ahora vamos clarificando las competencias incluso con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación Senescyt, vale decir que incluso la *palancocracia* en las pasantías aún existe.

Cuando llegó Mi Primer Empleo a Loja en las instituciones públicas fue incomprometido, como experiencia obligó a capacitar a las y los servidores para cambiar el concepto de pasante. Antes el pasante era el que hacía el café, actividades para las que estaban sobrecalificados. Se ha madurado, no niego que aún debe haber casos que se mantienen en el desconocimiento, que de por sí es el peor de los vicios. Luego de 9 años del Proyecto Mi Primer Empleo recién vamos a clarificar los conceptos de pasantía y práctica preprofesional, estamos trabajando en eso (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

En suma, en Loja el programa Mi Primer Empleo no generó el impacto deseado; tal vez en términos de número de inscritos tuvo mucha acogida, sin embargo, existió decepción ya que en cuatro años (2007-2011) se benefició a tan solo 452 jóvenes. Las y los jóvenes estudiantes universitarios se sienten decepcionados, no solo por el sistema de pasantías, sino también por las limitaciones presentes en el mercado

laboral, tal como lo menciona Chacaltana: “Muchos jóvenes profesionales descubren que sus estudios no necesariamente les sirven para conseguir un puesto de trabajo dentro de su campo. Perciben que el mercado de trabajo se vuelve cada vez más exigente en términos de calificaciones” (Chacaltana, cit. por Camacho, 2012, p. 30).

Los resultados evidencian que la población joven sigue siendo vulnerable en tanto el Estado no implementa acciones efectivas; por otra parte, ese grupo etario no ejerce un proceso de resistencia y presión ante la ineficiencia de la administración pública, pues su intervención en todas las etapas de la política es casi nula y no ha logrado posicionarse como sector estratégico de desarrollo. Es decir, el programa Mi Primer Empleo logró reglamentar parte del problema de la precarización de las pasantías, mas no de forma directa el problema de desempleo juvenil.

Si bien el período de estudio (2010-2011) permitió analizar la política desde su diseño e implementación, en la cual se evidenciaron ciertas limitaciones que dejan en condiciones de desventaja a las y los jóvenes, pues no ha generado impacto significativo en el grupo objetivo, mucho menos en la población juvenil en general; por tal motivo, se considera oportuno presentar información de los acontecimientos en torno al programa Mi Primer Empleo producidos en los años subsiguientes al período de estudio. Esto permitirá evidenciar las deficiencias relacionadas con su diseño e implementación que pasaron de corto a mediano plazo, es decir, en todo el proceso de la política pública.

Al respecto se puede mencionar que en el año 2012 continúan las modificaciones al programa y, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 0016, el programa pasa a manejarse por etapas a criterio del Ministerio del Trabajo, e iniciaba los días 1 de febrero y el 1 de julio, o el primer día laborable subsiguiente a dichas fechas (art. 2). También se estableció una nueva duración de la pasantía, de 6 meses a 4 meses no renovable (art. 4). Tomaba en cuenta dos tipos de pasantías, que son las pasantías académicas y las pasantías de excelencia académica. La primera, dirigida a las y los estudiantes entre los dieciocho y veintinueve años de edad, con un reconocimiento económico

de 167,47 dólares, monto del cual se descontaba la aportación personal del 17,50 % a la Seguridad Social. Y la segunda, dirigida a las y los estudiantes calificados como estudiantes de excelencia académica entre los 22 y 29 años (en un inicio el rango era de 18 a 33 años) que se encuentren cursando el último año o los dos últimos semestres, con un reconocimiento económico de 477,95 dólares (en un inicio de 500 dólares), con descuento de la aportación personal del 17,50 % para el IESS. En las pasantías de excelencia académica el programa Mi Primer Empleo incluye cuatro capacitaciones.

El artículo 23 incluye las causas de terminación del Convenio de Pasantía, que son: a) inasistencia injustificada durante tres días de la o el pasante; b) inasistencia a clases por más de tres días; c) intervención de la o el pasante en actividades políticas o por mala utilización de los bienes públicos por parte de la o el pasante; d) por realizar actividades fuera de lo acordado en el convenio de pasantía; y, e) por mal comportamiento de la o el pasante, comprobado de forma debida.

En este Acuerdo Ministerial las causas de terminación del contrato de pasantía se centran en el incumplimiento de la o el pasante, mas no establecía sanción alguna al incumplimiento por parte de la o el responsable o jefe inmediato del pasante. Ante este particular retomamos lo señalado por Adamini (2013) en el momento en que menciona a las pasantías como forma de precarización laboral encubierta en la que las y los jóvenes no ejercen sus derechos.

En el Acuerdo Ministerial n.º 0034 de febrero del 2013 se incluyó el proceso de selección de los pasantes, que consiste en convocar a dos aspirantes por un cupo de pasantía, los mismos que serán evaluados mediante dos pruebas: un test psicológico y una entrevista, y se seleccionará al mejor puntuado (art. 3). Asimismo, el inicio de la pasantía pasó de dos períodos a iniciar los primeros días laborables de cada mes. Además, el reconocimiento económico vuelven a variar: incrementa a 318 dólares para pasantes académicos y a 500 dólares para los pasantes de excelencia académica. Se incrementa también el número de capacitaciones: de 4 a 6. Por último, se incrementan tres literales en las causas de terminación del Convenio de Pasantía:

literal g) por retiro voluntario del pasante; h) por la finalización del plazo del convenio; y, i) por muerte de la o el pasante.

De acuerdo con la delegada de la Dirección de Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo, en la actualidad el proceso de selección de los pasantes consiste en un mecanismo basado en un examen psicológico y una entrevista que se describe de la siguiente manera:

La entrevista la tomamos más como un diálogo. Nos interesa conocer de su carrera, preguntamos si ha tenido un mérito, si ha sido parte de una organización juvenil, si es líder de alguna organización juvenil, es decir, no se evalúa calificaciones, es más conocer a la persona, o si ha tenido circunstancias de vulnerabilidad de derechos (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Además, nos comentó sobre los parámetros que en la actualidad se evalúa para ser beneficiario del programa Mi Primer Empleo:

Se verifica que el postulante no haya participado antes en el proyecto; su autoidentificación de alguna etnia; si es cabeza de hogar; si pertenece a pueblos y nacionalidades; si es parte del grupo GLBTI; haber sido víctima de violencia intrafamiliar; es decir, nos enfocamos a condiciones de vulnerabilidad (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Lo enunciado deja expuesto con claridad el procedimiento y sus particularidades no explícitas en los documentos oficiales del programa Mi Primer Empleo. Por consiguiente, el mencionado proceso de selección indica la reducción del grupo objetivo y las condiciones desiguales por las que atraviesan las y los jóvenes por un cupo de pasantía.

En marzo de 2014 se aprobó el Acuerdo Ministerial n.º 0074 en el que se incluye como requisito el certificado de no aportación al IESS en el sector público o historial laboral (art. 2). Además, se vuelve a revisar el rango de edad de los pasantes de excelencia académica (de 18 a 29 años) y se homologa las capacitaciones para todas y todos los pasantes, sean estos de pasantías académicas o de excelencia académica. Y se incorporan las responsabilidades de las instituciones públicas receptoras, que son:

b) Dotar de los materiales necesarios al pasante para el desarrollo de su pasantía; c) disponer actividades para que sean desarrolladas por el pasante que tengan relación con los conocimientos propios de su formación profesional; d) consolidar y entregar a la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio de Relaciones Laborales los documentos habilitantes del reconocimiento económico, todos los últimos días laborales de cada mes mientras dura la pasantía; e) notificar a la Dirección de Atención de Grupos Prioritarios del Ministerio de Relaciones Laborales sobre las novedades surgidas en relación al desarrollo de las pasantías; f) notificar inmediatamente a la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio de Relaciones Laborales la salida anticipada del pasante de sus pasantías, mediante correo electrónico y oficio; y g) notificar a la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio de Relaciones Laborales el horario establecido de la pasantía (Ministerio del Trabajo, 2014, Acuerdo Ministerial n.º 0074).

Recién en el año 2014 se incorporan las responsabilidades de las instituciones públicas que acogen a las y los pasantes. Sobre este tema uno de los entrevistados nos comentó:

En los años anteriores hubo la oportunidad de ir puliendo para ir dando la responsabilidad a las instituciones públicas. Hay instituciones y funcionarios que han caído en situaciones que ponen en riesgo al joven, se ha elaborado informes y no se vuelve a enviar pasantes a esa persona, o esa unidad o a la institución pública que incumplió. Entre los casos tenemos, por ejemplo, situaciones de violencia de género, no darles el espacio adecuado, o que te envían a comprar cosas en sus horarios de pasantía. Posterior al informe que se entrega a las Unidades de Talento Humano, cada institución sancionarán de acuerdo a su reglamento interno (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

Si bien ya se citó con anterioridad que el grupo entrevistado de beneficiarios indicó que no existió un monitoreo y supervisión por parte del Ministerio del Trabajo, a esto se suma las situaciones de vulnerabilidad por las que han sido expuestos algunos pasantes, frente a lo cual la delegada del Ministerio aseguró que en la actualidad se han incorporado mecanismos de seguimiento y monitoreo de las pasantías:

El Ministerio del Trabajo actualmente realiza el seguimiento a las pasantías, de forma presencial, telefónica o por correo electrónico, con los pasantes; y en la presencial se verifica las actividades que realizan y se habla con los jefes inmediatos. Estamos dando la confianza para que las y los jóvenes nos cuenten de sus experiencias (Anónimo, comunicación personal, 2/12/2015).

En el 2015, con el Acuerdo Ministerial n.º 0016 se otorgó a la Dirección de Atención de Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo el seguimiento de las pasantías y de las actividades que realicen las y los pasantes y se emitió la disposición de que se verifique que las instituciones públicas receptoras cumplan con el convenio celebrado, para evitar toda forma de precarización laboral durante la ejecución del programa Mi Primer Empleo. Además, se realiza una homologación del reconocimiento económico de las y los pasantes, tanto para pasantes académicos como de excelencia académica. Es decir, el reconocimiento económico será el 70 % de un salario básico unificado para todas y todos.

La normativa generada posterior al período de análisis (2010-2011) fue expuesta como parte del proceso de retroacción existente en una política pública, en la que se toma como premisa que una política pública no se ciñe a un proceso lineal. Sin embargo, a pesar de las múltiples modificaciones y ajustes realizados en los diferentes momentos del programa Mi Primer Empleo, no han sido suficientes para cambiar la situación problemática de las y los jóvenes.

3.2. Distancias entre el problema y la política pública

La normativa analizada (2007 al 2015) y sus múltiples modificaciones revela la distancia entre problema público y el diseño; y a la vez la distancia entre el diseño e implementación. El objeto inicial del programa Mi Primer Empleo determina la prioridad de la participación y la inclusión de las y los jóvenes en todos los ámbitos, en especial en el ámbito laboral; no obstante, el programa indica un sistema de pasantías y prácticas preprofesionales pagadas de plazos cortos y de cupos limitados, orientado a la acumulación de experiencia.

En todo el proceso de reformas, retroalimentación y ajustes del programa Mi Primer Empleo se ha evidenciado el bajo protagonismo de las y los jóvenes; en las entrevistas realizadas, tanto los beneficiarios como los no beneficiarios del programa creían que los cupos eran limitados, y quienes fueron beneficiarios indicaron que el plazo de duración de la pasantía era considerado reducido para generar destrezas y habilidades; además, que existía un deficiente seguimiento y monitoreo de las pasantías. Sin embargo, en los años subsiguientes (posteriores al 2011) los acuerdos reformativos no plantearon mayores cambios que facilitaran el incremento del número de beneficiarios, al contrario, el porcentaje de jóvenes favorecidos se reduce con el pasar del tiempo.

El problema de desempleo juvenil ha sido esbozado en el capítulo 2, en el cual se caracteriza de manera principal a la juventud lojana como el grupo poblacional con mayor peso demográfico, con niveles de educación superiores a la media nacional y con altos niveles de urbanidad. Sin embargo, este grupo poblacional se identifica por una amplia desigualdad en sus niveles de educación, sobre todo entre los sectores urbanos y rurales. Los jóvenes que viven en este último sector se enfrentan a condiciones de desventaja por los bajos niveles de educación que los obligan a aceptar trabajos en condiciones precarias. El mercado laboral, entre sus exigencias, solicita de sus postulantes experiencia, calificación y bajas aspiraciones salariales. La población joven de la frontera sur del país se ve afectada sobre todo por el desempleo, el subempleo o los empleos informales, lo que obliga a la juventud a salir de su ciudad de origen en busca de mejores oportunidades.

Si bien existen grupos de jóvenes que tienen acceso a un trabajo formal, este no siempre se da en condiciones justas y dignas, pues algunos de ellos realizan actividades para las cuales se encuentran sobrecalificados, dando paso a la precarización laboral. Las condiciones de vida de las y los jóvenes se ven irrumpidas por los bajos o incluso nulos ingresos económicos, pobreza, baja cobertura de la seguridad social y baja productividad, entre otros. El Estado, ante esta problemática, ha generado acciones como programas, leyes y proyectos en beneficio de la juventud, sin embargo, muchas de sus

acciones no han contado con los recursos necesarios, ni la continuidad que permita generar cambios en los comportamientos de los receptores de la política pública.

Desde el Estado se ha caracterizado y definido el problema de desempleo juvenil como un problema estructural, explicado por la exclusión de las y los jóvenes de la sociedad y de la economía, producto de su insuficiente experiencia para ejercer un puesto laboral, por este hecho se ven obligados a aceptar trabajos en condiciones precarias, con bajos salarios y en algunos casos sin seguridad social. El problema de desempleo juvenil se ve más agravado en los sectores urbanos por su alta densidad demográfica, que hace que las y los jóvenes presenten las mayores tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Asimismo, el desempleo juvenil afecta en gran magnitud a los más jóvenes, en especial a las mujeres.

Una vez definido el problema de desempleo juvenil el Estado direcciona el programa Mi Primer Empleo como un sistema de pasantías pagadas, dirigidas a jóvenes estudiantes universitarios, con la finalidad de mejorar las condiciones de empleabilidad por la vía de la acumulación de experiencia, con una base formativa, denominada como una política de empleo. Este programa fue analizado en la sección anterior y se detectó varias modificaciones producto de un proceso de retroalimentación. En el gráfico 11 constan los campos obligatorios que deben registrar las y los interesados en el programa. El registro de este formulario no siempre garantiza que el o la inscrita se beneficie del programa. Según datos proporcionados por el Ministerio del Trabajo, hasta mayo de 2013 existían 104 466 inscritos.

Gráfico 11

Ficha de inscripción del programa Mi Primer Empleo



Registro de Aspirantes

DATOS PERSONALES		
Cédula: *		Nombres:
Apellido paterno:	Apellido materno:	
Fecha de nacimiento:	Edad: 0	
Lugar de Nacimiento:	Provincia de Domicilio: * --Seleccione un elemento--	
Cantón de Domicilio: * --Seleccione un elemento--	Barrio: *	
Calle Principal: *	Numeración: *	
Calle Secundaria:	Nacionalidad:	
Estado civil: * --Seleccione un elemento--		

DATOS DE INSTRUCCIÓN		
Institución de educación superior: * --Seleccione un elemento--	Carrera - Especialización: * --Seleccione un elemento--	
Modalidad: * --Seleccione un elemento--	Número de Modalidad: --Seleccione--	
Jornada de clases: * --Seleccione un elemento--		

CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD		
Género: --Seleccione un elemento--	Autodentificación étnica: * --Seleccione un elemento--	
Posee discapacidad?: * NO	Tipo de Discapacidad:	
Porcentaje de discapacidad: %	N° Carné Conadis:	
Sector de Vivienda: * --Seleccione un elemento--		

DATOS DE CONTACTO		
Teléfono (Antep. cód. provincial): *	Celular: *	Email: *

AFILIACIÓN AL IESS	
Posee afiliación al IESS? * NO	Tipo de Afiliación: --Seleccione un elemento--

Los campos marcados con (*) son obligatorios

Si tiene alguna inquietud contáctanos: primer_empleo@trabajo.gob.ec

Fuente: <http://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo-sistema-de-pasantias/>

Si bien el número de inscritos es considerable, no obstante el número de beneficiarios al año 2013 fue de 12 597 personas, es decir, solo el 12 % de los inscritos fue beneficiario del programa. Pues bien, los pasantes colocados desde el 2007 al 2011 (año de estudio) evidencian la existencia de una política de colocación que no indica progresión secuencial.

Tabla 13
Pasantes académicos y de excelencia académica colocados

Año	Pasantes académicos colocados	Pasantes de excelencia académica colocados
2007	581	
2008	3203	
2009	3635	
2010	2150	
2011	1554	200
Total	11 123	200

Fuente: Ministerio del Trabajo. Elaboración: la autora.

En concordancia con el número de beneficiarios, a continuación se presenta una tabla que indica que los recursos presupuestarios asignados desde su creación hasta el año 2011 fueron objeto de fluctuaciones que no indicaron progresión en la asignación de recursos.

Tabla 14
Presupuesto de programa Mi Primer Empleo

Año	Valor en dólares
2007	\$395 985,44
2008	\$2 146 199,00
2009	\$3 219 980,65
2010	\$1 860 057,00
2011	\$2 253 991,02
Total	\$9 876 213,11

Fuente: Ministerio del Trabajo. Elaboración: la autora.

El Estado aborda el problema de desempleo juvenil mediante pasantías pagadas, lo que demuestra la importancia que le asigna a la experiencia laboral como factor de inserción laboral, al asumir que el problema radica en la insuficiente experiencia presente en las y los jóvenes. Esto nos lleva a retornar la caracterización del problema de desempleo juvenil planteada en el capítulo 2, como un evento que va más allá de la falta de experiencia.

El análisis realizado indica que el problema de desempleo juvenil abarca una serie de particularidades, tales como la separación existente entre la oferta y la demanda del mercado laboral, la precarización todavía presente del sistema educativo, el bajo acceso a créditos para emprendimientos, la experiencia específica solicitada por los empleadores, la falta de redes de contacto, la situación socioeconómica de las y los jóvenes, las condiciones macroeconómicas del país, la poca capacidad del mercado laboral para absorber a las y los jóvenes, las limitaciones aun presentes en las mujeres para acceder a un empleo, el subempleo, la informalidad, la baja cobertura de seguridad social, así como las limitadas acciones por parte del Estado para garantizar el primer empleo, entre otras.

Las características expuestas afectan tanto a las y los jóvenes que cuentan o no con acceso a educación superior, jóvenes de los sectores rurales y urbanos, jóvenes con o sin experiencia laboral y a hombres y mujeres, de manera indistinta. Si bien no se desmerece a las pasantías del programa Mi Primer Empleo como primer acercamiento a la realidad laboral y a su aporte en la formación del futuro profesional, se reconoce que el programa Mi Primer Empleo beneficia a un grupo limitado, tal como se demostró en los resultados ya expuestos, y deja fuera a las y los jóvenes que no justifican capacitación superior, realidad que atraviesan sobre todo las y los jóvenes que viven en el sector rural.

En el año 2009 el Ministerio del Trabajo creó la Red Socio Empleo, como mecanismo de intermediación entre oferentes y demandantes de plazas de trabajo. Esta plataforma evidencia los obstáculos por los que atraviesan a diario las y los jóvenes para ingresar a un trabajo, pues los oferentes demandan de sus postulantes experiencia y capacitación específica. En ciertos casos, las y los jóvenes cumplen

con el requisito de contar con capacitación pero por su edad no pueden justificar la experiencia requerida, es así que el joven profesional tendrá que aceptar un trabajo para el cual se encuentra sobrecalificado o continuar desocupado.

La pasantía está pensada como un mecanismo para aportar experiencia a la población joven, toda vez que tanto a escala mundial, regional como nacional “el empleador estima que la capacitación de los oferentes es insuficiente para compensar su inexperiencia y por lo tanto discrimina contra ellos (las y los jóvenes)” (Tokman y Otros, 1976, p. 207). De tal forma que se llega a incorporar la experiencia como factor principal, sin considerar la importancia de los niveles de educación como elementos primordiales para facilitar el acceso al empleo. Para autores como Díez de Medina (cit. por Weller, 2003), la educación debería ser vista como un elemento central para la inserción laboral de las y los jóvenes. Sin embargo, en la práctica no se confía, en su totalidad, en la formación educativa. Al respecto, la Cepal precisa que los problemas de inserción laboral generan dudas sobre la eficiencia de la inversión en educación y capacitación (Weller, 2003, p. 10).

La experiencia laboral ha sido incorporada como factor principal para obtener un empleo, pero de manera equivocada es calculada en términos de años y no de competencias o calificación del postulante a un empleo. Un ejemplo de ello es el historial de trabajo otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que suele ser requisito para justificar la experiencia laboral.

La dificultad presente en la transición de educación universitaria al primer empleo obedece a dos factores: primero, la velocidad con la que se acumulan las demandas de experiencia laboral, lo cual parece ir más rápido que la capacidad de las sociedades para generarla; segundo, el debilitamiento de algunas instituciones primordiales — como la familia y la comunidad—, que es mayor entre los jóvenes de los hogares de ingresos bajos, lo que se traduce en una menor capacidad de las familias para invertir en la educación de sus hijos (Cepal, 2001); es decir, el problema se puede mirar desde dos frentes, primero, y como ya se dijo, están los jóvenes universitarios y profesionales

sin experiencia, y por otro frente tenemos a jóvenes sin formación académica y sin experiencia. Dado que los empleadores requieren experiencia y destrezas específicas de sus futuros empleados, las instituciones públicas deben asegurar programas dirigidos para cada uno de los casos, siempre con la garantía del primer acercamiento laboral.

El primer acercamiento laboral debe responder a una serie de exigencias de calidad que contribuya a una inserción laboral digna, de allí que algunos estudios en ciencias sociales consideran a las pasantías universitarias como una forma de precarización laboral encubierta, señalando que su escaso costo legal y salarial favorece su utilización fraudulenta como reemplazo de puestos laborales efectivos y períodos de prueba prolongados, descuidando su propósito formativo (Adamini, 2013, p. 9).

A pesar de que en Ecuador se han promulgado los instrumentos legales que facilitan la implementación de las pasantías, los diversos problemas socioeconómicos y políticos del país han impedido su efectiva aplicación. Tal es así que, en 1999, Ecuador afrontó la peor crisis económica, social y política que duplicó los índices de desempleo, los cuales llegaron a superar el 14 %; entre los grupos más afectados estuvieron las y los jóvenes, quienes tuvieron que migrar, desertar del sistema educativo y empezar a trabajar sobre todo en sectores informales. Según una investigación realizada por el Banco Mundial en el año 2007:

Durante los diez últimos años Ecuador ha registrado un notable proceso de urbanización, acarreado migraciones importantes rural/urbanas entre el grupo etario de jóvenes. Según el censo del 2001, migraron de manera interna un total de 287 117 jóvenes. Esto ha traído consigo cambios con respecto a la percepción del rol del joven en espacios urbanos, así como también, ha planteado nuevos desafíos como consecución de empleo, educación, vivienda, acceso a servicios de salud, entre otros (Banco Mundial, 2007, p. 20).

Sí bien el programa Mi Primer Empleo es la respuesta emitida por la institucionalidad pública ante el problema de desempleo de las y los jóvenes, es preciso retomar las cifras relevantes de la población

juvenil para entender la estructura de este grupo etario. La población joven de Loja representa el 26 % del total de la población de la provincia, de los cuales el 62 % vive en el sector urbano, mientras que el 25 % de las y los jóvenes tiene niveles de educación tanto secundaria como superior.

El Estado intervino mediante la creación de planes con la finalidad de reducir los efectos del desempleo. Dichos planes fueron criticados por su bajo impacto en la población joven y por sus efectos de corto plazo. Es así que en Loja el programa Mi Primer Empleo en 5 años benefició a 645 jóvenes. Pues como menciona Aguilar (2007a):

No se requiere mucha información para saber que muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al público y al Gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo (Aguilar, 2007a, p. 61).

Si bien la limitada cobertura del programa Mi Primer Empleo depende de la definición y caracterización del problema público, también se debe tomar en cuenta la limitada asignación de recursos, sean estos humanos o financieros, y de cierta forma la voluntad política existe para solucionar o mitigar la problemática.

Mucho se dijo en el capítulo anterior de que las acciones tomadas por el Estado, tales como planes, programas y legislaciones, no generaron mayor trascendencia, ya sea por la falta de recursos asignados a dichas políticas, o por la limitada capacidad de presión que ejercen las y los jóvenes. En este capítulo, mediante datos más cualitativos se evidenció que las políticas públicas planteadas desde los organismos gubernamentales tienen limitadas respuestas a las aceleradas demandas de la población joven, si bien sus problemas se encuentran identificados, no obstante se ha evidenciado el carácter político y el juego de intereses que deja en desventaja a un grupo poblacional con baja capacidad de resistencia.

En la mencionada caracterización se identifican con claridad los actores principales que debían haber intervenido de manera activa en la construcción y definición del problema público, tales como las

y los jóvenes, las instituciones de educación superior públicas y privadas, los organismos de control de las instituciones de educación, la empresa pública y privada, fundaciones, organizaciones juveniles, Ministerios del Trabajo, Senplades, entre otros, lo que generó que el programa Mi Primer Empleo sea direccionado a un grupo limitado de jóvenes. A esto se suma el poco protagonismo de la juventud en los espacios de discusión, que ha reducido su capacidad de resistencia y es el Estado el que condiciona los beneficios para este grupo. Con la limitada asignación de recursos económicos y humanos para llevar a cabo el programa Mi Primer Empleo, de cierta manera el Estado da indicios de su voluntad para solucionar el problema de desempleo juvenil.

3.3. Conclusiones

La política pública es definida como una acción llevada a cabo desde el Estado mediante la designación de propósitos, programas y proyectos que pretenden cambiar una realidad social, o mitigar una problemática. La política pública se nutre de todas las características planteadas en la construcción y definición del problema público. De la correcta construcción y diseño depende en gran medida el éxito de la implementación. En suma, la política pública refleja la distribución del poder y la priorización que el Estado tiene hacia determinados temas (Roth, 2007).

En función de la importancia de la construcción del problema público es menester determinar las dimensiones del problema. Roth (2007) plantea un esquema de interrogantes, que den respuesta de la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias del problema. Entre las interrogantes están: ¿en qué consiste el problema?, ¿en qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas?, ¿el problema es duradero o pasajero?, ¿es posible observar una evolución del problema?, ¿quiénes son los más afectados por el problema y de qué modo lo están?, en caso de no intervenir en el problema, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?

El análisis realizado en este capítulo indica que las interrogantes que debían ser resultas en la definición (diagnóstico) del problema

de desempleo juvenil fueron postergadas y generaron la creación de un programa que pretende minimizar el desempleo, subempleo y empleo informal juvenil, mediante pasantías pagadas (formación), que de por sí atienden a una mínima parte de la población joven.

Si bien, no se descarta en su totalidad el beneficio formativo que tienen las pasantías de calidad en la acumulación de experiencia en las y los jóvenes, el programa en estudio ha dejado vacíos tanto en su diseño como en su implementación, más aun como política de empleo juvenil. En el caso de estudio existe disparidad entre el problema público y las acciones, si se toma en cuenta que el programa Mi Primer Empleo es considerado como política de empleo juvenil, cuyo diseño deja por fuera muchas de las características de la población joven y no ayuda a resolver de forma directa la problemática de desempleo juvenil.

Los diferentes instrumentos implementados y las variaciones que constan en ellos evidencian la poca claridad del Estado frente a la problemática juvenil en torno al acceso al empleo. Si bien desde la década de 1980 la población joven se empieza a incluir en los temas de interés de la institucionalidad pública, se han implementado acciones que no dieron los mejores resultados, entre ellas tenemos la Ley de Pasantías en el sector privado, que por falta de control quedó rezagada, o la Ley de la Juventud, que no se ha reglamentado, así como agendas de la juventud que no han sido evaluadas.

Por último, a la luz de la Constitución de 2008 se plantea a la juventud como un sector estratégico de desarrollo, por consiguiente, el Estado ha generado programas como el que ha sido objeto de estudio. Los datos cuantitativos y cualitativos expuestos indican que los recursos asignados al programa Mi Primer Empleo fueron, en verdad, limitados, causando que su aplicación y cobertura sea reducida con respecto a la población objetivo. Dichas limitaciones excluyen a un importante número de jóvenes que se encuentran fuera de las aulas universitarias. Tal como lo indican los resultados presentados en este trabajo de investigación y que de manera amplia es explicado en las diferentes entrevistas y documento oficiales de la entidad.

Conclusiones generales

LA POBLACIÓN JOVEN es un grupo representativo en lo cuantitativo, dentro de la estructura poblacional en Latinoamérica, Ecuador y Loja, y presenta características generacionales que la convierten en un grupo vulnerable ante condiciones socioeconómicas y culturales. La distancia existente entre oferta educativa y oferta laboral, el limitado acceso de las y los jóvenes en la construcción y diseño de política pública, la baja cobertura de seguridad social, el subempleo, desempleo e informalidad, entre otras situaciones, hacen de la población joven un grupo vulnerable.

Las y los jóvenes en décadas pasadas fueron considerados como sujetos de asistencia social por los múltiples problemas por los que atraviesan. Más tarde empiezan a ganar espacio en los planes y proyectos políticos, constituyéndose como actores estratégicos de desarrollo. En la década de 1980 en Latinoamérica y en Ecuador las y los jóvenes fueron incorporados en los discursos sobre todo políticos; asimismo, se dirige las primeras políticas públicas en beneficio de este grupo. En la misma década se empieza a incluir a la juventud en los cuadros políticos. En el 2001, mediante la Ley de la Juventud se define como joven a quienes tienen de 18 a 29 años, es decir, se establece una definición que mejora la concreción de acciones hacia un grupo determinado.

Si bien todos los problemas de las y los jóvenes son de vasta relevancia, en este trabajo de investigación nos centramos en el análisis del problema de desempleo de las y los jóvenes. Como revisamos con anterioridad, los tecnoburócratas inician la construcción y definición del problema público de desempleo de la población joven a partir de los pronunciamientos realizados por organismos internacionales como la ONU y el Banco Mundial. Autores como Jaramillo (1994) sugieren que muchas de las primeras iniciativas creadas para mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes quedaron a medio camino, por

limitaciones no solo presupuestarias sino también políticas que generaron que la problemática se mantenga en el tiempo, lo que redujo al mínimo los impactos y cambios significativos en la población joven.

En vista de que este sector se ha mantenido en situaciones precarias y en condiciones de desigualdad, se han delegado acciones para mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes, con énfasis en la educación, seguido por la salud y algunos temas como la participación ciudadana y laboral.

Con referencia al objeto de estudio de este trabajo, entre las principales acciones emitidas por el Estado esta la Ley de Pasantías en el sector empresarial y Ley de la Juventud. La primera expone en forma general los mecanismos para mejorar la formación de las y los jóvenes mediante las pasantías en el sector empresarial, mientras que la Ley de la Juventud de forma macro incluye los derechos de la población joven. Es necesario precisar que ambos instrumentos legales no se encuentran reglamentados, lo que ha debilitado su aplicación.

Las deficiencias normativas afectan de forma significativa a las y los jóvenes a la hora de conseguir su primer empleo, ya que se topan con una serie de requisitos que una vez que se contraponen con la normativa son evidentes las diferencias. La principal limitación presente al momento de conseguir un empleo es la falta de experiencia, definida de modo equivocado por las empresas públicas y privadas como la acumulación de años de servicio en la realización de una actividad determinada. La experiencia expresada en años deja de lado las capacidades y destrezas adquiridas en la formación de las y los jóvenes.

Por otro lado, están aquellos jóvenes que por diferentes motivos no han podido ingresar al sistema de educación y no han logrado adquirir capacitación específica ni experiencia, es decir, son las principales víctimas del desempleo, o se ven obligados a aceptar empleos con bajos salarios, sin seguridad social y en condiciones precarias (subempleo e informalidad).

Al calor de los discursos motivadores de las autoridades públicas y con una serie de acciones fallidas, el Estado dirigió acciones en

beneficio de las y los jóvenes que cursan o justifican niveles de educación superior, para mejorar la etapa de transición del sistema educativo hacia el mercado laboral. Por ello, el objetivo de esta tesis fue analizar el diseño de la política pública de empleo orientada a garantizar a las y los jóvenes el acceso al trabajo estable, justo y digno. En función del mencionado objetivo se analizó el programa Mi Primer Empleo planteado por el Ministerio del Trabajo; el mencionado programa es utilizado como mecanismo para mejorar la calidad y acceso al empleo.

Para llevar a cabo el objetivo ya planteado hemos utilizado las categorías teóricas que facilitaron el análisis del objeto de estudio, tales como el problema público traducido en una política y el ciclo de la política pública cuyo énfasis está en el diseño. Asimismo, hemos recurrido a la metodología orientada al análisis cualitativo y cuantitativo, el primero mediante el análisis documental, análisis normativo y entrevistas, y el último basado en el análisis de datos secundarios, sobre todo estadísticos, tomados del último censo de población y vivienda.

El marco teórico planteado en esta investigación permitió abordar el problema mediante el reconocimiento de las limitaciones presentes en la construcción del problema público, y todo su proceso de inscripción en la agenda pública como parte del diseño de la política pública, mientras que la metodología fue clave para recabar datos que permitieron validar la hipótesis planteada para esta investigación, que es la siguiente: el diseño de la política pública involucrada en el programa Mi primer Empleo no recupera las particularidades presentes en el problema público del empleo juvenil.

Mi Primer Empleo fue puesto en marcha a partir del año 2007, creado a la par del proceso Constituyente, y financiado por gasto corriente por el Ministerio del Trabajo. Para el año 2009, y hasta la actualidad, es considerado como única acción dentro de la política pública de empleo juvenil, empero su enfoque es erradicar la precarización de las pasantías de las y los jóvenes ecuatorianos. El diseño de la política pública, tal como lo aconseja Roth, debe estar construida de tal manera que sus objetivos sean claros, medibles y

alcanzables, sobre una línea base confiable que facilite la implementación de la política pública. Es decir, es sustancial contar con información desagregada y actualizada para mejorar el análisis del programa Mi Primer Empleo y en general para diseñar cualquier tipo de política pública.

El programa surge del diagnóstico planteado por organismos internacionales, y tiempo después, del plan de gobierno planteado por Alianza PAIS en el año 2007, y al final condensado con el plan de desarrollo 2007-2010, en el que se caracteriza a la población joven como un sector vulnerable por las altas tasas de desempleo (que duplican a la tasa general de desempleo), por las alarmantes tasa de subempleo y por los registro de empleo informal.

Si bien el objeto de estudio de este trabajo se centra en la población joven de la provincia de Loja, empero el análisis de datos nacionales da respuesta a las limitaciones en la construcción de políticas públicas de orden nacional, que dejan de lado las particularidades geográficas de cada una de las regiones y provincias, lo que evidencia una deficiencia en materia de formulación de política pública.

Los resultados arrojados durante el proceso investigativo dan cuenta de la estructura poblacional a escala nacional y de Loja, lo que evidencia el alto porcentaje de población joven en el país, con el 21 % de la población. Loja, por su parte, cuenta con 119 220 jóvenes, de los cuales la mayoría son mujeres. El 62 % de las y los jóvenes lojanos se encuentra domiciliado en el sector urbano. En lo que respecta a educación, se puede indicar que en promedio las y los jóvenes lojanos tienen 9,5 años de escolaridad, cuyos mayores niveles de educación corresponden a educación secundaria y superior. Para el año 2011 el 20,40 % de la población joven de Loja en edades de 24 a 29 años tiene título universitario, frente a un 13,20% a nivel nacional. Sin embargo, la tasa de desempleo para el mismo año en Loja es menor que la nacional, con tan solo un 0,5 %. Es decir, si bien sus niveles de educación superan a la media nacional de forma representativa, esto no garantiza su empleabilidad, ya que la tasa de desempleo no disminuye de forma proporcional con respecto a la adquisición de un título universitario.

El 83,7 % de los jóvenes en edades de 15 a 29 años no aporta a la seguridad social, como respuesta a los altos niveles de desempleo y a los bajos o nulos ingresos económicos. La composición de la estructura productiva de Loja se basa sobre todo en el comercio al por menor; es así que el mayor porcentaje de lojanos trabaja por cuenta propia (38,2 %). En función de los datos cuantitativos y cualitativos de la población joven, el Ministerio del Trabajo, mediante el programa Mi Primer Empleo, promociona pasantías en el sector público, el programa en estudio excluye al sector privado y al sector popular y solidario; además, insiste en que el problema de desempleo juvenil radica en la falta de experiencia de las y los jóvenes.

La política pública, mediante el programa Mi Primer Empleo, ha sido ajustada en varios momentos en busca de mejorar su operatividad, lo cual se ve reflejado en las modificaciones, derogaciones y reformas de los Acuerdos Ministeriales de Mi Primer Empleo. Es así que durante el período de análisis existió más de un cambio en los Acuerdos Ministeriales, según datos proporcionados por el Ministerio del Trabajo. Esto demuestra que el diseño de la política pública en su diagnóstico no recoge del todo las características del problema público de desempleo juvenil.

A escala nacional, durante los 9 años de gestión, el programa ha llegado a 14 615 jóvenes. En Loja, en el año 2010 asistían, por lo regular, a un centro de estudios 54 260 jóvenes; sin embargo, en el período de estudio (2010-2011) se benefició a 166 jóvenes lojanos, número poco representativo con respecto a la cantidad de jóvenes que estudian y menos representativo aún de la totalidad de la población joven de Loja. Los entrevistados coinciden en que las exigencias del mercado laboral consisten en tener años de experiencia y aspirar a una baja remuneración. Los beneficiarios y no beneficiarios de Mi Primer Empleo concluyen que el tiempo de pasantía es limitado para adquirir mayores experticias, aspecto que no ha sido considerado en las reformas, lo que demuestra que los tecnócratas encargados del diseño de la política pública no sustentan los cambios en procesos participativos e incluyentes, esto genera que las y los jóvenes no se sientan identificados con los mecanismos de implementación de la política.

Empero, las y los jóvenes no se sienten identificados no solo por la falta de participación en los procesos de construcción, implementación y evaluación de la política, sino por el proceso de asignación de recursos emitidos por el Estado, pues el programa se ha caracterizado por una limitada asignación de recursos económicos y capital humano para su desarrollo, lo que demuestra que más que participación e identificación del problema es la voluntad política que ejerce el Estado para la mitigación de la problemática.

La implementación del programa Mi Primer Empleo no ha generado mayores efectos sobre las estrategias de los jóvenes para insertarse en el campo laboral. En su mayoría, los jóvenes que han participado en pasantías dentro y fuera del programa han logrado insertarse en el campo laboral en el sector privado, el cual no ha sido considerado en el programa pese a existir una Ley de Pasantías en el Sector Empresarial.

Según los testimonios que recogen las entrevistas, el período de transición de la universidad al mercado laboral es de un tiempo igual o superior a un año; a esto se suma que muchos de los empleos a los que recurren por necesidad proveen ingresos inferiores a los deseados y actividades para las cuales se encuentran sobrecalificados. En la actualidad, los beneficiarios y no beneficiarios del programa se encuentran en las mismas condiciones tanto de tiempo de desempleo, niveles de ingresos y de mecanismo de inserción laboral. La escasa o precaria inserción laboral dificulta la emancipación de las y los jóvenes, afectando su capacidad de ahorro e inversión.

Los interesados (las y los jóvenes) no han realizado la presión necesaria para que se escuchen sus necesidades e intereses, de forma incipiente plasmadas en el programa Mi Primer Empleo, ni han logrado que estas se implementen de forma efectiva y se obtenga resultados acordes con sus intereses. Lo cual ya se ha explicado en capítulos anteriores, en los que se indica que las y los jóvenes no se interesan en la toma de decisiones en materia de política pública. Sobre la base de la información obtenida se pudo determinar que el diseño de la política pública de empleabilidad juvenil no recoge las particularidades del desempleo juvenil, porque tanto los datos cuantitativos como los

cualitativos demuestran vacíos en el diseño del programa Mi Primer Empleo. Aspectos que fueron confirmados en las diversas entrevistas presentadas en el capítulo 3.

Al corroborar lo ya dicho, se presentan los resultados cuantitativos del proyecto según datos proporcionados por el Ministerio del Trabajo entre 2007 y julio de 2015. Los resultados, desde su creación hasta el año 2015, indican que se benefició a 14 615 jóvenes en todo el país, de los cuales 60 % corresponde a mujeres. El 59 % de los beneficiarios (8538 jóvenes), trabaja en la actualidad, el 30 % labora en el sector público y 70 % en el sector privado, con un ingreso promedio de 850 dólares. El programa ha contado con la participación de 247 instituciones públicas y 161 instituciones de educación superior (101 carreras o especializaciones técnicas y tecnológicas) en las 24 provincias.

Los resultados en Loja en el período de análisis (2010 y 2011) indican que existían 119 220 jóvenes de 15 a 29 años de edad, de los cuales 54 260 asistían con regularidad a un establecimiento de enseñanza según datos del censo de población y vivienda del año 2010. Sin embargo, las cifras arrojadas por Mi Primer Empleo no son muy alentadoras, pues sus cupos limitados han reducido las posibilidades de que las y los jóvenes lojanos se beneficien del programa Mi Primer Empleo tal como lo indica la tabla 15.

Tabla 15

Resultados: beneficiarios de programa Mi Primer Empleo

Provincia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Loja	0	109	177	121	45	53	30	43	67	645
El Oro	0	119	167	154	109	60	40	23	17	689
Zamora Chinchipe	0	29	20	0	7	1	5	5	10	77
Total	0	257	364	275	161	114	75	71	94	1411

Fuente: Ministerio del Trabajo, Delegación Loja. Elaboración: la autora.

La tabla refleja que el programa Mi Primer Empleo para el año de estudio benefició a 166 jóvenes de los 54 260 de jóvenes que asistían de forma regular a un centro de educación superior. Por último, se concluye que el programa Mi Primer Empleo es un sistema de pasantías de fin académico y de corto plazo, que abarca al grupo de la población joven que se encuentra insertado en el sistema de educación, es decir, no responde a una política de trabajo juvenil, pues excluye a las y los jóvenes que no se encuentran insertos en el sistema de educación.

Referencias bibliográficas

- Adamini, M. (2013). Identidades laborales juveniles en tiempos precarios. Un acercamiento a la problemática a través del caso de los pasantes universitarios. *Revista Kula* n.º 9.
- Aguilar, L. (2007a) (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2007b) (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1992) (ed.). *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arcoverde, P. (2012). *Análise de políticas públicas o estudo do Estado em acao*. San Salvador: Eduneb.
- Ayala, P. (2011). Políticas públicas sobre juventud en Ecuador desde 1980. *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*, vol. 34. Quito (pp. 126-144).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2008). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Lisboa: CLAD.
- Centro Regional de Servicios para América Latina y El Caribe y PNUD (2015). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Recuperado el 9/6/2015 de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Informe%20completo.pdf>.
- Cedatos (2011). Estadísticas de delitos denunciados en el ministerio fiscal de Guayaquil. Cedatos.
- De La Hoz, F. J., R. Quejada, y M. Yáñez (2012). El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10, (1), pp. 427-439.

- Espinosa B., y A. Esteves (2006). Expectativas y estrategias laborales de los jóvenes en Quito. *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Espluga, J., L. Lemkow, J. Baltiérrez, y T. Kieselbach (2004). *Desempleo juvenil, exclusión social y salud*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Gallardo, C. (2009). Las encuestas de victimización en Ecuador. *Flacso Ciudad Segura*. n.º 3, pp. 4-9.
- Gusfield, J. R. (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Traducido por T. Arijón y C. Nijenshon.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2014). Metodología para la medición del empleo en Ecuador. Recuperado el 10/6/2015 de www.ecuadorencifras.gob.ec.
- _____. (2011). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Informacion-2010-2011-2012-2013/2011/Diciembre-2011/Presentacion_Mercado_Laboral_Diciembre_2011.pdf.
- (2010). Censo de Población y Vivienda. Quito: INEC.
- Jaramillo, M. (1994). *Juventudes*. Léxico político ecuatoriano. Quito: Ildis.
- Lasswell, H. D. (1992). *La orientación hacia las políticas públicas*. En Aguilar Villanueva (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa: 79-103.
- Minteguiaga, A. (2003). *El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón*. Tesis de maestría. Buenos Aires: UBA.
- Meny, I., y J.-C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Moore, H. (2007). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa: 189-218.

- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Colciencias.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2005). El empleo de los jóvenes: vías para acceder aun trabajo decente. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional del Trabajo, 93.^a Reunión. Ginebra.
- Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de Nación (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Roth Deubel, A. (2015). Las emociones en el análisis de las políticas públicas. Ponencia presentada en Diálogos sobre lo público. Mayo. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- (2010) (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Nayol.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito: Senplades.
- (2013). Agenda regional de población y desarrollo después del 2014 en Ecuador. Quito: Senplades.
- Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (2010). Migración peruana a Ecuador: ¿en espera de una regulación definitiva? *Boletín de coyuntura SIMA*, n.º 1. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Tokman, V., y P. R. Souza (1976). *El empleo en América Latina: problemas económicos, sociales y políticos*.
- Weller, J. (2003). La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n.º 28.

Documentos

Constitución de la República del Ecuador de 2008

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

Plan de Gobierno de Alianza País Texto 1

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes

Carta de las Naciones Unidas

Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz,
Respeto Mutuo y la Comprensión entre los Pueblos (1965)

Declaración de Lisboa sobre Políticas y Programas Relativos a la Ju-
ventud

Ley de Pasantías en el Sector Empresarial

Ley de la Juventud

Agenda de la Igualdad para la Juventud 2012-2013

Sitios web consultados

www.inec.gob.ec

www.siiise.gob.ec

www.sni.gob.ec

Anexos

Anexo 1 - Oficio de respuesta del Ministerio del Trabajo



Oficio Nro.: MDT-DAGP-2015-00033-OF
Quito, 20 de octubre de 2015

PARA: Ing. Doris Contento

ASUNTO: Información del Proyecto Mi Primer Empleo

De mi consideración:

En respuesta la solicitud del día 14 de octubre de 2015, en el que se solicita a la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, información referente al Proyecto Mi Primer Empleo y de acuerdo a las aclaraciones manifestadas por su persona mediante conversación telefónica, donde se establece que la información servirá para el desarrollo de una investigación académica.

En este sentido, adjunto a este documento la información de los Acuerdos Ministeriales que regulan el Proyecto Mi Primer Empleo desde el año 2007 a 2015, así como un Informe Ejecutivo donde se describen los resultados de esta Política Pública de juventudes implementada por el Ministerio del Trabajo.

Es importante recalcar que esta información de uso público y se encuentra registrada en los diferentes sistemas de seguimiento y control del Estado.

Con sentimientos de distinguida consideración, me suscribo.

Atentamente,

Sra. Dra. Pamela Cristina Aguirre Grijalva
DIRECTORA DE ATENCIÓN A GRUPOS PRIORITARIOS - MDT





Ministerio
del Trabajo



- En el 2012 recibió un reconocido con una de las 20 mejores prácticas de empleo juvenil de Iberoamérica, otorgado por la Organización Iberoamericana de Juventudes-OIJ.
- En el año 2015, fue presentado como Buena Práctica para el Empleo Juvenil de Ecuador, en las Jornadas CELAC- Unión Europea de Juventud sobre Empleo y Educación.

Atentamente,

Pamela Cristina Aguirre Grijalva

DIRECTORA DE ATENCIÓN A GRUPOS PRIORITARIOS





La población joven es un grupo representativo dentro de la estructura poblacional en el mundo. En Ecuador, los jóvenes representan el 21% de los habitantes y es un grupo poblacional vulnerable, en tanto el desempleo juvenil es un problema que, por su espectro, implica un problema de interés público.

La investigación se centra en Loja, donde se examinó el programa “Mi primer empleo”, cuyo objetivo es mejorar la inserción laboral de las y los jóvenes mediante pasantías; sin embargo, esta investigación sugiere que no ha generado mayores efectos sobre las estrategias de los jóvenes para insertarse laboralmente. Para encontrar respuestas, la autora examinó el ciclo de política pública y analizó cuál fue la dinámica de su diseño.

Este libro ofrece, aparte del diagnóstico de un problema actual y acuciante, herramientas para abordarlo. También marca el camino hacia soluciones de política pública que permitan a los jóvenes construir su futuro profesional y vivir vidas plenas en una sociedad más justa y equitativa.

ISBN: 978-9942-29-042-7



9789942290427