



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL**

**ESCUELA DE POSTGRADOS**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,  
MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS  
(APROBADO POR: RPC-SO-19-NO.302-2016-CES)**

**TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER**

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR  
EL MINISTERIO DEL TRABAJO**

**AUTOR: MARCELO XAVIER PANCHI PUETATE**

**TUTOR: MG. ANA LUCÍA TULCÁN P.**

**QUITO-ECUADOR**

**2019**

## **DEDICATORIA**

*Este trabajo es muy especial porque va dedicado a mis abuelitos Segundo que aún me cuida desde las estrellas y Paulina de quien tengo la dicha aún de ver sus ojitos brillar cuando me ve, han sido mi mas grande ejemplo como quisiera tenerlos a ambos conmigo hoy aquí... Esto va para ustedes.*

## **AGRADECIMIENTO**

*En primer lugar, a la Universidad Tecnológica Israel que me abrió las puertas para poder continuar mi formación, a todos mis maestros que aportaron con sus conocimientos, tiempo y paciencia, a mis padres y hermanos que siempre han estado ahí para alentarme incluso cuando quise tirar la toalla y finalmente a mis compañeros que ahora puedo llamar amigos y que hicieron más bonita esta experiencia... A todos quienes colaboraron conmigo, muchas gracias.*

## **Resumen**

La educación superior a nivel global se ha convertido en una necesidad para poder acceder a trabajos bien remunerados. Los países alrededor del mundo han apostado a colaborar con la formación de más y mejores profesionales que con el tiempo contribuyan al desarrollo de cada nación; sin embargo, aunque la formación profesional se ha puesto al alcance de casi todas las personas debido a las importantes inversiones que se realizan, los profesionales una vez que obtienen su título optan por aplicar sus conocimientos o incluso mejorarlos en países desarrollados, en estos casos la inversión de un país se ve afectada debido a que pasó a convertirse en un gasto. Uno de los casos más frecuentes e interesantes es el que ocurren con los profesionales de la salud quien con mucha frecuencia eligen especializarse en el exterior y no regresar más a su tierra natal, esto debido a que ellos consideran que no tienen las condiciones idóneas para ejercer su profesión de manera satisfactoria.

La presente investigación pretende determinar el impacto que tuvo este plan de reclutamiento laboral que, durante los primeros diez años de ejecución en el Ecuador tuvo dos fases determinantes, centrando la atención en las implicaciones sociales, económicas y políticas, este ejercicio es posible una vez que la ideología política del gobierno cambió radicalmente para permitir el análisis de la información permite realizar un análisis más objetivo de los resultados.

## **Abstract**

Higher education at the global level has become a necessity to be able to access well-paid jobs. Countries around the world have opted to collaborate with the training of more and better professionals that, over time, contribute to the development of each nation; However, although vocational training has been available to almost all people due to the significant investments that are made, professionals once they obtain their degree choose to apply their knowledge or even improve it in developed countries, in these cases the country's investment is affected because it happened to become an expense. One of the most frequent and interesting cases is that which occurs with health professionals who choose to specialize abroad and not return to their homeland anymore, this is because they consider that they do not have the ideal conditions to exercise your profession in a satisfactory way.

The present investigation aims to determine the impact of this labor recruitment plan that, during the first ten years of execution in Ecuador, had two determining phases, focusing on the social, economic and political implications, this exercise is possible once The political ideology of the

government radically changed to allow the analysis of the information allows a more objective analysis of the results.

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

## Tabla de contenido

Resumen	4
Abstract	4
INTRODUCCIÓN	1
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
PROBLEMA A INVESTIGAR	1
OBJETO DE ESTUDIO TEÓRICO	1
OBJETO DE ESTUDIO PRACTICO	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	4
OBJETIVO GENERAL	5
OBJETIVOS ESPECIFICOS	5
JUSTIFICACIÓN	5
CAPÍTULO I.    MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	7
1.1    FLEXIBILIDAD DEL MERCADO LABORAL	7
1.2    DISCRIMINACIÓN OCUPACIONAL	8
1.3    INSERCIÓN JUVENIL	9
1.3.1    TEORÍA NEOKEYNESIANA: INTERVENCIÓN ESTATAL	9
1.3.2    DESEMPLEO JUVENIL EN EL MUNDO.	10
1.3.3    TRANSICIÓN DE LA UNIVERSIDAD AL MERCADO LABORAL.	13
1.3.4    INFORMALIDAD Y EMPLEO JUVENIL.	15
1.3.5    EMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA	18
1.3.6    TENDENCIAS DE LA COBERTURA, DESEMPEÑO Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN DE LOS JÓVENES.	21
1.3.7    INVERSIÓN PUBLICA EN LA EDUACION EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.	23
1.3.8    POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL EMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.	24
1.3.9    DECLARACIÓN DEL MILENIO	25

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

1.3.10	SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN EL MUNDO.	26
1.3.11	SITUACIÓN LABORAL DE LOS JOVENES EN AMÉRICA LATINA	28
1.3.12	ANTECEDENTES PRÁCTICOS, HISTORIA DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” A NIVEL MUNDIAL	29
1.3.13	AGENDA DE IGUALDAD PARA LA JUVENTUD 2012 – 2013.	33
1.3.14	SITUACIÓN LABORAL EN EL ECUADOR	34
1.3.15	COYUNTURA POLÍTICA DEL ECUADOR DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO”	37
1.3.16	POLÍTICAS PARA PROMOVER EL EMPLEO JUVENIL EN EL ECUADOR	43
1.3.17	PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013 - 2017	44
CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO		47
2.1	ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN MIXTO	47
2.1.1	POBLACIÓN	47
2.1.2	CRITERIO MUESTRAL Y MUESTRA	47
2.1.3	TIPO DE INVESTIGACIÓN	48
2.1.5	MÉTODOS Y TÉCNICAS A EMPLEAR	49
2.2	SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION.	49
2.2.5	ENTREVISTA	49
2.2.6	ENCUESTA	50
2.2.7	ANÁLISIS DE DOCUMENTOS	50
2.2.8	CODIFICACIÓN.	50
2.2.9	FORMA DEL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION	50
2.2.9.1	GRÁFICOS.	50
2.2.9.2	INTERPRETACIÓN.	51
2.2.10	PROCESAMIENTO DE DATOS	51
CAPÍTULO III ANÁLISIS DE RESULTADOS		56
3.1	MI PRIMER EMPLEO	56

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

3.1.1	ENTIDAD EJECUTORA	57
3.1.2	COBERTURA Y LOCALIZACIÓN	57
3.1.3	PRODUCTO	57
3.1.4	LÍNEA BASE	57
3.1.5	OBJETIVO DEL PROYECTO “MI PRIMER EMPLEO”	58
3.1.6	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO “MI PRIMER EMPLEO” (2003)	58
3.1.7	PERSONAS A LAS QUE SE DIRIGIÓ EL PROYECTO	58
3.1.8	COMPONENTES DEL PROYECTO.	59
3.1.9	ALCANCE DEL PROYECTO	59
3.1.10	BENEFICIOS PARA EL ESTUDIANTE	60
3.1.11	MARCO LEGAL	60
3.1.12	MODALIDADES	61
3.1.13	CAPACITACIÓN PARA LOS JÓVENES QUE ESTÁN DENTRO DEL PROYECTO	63
3.1.14	PROCESO DE COLOCACIÓN DENTRO DEL PROYECTO “MI PRIMER EMPLEO”	64
3.1.15	CAPACITACIÓN PARA LOS JÓVENES QUE ESTÁN DENTRO DEL PROYECTO	64
3.1.16	REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN AL PROGRAMA	65
3.1.17	PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN AL PLAN MÍ PRIMER EMPLEO	66
3.1.18	INSTITUCIONES PÚBLICAS BENEFICIADAS	67
3.1.19	PLAZO DE EJECUCIÓN	67
3.1.20	SECTOR DEL PROYECTO	67
3.1.21	TIPO DE INTERVENCIÓN	67
3.1.22	ARTICULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN	68
3.1.23	ANÁLISIS DE OFERTA Y DEMANDA	68
3.1.24	BENEFICIARIOS DEL PROYECTO.	71

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

3.1.25 PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MI PRIMER EMPLEO 2007 – 2017	72
3.1.26 INSERCIÓN DE PASANTES EN EL MERCADO LABORAL PUBLICO Y PRIVADO	73
3.1.27 INVERSIÓN DEL PROYECTO.	78
3.1.28 LOGROS Y/O RECONOCIMIENTOS DEL PROYECTO	86
3.1.29 ANÁLISIS CUANTITATIVO DE MI PRIMER EMPLEO	86
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
4.1 CONCLUSIONES	88
4.2 RECOMENDACIONES	89
Bibliografía	1

### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación De La Población Urbana Según Condición De Actividad Por Sexo.....	2
Tabla 2. América Latina: Principales Indicadores Laborales A Nivel Nacional. Enero A Septiembre, 2016 Y 2017 (Porcentajes).....	16
Tabla 3. Alineación Del Proyecto Mi Primer Empleo al PND.....	68
Tabla 4. Proyección Lineal de Jóvenes que Reciben o Recibieron Instrucción Formal en Educación Superior.....	69
Tabla 5. Número De Personas Inscritas Contra Número de Personas Beneficiadas del Programa "Mi Primer Empleo" de 2007 A 2017 a Nivel Nacional .....	71
Tabla 6. Beneficiarios de ambas formalidades del Programa por Sexo .....	72
Tabla 7. Participación de las Instituciones De Educación Superior en “Mi Primer Empleo 2007 – 2017” .....	73
Tabla 8. Número De Jóvenes Colocados En Pasantías Académicas Y De Excelencia “Proyecto Mi Primer Empleo” .....	74
Tabla 9. Inversión Para El Proyecto "Mi Primer Empleo" Periodo 2007-2017 .....	79
Tabla 10. Detalle de financiamiento y presupuesto periodo 2007-2017 .....	81
Tabla 11. Beneficios Valorados 2007-2010 .....	85

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Tabla 12. Beneficios Valorados 2011-2017 .....85

Tabla 13. Tabla Resumen del Proyecto "Mi Primer Empleo" periodos 2007 - 2017.....87

### ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. América Latina (13 Países): Porcentaje De Empleo Informal No Agrícola Según Sexo Y Edad. 2005 -2011 (Porcentajes)..... 17

Figura 2. América Latina (13 Países): Contribución Al Empleo Informal Según Sector Por Edad. 2011. (Porcentajes) ..... 17

Figura 3. América Latina. Estimaciones Y Proyecciones De La Población. 1950 – 2050 (Porcentual) ..... 17

Figura 4. América Latina: Población Joven (15 A 24 Años). 1950 - 2050 (En Millones).....20

Figura 5. América Latina (17 Países): Tasa Neta De Matrícula En Educación Primaria Y Secundaria, Año..... 17

Figura 6. Clasificación de la población económicamente activa. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2019) .....35

Figura 7. Tabulación pregunta 1 .....52

Figura 8. Tabulación pregunta 2.....52

Figura 9. Tabulación pregunta 3.....53

Figura 10. Figura 9. Tabulación pregunta 4 .....54

Figura 11. Figura 10. Tabulación pregunta 5 .....55

Figura 12. Flujo Grama De Ejecución Del Proceso De Selección Modalidad Excelencia .....63

Figura 13. Ubicación De Pasantes En Comparación Con Los Insertados Laboralmente.....75

Figura 14. Inserción Laboral Por Provincias .....76

Figura 15. Inserción Laboral Por Género .....77

Figura 16 Beneficiarios Del Programa Por Personas Con Discapacidad .....77

Figura 17 Participación De Pueblos Y Nacionalidades.....78

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

## INTRODUCCIÓN

### PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### PROBLEMA A INVESTIGAR

Muchos profesionales recién graduados, muy capacitados y con gran potencial encuentran dificultades para ser considerados en procesos de selección, debido a su carente experiencia, desaprovechando talento humano preparado y joven, mismo que lejos de contribuir con el desarrollo del país engrosa las cifras de desempleo. Por tal motivo sería importante comenzar por estudiantes universitarios, es decir personas que están por obtener su título, para que obtengan una formación integral más enfocada a la práctica que a la teoría.

Actualmente existen programas encaminados a mejorar las prácticas pre profesionales de los universitarios, el programa “Mi Primer Empleo” está dirigidos para solventar estas falencias en la contratación de personal sin experiencia; no obstante, tiene 10 años desde su puesta en marcha y no se conocen resultados concluyentes que justifiquen la inversión.

#### OBJETO DE ESTUDIO TEÓRICO

La presente investigación se enfoca en la recopilación de datos histórico – estadísticos del mercado laboral para determinar los resultados y el impacto que ha tenido el plan “Mi primer Empleo” en el mercado laboral ecuatoriano

#### OBJETO DE ESTUDIO PRACTICO

- Proyecto “Mi Primer Empleo”. - Es el plan de inserción laboral que implementó el Ministerio del Trabajo y del cual se van a estudiar sus resultados, fallas y aciertos.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

##### DIAGNÓSTICO

En el Ecuador la Población Económicamente Activa <sup>1</sup>(PEA) estaba constituida para el año 2012 por 4.504.356 personas según las cifras publicadas hasta diciembre de este año por el Instituto

---

<sup>1</sup> Población Económicamente Activa<sup>1</sup>: Personas de 15 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 estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desocupados).

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en de los cuales el 95% correspondía a los ocupados y el 5% a los desocupados.

**Tabla 1. Clasificación De La Población Urbana Según Condición De Actividad Por Sexo**

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	NACIONAL URBANO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
POBLACION TOTAL	9.745.918	4.720.412	5.025.506
Población Menor de 15 años	2.423.369	1.237.884	1.185.484
Población en Edad de Trabajar (PET)	7.322.550	3.482.528	3.840.022
Población Económicamente Activa (PEA)	4.504.356	2.614.421	1.889.935
Ocupados	4.279.017	2.490.796	1.788.222
Ocupados Plenos	2.355.612	1.507.610	848.003
Subempleados	1.784.818	899.035	885.783
Visibles	274.891	130.530	144.361
Otras formas	1.509.926	768.504	741.422
Ocupados No clasificados	138.587	84.152	54.436
Desocupados	225.339	123.626	101.713
Desempleo Abierto	180.684	100.641	80.044
Desempleo Oculto	44.654	22.985	21.670
Cesantes (*)	141.854	83.514	58.341
Trabajadores Nuevos (*)	83.485	40.112	43.373
Población Económicamente Inactiva (PEI)	2.818.194	868.107	1.950.087

**Fuente:** (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2013)

Una de las variantes quizá más importantes dentro del mercado laboral es la de los jóvenes y en Ecuador esta no es la excepción. La sociedad ecuatoriana es evidentemente joven, ya que alrededor de dos tercios de la población tienen menos de 30 años y aunque su participación relativa irá disminuyendo paulatinamente, el país y el mundo se encuentra ante la mayor generación joven de toda la historia demográfica. Las cifras indican que las y los jóvenes ecuatorianos enfrentan dificultades para su inserción laboral. Un poco más de la mitad viven en

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

condiciones de pobreza o pobreza extrema, esta condición afecta sobre todo a quienes viven en zonas rurales, a los jóvenes indígenas o afroecuatorianos, y a los habitantes de la Costa y la Amazonía, en comparación a los de la Sierra.

En el ámbito laboral, las tasas de desempleo y subempleo de la población joven triplican las correspondientes a la población adulta. Los hombres jóvenes triplican a las mujeres de su edad en el sector primario (agricultura, ganadería y minería), mientras que estas últimas duplican a aquellos en servicios comunales, tienen una presencia más equilibrada en el comercio y casi no figuran en la construcción (donde prácticamente el total de puestos de trabajo está en manos de hombres jóvenes).

En términos contractuales juveniles se destaca el hecho de que prácticamente 6 de cada 10 son temporales, apenas 1 de cada 4 cuenta con seguro social y ganan un tercio menos que los adultos en los mismos puestos de trabajo. Por su parte, entre los que no están ocupados sobresale el grupo de quienes ni estudian ni trabajan, según las cifras de la Organización Internacional del Trabajo en el Ecuador 533.5 mil jóvenes forman parte de este grupo, es decir un 17.6 %, compuesto mayoritariamente por mujeres (más de un tercio de las que tienen más de 20 años está en esta situación) lo que muestra una situación particularmente crítica, en un panorama de por sí bastante crítico en general. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), s.f)

Para los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, una de las mayores limitantes para acceder a un trabajo, es el no contar con la experiencia laboral que se les exige. Esto se confirma con los datos de OIT (Organización Internacional del Trabajo) que refiere que, el 37.8 % de jóvenes de entre 15 y 24 años acuden a amigos y/o familiares para buscar empleo.

La dificultad de conseguir un empleo adecuado y pleno para los jóvenes en el Ecuador los ha convertido en “Buscadores desalentados de trabajo” según la Organización Internacional del trabajo, estas cifras en 2017 bordearon a 19.000 jóvenes. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017).

El diagnóstico planteado se confirma en el análisis situacional que sobre el empleo y migración laboral juvenil, que levantó el MRL en el marco del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración, verificando que “el grupo de edad menos favorecido en el mercado de trabajo son los que tienen entre 15 y 19 años; ya que en todos los indicadores (empleo apropiado,

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

adecuado, desempleo y subempleo) están claramente en desventaja con respecto a los jóvenes de más edad, y más aún en relación con la fuerza laboral que supera los 30 años. La persistencia de esta tendencia responde en gran medida al hecho de buena parte de los más jóvenes son trabajadores primerizos, que no cuentan con mayor calificación pues por su edad ni siquiera han podido concluir estudios medios, y a que este grupo etario que no tiene muchas opciones laborales, lo que les conduce a aceptar empleos más precarios." (Ministerio de Relaciones Laboprales del Ecuador (MRL), 2012)

### **PRONÓSTICO**

La evaluación del plan de inserción laboral “Mi Primer Empleo” luego de haber terminado el periodo 2017 se vuelve importante sobre todo considerando la influencia de la “Revolución Ciudadana” a la cabeza del Econ. Rafael Correa Delgado durante 10 años de mandato. Una vez superada esta etapa política y social en el Ecuador se están evaluando los efectos de la década anterior por lo que dejar de lado un tema tan importante como el impacto, aciertos y fallas de este plan que, en sus inicios se planteó ambicioso, sería un claro desacierto con proyección al futuro y nuevo gobierno.

### **CONTROLES DE PRONÓSTICO**

Sin duda existen numerosos beneficios de realizar un análisis del impacto, ventajas y desventajas, aciertos y fallas en la ejecución del plan “Mi primer Empleo”, entre los que tenemos:

1. Aumento de plazas de trabajo dentro del territorio nacional principalmente
2. Una nueva imagen del país, que comercializa al mundo productos terminados capaces de competir.
3. Apoyo al Plan Nacional del Buen Vivir enfocado principalmente en tres puntos:
  - a) Mejorar la calidad de vida de la población.
  - b) Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
  - c) Impulsar la transformación de la matriz productiva.

### **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cómo debería estructurarse un correcto análisis cualitativo y cuantitativo del plan “Mi primer Empleo”

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el programa “Mi Primer Empleo” en el periodo 2007 – 2017 mediante la recopilación de datos publicados por fuentes oficiales para determinar los resultados del proyecto luego de culminado el periodo.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Analizar el contexto político – económico del Ecuador durante la ejecución del plan “Mi Primer Empleo”, utilizando la información disponible en las diversas fuentes digitales y escritas para comprender el medio en que se desarrolló el programa y sus implicaciones antes, durante y después de su ejecución.
- Presentar los resultados obtenidos durante la investigación, mediante el levantamiento de datos oficiales para determinar las consecuencias del programa después de su periodo de aplicación.

### **JUSTIFICACIÓN**

Tomando como punto de partida los problemas detectados actualmente en cuanto a la negativa de los empleadores por incluir en sus nóminas de personal a profesionales con poca o ninguna experiencia previa, desperdiciando recursos tanto propios como estatales que se invirtieron en la formación de dichos profesionales; en 2015 por ejemplo el Ecuador invirtió 9.500 millones de dólares en educación superior, cifra que representa el 2,12% del PIB según lo expuesto por René Ramírez, Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). Tal inversión pública vuelve importante tomar medidas desde el estado que favorezcan esta realidad para aprovechar esta fuerza de trabajo que lejos de cumplir sus cometidos, engrosas las estadísticas de desempleo en el Ecuador.

Sería importante mencionar las cifras que el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) con relación al desempleo en el Ecuador; así tenemos que el Ecuador registró en junio 2016 una tasa de desempleo del 5,3% a nivel nacional, de los cuales el 4.5% es desempleo abierto, es decir que son personas que se encuentran buscando activamente empleo y que se encuentran listas para incorporarse; sin embargo hay que puntualizar que esta cifra no refleja a los subempleos y empleos no adecuados, en los que se encontrarían profesionales sin oportunidad de ejercer su carrera y que se ven obligados a desarrollar alguna otra actividad,

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

dicha cifra global concentra a un 59% de la población económicamente activa (PEA) con problemas para desarrollar su actividad. (Instituto (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2016).

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

## **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **1.1 FLEXIBILIDAD DEL MERCADO LABORAL**

El economista británico Guy Standing (2011), en su trabajo “El Precariado, la Nueva Clase Peligrosa”, sostiene que: la mercantilización en exceso ha transformado a la sociedad en un mercado, en donde convergen diversas variables para determinar la flexibilidad del mercado laboral, es así que: 1) flexibilidad salarial habla de la posibilidad de ajustar el precio de la remuneración de los trabajadores según las variaciones de la oferta y demanda, 2) flexibilidad del empleo, que trata de la capacidad del empleador de contratar o despedir trabajadores sin mayores costos para la empresa según sus necesidades, 3) flexibilidad en la organización del trabajo, se refiere a la capacidad de disponer de la estructura de la empresa y las funciones de los colaboradores a discreción según sus necesidades y 4) la flexibilidad de las competencias y habilidades, se refiere a la capacidad de la empresa de ajustar y demandar el desarrollo de capacidades y habilidades por parte de sus trabajadores según sus habilidades.

Adicionalmente plantea que existe una disgregación de clases constituida por siete grupos como: 1) una elite económica de individuos ricos, 2) el salariat que son personas que tienen trabajos estables muy bien remunerados, 3) los profesionales y técnicos sin seguridad de empleo, pero ya que tienen alto conocimiento y que pueden obtener buenos ingresos en el ejercer de sus conocimientos, 4) el proletariado el cual lo constituyen la clase trabajadora que fue el centro de la industrialización en las economías avanzadas, este grupo de personas tienen ventajas como seguridad social y mayores beneficios laborales en comparación con el resto de clases ocupacionales por debajo de ellos, 5) el precariado, que son los trabajadores que tienen tareas altamente inseguras que no guardan relación entre la actividad y grado de esfuerzo que realizan con el salario a recibir, 6) los desempleados, mano de obra barata que sin importar sus capacidades y conocimientos ejecutan trabajos por debajo de sus capacidades y competencia debido a la necesidad de un ingreso y 7) lumproletariado que son las marginados de una sociedad que no tienen acceso al mercado laboral entre los que están (drogadictos, enfermos mentales, criminales, etc). (Standing, The Precariat. The New Dangerous Class., 2011)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 1.2 DISCRIMINACIÓN OCUPACIONAL

Todos los mercados de trabajo presentan alguna forma de discriminación laboral como una característica de fundamental en donde se enfatiza a diversos grupos de personas en los que se encuentran: mujeres, inmigrantes, gente mayor y jóvenes.

La separación ocupacional puede ser horizontal o vertical. La primera se presenta cuando un colectivo de personas se concentra principalmente en un número relativamente pequeño de ramas de actividad y se encuentran total o parcialmente ausentes de las demás (segregación sectorial). La segregación vertical tiene lugar cuando un determinado colectivo de personas se concentra en los niveles inferiores de la escala ocupacional existiendo otros grupos que se reparten en las demás categorías, o se concentran sólo en los niveles ocupacionales superiores (segregación profesional), este tipo de segregación afecta a todos los colectivos de personas. (Noriega, Mercado de Trabajo y Juventud: Análisis de la Segregación Laboral, 2010)

Existen diversas teorías económicas que analizan la segregación ocupacional y la discriminación salarial; de acuerdo con la línea de pensamiento que siguen, se han clasificado en distintos grupos que parten de puntos de vista muy diferentes.

La segregación laboral, sus causas y sus consecuencias han sido estudiadas desde diferentes perspectivas del conocimiento sin que exista un consenso absoluto al respecto por parte de los diversos estudiosos de la materia. En esta línea, Fischer en el año 1987 reconoce que existe una gran variedad de teorías sobre el tema, pero ninguna suministra una explicación completa del problema de la segregación laboral reivindicando la necesidad de un enfoque interdisciplinar.

Por otro lado, Hernández en 1996 establece que, si consideramos las causas de la segregación ocupacional, podríamos agruparlas en dos grandes tipos de factores: los personales (atribuibles a procesos diferentes de inversión en capital humano o condiciones sociales) y los que se producen en el mercado de trabajo. Siguiendo a Maté, Nava y Rodríguez (2002), las teorías que explican la segregación ocupacional entre sexos se pueden clasificar en tres grandes grupos: corriente neoclásica del capital humano, teorías de la segmentación de los mercados de trabajo y teorías no económicas o feministas.

En conclusión, las teorías que intentan explicar las diferencias entre ocupaciones y salarios se suelen agrupar en: las influencias por el lado de la oferta (supply-side, o

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

características de los trabajadores) y las influencias por el lado de la demanda (demand-side, o características de los lugares de trabajo y de los actores dentro de los mismos). Sin embargo, ambos pensamientos no son necesariamente opuestos. En todo caso, y aunque no son demasiados los intentos de integrar ambas perspectivas, existen efectos de retroalimentación entre ellos que preservan las diferencias de género, incluso cuando las fuerzas del mercado tienden a desgastarlas. (Montero Gonzalez, Hernández Peinado, & Camacho Ballesta, 2011)

### **1.3 INSERCIÓN JUVENIL**

Evidentemente la vinculación de las personas a un trabajo deberá estar relacionada con el grado de preparación que estas posean, dicha preparación a su vez dependerá de la posibilidad de los jóvenes para prepararse.

Según Breen y Goldthorpe (1997) los jóvenes toman la posición social de sus padres como un punto de referencia de sus propias aspiraciones, a partir de allí postulan que van a estudiar lo necesario para evitar una movilidad social descendente, es decir mientras más alta sea la posición social de sus padres más lejos deberán llegar en el sistema educativo para evitar descender en la estructura social.

Adicionalmente se debe notar que el origen social afecta las posibilidades de los jóvenes para acceder a un puesto de trabajo. En primer lugar, al igual que el nivel de formación, no todos los jóvenes acceden a iguales posiciones en el mercado de trabajo, dado que los estudiantes limitados económicamente tienen menos posibilidades de incrementar su grado y la calidad de su preparación que las que tienen los jóvenes de estratos altos.

#### **1.3.1 TEORÍA NEOKEYNESIANA: INTERVENCIÓN ESTATAL**

Keynes considera que el mercado no dispone de mecanismos autorreguladores razón por la cual es necesario es indispensable la intervención del Estado en la economía a través de la política económica.

Para Keynes el desempleo de cualquier grupo de la sociedad es un fenómeno involuntario que requiere la intervención del Estado en dos maneras: creando empleos dentro del sector público y emitiendo ciertas regulaciones dentro del mercado para estimular la ampliación del empleo dentro del sector privado.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Según Keynes para mantener una ocupación plena es necesaria la Intervención del Estado ya que las fuerzas del mercado no son capaces de lograrlo, el desempleo es una cadena que empieza por la baja de volúmenes de inversión y termina por lanzar a la calle a los trabajadores innecesarios en el área respectiva; con lo cual ellos ven mermadas sus posibilidades de compra y de consumo que a su vez afecta a las empresas. Entonces la economía en su conjunto tiende a buscar nuevos equilibrios sobre la base de una menor producción, menor empleo y salarios más bajos.

Según Keynes no existe fuerza mercantil que pueda evitar este proceso, por lo que se torna necesario la intervención estatal en el orden de reducción de impuestos, baja de las tasas de interés y ampliación del gasto público para subsanar la situación y volver al pleno empleo. Es obligación del gobierno garantizar en la economía la demanda suficiente para mantener el empleo sin caer en la inflación. (Pacheco Prado, 2011).

### **1.3.2 DESEMPLEO JUVENIL EN EL MUNDO.**

Según el informe Perspectivas sociales y del empleo en el mundo “Tendencias 2018”, la tasa de desempleo mundial se estabilizó después de un incremento en 2016. Se calcula que en 2017 se situó en 5,6 por ciento, con un número total de desempleados superior a 192 millones.

Dado que las perspectivas económicas mundiales a largo plazo siguen siendo moderadas a pesar que hubo un mayor crecimiento del previsto en 2017, el informe atribuye la tendencia positiva registrada entre 2017 y 2018 al buen desempeño de los mercados laborales en los países desarrollados, donde la tasa de desempleo debería disminuir otros 0,2 puntos porcentuales en 2018 para llegar a 5,5 por ciento, una tasa inferior a los niveles anteriores a la crisis.

Por el contrario, se estima que el crecimiento del empleo no será suficiente para absorber el aumento de la fuerza de trabajo en los países emergentes y en desarrollo, aunque la situación ha mejorado en relación a 2016.

“Aun cuando el desempleo mundial se ha estabilizado, los déficits de trabajo decente siguen estando muy extendidos: la economía mundial todavía no crea empleos suficientes. Es necesario desplegar esfuerzos adicionales a fin de mejorar la calidad del empleo para las personas que trabajan y garantizar que las ganancias del crecimiento sean distribuidas equitativamente”, declaró el Director General de la OIT, Guy Ryder.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Puesto que la mejora del empleo se prevé será módica, es probable que en los próximos años aumente el número de trabajadores en formas de empleo vulnerable (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares). A nivel mundial, el avance significativo logrado en el pasado en la reducción de este tipo de empleo está prácticamente estancado desde 2012. En 2017, se calcula que alrededor del 42 por ciento de los trabajadores en el mundo (esto es, 1400 millones de personas) se encuentra en modalidades de empleo vulnerable; se prevé que este porcentaje permanezca especialmente elevado en los países en desarrollo y emergentes, donde superaría el 76 por ciento y el 46 por ciento respectivamente. Es preocupante que la proyección actual indique una reversión de la tendencia, con un aumento anual de 17 millones de personas en empleos vulnerables en 2018 y 2019.

De manera análoga, en términos de pobreza laboral el mercado de trabajo mundial solo ha registrado un limitado avance. En 2017, la pobreza laboral extrema fue generalizada; los ingresos o el consumo per cápita de los hogares de más de 300 millones de trabajadores de países emergentes y en desarrollo es inferior a 1,90 dólares de los Estados Unidos (PPA) al día. En general, la marcha de la reducción de la pobreza de los trabajadores no logra compensar la creciente fuerza de trabajo en los países en desarrollo, donde se prevé que el número de personas en extrema pobreza laboral superará los 114 millones en 2018, el equivalente al 40 por ciento de todas las personas empleadas.

Por su parte, los países emergentes lograron un avance apreciable en la reducción de la extrema pobreza laboral, que se espera afecte a menos del 8 por ciento de los trabajadores de estos países (alrededor de 190 millones) en 2017. La incidencia de la extrema pobreza debería seguir reduciéndose y ello se traduciría en una reducción del número de trabajadores en situación de pobreza extrema de 10 millones anuales en 2018 y 2019. Sin embargo, la pobreza laboral moderada, según la cual los trabajadores viven con unos ingresos de entre 1,90 y 3,10 dólares de los Estados Unidos al día en PPA, sigue siendo generalizada y en 2017 afecta a 430 millones de trabajadores de países emergentes y en desarrollo.

Los resultados en materia de empleo siguen registrando tendencias diversas en el mundo. Los países desarrollados entrarían en su sexto año consecutivo con tasas de desempleo descendentes, que en 2018 caerían al 5,5 por ciento, la tasa más baja desde 2007. No obstante, muchos países siguen notificando una tasa elevada de subutilización de la mano de obra, un

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

amplio porcentaje de trabajadores desanimados y una creciente incidencia del empleo a tiempo parcial involuntario.

En cambio, entre 2014 y 2017 las tasas de desempleo de los países emergentes registraron un aumento apreciable a causa de la importante desaceleración de la economía, en parte debido a la caída del precio de los productos básicos en muchas grandes economías, como el Brasil y la Federación de Rusia. El año 2018 marca un punto de inflexión, pues la tasa de desempleo caería a un 5,5 por ciento (con respecto al 5,6 por ciento de 2017), lo cual en los países emergentes se traduciría en un aumento del número de desempleados de alrededor de 0,4 millones en 2018 y de 1,2 millones en 2019.

En los países en desarrollo, el desempleo aumentaría en medio millón de personas anuales tanto en 2018 como en 2019, y la correspondiente tasa se mantendría en un 5,3 por ciento. Ahora bien, en muchos países en desarrollo y emergentes, el principal problema es la persistencia del empleo de mala calidad y de la pobreza laboral.

El origen de estas tendencias sociales y del mercado laboral globales son las disparidades entre grupos demográficos. Las disparidades de género son especialmente preocupantes. En promedio, las mujeres tienen menos probabilidades de participar en el mercado de trabajo; a nivel mundial, sufren un déficit de participación de más de 26 puntos porcentuales respecto de los hombres; cuando sí participan, tienen menos probabilidades de encontrar un empleo. Esas diferencias son especialmente amplias en África del Norte y los Estados Árabes, donde las mujeres tienen dos veces más posibilidades de estar desempleadas que los hombres. Una vez que tienen empleo padecen la segregación por lo que se refiere al sector, la ocupación y el tipo de relación de empleo, lo cual limita su acceso a un empleo de calidad. Por ejemplo, en 2017, el 82 por ciento de las mujeres de los países en desarrollo se encuentran en modalidades de empleo vulnerable en comparación con el 72 por ciento de los hombres. Otro importante problema mundial es la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes (personas menores de 25 años de edad). Los jóvenes tienen muchas menos probabilidades de estar empleados que los adultos, siendo su tasa mundial de desempleo del 13 por ciento, tres veces más elevada que la de los adultos, del 4,3 por ciento. El problema es particularmente grave en África del Norte, donde casi el 30 por ciento de los jóvenes en el mercado laboral no tiene trabajo. Además, las desigualdades de género ya están establecidas entre los trabajadores jóvenes y complican aún

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

más el avance futuro en la reducción de las brechas entre los géneros. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2018)

### **1.3.3 TRANSICIÓN DE LA UNIVERSIDAD AL MERCADO LABORAL.**

La inserción laboral en el mercado laboral sin duda el principal desafío sobre todo de los recién graduados, y es que al no poseer la experticia necesaria para afrontar las diferentes vicisitudes que se presentan el campo profesional, los empleadores prefieren optar por esta experiencia que brinda la confianza que solo los años pueden dar. Sin embargo, se debe hacer hincapié que de hecho una gran cantidad de estos nuevos profesionales luego de un tiempo o incluso antes de obtener su título suelen obtener un trabajo que puede o no cumplir con sus expectativas profesionales, esto con el fin de cumplir metas económicas que no aseguran que sus conocimientos, por esta razón el principal desafío que enfrentan los jóvenes al incorporarse al mercado laboral no es solamente encontrar un trabajo de preferencia acorde con sus calificaciones y aspiraciones, sino también el establecer una relación laboral estable que les ayude a progresar en la vida. Para distinguir entre los problemas de transición de la escuela al trabajo de los problemas más graves que pueden reflejar una mala inserción laboral, sería necesario tener en cuenta los datos longitudinales que permiten seguir a los individuos a través del tiempo. La información sobre el fenómeno que ocurre en la transición de la educación al mercado laboral aun es escaso en América Latina ya que depende en gran medida de las circunstancias socio económicas y políticas de cada nación, sin embargo existen algunos estudios serios que muestran un poco la realidad de Latinoamérica, un ejemplo es el realizado por Cunningham y Bustos, en su investigación sobre la base de los datos del panel de hogares de Argentina, Brasil y México, aquí presentaron importantes resultados fortalecer la visión de “transición normal”, esto debido a la relativamente alta incidencia de la transición de los jóvenes desde el empleo informal y el desempleo al empleo formal. Sin embargo, el estudio también revela que los trabajadores del quintil de ingresos más bajos tienen menores probabilidades de pasar del empleo informal al formal que el resto de personas, lo que significa que en gran medida los jóvenes de hogares pobres están atrapados en trabajos de mala calidad. El estudio estableció que la rotación en el empleo entre los jóvenes es mayor que entre los adultos, aun controlando por otras variables que tienen un impacto en los patrones de rotación. Este estudio también da un poco de más conocimientos sobre la heterogeneidad de las carreras profesionales. Por

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

ejemplo, siete años después de iniciar la inserción laboral, el 50% por ciento de los que abandonaron la enseñanza secundaria están en puestos de trabajo con menos de un año de antigüedad, mientras que para los que tienen estudios universitarios, este porcentaje es sólo del 26%. (Cunningham & Bustos Salvagno , 2011)

Este análisis confirma que la transición del desempleo es más difícil para los jóvenes que para los adultos y que sus empleos son más inestables, esto debido quizá a la valoración de la experiencia por sobre la educación. Estas dificultades, en promedio, parecen igualarse con el tiempo. Por tanto, es importante analizar la heterogeneidad entre los jóvenes en sus patrones de transición en el mercado laboral.

### 1.3.3.1 ETAPAS PARA LA TRANSICIÓN AL MERCADO LABORAL.

- **Transición completa:** Un joven que ha completado la transición (“transicionado”) es el que tiene:
  - Un trabajo estable, satisfactorio o no satisfactorio, o
  - Un trabajo satisfactorio pero temporal, o
  - Un empleo por cuenta propia satisfactorio.
- **En transición:** Un joven sigue “en transición” si se encuentra en una de las siguientes situaciones:
  - Desempleado (definición flexible), o
  - Actualmente empleado en un trabajo temporal y no satisfactorio, o
  - Actualmente trabaja por cuenta propia y está insatisfecho, o
  - Actualmente está inactivo y no está en la escuela ni recibe formación, se propone buscar trabajo más adelante.
- **Transición no iniciada:** Un joven cuya “transición aún no ha comenzado” se encuentra en una de las siguientes situaciones:
  - Sigue en la escuela y está inactivo (estudiantes inactivos), o
  - Actualmente está inactivo y no estudia (no estudiantes inactivos), sin la intención de buscar trabajo. (Oficina Internacional del Trabajo, 2013)

En estas etapas de transición se debe destacar que cada una se extiende a lo largo de los límites de la actividad económica, tal como se define en el marco conceptual de la fuerza de

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

trabajo establecido por los parámetros internacionales. La categoría “transitado” incluye el subconjunto de jóvenes clasificados como ocupados; el resto de los ocupados se incluye en la categoría “en transición” que incluye también a los desempleados, según la definición estricta de desempleo y también a una parte de los inactivos que no tienen trabajo, están disponibles para trabajar pero no están buscando trabajo y los estudiantes inactivos que hayan manifestado su intención de integrarse a una actividad económica en una etapa posterior; y la categoría “transición no iniciada” que constituye la parte restante de la población inactiva, es decir la que corresponde a las personas que no se encuentran en el mercado laboral y no tienen intenciones o necesidad de hacerlo en el futuro inmediato.

### **1.3.4 INFORMALIDAD Y EMPLEO JUVENIL.**

Un indicador muy válido para medir la calidad del empleo de los jóvenes es el empleo informal que incluye a las personas ocupadas que, por ley o en la práctica, no se encuentran sometidas a la legislación laboral nacional o que no tienen derecho a la protección social ni a los beneficios laborales y que se pueden encontrar tanto en las empresas del sector formal, empresas del sector informal o en los hogares.

En América Latina el empleo informal no agrícola se situó a 47.4% en 2011 y por edad los datos muestran que este tiene una mayor incidencia entre los trabajadores jóvenes que entre los adultos. En efecto, se estima que en el año 2011, 55.6% de jóvenes ocupados de 15 a 24 años tenía un empleo informal, a diferencia de 45.6% en el caso de los ocupados de 25 años y más, si bien para el periodo 2005-2011 se ha mostrado una tendencia decreciente para ambos grupos de edad, fue mayor el descenso en el caso de los jóvenes que en los adultos. Asimismo, se observa que la condición de empleo informal es mayor en el caso de las mujeres jóvenes (56.9%) que entre los hombres jóvenes (56.9%).

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

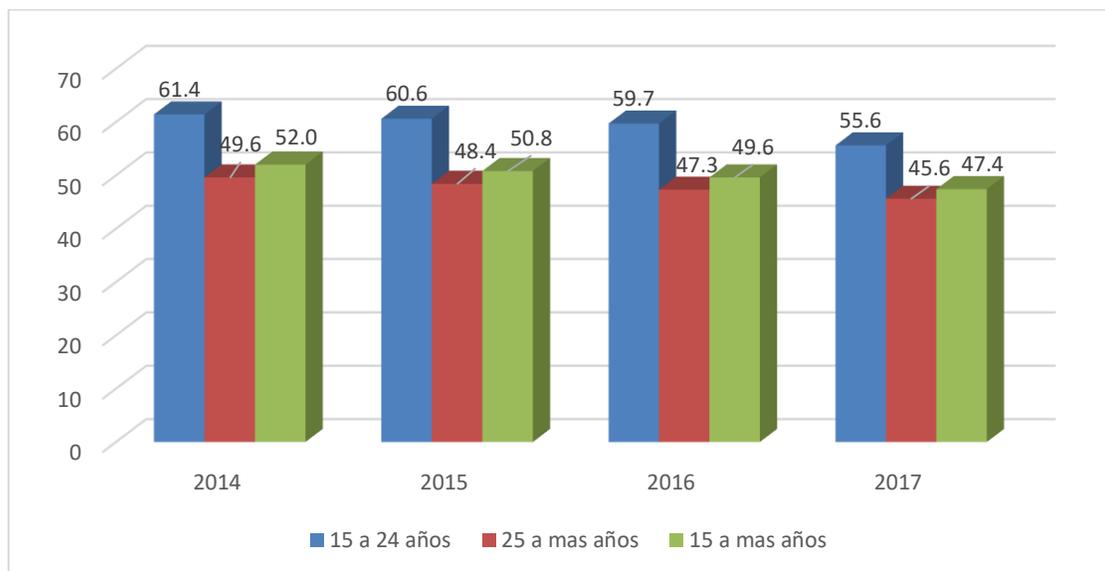
*Tabla 2. América Latina: Principales Indicadores Laborales A Nivel Nacional. Enero A Septiembre, 2016 Y 2017 (Porcentajes)*

País	Tasa de Participación		Tasa de Ocupación		Tasa de Desocupación	
	2016 III	2017 III	2016 III	2017 III	2016 III	2017 III
<b>América Latina</b>						
Argentina	57.8	57,4	52,4	52,4	9,3	8,7
Brasil	61.4	61.7	54,4	53,6	11,3	13,1
Chile	59.4	59.6	55,5	55,5	6,6	6,8
Colombia	64.2	64.2	58	58	9,6	9,7
Costa Rica	57.8	59.4	52,3	54,1	9,5	9,0
Ecuador	68.5	68.8	64,8	65,9	5,4	4,3
Guatemala	61.5	61.0	59,6	59	3,1	3,2
Honduras	57.5	59.0	53,2	55,1	7,4	6,7
México	59.7	59.3	57,3	57,3	4	3,5
Panamá	64.7	64.7	61,1	61,1	5,6	5,6
Paraguay	66.4	66.2	60,9	60,5	8,3	8,7
Perú	72.3	72.5	69,0	69,3	4,5	4,5
Rep. Dominicana	62.3	62.2	57,7	58,7	7,3	5,6
Uruguay	63.4	62.9	58,4	57,8	8	8,1

**Nota fuente:** (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2017)

En el cuadro anterior se puede apreciar como la evolución de la tasa de desocupación depende directamente de la dirección de los efectos de las tasas de ocupación y participación. En este periodo, las tasas de ocupación son las que han experimentado variaciones de mayor magnitud que las tasas de participación, las cuales se han mantenido relativamente estables.

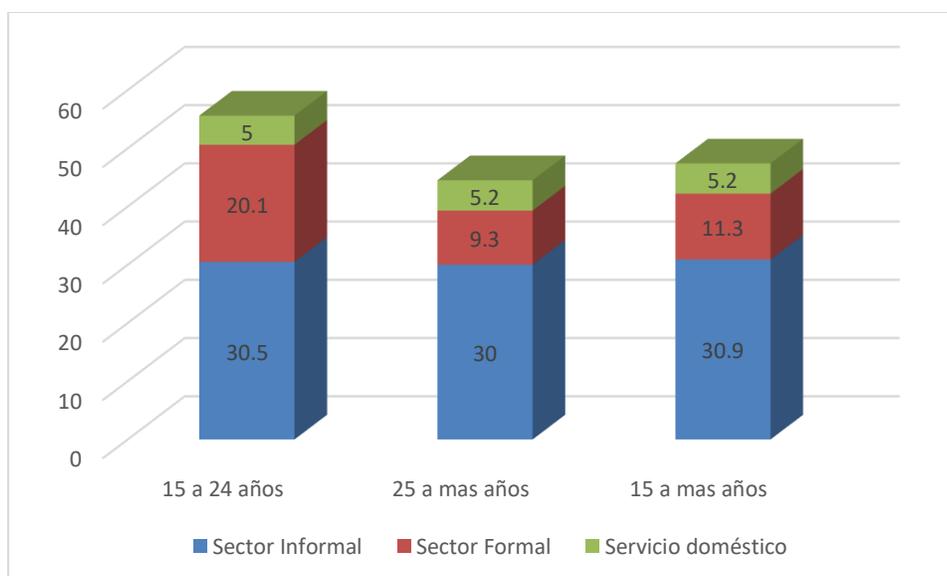
## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO



**Figura 1. América Latina (13 Países): Porcentaje De Empleo Informal No Agrícola Según Sexo Y Edad. 2005 -2011 (Porcentajes).**

**Fuente:** (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2017)

Si desagregamos la información del empleo informal por sector y edad para el año 2011, podemos apreciar que los jóvenes representan el 21.8% del total del empleo informal no agrícola, de este total el 51.9% trabaja en el sector informal, el 39.4% en el sector formal y el 8.8% como trabajadores domésticos.



**Figura 2. América Latina (13 Países): Contribución Al Empleo Informal Según Sector Por Edad. 2011. (Porcentajes)**

**Fuente:** (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2017)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

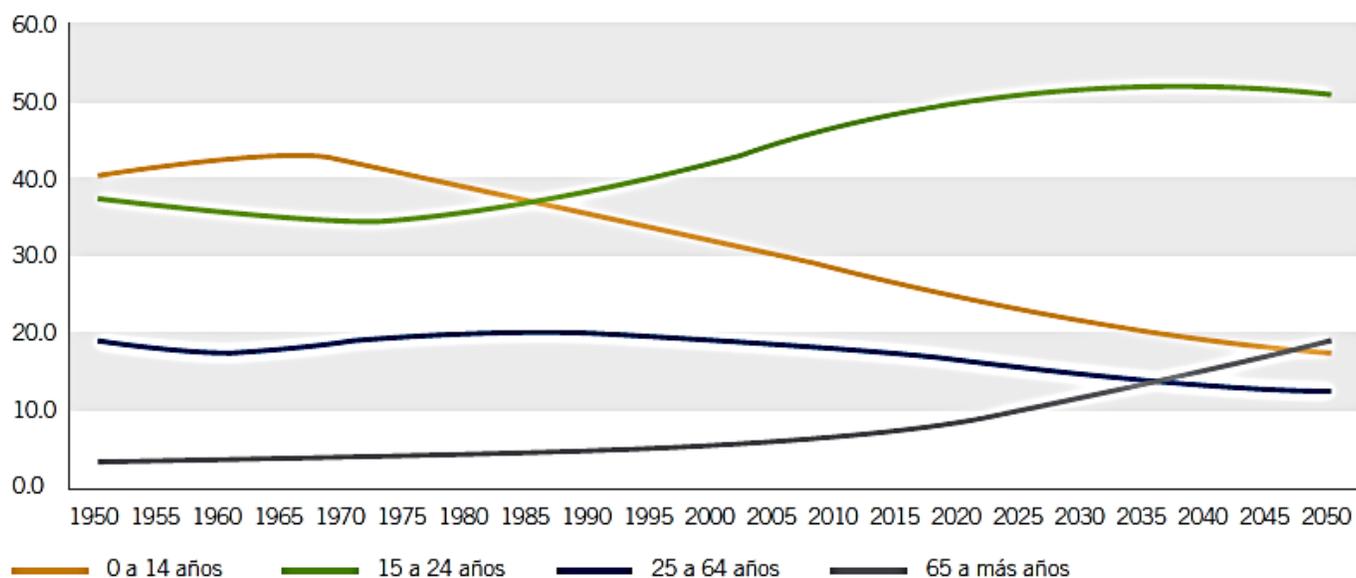
Al analizar las cifras de la OIT podemos apreciar que, en la estructura por grupos de edades, la inserción juvenil al mercado laboral con empleos informales es mayor tanto para hombres como para mujeres entre 15 y 19 años, se reduce en los grupos de edades de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, y nuevamente aumenta entre los mayores de 30 años. Estos datos revelan que la inserción laboral temprana se realiza, en más de 70% de los casos, con empleos informales. También se aprecia que, las mujeres tienen un mayor porcentaje de empleo informal que los hombres, esta brecha se mantiene en todos los grupos de etarios y es mayor a medida que se avanza en la edad, siendo las mayores brechas entre las adultas y las más jóvenes (15 a 19 años), se observa además que un rango relativamente pequeño entre las jóvenes de 20 a 24 años y 25 a 29 años. Entre las mujeres que tienen un empleo informal, un alto porcentaje corresponde al servicio doméstico. Sin embargo, su peso en la inserción laboral de las jóvenes, ha disminuido recientemente. También se aprecia que conforme aumenta el nivel de preparación alcanzado, el empleo informal decrece.

Tomando en cuenta el aumento del nivel educativo de los y las jóvenes, esto indicaría que un importante número de personas con suficiente preparación no encuentra un empleo acorde a sus capacidades.

### **1.3.5 EMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA**

El continente americano es conocido como el continente joven, y América Latina lo es más todavía. Las proyecciones demográficas indican que de los 599 millones con los que cuenta el subcontinente para el año 2013, el 69% son personas menores de 40 años. En 1950, Latinoamérica contaba con 162 millones de habitantes y, de ellos, el 79% eran menores de 40 años. Hacia el 2050 estas proporciones habrán cambiado y la población total sería ya de unos 734 millones según las previsiones, pero solamente el 49 por ciento será menor de 40 años. Hay que destacar el crecimiento de la población en la región, dado que de 1950 al 2050 ésta se habría multiplicado aproximadamente en seis veces y la esperanza de vida pasará de los 52 a los 81 años, lo que requerirá un enorme esfuerzo productivo relacionado con la necesidad de una mayor protección social para enfrentar este reto que asumirán principalmente los actuales jóvenes.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO



*Figura 3. América Latina. Estimaciones Y Proyecciones De La Población. 1950 – 2050 (Porcentual)*

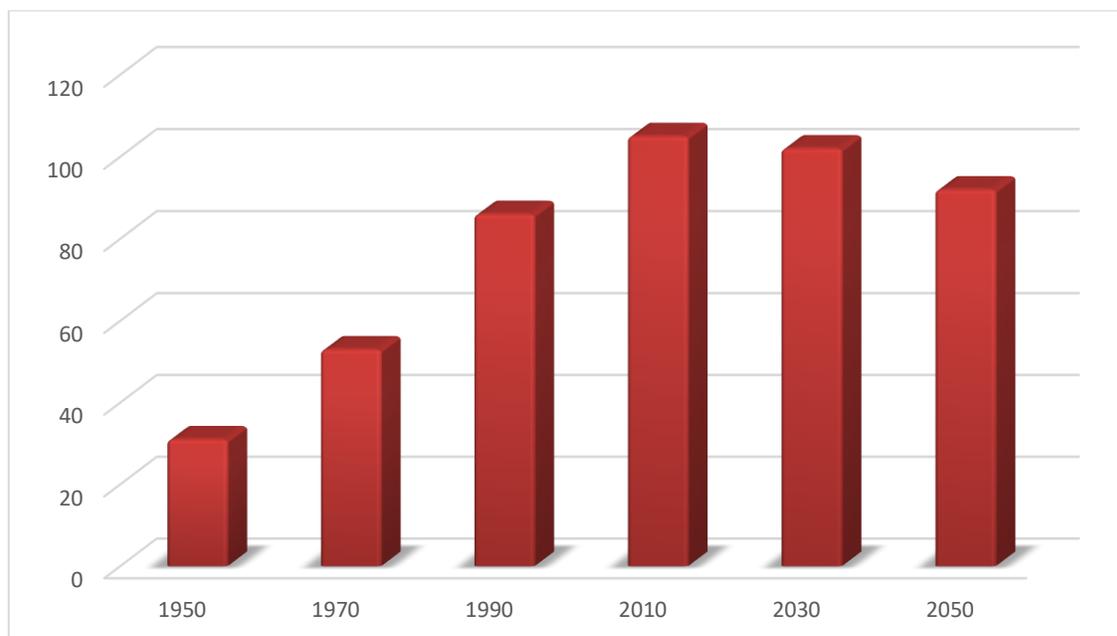
**Fuente:** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, 2011)

No obstante, el descenso relativo de los jóvenes dentro de la población, todavía hay un incremento de su volumen absoluto en América Latina, por lo que entre 1950 y 2010 su contingente total aumentó más de tres veces, de 31 millones a 105 millones. A partir de entonces se espera que disminuya, hasta rondar los 92 millones en 2050. También entre los propios jóvenes cambia la proporción por subgrupos de edades. Hasta 2010, América Latina concentraba más población joven en el grupo de menor edad, de 15 a 19 años; para 2030 se proyecta un mayor equilibrio entre los diferentes segmentos, y para 2050, una concentración ligeramente mayor en el grupo de más edad, de 20 a 24 años. Esta variación en la composición interna de la juventud tiene mucha relevancia si se consideran las demandas específicas de cada subgrupo etario. Así, por ejemplo, entre los más jóvenes es mayor el porcentaje que estudia y no trabaja, o que está buscando su primer empleo, mientras que en el grupo de más edad es mayor la proporción de los que ya han ingresado en el mercado laboral y buscan conquistar su autonomía material, y que han constituido o están en vías de establecer su hogar propio.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Hasta la fecha, las políticas que se han implementado respecto del trabajo y la juventud rara vez han enfocado simultáneamente tal magnitud y heterogeneidad. Han existido programas con muy buenos resultados, pero con coberturas reducidas, o bien se han dado iniciativas de gran envergadura, pero sin el impacto esperado. El reto consiste en articular ambas dimensiones.

La definición de políticas basadas en los cambios producidos en la estructura de edades de la población ha tomado gran relevancia en esta década, debido a la discusión del denominado bono (o dividendo o ventana de oportunidad) demográfico. Se trata de la posibilidad de mejoras sostenibles en el bienestar a partir del hecho de que la proporción entre las edades consideradas usualmente como inactivas (las de niños, de 0 a 14, y las de tercera edad, de 65 a más) –llamada razón o tasa de dependencia– comienza a disminuir de manera sostenida por causa del envejecimiento (aumento en la proporción de adultos). En teoría, al descender esta razón (ratio), sobre todo en los países en desarrollo, la carga de consumidores que a su vez son sostenidos por los productores potenciales disminuye socialmente, liberando recursos que significan una oportunidad para el desarrollo. Es una oportunidad que no debería desaprovecharse, puesto que la razón de dependencia volverá a elevarse en cuanto la población de la tercera edad vaya adquiriendo un mayor peso en el total.



**Figura 4. América Latina: Población Joven (15 A 24 Años). 1950 - 2050 (En Millones)**

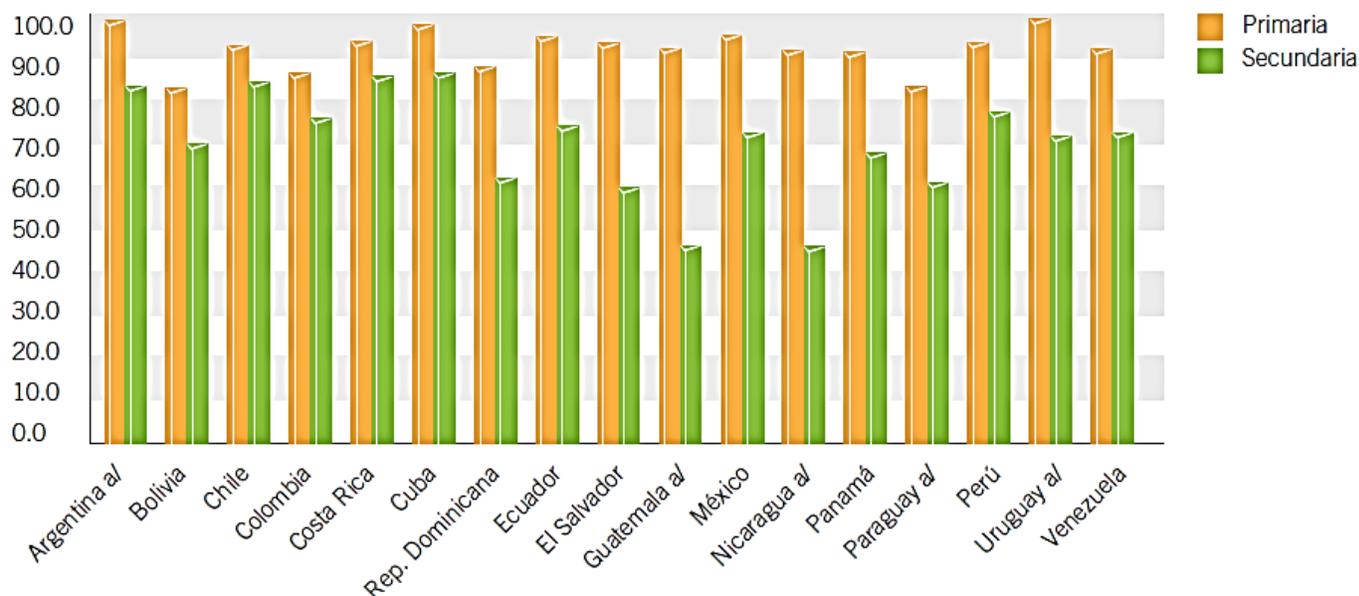
**Fuente:** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, 2011)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 1.3.6 TENDENCIAS DE LA COBERTURA, DESEMPEÑO Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN DE LOS JÓVENES.

La educación es un derecho fundamental y factor decisivo en el desarrollo de los países. Gracias a ella es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países. El aumento de los niveles educativos de la población tiene efectos positivos sobre factores clave de desarrollo y bienestar, como la productividad, el ingreso, el empleo y la competitividad, además de la construcción de la ciudadanía, la identidad social y el fortalecimiento de la cohesión social.

En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso educativo. Ya a comienzos de la década del 90 se había logrado prácticamente la universalización del acceso a la educación primaria; sin embargo, continúan siendo bajas las tasas de cobertura en la educación secundaria.



**Figura 5. América Latina (17 Países): Tasa Neta De Matrícula En Educación Primaria Y Secundaria, Año Escolar Iniciado En 2011**

**Fuente:** (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2017).

Como se muestra en la gráfica de la UNESCO, la primaria no es suficiente para adquirir el capital educacional mínimo para incorporarse al mercado de trabajo con buenas posibilidades de mantenerse fuera de la pobreza durante la vida activa. Ello obliga a ampliar la atención a la educación secundaria. No obstante, los avances logrados en las últimas décadas en América

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Latina y el Caribe, el promedio de la tasa neta de matrícula en ese nivel para el año 2011 era del orden del 76%, con diferencias pronunciadas entre países. Así, en Argentina, Chile, Costa Rica y Cuba se han alcanzado cifras superiores a 80%; en tanto que en Panamá, República Dominicana, Paraguay y El Salvador es inferior a 70%, y menor a 47% en Guatemala y Nicaragua. Adicionalmente, en numerosos países es mayor el porcentaje de mujeres que culmina ese ciclo en comparación con el de los hombres, quienes abandonan más tempranamente la educación para ingresar al mercado laboral. Sin embargo, esa ventaja de las mujeres no se traduce necesariamente en mejores posibilidades de acceso al empleo ni en la obtención de remuneraciones similares a las de los hombres. No solo la ampliación de la cobertura a la educación secundaria es prioritaria, sino también la retención de los jóvenes que logran acceder a ella, ya que, con frecuencia, la necesidad de generar ingresos (aunque sean bajos) desde una edad temprana. Si bien en todos los países con información disponible la tasa de deserción en el ciclo secundario provoca altos índices de deserción; no obstante, se ha reducido desde la década del 90.

La demanda por la educación superior se ha incrementado en los últimos años como consecuencia del aumento del ingreso per cápita y el creciente consenso sobre la importancia del conocimiento y las capacidades científicas y tecnológicas para impulsar la competitividad y el desarrollo de largo plazo. Sin embargo, este aumento en la participación, en la mayoría de los países de la región se registra una tasa de matriculación en la educación terciaria menor a 43%, tasa que también se caracteriza por una gran heterogeneidad entre países. Así, en 2011, en algunos países superan el 70% (Argentina, Cuba y Venezuela), en tanto que en otros es inferior a 30% (Honduras, El Salvador y México), valores que están muy por debajo de los observados en países desarrollados como los Estados Unidos, Finlandia y Corea, que superan el 80%.

Los sistemas educativos latinoamericanos requieren, además de ampliar la cobertura, mejorar su efectividad, calidad, eficiencia y desempeño. Así lo indican los resultados de los estudiantes latinoamericanos en pruebas educativas como PISA (Program for International Student Assessment), en la cual (a pesar de los avances en años recientes) siguen estando rezagados respecto a los países de otras regiones que aplican este examen. La prueba PISA aplicada en 2009 se centró en el área de lenguaje y América Latina en general obtuvo un resultado bastante pobre, a tal punto que ninguno de sus países se salva de ser considerado con

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

un promedio significativamente más bajo que el de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es, además, quien realiza y administra la prueba. Chile fue quien se ubicó con el mejor desempeño en el puesto 44° de un total de 65 países. Más atrás se ubicaron Uruguay (47°), México (48°), Colombia (52°), Brasil (53°), Argentina (58°), Panamá (62°) y Perú (63°). Al desglosar por áreas, entre los países latinoamericanos participantes Chile obtuvo el primer lugar en Lectura y en Ciencias. Uruguay, por su parte, logró el primer puesto en Matemáticas. No obstante, el bajo desempeño de los países latinoamericanos en las pruebas PISA, en los últimos 10 años presenta una leve mejoría. Así, Chile y Perú destacan como los países de la región con mayor mejoría en la prueba de Lectura. Mientras Brasil y México tienen avances respecto de 2003 en la prueba de Matemáticas, en el resto de los países de América Latina el desempeño se mantuvo en líneas generales. En la prueba de Ciencias se observó una mejoría en tres países: Brasil, Chile y Colombia.

### **1.3.7 INVERSIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

Las posibilidades de expansión y mejoramiento de los servicios educacionales están determinadas decisivamente por los recursos económicos que los países deciden invertir en ellos. Esta noción general requiere luego varias especificaciones para un análisis riguroso de la prioridad financiera dada a la educación en los diferentes estados, como parte de su compromiso con las metas de educación para todos. En esta sección, en primer término, consideramos la relevancia que el gasto fiscal ha tenido en la economía nacional; luego observamos la prioridad que los gobiernos han dado al sector educación dentro de su presupuesto, y finalmente describimos la distribución de recursos que se ha hecho entre los distintos niveles del ciclo escolar, todo esto para los años 2000 y 2010. Desafortunadamente, mientras más distinciones se realizan en cuanto al gasto público en educación, menor es la cantidad de países con información disponible. Una medida básica de la prioridad que reviste la educación dentro de una sociedad es estimar qué proporción del producto interno bruto se destina a la inversión educativa; en efecto, el marco de acción de Dakar puso énfasis en la necesidad de que los gobiernos expandieran su compromiso financiero con la educación. En esta materia, en promedio, los países de América Latina y el Caribe efectivamente aumentaron el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB, pasando de 4,5 en 2000 a 5,2 en 2010, es decir, acumulando

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

un aumento de siete décimas porcentuales, y acercándose así al promedio de gasto en educación de los países europeos y Estados Unidos, que hacia 2010 era de 5,6% del PIB. Sin embargo, este promedio esconde marcadas disparidades al interior de la región, tanto en el nivel de gasto como en la tendencia. En efecto, en 7 de los 19 países para los que se cuenta con datos comparables el gasto público como proporción del PIB no siguió esta tendencia positiva, sino que disminuyó entre 2000 y 2010. Asimismo, mientras en algunos países el gasto público en educación no superaba el 3% del PIB en 2010, en otros ocho alcanzaba valores alrededor del 6% e incluso en Cuba superaba el 12% del PIB. Es importante notar que esta disminución no necesariamente implica un menor gasto público en educación en términos absolutos, sino que este no ha aumentado proporcionalmente en la misma medida que el PIB, que como vimos tuvo una importante expansión en prácticamente todos los países de la región durante la década pasada.

### **1.3.8 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL EMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

En América Latina se han hecho algunos acuerdos para la promoción del empleo juvenil, a continuación, se citan en orden cronológico las políticas que se han dado en la región tanto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

Resolución sobre el empleo juvenil. - En junio de 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la resolución sobre el empleo juvenil en la que se pide a los Estados miembros, empleadores, trabajadores, y sus respectivas organizaciones que:

- Consideren políticas y programas nuevos e innovadores con el fin de crear oportunidades de empleo para los jóvenes.
- Aumenten las inversiones en la educación básica con miras a mejorar su calidad y acceso a una educación más completa y de nivel superior para categorías de jóvenes desfavorecidos.
- Adopten medidas con el fin de adecuar la formación y el asesoramiento profesionales a los requisitos del mercado de trabajo para facilitar la transición de los jóvenes entre la escuela y el trabajo.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

- Fomenten una mayor participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones.
- Promuevan una organización flexible del trabajo de manera que los jóvenes puedan aprovechar las oportunidades de educación y formación de empleo y fuera del mismo dentro del marco de acuerdos concertados en el lugar de trabajo.
- Elaboren un marco legislativo y administrativo que proteja el empleo de los jóvenes.
- Inciten a las empresas a desempeñar un papel más activo en el ofrecimiento de una formación continuada a los trabajadores jóvenes
- Adopten y apliquen políticas encaminadas a mejorar la competitividad por medio de las inversiones, incluidas las inversiones en tecnología, el desarrollo de los recursos humanos, la educación y las competencias para promover el crecimiento económico, el desarrollo social y el empleo.

### **1.3.9 DECLARACIÓN DEL MILENIO**

La tendencia de la humanidad con el pasar de los años es promover la igualdad de derechos para todas las personas por lo que, la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000 suscribió la “Declaración del Milenio”, que en su numeral 20, en relación al trabajo juvenil, se compromete a:

- Promover la igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.
- Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo.

Después de estos dos acuerdos en el año 2005 se aprobó la resolución 93<sup>a</sup> (OIT, Trabajo decente y Juventud, 2013) en la que se presentó un conjunto amplio de políticas y programas para abordar el problema del empleo de este grupo tan importante de la población. En la resolución se abarca desde políticas macroeconómicas y marcos reglamentarios para aumentar la tasa de crecimiento de empleo, hasta políticas de mercado de trabajo e intervenciones específicas orientadas a los grupos de jóvenes desfavorecidos.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

En junio 2012 la resolución 102<sup>a</sup> (OIT, Trabajo decente y Juventud, 2013) que salió de la Conferencia Internacional del Trabajo se realizó una discusión general sobre la base del informe “La crisis del Empleo de los Jóvenes ¡Actuemos ya!” La misma que adoptó una serie de conclusiones que complementan la resolución del 2005 y la hacen operativa.

Durante el periodo 2005 – 2013 los países de la región en su gran mayoría han venido desarrollando políticas de promoción para un empleo decente de la juventud, de acuerdo a esto se puede concluir que no existen soluciones simples y masivas para este problema, sino por el contrario, se requieren intervenciones diversas y fuertes, dirigidas a diferentes problemáticas para afrontar este gran desafío en el que se experimenta situaciones tan complejas y estructurales.

### **1.3.10 SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN EL MUNDO.**

La evolución de la oferta laboral juvenil obedece a tendencias de largo y corto plazo; entre las primeras se encuentran las que buscan aumentar la participación laboral; se suelen citar las tendencias demográficas, el aumento del nivel educativo de las nuevas generaciones, así como los cambios socioculturales que favorecen la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Entre los factores que tienden a reducir la tasa global de participación están la extensión de la permanencia de los jóvenes en los sistemas educativos y la expansión de los sistemas de pensiones. Entre las tendencias a corto plazo que afectan la oferta laboral están las necesidades económicas de los hogares y su reacción a la evolución de la actividad económica y a las oportunidades percibidas en el mercado de trabajo. Dado que dependen de las expectativas de los hogares e individuos, tanto una crisis como una mejoría de la situación económica pueden generar reacciones opuestas, reduciendo o aumentando la tasa de participación, por lo que suelen ser difíciles de predecir.

La segmentación socioeconómica es otro elemento importante que afecta la inserción laboral juvenil, que a su vez es reflejo de la elevada desigualdad en América Latina. De tal manera

que el trasfondo familiar determina de manera importante las perspectivas laborales de los jóvenes, al influir en las oportunidades de acceder a mejores condiciones laborales y trayectorias laborales ascendentes, por lo que la situación y las perspectivas de los jóvenes son heterogéneos. Para analizar la evolución de la inserción laboral juvenil se requiere identificar las principales

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

tendencias vigentes. Un primer aspecto consiste en identificar el comportamiento de la participación laboral y las tasas de desempleo de los jóvenes en comparación con las de los adultos.

### **1.3.10.1 PROPORCIÓN JUVENIL EN EL MERCADO LABORAL**

Después de un lapso de cinco años durante el cual América Latina y el Caribe mostraron un desempeño económico y social sin precedentes en las últimas décadas, sobrevino una crisis económica y financiera global que afectó tanto las variables macroeconómicas como los mercados laborales de la región. En efecto, mientras que entre 2003 y 2008 las tasas de ocupación, en general, registraron significativos incrementos relacionados estrechamente con el crecimiento económico y fueron acompañados por un descenso de la tasa de desempleo regional que, se estima, pasó de 9.0% en 2003 a 6.6% en 2008, la crisis desatada a finales de 2008 y, en particular, la del año 2009 cambiaron estas tendencias. No obstante que en 2009 se interrumpió un periodo de expansión y el producto interno bruto (PIB) regional se contrajo 1.9%, los efectos negativos de la crisis fueron bastante menores a los que inicialmente se habían temido. A este resultado contribuyeron varios factores, entre los que se incluye la recuperación relativamente rápida de la economía mundial, que en un principio benefició sobre todo a los países exportadores de recursos naturales, además del hecho de que la región estaba mejor preparada que en crisis anteriores, ya que gozaba de una buena situación en materia fiscal y de reservas internacionales –generada durante los años previos de crecimiento económico– y registraba un bajo nivel inflacionario.

De manera similar, se puede constatar que el impacto de la crisis en los mercados laborales de América Latina y el Caribe fue menor que la prevista inicialmente. Sin embargo, millones de personas sufrieron la pérdida de empleo o tuvieron que conseguir un puesto de trabajo de menor calidad en el año 2009. Luego que la tasa de desempleo alcanzara 7.5% en 2009, descendió los años siguientes hasta situarse en 6.5% en 2011 y 6.6% en 2012. Respecto a la inserción laboral de los jóvenes si bien tiene características propias, dado que suelen enfrentar mayores obstáculos en su búsqueda de una inserción productiva, lo que se expresa en indicadores laborales significativamente peores que los de los adultos, las transformaciones del empleo juvenil respondieron también a la evolución que han tenido los mercados laborales latinoamericanos en su conjunto.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

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. No obstante, se debe señalar que la magnitud de esta reducción, así como su tendencia a partir de 2009, está influenciada por la marcada reducción de la tasa de participación juvenil de Brasil, país que representa cerca de 40% de la población económicamente activa (PEA) regional. En efecto, para el período 2005-2008, se redujo la participación laboral tanto si observamos el agregado de países con o sin Brasil, aunque en este último agregado la reducción fue de menor magnitud. A partir de 2009, la tasa de participación juvenil excluido Brasil, muestra un ligero incremento en el caso de los hombres, llegando a situarse en 60.2% en 2011, nivel inferior en 0.5 puntos porcentuales que a inicio del periodo analizado. El caso de las mujeres, por su parte, muestra cierta estabilidad, finalizando el periodo en 35.7%, 0.7 puntos porcentuales menos que en 2005. Si se incluye a Brasil, la magnitud de estas reducciones fueron 3.3 y 2.8 puntos porcentuales para hombres y mujeres, respectivamente.

### **1.3.11 SITUACIÓN LABORAL DE LOS JOVENES EN AMÉRICA LATINA**

Actualmente la mayoría de jóvenes que viven en América del sur y el Caribe cuentan con grandes posibilidades para insertarse de manera adecuada al mercado laboral. Los 108 millones de jóvenes (15 a 24 años) que existen en la región al 2013 parecen disponer de condiciones favorables para su desarrollo laboral. El manejo de nuevas tecnologías, mayor preparación y mejor calidad de la misma, y mejor adaptación a los cambios propios de la sociedad son algunas de las nuevas condiciones que este grupo cuenta hoy en día.

En América Latina, la población juvenil en edad de emplearse asciende a 104.2 millones de personas, de las cuales cerca de 50 millones se encuentran trabajando o están buscando activamente empleo. Aproximadamente 6.7 millones de jóvenes están desempleados, con lo cual la tasa de desempleo juvenil de la región asciende a 13%, cifra 2.5 veces mayor a la tasa de los adultos. (OIT, 2010).

Esta situación se refleja en la precariedad del mercado laboral juvenil, expresada en desempleo y/o acceso a trabajo, con un reducido nivel de salario y sin oportunidad de educación. A esto hay que agregar que muchos jóvenes, especialmente aquellos más pobres y con familias poco integradas, deben tomar decisiones respecto de sus estudios (trabajo o familia), sin la información ni la

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

orientación debida.

Por otro lado, el desempleo es un fenómeno que afecta a la sociedad ecuatoriana, según cifras del Banco Central del Ecuador (BCE), en octubre del 2007 la tasa de desocupación era del 7,50%, la cual se indica es mayor para el caso de las mujeres, quienes tienen grandes dificultades para acceder a un empleo, evidenciándose la existencia de inequidad de género. Se debe tener en cuenta además, que el mercado laboral ecuatoriano se caracteriza por ser poco dinámico, siendo evidente la falta de fuentes de empleo para profesionales, situación que afecta de manera grave, sobre todo, a aquellos individuos que, posterior a la culminación de sus estudios universitarios, buscan acceder a un empleo.

La dificultad que enfrentan los jóvenes ecuatorianos a la hora de encontrar empleo se debe, entre otras razones, a la falta de: calificación para los puestos de trabajo; información acerca del mercado laboral y sus requerimientos; acceso a la educación, (en los sectores rurales) y, en muchos de los casos, por falta de un nivel de experiencia idóneo que normalmente constituye un requisito para obtener trabajo. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013) .

### **1.3.12 ANTECEDENTES PRÁCTICOS, HISTORIA DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” A NIVEL MUNDIAL**

En el marco de la reciente crisis económica, la problemática de empleo a nivel mundial constituye una de las mayores preocupaciones para los gobiernos de turno. Su alto nivel de incidencia ha previsto que se tomen medidas de austeridad, garantizando el empleo a tan sólo unos cuantos, quienes además cuentan con la experiencia requerida.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el porcentaje estimado de personas sin empleo a nivel mundial aumentó en 4,2 millones en 2012 hasta más de 197 millones, un 5,9 por ciento de la tasa de desempleo, de acuerdo con las Tendencias Mundiales del Empleo 2013.

Según con la OIT las previsiones, en cuanto a la tasa de desempleo juvenil para el 2012, asciende a un estimado del 12.7 % a nivel mundial. Si bien este porcentaje no supera la base imponible de riesgo, es significativo toda vez que se espera que el porcentaje ascienda en los siguientes años, a medida que la crisis europea afecta a las economías emergentes de América Latina y África Oriental. Según se desprende de los datos expuestos algunos países han

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

considerado importante implementar medidas que contrarresten a mediano y largo plazo, la crisis del desempleo. En este sentido el Ecuador emerge como uno de los países pioneros a nivel de la región (año 2006), que ha implementado un programa de empleo orientado a los más jóvenes.

No obstante esto último se debe enunciar algunos esfuerzos, sobre todo en el área de Sudamérica, que han desarrollado Programas paralelos al del Ecuador, los que si bien no se enfocan (en todos los casos) en el desempleo juvenil, promueven el empleo a nivel general.

### **1.3.12.1 PROGRAMA MI PRIMER EMPLEO HONDURAS (2006-2010)**

En el caso del Programa Mi Primer Empleo implementado en Honduras (2006), este se encontraba enfocado en jóvenes de edades entre 15 y 19 años, de áreas urbanas y marginales de la ciudad de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua, etc. Es necesario mencionar que el Programa se hallaba estructurado para la obtención de un trabajo remunerado y no se trata de pasantías <sup>2</sup>temporales. Como se mencionó anteriormente el programa tuvo una duración de cuatro años, por tratarse de un Programa piloto. Según su descripción este se hallaba conformado por 4 subcomponentes tales como:

1. Beneficiarios de 15 a 19 años
2. Servicios de Capacitación y Preparación previa para los beneficiarios adscritos al Mercado Laboral.
3. Promoción, Diseminación y Apoyo a la Inserción en el Mercado Laboral por parte del Programa.
4. Administración del Programa y Evaluación. (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, 2010)

#### **1.3.12.1.1 INCIDENCIA:**

El Programa contó con el apoyo económico del Banco Mundial, favoreciendo a un estimado de 2000 jóvenes por año (salvo el primero en donde se registraron 321 jóvenes)

---

<sup>2</sup> Las pasantías son actividades de aprendizaje orientadas a la aplicación de conocimientos, al desarrollo de destrezas y habilidades específicas que un estudiante debe adquirir para un adecuado desempeño profesional. Tienen una retribución económica del 1/3 del Salario Básico Unificado Vigente y el aporte al IESS en base al Acuerdo Ministerial 109.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

beneficiarios sobre todo de sectores marginales y/o rurales. El Programa ha concluido un primer piloto beneficiando a 321 jóvenes de escasos recursos en las ciudades de La Ceiba y Tela en Atlántida; Villanueva, Puerto Cortés y El Progreso en Cortés. Actualmente se desarrolla el proceso de la segunda convocatoria de cursos del Programa con el cual se espera favorecer a aprox. 2,000 jóvenes beneficiarios que iniciarán su capacitación técnica y en valores en Enero de 2008. El diseño del Programa debe ajustarse a la realidad de la oferta de capacitación en el país. La promoción conjunta dirigida a todos los grupos meta es fundamental para la cobertura mayor del Programa. Se debe revisar la legislación laboral del país para evitar inconvenientes al desarrollar el Programa. Los Centros de Capacitación existentes no están acostumbrados a participar en procesos competitivos para ofrecer sus servicios.

### **1.3.12.2 PROGRAMA MI PRIMER TRABAJO MÉXICO (2007)**

Otro de los esfuerzos emprendidos por gobiernos de la región ha sido desarrollado por el Gobierno Federal de México. Este país implemento el Programa Mi Primer Empleo, basado en los lineamientos político-económicos los cuales buscaban paliar el abatimiento económico de la región. Entre las principales estrategias consideradas por el Gobierno Mexicano se encuentran:

- Ponderar el crecimiento económico y promover la creación de empleo
- La Inversión en Programas Sociales para permitir a los individuos
- acceder a un empleo digno.

Dentro de los descriptores que conforman el programa se menciona:

- Finalidad: Generar empleo y paliar los índices de pobreza.
- Objetivo: Brindar apoyo a aquellas personas que se encuentran sin empleo y que cuentan con las condiciones físicas y psíquicas idóneas para a hacerlo.
- Beneficiarios: “Personas física o moral con registro patronal ante el Instituto, que esté inscrita al Programa Requisitos: Ser una persona natural, cuya relaciones laborales se rijan a la ley en rigor.
- Beneficio que otorga: Salario equiparable, beneficios patronales de ley, cuotas obrero patronal. (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2007)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **1.3.12.2.1 INCIDENCIA:**

Pese a que el Programa arrancó a mediados del 2007, no existen porcentajes claros que mencionen acerca de los logros alcanzados a la fecha. El Programa aún se encuentra en funcionamiento.

### **1.3.12.3 PROGRAMA MI PRIMER EMPLEO BOLIVIA (2009)**

Se Implementó por el Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, el Programa “Mi Primer Empleo Digno”, surge en observancia de la ley vigente dentro del Estado Boliviano. El Programa surge de manera paralela y en base a la iniciativa del Ecuador, suscrito al denominado “Plan de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”<sup>6</sup> Dentro de sus características el programa arrancó como un Proyecto piloto con vías de expansión. De acuerdo con la realidad Boliviana el desempleo es mayor entre los jóvenes menores de 24 años y bachilleres de secundaria. En este sentido el programa se halla enfocado en:

Mejorar e incrementar el desarrollo de las habilidades de los jóvenes pertenecientes a zonas urbanas, periurbanas y especialmente de bajos ingresos.

Beneficiarios

Jóvenes entre 18 y 24 años, de escasos recursos económicos.

Sector: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz

Objetivo: Mejorar las condiciones de empleabilidad en el ámbito laboral para los jóvenes a través de programas de capacitación y pasantía. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2009)

### **1.3.12.3.1 INCIDENCIA:**

Se considera que el Programa se enfoca en la capacitación y pasantías remuneradas; se menciona que el mismo se ha extendido desde su presentación piloto a la fecha. No existen referencias estadísticas detalladas del avance del proceso, no obstante se menciona el estado de desempleo en esta nación como: “Porcentaje de desempleo dentro de una tasa de crecimiento constante”.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **1.3.13 AGENDA DE IGUALDAD PARA LA JUVENTUD 2012 – 2013.**

La Agenda de la Juventud fue creada con el propósito de incluir socialmente a este grupo de la población. En el Ecuador según el censo del año 2010 existen 3'043.513 de jóvenes, lo que significa que aproximadamente el 20% de la población ecuatoriana pertenece a este grupo etario (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2010)

Es fundamental la importancia de la inversión que se debe hacer para las y los jóvenes del país, a partir de la creación de un instrumento que permita ejecutar y gestionar de manera coordinada programas y proyectos desarrollados por el Estado para la población joven.

De acuerdo a lo antes mencionado la agenda se centra en dos políticas principalmente salud y educación, pero no deja de ser importante la política del trabajo, tal como se ha venido haciendo a lo largo de la disertación en esta parte se hará un análisis de la política “Trabajo”.

Política: “Trabajo”

- a. Garantizar a las y los jóvenes el acceso al trabajo estable, justo y digno, así como a la capacitación fomentando prioritariamente los emprendimientos de la Economía Popular y Solidaria (EPS).
- b. Garantizar las condiciones adecuadas que protejan a las y los jóvenes del trabajo precario y cualquier forma de explotación y discriminación laboral con énfasis en jóvenes con discapacidad.
- c. Implementar y desarrollar programas de capacitación, formación e inserción laboral: con énfasis en grupos de atención prioritaria.
- d. Fomentar alianzas y estrategias publico-privadas que promuevan la inserción laboral de las y los jóvenes.
- e. Contar con jóvenes profesionales para un servicio de excelencia en todos los niveles del sector público.
- f. Impulsar y apoyar iniciativas de emprendimientos juveniles.
- g. Garantizar la transparencia en el proceso de selección y la estabilidad laboral de las y los jóvenes incorporados al servicio público. (MIES, 2012 - 2013)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

No todos los jóvenes en el país tienen la facilidad para tener un trabajo digno, el desempleo y subempleo afectan principalmente a este grupo de la población, es por eso que se requieren políticas que ayuden a disminuir estos índices.

En el Ecuador existe un alto porcentaje de jóvenes que solo trabaja, y son pocos los jóvenes que estudian y trabajan al mismo tiempo (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2010)

El gobierno para el cumplimiento de esta política, se planteó programas dirigidos para las y los jóvenes, los cuales serían puestos en marcha a través de diferentes ministerios, a continuación, se citan algunos de estos programas:

- a. Programa Juventud, Empleo y Migración
- b. Fortalecimiento del Servicio Público y Privado – Red Socio Empleo
- c. Fortalecimiento del Proyecto Mi Primer Empleo
- d. Mejoramiento del contenido de la oferta de programas de capacitación y formación técnica.

De los programas antes mencionados Mi Primer Empleo emprendido por el Ministerio de Trabajo es el que se analizará más adelante, donde se podrá ver si se cumplió con los objetivos propuestos en el mismo.

### **1.3.14 SITUACIÓN LABORAL EN EL ECUADOR**

En el ámbito laboral el Ecuador cerró el año 2018 con una reducción del desempleo en el país; sin embargo, se observa un gran incremento en la informalidad. Dos indicadores muestran esta realidad. El primero es el número de empleados que trabajan en el sector informal. Al cierre del año pasado, 46 de cada 100 empleados se encontraban en esta condición, más que en el 2017, cuando eran 44 de cada 100.

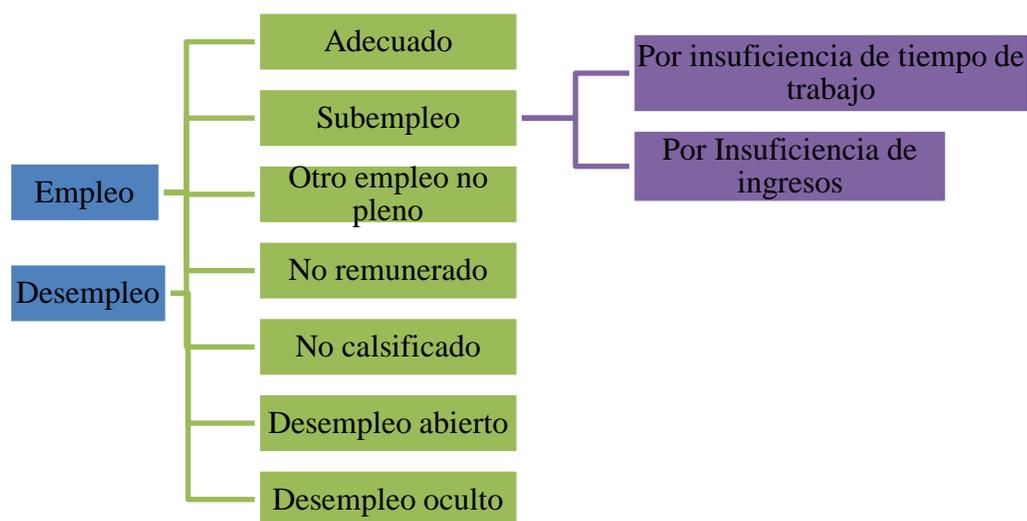
Existe un segundo indicador que muestra el contexto del mercado laboral denominado “otro empleo no pleno”. Hasta diciembre del año pasado se registraron 2,31 millones de ciudadanos en este segmento, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La cifra representa un incremento de 361 964 personas. Casi siete de cada 10 de estos trabajadores están en el sector informal; es decir, personas o empresas que no constan en la base

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

de datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), no pagan impuestos, no facturan o no están registrados en la Superintendencia de Compañías ni en la de Bancos.

### 1.3.14.1 CLASIFICACIÓN DE LA POBLACION ECONÓMICAMENTE ACTIVA

En el Ecuador actualmente se ha establecido la clasificación para los diferentes tipos de actividad económica en los que se incluyen los oficios informales.



**Figura 6. Clasificación de la población económicamente activa.** (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2019)

Elaborado por: El autor

### 1.3.14.2 DESEMPLEO EN EL ECUADOR

En diciembre de 2018, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 3,7%; a nivel urbano esta tasa fue 4,8%, y a nivel rural en 1,4%. Las variaciones tanto a nivel nacional, urbano y rural respecto a diciembre de 2017 fueron estadísticamente significativas. Al analizar el desempleo según la gestión realizada por la persona, se observa que el desempleo abierto fue mayor al oculto. A diciembre de 2018, el 3,0% de la PEA a nivel nacional estuvo buscando activamente un trabajo (desempleo abierto); y, el 0,7% estuvo en condiciones de desempleo sin realizar ninguna acción de búsqueda (desempleo oculto).

Al analizar el desempleo por sexo, se observa que la tasa de desempleo para las mujeres fue mayor a la de los hombres. Así, en diciembre de 2018, a nivel nacional el 4,5% de las mujeres

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

en la PEA estuvieron en situación de desempleo, mientras que entre los hombres el desempleo fue de 3,1%. Esta diferencia (1,3 p.p.) por sexo fue estadísticamente significativa.

En diciembre de 2018, solamente Guayaquil y Ambato mostraron variaciones anuales estadísticamente significativas en la tasa de desempleo. Así, Guayaquil mostró una reducción de 1,3 p.p. mientras que en Ambato la reducción fue de 2,7 p.p. Por otra parte, Quito registró la mayor tasa de desempleo en diciembre de 2018 (8,2%) y Guayaquil mostró la menor (3,1%). (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2019)

### **1.3.14.3 EMPLEO BRUTO EN EL ECUADOR**

En diciembre de 2018, solamente Guayaquil y Ambato mostraron variaciones anuales estadísticamente significativas en la tasa de desempleo. Así, Guayaquil mostró una reducción de 1,3 p.p. mientras que en Ambato la reducción fue de 2,7 p.p. Por otra parte, Quito registró la mayor tasa de desempleo en diciembre de 2018 (8,2%) y Guayaquil mostró la menor (3,1%).

Entre diciembre de 2017 y 2018, la tasa de empleo bruto presentó variaciones estadísticamente significativas a nivel nacional y en el área urbana; mientras que en el área rural no hubo cambio significativo. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2019)

### **1.3.14.4 EMPLEO ADECUADO / PLENO EN EL ECUADOR**

En diciembre de 2018, la tasa de empleo adecuado a nivel nacional fue de 40,6%, mientras que a nivel urbano y rural se ubicó en 49,3% y 23,0% respectivamente. Las variaciones anuales (entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018) en este indicador fueron estadísticamente significativas solo a nivel nacional, no así en el área urbana y rural. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2019)

### **1.3.14.5 EMPLEO NO REMUNERADO**

La tasa de empleo no remunerado no presentó variaciones estadísticamente significativas entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018, a nivel nacional y urbano. En el área rural, la tasa de empleo no remunerado presentó una variación estadísticamente significativa de 2,7 p.p., así, pasó de 17,6% en diciembre 2017 a 20,3% en diciembre 2018.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **1.3.14.6 OTRO EMPLEO NO PLENO**

La tasa de otro empleo no pleno presentó aumentos estadísticamente significativos a nivel nacional y por área de residencia, entre diciembre 2017 y diciembre 2018. A nivel nacional, la tasa de otro empleo no pleno varió en 4,7 p.p.; a nivel urbano el cambio fue de 3,9 p.p. y a nivel rural fue de 6,0 p.p.

### **1.3.14.7 EMPLEO Y SECTOR FORMAL E INFORMAL**

En concordancia con directrices internacionales, el empleo en el sector informal se define operativamente como el conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen Registro Único de Contribuyentes (RUC) (INEC, 2015).

Por su parte, el empleo en el sector formal se define como las personas que trabajan en establecimientos que tienen RUC.

En la figura 12 se puede observar que, en diciembre de 2018 a nivel nacional, del total de personas con empleo, el 46,2% se encuentran en el sector formal y la misma proporción en el sector informal. El 7,6% restante está en el empleo doméstico y en la categoría de no clasificados.

En el último año (entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018) el porcentaje de empleo en el sector informal presentó una variación positiva, estadísticamente significativa, de 2,1 p.p., así, el indicador pasó de 44,1% a 46,2%. El empleo en el sector formal presentó una variación estadísticamente significativa de 2,7 p.p., pasando de 48,9% a 46,2%.

### **1.3.15 COYUNTURA POLÍTICA DEL ECUADOR DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO”**

El programa “Mi Primer Empleo” fue una iniciativa puesta en marcha durante todo el correísmo como una de las principales cartas de presentación en el ámbito educativo, por esta razón se vuelve indispensable analizar el contexto político en el que se desarrolló, más considerando un periodo atípico de diez años, en el cual se pueden apreciar las diferentes etapas que tuvo. Hasta el año 2015 el modelo político de izquierda implementado por Alianza País se consolidó en el Ecuador, esto se evidenció principalmente en el ejercicio bonapartista/verticalista del presidente Rafael Correa. Esto se pudo advertir de manera especial

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

cuando se optó por un proceso de cambio constitucional que incluyó nuevas modificaciones para fortalecer el régimen político implementado en estos años.

Una profunda sensación de cambios se vivió durante todo este periodo, sobre todo en el ámbito legal, esto como resultado a las reformas constitucionales fueron implementado gradualmente durante el periodo presidencial de Correa. En primer lugar, a través de la inaplicación en los hechos de la Constitución de Montecristi. Segundo, promoviendo cambios a la Carta Magna a través de la vía del referéndum, como ocurrió en el año 2011, para proceder a la reforma de la Función Judicial. O, finalmente, utilizando la figura de las enmiendas constitucionales, vía resolución de la Asamblea Nacional, en el mes diciembre de 2015.

Las enmiendas constitucionales se encaminaron a afirmar, principalmente, dos aspectos del modelo político del correísmo. En primer lugar, se restringieron derechos y participación democrática en temas como la consulta popular. Esta enmienda eliminó la posibilidad de convocar a plebiscito “sobre cualquier tema”, y se prevé una limitada consulta sobre asuntos de interés común. Además, el cambio de régimen laboral de los trabajadores públicos, que pasaron de la jurisdicción del Código laboral -que garantiza los derechos más importantes para los trabajadores- a la Ley de Servicio Público, que restringe algunos derechos laborales y sindicales. Modificación que, a cambio de algunas prebendas y privilegios, sacrifica la organización sindical y la protesta o huelga de este segmento laboral. Adicionalmente se establece una reforma constitucional sobre el cambio de misión de las fuerzas armadas, redirigidas a “la seguridad interna del Estado”, que “eventualmente” generará posibles casos de militarización de la sociedad. Situación que es posible ante la invocación del estado de excepción. La nueva orientación de la mencionada enmienda abriría las puertas de los cuarteles para su utilización interna ante cuestiones que el Estado considere como peligrosas para su seguridad, y esto puede volver vulnerable la aplicación de los derechos humanos.

En segundo lugar, las enmiendas constitucionales se refieren a la racionalización del Estado en cuanto a aspectos de presupuesto y de competencias de los gobiernos descentralizados y de la Contraloría General del Estado. Se entregan las competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sobre temas de infraestructura, educación y salud, disponiendo que estos servicios públicos se ajusten a la planificación central del Estado. Y, en

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

cuanto a la Contraloría, se elimina su capacidad para auditar “las gestiones” y “la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado”.

En síntesis, el contenido sustancial de las reformas se mantiene en la línea de afianzamiento del modelo y régimen político implementado por el gobierno de Correa en el proceso de estructuración de la forma de Estado intervencionista. Algunas de las enmiendas restringen derechos y afectan la estructura del Estado, motivo por el cual se demandó su resolución por vía de consulta popular. También se advierte que dichas modificaciones a ciertas disposiciones constitucionales pretenden consolidar el modelo político: como es el caso de la reelección indefinida para dignidades de elección popular. Como también la restricción a la participación popular en los gobiernos seccionales, la declaratoria de servicio público al derecho a la comunicación, el límite al proceso de definición de la autonomía regional, entre otros.

Simultáneamente, en el mes de enero de 2016 se anunció la necesidad de implementar nuevas enmiendas para incluir cambios tales como la supresión del derecho a la resistencia y otras. Cuestión que quedó postergada por la emergencia de la crisis y la falta de respaldo popular.

En este análisis es necesario identificar las tácticas que se han formulado y debaten al interior de las izquierdas y el campo popular. Donde se observa aquella que busca la unidad más amplia con sectores de derecha. La otra que anuncia un acuerdo político social de izquierda-centro izquierda, expresado en la conformación del Acuerdo Nacional por el Cambio y, finalmente, en tercer lugar, aquellas posiciones que sostienen la necesidad de la abstención electoral.

En la perspectiva mencionada cabe primeramente destacar y considerar las expresiones de sectores de izquierda en torno a su dimensión estratégica.

Desde una línea reconstituyente de las izquierdas de nuestro país se requiere definir la importancia vital, de carácter histórico, del impulso desde abajo de un proceso de resistencia y movilización. Teniendo como premisa fundamental el anticapitalismo se demanda recuperar, en consecuencia, la cultura contra hegemónica, así como la fuerza y organización social, en pos de la emancipación de la sociedad.

Este punto de vista y orientación práctica es una de las principales críticas que se perfilan en la región respecto a aquellos países llamados “progresistas” que limitaron el proceso de

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

construcción de una voluntad colectiva popular nacional. Es decir, que actuaron limitadamente para al cambio de la sociedad. Pusieron el acento en el Estado (en forma estatista) y dejaron acumularse condiciones sociales y políticas adversas que han influido en sus retrocesos y fracasos, y en la reacción conservadora o derechista en el continente, en el contexto de una ofensiva en el cambio geopolítico en la región.

Luego de la restringida expresión electoral de la izquierda en el 2013 y los límites examinados, algunos sectores de esta tendencia advierten la necesidad de forjar un cambio práctico, ideológico y político en esta perspectiva estratégica. Se observa la presencia de distintos grupos, sectores y colectivos inclinados a la acción movilizadora y de resistencia; que representan en la actualidad, aunque una de las posiciones más fidedignas e interesantes de izquierda. Su posibilidad se ha orientado a generar procesos de recuperación cultural de los sectores subalternos en respuesta a la re-colonización hegemónica dominante. Es, sin duda, una reserva moral que en momentos de vacío constituye un acumulado para superar los límites y falencias de la tendencia. Las actividades y desarrollo ideológico cultural mencionado se apreciaron durante gran parte del correato, sobre todo en las zonas de resistencia que se han configurado especialmente en los proyectos de explotación minera. Así como en el campo y en las ciudades. Conducta que se privilegia en la coyuntura que vivimos en el contexto del controvertido ciclo histórico de la región, el mismo que se debate en una abierta lucha política a raíz de algunos reveses de los gobiernos llamados progresistas.

Un esquema autoritario de poder requiere la concentración de los recursos políticos y la neutralización de los poderes fácticos. La rotación de ministros en el Ejecutivo y la politización de la burocracia estatal dan cuenta de la imbricación entre partido-Estado como factor de dominio político promovido por Rafael Correa y Alianza País. La inminencia de las elecciones (realizadas en febrero del 2017) constituyó una coyuntura para evaluar el modelo político y ensayar su continuidad, independientemente de una nueva candidatura presidencial de Rafael Correa.

Precisamente, la inclusión de Correa en la última carrera electoral no estaba del todo descartada a pesar de la prohibición constitucional. De hecho, en agosto, el movimiento “Rafael Contigo Siempre” había recolectado más de un millón de firmas para promover un referéndum que permitiera la opción de la reelección del mandatario en el 2017. Aunque la Corte

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Constitucional facultó la consulta, la continuidad del “correísmo con Correa” fue abortada por el propio mandatario. Las motivaciones son materia de especulación. Entre ellas se han mencionado un distanciamiento con el socialismo menos institucionalista (por ejemplo, la insistencia de Evo Morales en Bolivia, de postular a una nueva reelección, incluso luego de su derrota en el referéndum respectivo), una evaluación racional para evitar el desprestigio de administrar un país en crisis (se especula sobre la situación económica adversa para los próximos años en Ecuador) y hasta motivaciones personales que reposan en el ámbito privado (que implica una mudanza de Correa a Bélgica, una vez terminado su mandato). Lo cierto es que, por primera vez desde su fundación hace poco más de diez años, Alianza País compitió en unos comicios sin tener a su líder principal como candidato presidencial.

No cabe duda de que Alianza País es actualmente la organización política más consolidada del país, especialmente por su cercanía con los recursos estatales, pero ello no significa que existan otras fuentes de poder sobre las cuales no tiene acceso o control. Las fuerzas armadas y los medios de comunicación son precisamente dos poderes fácticos con recursos y capacidad de influencia en la opinión pública, a los cuales el gobierno se ha enfrentado, aunque con distintas intensidades: más cauteloso con los militares y más ofensivo con los medios de comunicación.

Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas han jugado un papel tutelar en la historia política ecuatoriana. En determinadas coyunturas de inestabilidad política, han sido un actor con poder de veto para resolver escenarios de incertidumbre. Durante el gobierno de Rafael Correa, la relación entre el poder civil y militar había sido cautelosa, predominando el sometimiento de los últimos al primero. Sin embargo, durante el último año, las tensiones entre ambos poderes se agudizaron, con una tendencia a seguir escalando. A inicios de año, luego de un escándalo de venta irregular y sobrevalorada de terrenos, el presidente (haciendo uso de sus prerrogativas) ordenó el despido de altos mandos militares, lo cual generó protestas y manifestaciones de insatisfacción en contra del gobierno. (La crisis terminó con la renuncia del por entonces ministro de Defensa, Fernando Cordero). Nuevos impasses emergieron durante los siguientes meses, y el año terminó con las fuerzas armadas en pleno proceso de reformas internas para adaptar el sistema de distinciones de altos cargos según el decreto promulgado por Correa en marzo. Sin embargo, la situación nunca dejaría su nivel de tensión.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Por otro lado, el gobierno de Rafael Correa ha mantenido desde sus inicios un enfrentamiento abierto con los medios de comunicación opositores, vulnerando en muchos casos los derechos de libertad de expresión y opinión a través de sanciones arbitrarias. Durante 2016 continuaron los casos de intervención en medios privados, como el allanamiento e incautación de la estación televisiva Ecotel TV (en la provincia de Loja) y el juicio por la venta del canal de televisión Teamazonas. En la primera situación, el mandatario había calificado de “mentiroso” al propietario. En la segunda respaldaba una decisión judicial que calificaba como “venta simulada” la de esta televisora, concurriendo en responsabilidad a los dueños originales. Mientras tanto, también en este año, el caso “El Universo”, en el cual el columnista Emilio Palacio fue sancionado por la justicia ecuatoriana por opinar sobre la rebelión policial del 30 de septiembre del 2010, fue aceptado en trámite en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Otro tema que generó controversias estuvo relacionado con la educación superior. El gobierno de Rafael Correa promovió una reforma sustantiva en materia de educación superior para elevar su calidad. Dentro del conjunto de reformas en este ámbito, este año el Ejecutivo anunció la reducción de aportes entregados a las dos universidades de postgrado existentes en el país (la Universidad Andina Simón Bolívar y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO). A pesar de que ambas fueron evaluadas satisfactoriamente e incluso premiadas por el propio gobierno por su excelencia académica, la reducción del financiamiento estatal a estas casas de estudio afectaría significativamente su funcionamiento. Para diversos analistas, existirían motivaciones políticas detrás de esta medida, ya que estas universidades se han caracterizado por su pluralidad de posiciones políticas, autónomas del gobierno. Hacia finales de año se habían concertado algunas medidas parciales para solucionar el desbalance presupuestario, pero el desenlace final de este impasse continuaba abierto.

El balance de la coyuntura política no estaría completo sin resaltar los casos de corrupción develados por escándalos internacionales. Las revelaciones difundidas a través de los “Panama Papers” y las delaciones compensadas en Brasil por el caso “Lava Jato” han impactado en la coyuntura política ecuatoriana, si bien mediados por la capacidad de maniobra del gobierno. En el caso de los “Panama Papers”, llamó la atención la presencia del fiscal general Galo Chiriboga y del expresidente del Banco Central Pedro Delgado en las listas de propietarios

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

de cuentas en el exterior y su presunta vinculación con actividades ilícitas. En el caso de “Lava Jato”, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, en Ecuador aún no se contaba con nombres de involucrados, aunque figuras del oficialismo alertaban de un posible uso político de este escándalo para desprestigiar al oficialismo, de cara a las elecciones del 2017, en donde se incluye al propio Rafael Correa.

En mayo del 2017, Rafael Correa abandonó la Presidencia del Ecuador luego de una década de ocupar el poder ejecutivo. Antes del correísmo, la democracia ecuatoriana se caracterizó por altos niveles de inestabilidad: presidentes incapaces de culminar con el mandato para el que habían sido elegidos. Por un lado, poderes fácticos, como los empresarios y los militares, se constituyeron en actores de veto capaces de coaccionar las ambiciones presidenciales. Por otro, los movimientos sociales indígenas emergían con demandas de inclusión política. Frente a esto, desde que asumió la Presidencia, el gobierno de Correa planteó una estrategia de concentración del poder que básicamente operó en dos arenas: la correlación de fuerzas y el diseño institucional. Respecto de la primera, migró de una relación de enfrentamiento a una de negociación con los grupos de poder, aunque manteniendo una retórica antiestablishment. Respecto de la segunda, construyó un sistema híperpresidencialista, apoyado en un estilo de gobierno que combinó el carisma personalista y el apoyo tecnocrático. Asimismo, en su enfrentamiento con la derecha tradicional, endosó el estilo antiestablishment de la prédica del “socialismo del siglo XXI”

### **1.3.16 POLÍTICAS PARA PROMOVER EL EMPLEO JUVENIL EN EL ECUADOR**

En el Ecuador antes del año 2007 no se tenía una política pública para promover el empleo juvenil. Para enfrentar esta problemática el Ecuador como Estado miembro se adhirió a los acuerdos internacionales que estaban vigentes en la región; el objetivo central de estas políticas de inserción laboral para los jóvenes trataba de garantizar la igualdad de oportunidades para vinculación de los jóvenes al mercado laboral, a través del mejoramiento de su empleabilidad, la creación de nuevas oportunidades de empleo y el fortalecimiento institucional de las entidades vinculadas a la juventud. Un diagnóstico de la inserción laboral de los jóvenes permite evidenciar entre los principales inconvenientes, la falta de experiencia en la vida práctica, la insuficiencia o inadecuada preparación respecto a las demandas actuales del mercado

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

laboral, la edad de los aspirantes, el poco acceso al crédito para financiar los microemprendimientos juveniles, la discriminación en contra de jóvenes mujeres, (León, 2005). Antes del 2007 se realizó un diagnóstico a la situación laboral de los jóvenes en el Ecuador por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre los años 2004 y 2005, en dónde se obtuvo las siguientes características de la oferta de mano de obra joven:

- Los jóvenes de 18 a 29 años presentan las tasas de desempleo más altas de entre todos los grupos etarios.
- Una buena parte de los jóvenes que se encuentran ocupados están en el subempleo o en el sector informal.
- La educación de muchos jóvenes está desvinculada o no se ajusta a las demandas de los empresarios del mercado.
- La falta de experiencia de los jóvenes dificulta su inserción en el mercado laboral.
- La falta de coordinación interinstitucional en el gobierno, especialmente entre el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.
- Existe una baja cobertura de las entidades encargadas de la capacitación laboral.
- No existen políticas de empleo y empleabilidad dirigidas a los jóvenes con poca educación, las iniciativas que existen, como las incubadoras empresariales, están dirigidas principalmente a los jóvenes de educación superior, que son un grupo minoritario.
- No existen iniciativas conjuntas entre empresarios, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, universidades para dialogar sobre carreras, curriculum, y pasantías

### **1.3.17 PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013 - 2017**

En su objetivo 9 el Plan Nacional del Buen Vivir se enfoca en garantizar el trabajo digno en todas sus formas, basados en los artículos de la Constitución 2008 que tratan sobre el deber del Estado para garantizar un trabajo seguro y acorde a los derechos de los ecuatorianos, este objetivo sintetiza lo que se va a realizar para que este derecho llegue a todas y todos sin importar su condición.

Lo anterior implica la injerencia directa del Estado en los niveles de trabajo como empleador (especialmente como empleador de última instancia), con el objeto de asegurar el

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

acceso al trabajo a las poblaciones en condición de vulnerabilidad económica y garantizar la total aplicación del concepto constitucional del trabajo como un derecho.

Es un deber primordial del Estado garantizar la generación del trabajo digno en el sector privado, incluyendo aquellas formas de producción y de trabajo tanto a nivel urbano como rural, muchos procesos de producción y de dotación de servicios se basan en pequeñas y medianas unidades familiares, asociativas o individuales, que buscan la subsistencia antes que la acumulación.

Por lo tanto, si se quiere cumplir con el objetivo es necesario generar trabajo en condiciones dignas, buscar el pleno empleo priorizando a grupos excluidos, reducir el trabajo informal y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales. El objetivo 9 en su inciso 9.2 cita “Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos (...)”, una de las metas que quiere alcanzar el programa es reducir el desempleo de este grupo etario en 15%

Una vez citados los objetivos tanto constitucionales como del Buen Vivir, a continuación, se describe el programa del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) con su Agenda de Igualdad para la Juventud 2012 – 2013 en la cual se plantea políticas para el beneficio social de los jóvenes.

A partir del año 2007 se han mantenido una serie de acciones para el bienestar de los jóvenes en el país, a continuación, se detallará cada una de estas que en los últimos años se han puesto en marcha en el Ecuador.

- a. Gratuidad y mejoramiento de la educación básica y bachillerato como mecanismo para alcanzar la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- b. Gratuidad y mejoramiento de la educación superior
- c. Becas para incentivar a los jóvenes a continuar con los estudios de tercer y cuarto nivel.
- d. Estrategia Nacional de Planificación Familiar enfocada a garantizar el acceso a servicios amigables de salud sexual y reproductiva, métodos anticonceptivos y educación integral para la sexualidad.
- e. Mi Primer Empleo y Jóvenes Productivos, como estrategias para incorporar a las jóvenes y los jóvenes al mundo laboral.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Con estos antecedentes antes citados, el MIES presenta la Agenda para la Igualdad de la Juventud, la misma que tiene como objetivo socializar los diversos esfuerzos emprendidos por el Estado en materia de juventud, y que contiene varios programas para jóvenes especialmente en las áreas de salud y educación.

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

## **CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO**

El enfoque metodológico que se asumirá en la investigación tiene como finalidad evaluar el cumplimiento de los objetivos trazados una vez implementado el Programa Mi Primer Empleo.

### **2.1 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN MIXTO**

Debido a la naturaleza del programa a analizar, podemos definir un enfoque mixto, esto debido a que corresponde a un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información obtenida y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. Es decir que el método mixto combina al menos un componente cuantitativo y uno cualitativo en un mismo estudio o proyecto de investigación.

#### **2.1.1 POBLACIÓN**

La población total está compuesta por los 12.731 postulantes al programa. Para la muestra se tomarán postulantes hombre y mujeres, ubicados y no ubicados a instituciones públicas a través del Programa.

#### **2.1.2 CRITERIO MUESTRAL Y MUESTRA**

##### **2.1.2.1 CRITERIOS DE INCLUSIÓN**

Hombres y mujeres de 18 a 29 años de edad.

Profesionales con título de tercer nivel en adelante.

Postulantes para el programa “Mi Primer Empleo”

Profesionales ubicados en el sector público beneficiados del programa “Mi Primer Empleo”

##### **2.1.2.2 TIPO DE MUESTRA**

###### **2.1.2.2.1 MUESTREO ALEATORIO O PROBABILÍSTICO**

Se comprende que aquí todos los sujetos o elementos de la población pueden pasar a formar parte de la muestra, pues tienen la misma probabilidad de ser escogidos

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 2.1.2.3 CÁLCULO DE LA MUESTRA

$$\begin{aligned}n &= \frac{z^2 * p * q * N}{Ne^2 + z^2 * p * q} \\&= \frac{(1.96^2) * (0.50) * (1 - 0.50) * (12.731)}{(12.731) * (0.05^2) + (1.96^2) * (0.50) * (1 - 0.50)} \\&= \frac{(3.8416) * (0.50) * (0.50) * (12.731)}{(12.731) * (0.0025) + (3.8416) * (0.50) * (0.50)} \\&= \frac{(12.226,85)}{(31.8275) + (0.9604)} \\&= \frac{(12.226,85)}{(32.7879)} \\n &= 372.90 \\n &= 373\end{aligned}$$

#### Dónde:

N = Universo o población

n = Muestra

e = error

p = probabilidad favorable

q = probabilidad no favorable

Z = Nivel de confianza representado en desviaciones estándar.

### 2.1.3 TIPO DE INVESTIGACIÓN

#### 2.1.3.1 INVESTIGACIÓN EXPLORATORIA

La investigación será exploratoria ya que tiene como objetivo recoger datos estadísticos de las instituciones pertinentes y debidamente acreditadas en el país para poder conocer cuantitativamente el nivel de cumplimiento de los objetivos.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **2.1.4.2 INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVA**

El objetivo de la investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las tendencias, situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, en este caso la investigación abordará temas de gran impacto para el proyecto de una manera más bien cualitativa en la que se analiza la calidad de la inserción de los profesionales en sus áreas de experticia, tendencias respecto a los sectores a los que los profesionales apuntan, entre otros.

#### **2.1.4.2.1 ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN**

1. Definición del problema de investigación
2. Elección de variables
3. Definición de los objetivos o las hipótesis
4. Elección de la unidad de estudio
5. Elección de técnicas e instrumentos
6. Recolección de datos, aplicación de instrumentos o contrastación de hipótesis
7. Elaboración de resultados y conclusiones

### **2.1.5 MÉTODOS Y TÉCNICAS A EMPLEAR**

#### **2.1.5.1 EL MÉTODO DEDUCTIVO**

Es aquel que parte de datos generales aceptados como válidos para llegar a una conclusión de tipo particular, en tal virtud se utilizaran estadísticas nacionales para poder determinar el cumplimiento de metas

#### **2.1.5.2 EL MÉTODO INDUCTIVO**

Es aquel que parte de los datos particulares para llegar a conclusiones generales por lo que a raíz de los resultados del análisis de los diferentes indicadores se determinará el grado de efectividad de dicho programa.

## **2.2 SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION.**

### **2.2.5 ENTREVISTA**

Una entrevista semiestructurada (no estructurada o no formalizada) es aquella en que existe un margen más o menos grande de libertad para formular las preguntas y las respuestas.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

La técnica de la entrevista se utiliza en esta investigación aplicando el enfoque cualitativo a los resultados de la investigación.

Esta técnica de investigación es vital ya que nos permite acercamientos con miembros colaboradores del sector público tanto a nivel operativo como directivo, esto con la intención de conocer de mejor manera la forma en que se manejó el programa, así como también posibles recomendaciones y sugerencias para el mejoramiento del mismo.

### **2.2.6 ENCUESTA**

La técnica de la encuesta se utiliza en este trabajo de investigación aplicando el enfoque cuantitativo a los resultados de la investigación, también es un cuestionario, pero la intención del resultado es diferente. Esta investigación pretende mediante la encuesta medir las actitudes de las personas entrevistadas; en este caso concreto: conocer la motivación de las mismas por aplicar al programa y el grado de satisfacción de las mismas luego de haber aplicado y/o haber sido colocadas en sus puestos de trabajo.

### **2.2.7 ANÁLISIS DE DOCUMENTOS**

Es la técnica de investigación por la cual se busca recabar información útil para el plan de exportación mediante documentos, relacionados al producto, al mercado o incluso a cualquier dato alusivo al tema que pueda contribuir, aclarar, o facilitar la elaboración de dicho proyecto.

### **2.2.8 CODIFICACIÓN.**

Siendo el cuestionario el instrumento principal para la recopilación que incluye preguntas cerradas resulta muy sencillo la codificación de los criterios obtenidos y su tabulación será muy sencilla.

### **2.2.9 FORMA DEL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION**

#### **2.2.9.1 GRÁFICOS.**

Es la representación de los datos numéricos que se obtienen del proceso de codificación y tabulación de la información. Permite una comprensión más rápida de los datos.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **2.2.9.2 INTERPRETACIÓN.**

Es la última parte del proceso de tratamiento de la información, mediante el cual, a través del estudio de todos los componentes de las variables, se llega a las conclusiones que va a permitir resolver el problema y los objetivos.

### **2.2.10 PROCESAMIENTO DE DATOS**

Tomando en cuenta que la investigación es de naturaleza descriptiva se utilizó un tratamiento estadístico para el análisis de los datos que comprende el cálculo de la distribución de frecuencia absoluta (FA) y relativa (%) de las respuestas obtenidas una vez contadas las opciones seleccionadas por los sujetos objetos del estudio. Con la información obtenida se procederá a codificar, tabular graficar e interpretar los datos:

La metodología que se utilizó en esta parte del análisis fue realizar entrevistas a hombres y mujeres jóvenes que participaron en el Proyecto, las provincias de donde provienen son (Azuay, Chimborazo, Guayas, Napo, Manabí, Pichincha). Se realizó 5 entrevistas por cada una vía telefónica y vía correo electrónico para un total de 373 encuestas.

La muestra fue de tres mujeres y dos hombres en cada provincia, esto debido a que el 60% de las participantes son mujeres y 40% hombres; se tomó en cuenta estas provincias ya que son las que más pasantes aportan.

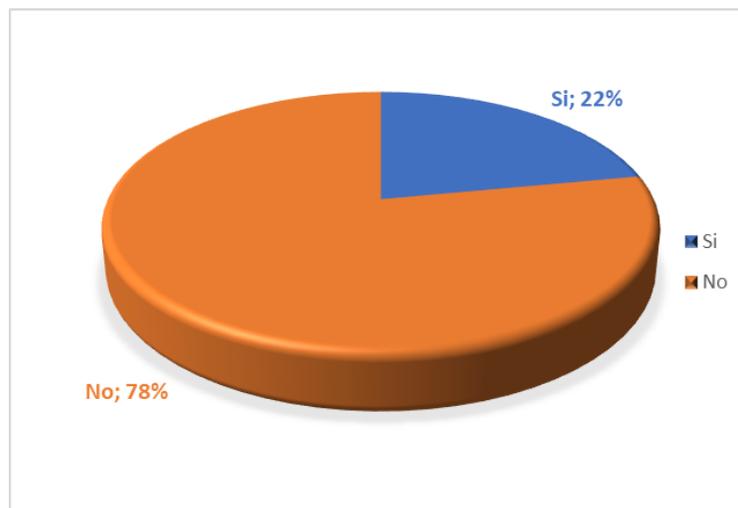
Los jóvenes que fueron entrevistados, realizaron sus pasantías en instituciones públicas como el Ministerio de Salud, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y los Municipios de sus Provincias, los pasantes tienen como formación carreras tradicionales como Administración de Empresas, Derecho, Ingeniería en Sistemas e Ingeniería Comercial y las áreas a las que se les asignó corresponden a sus carreras.

En la elaboración de la encuesta se estructuraron preguntas, las mismas que están relacionadas con su experiencia dentro del proyecto, y de qué opinan los jóvenes de la creación de la política por parte del gobierno. A continuación, se detallan las preguntas, y las respuestas que dieron a cada una de ellas:

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 1. ¿Conocías en su totalidad del programa “Mi Primer Empleo” y sus beneficios antes de aplicar?

- a) Sí (82 encuestados – 22%)
- b) No (291 encuestados – 78 %)

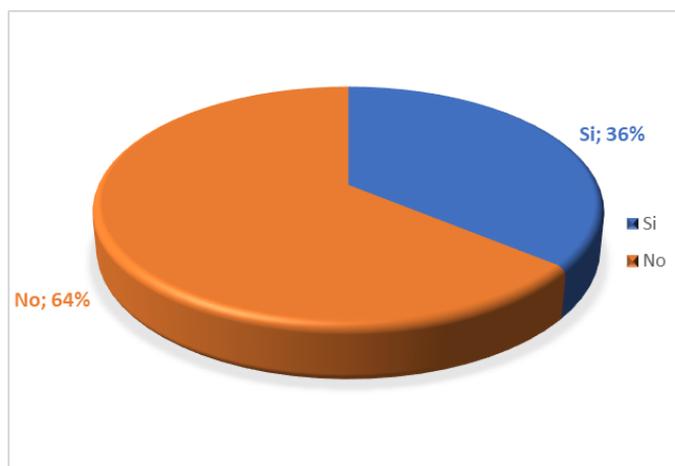


*Figura 7. Tabulación pregunta 1*  
Elaborado por: El Autor.

En esta pregunta se pudo evidenciar la poca difusión de la información acerca del programa ya que la mayoría confirma que conoció del programa a profundidad una vez que aplicó.

### 2. ¿Eres actualmente beneficiario del proyecto?

- a) Sí (134 encuestados – 36%)
- b) No (239 encuestados – 64%)



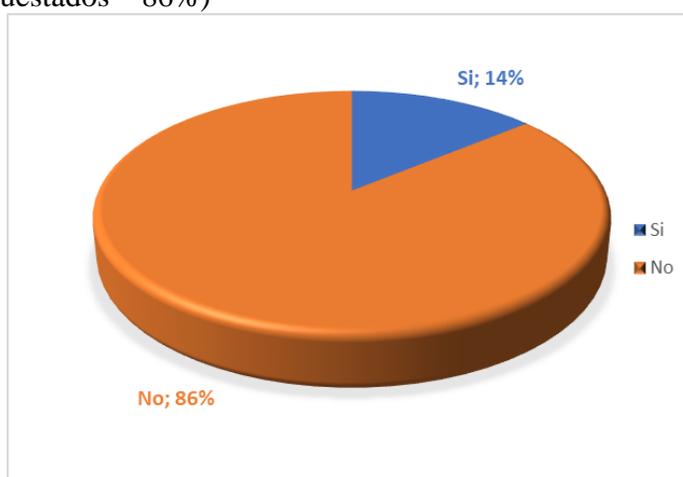
*Figura 8. Tabulación pregunta 2*  
Elaborado por: El Autor.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

En esta pregunta vimos que un alto porcentaje de consultados aun mantienen sus puestos de trabajo ya sea porque el periodo de su pasantía aun no termina o porque fueron ratificados en el cargo una vez culminado el proceso.

### 3. ¿Crees que tus conocimientos fueron correctamente aprovechados durante el programa?

- a) Sí (52 encuestados – 14%)
- b) No (321 encuestados – 86%)



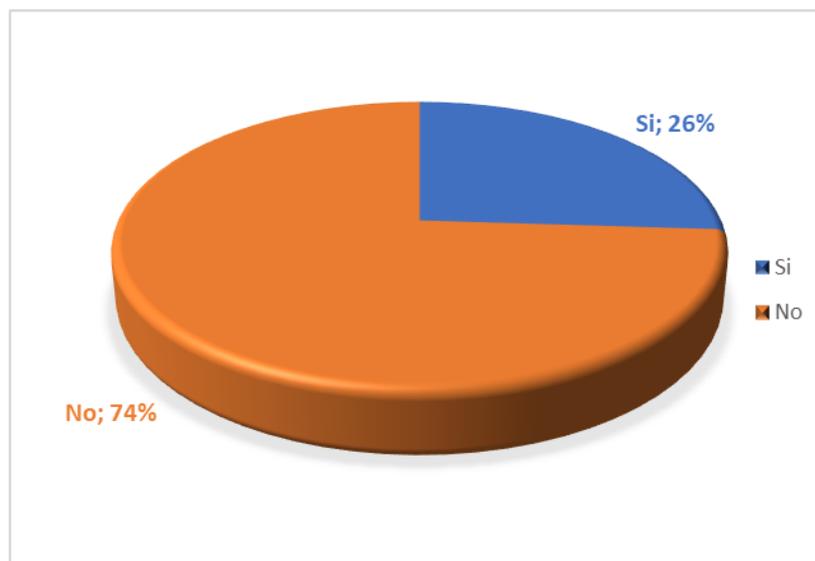
**Figura 9. Tabulación pregunta 3**  
**Elaborado por:** El Autor.

Los postulantes fueron ubicados de acuerdo a su área de conocimiento; sin embargo, en su mayoría las mujeres jóvenes no están de acuerdo con el trabajo que se les asignó, ya que consideran que las tareas no iban acorde con la pasantía que aplicaron, y menos con los conocimientos adquiridos, ya que las tenían haciendo trabajos como sacar copias, servir café, limpiar, etc. Mientras que los hombres pudieron poner en práctica sus conocimientos, aunque las tareas asignadas no tenían un grado de dificultad mayor, en otras palabras, hacían lo más sencillo del trabajo, dudando así de sus capacidades como ellos lo consideran. De acuerdo a lo que mencionaron las mujeres en esta pregunta, no se les dio el trato que ellas esperaban al momento de realizar la pasantía, lo que es un problema ya que al no darles las funciones que estas deberían cumplir no están desarrollando su potencial lo cual no les permite adquirir una experiencia que les sirva en un futuro. Por otro lado, los hombres tampoco están contentos ya que sienten que su capacidad no fue valorada.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 4. ¿Las personas a su mando le brindaron la confianza necesaria para que usted se pueda desarrollar correctamente en el trabajo asignado?

- a) Sí (97 encuestados – 26%)
- b) No (276 encuestados – 74%)



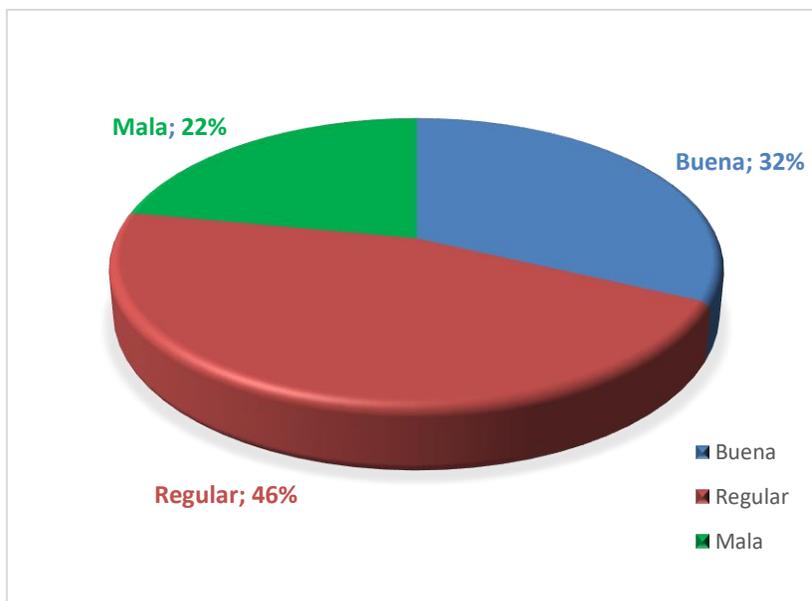
**Figura 10. Tabulación pregunta 4**  
Elaborado por: El Autor.

Para los jóvenes tanto hombres como mujeres su experiencia con las personas que estaban al mando en la mayoría eran amables, les brindaron la confianza necesaria para poder desarrollarse, el problema según los entrevistados se da ya que sus “jefes” no les tienen la confianza que se requiere para asignarles trabajo con un nivel de dificultad alto, entonces se sienten menospreciados y sub valorados. Lo que se describió en el párrafo anterior es la muestra de que este grupo etario no trabaja en las mismas condiciones que el resto de la población, es decir no tiene las mismas oportunidades para poder desenvolverse en el campo laboral. Es necesario brindar la confianza para que estas personas realicen trabajos igual al resto, no por el hecho de ser joven quiere decir que no se tenga la capacidad para enfrentar retos que requieran un mayor nivel de responsabilidad.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 5. ¿Calificas de buena, mala o regular tu experiencia durante el plan “Mi primer Empleo” desde la etapa de postulación hasta la de la colocación final?

- a) Buena (119 encuestados - 32%)
- b) Regular (172 encuestados – 46%)
- c) Mala (82 encuestados – 22%)



*Figura 11. Figura 10. Figura 9. Tabulación pregunta 5*  
**Elaborado por:** El Autor.

La percepción que tienen los jóvenes que fueron parte de Mi Primer Empleo no es buena, si bien es cierto mediante esta política el Estado está brindando una oportunidad para que se inserten en el sector público como su primera experiencia laboral, las instituciones que solicitan a los pasantes no generan un ambiente propicio para el aprendizaje, ni para la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos en las aulas.

Uno de los impedimentos para que más jóvenes entren al proyecto es el proceso de inscripción ya que este es muy demoroso, además para que tengan oportunidad de participar es primordial que una institución pública lo solicite, y muchas veces es muy poca la oferta para que los jóvenes puedan acceder a un cupo.

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

## CAPÍTULO III ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 3.1 MI PRIMER EMPLEO

Desde el 2007 inicia Mi Primer Empleo como un proyecto emblemático del gobierno del Econ. Rafael Correa y es que se enfoca en beneficiar a los jóvenes que buscan acceder a pasantías para vencer las dificultades de conseguir un empleo por su falta de experiencia. El Proyecto está encaminado a insertar en el Sector Público a jóvenes ecuatorianos entre 18 y 29 años de edad, que se encuentren cursando los dos últimos semestres de sus estudios en Instituciones de Educación Superior, que no tengan experiencia previa en el Sector Público; esto mediante pasantías pagadas, lo que contribuye a mejorar sus condiciones de empleabilidad y competencias. Esta pasantía la realiza una sola vez y con este proyecto los pasantes pueden conocer de cerca el sector público y generar planes y proyectos conforme a actividades que están encaminadas a su carrera o especialidad, esta actividad tiene una duración de seis meses en el que el pasante recibe una remuneración correspondiente a un salario, mínimo vital y la afiliación al Instituto Ecuatoriano de seguridad Social (IESS)

Este proyecto se alinea al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas, y la política 9.2: Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos.

Este plan se realiza mediante un análisis técnico, en donde se da prioridad a la participación de jóvenes estudiantes en condición de vulnerabilidad tales como: mujeres embarazadas, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades, diversidad sexual y de género, entre otros. Asimismo, se favorece la participación de las instituciones de educación superior que oferten carreras técnicas y tecnológicas; la participación de instituciones públicas que fomenten en territorio las actividades productivas y la ejecución de proyectos encaminados a la matriz productiva.

Con dicha vinculación se pretendía mejorar sus competencias preparándolos de forma más práctica para la vida profesional, tener trabajos decentes y reducir la tasa de desempleo juvenil. Esta iniciativa buscaba facilitar la inserción de profesionales al sector público y privado ya que por su falta de experiencia veían disminuidas sus posibilidades de conseguir un trabajo estable acorde a su formación profesional. Este programa responde al Objetivo 9 del PNBV 2013-2017 que busca Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Los aspirantes a estos programas deben tener entre 18 y 29 años, no haber tenido experiencia laboral alguna y tener la calidad de estudiantes en un centro universitario reconocido por el Consejo de Educación Superior (Conesup)

El programa 'Mi primer empleo', en su primera fase, apuntó a beneficiar a 550 jóvenes quienes percibirán como aporte económico una cantidad mensual equivalente al 60% de la remuneración básica mínima unificada para los trabajadores en general.

Mi Primer Empleo realizó la socialización del plan a las instituciones públicas de acuerdo a un previo mapeo en el territorio nacional, con esto se dieron a conocer los lineamientos del proyecto a las Unidades de Talento Humano, las cuales que serán las responsables de llenar la matriz de requerimiento para ser consideradas en un análisis técnico y posterior colocación de pasantes.

### **3.1.1 ENTIDAD EJECUTORA**

El Proyecto se ejecutó en su fase inicial por el entonces Ministerio de Relaciones Laborales, (hoy Ministerio del Trabajo) a través de la Subsecretaría de Empleo y Salarios y la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios.

### **3.1.2 COBERTURA Y LOCALIZACIÓN**

El Proyecto tiene cobertura nacional, se desarrolla y localiza en 24 provincias del país, en los 222 cantones existentes. La atención a las y los jóvenes interesados en participar en el proyecto se realizará en la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio de Relaciones Laborales y en las siete regionales.

### **3.1.3 PRODUCTO**

Pasantías pagadas dirigidas a jóvenes estudiantes de Institutos Técnicos, Tecnológicos y Universidades.

### **3.1.4 LÍNEA BASE**

Mi Primer Empleo tiene por finalidad colocar a las y los jóvenes estudiantes y egresados de Instituciones de Educación Superior en Instituciones Públicas, mediante pasantías pagadas que les permitan adquirir una primera experiencia pre-profesional, para mejorar sus condiciones de acceso al empleo.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Este proyecto había ubicado 13.015 pasantes académicos y de excelencia académica desde el año 2007 hasta mayo 2013.

Desde el 2007 hasta el 2012 se encontraban laborando 5.340 en Instituciones Públicas y Privadas, de los cuales 5.139 eran pasantes académicos y 201 de excelencia académica, representando el 41.04% del total de ubicados hasta marzo del 2014.

Adicionalmente desde el 2011 hasta mayo del 2013 se habían capacitado a todos los jóvenes pasantes de excelencia académica en 18 talleres abordando las siguientes temáticas: Inducción al Sector Público, Planificación Estratégica, Estrategias del Buen Servicio, Ley Orgánica del Servicio Público y Normas de Control, Sistema integrado de Talento Humano y Liderazgo Ético.

### **3.1.5 OBJETIVO DEL PROYECTO “MI PRIMER EMPLEO”**

Incluir en pasantías en entidades públicas para complementar y enriquecer la formación académica y profesional de las y los jóvenes estudiantes que se encuentren cursando sus estudios en Institutos Técnicos, Tecnológicos y en Universidades.

### **3.1.6 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO “MI PRIMER EMPLEO” (2003)**

- Incluir a las y los jóvenes estudiantes que se encuentren cursando sus estudios en Institutos Técnicos, Tecnológicos y en Universidades en pasantías académicas en entidades públicas.
- Incluir a las y los jóvenes estudiantes que se encuentren cursando sus estudios en Institutos Técnicos, Tecnológicos y en Universidades en pasantías de excelencia académica en entidades públicas.
- Capacitar en habilidades blandas a las y los jóvenes estudiantes colocados en pasantías en el sector público para fortalecer su desempeño en el ámbito profesional.
- Realizar seguimiento y apoyo psicológico a las y los jóvenes estudiantes colocados en pasantías en el sector público para fortalecer sus habilidades durante su pasantía.

### **3.1.7 PERSONAS A LAS QUE SE DIRIGIÓ EL PROYECTO**

- Las y los jóvenes en edades comprendidas entre 18 y 29 años de edad.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

- Las y los jóvenes que se encuentren cursando los últimos años de una carrera en Institutos Técnicos, Tecnológicos y Universidades públicas o privadas, reconocidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior-CEASES.
- Las y los jóvenes que no tengan una historia laboral anterior en el sector público y que no hayan participado en el proyecto Mi Primer Empleo del Ministerio de Relaciones Laborales.
- Las y los jóvenes con residencia permanente en las ciudades priorizadas.
- Las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

### **3.1.8 COMPONENTES DEL PROYECTO**

A. Incluir a las y los jóvenes estudiantes que se encuentren cursando sus estudios en Institutos Técnicos, Tecnológicos y en Universidades en pasantías académicas y de excelencia académica en entidades públicas.

B. Formar en habilidades blandas a las y los jóvenes estudiantes colocados en pasantías en el sector público para fortalecer su desempeño en el ámbito profesional.

C. Realizar seguimiento y apoyo psicológico a las y los jóvenes estudiantes colocados en pasantías en el sector público para fortalecer sus habilidades durante su pasantía.

### **3.1.9 ALCANCE DEL PROYECTO**

- Incorporar a una pasantía académica a las y los jóvenes estudiantes de las Instituciones del Sistema de Educación Superior, en Instituciones del Sector Público, (Pasantía Académica).
- Incorporar a una pasantía a las y los jóvenes estudiantes del último año / semestre o egresados de las Instituciones del Sistema de Educación Superior, con Excelencia Académica, en los Despachos de las Autoridades de los Ministerios, Secretarías Técnicas de Estado y Gobernaciones, (Pasantía de Excelencia Académica).
- Capacitar a las y los pasantes en temáticas que les permitan un óptimo desempeño en el Sector Público.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **3.1.10 BENEFICIOS PARA EL ESTUDIANTE**

Este programa busca garantizar la adecuada vinculación de los futuros profesionales en los campos del conocimiento para los que fueron formados a través de:

- El ingreso al Sector Público para conocerlo de cerca y ser parte del cambio.
- Experiencia pre – profesional en el campo de acción de acuerdo a la profesión del pasante.
- Reconocimiento económico a la labor dentro del sector público.
- Capacitaciones en temas de Derechos Fundamentales de Trabajo.
- Certificado por haber realizado sus pasantías y haber participado en los talleres de capacitación.
- Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

### **3.1.11 MARCO LEGAL**

#### **3.1.11.1 ENTIDADES RELACIONADAS**

La implementación del proyecto, se da a través de Convenios Interinstitucionales que determinan el acuerdo de las instituciones del sector público en aceptar pasantes, de las y los jóvenes en participar en las pasantías de acuerdo a los lineamientos del proyecto y del Ministerio de Relaciones Laborales de financiar el proyecto de acuerdo al marco jurídico dispuesto para la ejecución de proyectos de este tipo.

Adicionalmente, es necesario establecer alianzas estratégicas con organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo o la Organización Internacional de la Juventud, para generar espacios de intercambio de experiencias y de información en el marco de acciones sobre empleo juvenil. Adicionalmente, será necesario establecer alianzas con el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior- CEASES e Institutos Técnicos, Tecnológicos y Universidades públicas o privadas.

#### **3.1.11.2 LEYES CONEXAS**

- a. **La Constitución de la República del Ecuador**, en su Artículo 39 establece que: “El Estado fomentará la incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

en la capacitación, la garantía de acceso al PRIMER EMPLEO, y la promoción de sus habilidades de emprendimiento”.

- b. **La Ley Orgánica del Servicio Público** en su Artículo 59. establece que “...las Instituciones del sector público podrán celebrar convenios o contratos con estudiantes de institutos, universidades y escuelas politécnicas, respetando la equidad y paridad de género, discapacidad y la interculturalidad...”.
- c. **El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público**, Art.149. (párrafo quinto): “...adicionalmente las instituciones del Estado para contar con pasantes universitarios podrán utilizar los proyectos específicos de pasantías que mantenga el Ministerio de Relaciones Laborales...”.
- d. **La Ley de la Juventud**, estipula que “...joven es toda persona comprendida entre 18 y 29 años de edad” y en el Art. 15 específicamente el literal b) menciona “fomentar el desarrollo de pasantías remuneradas, vinculadas a la formación profesional...”.
- e. **La Norma Técnica** que establece las directrices para la celebración de convenios de pasantías y prácticas pre profesionales en el sector público, publicada en el Registro Oficial N° 841 de 29 de noviembre de 2012, se establece la norma técnica y procedimental para la vinculación de las y los estudiantes y establecerá el reconocimiento económico que percibirán dentro de las pasantías y prácticas pre profesionales de las Instituciones del Sector Público;
- f. **La Resolución No. CD 380 del 14 de septiembre de 2011 emitida por el IESS**: “...se aplicará la afiliación a todos los pasantes a nivel nacional...”.
- g. El Programa Mi Primer Empleo Sistema de Pasantías Pagadas se implementa a través de los siguientes Acuerdos Ministeriales: No 0039 del 25 de abril de 2008; No. 00009 del 7 de enero, No. 00108 del 5 de mayo, No. 00050 del 21 de febrero y No. 00069 del 22 de marzo del 2011 y el No. 00016 del 26 de enero de 2012. (Ministerio del Trabajo, 2010)

### 3.1.12 MODALIDADES

El programa “Mi Primer Empleo” se encuentra administrado actualmente por el Ministerio de Relaciones Laborales, éste se halla compuesto o se divide en dos ítems de aplicación para estudiantes.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **3.1.12.1 PASANTÍAS DE EXCELENCIA ACADÉMICA**

Como mérito al esfuerzo académico se ha implementado, desde el año 2011, esta modalidad encaminada a jóvenes entre 22 y 29 años de edad, que no hayan participado con anterioridad en este programa, estudiantes de último semestre, nivel o año de estudios o egresados del presente año en Instituciones de Educación Superior reconocidas por el organismo competente tomando en cuenta la categorización emitida por el CEAACES y SENE CYT, que no tengan historia laboral anterior en el Sector Público. Estos jóvenes realizarán sus pasantías junto a las máximas autoridades, ministros, viceministros y subsecretarios. Corresponde a una modalidad abierta de forma posterior, y de acuerdo con la cual son las mismas instituciones públicas las que remiten una solicitud a las instituciones educativas de tercer nivel (registradas por la SENE SCYT y CEAACES), para el envío del listado de los estudiantes de las carreras de último nivel y/o egresados con las mejores calificaciones, seleccionando los mejores promedios para realizar una pasantía pagada. (Ministerio del Trabajo, s.f.)

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

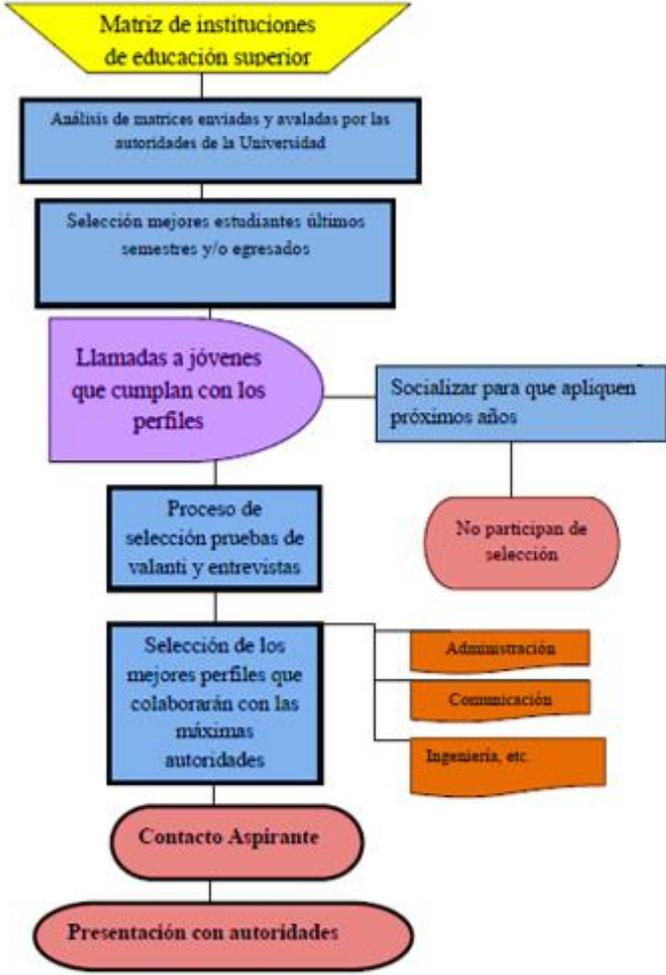


Figura 12. Flujo Grama De Ejecución Del Proceso De Selección Modalidad Excelencia  
Elaborado por: El autor.

**3.1.12.2 PASANTÍAS ACADÉMICAS**

Jóvenes estudiantes entre 18 y 29 años de edad, que se encuentren cursando estudios en Instituciones de Educación Superior, que no hayan participado con anterioridad en este proyecto, que no tengan historia laboral anterior en el Sector Público. Estos jóvenes realizarán sus pasantías de acuerdo a la Matriz de Requerimiento enviada por las Instituciones Públicas.

**3.1.13 CAPACITACIÓN PARA LOS JÓVENES QUE ESTÁN DENTRO DEL PROYECTO**

Para obtener el máximo nivel de satisfacción tanto para el empleador como para el colaborador es vital capacitar a los pasantes en el ámbito personal y profesional con la

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

finalidad de que puedan relacionarse con los demás y tengan un buen desempeño en el período de su pasantía (Dirección Grupos Prioritarios, 2013). Se han capacitado a los jóvenes que pertenecen a la modalidad de excelencia académica. La capacitación tiene 2 temáticas: Acceso y sostenibilidad al empleo: La capacitación en habilidades blandas es un eje fundamental. Se abordan temas como estrategias para el desarrollo personal enfatizando valores como: autoestima, liderazgo, respeto y estrategias para el buen desempeño laboral. De igual manera, se hace énfasis en :

- Hoja de vida: se direccionará a las y los pasantes sobre la manera correcta de realizar su hoja de vida.
- Entrevista: se indicará a las y los participantes las mejores estrategias para desempeñarse de manera adecuada durante una entrevista de trabajo.
- Derechos y deberes fundamentales del trabajo: se da a conocer los derechos y obligaciones de las y los trabajadores empleadores con un enfoque inclusivo.

### **3.1.14 PROCESO DE COLOCACIÓN DENTRO DEL PROYECTO “MI PRIMER EMPLEO”**

El procedimiento para la aplicación y posterior colocación consiste en un registro on line en donde el aspirante con mejor perfil o calificación accede.

1. Ingresar al Proyecto Social “Mi Primer Empleo”
2. Ingresar en “Cómo postular”
3. Selecciona el botón de “Regístrate aquí”.
4. Finalizado el proceso recibirá un correo de confirmación de inscripción.

### **3.1.15 CAPACITACIÓN PARA LOS JÓVENES QUE ESTÁN DENTRO DEL PROYECTO**

El objetivo de la capacitación es preparar en el ámbito personal y profesional a los pasantes con la finalidad de que puedan relacionarse con los demás y tengan un buen desempeño en el período de su pasantía, así como en la búsqueda de un empleo y en la permanencia del mismo

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Se han capacitado a los jóvenes que pertenecen a la modalidad de excelencia académica.

### **3.1.15.1 ACCESO Y SOSTENIBILIDAD AL EMPLEO**

La capacitación en habilidades blandas es un eje fundamental. Se abordan temas como estrategias para el desarrollo personal enfatizando valores como: autoestima, liderazgo, respeto y estrategias para el buen desempeño laboral. De igual manera, se hace un énfasis en la preparación a lo laboral.

- Hoja de vida: se direccionará a las y los pasantes sobre la manera correcta de realizar su hoja de vida.
- Entrevista: se indicará a las y los participantes tips para desempeñarse de manera adecuada en una entrevista de trabajo.

### **3.1.15.2 DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DEL TRABAJO**

Se da a conocer los derechos y obligaciones de las y los trabajadores empleadores con un enfoque inclusivo.

### **3.1.16 REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN AL PROGRAMA**

- a. Jóvenes entre 18 y 29 años de edad
- b. Encontrarse cursando estudios en Universidades, Escuelas Politécnicas, Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos, Pedagógicos, De artes y Conservatorios Superiores debidamente reconocidos por la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación (SENESCYT).
- c. Que la o el joven no haya tenido experiencia laboral formal en el Sector Público.
- d. Llenar un formulario de inscripción al Programa Mi Primer Empleo, “Sistema de Pasantías Pagadas”, que se encuentra en la página Web del Ministerio de Relaciones Laborales. (Ministerio del Trabajo, 2017)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **3.1.17 PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN AL PLAN MÍ PRIMER EMPLEO**

#### **3.1.17.1 PASANTÍAS ACADÉMICAS.**

1. Se debe llenar el formulario de inscripción al Programa Mi Primer Empleo, el cual se encuentra en la página Web del Ministerio de Relaciones Laborales (Ahora Ministerio del Trabajo) .
2. La Institución del Sector Público envían al Ministerio de Relaciones Laborales – Programa Mi Primer Empleo el requerimiento de pasantes indicando el perfil de pasante que requieren (carrera, año/semestre de estudios, dirección dentro de la institución en donde realizará la pasantía, horario propuesto para la pasantía) y el detalle de las actividades que realizará la o el pasante.
3. Una vez recibido el requerimiento, el equipo técnico del Proyecto realiza un emparejamiento considerando la información del aspirante y las necesidades planteadas por la institución solicitante.
4. Finalmente, cuando ya se identifica a los potenciales beneficiarios que cumplen con los perfiles técnicos requeridos por las distintas entidades, se procede a contactarlos para un proceso de selección (entrevista y test psicológico).
5. Los jóvenes beneficiarios son aquellos que obtengan los mejores resultados en esta fase del proceso de selección. (Ministerio del Trabajo, 2017)

#### **3.1.17.2 PASANTÍAS DE EXCELENCIA ACADÉMICA**

El Ministerio de Relaciones Laborales solicita a las diferentes Instituciones del Sistema de Educación Superior la lista de los estudiantes con los mejores promedios en todas las carreras que se encuentren cursando el último año/semestre/nivel de estudios o egresados del último año, con la respectiva información de contacto.

Del listado de las y los jóvenes seleccionados por las Instituciones Superiores a las que pertenecen, se contacta a los interesados en realizar pasantías junto a las máximas autoridades de cada Institución Pública y que cumplan con el requisito de no haber tenido experiencia laboral formal en el Sector Público para un posterior proceso de selección (entrevistas y test psicológico)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Los jóvenes beneficiarios son aquellos que obtengan los mejores resultados en este proceso de selección.

### **3.1.18 INSTITUCIONES PÚBLICAS BENEFICIADAS**

De acuerdo al artículo 59 de la Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP), las instituciones públicas: Art. 59.- 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, así mismo, las instituciones del Estado podrán celebrar convenios de práctica con los establecimientos de educación secundaria. Para 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 recibir un reconocimiento económico, establecido por el Ministerio de Trabajo. (Título V: De la Administración Técnica del Talento Humano, LOSEP). Según la norma jurídica descrita anteriormente, los jóvenes en el Ecuador acceden a realizar su pasantía como primera experiencia laboral en el sector público, de acuerdo a esto se tiene que la institución que más se beneficia es el Ministerio de Trabajo con un total desde el año 2007 hasta el 2013 de 1429 pasantes, seguida del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) con 729 pasantes ubicados hasta 2013. (Ministerio del Trabajo, 2010)

### **3.1.19 PLAZO DE EJECUCIÓN**

- a) Primera fase: periodo comprendido de 2007 a 2013
- b) Segunda fase: periodo comprendido de 2014 a 2017

### **3.1.20 SECTOR DEL PROYECTO**

- Desarrollo Social
- Apoyo Productivo

### **3.1.21 TIPO DE INTERVENCIÓN**

- Inclusión Social
- Fomento al Empleo

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 3.1.22 ARTICULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN

#### 3.1.22.1 ALINEACIÓN OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

La implementación del Proyecto Mi Primer Empleo articula su planificación según el Objetivo Estratégico Institucional, que establece: Incrementar el Trabajo Digno en Igualdad de Oportunidad y de Trato.

#### 3.1.22.2 CONTRIBUCIÓN DEL PROYECTO A LA META DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Para el efecto, la meta del proyecto se alinea al Objetivo 1. del Plan Nacional de Desarrollo, descrito en la tabla a continuación

*Tabla 3. Alineación Del Proyecto Mi Primer Empleo al PND*

OBJETIVO
<b>Objetivo 2:</b> Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010
<b>Objetivo 6:</b> Garantizar el trabajo estable, justo y digno
<b>Objetivo 4.</b> Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
<b>Objetivo 9.</b> Garantizar el trabajo digno en todas sus formas

**Fuente:** (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2009)

**Elaborado por:** El autor

### 3.1.23 ANÁLISIS DE OFERTA Y DEMANDA

#### 3.1.23.1 DEMANDA

##### 3.1.23.1.1 POBLACIÓN DE REFERENCIA

La población de referencia fueron todos los ecuatorianos que están en el rango de 18 a 29 años de edad que se encuentran estudiando en Institutos de Educación Superior, que están cursando el último año de su carrera y egresados que en el plazo de 18 meses no hayan obtenido su título profesional. Según las cifras de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia,

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Tecnología e Innovación –SENESCYT, en el año 2016 se matricularon a nivel nacional para estudios de Tercer nivel un total de 567.854 estudiantes en Universidades y Escuelas Politécnicas, de los cuales el 47,54% son hombres y 52,46% mujeres. Por otro lado, se especifica que a nivel nacional 83.061 jóvenes se han matriculado en Institutos Tecnológicos, de los cuales el 46,79% son hombres y 53,21% mujeres

Hasta el año 2010 la población ecuatoriana estaba concentrada en ciudadanos menores de 29 años, lo que quiere decir que estamos ante una población predominantemente joven. Casi el 60 % de la población total tiene menos de 29 años, en tanto que apenas poco más del 40 % tiene 30 años o más. Esta división se mantiene cuando se diferencia a la población total según sexo (hombres y mujeres) y según áreas de residencia (urbano y rural). Para este año en el Ecuador existía una población aproximada de 531.467 jóvenes que estudian y no trabajan, conforme lo establece el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

**Tabla 4. Proyección Lineal de Jóvenes que Reciben o Recibieron Instrucción Formal en Educación Superior**

	Año	Jóvenes Universitarios	TCA Empleo Juvenil	Incremento
<b>Proyección lineal de jóvenes en edades comprendidas entre 20 y 29 años cuyo nivel de instrucción es más alto al que asiste o asistió a Educación Superior</b>	2010	660609	8 %	
	2011	713458		52849
	2012	7710534		57077
	2013	832177		61643
	2014	898751		66574
	2015	9706651		71900
	2016	1075303		77652
	2017	1132168		83864

Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2010)

### 3.1.23.1.2 POBLACIÓN DEMANDANTE POTENCIAL

Se considera como población demandante potencial al número de jóvenes registrados en la plataforma del proyecto, mismos que en los últimos años ascienden a 163.418 aspirantes a

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

nivel nacional. Estos jóvenes cursan los últimos periodos de estudio en Instituciones de Educación Superior del país.

### 3.1.23.1.3 POBLACIÓN DEMANDANTE EFECTIVA

La población demandante efectiva considera que al menos el 21,21% de la población demandante potencial culminó sus estudios o sobrepasa el límite de edad para postular al proyecto de pasantías remuneradas o practicas pre profesionales<sup>3</sup>. Por lo tanto, el 78,79% (128.757 jóvenes) demandaría efectivamente los beneficios del Proyecto Mi Primer Empleo. Cabe indicar que durante el período 2007-2017, se han beneficiado 15.884 jóvenes.

### 3.1.23.2 OFERTA

Mi Primer Empleo es un proyecto, que tiene por finalidad insertar a las y los jóvenes estudiantes y egresados de Instituciones de Educación Superior en Instituciones Públicas, mediante pasantías pagadas que les permitan adquirir una primera experiencia preprofesional, para mejorar sus condiciones de acceso al empleo; y es importante mencionar que el Ministerio de Relaciones Laborales es la única institución a nivel país que ofrece los servicios de pasantías pagadas con presupuesto general del Estado.

Norma Técnica que establece las directrices para la celebración de convenios de pasantías y prácticas pre profesionales en el Sector Público- Registro Oficial N° 841 del 29-11-2012 Mediante la aplicación de esta norma técnica las instituciones del sector público tienen la facultad de celebrar convenios de pasantía con estudiantes de educación superior y solicitar al Ministerio de Finanzas partida presupuestaria para el reconocimiento económico de las y los pasantes conforme a lo establecido en esta norma.

- 
- <sup>3</sup> Las prácticas pre profesionales son Tareas de aprendizaje **exclusivamente** de formación académica, que permiten generar destrezas y habilidades específicas a un estudiante para un adecuado **desempeño estudiantil**.
  - Sin retribución económica según el Reglamento del Régimen Académico.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 3.1.24 BENEFICIARIOS DEL PROYECTO.

Desde el año 2007 hasta el 2017 se inscribieron un total de 163.418 personas en la plataforma de registro del Proyecto Mi Primer Empleo que se encuentra en la página del Ministerio de Trabajo de las cuales 15.884 han sido beneficiadas y ubicadas en diferentes Instituciones del Estado.

*Tabla 5. Número De Personas Inscritas Contra Número de Personas Beneficiadas del Programa "Mi Primer Empleo" de 2007 A 2017 a Nivel Nacional*

<b>AÑO</b>	<b>INSCRITOS</b>	<b>BENEFICIADOS</b>	<b>%</b>
2007	0	581	100%
2008	9865	3203	32,47%
2009	16312	3635	22,28%
2010	17940	2150	11,98%
2011	26282	1757	6,69%
2012	22579	780	3,45%
2013	21764	909	4,18%
2014	1937	686	35,42%
2015	13351	914	6,85%
2016	18023	495	2,75%
2017	15365	774	5,04%
<b>TOTAL</b>	<b>163418</b>	<b>15884</b>	<b>9,72%</b>

Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2017, pág. 19)

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

**Tabla 6. Beneficiarios de ambas formalidades del Programa por Sexo**

AÑO	ACADEMICOS		EXCELENCIA		TOTAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
2007	220	361	0	0	220	361
2008	1314	1889	0	0	1314	1889
2009	1510	2125	0	0	1510	2125
2010	813	1337	0	0	813	1337
2011	596	957	77	127	673	1084
2012	261	479	19	21	280	500
2013	354	515	17	23	371	538
2014	328	322	10	26	338	348
2015	448	426	22	18	470	444
2016	200	126	89	75	209	286
2017	491	230	22	31	513	261
	6535	8767	256	321	6711	9173
			15879		42%	58%

Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2018, pág. 21)

### 3.1.25 PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MI PRIMER EMPLEO 2007 – 2017

Uno de los actores más importantes dentro del programa es sin duda el conformado por todas las instituciones educativas que albergan a los potenciales candidatos, es así que la Universidad Central Del Ecuador tiene el mayor porcentaje de beneficiarios del proyecto con el 13% de participación global en el periodo 2007-2017, esto debido a su cobertura en distintas ciudades del país; la sigue de cerca La Universidad de Guayaquil y la Técnica de Ambato con el 7% y el 5% respectivamente. Es importante mencionar que el sector educativo privado apporto con 37% de estudiantes distribuidos en las múltiples instituciones.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

**Tabla 7. Participación de las Instituciones De Educación Superior en “Mi Primer Empleo 2007 – 2017”**

<b>UNIVERSIDAD BENEFICIADA</b>	<b>% DE PARTICIPACIÓN</b>
Universidad Central del Ecuador	13%
Universidad de Guayaquil	7%
Universidad Técnica de Ambato	5%
Universidad Técnica de Machala	5%
Universidad Regional Autónoma de los Andes	5%
Universidad Técnica Luis Vargas de Esmeraldas	4%
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	4%
Universidad Laica Eloy Alfaro Manabí	4%
Universidad Nacional de Loja	4%
Universidad Técnica de Cotopaxi	3%
Universidad Técnica de Babahoyo	3%
Universidad Estatal de Bolívar	3%
Universidad Técnica de Manabí	3%
Otras	37%

Elaborado por: El autor

### **3.1.26 INSERCIÓN DE PASANTES EN EL MERCADO LABORAL PÚBLICO Y PRIVADO**

Desde el 2007 hasta el 2012 se encontraban laborando 5.568 jóvenes en Instituciones Públicas y Privadas, de los cuales 5.436 son pasantes académicos y 132 de excelencia académica, representando el 47% del total de ubicados hasta la fecha. Adicionalmente desde el 2011 hasta el 2013, se han capacitado a todos los jóvenes pasantes de excelencia académica en 18 talleres abordando las siguientes temáticas: Inducción al Sector Público, Planificación Estratégica, Estrategias del Buen Servicio, Ley Orgánica del Servicio Público y Normas de Control, Sistema integrado de Talento Humano y Liderazgo Ético.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

*Tabla 8. Número De Jóvenes Colocados En Pasantías Académicas Y De Excelencia “Proyecto Mi Primer Empleo”*

Años	N. de Pasantes	%	Incremento Anual Pasantes	Proyección (2da fase)	No. Total, Colocados	%	Incremento Anual Colocados	Cumplimiento proyección
2007	581	3,66%	0		145	0,91%	0	
2008	3784	23,82%	3203		359	2,26%	214	
2009	7419	46,71%	3635		744	4,68%	385	
2010	9569	60,24%	2150		1439	9,06%	695	
2011	11326	71,30%	1757		2626	16,53%	1187	
2012	12106	76,22%	780		4471	28,15%	1845	
2013	13015	81,94%	909		6559	41,29%	2088	
2014	13701	86,26%	686	1540	8828	55,58%	2269	729
2015	14615	92,01%	914	1540	11083	69,77%	2255	715
2016	15110	95,13%	495	1540	12746	80,24%	1663	123
2017	15884	100,00%	774	1540	13641	85,88%	895	-645

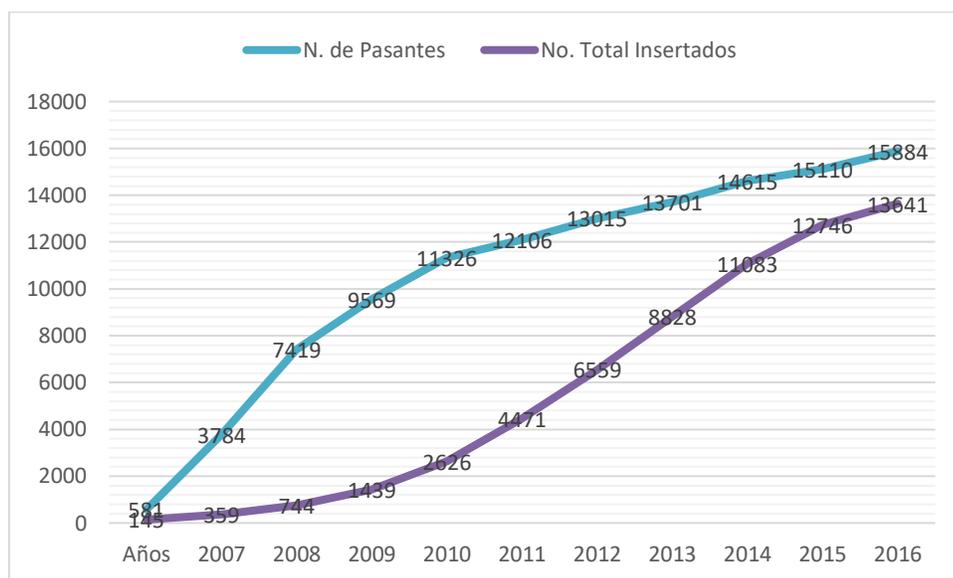
**Fuente:** (Ministerio del Trabajo, 2010)

**Elaborado por:** El autor

Como se muestra en la tabla, aproximadamente el 86% de los pasantes que fueron beneficiados por el plan “Mi Primer Empleo” luego de haber culminado su periodo de pasantías, efectivamente continuaron laborando, tanto en el sector público como privado, según su aplicación.

Se puede apreciar también que luego de concluida la primera fase se plantearon metas para el periodo 2014-2017 en donde se muestra el cumplimiento de dicha meta, solo con excepción del último año en que existió un déficit de 645 colocados.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO



**Figura 13. Ubicación De Pasantes En Comparación Con Los Insertados Laboralmente**

**Fuente:** (Ministerio del Trabajo, 2017)

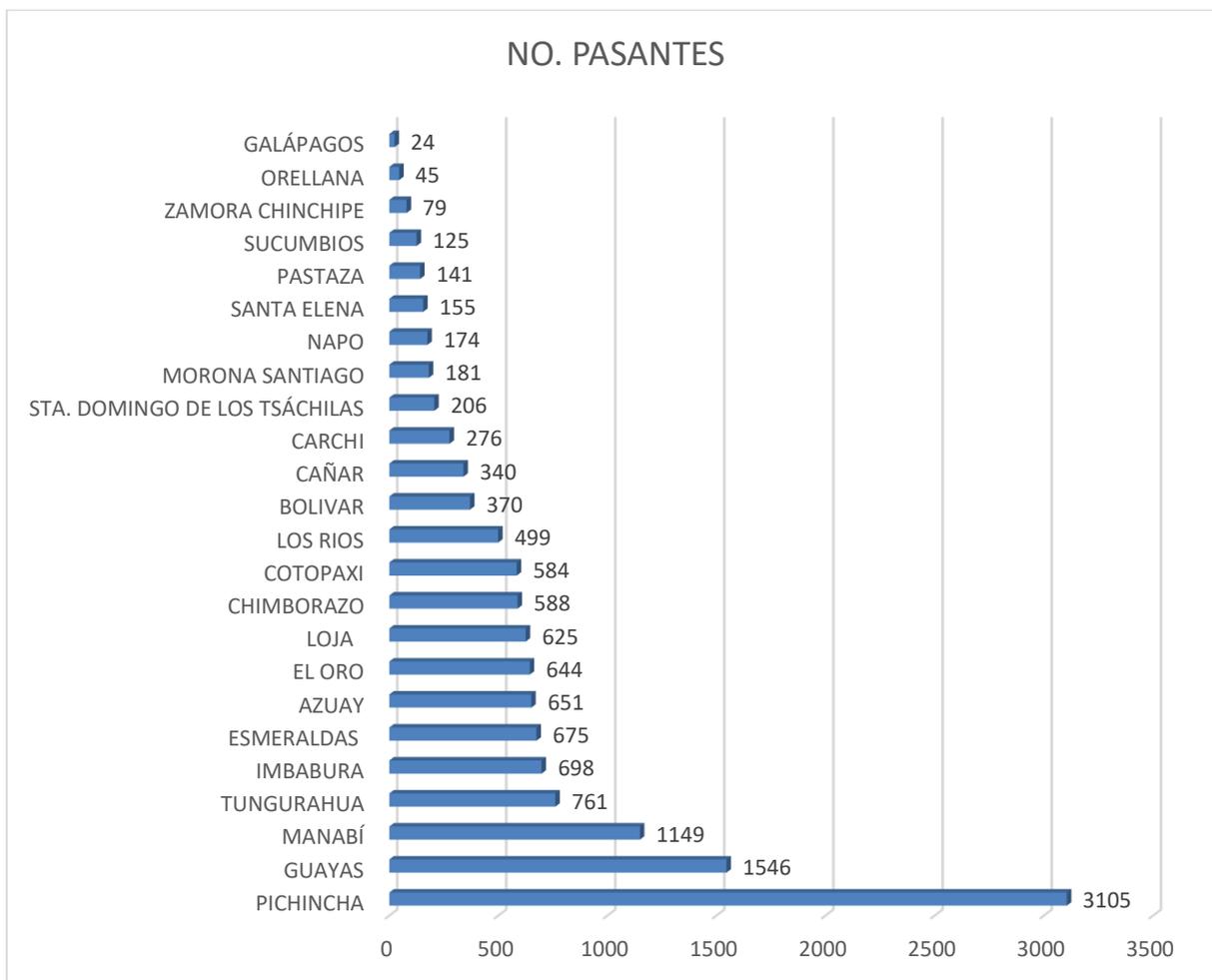
**Elaborado por:** El autor

Se puede apreciar un crecimiento considerable en la curva de pasantes ubicados en el periodo 2007-2012 donde se ha realizado el mayor porcentaje de ubicación (76%); por otro lado, la curva de inserción laboral reporta un crecimiento considerable a partir del año 2011 donde se reportan los mayores porcentajes de inserción laboral anual.

### 3.1.26.1 INSERCIÓN LABORAL POR PROVINCIAS

De acuerdo al corte a junio 2017, se ha cumplido con el 86% de pasantes insertados en el sector laboral en relación a los 15.884 pasantes ubicados en todo el Proyecto, resultado obtenido de acuerdo a las estadísticas levantadas en el periodo 2007 - 2017, logrando así la inserción al trabajo a jóvenes tanto en el sector público como en el privado abarcando las 24 provincias del país, pudiendo apreciarse que las provincias de mayor inserción son Pichincha, Guayas y Manabí.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO



**Figura 14. Inserción Laboral Por Provincias**

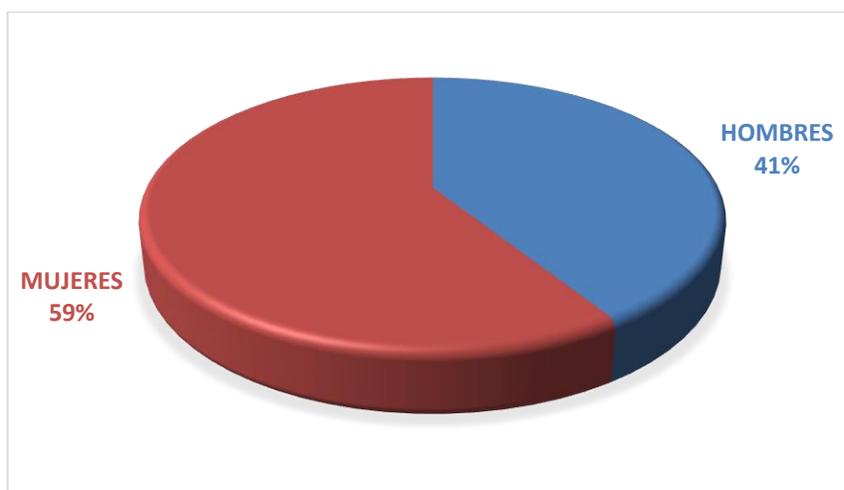
Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2017)

Elaborado por: El autor

### 3.1.26.2 BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA POR GÉNERO

El Proyecto fomenta la participación equitativa de mujeres y hombres, esto se refleja en el cuadro de género. Según el reporte se ha podido evidenciar la participación de mujeres correspondiente al 59% y de hombres con el 41% durante el periodo 2007 hasta junio de 2017.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO



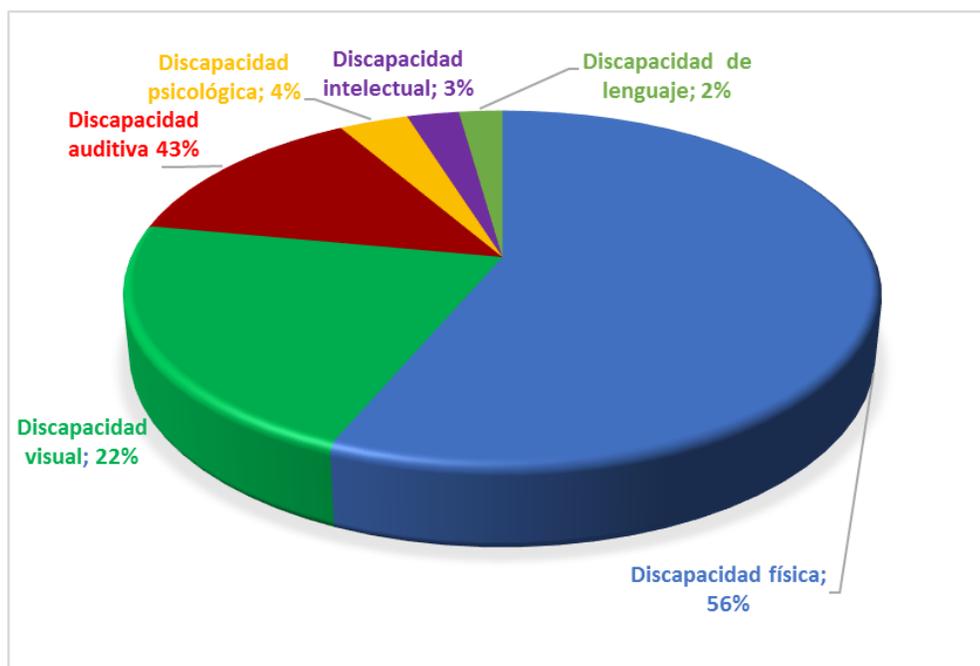
*Figura 15. Inserción Laboral Por Género*

Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2017)

Elaborado por: El autor

### 3.1.26.3 BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Durante la ejecución del Proyecto Mi Primer Empleo se han beneficiado 2270 personas con algún tipo de discapacidad, de los cuales 1280 poseen una discapacidad física, 490 visual, 310 auditiva, 80 psicológica, 60 intelectual y 50 de lenguaje.



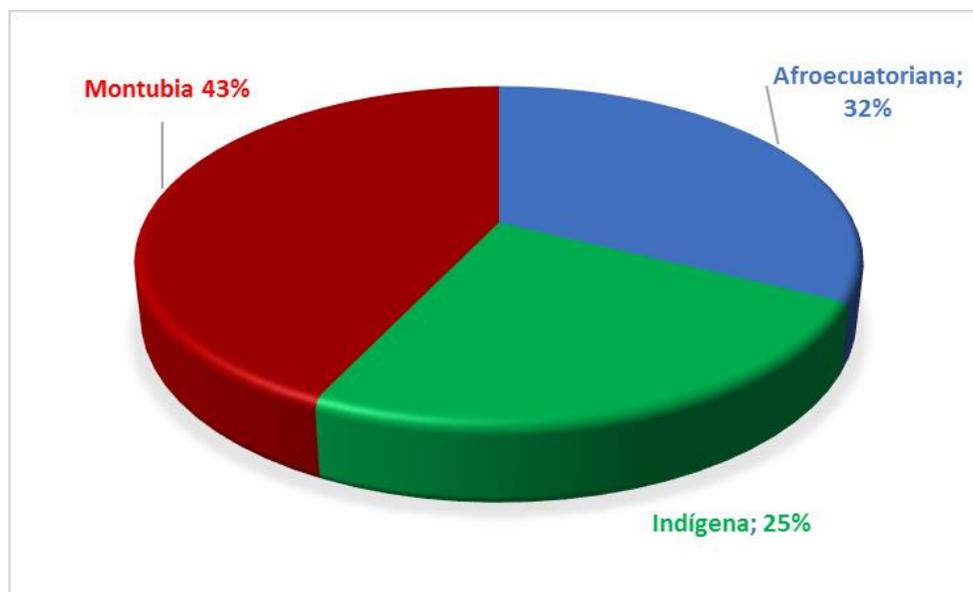
*Figura 16 Beneficiarios Del Programa Por Personas Con Discapacidad*

Elaborado por: El autor.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### 3.1.26.4 PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES

El Proyecto Mi Primer Empleo a diciembre de 2017 de los 15884 jóvenes se han beneficiado un total de 2840 pasantes auto identificados dentro de grupos de pueblos y nacionalidades con una participación total del 18% en relación al total de beneficiarios.



*Figura 17 Participación De Pueblos Y Nacionalidades  
Elaborado por: El autor.*

### 3.1.27 INVERSIÓN DEL PROYECTO.

La versión actual del Proyecto presenta un monto total de inversión de \$ 19.918.640,00, a ser Inversión Aprobada financiados con recursos del Presupuesto Institucional del Ministerio de Relaciones Laborales (actualmente Ministerio del Trabajo).

Este proyecto tuvo un enfoque de cuatro periodos en los que los tres primeros se orientaron en ubicar jóvenes estudiantes en pasantías en el Sector Público. A través de la aprobación del Decreto Ejecutivo, el Proyecto obtiene autonomía administrativa y financiera para llevar a cabo la implementación y ejecución del mismo. La nueva propuesta del Proyecto para el periodo 2018-2021 abarca los sectores público y privado, tiene como objetivo repotenciar y mejorar las opciones de empleabilidad de las pasantías y prácticas pre profesionales, a través de convenios de cooperación con el sector privado, sector público e Instituciones de Educación Superior. Específicamente, en el sector privado en el periodo

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

2018 -2021, se genera un incentivo económico mediante el incentivo fiscal por parte del Presupuesto General del Estado PGE correspondiente al 50% de un tercio del salario básico unificado del sector privado y el 50% del aporte patronal a la seguridad social, siendo un monto de \$ 589,80; y en el caso de que el joven sea contratado, el proyecto realizará el reembolso del 50% adicional de los \$ 589,80 invertidos, estos incentivos a favor de la empresa receptora una vez finalizada la pasantía, es decir que, el Estado otorgará un incentivo económico del 100% del estipendio y de la seguridad social al sector privado.

**Tabla 9. Inversión Para El Proyecto "Mi Primer Empleo" Periodo 2007-2017**

<b>AÑO</b>	<b>VALOR USD</b>
<b>2007</b>	\$ 395.985,44
<b>2008</b>	\$ 2.146.199,00
<b>2009</b>	\$ 1'616.281,52
<b>2010</b>	\$ 1.898.201,94
<b>2011</b>	\$ 2.137.542,55
<b>2012</b>	\$ 552.586,62
<b>2013</b>	\$ 1.133.686,28
<b>2014</b>	\$ 1.098.170,60
<b>2015</b>	\$ 1.092.575,63
<b>2016</b>	\$ 806.931,54
<b>2017</b>	\$ 711.452,06
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 13.589.613,18</b>

**Fuente:** (Ministerio del Trabajo, 2017)

**Elaborado por:** El autor

### **3.1.28.1 METODOLOGÍA PARA EL CALCULO DE LA INVERSIÓN DEL PROYECTO**

Metodologías utilizadas para el cálculo de la inversión total, costos, de operación, y mantenimiento, ingresos y beneficios. Dado que el proyecto no contempla el cobro por la prestación de los servicios, no se aplica el criterio de viabilidad financiera, sino únicamente la viabilidad económica.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Por las características del proyecto, se consideran los montos de inversión y los beneficios valorados. No se han contemplado ingresos, ya que no se realiza ninguna venta de bienes o servicios.

Para el cálculo de la inversión total y beneficios del proyecto, se elaboró un flujo de caja, utilizando los siguientes supuestos:

- Se incluyeron los montos de inversión totales del proyecto para el período de implementación 2014-2017. Los beneficios valorados tienen dos componentes:
- El primero consiste en las compensaciones económicas que reciben los pasantes en las diferentes modalidades (académica y de excelencia académica) durante el tiempo de duración de la pasantía, de acuerdo a las Especificaciones Técnicas del proyecto. A esto se le añade los montos de aportación al IESS, según lo previsto en cada una de las modalidades.
- Para el segundo componente de los beneficios valorados, se ha aplicado el supuesto, verificado mediante los resultados alcanzados en las fases previas del proyecto.
- Para fines de cálculo del VAN y TIR, se trasladó el monto total de la inversión al año cero.
- Se utilizó la tasa de descuento del 12%, de acuerdo al lineamiento establecido por la SENPLADES.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

*Tabla 10. Detalle de financiamiento y presupuesto periodo 2007-2017*

Componentes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Implementación proyecto pasantías	395985,44	2'146.199,00									
Generar alianzas estratégicas a través de convenios de cooperación con el Sector Público, Privado e Instituciones de Educación Superior.	0	0	42.085,36	41.424,70	119.247,54	1.463,00	9.361,93	15.061,23	39.995,20	0	0
Ubicar a jóvenes que se encuentren en Instituciones de Educación Superior, en pasantías en el Sector Privado.	0	0	157.0421,02	185.1579,28	2'009.849,01	551.123,62	1'124.324,35	1'078.896,56	1'047.471,89	806.931,54	709.742,06
Ubicar a jóvenes que se encuentren en Instituciones de Educación Superior, en prácticas pre-profesionales en el Sector Público.	0	0	3.775,14	5.197,96	8.446,00	0	0	4.212,81	5.108,54	0	1710,00
	<b>395.985,44</b>	<b>21.46199</b>	<b>161.6281,52</b>	<b>189.8201,94</b>	<b>213.7542,55</b>	<b>552.586,62</b>	<b>113.3686,28</b>	<b>1'098.170,60</b>	<b>1'092.575,63</b>	<b>806.931,54</b>	<b>711.452,06</b>

**Fuente:** (Ministerio del Trabajo, 2018, pág. 76)

**Elaborado por:** El autor.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **3.1.29 VIABILIDAD ECONÓMICA**

No existe un procedimiento correcto para realizar evaluación financiera fiscal a un proyecto de este tipo, que permita medir su éxito a los 6 meses de culminación de las pasantías y/o practicas pre profesionales, por lo que se enfoca en supuestos de valoración de los beneficios del Proyecto, a través de la experiencia que adquieren los jóvenes a diferencia de otros que se enfrentan a la búsqueda de empleo una vez titulados; o a otros que sin importar el reconocimiento económico del Sector Receptor, les interesa adquirir experiencia porque tienen deseos de aprender. Además, la evaluación del Proyecto se ve reflejada en la garantía de la persona que accede directamente a un puesto laboral, generándole experiencia pre profesional, reconocimiento económico y optimización de tiempo en la adquisición de habilidades y destrezas.

#### **3.1.29.1 FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO**

El presupuesto del Proyecto está constituido por componentes, actividades, grupos de gasto y fuentes de financiamiento desde el 2007, año en el que el Proyecto inició; pasando por cuatro (4) Dictámenes de Prioridad, cada uno con sus rubros específicos:

- Periodo 2007 – 2010: \$ 6.056.667,90
- Periodo 2011 – 2013: \$ 3.823.815,45
- Periodo 2014 – 2017: \$ 3.709.129,83
- Periodo 2018 - 2021: \$ 30.703.723,13

En los tres primeros periodos, el Proyecto Mi Primer Empleo se enfocó en ubicar jóvenes estudiantes en pasantías en el Sector Público. A través de la aprobación del Decreto Ejecutivo, el Proyecto obtiene autonomía administrativa y financiera para llevar a cabo la implementación y ejecución del mismo. La nueva propuesta del Proyecto abarca los sectores público y privado, tiene como objetivo repotenciar y mejorar las opciones de empleabilidad de las pasantías y prácticas pre profesionales, a través de convenios de cooperación con el sector privado, sector público e Instituciones de Educación Superior.

Es importante señalar que, estableciendo una comparación con los datos que arrojan las Bolsas de Empleo como la Red Socio Empleo, Multitrabajos.com, Universidades y

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

CONQUITO, a diciembre de 2017, el sector empresarial requiere por lo menos un año de experiencia para contratar una persona bajo relación de dependencia. Este Proyecto de Inversión tiene como objetivo vincular laboralmente en el Sector Privado a jóvenes que culminen sus 6 meses de pasantías.

La viabilidad es la garantía de experiencia que el Proyecto genera en el estudiante, ya que con la inversión del Proyecto es más bajo el rubro que el Estado inyecta en recursos, que lo que cuesta al empleador implementar el periodo de prueba y aprendizaje de una persona, en comparación al año de experiencia que requiere el joven para acceder al empleo

### **3.1.29.2 BENEFICIOS VALORADOS**

Se entiende como “oportunidad laboral” a la generada como consecuencia de la pasantía, es decir, se traduce en inserción laboral. Para el cálculo de este beneficio, se consideró:

- Para el periodo 2007 – 2017, los datos de inserción laboral real de Mi Primer Empleo se estiman en función a al número de jóvenes ubicados por año y a la primera aportación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) una vez finalizada la pasantía.
- El salario básico unificado según registro de los años 2007 al 2017. Para el periodo 2018 - 2021, las proyecciones de los valores se consideran el 2,85% de incremento anual, a través del 9,3% de la inserción laboral en función a la tasa de desempleo del rango etario de jóvenes de 18 a 29. El comportamiento de la inserción laboral no responde al número de jóvenes ubicados en el mismo año, sino al registro según datos arrojados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de la persona que participó en el Proyecto “Mi Primer Empleo” y que al culminar sus estudios accedió al empleo gracias a la primera experiencia pre profesional otorgada. Por ejemplo: un joven que fue ubicado en el segundo ciclo (septiembre – diciembre) de pasantías en el año 2012 registra la primera aportación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en el año 2013. Se entiende como “Formación en competencias laborales” a la generada como consecuencia del ahorro del Estado al evitarse la erogación de gastos por concepto de contratación del servicio de capacitación, adquisición de equipos y herramientas, servicios de logística y demás insumos que se requieren para ello. Para el cálculo de éste beneficio, se tomó en consideración:

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

- Cotizaciones de procesos similares (capacitaciones) provistos por entidades privadas (operadoras de servicios de capacitación). De allí que el costo por persona inició con US\$ 90,26 en el año 2007 hasta US\$ 125,00 en el año 2017, según proyecciones que se tienen en materia de inflación y por el número de capacitaciones realizadas en el año.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

**Tabla 11. Beneficios Valorados 2007-2010**

<b>Beneficios Anuales</b>	<b>PROYECCIÓN BENEFICIOS</b>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Oportunidades Laborales para Pasantes	\$ 17,284.75	\$ 1,358,712.60	\$ 1,664,103.00	\$ 1,083,600.00	\$ 974,080.80
Formación en competencias laborales	\$ 52,441.06	\$ 597,359.50	\$ 1,050,587.70	\$ 855,958.00	\$ 722,689.24
<b>TOTAL</b>	<b>\$69,725.81</b>	<b>\$1,956,072.10</b>	<b>\$2,714,690.70</b>	<b>\$1,939,558.00</b>	<b>\$ 1,696,770.04</b>

Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2018)

**Tabla 12. Beneficios Valorados 2011-2017**

<b>Beneficios Anuales</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>TOTAL</b>
Oportunidades Laborales para Pasantes	\$ 478,296.00	\$ 303,515.10	\$244,902.00	\$ 341,653.20	\$189,189.00	\$ 609,525.00	\$ 1,385,269.20
Formación en competencias laborales	\$414,297.00	\$ 199,525.50	\$77,778.68	\$ 107,056.82	\$ 59,895.00	\$ 290,250.00	\$ 534,980.50
<b>TOTAL</b>	<b>\$892,593.00</b>	<b>\$503,040.60</b>	<b>\$322,680.68</b>	<b>\$448,710.02</b>	<b>\$249,084.00</b>	<b>\$899,775.00</b>	<b>\$1,920,249.70</b>

Fuente: (Ministerio del Trabajo, 2018)

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### **3.1.28 LOGROS Y/O RECONOCIMIENTOS DEL PROYECTO**

- 15.884 total de beneficiados a través del Proyecto Mi Primer Empleo.
- 15.440 jóvenes ubicados en el sistema de pasantías académicas.
- 444 jóvenes ubicados en el sistema de pasantías de excelencia académica.
- El 59% de pasantes son mujeres, promoviendo la igualdad de oportunidades de acceso a un primer empleo.
- El 18% del total de pasantes pertenecen a pueblos y nacionalidades, en especial a la población Afrodescendiente.
- El 1,4% del total de pasantes ubicados desde el inicio del Proyecto son estudiantes con discapacidad.
- La inserción laboral de ex pasantes asciende a 13.641 personas hasta junio 2017 a nivel nacional que corresponde al 86% del total de ubicados en pasantías.
- Aporte a la política pública de empleo juvenil, a través del Proyecto Mi Primer Empleo beneficiando a jóvenes estudiantes de Institutos de Educación Superior en el rango etario de 18 a 29 años.

### **3.1.29 ANÁLISIS CUANTITATIVO DE MI PRIMER EMPLEO**

En la primera etapa del proyecto Mi Primer Empleo del 2007 al 2013 fueron beneficiados 12.731 jóvenes ecuatorianos en todo el territorio nacional. Siendo uno de los grupos vulnerables el de las mujeres se dio prioridad para el acceso al programa para dar así cumplimiento a uno de los objetivos con los que arrancó, dando un nivel de inserción del 60% para las mujeres y un 40% para los hombres.

Es importante mencionar que los pasantes que entran en la modalidad de excelencia académica representan un número menor, ya que este tipo de pasantía está vigente desde el año 2010, en total han sido beneficiados 320 jóvenes de ambos sexos siendo el género femenino el más favorecido con 197.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

*Tabla 13. Tabla Resumen del Proyecto "Mi Primer Empleo" periodos 2007 - 2017*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
<b>General</b>												
<b>Alumnos inscritos</b>		9.865	16.312	17.940	26.282	22.579	21.764	1.937	13.351	18.023	15.365	163.418
<b>Beneficiados del proyecto</b>	581	3.203	3.635	2.150	1.757	780	909	686	914	495	774	15.884
<b>Pasantías Académicas</b>	581	3.203	3.635	2.150	1.553	740	869	646	874	455	734	15.440
<b>Excelencia académica</b>	-	-	-	-	204	40	40	40	40	40	40	444
<b>Alumnos colocados</b>	145	214	385	695	1.187	1.845	2.088	2.269	2.255	1.663	895	13.641
<b>Social</b>												
<b>Beneficiarios (Mujeres)</b>	361	1.889	2.125	1.337	1.084	500	538	348	444	286	261	9.173
<b>Beneficiarios (Hombres)</b>	220	1.314	1.510	813	673	280	371	338	470	209	513	6.711
<b>Participación Pueblos y Nacionalidades</b>												
<b>Afroecuatoriano</b>	105	577	654	387	316	140	164	123	165	89	139	2.859
<b>Indígena</b>	45	248	281	166	136	60	70	53	71	38	60	1.229
<b>Montubio</b>	33	184	209	124	101	45	52	40	53	29	45	915
<b>Participación personas con capacidades diferentes</b>	26	144	164	97	79	35	41	31	41	22	35	715
<b>Financieros</b>												
<b>Inversión Total</b>	395.985,44	2.146.199,00	1.616.281,52	1.898.201,94	2.137.542,55	552.586,62	1.133.686,28	1'098.170,60	1'092.575,63	806.931,54	711.452,06	11.398.866,95

**Elaborado por:** El autor.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 CONCLUSIONES

- Una vez realizada la correspondiente investigación y recopilación de datos fue posible evaluar el cumplimiento de objetivos planteados durante el proyecto “Mi Primer Empleo” en el periodo 2007-2017.
- El Proyecto Mi Primer Empleo se ha posicionado como una opción atractiva para la comunidad joven del Ecuador debido a su trabajo a favor de la inserción laboral otorgado por la primera experiencia pre profesional que sus beneficiarios experimentan en su paso por las diferentes instituciones del Estado.
- Conforme datos obtenidos con el cruce de las bases de los ex beneficiarios del Proyecto Mi Primer Empleo y el IESS, realizado por la Dirección de Inteligencia de la Información, desde el año 2007 hasta el mes de junio 2017 se evidencia que 13.641 personas se han insertado laboralmente, en el Sector Privado se insertó el 51% mientras que el 49% optó por el Sector Público.
- Una vez que se conoció efectivamente el número de beneficiados del programa y se lo comparó contra la inversión estatal se concluyó que no es posible medir de forma cuantitativa el retorno de la inversión a corto o mediano plazo; únicamente los resultados se ven reflejados en la dinámica del mercado profesional-laboral así como también en la calidad de servidores públicos y privados con mayor capacidad para desempeñar sus funciones desde edades tempranas.
- Los principales resultados muestran que el proyecto Mi Primer Empleo, disminuye el tiempo de búsqueda laboral del primer empleo. Aumenta la probabilidad de conseguir al menos un empleo y tiene efectos positivos en la probabilidad de haber tenido un empleo en un área a fin de los estudios realizados. Además, tiene un impacto considerablemente alto en la probabilidad de encontrar un empleo en el sector público; y, genera un impacto significativo en el nivel de satisfacción general del ámbito laboral de la población beneficiaria.
- Este programa no influye en la probabilidad de tener un empleo en el sector formal de la economía; y, no se encuentra evidencia empírica que sugiera que el proyecto “Mi Primer Empleo” aumente la duración de la primera experiencia laboral de la población

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “MI PRIMER EMPLEO” IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO

beneficiaria. Tampoco existe evidencia que el proyecto Mi Primer Empleo, impacte sobre el índice de ingreso real laboral en el primer empleo. No obstante, hay evidencia positiva y estadísticamente significativa del impacto del proyecto, sobre el índice de ingreso real en el empleo actual.

- En el ámbito académico, el proyecto Mi Primer Empleo aumenta la probabilidad de egresar de la carrera universitaria. Sin embargo, genera una disminución en la probabilidad de obtener el título universitario. Así mismo, la evidencia sugiere que el proyecto, aumenta el tiempo de duración desde que la población inició la carrera hasta que obtuvo el título universitario. No obstante, el proyecto disminuye considerablemente la probabilidad de abandonar la carrera universitaria.

### 4.2 RECOMENDACIONES

- Se sugiere realizar socializaciones del Proyecto Mi Primer Empleo con los sectores a abarcar, público y privado, así como con las Instituciones de Educación Superior, para llegar a una mayor cantidad de profesionales y empresas.
- Se requiere capacitar al personal técnico del Proyecto, esto con el fin de mejorar la cantidad y calidad de resultados, eliminando cuellos de botella en el proceso de selección, aplicación y colocación de los beneficiarios.
- Es necesario disponer de una plataforma para el registro y postulación de empleos para que todos los profesionales sean capaces de acceder de forma amigable y eficaz.
- Es indispensable la creación de vínculos entre el sector educativo y el laboral que estimulen la inserción de personal con escasa experiencia
- Es necesario realizar mayores esfuerzos por avanzar en la construcción de indicadores de contexto, en especial relativos a mediciones de la pobreza y de la inequidad y de la diversidad étnica-cultural en la región que permita apreciar la relación entre la oferta del sistema educativo y la demanda de la sociedad.
- Se requiere profundizar los esfuerzos de los especialistas y sectorialistas sociales en la región para romper las visiones exclusivamente sectoriales y comenzar a construir modelos de análisis más integrales y ligados al desarrollo social como un todo.

## **Bibliografía**

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población. (2011). *Proyecciones de la Población a Largo Plazo*. Recuperado el 15 de Marzo de 2018, de [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)
- Cunningham, W., & Bustos Salvagno, J. (2011). *Youth Employment Transitions*. The World Bank Human Development Network Children and Youth Unit. Recuperado el 23 de febrero de 2018, de <http://documents.worldbank.org/curated/en/508161468266721693/pdf/WPS5521.pdf>
- Dirección Grupos Prioritarios,. (2013). *Programa Mi Primer Empleo*. Obtenido de Dirección Grupos Prioritarios,.
- Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI). (26 de Mayo de 2015). Recuperado el 29 de Noviembre de 2016, de <http://www.propiedadintelectual.gob.ec/historica-inversion-en-educacion-superior/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2010). *Censo Poblacional 2010*. Recuperado el 2 de Julio de 2018, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2013). *Indicadores Laborales Diciembre 2012*. Recuperado el 5 de mayo de 2018, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2012/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2016). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Recuperado el 29 de Noviembre de 2016, de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Septiembre-2016/092016\\_ENEMDU.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Septiembre-2016/092016_ENEMDU.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2016). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Recuperado el 24 de febrero de 2018
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) diciembre 2018*. Quito. Recuperado el 5 de febrero de 2019, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/Boletin%20tecnico%20de%20empleo%20diciembre%202018.pdf>

- León, M. (2005). Políticas, Programas, y Proyectos de Fomento de la Inserción Laboral de las y los Jóvenes en el Ecuador. CEPAL.
- Ministerio de Relaciones Laboprales del Ecuador (MRL). (2012). Empleo y Migración Laboral de Jóvenes en el Ecuador - Análisis Situacional. Recuperado el 20 de enero de 2018
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevision Social. (2009). *Programa Mi Primer Empleo Digno*. Recuperado el 25 de junio de 2018, de [http://www.empleo.gob.bo/index.php?option=com\\_regbeneficiario](http://www.empleo.gob.bo/index.php?option=com_regbeneficiario)
- Ministerio del Trabajo. (2010). *Ley organica de servicio publico, LOSEP*. Quito.
- Ministerio del Trabajo. (2010). *Mi Primer Empleo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <http://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo/>
- Ministerio del Trabajo. (2017). *Cómo Postular*. Recuperado el 23 de agosto de 2018, de <http://www.trabajo.gob.ec/como-postular/>
- Ministerio del Trabajo. (2017). *Informe Técnico Gestión Proyecto Mi Primer Empleo*. Quito. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-2017-MI-PRIMER-EMPLEO.pdf>
- Ministerio del Trabajo. (2018). *Proyecto Mi Primer Empleo Periodo 2007 - 2021*. Recuperado el 26 de JULIO de 2018, de <https://docplayer.es/95559517-Ministerio-del-trabajo.html>
- Ministerio del Trabajo. (s.f.). *Ministerio del Trabajo*. Obtenido de <http://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo-sistema-de-pasantias/>
- Montero Gonzalez, B., Hernández Peinado, M., & Camacho Ballesta, J. A. (2011). *Maercado de Trabajo y Juventud: Análisis de la Segregacion Laboral*. Recuperado el 10 de enero de 2018
- Noriega, B. (2010). *Mercado de Trabajo y Juventud: análisis de la segregacion laboral*. Madrid.
- Noriega, B. (2010). *Mercado de Trabajo y Juventud: Análisis de la Segregación Laboral*. Madrid, España. Recuperado el 19 de enero de 2018
- Oficina Internacional del Trabajo. (2013). *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013; Una generación en peligro*. Ginebra. Recuperado el 1 de marzo de 2018, de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_222658.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_222658.pdf)
- Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama Laboral 2017*. Ginebra. doi:2305-0276

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *Enrolment by Grade in Primary and Lower Secondary Education*. Recuperado el 20 de Enero de 2018, de <http://uis.unesco.org/indicator/edu-part-enrl-grade>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina, Políticas para la Acción.l*. doi:978-92-2-328281-3
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Buscadores desalentados según sexo y edad (Millares)*. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de [http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?subject=LUU&indicator=EIP\\_WDIS\\_SEX\\_AGE\\_NB&datasetCode=A&collectionCode=YI&\\_afrLoop=2011530671736778&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=2kenua57q\\_42#!%40%40%3Findicator%3DEIP\\_](http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?subject=LUU&indicator=EIP_WDIS_SEX_AGE_NB&datasetCode=A&collectionCode=YI&_afrLoop=2011530671736778&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=2kenua57q_42#!%40%40%3Findicator%3DEIP_)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f). *Ocupación por Clase Económica - Estimaciones Modeladas de la OIT, Mayo 2018* . Recuperado el 28 de Julio de 2017, de [http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI\\_ID=50&\\_adf.ctrl-state=15xxl3erz8\\_88&\\_afrLoop=1645757241943748&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=15xxl3erz8\\_85#!](http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=50&_adf.ctrl-state=15xxl3erz8_88&_afrLoop=1645757241943748&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=15xxl3erz8_85#!)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f). *Tasa de Jóvenes ni-ni*. Recuperado el 15 de abril de 2018, de [http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI\\_ID=20&\\_afrLoop=2010427821777446&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=2kenua57q\\_42#!%40%40%3F\\_afrWindowId%3D2kenua57q\\_42%26\\_afrLoop%3D2010427821777446%26MBI\\_ID%3D20%26\\_afrWin](http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=20&_afrLoop=2010427821777446&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=2kenua57q_42#!%40%40%3F_afrWindowId%3D2kenua57q_42%26_afrLoop%3D2010427821777446%26MBI_ID%3D20%26_afrWin)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias*. Recuperado el 23 de Marzo de 2018, de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_615674.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615674.pdf)
- Pacheco Prado, L. (2011). *Política Económica: Un estudio desde la Economía Política*. Quito. Recuperado el 22 de Enero de 2018

Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. (2007). *Programas Sociales*. Recuperado el 25 de junio de 2018, de [https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/programa\\_sociales\\_y\\_servicios/mi-primer-trabajo](https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/programa_sociales_y_servicios/mi-primer-trabajo)

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. (2010). *Mi Primer Empleo Honduras*. Recuperado el 10 de junio de 2018, de <http://www.trabajo.gob.hn/>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito. doi:978-9978-92-794-6

Standing, G. (2011). *The Precariat*. London. doi:978-1-84966-454-7

Standing, G. (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. New York; Londres: Bloomsbury Publishing Plc. doi:978-1-84966-352-6

**EL COSTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL ESTADO  
ECUATORIANO. ¿ES REALMENTE UNA INVERSIÓN?  
THE COST OF PROFESSIONAL TRAINING FOR THE ECUADORIAN  
STATE. IS IT REALLY AN INVESTMENT?**

Marcelo X Panchi Puetate

**1. Resumen**

La educación superior a nivel global se ha convertido en una necesidad para poder acceder a trabajos bien remunerados. Los países alrededor del mundo han apostado a colaborar con la formación de más y mejores profesionales que con el tiempo contribuyan al desarrollo de cada nación; sin embargo, aunque la formación profesional se ha puesto al alcance de casi todas las personas debido a las importantes inversiones que se realizan, los profesionales una vez que obtienen su título optan por aplicar sus conocimientos o incluso mejorarlos en países desarrollados, en estos casos la inversión de un país se ve afectada debido a que pasó a convertirse en un gasto. Uno de los casos más frecuentes e interesantes es el que ocurren con los profesionales de la salud quien con mucha frecuencia eligen especializarse en el exterior y no regresar más a su tierra natal, esto debido a que ellos consideran que no tienen las condiciones idóneas para ejercer su profesión de manera satisfactoria.

**2. Abstract**

Higher education at the global level has become a necessity to be able to access well-paid jobs. Countries around the world have opted to collaborate with the training of more and better professionals that, over time, contribute to the development of each nation; However, although vocational training has been available to almost all people due to the significant investments that are made, professionals once they obtain their degree choose to apply their knowledge or even improve it in developed countries, in these cases the country's investment is affected because it happened to become an expense. One of the most frequent and interesting cases is that which occurs with health professionals who choose to specialize abroad and not return to their homeland anymore, this is because they consider that they do not have the ideal conditions to exercise your profession in a satisfactory way. The present investigation intends to determine the impact that this labor

recruitment plan had that, during the first ten years of execution of this program in Ecuador; The social, economic and political implications once the political ideology of the government changed allows a more objective analysis of the reusable.

### **3. Introducción**

En la actualidad en el mundo se presenta una revolución informativa en que el ser humano trata de buscar más y mejores conocimientos, de tal forma en que se ha cambiado la forma en que se veía históricamente una carrera profesional, si bien antes era un plus para las personas el tener un título que avale su experticia en algún campo del conocimiento, ahora es sin duda una necesidad, esto visto ante la gran competencia que existe en el mercado laboral que obliga a los postulantes a una vacante a presentar la mejor preparación posible. Considerando esta necesidad global por el perfeccionamiento de las personas en el ámbito profesional, los gobiernos a nivel mundial han direccionado sus recursos a estimular la educación universitaria a través de inversiones que permitan acceder a más personas a dichos conocimientos; estas inversiones tienen sin lugar a dudas un impacto importante en las finanzas de cada país; sin embargo, ¿estos esfuerzos dan los resultados esperados en el

fortalecimiento de la economía de cada nación?

América latina ha mostrado ser una región con un gran desarrollo económico y social en los últimos años, se ha apostado por fortalecer el “capital humano” para aprovechar de mejor manera las capacidades de sus ciudadanos; sin embargo, también es una región con altísimos índices de migrantes que buscan mejores condiciones de vida, mejores empleos con remuneraciones más justas y sobre todo mejor educación en países europeos, asiáticos y norteamericanos que son de primer mundo en lo que a desarrollo se refiere. En muchos casos estos profesionales empiezan su vida profesional en su país de origen, pero van a especializarse y a trabajar en el exterior a veces con la promesa de retornar un día, ¿realmente regresan o pertenecen a la llamada “fuga de cerebros”? El presente artículo tiene como por objeto analizar si la inversión de un país pequeño y en vías de desarrollo, como el Ecuador, está empezando a arrojar los frutos esperados.

### **4. Educación superior a nivel mundial.**

La educación en general experimenta una de las épocas más interesantes, inciertas y complicadas, pues la globalización implica la viabilidad de aprovechar oportunidades

importantes, pero también desafíos y problemas serios con relación al futuro, al cuestionarse el ideal de lo público y del bien común. En el contexto de la globalización los valores “puristas” de la Universidad siguen siendo válidos (la autonomía, la libertad de cátedra, la investigación, el trabajo de los y las estudiantes, la evaluación continua).

La globalización es un fenómeno sin marcha atrás pero, lo que debe centrar nuestra atención es el tipo de globalización que va a predominar y a perdurar en el tiempo.

El objetivo de analizar estos puntos es contribuir a promover las transformaciones necesarias de las tendencias principales de la educación superior. Así como: la expansión cuantitativa; la privatización progresiva; y la transformación institucional; el crecimiento de las restricciones en el financiamiento público. Con el fin de proporcionar una respuesta adecuada a problemas apremiantes como: la disminución de la inversión pública, las inadecuadas políticas gubernamentales, y la estructura estricta e inflexible de las relaciones con el sector productivo. Las universidades y centros educativo – formadores tienen que trabajar con estos problemas a nivel nacional e internacional, principalmente en los países en vías de desarrollo. (López Segrera, 2008)

Según el último ranking de las mejores universidades del mundo publicado por la revista *Universitas 21* en 2017, en donde se considera el sistema de educación superior en su totalidad, no solo las universidades de importantes trabajos de investigación. En este listado se muestra que Estados Unidos lidera el ranking seguido de Suiza y Reino Unido.

**Tabla 14. Ranking de las mejores universidades al rededor del mundo dispuestas por países**

Clasificación general en 2017	País
1	Estados Unidos de America
2	Suiza
3	Reino Unido
4	Dinamarca
5	Suecia
6	Singapur
7	Canadá
8	Países Bajos
9	Finlandia
10	Australia

**Figura 1.** (Fundación Universia, 2016)

En esta tabla vemos que ningún país de Latinoamérica se encuentra en los 10 primeros puestos, pese a que países como Chile, Argentina o Brasil son considerados fuerzas a nivel latinoamericano

## **5. Acceso a la educación superior en América Latina.**

En el informe, ‘Momento decisivo; la educación superior en América Latina y el

Caribe’, publicado por el Banco Mundial, se sostiene que, quienes definen las políticas en la región, aprovecharon el período de crecimiento económico, para mejorar la accesibilidad al sistema universitario. En promedio, el 78% del aumento de las matrículas se atribuye al incremento de bachilleres. Colombia, Chile, Ecuador y Perú se tomaron medidas drásticas para expandir el acceso a la enseñanza. En el Ecuador, por ejemplo, el Estado se planteó asegurar que todos los niños completen su formación primaria. Datos del Ministerio de Educación indican que la tasa neta de asistencia de alumnos en Educación General Básica (EGB) pasó en los últimos años (2006-2016) del 92,5% al 97,5%; Sin embargo, también se estableció que, a pesar de que América Latina registra más estudiantes universitarios, solo un 50% logra graduarse, entre los 25 y los 29 años. Esto refleja que aún queda mucho por hacer en términos de eficiencia y calidad. El porcentaje de abandono varía mucho entre países. Mientras México y Perú alcanzan tasas de graduación cercanas a la de Estados Unidos (70%), Costa Rica, Uruguay, Bolivia y Honduras, la tasa de graduación es solo del 40%. (Banco Mundial, 2017).

## **6. Educación Superior en el Ecuador**

En el Ecuador el órgano rector que dirige los temas relacionados a la educación superior es la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación – SENESCYT-, y se encarga de establecer de la política pública en función de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y Saberes Ancestrales mediante la coordinación y articulación de sus acciones entre el sector público y los sectores productivos públicos y privados, cuyos resultados son la semilla para el desarrollo del país.

Durante los últimos años, el acceso a la Educación Superior se ha incrementado en varios puntos porcentuales, lo que muestra un enorme esfuerzo por ampliar la cobertura. El origen de este cambio radica en acciones progresivas que permiten ir eliminando las barreras de acceso.

Los sectores más pobres del país (quintil 1 y quintil 2) han duplicado su acceso a la Educación Superior. Los Sistemas de becas, créditos educativos, estímulos son factores que han permitido el acceso a hijos de familias pobres, generando de alguna manera la ruptura de la pobreza y un resultado social importante.

El porcentaje de becas otorgadas a los quintiles 1, 2 y 3 es mayor respecto al quintil 5. Esto refleja acciones que permiten el acceso a la Educación Superior a los hijos de

las familias pobres, que incluso reciben un bono del Estado y que nunca antes tuvieron la posibilidad remota de pensar en acceder a las Universidades o Escuelas Politécnicas.

Se evidencia también que las etnias indígenas y afroecuatorianas, han duplicado el acceso, gracias a la gratuidad de la Educación Superior, que en la Constitución es valorada como un derecho y un bien público, abriendo nuevas oportunidades para los pueblos y nacionalidades. Ahora más del 30 % de estudiantes universitarios son indígenas y afroecuatorianos.

En la actualidad, Ecuador cuenta con Universidades y Escuelas Politécnicas con excelencia académica, reconocidas a nivel nacional e internacional. Sin embargo, también existe un número significativo de instituciones de Educación Superior, que se encuentran en proceso de acreditación para alcanzar los estándares establecidos.

Los institutos técnicos y tecnológicos forman parte de la Educación Superior, presentando un porcentaje muy bajo en relación con el tercer nivel de educación, en relación con otros países de América Latina.

En Ecuador se lleva a cabo el Proyecto de Reconversión de la Educación Superior Técnica y Tecnológica. En el marco de este proyecto se están implementando Institutos Técnicos y Tecnológicos Superiores

Sectoriales (INTES), que contarán con oferta especializada hacia un sector priorizado de la producción, industrias estratégicas y de interés público en áreas determinadas del conocimiento.

## **7. El presupuesto para la educación superior en el Ecuador**

Según la información brindada por el Gobierno Ecuador es uno de los países que más invierte en materia de Educación Superior en toda la región, al destinar USD. 9.445 millones de dólares en esta área, es decir, el 2,12 % del Producto Interno Bruto (PIB) hasta el año 2016. (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015)

El presupuesto inicial con el que las entidades de educación superior cuentan cada año, por parte del Estado, casi se duplicó en los últimos ocho años (2009-2016) de forma global. Esto se debe, principalmente, a que en la Constitución del 2008 y, luego en la Ley de Educación Superior (2010) se estableció la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel (pregrado). Hasta el 2008, la mayoría de instituciones públicas tenía la potestad de cobrar aranceles a los estudiantes, con lo que cubrían en parte sus presupuestos operativos, pero a partir del 2009 dependen

exclusivamente de las asignaciones del Gobierno central.

Para el 2017, el presupuesto inicial total para 30 universidades y escuelas politécnicas es de casi USD 1200 millones, según los registros del Ministerio de Finanzas. Esto es casi el doble del 2009, cuando se asignaron USD 632 millones. También hay que tomar en cuenta que en el 2009, el Estado financiaba a 26 universidades, actualmente se han sumado cuatro a la lista: las universidades de las Artes, de Educación, Amazónica y Yachay. El crecimiento del gasto público en educación superior le ha posicionado al país como uno de los que más invierte en este sector, a nivel regional. En el 2015, esta asignación llegó a representar el 5,9% del total del gasto del Gobierno. Pero, según la Senescyt, el esfuerzo de financiamiento que realiza el Estado se ve disminuido por la subejecución presupuestaria de hasta el 20% y por una sobreadministración (4 de cada 10 dólares que invierte el Estado se destinan al área administrativa). Aunque, han ido mejorando en los últimos años. Por ejemplo: en el 2012 el 54% del gasto total era para administración, dos años después, en el 2014, cayó al 35%. Si se toma en cuenta la distribución de los recursos, de acuerdo con la categoría en la que están se ve que solo dos están en la A; 10 están en la B. Otras 7 están en la C y 6 en la

D. También hay que destacar que actualmente cinco universidades no están en ninguna categoría: las cuatro creadas en los últimos años y la ESPE. Esta última, según un comunicado del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces) del pasado lunes 1 de febrero del 2016, se encuentra en evaluación. La categoría que recibió esta entidad por el ex Conea fue la A. Asimismo está en proceso de acreditación la Universidad Agraria del Ecuador (D); en recategorización están las universidades públicas: de Cuenca, que está en categoría B, Nacional del Chimborazo, Técnica de Cotopaxi, Técnica de Manabí y la Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López, que están en categoría C. Las universidades que lideran la lista por presupuestos asignados en estos ocho años son las universidades de Guayaquil, que está en categoría D y la Central del Ecuador, que se encuentra en la B y que son las que más estudiantes tienen. De acuerdo con la Senescyt, la distribución de recursos para las instituciones públicas considera cinco criterios: calidad, excelencia, eficiencia administrativa, académica y número de estudiantes.

El presidente Lenín Moreno presentó el pasado 28 de julio, en cadena nacional, la

proforma presupuestaria ajustada del 2017, que asciende a \$ 36.818 millones.

## **8. La salida de profesionales formados en el Ecuador hacia el resto del mundo**

La Organización de Naciones Unidas (ONU) estima que alrededor de doscientos mil profesionales formados en el Ecuador emigraron al extranjero para buscar mejores oportunidades en países como España, Estados Unidos, Italia, Chile y Colombia. Esto debido al contexto económico - político actual que no brinda ni las garantías ni las oportunidades a todos los profesionales ecuatorianos para desempeñar el papel para el que fueron educados haciendo inútil el esfuerzo económico del Estado en su formación. Esto sin lugar a dudas genera una contrariedad ya que mientras en el país se necesita gente con más y mejores conocimientos para desempeñar todo tipo de profesiones y oficios, públicos y privados, ellos prefieren buscar opciones económicas o académicas más atractivas, uno de los casos más críticos es el que viven los profesionales de la salud ya que implican un elevado costo para el país y son el sector con mayores índices de migración.

La inestabilidad de los profesionales del sector salud ha sido explicada desde diversas

hipótesis. Una primera vista encuadra este fenómeno en la desigualdad estructural entre los países que reciben y los países que envían. Es decir que los países con economías más firmes y prosperas diseñan procedimientos de salud en los que sus trabajadores son bien gratificados. Al mismo tiempo en estos países el interés de los jóvenes para instruirse como profesionales del cuidado es tan bajo que no sufre sus necesidades, abriéndose oportunidades de trabajo que son llenadas por extranjeros generalmente provenientes de países aún más pobres, que son captados muchas veces de manera activa a través de delegaciones internacionales de empleo. También se manifiesta éxodo de los profesionales de la salud por la presencia de redes de migración controladas por profesionales que ganan becas de formación de postgrado que apertura posibilidades, mejorando la logística y los contactos que permite que más compañeros puedan insertarse en plazas laborales que de otra forma estarían muy lejanas. La “fuga de cerebros” es una explicación que se da para entender este comportamiento. Desde este punto de vista se sostiene que la decisión de emigrar es individual y se resulta en una pérdida económica para El Estado que invirtió en su educación. Se evidencia que países extremadamente pobres de África y

Centro América, por ejemplo, han debilitado sus programas de salud por la pérdida de sus profesionales más preparados que en el ejercicio de su derecho humano por buscar mejores oportunidades, emigran para trabajar en países con un nivel de vida más cómodo. Otra explicación para la emigración profesional es el aumento de las necesidades de cuidado que se produce en sociedades en las que existen cambios demográficos en los que las tasas de reconversión poblacional son más bajas. Es decir existen más viejos con necesidades de cuidado y menos jóvenes dispuestos a cuidarles, por tanto requieren más personal profesional para cumplir esta tarea. En estas poblaciones se observa una disminución del interés de sus jóvenes para capacitarse en profesiones relacionadas con el cuidado de la salud; esto sumado a la disminución del gasto social, lleva a lo que se ha denominado crisis del cuidado.

Existe una percepción por parte de los profesionales de la salud de desigualdad en varios niveles, el primero por ejemplo en el que se insertan los médicos emigrantes ecuatorianos es un espacio laboral desvalorizado.

La migración de los médicos ecuatorianos a todo el mundo se enmarca en esta tendencia global de movilidad de profesionales de la salud desde países, menos desarrollados hacia

países con mayores niveles de desarrollo, mermando así la capacidad de cobertura de los servicios de salud en los países de origen. Por ejemplo, una investigación realizada en los EEUU, Reino Unido, Canadá y Australia, indica que entre el 25% y el 28% de los médicos que ejercen en esos países son graduados en el exterior y que entre el 40% y el 75% de esos médicos, provienen de países pobres (OPS/OMS, Uruguay 2006).

La migración internacional de los médicos inclusive ha sido en algunos casos incentivada y regulada por los propios Estados. Este es el caso de la migración temporal de los médicos cubanos a través del “Programa Integral de Salud del Gobierno de Cuba para los países de América Latina y África”, en el marco de su política de cooperación internacional que constituye un significativo aporte de recursos humanos para muchos países de la Región. En Venezuela el Programa “Barrio adentro” utilizó más de 25.000 trabajadores cubanos en el campo de la salud. Bolivia por otro lado también cuenta con más de 1000 ciudadanos cubanos, Haití y Guatemala con más de 500, Honduras más de 300, Jamaica, Belice y Trinidad y Tobago más de 100 cada uno y muchos otros países con cifras de menor cuantía (OPS/OMS Uruguay 2006). La salida del personal de salud también se da entre países vecinos, de

los que hay varios ejemplos en la región. El MERCOSUR ratificó el intercambio libre de servicios profesionales a través de la Directiva CMC/DEC 13/97, estableciendo un cronograma de diez años para alcanzar un mercado de trabajo libre y el reconocimiento total de títulos. El proceso ha comenzado a ser ejecutado para unas pocas profesiones, incluidos los médicos. Las tendencias indican que, en respuesta a esta nueva movilidad, la migración intensificará los desajustes ya presentes entre las regiones de mayor y menor desarrollo en los países (OPS/OMS Uruguay 2006). Estos ejemplos demuestran la gran movilidad internacional que está presente en el sector profesional de la salud, ya sea promovida por los estados o como búsqueda individual de mejores oportunidades laborales y por medio de redes sociales.

### **9. ¿Es necesariamente una inversión para el Estado ecuatoriano el impulsar la educación superior?**

Según un estudio de López, Thomas y Wang (1999) sobre reportes del Banco Mundial, mantienen que un gran número de países que han logrado un fuerte desarrollo económico lo han acompañado de una inversión substancial en capital humano. Las principales teorías económicas confirman

esta relación causal entre la educación y el crecimiento, y muchos estudios demuestran la rentabilidad de una inversión en educación. En cuanto a la medición de la contribución de la educación al desarrollo económico es realmente difícil de someterse a un mesuramiento, y por tanto la evidencia empírica demuestra que la educación por sí misma no garantiza en todo caso un desarrollo exitoso y sostenible. Debe formar parte de un plan estratégico, integral y firmemente condensado y aceptado formalmente como compromiso entre gobierno, universidades y organizaciones empresariales, para que se considere que realmente como política educativa, tiene impacto en el desarrollo económico.

### **10. ¿Cuáles fueron los logros y/o reconocimientos del proyecto “Mi Primer Empleo”?**

Una vez culminadas las dos primeras fases del proyecto “Mi Primer Empleo” aunque sea bien no es posible determinar el retorno de la inversión, hablando financieramente, se pudieron obtener varios resultados en su mayoría favorables que respaldan la ejecución de dicho proyecto, así por ejemplo se ven los 15.884 total de beneficiados a través del Proyecto de los cuales 15.440 jóvenes fueron ubicados en el sistema de

pasantías académicas. También se puede evidenciar 444 jóvenes ubicados en el sistema de pasantías de excelencia académica.

El 59% de pasantes son mujeres, promoviendo la igualdad de oportunidades de acceso a un primer empleo, 18% del total de pasantes pertenecen a pueblos y nacionalidades, en especial a la población Afrodescendiente y el 1,4% del total de pasantes ubicados desde el inicio del Proyecto son estudiantes con discapacidad.

La inserción laboral de ex pasantes asciende a 13.641 personas hasta junio 2017 a nivel nacional que corresponde al 86% del total de ubicados en pasantías.

Aporte a la política pública de empleo juvenil, a través del Proyecto Mi Primer Empleo beneficiando a jóvenes estudiantes de Institutos de Educación Superior en el rango etario de 18 a 29 años. Es así que el balance final arroja resultados positivos en el ámbito social y laboral, dando más y mejores oportunidades a grupos vulnerables y población en general.

## **11. Conclusiones**

Las universidades de los países desarrollados y sus sistemas de educación superior están en situación ventajosa, por sus recursos financieros, por estar en el estado del arte en los temas de investigación y por su fácil

acceso a las redes de información. Sin embargo las IES de ALC pueden apoyarse mutuamente, mediante diversas formas de cooperación sin subordinación.

Pese a la expansión cuantitativa, el acceso desigual a la educación superior persiste por diversas razones: geográficas; económico-sociales; de sexo; étnicas, religiosas. No obstante, hay fuertes tendencias regionales y nacionales que revelan mejoras con el objetivo de que la ES abarque los sectores anteriormente excluidos.

Para liderar el cambio y la innovación, para reinventar la universidad y lograr su auto reforma permanente en América latina, es necesario tener voluntad política de cambio, un proyecto institucional sólido, una amplia información sobre la universidad en las distintas regiones y países, y conocimiento acerca de experiencias relevantes de transformación universitaria.

El "éxodo de competencias" de muchos de los mejores estudiantes de las universidades públicas a las privadas va en aumento. Por otra parte, la "fuga de cerebros", es decir, la migración de personal altamente calificado de América Latina y el Caribe a los países desarrollados se incrementa, por lo que es imprescindible crear el ambiente y condiciones adecuadas para que dichos profesionales quieran quedarse en su país.

En lo financiero se han efectuado avances importantes como la garantía de recursos para las Instituciones de educación Superior mediante un fondo pre asignado en el

presupuesto anual cuya distribución se efectúa ahora en función a criterios de calidad y no de cantidad como se lo hizo en el pasado

## **Bibliografía**

- Altamirano Rúa, Teofilo (2006) *Remesas y nueva “fuga de cerebros” Impactos transnacionales*. Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Andrade, D.C y Palomeque, H.G. (2013). *Gobernanza de la Educación Superior del Ecuador y Cambio Institucional: Un Análisis más allá de la Reforma*. (En línea). Recuperado el 06 de Febrero de 2018, de: <http://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/303/1/T-UIDE-0282.pdf>
- Banco Mundial. (2017). *Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe - Presentación en Perú*. Recuperado el 02 de Febrero de 2018, de <http://blogs.worldbank.org/education/es/momento-decisivo-la-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe>
- Canales, Alejandro (2006) *los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos: inserción laboral con exclusión social*; en Canales Alejandro, ed; Panorama actual de las migraciones en América Latina. México. Asociación Latinoamericana de Población Universidad de Guadalajara. Recuperado el 01 de Febrero de 2018
- García, A. E. (2003). *Breve evolución histórica de la educación en el Ecuador*. Recuperado el 01 de Febrero de 2018
- López Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. doi:1982-5765
- OPS/OMS, (Uruguay) 2006. *la migración del personal de salud en la región de las Américas perspectivas y sugerencias para la acción* en VIII Conferencia iberoamericana de ministras y ministros de salud.

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2015). *Ecuador invierte el 2,12% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación superior*. Recuperado el 05 de Febrero de 2018, de <http://www.educacionsuperior.gob.ec/ecuador-invierte-el-212-del-producto-interno-bruto-pib-en-educacion-superior/>

