

Capacidades estatales en la sociedad del conocimiento para afrontar el desempleo joven y adulto en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2018 - 2022

Jorge Fernando Lasso Molina

**Universidad Nacional del Litoral
Área de Administración Pública
Doctorado en Administración Pública**

**Director: Franklin Leonardo Cumbal Simba
Co director: Fernando Martin Jaime**

**Santa Fé, Argentina
2025**

Resumen

Esta tesis estudia las capacidades estatales para afrontar el desempleo en el Distrito Metropolitano de Quito en el período 2018 – 2022, para lograrlo se analizan tres políticas públicas: ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, la primera de exclusiva aplicación en el Distrito Metropolitano de Quito, y las otras dos de implementación nacional. La investigación utiliza información primaria: encuestas y entrevistas, conjuntamente con revisión documental con el objetivo de realizar el análisis respectivo de capacidad estatal en relación a uno de los problemas de mayor impacto social como es el desempleo. Los resultados evidencian la nula generación de capacidad en los casos de Mi primer empleo y Empleo joven, y un desarrollo inicial en el caso de ConQuito, evidenciando que el país no tiene una propuesta clara y efectiva para afrontar el desempleo con las consecuencias económicas y sociales que ello implica, la desocupación como problema público ha desbordado ya la capacidad de acción del Estado, por tanto, es momento de la participación activa y proactiva de todos los actores involucrados. Las políticas públicas no lograron entender lo estructural del problema de la desocupación, descuidando temas como la transición escuela – trabajo, o el fortalecimiento de habilidades básicas laborales, o el no poseer una estrategia de cooperación interinstitucional e interterritorial. En general las tres políticas procuraron hacer volumen y no identificaron el impacto de sus actuaciones, a pesar de nacer de instituciones con una institucionalidad fuerte: el Distrito Metropolitano de Quito y el Ministerio de Trabajo. El escaso desarrollo de capacidad constituyó un resultado, por demás esperado, debido a la naturaleza política con las que fueron creadas.

Palabras clave: Desempleo, Ecuador, Distrito Metropolitano de Quito, Política pública, capacidades estatales, Estado.

Dedicatoria

A Fabiola y Karla por poner la luz en mi vida

Agradecimientos

A Franklin y Fernando por su apertura, diligencia y excelencia profesional puesta en la dirección de este trabajo. A los amigos que compartimos las vivencias del doctorado, a la Universidad Central del Ecuador y a la Universidad Nacional del Litoral por la oportunidad para fortalecer mi desarrollo profesional en bien de ellas y del país. A mis lectores, por sus recomendaciones tan acertadas y oportunas para mejorar la calidad de la tesis final.

Tabla de contenido

<i>Capítulo 1</i>	10
<i>Introducción</i>	10
Tema de tesis	10
Planteamiento del problema	13
Preguntas de investigación	15
Justificación de los casos de estudio	19
Metodología de la investigación.....	21
<i>Capítulo 2</i>	24
<i>Estado del arte</i>	24
Las políticas públicas	24
El desempleo.....	25
La sociedad del conocimiento	27
Distrito Metropolitano de Quito	29
Capacidades estatales	31
<i>Marco teórico</i>	37
<i>Capítulo 3</i>	45
<i>Comprensión del entorno</i>	45
Aspectos generales	45
Información primaria.....	49
Estructura y características del desempleo	55
El Distrito Metropolitano de Quito (DM de Quito).....	69
La sociedad del conocimiento en el Ecuador y en el DM de Quito	76
<i>Capítulo 4</i>	81
<i>Políticas públicas y capacidades</i>	81
Corporación Metropolitana para la Promoción Económica (ConQuito).....	82
ConQuito y el programa Empleo joven.....	114
Mi primer empleo	116
Empleo joven.....	146
ConQuito, Mi primer empleo, Empleo joven y la sociedad del conocimiento	173
ConQuito, Mi primer empleo, Empleo joven y la crisis sanitaria del Covid 19	178

<i>Capítulo 5</i>	181
<i>Capacidades: ¿Porqué?, ¿Para quién? ¿Para qué?</i>	181
Efectos Del Desempleo	182
¿Por qué hay capacidad? ¿Capacidad para qué? ¿Para quién fue la capacidad?	185
ConQuito	187
Mi primer empleo	191
Empleo joven.....	195
Comparativo	199
<i>Conclusiones</i>	205
<i>Referencias</i>	213
<i>Anexo 1</i>	238
<i>Preguntas de la encuesta a personas</i>	238
<i>Anexo 2</i>	240
<i>Preguntas de la encuesta a empresas</i>	240
<i>Anexo 3</i>	242
<i>Preguntas de la entrevista a empresarios</i>	242
<i>Anexo 4</i>	243
<i>Entrevistas empresarios</i>	243
Entrevista 1	243
Entrevista 2	246
Entrevista 3	247
Entrevista 4.....	248
Entrevista 5	249
Entrevista 6.....	250
Entrevista 7	252
Entrevista 8	253
Entrevista 9	254
Entrevista 10.....	255
Entrevista 11	256
<i>Anexo 5</i>	260
<i>Entrevistas a funcionarios de ConQuito</i>	260

Entrevista Dirección Financiera Administrativa	260
Entrevista Dirección Legal	261
Entrevista Dirección Técnica	264

Índice de tablas

Tabla 1 Vinculación de políticas públicas con factores de desempleo	46
Tabla 2 Información primaria	50
Tabla 3 Información base de la encuesta a personas	50
Tabla 4 Resultados de la encuesta a personas.....	51
Tabla 5 Encuestas a empresas.....	53
Tabla 6 Resultados de la encuesta a empresas.....	54
Tabla 7 Población económicamente activa y desempleo.....	56
Tabla 8 DM de Quito: desempleo por grupos de edad	57
Tabla 9 Vinculación de políticas públicas con tipos de desempleo	58
Tabla 10 Tipo de desempleo a nivel nacional y en el DM de Quito.....	61
Tabla 11 DM de Quito: desempleo y quintiles	66
Tabla 12 DM de Quito: desempleo por quintiles entre 15 y 34 años.....	67
Tabla 13 DM de Quito: valor agregado bruto miles de dólares.....	72
Tabla 14 DM de Quito: empresas por tamaño	73
Tabla 15 DM de Quito: empleo registrado por tamaño de empresa	74
Tabla 16 DM de Quito: desempleo promedio clasificado 2018 - 2022.....	75
Tabla 17 DM de Quito: tecnología de la información	80
Tabla 18 DM de Quito: indicadores por quintil 2018 - 2022.....	80
Tabla 19 ConQuito: aporte del DM de Quito en miles de dólares.....	83
Tabla 20 ConQuito: matriz de análisis de capacidad.....	85
Tabla 21 ConQuito: socios 2018 - 2022	88
Tabla 22 ConQuito: directorio 2018 - 2022.....	90
Tabla 23 ConQuito: evolución de programas	94
Tabla 24 ConQuito: perfil del desempleo	98
Tabla 25 ConQuito: devengamiento del presupuesto	104
Tabla 26 ConQuito: estructura de personal.....	109

Tabla 27 ConQuito: experiencia laboral acumulada.....	111
Tabla 28 ConQuito: dependencia y autonomía financiera.....	114
Tabla 29 ConQuito: estructura presupuestaria por proyecto	114
Tabla 30 Mi primer empleo: matriz de análisis de capacidades	119
Tabla 31 Mi primer empleo: mapeo de actores y recursos	121
Tabla 32 Mi primer empleo: estimado de pasantes.....	128
Tabla 33 Mi primer empleo: resultados	130
Tabla 34 Mi primer empleo: Beneficio económico	130
Tabla 35 Mi primer empleo: carga operativa mensual en territorio	137
Tabla 36 Mi primer empleo: estimado de horas de trabajo por beneficiario	138
Tabla 37 Mi primer empleo: eficiencia por beneficiario	139
Tabla 38 Mi primer empleo: presupuesto miles de dólares 2018 – 2021	141
Tabla 39 Mi primer empleo: beneficio económico.....	142
Tabla 40 Mi primer empleo: evolución anual de la inversión estimada por pasante.....	142
Tabla 41 Mi primer empleo inversión promedio pasantías.....	143
Tabla 42 Mi primer empleo: presupuesto y beneficiarios reales	144
Tabla 43 Empleo joven: presupuesto miles de dólares 2018 – 2022.....	147
Tabla 44 Empleo joven: evolución incentivo económico.....	147
Tabla 45 Empleo joven: matriz de análisis de capacidades	149
Tabla 46 Empleo joven: mapeo de actores y recursos	152
Tabla 47 Empleo joven: propósito de las dos políticas.....	156
Tabla 48 Empleo joven: incentivos económicos.....	156
Tabla 49 Empleo joven: cumplimiento de la meta	158
Tabla 50 Empleo joven: meta nacional y para el DM de Quito.....	159
Tabla 51 Empleo joven: desempleo con y sin experiencia por tipo de instrucción.....	162
Tabla 52 Empleo joven: DM de Quito beneficiarios colocados	163
Tabla 53 Empleo joven: horas de trabajo por beneficiario	169
Tabla 54 Empleo joven: presupuesto y meta	170
Tabla 55 Empleo joven: concentración presupuestaria.....	171
Tabla 56 Empleo joven: presupuesto de personal y sueldo promedio.....	171
Tabla 57 Empleo joven: comparativo inversión real y planificada por beneficiario	173

Tabla 58 DM de Quito: efecto de la crisis sanitaria del Covid 19	179
Tabla 59 Análisis de capacidad.....	186
Tabla 60 Evaluación de capacidad - dimensión - factor crítico	187
Tabla 61 ConQuito: evaluación de capacidad.....	190
Tabla 62 Mi primer empleo: evaluación de capacidad	194
Tabla 63 Empleo joven: evaluación de capacidad.....	198
Tabla 64 Evaluación consolidada de capacidad.....	201
Tabla 65 Componentes de los ciclos de construcción de capacidades	204

Índice de imágenes

Imagen 1 Matriz metodológica	16
Imagen 2 Relación de preguntas de investigación con capítulos.....	17
Imagen 3 Matriz de análisis de capacidades	18
Imagen 4 Esquema de análisis de capacidad	19
Imagen 5 Estructura del análisis de capacidad estatal	48
Imagen 6 ConQuito: organigrama 2022.....	64
Imagen 7 ConQuito: análisis de capacidades.....	85
Imagen 8 ConQuito: estructura de la planificación	102
Imagen 9 ConQuito: articulación de la normativa	104
Imagen 10 ConQuito: estructura 2017 2018	106
Imagen 11 ConQuito: estructura 2019 2020	107
Imagen 12 ConQuito: estructura 2021 - 2022.....	108
Imagen 13 Mi primer empleo: análisis de capacidades	120
Imagen 14 Mi primer empleo: estructura operativa.....	136
Imagen 15 Empleo joven: análisis de capacidades	150
Imagen 16 Empleo joven: Mapeo de opciones de política para favorecer la inserción laboral juvenil	165
Imagen 17 Empleo joven: estructura operativa.....	168
Imagen 18 Mi primer empleo y Empleo joven: presencia en el organigrama	199
Imagen 19 Ciclo positivo de construcción de capacidades.....	204

Capítulo 1

Introducción

Tema de tesis

El Estado utiliza las políticas públicas para afrontar los problemas públicos, éstas deberían constituirse en un reflejo de las capacidades estatales y manifestarse en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios y su entorno, motivado en este caso, por la potencial disminución del número de desocupados (Sanguinetti, P. et al., 2015).

El no haberlo logrado expuso la complejidad del desempleo, se convirtió en un problema estructural que guarda relación, entre otros, con los siguientes aspectos: las bases legales existentes, el tipo de desempleo, el número y perfil de las personas en la desocupación, las características del territorio, la capacidad de generación empleo, el tiempo promedio en el desempleo y/o para obtener empleo.

Las características de la desocupación evidenciaron que las políticas públicas a utilizarse deben desarrollar un esfuerzo consistente en el largo plazo con acciones de corto y mediano plazo. Criterios técnicos y/o políticos, no adecuados, han logrado reducir los períodos de implementación de las políticas públicas de empleo y desempleo centrándolos en el corto y/o mediano plazo, pero principalmente han restringido y/o eliminado los mecanismos de coordinación y vinculación entre éstas, convirtiéndolas en sustitutas y no complementarias.

Solo si se conoce quiénes son los actores que diseñan y ejecutan las políticas públicas, cuáles son sus incentivos y cómo se relacionan e influyen entre ellos, se puede llegar a la implementación de políticas sociales eficientes, eficaces y sostenibles en cada país y contexto en particular. (Bonvecchi et al., 2015, p. xv)

Y es en los territorios donde se evidencian los efectos de las políticas públicas, la territorialización de las políticas públicas. “...plantea dos supuestos importantes. El primero, que fueron diseñadas desde fuera de los territorios y, el segundo, que hay problemas al tratar de aplicarlas, porque no resultaron adecuadas o viables en los territorios.” (Peralvo, 2019, p. 149).

La división político-administrativa del país establecida en la Constitución (Asamblea Nacional, 2008) fue estructurada para facilitar la administración del Estado en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, lo cual obliga a la necesaria coordinación de y entre los

diferentes niveles territoriales del país, generando dos niveles de política pública: la nacional y la territorial (Asamblea Nacional, 2008), las mismas que pueden complementarse y/o interponerse para afrontar problemas públicos como el desempleo.

Este doble nivel de política pública debería suponer el logro importante de resultados, sin embargo, la escasa coordinación y las diferencias políticas de las autoridades e instituciones acarrear el mal uso de recursos, por naturaleza escasos, con el consiguiente debilitamiento del proceso de creación, uso y fortalecimiento de las capacidades estatales que constituyen. “...un bien escaso, situación que obliga a las autoridades pública no solo a producirla, sino, a multiplicarla para evitar la decadencia del orden público y político, que deben preservar y conservar con respuestas efectivas.” (Uvalle, 2022, p. 27).

El régimen de desarrollo establecido en la Constitución estipula que éste es. “...el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.” (Asamblea Nacional, 2008, p. artículo 275). Y en concordancia el artículo 283 de la Constitución (Asamblea Nacional, 2008) señala lo siguiente. “El sistema económico es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin...”.

Resulta evidente, entonces, que las respuestas a las preguntas: ¿por qué hay capacidad? ¿para quién es la capacidad? y ¿capacidad para qué? deben girar alrededor del ser humano. Los resultados de la evaluación de capacidad no fueron alentadores, dejaron más dudas que certezas, perjudicando a los beneficiarios, en especial a los del segmento poblacional de 15 a 34 años, grupo importante debido al impacto intergeneracional e interterritorial que puede generar su desarrollo. Si se considera que la edad límite de jubilación es de 70 años, entonces su vida laboral tendrá una expectativa de entre 55 y 36 años. De ahí la importancia que las políticas públicas de empleo y desempleo busquen efectivamente reducir las desigualdades e incrementar las oportunidades. “...el desempleo juvenil compromete el desarrollo social y económico de generaciones futuras, cuestiona nuestra solidaridad intergeneracional, y genera tremendos desafíos de desarrollo para cada país, así como para la comunidad internacional.” (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 2).

La presente investigación aborda el análisis de la capacidad estatal a nivel nacional y territorial y su rol para afrontar el desempleo en el Distrito Metropolitano de Quito en el período 2018 - 2022, para lo cual se estudiaron dos políticas públicas nacionales implementadas por el

Ministerio del Trabajo: Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) y Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d), y otra ejecutada a nivel territorial por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito: Corporación Metropolitana para la Promoción Económica (ConQuito) (Concejo Metropolitano de Quito, 2003) (DM de Quito, 2014).

ConQuito, funciona como una agencia territorial de desarrollo, fue creada en el año 2003 y como parte de sus responsabilidades, además, implementó desde el año 2014 la política territorial de empleo joven. Mi primer empleo se ejecutó entre los años 2007 - 2021 y la última fase, que es la analizada, se desarrolló en el período 2018 - 2021, y se sustentó en la realización de pasantías y prácticas pre-profesionales (Ministerio del Trabajo, 2017d). Empleo joven se implementó entre 2018 y 2022, y su finalidad fue la creación de empleo joven basado en una compensación económica (Ministerio del Trabajo, 2018a).

Mi primer empleo y Empleo joven, nacional y territorial, tuvieron características similares y por la forma en que las que fueron elaboradas debía habérselas pensado como complementarias, el análisis sugiere que posiblemente fueron rivales, generando confusión entre los posibles beneficiarios, logrando el mal uso de recursos, y lo más importante, un casi nulo impacto en los beneficiarios en función del problema que debían afrontar. “...los procesos de gobernar deben incluir en las agendas institucionales estrategias de innovación que generen conocimiento relevante para mejorar las políticas públicas que incentiven el conjunto de los sistemas económicos.” (Uvalle, 2022, p. 24).

Las políticas públicas escogidas tuvieron en común dos temas: uno temporal identificado en la crisis sanitaria del Covid 19, y otro permanente vinculado con la sociedad del conocimiento y su impacto en las habilidades laborales, y que en esta investigación se vinculó con la denominada transición escuela – trabajo. “...desde una perspectiva de las políticas públicas, facilitar las transiciones entre los distintos niveles en la escuela, entre esta y el mercado laboral, y entre los diferentes empleos puede ser clave para el desarrollo de habilidades.” (Busso et al., 2017, p. 3).

La crisis sanitaria del Covid 19, en el intermedio del plazo analizado, limitó obviamente la asignación y uso de recursos, pero también sirvió como mecanismo de valoración de la eficacia y efectividad de las políticas públicas señaladas.

Planteamiento del problema

La sociedad del conocimiento ha promovido cambios en las competencias laborales afectando de diferente manera a los grupos poblacionales y a los territorios en los cuales se encuentran, ha forzado el desarrollo de nuevos modelos de negocio que crean y destruyen empleo, obligando al Estado a implementar políticas públicas no siempre exitosas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019; Weller, 2020b).

El Distrito Metropolitano (DM) de Quito es la capital del país, es el eje político, posee la más alta población, concentra en forma mayoritaria al sector público y es la segunda ciudad en el nivel de actividad económica privada, condiciones que lo convierten en un atractivo polo de desarrollo. “...los municipios pueden constituirse en instituciones locales eficientes para elaborar y materializar estrategias y programas tendientes a superar las situaciones de pobreza, medidas que se deben complementar con otras, encaminadas a asegurar un desarrollo económico urbano sostenible.” (Valicelli & Pesci, 2002, p. 10).

El desempleo es uno de los principales problemas públicos en el Ecuador y en el DM de Quito, trae consigo la eliminación de fuentes de ingreso, contaminando a otros ámbitos de la política pública, afectando a otras generaciones y fortaleciendo un círculo vicioso (Olavarria, 2007). El desempleo joven se ubica en el rango de 15 a 24 años y el adulto en el de 25 a 34 años, a agosto/2022 concentraron el 37.8% y el 28.2%, respectivamente del desempleo total, representando en conjunto el 66.0% de éste, a marzo/2018 concentraron el 70.8% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022).

Para agosto/2022, en relación a la Población Económicamente Activa (PEA), existieron 343,235 personas desempleadas, 4.0% de la PEA nacional, 117,018 se concentraron en el DM de Quito, 9.2% de su PEA y el 34.09% del total de desempleo (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022). Si se asume que el nivel de desempleo de los rangos de edad escogidos fue similar tanto a nivel nacional como para el DM de Quito, 37.8% desempleo joven y 28.2% el adulto, significa que a agosto/2022 de los 117,018 desempleados en el DM de Quito 44,232 estuvieron en desempleo joven y 32,999 en desempleo adulto.

La presente investigación se enmarca en el período 2018 – 2022 y se identifican tres etapas definidas por la crisis generada por el COVID 19: 2018 - 2019 antes, 2020 - 2021 durante, y 2022 después de la crisis. En este período la tasa de desempleo varió entre el 3.7% y el 4.0% a nivel nacional, y entre el 8.2% y el 9.2% en el DM de Quito (Instituto Nacional de Estadística y

Censos, 2022; Criterios Digital, 2022). Este comportamiento evidencia un problema estructural y no ocasional, siendo necesario. “...nuevos análisis sobre la naturaleza estructural de estos fenómenos, con vistas a comprender mejor su composición por competencias y edades y encontrar respuestas adecuadas.” (Organización Internacional del Trabajo, 2014, p. 92).

El desempleo obliga a la implementación de políticas públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida y las competencias laborales de la población (Asamblea Nacional, 2008). El artículo 325 establece que el Estado debe garantizar el derecho al trabajo lo que conlleva conseguir el pleno empleo y eliminar el desempleo (Asamblea Nacional, 2008). La utilidad de una política pública evidencia las capacidades estatales, el tamaño del Estado no determina su idoneidad, la misma se mide con la capacidad estatal lograda que se refleja en políticas públicas que solucionen y/o minimicen los efectos de los problemas públicos (Trujillo, 2021).

Un desafío de las políticas de productividad en las ciudades es que el efecto positivo que generen perdure en el tiempo una vez que la política concluya. Para ello, es necesario no solamente contar con un buen diseño sino también con una adecuada capacidad para gestionarlas. Esto presupone la disponibilidad de capacidad técnica (para identificar correctamente las fallas de mercado y los recursos inmovilizados), y política, institucional, organizacional, administrativa y de recursos técnicos y económicos para formular e implementar de manera sostenida en el tiempo, cada una de las intervenciones. En ese sentido, la calidad de las instituciones que gobiernan las ciudades es también un factor clave de la productividad urbana. Instituciones débiles pueden constituir un obstáculo en si mismo para que los determinantes de la productividad operen de manera adecuada. (Alves, P. & López, P., 2020, p. 12)

El problema planteado fue el siguiente: ¿Cómo se puede caracterizar la relación entre las capacidades estatales y las políticas públicas instrumentadas para enfrentar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito en el período 2018 - 2022 considerando los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales?

La hipótesis fue: Las capacidades estatales, administrativas y políticas, determinaron los resultados de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito

en el período 2018 - 2022 considerando los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales.

La evaluación de capacidades realizada evidenció un bajo nivel de relación entre éstas y las políticas públicas, en particular en los casos de Mi primer empleo y Empleo joven fue evidente que el Estado tuvo la seguridad de que el sólo planteamiento de éstas y la consiguiente asignación de recursos, principalmente financieros y humanos, iban a interactuar y funcionar perfectamente desde un inicio, sin considerar por ejemplo las limitaciones que el sector público ecuatoriano presenta en la gestión y uso de recursos financieros.

En los tres casos analizados, el Estado tanto a nivel nacional como local, DM de Quito, supusieron que las políticas públicas analizadas, al ser parte directa o indirectamente de las instituciones públicas principales: Ministerio del Trabajo y DM de Quito, iban a compartir y/o ser beneficiarias de las capacidades estatales que dichas instituciones ya pudieron haber desarrollado y aplicado.

El bajo nivel de relación desarrollada entre política pública y capacidad estatal determinó la existencia de dos brechas: la de capacidad administrativa y la de capacidad política. La primera no pudo compensar el impacto de la segunda, y en la brecha de capacidad política fue evidente que no se utilizó a los actores externos en forma oportuna y adecuada.

Preguntas de investigación

La Imagen 1 presenta la matriz metodológica utilizada en la presente investigación, y contiene las preguntas de investigación que guían este trabajo, que contiene cinco capítulos y las conclusiones: la introducción desarrollada en el capítulo 1, el estado del arte y el marco teórico en el capítulo 2, la comprensión del entorno en el capítulo 3, en el capítulo 4 se efectuó el análisis de las políticas públicas y de sus capacidades, y en el capítulo 5 se realizó la evaluación individual y comparativa de capacidad. Cada capítulo apoyó directa y/o indirectamente las respuestas a las preguntas de investigación, general y específicas, Imagen 2.

En base a la investigación documental realizada, el capítulo 2 desarrolló el estado del arte y el marco teórico, estructurados alrededor de los siguientes temas: las políticas públicas, el desempleo, la sociedad del conocimiento, el DM de Quito y las capacidades estatales. La discusión generada sirvió de base para el desarrollo de los capítulos 4 y 5.

Imagen 1

Matriz metodológica

Problema	Objetivos	Hipótesis	Preguntas de investigación	Variables
¿Cómo se puede caracterizar la relación entre las capacidades estatales y las políticas públicas instrumentadas para enfrentar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito en el periodo 2018-2022 considerando los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales?	General	Las capacidades estatales determinaron los resultados de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito en el periodo 2018-2022 considerando los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales.	¿De qué forma las capacidades estatales determinaron los resultados de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito en el periodo 2018-2022 considerando los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales?	La variable independiente son las capacidades estatales. La variable dependiente son las políticas públicas de empleo respecto de las capacidades estatales y de la sociedad del conocimiento
	ESPECÍFICOS			
	Analizar la literatura académica sobre capacidades estatales, sociedad del conocimiento y competencias laborales.		¿Qué son las capacidades estatales, de qué manera se construyen, fortalecen, evalúan y evidencian? ¿Cuáles son los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales?	
	Caracterizar las capacidades estatales, nacionales y locales, en la formulación de las políticas públicas de empleo para afrontar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito.		¿Cuáles fueron y cuáles deberían haber sido las capacidades estatales, nacionales y locales, en la formulación de las políticas públicas de empleo para afrontar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito.?	
	Caracterizar los aprendizajes obtenidos como consecuencia del desarrollo de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y el adulto en el DM de Quito		¿Cuáles fueron los aprendizajes obtenidos como consecuencia del desarrollo de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y el adulto en el DM de Quito?	

Nota. Elaboración propia

En el capítulo 3 se realizó el análisis del contexto en el cual se desarrollaron las políticas públicas escogidas, se sustenta en un amplio análisis cuantitativo distribuido en los siguientes temas: análisis de la estructura y características del desempleo, estudio del Distrito Metropolitano de Quito, y la exploración de la sociedad del conocimiento en el Ecuador y en el Distrito Metropolitano de Quito. Se utilizó información oficial de estadísticas publicadas por entes públicos y privados, adicionalmente se realizaron dos encuestas y dos grupos de entrevistas. Las encuestas se practicaron a empresas del sector privado, y a personas entre los 15 y 34 años que en los años 2018 y 2022 estuvieron en la desocupación en el Distrito Metropolitano de Quito. Las entrevistas se realizaron a ejecutivos de empresas del sector privado y a funcionarios de ConQuito.

Imagen 2

Relación de preguntas de investigación con capítulos

	Capítulos							
	2		3		4		5	
	Estado del arte y marco teórico		Comprensión del entorno		Políticas públicas y capacidades		Capacidades: ¿Porqué?, ¿Para quién? ¿Para qué?	
	En el estado del arte y marco teórico se realizó la investigación documental alrededor de los conceptos presentes en la investigación: las políticas públicas, el desempleo, la sociedad del conocimiento, el DM de Quito y las capacidades estatales.		Aborda el análisis cuantitativo y cualitativo de tres temas vinculados al territorio nacional: estructura y características del desempleo a nivel nacional y del DM de Quito, estudio del DM de Quito, y análisis de la sociedad del conocimiento en el Ecuador y en el DM de Quito		A partir de los capítulos 2 y 3 y complementando con la revisión de documentos oficiales, este capítulo analiza las políticas públicas escogidas y sus capacidades a partir de la matriz de identificación de capacidades y el ciclo de análisis de capacidad		El capítulo realiza la evaluación individual y comparativa de la capacidad estatal de las políticas públicas escogidas y la complementa con el análisis de ciclos positivos y negativos de capacidad	
Pregunta de investigación general	Relacionado	Apoyo	Relacionado	Apoyo	Relacionado	Apoyo	Relacionado	Apoyo
¿De qué forma las capacidades estatales determinaron los resultados de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito en el período 2018-2022 considerando los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales?	√		√		√		√	
Preguntas de investigación específicas								
¿Qué son las capacidades estatales, de qué manera se construyen, fortalecen, evalúan y evidencian? ¿Cuáles son los cambios que la sociedad del conocimiento produjo en las competencias laborales?	√		√			√		√
¿Cuáles fueron y cuáles deberían haber sido las capacidades estatales, nacionales y locales, en la formulación de las políticas públicas de empleo para afrontar el desempleo joven y adulto en el DM de Quito.?		√	√		√			√
¿Cuáles fueron los aprendizajes obtenidos como consecuencia del desarrollo de las políticas públicas para enfrentar el desempleo joven y el adulto en el DM de Quito?		√		√	√		√	

Nota. Elaboración propia.

El capítulo 4 titulado *Políticas públicas y capacidades*, se construye a partir de la adaptación de la matriz de análisis de capacidades de Freigedo et al. (2015), Imagen 3, que utiliza la clasificación de capacidades en políticas y administrativas (Repetto, 2004) (Rosas, 2008) y se complementa con el esquema de análisis de capacidad adaptado de Freigedo et al. (2015), Imagen 4.

Se analizaron las políticas públicas escogidas: ConQuito, ConQuito y el programa empleo joven, Mi primer empleo y Empleo joven, además de un estudio transversal de dos temas comunes a las políticas: la sociedad del conocimiento y la crisis sanitaria del Covid 19. Se utilizó el análisis del capítulo 3 y se complementó con otra información oficial de estadísticas y documentos publicados, principalmente por los entes públicos encargados de las políticas públicas, y algunos de origen privado.

Con la discusión e insumos de los capítulos 2, 3 y 4 se elaboró el capítulo 5 denominado *Capacidades: ¿Por qué?, ¿Para quién? ¿Para qué?* Inicia con un análisis del impacto del desempleo como desigualdad y la explicación de la metodología utilizada en la evaluación de la capacidad, para presentar los resultados individuales y el comparativo, que se complementaron con el análisis de ciclos positivos y negativos de capacidad a partir de Chudnovsky et al. (2018).

La Imagen 2 presenta la relación de las preguntas de investigación con cada uno de los capítulos, se considera como capítulo relacionado cuando constituyó la fuente principal para responder a las correspondientes preguntas, se identificó como capítulo de apoyo cuando aportó datos y/o información que pudieron ser complementariamente utilizados para responder a las preguntas.

Imagen 3

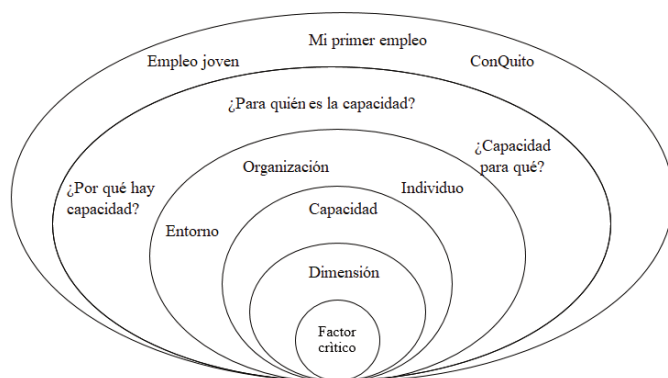
Matriz de análisis de capacidades

Periodo de análisis	20018 - 2022	Corporación para la promoción económica (CaeQuito)
Tipo de política pública	Local	
Cobertura territorial	DM de Quito	
Rango de edad	Cualquier edad	
Proceso de la política pública	Identificación y formulación del problema público: el desarrollo socio económico del DM de Quito debe considerar como eje central la capacidad de éste para generar empleo-productivo crear de riqueza	
	Formulación: la creación y mantenimiento de empleo se apoyó en cuatro grandes programas: agricultura urbana participativa (agrupar), capacitación y formación, emprendimiento y desarrollo empresarial, y, fomento de la innovación y competitividad.	
	Implementación: <i>Programa emprendimiento y desarrollo empresarial - Proyecto: fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento y el empleo en el DM de Quito, vinculado con la Ordenanza Metropolitana para fomentar y estimular el empleo y el emprendimiento joven en el Distrito Metropolitano de Quito ORD0007. Programa: fomento de la innovación y competitividad - Proyecto: fortalecimiento productivo a los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas para su vinculación al mercado</i>	
	Evaluación: capacidad descenta vs capacidad desarrollada	
Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores críticos
Política	Estructura política	Actores, recursos y fuentes de poder, participación.
	DM de Quito	Estructura política, capacidades, gestión de políticas públicas, colaboración y cooperación
	Vinculación con el entorno	Perfil beneficiario.
Administrativa	Institucional	Leyes y normas
	Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red.
	Recursos humanos	Número, distribución, acumulación y fomento del conocimiento
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, financiamiento, capacidad de intervención.

Nota. Elaboración propia.

Imagen 4

Esquema de análisis de capacidad



Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015).

Justificación de los casos de estudio

Las características de los problemas públicos determinan la individualidad de la capacidad estatal, reflejada en las políticas públicas que estructuran el modelo de desarrollo del país, este tiene como fin el mejoramiento permanente y sostenido de la calidad de vida de las personas, por tanto, se concluye fácilmente que las políticas públicas deberían ser complementarias y no sustitutas y/o rivales.

El primer obstáculo representa, entonces, la identificación clara y precisa de la cantidad y calidad de las políticas públicas necesarias. Argumento fácil de decir y difícil de conseguir por las dificultades técnicas, administrativas y políticas asociadas en la gestión del estado.

En la gestión de las políticas públicas intervienen muchas capacidades que conjuntamente implican el éxito de las intervenciones. Estas capacidades se relacionan con la calidad y la cantidad de los factores que se emplean en su producción (p.e., recursos financieros, recursos humanos e insumos intermedios) y con la tecnología que se utiliza para combinar dichos factores (p.e., la adopción de medios electrónicos para simplificar tareas, las prácticas gerenciales que incentivan el esfuerzo, o la definición de procesos y actividades que evitan duplicaciones). (Sanguinetti, P. et al., 2015, p. 20)

Las capacidades estatales determinan el enfoque, individual y global, que deben tener las

políticas públicas para afrontar la desocupación: las que generen empleo (creación y mantenimiento del empleo), las que eviten el desempleo (formación y protección en el empleo), y las que afronten el desempleo temporal y/o permanente (ayuda y protección en el desempleo) (Lahera, 2004).

La comprensión de esta clasificación constituye el insumo necesario para administrar eficaz y eficientemente el ciclo desempleo - empleo, evitando en lo posible que dicho comportamiento se repita de forma indefinida a nivel individual: desempleo - empleo - desempleo - empleo - desempleo - empleo. “Cuando los individuos ingresan en el mercado laboral como adultos, las consecuencias de toda una vida de acumulación deficiente de habilidades se ven reflejadas en su productividad en el trabajo.” (Busso et al., 2017, p. 5).

Si se considera viable el argumento de la cantidad necesaria y adecuada de políticas públicas, entonces no debería ser problema identificarlas para analizarlas, y si aún más se limita el escenario con determinadas variables: tipo de problema público, edad, territorio, temporalidad, entonces el número es relativamente bajo. “Para poder explicar las características de las políticas públicas es necesario conocer a los actores, sus incentivos y las reglas que guían sus interacciones.” (Bonvecchi et al., 2015, p. 6).

Preferentemente se han desarrollado políticas públicas para la creación de empleo, en esa línea estuvo Empleo joven, Mi primer empleo, creada para el desarrollo de pasantías y prácticas pre-profesionales y ayudar en el proceso de transición hacia el trabajo, no fue una política en el sentido estricto de creación de empleo y se la podría catalogar como una de las que evitan el desempleo (formación y protección en el empleo), y/o de las que afronten el desempleo temporal y/o permanente (ayuda y protección en el desempleo) (Ministerio del Trabajo, 2017d) (Ministerio del Trabajo, 2018a).

Mi primer empleo y Empleo joven, se constituyeron en el caballo de batalla utilizado por los gobiernos y el estado para procurar fomentar la creación de empleo joven en el rango de 15 a 34 años, y por ello, posiblemente, más políticas que técnicas. “...el potencial de las medidas de política de arrojar resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se debatan, se aprueben y se ejecuten.” (Bonvecchi et al., 2015, p. 17).

ConQuito, al funcionar como una agencia de desarrollo territorial bajo la influencia política y financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, dirigió

sus esfuerzos hacia las acciones que generaran empleo (creación y mantenimiento del empleo) el caso de Empleo joven, las que evitaran el desempleo (formación y protección en el empleo), y las que afrontaran el desempleo temporal y/o permanente (ayuda y protección en el desempleo), que constituyeron principalmente programas de capacitación y emprendimiento y lo logró con un relativo equilibrio entre lo técnico y lo político (Concejo Metropolitano de Quito, 2003) (DM de Quito, 2014).

Una alianza de cooperación es una estrategia de trabajo colaborativo entre actores que participan en calidad de socios pares y en pro de alcanzar un propósito común. Esto implica compartir responsabilidades y riesgos, así como potenciar sus capacidades, recursos y aportes para alcanzar mayores impactos o resultados. (Oleas et al., 2017, p. 100)

Resulta complejo y complicado tener políticas públicas que afronten en su totalidad la clasificación citada, de ahí la importancia de la complementariedad entre éstas, no solamente en su campo de acción sino con otras áreas de intervención, como fue el caso de los temas transversales de la crisis sanitaria del Covid 19 y de la sociedad del conocimiento.

El cambio institucional es siempre complejo, pero parece serlo más aún cuando se trata de la política social. Algunas de las razones sobresalientes son las siguientes: el número de involucrados en la política social es muy amplio, muchos de ellos no logran constituirse en actores políticos y la estructura de incentivos con la cual interactúan todos es por lo general difusa y contradictoria; los objetivos de la política social no suelen sustentarse en consensos amplios y fuertes, sino que están sometidos a la volatilidad de las coyunturas políticas y fiscales, siendo además poco delimitables y precisos; el peso de los legados de baja y/o mala institucionalidad es moneda corriente en las diversas áreas que componen la política social; los resultados de la política social suelen madurar en el largo plazo, lo cual choca de frente con la necesidad de ciertos actores de obtener impactos inmediatos para aumentar su poder relativo. (Repetto, 2004, pp. 19-20)

Metodología de la investigación

¿Por qué esta investigación? El desempleo está afectado constantemente por las variables del

entorno que lo generan y/o mutan en sus condiciones y características, siendo necesario antes de afrontarlo, entenderlo desde diversas ópticas, lo que siempre será enriquecedor desde el punto de vista teórico y de la satisfacción de necesidades, permitiendo actuar no sólo oportuna sino también eficazmente en el ciclo empleo - desempleo - empleo, o, empleo - desempleo desde el inicio de la vida laboral, 15 años, hasta lo que se puede considerar como la estabilización laboral, 34 años, este rango de edad concentró aproximadamente el 66% del total del desempleo (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022).

¿Para qué? El desempleo es un problema estructural y considerando la lentitud con la que el Estado suele reaccionar, se consideró necesario analizar las capacidades estatales requeridas para formular las políticas públicas que lo enfrenten. El no hacerlo implica tomar el riesgo de atacar un problema que cambia dinámicamente con la misma estructura de política pública.

¿Cuál es el beneficio? Con la investigación de las bases teóricas, complementada con la revisión de documentos e información oficial en bases de datos públicas y privadas, y la que se obtuvo por medio de entrevistas y encuestas en el DM de Quito, fue posible obtener y estructurar datos empíricos que permitieron entender las capacidades estatales requeridas para el desarrollo de políticas públicas para afrontar el desempleo. La investigación, se focalizó en el desempleo joven en el DM de Quito, sin embargo, los resultados y conclusiones de ésta también podrían ser utilizados para completar el análisis del desempleo a nivel nacional, y apoyar en el estudio del subempleo y empleo informal por las condiciones en las cuales se desarrollan (Pugliese, 2000).

Para el desarrollo de la presente investigación se utiliza como base el estudio de casos que. “...son investigaciones empíricas que permiten al investigador conocer un determinado fenómeno con el objetivo de determinar dinámicas que se desarrollan en contextos únicos.” (Trujillo, 2021, p. 32).

El análisis de los casos nace del interés de comprender la dinámica estatal para afrontar el problema del desempleo desde la perspectiva de la capacidad estatal y del territorio, para lo cual se analizaron las intervenciones realizadas a nivel nacional y territorial: Mi primer empleo, Empleo joven y ConQuito. Una vez planteado el estudio de casos se realizó una investigación cualitativa y cuantitativa para diagnosticar el nivel de desarrollo de la capacidad estatal y establecer el nivel de involucramiento, técnico y político, de los diferentes niveles del estado: nacional y territorial.

La revisión de datos cuantitativos se la realizó en función de estadísticas públicas oficiales y

privadas, que se combinaron con la realización de dos encuestas y dos grupos de entrevistas, que permitieron obtener información y/o datos, en algunos casos, complementarios a las estadísticas oficiales, y en otros casos constituyó un aporte de nuevos datos e información. Entre marzo y julio del año 2023 se encuestaron a 983 personas y 62 empresas, y se realizaron 11 entrevistas a ejecutivos de empresas privadas y a tres funcionarios de ConQuito. En un esfuerzo de complementariedad la investigación cualitativa se encaminó a la revisión de documentos oficiales públicos y/o privados vinculados con el tema de investigación, así como los referidos al respectivo análisis teórico y conceptual.

La investigación es descriptiva ya que pretendió conocer el rol del estado en el territorio para afrontar el problema del desempleo, lo que se logró al analizar en el período 2018 - 2022 las capacidades estatales en relación a los casos de estudio de las políticas ya citadas. Para lograrlo, a partir de la Matriz metodológica, Imagen 1, se utilizaron la matriz de análisis de capacidad, Imagen 3, y el esquema de análisis de capacidad, Imagen 4, lo que facilitó la vinculación entre los capítulos desarrollados y las preguntas de investigación, Imagen 2.

Capítulo 2

En este capítulo se desarrolló el estado del arte y el marco teórico alrededor de los temas involucrados en este trabajo: política pública, desempleo, sociedad del conocimiento, Distrito Metropolitano de Quito y capacidad estatal. Permitió identificar los conceptos utilizados en esta investigación, y se constituyó en un insumo para el desarrollo de los capítulos 4 y 5, además de apoyar la discusión alrededor de la pregunta general de investigación y la primera de las específicas. Esta estructura permitió delimitar no solamente el alcance teórico de esta investigación, sino también facilitar la búsqueda de información y datos estadísticos.

Estado del arte

Las políticas públicas

La Constitución (2008) establece que el mejoramiento de la calidad de vida y el cumplimiento de los derechos establecidos son los objetivos que deben cumplir las políticas públicas, para lo cual es. “...importante la delimitación del problema o conjunto de problemas, que afectan a la sociedad o un grupo social determinado, reconociendo las causas que lo originan y las consecuencias que tienen en la población y en el territorio.” (Mideplan, 2016, p. 6).

...el problema no va a ser el mismo durante todo el periodo de intervención y que a medida que la situación problemática va mejorando puede variar el problema, generarse uno nuevo o es necesario concentrarse en otros nudos críticos del problema, y, por lo tanto, la solución debe prepararse para esto. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 96)

La política pública es la herramienta por medio de la cual el Estado procura liderar la gestión del desarrollo, Aguilar (2015) la define como. “...un conjunto de acciones decididas por el gobierno en interlocución e interacción con la sociedad a fin de atender un problema público o realizar un objetivo de interés público” (p. 26).

...las políticas públicas no son solo la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno. Suponen también definiciones de estos problemas, postulación de relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para

orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen. (Jaime et al., 2013, p. 62)

La gestión de las políticas públicas ha de valorar dos aspectos: lo político y lo técnico, lo primero supone la capacidad para relacionarse con los demás actores y establecer mecanismos de coordinación y cooperación. Lo técnico es la habilidad para solucionar los problemas públicos (Torres-Melo & Santander, 2013). Lo técnico y lo político permiten entender y analizar la capacidad estatal que. "...alude a los factores que afectan la habilidad de las entidades públicas de diseñar políticas públicas y ponerlas en práctica de forma eficaz y eficiente." (Sanguinetti, P. et al., 2015, p. 20).

Cuando se tiene una opción de política seleccionada es necesario ver la capacidad de implementación. Es decir, las capacidades y recursos con que cuentan las entidades ejecutoras, como los factores del entorno que podrían afectar su correcta ejecución, para poder corregirlos y así facilitar la viabilidad de la opción de política. La capacidad de implementación se debe observar desde el punto de vista de las organizaciones gubernamentales que van a ejecutar la política pública. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 111)

El desempleo

A diciembre del año 2022 un aproximado de 364,509 personas estuvieron desempleadas a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022) y se cataloga como tales a las personas de 15 o más años que en un período de referencia. "...i) No tuvieron empleo, no estuvieron empleados la semana pasada y están disponibles para trabajar; ii) Buscaron trabajo o realizaron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores." (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022, p. 6).

La Organización Internacional del Trabajo define el desempleo como.

...el conjunto de personas, sobre una edad específica, que se encuentra sin trabajo y está disponible y buscando trabajo en un período de referencia. Dentro de este grupo se encuentran

las personas que se quedan sin empleo por despido o renuncia (cesantes) y los que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo (trabajadores nuevos). (González & Iturralde, 2006, p. 93)

El desempleo es un problema que en lo social genera y profundiza desigualdades, y en lo económico dificulta el proceso de desarrollo sostenible y de generación de riqueza. Constituye un problema complejo debido a las múltiples relaciones causa – efecto que pueden generar las variables involucradas, por ejemplo: la desocupación es voluntaria o forzada, los rangos de edad a los cuales más afecta, el tiempo que dura el estado desempleo, el perfil del desempleado, la informalidad laboral, la estructura productiva y la transición escuela – trabajo, la combinación de éstas y otras variables, conjuntamente con la capacidad de reacción de los actores, han logrado que el desempleo se convierta en un problema estructural que es.

...un desajuste entre los empleos que se ofrecen y los que se necesitan. Su causa ha de buscarse en una disparidad en el nivel de las calificaciones, la ubicación geográfica, los cambios sectoriales en los patrones productivos de los países, u otros factores estructurales similares. (Oficina Internacional del Trabajo, 2014, p. 5)

Ramírez-Guerrero (2002) identifica la brecha de competencias como el eje común del problema del desempleo joven y adulto, y la define como. “... la falta de correspondencia estructural entre la oferta de calificaciones de la oferta laboral y aquella que es requerida por la demanda en el mercado de trabajo (p.10).

Se comprenderá por competencia el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que permiten a los individuos realizar una actividad o tarea de manera adecuada y sistemática, y que pueden aprenderse, adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje (OCDE, 2017) y por habilidades la aplicación y utilización de conocimientos para analizar y realizar tareas, resolver problemas, comunicarse y relacionarse con otros (CEDEFOP, 2014; Lagunar, 2016). (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, p. 11)

El mercado laboral permite y facilita la generación de ingresos monetarios, así como también

es el punto de aglutinación de desigualdades como las educativas, las de formación, así como las de género y edad (Organización de los Estados Americanos, 2011), éstas, y otras condiciones han convertido al desempleo en una condición prácticamente indefinida (Neffa et al., 2014). “En este conjunto de desigualdades, las capacidades institucionales tienen un papel central para romper los círculos viciosos de desigualdades que se refuerzan o para activar mecanismos que permitan mitigarlas.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 44-45).

Observando el conjunto de problemas y desafíos a los que aún se enfrenta la política social latinoamericana, es claro que una parte importante de los mismos está asociada a las carencias y déficits de capacidades administrativas y políticas. En suma, se trata de volver la mirada al clásico tema de la capacidad estatal. (Repetto, 2004, p. 6)

La sociedad del conocimiento

El desarrollo sostenido y sostenible se sustenta en procesos de generación riqueza que están vinculados a los recursos disponibles y la forma en que se los utiliza. El conocimiento se ha constituido en el principal recurso, la rapidez con la cual se crea y transmite genera cambios importantes en las habilidades y capacidades laborales, lo que motiva cambios en el perfil del empleo y del desempleo.

La Sociedad de la Información y el Conocimiento es la fase vigente del desarrollo económico y social, se caracteriza por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y gobiernos) para gestionar el conocimiento derivado del acceso instantáneo a la información pertinente, desde cualquier lugar y en cualquier forma. (Acevedo Borrego et al., 2014, p. 10)

En la década de 1980 se empieza hablar de la sociedad del conocimiento y de la economía basada en el conocimiento. “...se la concibe como el desplazamiento de la producción de bienes a la producción de ideas, lo que supone el tratamiento de información.” (Terán - Cano, 2018, p.149). “La economía del conocimiento es el análisis del comportamiento y los hechos relacionados con la aplicación económica del saber.” (Cantú-Martínez, 2017, p. 1). “En definitiva, se trata de los efectos que la economía del conocimiento está generando en la construcción de la sociedad del conocimiento.” (Vilaseca et al., 2002, p. 4).

Para Acevedo Borrego et al. (2014) el eje de la sociedad del conocimiento se concentra en. “...el cambio y aprendizaje para crear competencias a partir de la gestión del conocimiento y el capital intelectual en las organizaciones.” (p. 10). La combinación de conocimiento y tecnología está logrando, cada vez con mayor rapidez, la generación, modificación y/o destrucción de empleo y con ello el consecuente impacto en las competencias laborales tales como: toma de decisiones, manejo adecuado de la transición escuela – trabajo, trabajo remoto y capacitación constante. El resultado es una brecha de competencias laborales cada vez más importante que compromete a los ya ocupados y perjudica aún más a los desocupados, las empresas en su ámbito de influencia y en función de sus intereses la pueden cerrar, sin embargo, queda un grupo importante y numeroso, principalmente de desempleados, a los cuales ya no es necesario solamente darles la oportunidad de empleo sino además opciones de desarrollo y mejora de competencias laborales, un doble problema público.

El concepto de competencia surge de la necesidad de valorar no sólo el conjunto de los conocimientos apropiados (saber) y las habilidades y destrezas (saber hacer) desarrolladas por una persona, sino de apreciar su capacidad de emplearlas para responder a situaciones específicas, resolver problemas de manera eficiente y adaptarse y desenvolverse en un mundo cambiante y competitivo. (Hernández et al., 2017, p. 47)

Acemoglu & Robinson (2012) destacan que la calidad de las instituciones, es decir de sus integrantes, marca la diferencia en la aplicación de las políticas públicas que son elaboradas y ejecutadas por personas que poseen brechas de competencia laboral que afectan a la capacidad estatal. “Instituciones débiles pueden constituir un obstáculo en sí mismo para que los determinantes de la productividad operen de manera adecuada.” (Alves & López, 2020, p. 12).

Una sociedad del conocimiento se refiere al tipo de sociedad que se necesita para competir y tener éxito frente a los cambios económicos y políticos del mundo moderno. Asimismo, se refiere a la sociedad que está bien educada, y que se basa en el conocimiento de sus ciudadanos para impulsar la innovación, el espíritu empresarial y el dinamismo de su economía. (OAS :: Sociedad del Conocimiento, s. f.)

Distrito Metropolitano de Quito

El Informe Brundtland en García & Godínez (2015) señala que. "El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades" (pp. 2–3). Castaño (2013) identifica tres pilares que constituyen la base del desarrollo sustentable: lo económico, lo social y lo ambiental. Lo económico demanda que las personas puedan beneficiarse de la redistribución de la riqueza generada en la economía, entre otros medios, por el acceso a fuentes de trabajo en las circunscripciones territoriales (Pérez et al., 2019).

Los distritos metropolitanos como regímenes especiales son parte de la organización territorial del Estado (Constitución, 2008). En el Distrito Metropolitano (DM) de Quito el concejo metropolitano es un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) que ejerce las competencias legalmente asignadas en el contexto de. "...autonomía política, administrativa y financiera..." (Asamblea Nacional, 2008, art 238) y con base en los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Asamblea Nacional, 2008).

La Constitución establece el sistema nacional de competencias como uno de los pilares para lograr los objetivos del modelo de desarrollo vigente, este especifica las competencias que deben ser asumidas por cada territorio a nivel nacional, regional y local, deben ser trabajadas bajo los principios de autonomía, coordinación (trabajo articulado de los GADs), complementariedad (vincular los planes de desarrollo locales y nacional) y subsidiariedad (privilegiar la gestión de las políticas públicas en los niveles de gobierno más cercanos a la población) (Asamblea Nacional, 2010b).

El sistema nacional de competencias se define como. "...el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno..." (Asamblea Nacional, 2010b, artículo 108). Las competencias se definen como. "...capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector." (Asamblea Nacional, 2010b, artículo 113). Estas pueden ser exclusivas y concurrentes, las primeras corresponden a un sólo nivel de gobierno, las concurrentes son asignadas a varios niveles de gobierno que las deben gestionar. Las exclusivas pueden gestionarse en forma concurrente de ser el caso (Asamblea Nacional, 2010b).

Las competencias se ejercen a través de facultades que son. "...atribuciones para el ejercicio

de una competencia por parte de un nivel de gobierno.” (Asamblea Nacional, 2010b, artículo 116).

Entre las competencias exclusivas que tiene asignadas el Estado central se destaca la siguiente. “5) Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.” (Asamblea Nacional, 2008, artículo 261). Dos de los objetivos de la política económica son los siguientes. “...6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.” (Asamblea Nacional, 2008, artículo 284). En complemento el artículo 325 determina que el Estado garantizará el derecho al trabajo para lo cual. “...impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.” (Asamblea Nacional, 2008, artículo 326).

El artículo 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) (Asamblea Nacional, 2010b) determina que los GADs de los Distritos Metropolitanos asumirán las competencias detalladas para los gobiernos cantonales. Los artículos 264 de la Constitución (Asamblea Nacional, 2008) y 55 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010b) establecen como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales la planificación del desarrollo cantonal. “...los municipios pueden constituirse en instituciones locales eficientes para elaborar y materializar estrategias y programas tendientes a superar las situaciones de pobreza, medidas que se deben complementar con otras, encaminadas a asegurar un desarrollo económico urbano sostenible.” (Valicelli & Pesci, 2002, p. 10).

Amparado en las competencias que le corresponden y en su autonomía administrativa el Concejo Metropolitano de Quito (2003). “...constituyó la Corporación de Promoción Económica CONQUITO, como la Agencia Metropolitana de Promoción Económica.”. Que se convierte en una alianza público-privada en forma de agencia de desarrollo, para implementar las políticas públicas territoriales elaboradas por el DM de Quito. El artículo 2 de los Estatutos estableció.

Esta Corporación tiene como objetivo fundamental la promoción del desarrollo socioeconómico y competitivo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia, así como el apoyo a las políticas nacionales de equidad territorial y de fomento productivo, mediante la concertación de actores públicos, privados, academia y sociedad Civil, para incentivar el emprendimiento la producción local, distrital y nacional, la

productividad y competitividad sistémicas, la acumulación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico en el aparato productivo y comercial, la inserción estratégica en la economía regional y mundial y los objetivos que apoyen sus lineamientos estratégicos fundacionales. (ConQuito, 2015)

Capacidades estatales

El Estado tiene la responsabilidad de definir cuáles son los problemas públicos que debe afrontar, por lo que debe precisar que capacidades posee y cuáles son las que necesita para diseñar, implementar y gestionar las políticas públicas, que utilizando los recursos estructuren un modelo de desarrollo sostenido y sostenible que efectivamente pueda hacer frente al desempleo.

Se parte de la idea de que la capacidad estatal es la habilidad de los organismos estatales para alcanzar los fines que les fueron asignados. Dicha aptitud es entendida a partir de la existencia de un conjunto de componentes, entre los cuales se encuentran los recursos humanos, organizacionales, financieros y legales, entre otros. (Gilio, 2016, p. 231)

El artículo 84 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010b) establece las funciones del gobierno del distrito metropolitano, se destaca la siguiente. “Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.” Varias de las políticas públicas metropolitanas pueden ser implementadas por ConQuito a través de las respectivas ordenanzas municipales (Concejo Metropolitano de Quito, 2003).

...si se desea analizar la capacidad institucional de un gobierno local para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. (Rosas, 2008, p. 127)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010, p. 2) define la capacidad como. “...la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver

problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”. Repetto (2004) define las capacidades estatales como.

...la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (p. 6)

“...una de las definiciones más claras acerca de capacidad, desde una perspectiva institucional, es la que ofrecen Grindle y Hilderbrand quienes mencionan que esta es la “habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (González Bazaldua, 2021, p. 13). Para Migdal (1988) en Rave (2020) la capacidad estatal. “Es la habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (p. 88).

Repetto (2004) clasifica las capacidades estatales en administrativas y políticas. Relaciona la capacidad administrativa con aspectos tales como. “...importancia de contar con un aparato estatal de calidad”. “...necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en carrera de mérito y bien incentivados material y simbólicamente.” (pp. 11–12). La política es la capacidad. “...para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.” (Repetto, 2004, p. 12).

Rosas (2008) define las capacidades administrativa y política. “La capacidad administrativa hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización.” (p. 128). “La capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.” (Rosas, 2008, p. 129).

Grindle (1996) en Completa (2017) sostiene que el desempeño del Estado depende de cuatro

tipos de capacidades estatales: institucional y política (capacidad política), técnica y administrativa (capacidad administrativa) (Repetto, 2004; Rosas, 2008; Completa, 2016).

...la capacidad institucional, que refiere a la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; la capacidad técnica, entendida como la habilidad para administrar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública; la capacidad administrativa, que refiere a la habilidad de los estados para proveer bienes y servicios y la capacidad política, definida como la habilidad de los estados para tomar en cuenta demandas de la sociedad. (Completa, 2017, p. 118)

Las restricciones institucionales fomentan o desalientan ciertos tipos de Atributos de los procesos de toma de decisiones que permiten o impiden el surgimiento de Capacidades de gobierno que influyen en la habilidad de los gobiernos para realizar Elecciones estratégicas en materia de políticas que ejercen influencia, pero que no necesariamente determinan la calidad de Resultados sociales y económicos asociados con las políticas (Kent & Rockman, 2015). "...la capacidad de gobierno se presenta como una dimensión constitutiva de la capacidad estatal que puede y necesariamente debe ser ampliada de manera continua a través del uso de herramientas de gestión, entre las cuales destaca la planificación estratégica." (Completa, 2016, p. 65).

Kent & Rockman (2015) sugieren las capacidades que debe tener un gobierno y pueden ser agrupadas en capacidades administrativas y políticas conforme Repetto (2004) y Rosas (2008). Es posible considerar como capacidades administrativas a las siguientes: centrarse en recursos, innovar cuando las políticas anteriores han fallado, coordinar objetivos contradictorios en un todo coherente, garantizar la implementación eficaz de las políticas de gobierno una vez que han sido elegidas, asegurar la estabilidad de las políticas (Kent & Rockman, 2015).

Es factible vincular como capacidades políticas las siguientes: establecer y mantener prioridades entre las muchas demandas contradictorias que reciben, ser capaces de imponerles las pérdidas a los grupos poderosos, representar los intereses difusos y no organizados, además de aquellos que están concentrados y bien organizados, asumir y conservar los compromisos internacionales en el campo del comercio y de la defensa nacional con el fin de asegurar su bienestar en el largo plazo; sobretodo, manejar las escisiones políticas para garantizar que la

sociedad no opte por una guerra civil (Kent & Rockman, 2015).

Repetto (2004), Grindle y Hilderbrand en Gonzalez Bazaldua (2021), Migdal (1988) en Rave (2020) y Kent & Rockman (2015) enfocan las capacidades estatales como un proceso, lo que es consistente con las características que Martínez (2013) en Gonzalez Bazaldua (2021) detalla que deben tener las capacidades estatales.

1) no son estáticas; 2) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; 3) son susceptibles de debilitamiento o destrucción; 4) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; 5) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales, y 6) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos. (p. 16)

“...hay pocas investigaciones que valoren la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas.” (Rosas, 2008, p. 20). “Un diagnóstico de capacidades es un análisis de las capacidades deseadas en comparación a las capacidades existentes.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, p. 3).

Oszlak (2014) en Gilio (2016) define el déficit de capacidad institucional como la ausencia de. “...disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación interinstitucional y manejo profesional de carrera funcionarial (Oszlak, 2014: 3).” (p. 234).

Gonzalez Bazaldua (2021) conceptualiza el déficit o brecha de capacidad. “...consiste en conocer el estado actual de las capacidades que posee un ente y detectar cuáles son las capacidades requeridas para que dicho ente lleve a cabo una función o tarea.” (p. 28), además señala que. “...para conocer la brecha es totalmente indispensable medir el estado de una capacidad en un momento dado y establecer el nivel de capacidad que se requiere para desempeñar cierta función.” (p. 30)

Tobelem (1992) en Completa (2017) agrupa sus seis brechas de capacidad estatal en relación a los ambientes macro y micro institucional, criterio similar utilizado por Oszlak & Orellana (1991) que plantean las siguientes.

a. Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”. b. Déficit relacionados

con relaciones interinstitucionales. c. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones. d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas. f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas. (Oszlak & Orellana, 1991, pp. 7–8)

Tobelem (1992) en Gonzalez Bazaldua (2021) establece seis brechas de capacidad.

...ambiente macro institucional: 1) la estructura de relaciones de poder; 2) las reglas de juego de base constitucional y legal; 3) la estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones, y 4) los temas relacionados con el servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal. ... ambiente micro institucional: 1) la dinámica organizacional y el conocimiento, y 2) las habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes hasta operarios. (Gonzalez Bazaldua, 2021, p. 29)

La clasificación de brechas de capacidad de Oszlak & Orellana (1991) y de Tobelem (1992) en Gonzalez Bazaldua (2021) son similares, la diferencia radica en que Tobelem (1992) incorpora la brecha en la estructura de relaciones de poder, que no la tiene Oszlak & Orellana (1991) quienes a su vez incorporan las de los déficits relacionados con la capacidad financiera y física que no la tiene Tobelem (1992).

Bernazza et al (2015) aseguran que el uso de indicadores es adecuado para la evaluación de las capacidades estatales considerando que es factible. “...desagregar la capacidad estatal en indicadores que pueden demostrar su mayor o menor presencia.” (p. 24), planteamiento que es consistente con Gonzalez Bazaldua (2021) quien señala que para determinar una brecha de capacidad estatal es necesario saber cómo está o estuvo dicha capacidad en un momento determinado.

Bernazza et al (2015) estructuran diez indicadores que son evaluados considerando sus componentes: proyecto de gobierno, liderazgo, diseño estructural, empleo público, diseño procedimental/innovación tecnológica, comunicación institucional, aspectos fiscales y gestión financiera, compras/ contrataciones/ inversiones/ infraestructura pública, interinstitucionalidad, y evaluación (Bernazza et al, 2015). “Los componentes de cada indicador se vinculan a: recursos

financieros, recursos humanos, insumos tecnológicos, estructuras institucionales coherentes y la participación ciudadana que complementa los sistemas de rendición de cuentas internos y que permiten transparentar las políticas públicas, entre otros.” (Gilio, 2016, p. 234).

Trujillo (2021) precisa que la capacidad administrativa puede ser evaluada con los siguientes indicadores: número de personal por política pública, número de beneficiarios por política pública, recursos asignados por política pública, estructura de coordinación, y, período promedio para obtener resultados. La capacidad política es posible analizarla mediante: calidad democrática, capacidad de negociación, nivel de representación política del gobierno, mecanismos de participación, instrumentos de control y rendición de cuentas, mapeo de actores (Trujillo, 2021) (Rosas, 2008).

...el desarrollo de capacidades se puede entender como la obtención o generación de conocimientos o habilidades por parte de un ente (individuo, organización, institución o sociedad) como resultado de la combinación de otras capacidades y recursos. Este proceso toma como punto de partida el nivel de capacidad en un momento dado y tiene como objetivo, en un primer momento, poseer una nueva capacidad para, posteriormente, llevar a cabo la tarea específica para la cual se desarrolló. (Gonzalez Bazaldúa, 2021, p. 35)

La construcción, mantenimiento y fortalecimiento de las capacidades estatales requiere de la existencia de recursos financieros, en esa línea Gilio (2016) argumenta la necesidad de estructurar indicadores que permitan evaluar la capacidad extractiva fiscal vinculados principalmente con las finanzas públicas: autonomía financiera, autofinanciamiento, resultado presupuestario, y modelo de equidad territorial.

Chudnovsky et al. (2018) plantea la construcción y evaluación de la capacidad estatal a través de la identificación de ciclos positivos y negativos de capacidad, en los cuales analiza el comportamiento de cuatro componentes: 1) capacidad de servicio civil, 2) capacidad organizacional y de alcance, 3) capacidad política horizontal, y 4) capacidad política vertical y presupuestaria. Las capacidades 1) y 2) son asimilables a la capacidad administrativa, y la 3) y 4) a la capacidad política (Repetto, 2004; Rosas, 2008; Completa, 2016).

El análisis de ciclo positivos y negativos constituye un ejercicio complementario a los criterios de evaluación de capacidad ya mencionados, algunos de los cuales se sustentan en el

uso de indicadores (Gonzalez Bazaldua, 2021; Trujillo, 2021; Rosas, 2008).

Reconociendo que siempre nos enfrentamos con limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo, se recomienda seleccionar de la capacidad administrativa (en la cual se incluyen los niveles micro y meso) y de la capacidad política (en donde se contempla el nivel macro) aquellas formas que pudieran ser relevantes o clave para el desarrollo de aquella capacidad institucional que requiere un gobierno para que una política pública sea exitosa. Seleccionar formas de expresión de la capacidad institucional permite realizar un examen y escrutinio minucioso de la capacidad institucional de un gobierno en un entorno o situación únicos. (Rosas, 2008, pp. 123–134)

Marco teórico

La Constitución (Asamblea Nacional, 2008) establece que el mejoramiento de la calidad de vida y el cumplimiento de los derechos establecidos, son objetivos que deben cumplir las políticas públicas como mecanismos de la actuación deliberada del Estado para afrontar y resolver los problemas públicos que son dinámicos, interdependientes y subjetivos (Jaime et al., 2013; Olavarría, 2007), constituyen el vínculo con la sociedad y facilitan la obtención de información para que la administración pública se mantenga conectada a la realidad (Martín-Castilla, 2005), implican la coordinación del Estado con otros actores a través de la provisión y uso de recursos (Jaime et al., 2013).

Los recursos que el Estado posee habitualmente son fijos, permanentes y generales, y determinan las capacidades estatales, lo cual no significa que las capacidades estatales sean invariables, se espera que sean dinámicas, que se puedan construir y/o destruir, que sean específicas y no generales. A partir de las definiciones de Repetto (2004) y Rosas (2008) es posible entender la capacidad estatal como el acierto del Estado para solucionar los problemas públicos con el máximo valor social posible enfocado en áreas específicas de acción a nivel nacional, regional y/o local (Trujillo, 2021; Rosas, 2008; Gilio, 2016).

En relación a la intervención estatal motivada por el desempleo Terán - Cano (2018) y Álvarez & Alderete (2019) consideran que el estado debe generar políticas activas para desarrollar el mercado de trabajo por medio de la construcción, desarrollo y mantenimiento de las competencias laborales, mejorando la calidad de vida de las personas permitiendo a las

empresas acceder a recursos productivos (Jusidman, 1971). Repetto (2004) considera importante tomar en cuenta el número de actores, sus intereses influyen en la complejidad de la política pública y debilitan su estabilidad, con el consiguiente mal uso de recursos y su impacto en la capacidad estatal.

Rosas (2008) complementa el argumento resaltando la importancia de evaluar si los territorios y sus respectivos gobiernos, en este caso el Distrito Metropolitano de Quito, poseen las capacidades estatales necesarias para resolver los problemas públicos, muchos de los cuales son comunes y se atacan desde la perspectiva de una única política pública nacional, evidenciando la necesidad de la coordinación entre los diferentes niveles estatales para disminuir los errores en la política pública.

El artículo 84 del COOTAD establece las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, se destaca la siguiente. "...a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales." (Asamblea Nacional, 2010b). Esta función implica la territorialización de las políticas públicas, al respecto se rescata la opinión de Peralvo (2019).

¿Qué políticas públicas son territorializables? Recordemos que las políticas de Estado (siempre supondremos el proceso participativo para la construcción de la agenda y la implementación de la PP) pueden tener una implicación territorial, aunque no necesariamente su territorialización implica la participación activa de los actores. (p. 182)

Desde la perspectiva legal, la Constitución (Asamblea Nacional, 2008) obliga a la existencia de mecanismos de coordinación entre los territorios, respecto del desempleo el artículo 325 estableció que el Estado garantizará el derecho al trabajo para lo cual. "...impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo." (Asamblea Nacional, 2008), lograrlo implica una caracterización, o posiblemente más de una, del problema público del desempleo que facilite la identificación del tipo de política pública a desarrollar.

Ramírez-Guerrero (2002) considera que no identificar adecuadamente el problema de la desocupación fomenta una mayor presión en las finanzas públicas para proveer una cantidad mayor, de la necesaria, de bienes y servicios públicos. Debido a ello las políticas públicas para

enfrentar el desempleo deben enfocarse en: reformar el ambiente de negocios, mejorar la competitividad, fortalecer los medios de subsistencia, potenciar fuentes de empleo, desarrollar capacidades, y generar infraestructura (Silva, 2017; Torres-Melo & Santander, 2013).

Lanas (2016) y Lahera (2004) consideran importante tener políticas públicas de empleo pasivas y activas, las primeras están dirigidas a mantener algún nivel de ingreso en la población desempleada, las activas se diseñan para crear y mantener empleo, formar y proteger en el empleo, evitar o disminuir las situaciones de desempleo, y adaptar la oferta y demanda de empleo. Para lo cual consideran que debe cumplir con los siguientes objetivos: reforzar la diafanidad del mercado laboral, fomentar el empleo estable, perfeccionar los recursos humanos, promover la creación y acceso a puestos de trabajo y prestar atención a los sectores menos atendidos.

Desde otra perspectiva, entonces, la falta de destreza de los actores en el mercado laboral determina las características del desempleo: las competencias laborales que motivaron el desempleo y las necesarias para conseguir empleo, las capacidades estatales existentes y requeridas, el origen: voluntario y/o forzoso, la duración: repetitivo, de reconversión y de exclusión, el tipo: coyuntural, estacional, friccional o estructural, y las condiciones que facilitan o limitan el acceso al mercado laboral (López, 2022a; Neffa et al., 2014; Pugliese, 2000; González & Iturralde, 2006).

Es importante no perder de vista el desfase existente entre la cantidad de población, joven y adulta, y el número real de oportunidades laborales que se pueden generar, no existe evidencia válida que permita asegurar que dicha brecha pueda ser técnica y eficientemente eliminada o al menos minimizada. En relación a la estructura poblacional, a diciembre del año 2022 el desempleo joven representó el 68.8% del total de desempleo (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022).

Si la preocupación de los investigadores y de quienes elaboran políticas se centra en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, existen buenas razones para ampliar la definición estándar de “juventud” (grupo de edad de 15 a 24 años) al grupo de edad de 15 a 29 años. (Organización Internacional del Trabajo, 2014, p. 8)

Aglutinar el desempleo en grupos de edad facilita su análisis y comprensión, dichas

agrupaciones favorecen la creación de patrones de comportamiento en el ciclo empleo - desempleo - empleo. El desempleo joven se encuentra en el rango 15 a 34 años, que contiene a los segmentos de 15 a 24 y de 25 a 34 años utilizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022) para presentar sus estadísticas.

...las cifras de desempleo juvenil continuarán creciendo globalmente por los próximos cincuenta años, debido sobre todo al efecto de las tasas de crecimiento de la población joven en los países en desarrollo, donde aún no se ha alcanzado la transición demográfica o donde ella es muy reciente. (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 4).

Harari (2018) enfatiza en la obligación del desarrollo de nuevos modelos sociales y económicos que tengan como objetivo el favorecer a las personas y no los empleos. El desempleo es la evidencia de una desigualdad que afecta a la gestión del desarrollo, este implica la habilidad para acceder a nuevos recursos y al mismo tiempo usar los existentes en forma eficiente y eficaz, lograrlo significa utilizar el conocimiento como eje central en la administración de recursos, éste se convierte en un recurso cuando se lo genera, aplica y transfiere, una forma de lograrlo es trabajar en la transición escuela - trabajo.

Stiglitz & Greenwald (2014) recalcan la necesidad de no usar las recetas empleadas en los países en desarrollo, al igual que Harari (2018) insisten en desarrollar un proceso propio de conocimiento para apalancar la productividad, el crecimiento económico y motivar la construcción de competencias laborales (Terán - Cano, 2018; Álvarez & Alderete, 2019), este tipo de desarrollo favorece la creación y mantenimiento de las capacidades estatales.

Chaparro (2001) identificó como una de las características de la sociedad del conocimiento a éste como un factor de desarrollo y progreso, reflejado entre otros aspectos, en la transición escuela - trabajo. Otras particularidades fueron: el pensamiento estratégico y prospectivo (impacto y resultados), la apropiación social del conocimiento (bien público), y los procesos de aprendizaje social (crear y fortalecer habilidades y capacidades) (Chaparro, 2001). Si se consideran a las políticas públicas como resultados de los mecanismos de participación social, entonces es lógico pensar que las características mencionadas deberían reflejarse y ser parte de las políticas públicas (Peralvo, 2019), entonces de acuerdo a Lanás (2016) y Lahera (2004) estas características serían, entre otras, las que correspondan a una política pública activa de empleo.

En consideración de lo anterior, y siguiendo a Torres-Melo & Santander, (2013), es posible argumentar que los elementos de las políticas públicas abarcan: la estrategia, los planes, programas, proyectos y acciones. Definiendo, de alguna forma, las funciones a cumplir en los diferentes niveles de gobierno, favoreciendo la identificación, construcción y mantenimiento de las capacidades estatales que permiten explicar, en parte, los resultados obtenidos de una determinada política pública.

Es importante notar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) y Rosas (2008) identificaron que el análisis de capacidad debe realizarse alrededor de dos ejes: capacidad para qué (desarrollo humano) y capacidad para quienes (instituciones, organizaciones e individuos). González Bazaldua (2021) al considerar estos ejes estimó que la capacidad estatal debe generar acciones efectivas, eficientes y sostenibles, y no confundir desempeño con capacidad estatal, ésta se vincula al potencial del Estado en el largo plazo, es consecuencia de la interacción de las variables que intervienen en el funcionamiento del Estado, determina su nivel de legitimidad como guía del modelo de desarrollo, y se evidencia en aspectos tales como: seguridad jurídica, finanzas públicas, rendición de cuentas, calidad de la burocracia, madurez de la democracia, estabilidad y resultados de la política pública (Trujillo, 2021; Rosas, 2008; Gilio, 2016; Repetto, 2004).

Los siguientes criterios facilitan la evaluación de las políticas públicas: pertinencia (hacer lo correcto), eficacia (lograr los objetivos), impacto (resultados obtenidos), eficiencia (economía de costos) y sostenibilidad (duración de los resultados positivos) (Mideplan, 2016). El análisis, si se realiza, ha estado orientado principalmente a los resultados obtenidos, aislando un examen que permita determinar si el Estado, en todos sus niveles, tuvo las capacidades estatales requeridas para implementarlas, además, si este examen se realiza, generalmente se supone en forma equivocada que las capacidades de los gobiernos regionales y locales son las mismas que las del estado central (Rosas, 2008), haciendo notar el problema de la territorialización de las políticas públicas, respecto del cual Peralvo (2019) señaló que.

...la territorialización de las políticas, plantea un desafío que va mucho más allá de pensar en cómo aplicar las políticas públicas nacionales en el territorio. Se trata de pensar una nueva forma de formularlas, de encontrar la forma de construirlas con los territorios. (p. 150)

El fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y la renovada importancia que adquieren las capacidades estatales generan una brecha de gestión, debido a que el fortalecimiento se deriva del entramado legal en tanto que las capacidades son consecuencia de la gestión de los gobiernos locales, la capacidad estatal surge de las variables que la entidad pública puede controlar, las que a su vez son determinadas por las funciones a realizar (Gilio, 2016), para el caso del país el artículo 29 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010b) estableció que. “El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.”

A partir de las funciones integradas de los gobiernos autónomos descentralizados se establecen cuatro facultades consideradas como las capacidades universales que cada nivel de gobierno debe implementar para gestionar el ciclo de las políticas públicas. Estas son: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y gestión, pueden ser ejercidas en forma concurrente a excepción de la rectoría que es la capacidad para emitir políticas públicas. “...que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental.” (Asamblea Nacional, 2010b, artículo 116).

Para su análisis la capacidad estatal se puede clasificar en administrativa y política. La administrativa trabaja en los niveles micro (individuo) y meso (organización), se vincula con el funcionamiento de la burocracia pública al analizar factores tales como: capacidad técnica, recursos humanos, estructura y funcionamiento institucional, capacidad financiera, y determina el nivel de liderazgo del Estado en la solución de los problemas públicos (Repetto, 2004; Rosas, 2008; Completa, 2017).

La capacidad política trabaja en el nivel macro (ambiente) y se la puede examinar con factores tales como: reglas del sistema político, poder de implementación de las políticas públicas, y establecimiento de prioridades. Determina la idoneidad del Estado para generar procesos políticos que permitan identificar y solucionar los problemas públicos, genera seguridad jurídica, promueve la calidad de la democracia y asegura la estabilidad de las políticas públicas (Repetto, 2004; Rosas, 2008; Completa, 2017).

Elemento de la capacidad política constituye el artículo 254 de la Constitución que establece. “Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La

alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.” (Asamblea Nacional, 2008). En forma complementaria el Código Municipal determina que la estructura orgánica del DM de Quito tiene cuatro niveles: político y decisión, asesor, de gestión, y operativo (Concejo Metropolitano de Quito, 2019).

El nivel político y de decisión estará integrado por el Concejo y el Alcalde Metropolitano. El Alcalde Metropolitano mediante resolución, establecerá las direcciones generales y demás dependencias que sean necesarias para atender los diferentes ramos, encargándoles la atención de uno o más, o de una parte de ellos, según la complejidad de las tareas a cumplirse. (Concejo Metropolitano de Quito, 2019, Art. I.2.2)

Fundamento de la capacidad administrativa constituye lo mencionado en el artículo I.2.4 del Código Municipal (Concejo Metropolitano de Quito, 2019). “Las dependencias que integran el nivel de gestión, dentro del ámbito de su competencia, se encargarán de investigar la problemática del Distrito, formular propuestas, políticas, planes y vigilar su cumplimiento.”

El desempleo es un problema público dinámico no sólo en términos de cantidad sino también en relación de las características de éste, la sociedad del conocimiento y la crisis sanitaria del Covid 19 son ejemplos importantes de impacto y cambio. Ha sido evidente, que en general, el sector público no ha sido capaz de brindar una respuesta efectiva y eficiente, haciendo necesario la búsqueda de alianzas con el sector privado para generar formas de asociaciones público - privadas que tomen la forma de agencias de desarrollo, ConQuito es un ejemplo de este tipo de mecanismo y constituye una respuesta en el sentido de la coordinación e integración interinstitucional (Pérez, 2017; ConQuito, 2015).

Gestar procesos políticos es responsabilidad del gobierno, al ser este un concepto político temporal es posible considerar que su principal capacidad sea la política, en el tiempo algunos de sus elementos se “filtrarán” como parte de la capacidad estatal permanente del tipo administrativo y/o político (Completa, 2016). Esta filtración permitirá demostrar, de algún modo, el compromiso y la voluntad política del Estado para afrontar los problemas públicos.

Las capacidades estatales son específicas ante una determinada política pública y no generales (Sanguinetti, P. et al., 2015; Completa, 2016). Su evaluación permitirá determinar cómo se usaron, de qué forma debían haberse usado y cuáles podrían haber sido las capacidades estatales

requeridas, no se determinará qué política pública hubiera sido la más adecuada.

La evaluación se ha de considerar: el problema público, el tipo de capacidad, los factores y particularidades de ésta, los recursos que consume, la información necesaria para la evaluación y la forma de ésta. Trujillo (2021) y Rosas (2008) consideran que algunas variables serán propias de cada capacidad, mientras que otras serán comunes a todas o algunas capacidades. La evaluación determinará una brecha entre las capacidades existentes y las requeridas u óptimas, identificando, además, la existencia de ciclos positivos y negativos (Chudnovsky et al., 2018).

La capacidad administrativa puede ser evaluada con los siguientes factores críticos: número de personal por política pública, número de beneficiarios por política pública, recursos asignados por política pública, estructura de coordinación, y, período promedio para obtener resultados. La capacidad política es posible analizarla mediante: calidad democrática, capacidad de negociación, nivel de representación política del gobierno, mecanismos de participación, instrumentos de control, rendición de cuentas, mapeo de actores (Trujillo, 2021; Rosas, 2008).

Reconociendo que siempre nos enfrentamos con limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo, se recomienda seleccionar de la capacidad administrativa (en la cual se incluyen los niveles micro y meso) y de la capacidad política (en donde se contempla el nivel macro) aquellas formas que pudieran ser relevantes o clave para el desarrollo de aquella capacidad institucional que requiere un gobierno para que una política pública sea exitosa. Seleccionar formas de expresión de la capacidad institucional permite realizar un examen y escrutinio minucioso de la capacidad institucional de un gobierno en un entorno o situación únicos. (Rosas, 2008, pp. 123–134)

Capítulo 3

Comprensión del entorno

Aspectos generales

El análisis realizado en este capítulo permitió comprender el contexto en el cual se desarrollaron las políticas públicas para afrontar el desempleo, y se lo hizo alrededor de tres temas: la estructura y características del desempleo, el Distrito Metropolitano de Quito (DM de Quito), y la sociedad del conocimiento en el Ecuador y en el DM de Quito. Contiene un amplio análisis cuantitativo y cualitativo, el cual sirvió como insumo para el desarrollo de los capítulos 4 y 5, así como fue apoyo directo para ayudar a la discusión de la pregunta de investigación general, y para las específicas 1 y 2.

...el desempleo es la consecuencia de la conjunción de varios factores: los que influyen en la creación de puestos de trabajo: crecimiento económico, costos de contratación; los que repercuten en las condiciones de trabajo: la legislación y el ciclo económico; los que influyen en la empleabilidad: la enseñanza, la formación, la experiencia laboral, los servicios del mercado de trabajo, y la capacidad de las estructuras institucionales para integrar a los jóvenes. (Ministerio del Trabajo, 2018, p. 9).

Algunos de los factores mencionados se recogieron con diferente nivel de énfasis en las políticas públicas analizadas en este trabajo: ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, Tabla 1. La presencia de dichos criterios resaltó la necesidad de entender que el problema público del desempleo juvenil debió ser atacado con diferentes instrumentos que incorporaran variables relacionadas al efecto temporal (corto, mediano y largo plazo), a las relaciones territoriales e institucionales, y al vínculo entre generaciones. "...la credibilidad y la legitimidad de la estrategia de mejora regulatoria debería tener una fuerte base en los actores externos, ya que debe ser útil para la sociedad y los grupos afectados." (Farías et al., 2022, p. 40-41).

Como políticas públicas: ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven fueron escogidas debido a que representaron los principales esfuerzos realizados, por no decir los únicos, a nivel nacional y local, para afrontar el problema del desempleo en el rango de 15 a 34 años en el período 2018 - 2022, su principal planteamiento fue la generación de oportunidades para un segmento vulnerable a la informalidad y precarización laboral (Grupo FARO, 2019).

...los problemas públicos (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...), en varios países de América Latina, Asia y África principalmente, no encuentran soluciones integrales porque no son analizados desde su complejidad, por lo cual, las soluciones a esos problemas públicos resultan fragmentadas y, a veces, inoperantes. (Mballa & González, 2017, p. 99)

Tabla 1

Vinculación de políticas públicas con factores de desempleo

	Costos de contratación	Legislación	Experiencia	Formación	Servicios
ConQuito	x		x	x	x
Mi primer empleo		x		x	
Empleo joven	x	x	x		x

Nota. Elaboración propia a partir de DM de Quito (2011), Ministerio del Trabajo (2017e), Ministerio del Trabajo (2018a).

La importancia de las políticas escogidas se reflejó en el alcance que se plantearon: Mi primer empleo y Empleo joven tuvieron como objetivo beneficiar a nivel nacional a 29,473 y 60,000 jóvenes respectivamente (Ministerio del Trabajo, 2017e; Ministerio del Trabajo, 2018a), como referencia en el período de análisis, 2018 - 2022, el desempleo promedio a nivel país y del Distrito Metropolitano de Quito ascendió a 348,140 y 98,116 personas respectivamente (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022). Considerando las características de ConQuito su público objetivo, tomando como referencia el desempleo, fueron los 98,116 desocupados en el DM de Quito.

El análisis de capacidad estatal para las políticas públicas escogidas permite evaluar su impacto y posible contribución a la disminución del desempleo, así como ayuda a obtener conclusiones que sirvan como aprendizaje en el proceso de mejoramiento de la política pública de empleo y desempleo.

La existencia de una necesidad no satisfecha que deteriora la calidad de vida de las personas en un territorio constituye la principal característica de un problema público, cuya comprensión estructura el marco de referencia para realizar el análisis de las capacidades estatales. El PNUD (2010) en Gilio (2016) define la capacidad como. "...la habilidad de los individuos, instituciones

y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (Gilio, 2016, p. 233). Farías et al. (2022) consideran que uno de los retos que tienen los países es el desarrollo de capacidades que constituyan. “...las condiciones que permiten que la política regulatoria se desarrolle en cada contexto particular, gracias al desempeño adecuado de las funciones que deben cumplir los diferentes actores involucrados en ese proceso (órganos de coordinación, reguladores, empresarios y ciudadanos)” (pp. 40-41).

La dinámica de los problemas públicos obliga al Estado a evaluar en forma permanente las políticas públicas, y, con ellas los recursos disponibles que se convierten en fuente y a la vez limitante en el desarrollo de capacidades que permitan la creación de valor público (De Anchorena et al., 2022). La estructura legal del sector público constituye el fundamento de las capacidades estatales, determina lo que el Estado puede hacer considerando su estructura territorial y administrativa.

La Constitución ordena que el proceso de las políticas públicas deber ser coordinado y planificado en y entre todos los niveles territoriales establecidos, y urge a los gobiernos autónomos descentralizados a convertirse en actores proactivos en el proceso de generación de riqueza otorgándoles. “...facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.” (Asamblea Nacional, 2008, art 240).

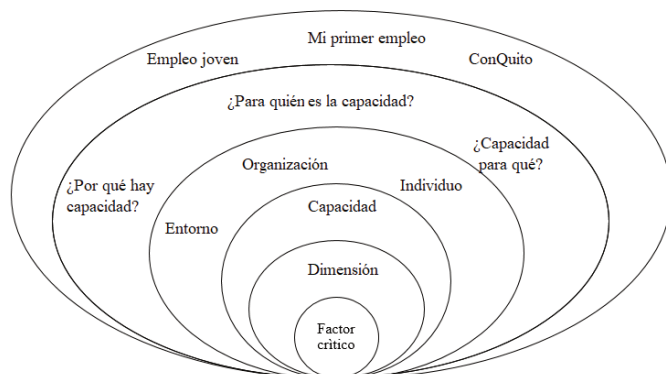
Para el análisis de capacidad de las políticas públicas escogidas se utilizó el siguiente esquema: tipo de capacidad - dimensión - factor crítico, qué al combinarse con el entorno, la organización y los individuos permitió responder a las preguntas ¿por qué hay la capacidad? ¿para quién es la capacidad? y ¿capacidad para qué? (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008; Freigedo et al., 2015). Esta estructura se soportó en la clasificación de capacidades en administrativa y política (Repetto, 2004; Rosas, 2008) que permiten la identificación de criterios internos y externos de las políticas públicas, Imagen 5.

La capacidad administrativa se vincula con la. “...importancia de contar con un aparato estatal de calidad”. “...necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en carrera de mérito y bien incentivados material y simbólicamente.” (Repetto, 2004, pp. 11–12). La capacidad política, que son criterios externos, reflejan la aptitud. “...para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los

mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.” (Repetto, 2004, p. 12).

Imagen 5

Estructura del análisis de capacidad estatal



Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015).

El objeto de referencia utilizado estuvo conformado por las tres políticas públicas mencionadas, una a nivel local, y dos a nivel nacional dirigidas al segmento poblacional de 18 a 29 años, y que formaron parte del programa nacional de empleo joven instrumentado por el Ministerio del Trabajo: Mi primer empleo y Empleo joven. A nivel local el DM de Quito creó el programa de empleo y fomento al emprendimiento joven, y delegó a la Corporación para la Promoción Económica (ConQuito) como ente ejecutor de dicho programa, también administró varios programas tendientes a la creación y mantenimiento de empleo, por lo que se escogió a ConQuito para el análisis de sus capacidades (DM de Quito, 2014).

El propósito de Mi primer empleo fue el de posibilitar la primera experiencia laboral temporal por medio del acceso a pasantías y prácticas pre profesionales en los sectores privado y público respectivamente. Empleo joven debía facilitar el proceso de inserción laboral juvenil, realmente el primer trabajo, utilizando al igual que Mi primer empleo, el incentivo económico como criterio predominante (Ministerio del Trabajo, 2017e; Ministerio del Trabajo, 2018a).

La comprensión de la importancia de ConQuito queda claramente identificada en los artículos uno, dos y tres de su estatuto, el uno establece la naturaleza de ConQuito, el dos el ámbito de

acción y el tres las funciones (ConQuito, 2015).

Artículo 1.- DE LA NATURALEZA, DENOMINACIÓN Y ALCANCE TERRITORIAL. - Constituyese la Corporación de Promoción Económica CONQUITO, como la Agencia Metropolitana de Promoción Económica, con domicilio en Quito, Distrito Metropolitano, Provincia de Pichincha, como una persona jurídica de derecho privado.

Artículo 2.- AMBITO DE ACCIÓN Y OBJETIVO.- Esta Corporación tiene como objetivo fundamental la promoción del desarrollo socioeconómico y competitivo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia, así como el apoyo a las políticas nacionales de equidad territorial y de fomento productivo, mediante la concertación de actores públicos, privados, academia y sociedad Civil, para incentivar el emprendimiento la producción local, distrital y nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico en el aparato productivo y comercial, la inserción estratégica en la economía regional y mundial y los objetivos que apoyen sus lineamientos estratégicos fundacionales. (ConQuito, 2015)

Una de las funciones establecidas en el artículo tres del estatuto de ConQuito expresamente señala. “e. Estudiar e investigar los problemas socioeconómicos de Quito adoptando o proponiendo políticas que se consideren adecuadas para solucionar situaciones de subempleo, desempleo y exclusión social.” (ConQuito, 2015).

Información primaria

Se obtuvo información de tres fuentes utilizando en dos ocasiones la encuesta y en una la entrevista, Tabla 2.

Tabla 2*Información primaria*

Instrumento	Encuesta		Entrevista
Fuente	Personas	Empresas	Empresas
Número	983	62	11
Fecha	Marzo 2023	Junio 2023	Julio 2023
Lugar	DM de Quito	DM de Quito	DM de Quito

Nota. Elaboración propia

Encuesta a personas

La encuesta permitió elaborar un perfil del desempleo en el DM de Quito a través de las variables: edad, duración del desempleo y nivel educativo, el Anexo 1 contiene el detalle de las preguntas realizadas. La Tabla 3 presenta la información base de la encuesta realizada considerando los siguientes criterios: se aplicó en forma uniforme a hombre y mujeres con edad entre los 15 y 34 años, distribuidas en cuatro sectores del DM de Quito: norte, sur, centro y valles, qué a la fecha de la encuesta, marzo 2023, pudieron haber estado empleadas o desempleadas, al igual que en el período 2018 - 2022.

Tabla 3*Información base de la encuesta a personas*

15 a 34 años		
Hombre	500	50.86%
Mujer	483	49.14%
Total	983	
Sector		
Norte	282	28.69%
Centro	297	30.21%
Sur	231	23.50%
Valles	173	17.60%
Total	983	

Nota. Elaboración propia

La Tabla 4 contiene los resultados de la encuesta realizada a las personas, éstos permitieron tener un perfil adecuado de los desempleados en el DM de Quito, y ayudaron en algunos casos a fortalecer la información oficial.

Tabla 4*Resultados de la encuesta a personas*

12	Si actualmente está desempleado ha realizado cursos de capacitación	1	241	2	133	más de 2	62	436
			55%		31%		14%	100%
13	En general siente que los cursos realizados le han permitido mejorar su perfil laboral	Si	493	No	490			983
			50%		50%			100%
14	En general, si tiene estudios universitarios, considera que éstos le han ayudado a	Si	667	No	316			983
			68%		32%			100%
15	En general, si tiene estudios universitarios, considera que éstos le han ayudado a	Si	365	No	182			547
			67%		33%			100%
16	Considera que el Distrito Metropolitano de Quito es el lugar adecuado para conseguir	Si	585	No	398			983
			60%		40%			100%
17	Si tuviera la oportunidad de obtener una plaza de trabajo en otra ciudad lo aceptaría	Si	534	No	449			983
			54%		46%			100%
18	Si se encuentra desempleado y tuviera la oportunidad de elegir un trabajo en función del sueldo éste sería	menos de USD 1000	252	entre USD 1001 y 2000	151	más de 2000	33	436
			58%		35%		8%	100%
19	Si se encuentra trabajando actualmente considera que el sueldo que recibe es	Si	272	No	275			547
			50%		50%			100%
20	Si se encuentra trabajando actualmente y tiene la oportunidad de acceder a un nuevo	Si	311	No	236			547
			57%		43%			100%
21	Si no posee educación universitaria, dispone de los recursos necesarios para realizarla	Si	166	No	260			426
			39%		61%			100%
22	De que manera ha quedado desempleado	Renuncia	132	Despido	142	Reducción de personal	95	777
		Cierre de empresa	109	Temas familiares	91	Estudios	83	100%
		Fin de trabajo temporal	125					
			17%		18%		12%	
			14%		12%		11%	
			16%					

Nota. Elaboración propia

Encuestas y entrevistas a empresas

Se realizaron 66 encuestas y 11 entrevistas cuyos resultados permitieron conocer, en parte, la sensación desde el sector privado respecto del empleo juvenil y de las políticas públicas de empleo. En relación a la encuesta a empresas la Tabla 5 presenta la información base, la Tabla 6 los resultados y el Anexo 2 detalla las preguntas realizadas. En lo referente a las entrevistas el Anexo 3 detalla las inquietudes planteadas y el Anexo 4 incorpora la transcripción de éstas.

Tabla 5

Encuestas a empresas

Empresas	62
Sector servicios	41
Sector comercial	13
Sector industrial	8
Promedio de ventas	2,622,581
Promedio de empleados	18

Nota. Elaboración propia

Tabla 6

Resultados de la encuesta a empresas

Las preguntas 1 a la 6 deben responder todos	1	Volumen de ventas en miles	0 - \$50	22	\$50 - 100	10	\$100 - \$500	9	\$500 - \$1,000	6	Más de \$1,000	15	62
				35.48%		16.13%		14.52%		9.68%		24.19%	100.00%
	2	Tipo de empresa	Servicios	41	Comercio	13	Industria	8					62
				66.13%		20.97%		12.90%					100.00%
	3	Número de empleados	0- 10	20	11 - 50	13	51 - 100	7	Más de 101	22			62
				32.26%		20.97%		11.29%		35.48%			100.00%
	4	¿Conoce si existen políticas públicas de empleo joven implementadas por el gobierno?	Si	36	No	26							62
				58.06%		41.94%							100.00%
	5	¿Conoce si existen políticas públicas de empleo joven implementadas por el Distrito Metropolitano de Quito?	Si	21	No	41							62
Las preguntas 7 a 14 se responden solamente si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva				33.87%		66.13%							100.00%
	6	¿Ha contratado su empresa a empleados jóvenes?	Si	54	No	8							62
				87.10%		12.90%							100.00%
	7	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Los contrató a través de la política pública de empleo?	Si	18	No	36							54
				33.33%		66.67%							100.00%
	8	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Cree que la política pública de empleo joven facilitó la contratación de jóvenes en su empresa?	Si	16	No	38							54
				29.63%		70.37%							100.00%
	9	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva. ¿Ha utilizado incentivos gubernamentales para contratar jóvenes (por ejemplo, subsidios, exenciones fiscales)?	Si	5	No	49							54
				9.26%		90.74%							100.00%
	10	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Considera que los incentivos ofrecidos por el gobierno (subsidios o reducción de impuestos) fueron suficientes para fomentar la contratación de jóvenes?	Si	14	No	40							54
				25.93%		74.07%							100.00%
	11	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Cómo calificaría la preparación de los jóvenes que han sido contratados?	Muy buena	19	Buena	35	Mala	0					54
				35.19%		64.81%		0.00%					100.00%
	12	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Considera que los jóvenes contratados tienen las competencias necesarias para el puesto?	Si	14	En algunos casos	34	No	6					54
				25.93%		62.96%		11.11%					100.00%
	13	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Ofrece su empresa capacitación adicional específica a la tarea a los jóvenes contratados?	Si	42	No	12		0					54
				77.78%		22.22%		0.00%					100.00%
	14	Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Cuánto tiempo, en promedio, permanecieron los jóvenes contratados en su empresa?	Menos de 6 meses	4	Hasta 1 año	20	Entre 1 y 2 años	23	Más de 2 años	7			54
				7.41%		37.04%		42.59%		12.96%			100.00%

Tabla 6*Resultados de la encuesta a empresas*

Las preguntas 15 y 16 se responden solamente si la respuesta a la pregunta 6 fue negativa	15	Si la respuesta a la pregunta 6 fue negativa ¿Porqué no ha contratado?	No hay necesidad	1	No hay presupuesto	4	No tienen la formación necesaria	3					8
				12.50%		50.00%		37.50%					100.00%
	16	Si la respuesta a la pregunta 6 fue negativa ¿Qué tipo de incentivos adicionales cree que deberían ofrecerse para incentivar la contratación de jóvenes?	Mayor reducción de impuestos	0	Apoyo en formación y capacitación	5	Mayor flexibilidad laboral	3					8
				0.00%		62.50%		37.50%					100.00%
Las preguntas 17 a la 20 deben responder todos	17	¿Cree que el gobierno debería implementar programas de capacitación complementarios para jóvenes empleados?	Si	60	No	2							62
				96.77%		3.23%							100.00%
	18	¿Considera que los incentivos ofrecidos por el gobierno deberían enfocarse en la retención a largo plazo de los jóvenes empleados?	Si	57	No	5							62
				91.94%		8.06%							100.00%
	19	¿Cuáles son las principales barreras que enfrenta para contratar jóvenes en su empresa?	Falta de experiencia laboral	24	Escasas habilidades técnicas	15	Altos costos laborales	4	Estudian y trabajan	12	Ninguna	7	62
				38.71%		24.19%		6.45%		19.35%		11.29%	100.00%
	20	¿Qué aspectos de la política cree que deberían mejorarse para hacerla más sostenible?	Menos burocracia	26	Más incentivos al empleador	21	Mejorar la transición escuela trabajo	15					62
				41.94%		33.87%		24.19%					100.00%
Para los que contrataron con o sin la política pública	21	¿Ha sido condición tener un título universitario para contratar empleados jóvenes?	Si	18	No	36							54
				33.33%		66.67%							100.00%
	22	¿Pueden los jóvenes realizar una carrera laboral en su empresa?	Si	48	No	14							62
				77.42%		22.58%							100.00%
	23	¿Cuál fue el sueldo pagado?	Salario básico unificado	28	Más del salario básico	26							54
				51.85%		48.15%							100.00%
	24	La relación laboral terminó por	Fin del contrato laboral	20	Renuncia	12	Despido	4	Aún siguen trabajando	18			54
				37.04%		22.22%		7.41%		33.33%			100.00%

Nota. Elaboración propia

Estructura y características del desempleo

La mayoría de las fuentes presentaron cifras del desempleo a diciembre de cada año por lo que se incorporaron los datos a diciembre - 2017 para el análisis del período 2018 - 2022. La Tabla 7 presenta la evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) y del desempleo a nivel nacional, y del DM de Quito, en este territorio, la PEA y el desempleo representaron en

promedio el 11.17% y el 28.18% respectivamente de los valores nacionales (Instituto Nacional de Estadística y Censos, s. f.).

En relación a la PEA el desempleo promedio a nivel nacional fue del 4.21% y para el DM de Quito del 10.63%, es decir 2.52 veces la tasa nacional. En el momento más crítico de la crisis sanitaria, diciembre 2020, el desempleo a nivel nacional creció en 27.67% mientras que en el DM de Quito aumentó en 73.25% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, s. f.).

Tabla 7

Población económicamente activa y desempleo

Nacional					DM de Quito				
	PEA	Desempleo	Desempleo /PEA	PEA	Desempleo	Desempleo /PEA	% de la PEA	% del desempleo	
Diciembre	2017	8,086,048	373,871	4.62%	889,569	83,619	9.40%	11.00%	22.37%
	2018	8,027,130	296,097	3.69%	889,569	76,176	8.56%	11.08%	25.73%
	2019	8,099,030	311,134	3.84%	916,715	83,603	9.12%	11.32%	26.87%
	2020	8,084,191	396,504	4.90%	923,231	145,871	15.80%	11.42%	36.79%
	2021	8,602,937	356,725	4.15%	947,659	111,677	11.78%	11.02%	31.31%
	2022	8,677,809	354,509	4.09%	970,081	87,752	9.05%	11.18%	24.75%
	Promedio	8,262,857	348,140	4.21%	922,804	98,116	10.63%	11.17%	28.18%

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022)

Debido a la falta de información se supuso que la estructura del desempleo por grupos de edad a nivel del DM de Quito fue similar a la nacional. La Tabla 8 presenta dicha configuración, los grupos de 15 a 24 y 25 a 34 años concentraron en promedio el 66.56% del desempleo total en el DM de Quito, y cada grupo representó el 37.22% y 29.34% respectivamente, existiendo entonces un promedio de desempleo de 98,116 personas de las cuales 65,314 se concentraron en los dos grupos de edad citados y catalogados como desempleo juvenil (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022; Organización Internacional del Trabajo, 2014). “El problema del desempleo juvenil es tanto más dramático en cuanto está íntimamente asociado con el subempleo y el empleo informal.” (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 8).

En el período analizado la desocupación juvenil no reveló una mejora importante y sostenida, evidenciando la existencia de un problema estructural y haciendo visible la magnitud del problema público que debían afrontar ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven.

El problema del desempleo juvenil es estructural en dos sentidos: de una parte, responde a cambios fundamentales en los mercados de trabajo de todos los países, asociados al proceso de la globalización; de la otra, a las carencias profundas en la dotación de competencias laborales de los jóvenes socialmente desaventajados, que son a la vez herencia y mecanismo reproductor de la exclusión social. (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 9)

Tabla 8

DM de Quito: desempleo por grupos de edad

	Diciembre 2017	Diciembre 2018	Diciembre 2019	Diciembre 2020	Diciembre 2021	Diciembre 2022	Promedio
Entre 15 y 24 años	40.41%	39.66%	37.59%	34.46%	33.64%	40.88%	37.22%
Entre 25 y 34 años	29.04%	28.83%	29.60%	31.94%	27.42%	27.97%	29.34%
Entre 35 y 44 años	16.65%	15.48%	16.25%	16.61%	17.86%	13.65%	16.21%
Entre 45 y 64 años	12.18%	15.03%	15.71%	15.14%	20.04%	16.06%	15.85%
65 años y más	1.71%	1.00%	0.85%	1.86%	1.04%	1.44%	1.37%
Total desempleo DM de Quito	83,619	76,176	83,603	145,871	111,677	87,752	98,116
Entre 15 y 24 años	33,794	30,212	31,428	50,263	37,565	35,869	36,522
Entre 25 y 34 años	24,286	21,961	24,744	46,588	30,625	24,546	28,792
Entre 35 y 44 años	13,922	11,792	13,584	24,225	19,946	11,981	15,908
Entre 45 y 64 años	10,186	11,446	13,134	22,083	22,384	14,097	15,555
65 años y más	1,431	764	713	2,712	1,157	1,260	1,339
Desempleo entre 15 a 34 años	58,080	52,174	56,172	96,851	68,191	60,415	65,314
Desempleo entre 15 a 34 años	69.46%	68.49%	67.19%	66.40%	61.06%	68.85%	66.57%

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022)

El desempleo se manifestó como abierto y oculto, y se generó en las formas de cesante y nuevo. El desempleo abierto considera a los desocupados que realizaron alguna gestión para conseguir trabajo, el oculto constituyen las personas que en general no ejecutaron una búsqueda activa de trabajo (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018). La Tabla 9 identificó el tipo de desempleo que buscaba afrontar cada una de las políticas escogidas.

Los resultados de la encuesta realizada a personas, Tabla 4, ayudaron a complementar el perfil del desempleo en el DM de Quito. En relación a la pregunta número cuatro ¿Desde el año 2018 hasta la fecha cuántas veces ha buscado trabajo? el 47%, 459 personas buscaron trabajo entre 1 y 5 veces, el 36%, 353 personas entre 6 y 10 veces, el 12%, 117 personas entre 11 y 20 veces, y el 5%, 54 personas más de 20 veces.

Tabla 9*Vinculación de políticas públicas con tipos de desempleo*

	Abierto	Oculto	Cesante	Nuevo
ConQuito	x	x	x	x
Mi primer empleo	x	x		x
Empleo joven	x	x		x

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2015), Ministerio del Trabajo (2017e), Ministerio del Trabajo (2018a)

El desempleo nuevo considera a las personas que buscaron por primera vez trabajo, el cesante es la desocupación de personas que tuvieron un empleo, renunciaron y/ o fueron despedidas, de los 983 encuestados un total de 777 personas, el 79% estuvieron desempleadas en el período 2018 - 2022 por los siguientes motivos: el 17% lo estuvo por renuncia, el 14% por cierre de la empresa, el 16% por fin de un trabajo temporal, el 18% por despido, el 12% por temas familiares, el 12% por reducción de personal y el 11% por estudios. El 61% estuvo desempleado por motivos ajenos a su voluntad, y el 39% en forma voluntaria, Tabla 4 preguntas 1 y 23 respectivamente.

Se debe considerar que varios de los motivos por los cuales se generó la desocupación no voluntaria pudieron haber tenido como mecanismo detonador la información, en la entrevista 9 a la pregunta ¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo? “...se debe incluir programas de orientación porque muchas veces no tienen idea de donde conseguir empleo o cómo hacerlo adecuadamente.... es importante realizar programas para jóvenes para que mejoren en la transición de la educación universitaria al mercado laboral.” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

Estas catalogaciones permitieron identificar oportunidades para la instrumentación de políticas públicas de empleo (González & Iturralde, 2006), que incorporaran mecanismos para articular la oferta y demanda laboral. Las políticas analizadas utilizaron en general dos mecanismos uno para conectar a la oferta y demanda laboral el caso de ConQuito con una bolsa de trabajo, y Empleo joven con la Red Socio Empleo, y para la vinculación usaron incentivos económicos (Bolsa Metropolitana de Empleo, 2022; Ministerio del Trabajo, 2017e; Ministerio del Trabajo, 2018a). El uso de la bolsa de empleo y la Red Socio Empleo debían haber permitido a hacer visible el

desempleo oculto para convertirlo en nuevo o cesante (Cetrángolo, 2020). A pesar de existir los citados mecanismos de vinculación, es importante hacer notar que el 41.94% y el 66.13% de las empresas encuestadas dijeron desconocer si existía alguna política pública de empleo joven a nivel nacional o del DM de Quito, respectivamente, Tabla 6 preguntas 4 y 5 respectivamente, aspecto que pudo haber influido en la cantidad de oportunidades laborales ofertadas a través de la bolsa de empleo y la Red Socio Empleo.

En general ConQuito buscó enfrentar, principalmente aunque no exclusivamente, el desempleo cesante en sus formas abierto y/o oculto, para lo cual debía lograr que las personas se acercaran y accedieran a un paquete de programas que les ayudara a salir de la desocupación y/o mejorar su situación, en otras palabras, afrontó el problema del desempleo desde la perspectiva de la oferta laboral, para lograrlo consideró la participación activa de tres sectores económicos: público, privado, popular y solidario (ConQuito, 2016). Se destaca la siguiente atribución otorgada a ConQuito en el artículo 4 de su estatuto. “b. Organizar y ejecutar cursos de capacitación por competencias laborales para el fortalecimiento del empleo.” (ConQuito, 2015). Del total de empresas encuestadas el 87% contrató a personal joven, indistintamente de la fuente, y de éstos el 26% afirmaron que los contratados habían tenido las competencias laborales adecuadas, Tabla 6 preguntas 6 y 12 respectivamente.

Como consecuencia de sus competencias el DM de Quito estructuró su propia política pública territorial de Empleo joven que fue implementada por ConQuito, por medio de esta se enfrentó el desempleo desde la demanda laboral utilizando incentivos tributarios, Empleo joven del DM de Quito es diferente de Empleo joven del Ministerio de Trabajo (DM de Quito, 2014; Ministerio del Trabajo, 2018a).

Mi primer empleo y Empleo joven, las dos bajo responsabilidad del Ministerio de Trabajo, buscaron afrontar el desempleo nuevo desde la perspectiva de la demanda laboral, para lo cual plantearon un conjunto de incentivos económicos para motivar la contratación de empleados jóvenes por parte de los sectores público y privado, que les permitiera desarrollar una trayectoria laboral consistente (Da Silva Bichara et al., 2022; Ministerio del Trabajo, 2017e; Ministerio del Trabajo, 2018a), el 91.94% de las empresas encuestadas consideró que los incentivos ofrecidos por el gobierno deberían enfocarse en la retención a largo plazo de los jóvenes empleados, Tabla 6 pregunta 18, argumento que contrario al utilizado por Mi primer empleo y Empleo joven, y que se considera pudo haber afectado a la implementación de las políticas citadas. “...la experiencia

es cada vez más requerida por la demanda laboral, lo que limita el mismo ingreso al mercado laboral o las facilidades de cambiar de ocupación según sus expectativas salariales.” (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 131).

A propósito del choque entre la temporalidad de las políticas analizadas con la percepción de las empresas, largo plazo, en la entrevista número 6 a la pregunta ¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil? Una parte de la respuesta fue la siguiente.

...quienes ya han realizado prácticas por más de seis meses en la institución que exista al menos la posibilidad o la obligación de que esta misma estudiante sea contratada en el perfil más bajo y se le haga un proceso de evaluación de mínimo seis meses para que pueda ver cómo se ha desempeñado y darle la oportunidad de que tenga su primer trabajo en el lugar en el que realizó las prácticas. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

A pesar de las buenas intenciones de las políticas públicas ninguna identificó mecanismos explícitos que permitieran afrontar el ciclo desempleo - empleo - desempleo - empleo (desempleo abierto/oculto/nuevo - empleo - desempleo cesante - empleo). “Diversos factores económicos, sociales, políticos y culturales se conjugan para determinar esta realidad, que afecta principalmente a jóvenes provenientes de hogares de menores recursos, y en particular a las mujeres jóvenes.” (Gontero, 2023, p. 6).

El 64% de los desempleados lo estuvieron dos o más veces en el ciclo 2018 - 2022, se estimó que el promedio de duración de la desocupación estuvo entre 10 y 16 meses, si se considera además el tiempo estimado para encontrar trabajo, Tabla 4 preguntas 2, 6 y 5 respectivamente. Resultados consistentes con los obtenidos a través de las encuestas a empresas, el 47% afirmó que los jóvenes contratados permanecieron hasta 1 año trabajando con la siguiente estructura temporal: 7% menos de 6 meses y 37% hasta 1 año, y en el 44% de los casos la terminación laboral se debió a dos factores: finalización del vínculo laboral un 37% y despido el 7%, evidenciando el nivel de inestabilidad del mercado laboral juvenil, Tabla 6 preguntas 14 y 24 respectivamente (Bernal Yamuca et al., 2022).

En la entrevista 1 a la pregunta ¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Al responder la pregunta se afirma que existe una incoherencia entre. “... las necesidades laborales y la preparación académica de los graduados, lo que conlleva a la precarización del empleo. Como resultado, muchos recién graduados terminan insertándose en actividades laborales distintas a su formación, con salarios bajos y condiciones desfavorables.” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

La Tabla 10 presenta la evolución del desempleo abierto y oculto, cesante y nuevo, la estructura porcentual a nivel nacional se supuso similar para el DM de Quito, en donde el desempleo aumentó 4.94%: el abierto lo hizo 14.30%, el oculto se redujo en 33.68%, el cesante disminuyó en 1.49% y el nuevo creció en 21.26%. A nivel nacional las cifras fueron: -5.18%, 3.28%, -40.07%, -10.99% y 9.57% respectivamente.

...el crecimiento previsto del número de ocupados será demasiado débil para ofrecer suficientes oportunidades a quienes perdieron su empleo o abandonaron la fuerza laboral durante la pandemia, así como a los segmentos más jóvenes, que se incorporarán al mercado laboral y que han sufrido importantes interrupciones en sus trayectorias de estudio y formación. Por consiguiente, muchos trabajadores inactivos (o nuevos participantes) se incorporarán a la fuerza laboral, pero no podrán encontrar empleo. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021, p. 139)

Tabla 10

Tipo de desempleo a nivel nacional y en el DM de Quito

		Nacional					DM de Quito				
		Total nacional	Abierto	Oculto	Cesante	Nuevo	Total DM de Quito	Abierto	Oculto	Cesante	Nuevo
Diciembre	2017	373,871	300,956	72,914	268,219	105,652	83,619	67,312	16,308	59,990	23,630
	2018	296,097	239,361	56,737	195,168	100,929	76,176	61,580	14,596	50,210	25,966
	2019	311,134	271,917	39,217	222,297	88,836	83,603	73,065	10,538	59,732	23,871
	2020	396,504	320,746	75,758	253,035	143,469	145,871	118,000	27,871	93,090	52,781
	2021	356,725	317,561	39,164	284,063	72,662	111,677	99,416	12,261	88,929	22,748
	2022	354,509	310,815	43,694	238,750	115,760	87,752	76,936	10,816	59,098	28,654
	Promedio	348,140	293,559	54,581	243,589	104,551	98,116	82,718	15,398	68,508	29,608

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022)

La crisis sanitaria generada por el Covid 19 tuvo repercusiones en el corto plazo, año 2020, con un importante impacto en el desempleo que entre diciembre del 2019 y 2020 aumentó en un

174%, Tabla 7. En el mediano y largo plazo se observó un cambio en la estructura de la desocupación, entre diciembre del 2017 y del 2022 el desempleo nuevo disminuyó y al hacerlo motivó el incremento del desempleo abierto.

Considerando la magnitud de la crisis es posible que personas que en diciembre del 2017 estuvieron en el desempleo oculto, es decir no tenían interés en trabajar, hayan tenido que salir a buscar trabajo convirtiéndose en desempleo abierto y nuevo, éste último que aumentó en un valor similar a lo que disminuyó el oculto, Tabla 10 (Meneses et al., 2021).

En el ejercicio de la función regulatoria se hacen cada vez más necesarios la identificación y el análisis de tendencias; la construcción de capacidades para recabar y analizar datos; la presencia de esquemas para promover y fortalecer la colaboración y la coordinación regulatoria, y el uso de estrategias para incentivar la innovación, la experimentación y la evaluación. (Farías et al., 2022, p. 97)

El mercado de trabajo puede ser analizado considerando. "...i) cantidad y calidad de trabajo, ii) el grado de inclusión de los sistemas laborales y iii) la adaptabilidad y resiliencia." (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018, p. 38). El desempleo cesante que puede ser catalogado como voluntario y no voluntario (cantidad y calidad de trabajo), en general está relacionado con el desfase de capacidades y habilidades en los trabajadores, insuficientes plazas de trabajo, o reubicación de actividades económicas hacia otros territorios con mayores potencialidades, tanto al interior como al exterior del país (grado de inclusión de los sistemas laborales). "...cada vez más gobiernos y formuladores de políticas se dan cuenta de que, para que sus políticas públicas sean exitosas, deben considerar la forma en que los individuos se comportan y toman decisiones." (Farías et al., 2022, p. 104).

A la fecha de la encuesta, de un total de 983 encuestados el 56%, 547 personas se encontraban laborando, de éstas el 55%, 302 personas, afirmaron que su perfil y nivel de formación no se ajustaba al trabajo que realizaba. De las 436 personas desocupadas, 247, el 57%, afirmó que su último trabajo no se ajustaba a su perfil y nivel de formación, Tabla 4 preguntas 1, 10 y 11 respectivamente. "...la percepción de los jóvenes respecto al mercado laboral y las condiciones que les ofrece para iniciar su vida laboral es que existe un mercado que no se adapta a sus diferentes contextos, necesidades y aspiraciones." (Bernal Yamuca et al., 2022, p. 91).

Así mismo tomando como referencia a las 547 personas que se encontraban trabajando, el 64%, 349 personas afirmaron que la falta de plazas de trabajo había sido la causa del retraso en conseguir trabajo, mientras que 198 personas, el 36% afirmó que se demoró debido a que su formación no era la adecuada; el 62% de las empresas que contrataron jóvenes afirmaron que sólo en algunos casos habían tenido las competencias necesarias y un 11% dijo que no las tenían, Tabla 6 pregunta 12, debido a ello las políticas públicas de empleo deben constituirse en una vía por medio de la cual los jóvenes. "...puedan tomar decisiones en condiciones que le permitan desarrollar su pleno potencial y construir caminos de vida gratificantes y enfrentar los desafíos de las profundas transformaciones tecnológicos, económicos y ambientales a futuro." (Gontero, 2023, p. 6)

El desempleo nuevo, otra fuente de desocupación, estuvo conformado por aquellas personas que asistieron por primera vez al mercado de trabajo, se consideran dos grupos, el constituido por las personas que se vieron obligadas a buscar trabajo, y el segundo, conocido como el bono demográfico, que consideró a aquellas que ingresaron a la población en edad de trabajar aumentando la fuerza laboral, y ayudando a explicar el crecimiento que tuvieron el desempleo nuevo y abierto en el DM de Quito, Tabla 10.

Si el aumento de la población en edad productiva se traduce en un mayor desempleo o en una reducción de los ingresos, la oportunidad de crecimiento que representa el bono demográfico no se materializaría y en su lugar se agravaría la situación laboral y económica del país. (Meneses, Córdova, et al., 2021, p. 9)

"...existen buenas razones para ampliar la definición estándar de "juventud" (grupo de edad de 15 a 24 años) al grupo de edad de 15 a 29 años." (Organización Internacional del Trabajo, 2044, p. 5). Mi primer empleo y Empleo joven estuvieron dirigidos al citado grupo de edad, al igual que Empleo joven del DM de Quito implementada por ConQuito (DM de Quito, 2014), a excepción de dicha política ConQuito no realizó distinción expresa relacionada con la edad ni con condición laboral, y buscó atacar el desempleo por medio de sus cuatro coordinaciones: de capacitación y medios de vida, de emprendimiento y desarrollo empresarial, de fomento de la innovación y la competitividad, y de agricultura urbana, Imagen 6, esta composición no cambió

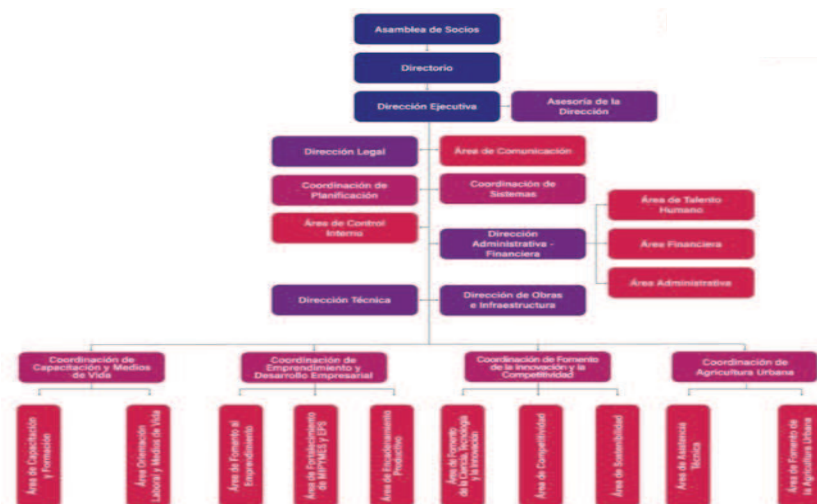
en términos de objetivos y acciones, sí lo hizo en la forma de las estructuras analizadas en la capacidad administrativa de ConQuito (ConQuito, 2022a).

El no hacer distinción de edad significó que el escenario que enfrentó ConQuito fue el de la totalidad de la desocupación en el DM de Quito, un promedio de 98,116 personas en el período 2018 - 2022, Tabla 7.

Teniendo en cuenta que las mayores dificultades para conseguir empleos decentes se presentan entre la población con menores niveles de formación y más joven, la combinación de las dos limitaciones encuentra al grupo más desfavorecido. Sin embargo, la inversión en educación superior presenta rendimientos decrecientes, dado el número limitado de empleos decentes, las ineficiencias en los mecanismos de búsqueda de empleo y las diferencias entre las habilidades de los jóvenes buscando empleo y aquellas requeridas por los empleadores. Muchos jóvenes sobre calificados se encuentran desarrollando actividades típicamente llevadas a cabo por trabajadores de menor calificación. En consecuencia, los jóvenes de menor calificación se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad: enfrentan presión “hacia arriba”, por el riesgo de automatización, y “hacia abajo”, por el desplazamiento de los jóvenes con mayores niveles educativos. (Cetrángolo, 2020, p. 12)

Imagen 6

ConQuito: organigrama 2022



Nota. Diagrama tomado de ConQuito, (2022a). Plan estratégico 2022 2030.

El desempleo tuvo un problema de cantidad, Tabla 10, y otro de “calidad” identificado por tres criterios: la duración, el número de veces en desocupación y su concentración en relación a los quintiles de ingreso, que a su vez son dependientes de las oportunidades laborales y del tipo de desempleo (nuevo o cesante); de las actividades económicas que lo generan (segmentación laboral y estructura productiva); y de las características personales de los desocupados (educación, formación y experiencia) (Da Silva Bichara et al., 2022).

Con Quito, Mi primer empleo y Empleo joven afrontaron el problema de cantidad sin considerar los criterios de “calidad” mencionados. A diciembre del 2017 en el DM de Quito el 69% de los desempleados que estuvieron 6 o más meses buscando trabajo se encontraron en el rango de edad de 15 a 34 años (Ministerio del Trabajo, 2018a). Este dato es consistente con los resultados de la encuesta practicada, de las 777 personas que estuvieron desocupadas en el período 2018 - 2022 el 74% lo estuvo por más de tres meses, en relación al número de veces en la desocupación el 36% estuvo desempleada una vez, el 38% dos veces y el 26% más de dos veces, Tabla 4 preguntas 6 y 2 respectivamente. “...las evidencias empíricas señaladas anteriormente destacan el papel de las características personales de los individuos en la determinación del desempleo y la duración de este, tanto para la población en general como entre los jóvenes.” (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 131).

La generación de oportunidades permite afrontar los problemas de desigualdad como la pobreza, el acceso a la educación y la desocupación, para lograrlo es necesario identificar algunas de sus características, como por ejemplo la estructura del desempleo por quintiles para el DM de Quito, Tabla 11. Acosta (2011) estimó que en los quintiles 1, 2, 3, 4 y 5 se concentraron el 27%, 23%, 19%, 17%, y 14% de la población respectivamente, la PEA y el desempleo en el DM de Quito fueron de 922 mil y 98,116 personas, respectivamente, Tablas 7 y 8, además se supuso que la concentración por quintiles fue similar para la población económicamente activa y se tomó como referencia la estimación del porcentaje de desempleo abierto por quintil realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022), con lo cual se pudo determinar que en los quintiles 1 y 2 se concentró el 68.45% del desempleo, Tabla 11, generando otra perspectiva para determinar el alcance y los resultados de la política pública, no es posible abordar la desigualdad sin la necesaria implementación de. “... acciones de transformación estructural económica y social, para eliminar las brechas en términos de oportunidades y

asegurar igualdad en el ejercicio pleno de derechos a lo largo del ciclo de vida de las personas, sin discriminación alguna. (Mideros & Mora, 2022, p. 12)

Tabla 11

DM de Quito: desempleo y quintiles

	Quintiles					DM Quito
	1	2	3	4	5	
Total desempleo	43,557	23,605	14,320	10,772	5,863	98,116
PEA	249,157	212,245	175,333	156,877	129,193	922,804
% Desempleo	17.48%	11.12%	8.17%	6.87%	4.54%	10.63%
Aporte al desempleo	44.39%	24.06%	14.60%	10.98%	5.98%	100.00%
Acumulado	44.39%	68.45%	83.05%	94.02%	100.00%	

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) Acosta (2011) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022)

El desempleo juvenil presenta varias características que profundizan la gravedad de su carácter de problema social: se concentra en los grupos más pobres de la población, con lo que se convierte en el mecanismo más efectivo de reproducción de la pobreza, conjuntamente con los déficits educativos a los que está estrechamente asociado. (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 6)

Mi primer empleo utilizó la pobreza, como uno de los criterios de selección de beneficiarios, identificada como la concentración de jóvenes desocupados en los quintiles 1 y 2. En promedio el desempleo entre 15 y 34 años constituyó el 66.56% de la desocupación total, Tabla 8, de este grupo etario el 83.04% de la desocupación se concentró en los quintiles 1, 2 y 3, Tabla 12, que representaron el 39% del total de ingresos, los quintiles 4 y 5 agruparon el 16.96% del desempleo y el 61% de los ingresos (Acosta, 2011).

Los criterios de “calidad” del desempleo utilizados evidenciaron la existencia de un problema estructural en el mercado laboral, en particular para el segmento entre 15 y 34 años que se agudizó por su concentración en los quintiles 1, 2 y 3, y posiblemente obligando a este grupo a aceptar cualquier tipo de trabajo, generalmente informal, por la necesidad de los ingresos monetarios, agravando su estatus como desempleados (Bernal Yamuca et al., 2022).

Tabla 12*DM de Quito: desempleo por quintiles entre 15 y 34 años*

	Diciembre						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Entre 15 y 24 años	33,794	30,212	31,428	50,263	37,565	35,869	36,522
Quintil 1	15,002	13,412	13,952	22,313	16,676	15,923	16,213
Quintil 2	8,130	7,269	7,561	12,092	9,038	8,629	8,787
Quintil 3	4,932	4,410	4,587	7,336	5,483	5,235	5,331
Quintil 4	3,710	3,317	3,450	5,518	4,124	3,938	4,010
Quintil 5	2,019	1,805	1,878	3,003	2,245	2,143	2,182
Entre 25 y 34 años	24,286	21,961	24,744	46,588	30,625	24,546	28,792
Quintil 1	10,781	9,749	10,985	20,682	13,595	10,896	12,781
Quintil 2	5,843	5,283	5,953	11,208	7,368	5,905	6,927
Quintil 3	3,545	3,205	3,611	6,800	4,470	3,583	4,202
Quintil 4	2,666	2,411	2,717	5,115	3,362	2,695	3,161
Quintil 5	1,451	1,312	1,479	2,784	1,830	1,467	1,720
Total entre 15 y 34 años	58,080	52,174	56,172	96,851	68,191	60,415	65,314
Quintil 1	25,783	23,161	24,936	42,995	30,272	26,820	28,995
Quintil 2	13,973	12,552	13,514	23,300	16,405	14,535	15,713
Quintil 3	8,477	7,615	8,198	14,136	9,953	8,818	9,533
Quintil 4	6,376	5,728	6,167	10,633	7,486	6,633	7,170
Quintil 5	3,470	3,118	3,356	5,787	4,075	3,610	3,903

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) Acosta (2011) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022)

La existencia de un problema estructural debía haber motivado la implementación de acciones de largo plazo coordinadas entre territorios e instituciones, los motivos por los cuales Mi primer empleo y Empleo joven fueron cancelados evidenciaron que el compromiso de largo plazo necesario no existió, se trabajaron como políticas independientes y sustitutas, cuando hubiese sido más eficiente administrarlas como complementarias (Soler et al., 2020). “Los propios ministerios, también con funciones regulatorias, necesitan contar con mayores capacidades técnicas para hacer frente a los desafíos de políticas públicas que tienen por delante.” (Farías et al., 2022, p. 37).

En el caso de los jóvenes sin experiencia laboral (primer empleo) existe una menor posibilidad de salir del desempleo, lo que los llevaría a un periodo de estancamiento en la trayectoria laboral que se puede profundizar con el tiempo sino se ocupan, puesto que el no

obtener una primera experiencia laboral limitaría sus búsquedas futuras y podría hacer más difícil conseguir empleo al pasar más tiempo en búsqueda (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 139)

Meneses et al. (2021) señalan la necesidad de concentrar la discusión del desempleo en cuatro grandes temas. "...a) cambios de la estructura demográfica y sus efectos sobre la economía; b) debilidades y desafíos en la generación de empleos de calidad; c) inserción desigual en el mercado laboral de grupos vulnerables; y d) legislación laboral.". El punto a) se vinculó con el denominado bono demográfico agrupado en la población juvenil (Meneses et al., 2021), ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven estuvieron dirigidas al desempleo juvenil, no fue posible evidenciar que quisieran aprovechar dicho fenómeno, para hacerlo debían haber trabajado en el punto b) referente a empleos de calidad que claramente no lo hicieron. En la entrevista 1 a la pregunta ¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar? La respuesta fue la siguiente.

El enfoque debería estar en la preparación laboral y no en la edad, así como en fomentar una actitud hacia el emprendimiento empresarial que esté acompañado de condiciones de calidad, buena remuneración y una proyección clara hacia las nuevas generaciones en el ámbito laboral. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4)

Las políticas analizadas intentaron enfrentar principalmente el tema c). Desde la perspectiva de la desocupación la inserción laboral debió tener en cuenta dos momentos: el primero al acceder a un primer trabajo (desempleo nuevo) y el segundo al salir de la desocupación (desempleo cesante). Mi primer empleo y Empleo joven se desarrollaron para la inserción laboral dirigida hacia el primer trabajo, ConQuito dirigió sus esfuerzos al empleo nuevo y al cesante, Tabla 10.

Cuando a las personas que a la fecha de la encuesta se encontraban en desempleo, 44%, se les preguntó ¿Cree que puede encontrar un trabajo en los próximos? el 33% consideró que, en 3 meses, el 39% en 6 meses, el 17% en 9 meses, y el 11% en 12 meses, Tabla 4 preguntas 18 y 5 respectivamente.

El Distrito Metropolitano de Quito (DM de Quito)

La gestión del DM de Quito tuvo cuatro ejes estratégicos: lo económico, lo social, lo territorial, y la gobernabilidad e institucionalidad. Su estructura tuvo cuatro niveles: político y de decisión, asesor, gestión, operativo de empresas y unidades especiales (DM de Quito, 2023). El nivel político estuvo representado por la existencia de un alcalde (elección por mayoría simple) y 21 concejales metropolitanos, asignados por el método webster, que se eligieron a razón de 5 por cada circunscripción territorial (norte, centro y sur) y 6 por las parroquias rurales (Consejo Nacional Electoral, 2019). El artículo 254 estableció que:

Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado. (Asamblea Nacional, 2008)

El nivel de gestión y operativo se organizó con 12 secretarías, 11 empresas públicas, 5 agencias, 9 administraciones zonales, 3 institutos, y otras dependencias 6 (*Quito Alcaldía Metropolitana*, s. f.). A marzo del 2019 la nómina del DM de Quito ascendió a 9.036 personas, a marzo del 2021 fue de 10.048, siendo la más grande del país entre los gobiernos autónomos descentralizados (DM de Quito, 2019; DM de Quito, 2021a). Además, como parte de la estructura de trabajo se encuentra la Corporación para la Promoción Económica (ConQuito) que siendo un ente privado funciona como una entidad adscrita al DM de Quito (DM de Quito, 2011). El artículo 73 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señaló que los.

Distritos Metropolitanos Autónomos. - Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales. (Asamblea Nacional, 2010b)

La gestión política, administrativa y financiera del DM de Quito se sustenta principalmente en los siguientes cuerpos legales: Constitución (Asamblea Nacional, 2008), Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (DM de Quito, 2023), Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (Asamblea Nacional, 2016b), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional, 2010b) y la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Congreso Nacional, 2005).

La normativa citada constituyó una de las fuentes de recursos a las que accedió el DM de Quito, y por tanto se convirtió en origen para el desarrollo de las capacidades en los ámbitos: facultad normativa, potestad tributaria, autonomía administrativa y financiera, participación en la toma de decisiones, recursos humanos y financieros, colaboración y cooperación intermunicipal, y se convirtieron en criterios a considerar en las capacidades administrativa y política al analizar al DM de Quito como una dimensión de la capacidad política de ConQuito (González, 2021).

...la capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de política, sino que los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores (por ejemplo, al tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, etc.), por lo que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, y en casos nacionales o locales particulares. (Rosas, 2008, p. 128)

El DM de Quito en el contexto de la facultad normativa y en el marco de las competencias asignadas tuvo la posibilidad de utilizar la figura legal de las ordenanzas para desarrollar políticas públicas para el fomento y mantenimiento del empleo, las mismas que deben estar vinculadas al plan nacional de desarrollo y a las respectivas políticas públicas sectoriales (DM de Quito, 2023; Asamblea Nacional, 2008), utilizando dicha capacidad emitió la Ordenanza Metropolitana 007 de agosto 14 del 2014 que generó la política pública de fomento y estímulo al empleo y emprendimiento joven (DM de Quito, 2014).

...se conoce como ordenanza municipal a toda normativa creada y emitida por el Concejo Municipal de un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), y que está relacionada a temas

de interés general para la población, cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio para los ciudadanos de un cantón. (Samaniego, 2019)

La importancia económica del territorio se constituyó en un elemento fundamental al momento de analizar la generación e impacto del desempleo, ésta pudo ser evaluada por medio del valor agregado bruto (VAB) que. “...mide el valor total creado por un sector, país o región. Esto es, el valor del conjunto de bienes y servicios que se producen en un país durante un periodo de tiempo, descontando los impuestos indirectos y los consumos intermedios.” (López, 2022b).

La Tabla 13 presenta la evolución del VAB del DM de Quito, los datos para los años 2021 y 2022 se estimaron suponiendo que creció en la misma proporción que lo hizo el Producto Interno Bruto, 6.95% y 4.3% respectivamente (Banco Central del Ecuador, s. f.) (*Banco Mundial Ecuador*, 2023).

Para el período 2018 - 2022 el DM de Quito representó en promedio el 25.28% del VAB nacional, Tabla 13, el 11.17% de la PEA, 922,804 personas, y el 28.18% del desempleo, 98,116 desocupados, Tabla 7. “El crecimiento económico por sí solo no se traduce necesariamente en una mayor cantidad y una mejor calidad de empleos, especialmente para los sectores más pobres, vulnerables y aquellos en riesgo de quedar marginados” (Organización Internacional del Trabajo, s. f.)

Los sectores público y privado aportaron en promedio el 12% y 88% del VAB del DM de Quito (Banco Central del Ecuador, 2020). El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) estimó que para el período 2018 - 2022, el sector privado generó el 93% de empleo y el sector público el 7%, en relación al empleo asalariado los valores fueron del 85% y 15% respectivamente.

Tabla 13*DM de Quito: valor agregado bruto miles de dólares*

	Periodo	Nacional	DM Quito	%
Diciembre	2017	97,082,733	24,426,598	25.16%
	2018	99,955,953	24,572,229	24.58%
	2019	100,871,577	25,032,606	24.82%
	2020	93,177,638	23,950,937	25.70%
	2021	99,662,254	25,617,782	25.70%
	2022	103,947,730	26,719,346	25.70%
	Promedio	99,116,314	25,053,250	25.28%

Nota. Elaboración propia a partir de Banco Central del Ecuador (s. f.) *Banco Mundial Ecuador* (2023)

La competitividad de las regiones atestigua sobre todo el ritmo del desarrollo económico, provocado por la actividad de los diferentes sujetos económicos que funcionan dentro de ellas y que se caracterizan con diferente efectividad, lo que por su lado lleva a que estos sujetos económicos regionales de diferente manera generen el producto agregado regional. (Marquina & Rozga, 2015, p. 12)

Vinculado al valor agregado bruto estuvo la generación de empleo formal, la micro, mediana y pequeña empresa representaron el 99.32% del total de empresas y agruparon el 54.53% del empleo promedio registrado, la gran empresa constituyó el 0.68% de las empresas y aportó con el 45.47% del empleo registrado, Tablas 14 y 15. En relación a las pequeñas y medianas empresas generalmente. “... cuentan con poco acervo de capital productivo y de tecnología no avanzada.” (Andino et al., 2022, p. 449) lo que puede limitar su capacidad de generar empleo con valor agregado.

Tabla 14*DM de Quito: empresas por tamaño*

	Diciembre							Características	
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio	Importancia	Empleados
Gran empresa	1,393	1,453	1,410	1,183	1,297	1,318	1,342	0.68%	\$5 o más millones
Microempresa	181,513	189,288	169,533	168,275	168,996	171,742	174,891	88.72%	Menores a \$0,1 millones
Mediana empresa	5,200	5,423	5,413	4,265	4,842	4,920	5,011	2.54%	Entre \$1 y \$5 millones
Pequeña empresa	16,480	17,186	16,924	13,746	15,343	15,593	15,879	8.06%	Entre \$0,1 y \$1 millón
Totales	204,587	213,350	193,280	187,469	190,478	193,573	197,123	100.00%	

Nota. Elaboración propia a partir de DM de Quito (2022) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s. f.) Observatorio de la PyME (s. f.)

Entre diciembre del 2017 y del 2022 el empleo registrado presentó una disminución al pasar de 896,384 a 833,951 personas respectivamente, generándose un desempleo formal de 62.433 personas, Tabla 15. La desocupación acumulada del DM de Quito, a diciembre del 2022, fue de 87,752 personas, Tabla 8, por lo que se concluyó que el desempleo generado por la informalidad ascendió a 25.319 personas, el 28.85% del desempleo se concentró en el sector informal que es consecuencia de. “...la escasa capacidad del sector moderno para absorber mano de obra, por lo cual las personas antes de quedarse desempleadas prefieren obtener un empleo en el sector informal.” (Marcillo, 2010, p.3).

...al observar el tiempo de búsqueda de empleo de los jóvenes y adultos por nivel de instrucción se observa que tanto para jóvenes como adultos los niveles de educación más bajos son quienes menor probabilidad tienen de permanecer en el desempleo, lo que podría darse por la segmentación laboral que supone una entrada más rápida a empleos informales que por lo general emplean personas con menores cualificaciones. (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 139)

Tabla 15*DM de Quito: empleo registrado por tamaño de empresa*

	Diciembre						Promedio	Importancia
	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Gran empresa	407,545	418,536	431,522	383,539	349,043	379,160	394,891	45.47%
Microempresa	209,031	214,669	207,703	210,345	179,026	194,473	202,541	23.32%
Mediana empresa	140,590	144,381	148,334	132,836	120,409	130,798	136,225	15.68%
Pequeña empresa	139,217	142,972	147,415	131,010	119,233	129,521	134,895	15.53%
Totales	896,384	920,557	934,974	857,730	767,711	833,951	868,551	100.00%

Nota. Elaboración propia a partir de DM de Quito (2022) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s. f.) Observatorio de la PyME (s. f.)

La clasificación del desempleo en formal e informal permitió tener otra perspectiva para considerar en las políticas públicas siempre que éstas en su proceso hayan considerado la importancia de la informalidad como problema público y, que no necesariamente se lo ataca con políticas públicas de empleo, lo que obligó a pensar que las políticas públicas son multidimensionales (Jaime et al., 2013).

El empleo informal se creó en principio como consecuencia de la incapacidad del sector formal para generar plazas de trabajo, sin embargo, también se debió considerar la destrucción de trabajo permanente generada por la crisis sanitaria del Covid 19, en ese sentido al considerar las características de cada tipo de empresa, Tabla 14, fue posible asumir que la gran y mediana empresa se encontraron en mejor posición para compensar el desempleo generado por ésta, debido a una mejor posibilidad de uso de la tecnología en sus actividades. Entre las dos clasificaciones representaron el 43.5% del desempleo generado en el período, y concentraron en promedio el 61.4% del empleo registrado, Tabla 15. “...prevalece la opinión de que – por lo menos en el corto y mediano plazo – son las ocupaciones cuyas tareas se ejecutan principalmente con acciones manuales rutinarias las que tienen el riesgo más alto de sustitución por tecnologías digitales (Weller, 2020a, p. 7).

...los jóvenes tienen mayor probabilidad de salir del desempleo, sin embargo, son quienes menor probabilidad tienen de permanecer en el empleo. Este resultado corrobora la hipótesis de inestabilidad y precariedad laboral elevada para los jóvenes, puesto que ingresan más

fácilmente en alguna ocupación – posiblemente informal – pero no permanece mucho tiempo en este empleo. Ambos fenómenos se pueden explicar por la segmentación de mercado de trabajo, el salario de reserva y el capital humano específico, donde un adulto puede permanecer más en la búsqueda de empleo porque tiene mayor acumulación de experiencia y mayor salario de reserva (al que se suma un nivel educativo alto si lo tiene), mientras que los jóvenes deben soportar una alta rotación entre el empleo y desempleo porque tienen menor acumulación de capital humano, experiencia laboral y un salario de reserva más bajo (si tienen educación baja), lo que les lleva directamente al mercado informal. (Da Silva Bichara et al., 2022, pp. 136-137).

La Tabla 16 resume la información del desempleo clasificado en las diferentes categorías analizadas.

Tabla 16

DM de Quito: desempleo promedio clasificado 2018 - 2022

	15 a 24	25 a 34	Total
Desempleo promedio	36,522	28,792	65,314
Formal	23,583	18,189	41,771
Informal	12,940	10,603	23,542
Abierto	30,790	24,273	55,063
Oculto	5,732	4,519	10,250
Nuevo	16,556	13,052	29,608
Cesante	19,966	15,740	35,706
Gran empresa	10,722	8,270	18,992
Microempresa	5,499	4,242	9,741
Mediana empresa	3,699	2,853	6,551
Pequeña empresa	3,663	2,825	6,488
Quintil 1	16,213	12,781	28,995
Quintil 2	8,787	6,927	15,713
Quintil 3	5,331	4,202	9,533
Quintil 4	4,010	3,161	7,170
Quintil 5	2,182	1,720	3,903

Nota. Elaboración propia a partir de DM de Quito (2022) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s. f.) Observatorio de la PyME (s. f.) Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022) Acosta (2011)

La sociedad del conocimiento en el Ecuador y en el DM de Quito

La sociedad del conocimiento desarrolla procesos de aprendizaje y mejoramiento continuo que generan impactos en el mercado laboral, cambiando las condiciones y características del desempleo que se evidencian en el cambio continuo de las habilidades laborales requeridas por la creciente importancia de la información (Bonvecchi et al., 2015).

...la economía del conocimiento se yergue como una vía para fomentar un desarrollo sostenible con un carácter continuo, como una ruta para sufragar la escasez y carencia de recursos y, con esto, cerrar las brechas existentes, favoreciendo la equidad social y eliminación de la pobreza. (Cantú-Martínez, 2017, p. 6)

La sociedad del conocimiento generó las siguientes brechas: la digital relacionada con la diferencia en el acceso, uso y habilidades para utilizar las tecnologías de información y comunicación, la educativa vinculada a las disparidades en el acceso a una educación adecuada y en la calidad de la educación recibida, la de habilidades señalada como la diferencia entre las requeridas por el mercado laboral y las que poseen las personas, y la de información que representa la diferencia en el acceso y la capacidad para obtener y utilizar la información de manera efectiva (Navarro, 2018).

Grandes brechas en el acceso a la infraestructura y las competencias digitales para personas de diferentes niveles educativos, etarios, zonas geográficas y etnias tienden a incidir en un aprovechamiento desigual del potencial de las nuevas tecnologías y un nuevo motor de segmentación del mercado de trabajo. (Weller, 2020a, p. 15)

El conocimiento es una característica de la persona reflejada en cada uno de los estados en los que se encontró, el desempleo es uno de éstos y por tanto no es posible desligar del estado desocupación el atributo conocimiento, lo que determinó esta relación fue el nivel de conocimiento requerido para salir del desempleo nuevo y/o cesante, es decir cerrar o minimizar las brechas citadas, generando otro punto de consideración para el desarrollo de las políticas públicas. "...las sociedades del conocimiento se caracterizan por su capacidad para generar

conocimiento sobre su realidad y su entorno, y su capacidad para utilizar dicho conocimiento en el proceso de concebir, forjar y construir su futuro.” (Chaparro, s. f., p. 28).

En este escenario ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven asumieron que todos los desocupados tuvieron el nivel de conocimiento necesario para afrontarlo, lo que se vio reflejado en su esfuerzo para hacer, únicamente, volumen, sin poner mucho énfasis en la calidad de los resultados obtenidos (ConQuito, 2015; DM de Quito, 2014; Ministerio del Trabajo, 2017e; Ministerio del Trabajo, 2018a). “...más del 14% de los trabajos son susceptibles de ser automatizados.” (Alvarez & Alderete, 2019, p. 202).

Pero el desempleo juvenil - particularmente en los grupos más pobres de la población - presenta otra dimensión estructural, la de la brecha entre las competencias laborales disponibles por los trabajadores y aquellas que son requeridas por los nuevos mercados de trabajo. Los empleos de la economía moderna se caracterizan por perfiles ocupacionales con mayor contenido de conocimiento, con fuertes competencias de tipo social y comunicacional, y con una base de habilidades técnicas flexible para facilitar la adaptación del trabajador a varias posiciones ocupacionales dentro de un proceso productivo o familia ocupacional. (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 2)

La calidad de los resultados de la relación conocimiento - desempleo se encuentra conceptualizado en el principio número tres del artículo cuatro del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que destaca. “La formación del talento humano es el factor primordial de una economía social basada en los conocimientos, la creatividad y la innovación, razón por la cual debe ser de excelencia y distribuida democráticamente.” (Asamblea Nacional, 2016a). En concordancia el artículo dos del citado código reconoce al conocimiento como un bien de interés público y establece que las actividades. “...relacionadas a la economía social de los conocimientos, la creatividad y la innovación son aquellas enfocadas a la creación de valor a partir del uso intensivo de la generación, transmisión, gestión y aprovechamiento del bien de interés público conocimiento...” (Asamblea Nacional, 2016a).

...cobra especial relevancia la brecha digital, ya que los ciudadanos que tengan acceso a las TIC y puedan desarrollar las habilidades digitales tendrán acceso a servicios urbanos optimizados, al mismo tiempo que podrán elegir cómo, dónde y cuándo trabajar. En contraste, los que no las desarrollen no podrán mejorar su situación en el futuro. (Alvarez & Alderete, 2019, p. 205)

Gontero & Novella (2021) estimaron que en el año 2017 el 10% de la población en el rango de 25 a 34 años, y el 5% del total de la población poseían la competencia en resolución de problemas en contextos informatizados, en ese año el 20% de las empresas manufactureras en el país señalaron como una limitante la formación deficiente de los trabajadores. "...surge la necesidad de analizar cómo impacta la inserción de las tecnologías en el mercado laboral, particularmente en el desempleo de la región de América Latina." (Alvarez & Alderete, 2019, p. 196). De la encuesta realizada del 55,65% de las personas que se encontraban trabajando el 36% afirmó que se demoró en conseguir trabajo debido a que su formación no era la adecuada, el 55% del mismo grupo afirmó que el trabajo que estaba realizando no se relacionaba con su formación y perfil, Tabla 4 preguntas 8 y 10 respectivamente.

A diciembre del 2017 el 76% de la población entre 15 y 24 años y el 60% de entre 25 y 34 años usaron la computadora, al año 2022 el 87% de la población entre 15 y 24 años y el 70% entre 25 y 74 años usaron internet, en el año 2019 su uso alcanzó el 67% y 53% respectivamente. A diciembre del 2020 la internet fue utilizada para: obtener información, 37%, comunicación en general, 35%, educación y aprendizaje, 21%, razones de trabajo, 3%, y otros motivos, 4%. A diciembre del 2017 los porcentajes de uso fueron: 41%, 31%, 21%, 3% y 5% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020).

La Comisión Económica para América Latina (2021) clasificó las habilidades digitales en básicas, intermedias y avanzadas, en el año 2019 los porcentajes de población que desarrollaron dichas habilidades fueron 27,11%, 19,6% y 12,51% respectivamente, una habilidad básica es copiar o mover un archivo, enviar correos electrónicos con adjuntos, una intermedia es la creación de presentaciones o ingreso de fórmulas en Excel, una avanzada es utilizar un lenguaje de programación avanzado, por ello se ha de considerar. "...la trascendencia del papel que desempeñan los gobiernos locales para atenuar los efectos adversos de las nuevas tecnologías sobre el desempleo." (Alvarez & Alderete, 2019, p. 214).

La Tabla 17 presenta varios indicadores relacionados con la tecnología de la información y comunicación respecto de la población mayor a 5 años, no existen datos oficiales para el año 2021 así como tampoco información diferenciada para el DM de Quito. En el año 2022 del 60% de la población tuvo acceso a internet, el 45% de ésta informó problemas de calidad: baja velocidad, lentitud en descargar archivos y videos, y pérdida permanente de la señal (Pesantes & Pesantes, 2023). Las políticas de Empleo joven instrumentadas por el Ministerio de Trabajo y por ConQuito tuvieron una base tecnológica que les permitió conectar la oferta laboral con la demanda laboral, la red socio empleo y la bolsa metropolitana de empleo respectivamente

La Tabla 18 presenta algunos indicadores clasificados por quintil, los quintiles 1, 2 y 3 concentraron el 83.05% del desempleo, el 94.37% del analfabetismo digital, el 63.01% y el 59.80% del total de acceso y uso de internet respectivamente. Analfabeta digital se considera a. “...una persona de 15 a 49 años cuando cumple simultáneamente tres características: 1) No tiene celular activado, 2) En los últimos 12 meses no ha utilizado computadora y 3) En los últimos 12 meses no ha utilizado internet.” (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2021, p.21).

Empleo joven utilizó como criterio de selección de beneficiarios el que los jóvenes se hayan encontrado en los quintiles 1 y 2. Considerando los datos de la Tabla 18 salta la duda de si efectivamente el primer empleo que hubiesen conseguido habría servido de base para su desarrollo laboral, considerando que actualmente forman parte del conjunto de habilidades requeridas, en la encuesta a empresas el 24% afirmó que era necesario mejorar la transición escuela - trabajo.

Los cambios tecnológicos destruyen, generan y transforman el empleo. En este proceso, las habilidades o competencias demandadas por el mercado laboral también pueden transformarse —no solo las relativas a las nuevas ocupaciones, sino también las asociadas a ocupaciones ya existentes. La evidencia sugiere que el mercado laboral se ha vuelto más exigente tanto en términos de habilidades cognitivas como no cognitivas, así como en el manejo de las nuevas tecnologías (Gontero & Novella, 2021, p.31)

Tabla 17*DM de Quito: tecnología de la información*

	Diciembre						Promedio
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Equipamiento tecnologico del hogar	40.70%	37.40%	40.60%	43.90%		40.40%	40.60%
Hogares con acceso a internet	37.20%	37.20%	45.50%	53.20%		60.40%	46.70%
Personas que utilizan internet	57.30%	55.90%	59.20%	70.70%		69.70%	62.56%
Personas que tienen teléfono celular activado	58.50%	59.00%	59.90%	62.90%		58.80%	59.82%
Personas que tienen teléfono inteligente	37.20%	41.40%	46.00%	51.50%		52.20%	45.66%
Analfabetismo digital	10.50%	10.70%	11.40%	10.20%		8.20%	10.20%

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022)**Tabla 18***DM de Quito: indicadores por quintil 2018 - 2022*

	Quintil					DM de Quito
	1	2	3	4	5	
Analfabetismo digital	23.00%	10.60%	6.40%	2.80%	0.80%	8.20%
Uso de internet	49.60%	65.30%	72.50%	77.80%	82.40%	69.70%
Acceso a internet	39.30%	51.30%	62.40%	70.30%	79.20%	60.40%
Aporte al desempleo del DM de Quito	47.18%	23.36%	15.03%	9.64%	4.79%	

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022)

Capítulo 4

Políticas públicas y capacidades

Tomando como referencia la matriz y el esquema de análisis de capacidad, se realizó el estudio de las políticas públicas, ya identificadas, y consecuentemente de sus respectivas capacidades: ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, la primera de impacto exclusivamente en el DM de Quito, y las siguientes de cobertura nacional. Se complementó con el análisis transversal de dos temas en común: la sociedad del conocimiento en relación a la transición escuela - trabajo, y la crisis sanitaria del Covid-19, evidenciando la necesidad de afrontar el problema del desempleo en forma multidimensional.

Este capítulo tomó como insumo el análisis de los capítulos 2 y 3, que se complementaron con la revisión de documentos y datos oficiales de origen público y privado, preparando así los elementos necesarios para el abordaje del capítulo 5 y de las conclusiones. Sus resultados apoyan la discusión de la pregunta general de investigación y de las específicas 2 y 3.

El análisis evidencia el casi nulo desarrollo de capacidad en los casos de Mi primer empleo y Empleo joven, y algún desarrollo de capacidad en ConQuito, escenario que se puede considerar como no favorable tomando en cuenta que pese a la limitación de recursos, los tres casos los tuvieron en función de sus objetivos, siendo evidente la falta de gestión de los diferentes actores, menos notoria en ConQuito debido a su permanencia el tiempo, no así para Mi primer empleo y Empleo joven que fueron canceladas sin haber dejado beneficio y/o aprendizaje institucional alguno que pudieran haber sido utilizados como insumos en el proceso de mejora permanente de la política pública de empleo y/o en campos relacionados como los del empleo informal y el del sub empleo.

Del análisis realizado quedó claro que el desarrollo de capacidad estatal requiere no solamente de la existencia de recursos sino también, y posiblemente lo más importante, de la voluntad técnica y política de los actores para desarrollarla y compartirla, considerando los diferentes ángulos con los cuales el problema público del desempleo pudo haber sido confrontado.

En la gestión de las políticas públicas intervienen muchas capacidades que conjuntamente implican el éxito de las intervenciones. Estas capacidades se relacionan con la calidad y la cantidad de los factores que se emplean en su producción (p.e., recursos financieros, recursos

humanos e insumos intermedios) y con la tecnología que se utiliza para combinar dichos factores (p.e., la adopción de medios electrónicos para simplificar tareas, las prácticas gerenciales que incentivan el esfuerzo, o la definición de procesos y actividades que evitan duplicaciones) (Sanguinetti, P. et al., 2015, p. 19)

Corporación Metropolitana para la Promoción Económica (ConQuito)

“...las capacidades pueden ser poseídas no solo por el Estado, instituciones u organizaciones, sino también por individuos.” (González, 2021, p. 12). La Corporación Metropolitana de Promoción Económica (ConQuito) fue creada en marzo del 2003 para funcionar como la Agencia de Desarrollo Económico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD del DM de Quito). “...la promoción económica y social del territorio, debe considerar la generación de oportunidades resultantes de la concertación y vinculación de los tres sectores económicos (público, privado, popular y solidario).” (ConQuito, 2016, p. 3).

Las Agencias de Desarrollo Económico Local tienen el propósito de construir consensos en el modelo de desarrollo económico local propuesto y asegurar la sostenibilidad de esos procesos subregionales como vía para mejorar la productividad, la competitividad, el empleo local y disminuir la pobreza. La idea de este modelo alternativo de desarrollo local es poner en marcha un funcionamiento sistemático y coordinado de los distintos actores sociales y de los factores productivos para pasar de una competitividad empresarial débil en las pequeñas empresas, a una competitividad territorial, pues las Agencias de Desarrollo Local consideran al territorio como un nuevo ‘agente competitivo’. (ConQuito, 2016, p. 4)

ConQuito es un organismo privado que trabaja como entidad adscrita al DM de Quito, su relación se fundamenta en la estructura presupuestaria y en las delegaciones efectuadas por el DM de Quito (DM de Quito, 2011). En el período 2018 - 2022 el GAD del DM de Quito aportó en promedio el 75.41% del total de ingresos de ConQuito, Tabla 19, los fondos propios representaron el 24.59%, y los de autogestión fueron en promedio menos del 5% del total de ingresos (ConQuito, 2022).

Cualquiera sea el actor social que en cada momento asume la responsabilidad de la gestión, sea para producir bienes, fijar regulaciones o prestar servicios, la condición necesaria de un desempeño eficaz será, en todos los casos, disponer de capacidad institucional. (Oszlak, s. f., p. 1)

Tabla 19

ConQuito: aporte del DM de Quito en miles de dólares

	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Presupuesto conQuito	2.752	2.242	1.889	3.568	6.167	3.324
Aporte DM de Quito	1.624	1.622	1.436	2.850	5.000	2.506
Relación	59,01%	72,35%	76,02%	79,88%	81,08%	75,41%

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2016b)

Amparado en las directrices de política pública de empleo a nivel nacional y en las competencias asignadas, el GAD del DM de Quito emitió con fecha agosto 14 del 2014 la Ordenanza Metropolitana 007 (OM007) con el objetivo de fomentar el empleo y el emprendimiento joven en el DM de Quito, dirigido al rango de edad entre 18 a 26 años, la ordenanza en su artículo 3 estableció que. “El Programa “Empleo Joven” estará bajo la rectoría de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad; y, la Corporación Metropolitana de Promoción Económica (CON*QUITO), como ente ejecutor.” (DM de Quito, 2014).

El programa formó parte de la cartera de productos ofrecidos por ConQuito que entre sus funciones tenía. “Estudiar e investigar los problemas socioeconómicos de Quito adoptando o proponiendo políticas que se consideren adecuadas para solucionar situaciones de subempleo, desempleo y exclusión social.” (ConQuito, 2020a, p. 6).

Las funciones de ConQuito estuvieron destinadas a afrontar los problemas de: desempleo, pobreza, falta de innovación y dificultad de acceso al crédito, para lo cual se desarrollaron cuatro programas: agricultura urbana participativa (agrupar), capacitación, innovación y emprendimiento (ConQuito, s. f.) a los que se sumó Empleo joven (DM de Quito, 2014), para atender el desempleo promedio que fue de 98,116 personas, Tabla 8, de las cuales el 66.56%, 65,314 personas, se concentraron entre los 15 a 34 años, y de éstas el 85.57%, se agrupó en los quintiles 1, 2 y 3, Tabla No. 18.

El problema del desempleo está presente en los segmentos más vulnerables de la población del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que es preciso establecer una política de fomento que implique medidas prácticas para atender las necesidades de estos sectores (DM de Quito, 2014).

El análisis de capacidad debe permitir obtener conclusiones que posibiliten el desarrollo, para lo cual se identifican y evalúan los recursos en términos de cantidad y calidad. Para Hintze (2007) la capacidad institucional es. "...el potencial de las organizaciones para producir la combinación de valor externo y organizacional necesaria para generar valor externo." (p. 3). Definición consistente con las de Repetto (2004), Rosas (2008), y Grindle (1996), que giran alrededor de la eficiencia, la eficacia y el valor público. "De allí la preocupación respecto de que los diferentes modelos de asociación público-privada no sean evaluados únicamente en términos del logro de objetivos de eficiencia o efectividad, sino también en términos de su agregación de valor social." (Freigedo et al., 2015, p. 86).

Repetto sostiene que solo existen dos dimensiones básicas de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política. Para lo cual se basa en dos razones: por un lado, que las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico, así como al resto de las políticas públicas, no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales y, por otro, que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal. (González, 2021, p. 21)

La Tabla 20 presenta la matriz utilizada para el análisis de capacidades para ConQuito, con el detalle de tipo de capacidad - dimensión - factor crítico. En concordancia la Imagen 7 presenta la estructura del análisis de las capacidades.

Tabla 20

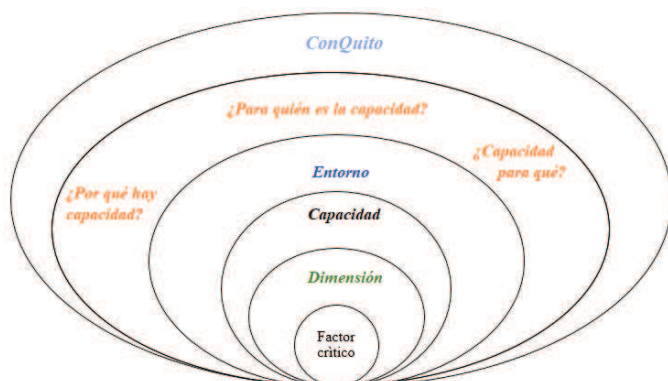
ConQuito: matriz de análisis de capacidad

Periodo de análisis	20018 - 2022	Corporación para la promoción económica (ConQuito)
Tipo de política pública	Local	
Cobertura territorial	DM de Quito	
Rango de edad	Cualquier edad	
Proceso de la política pública	Identificación y formulación del problema público: el desarrollo socio económico del DM de Quito debe considerar como eje central la capacidad de éste para generar empleo productivo creador de riqueza	
	Formulación: la creación y mantenimiento de empleo se soportó en cuatro grandes programas: agricultura urbana participativa (agrupar), capacitación y formación, emprendimiento y desarrollo empresarial, y, fomento de la innovación y competitividad.	
	Implementación: Programa emprendimiento y desarrollo empresarial - Proyecto : fortalecimiento de capacidades para el emprendimiento y el empleo en el DM de Quito, vinculado con la Ordenanza Metropolitana para fomentar y estimular el empleo y el emprendimiento joven en el Distrito Metropolitano de Quito ORDM007. Programa: fomento de la innovación y competitividad - Proyecto : fortalecimiento productivo a los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas para su vinculación al mercado	
	Evaluación: capacidad deseada vs capacidad desarrollada	
	Tipo de capacidad	Dimensiones
Política	Estructura política	Actores: recursos y fuentes de poder, participación.
	DM de Quito	Estructura política, capacidades, gestión de políticas públicas, colaboración y cooperación
	Vinculación con el entorno	Perfil beneficiario.
	Administrativa	Institucional
	Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red.
	Recursos humanos	Número, distribución, acumulación y fomento del conocimiento
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, financiamiento, capacidad de autogestión.

Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

Imagen 7

ConQuito: análisis de capacidades



Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

¿Para quién es la capacidad? Para los beneficiarios las capacidades desarrolladas, política y administrativa, debían haber sido utilizadas para mejorar su nivel de vida.

¿Por qué hay capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar diversos problemas públicos del DM de Quito, entre ellos el desempleo juvenil, se estructuró la base normativa específica amparada en la legislación general pertinente, lo que permitió la generación y uso de recursos.

¿Capacidad para qué? Las capacidades desarrolladas, política y administrativa, debían haber sido utilizadas para afrontar el desempleo en virtud de las competencias, funciones y ordenanzas asignadas (DM de Quito, 2014; ConQuito, 2015).

...las capacidades se conforman de tres tipos de recursos básicos: 1) recursos institucionales, los cuales se refieren a las reglas formales e informales; 2) recursos materiales, los cuales son los instrumentos y bienes materiales disponibles, y 3) recursos humanos, los cuales se refieren a la cantidad y competencias de los funcionarios o empleados. (González, 2021, p. 24)

Capacidad política

La capacidad política implica la habilidad para gestionar recursos, trabajar con los actores y ejercer el liderazgo en la solución de los problemas públicos, incluyendo garantías de una adecuada participación ciudadana.

La capacidad política hizo relación a la suficiencia de la organización para relacionarse con el entorno y obtener los recursos que le posibilitaron afrontar el problema público. "...para el análisis de los actores estatales se debe identificar las capacidades de quiénes intervienen y el modo en que las mismas repercuten en los procesos de gestión concretos de las políticas y programas en cuestión." (ConQuito, 2016, p. 125).

Las dimensiones establecidas fueron estructura política, DM de Quito y vinculación con el entorno. "Los ciudadanos pueden desconfiar de las instituciones por dos motivos: porque los actores institucionales no tienen incentivos para actuar y favorecer sus intereses o porque carecen de la capacidad para hacerlo" (Keefer & Scartascini, 2022, p. 54).

Dimensión estructura política

ConQuito se constituyó como un organismo privado adscrito al GAD del DM de Quito, su directorio se estructuró con siete vocales. El alcalde del DM de Quito, o su representante, fue miembro permanente del directorio al igual que el presidente de la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha o su delegado, los otros cinco integrantes fueron elegidos de entre los socios activos de acuerdo con las reglas establecidas en el estatuto (ConQuito, 2015). ConQuito se vinculó al eje estratégico número dos del DM de Quito: ciudad de oportunidades (DM de Quito, 2015).

Para poder evaluar una estrategia o un modo de gestionar lo público, es importante en términos generales saber cuáles son los principales objetivos de la gestión pública, los que nos permitimos resumir en dos: en primer lugar, la obligación del Estado de garantizar los derechos de las personas, y, segundo, la implementación de políticas y modelos de gestión que redistribuyan la riqueza, generen equidad y reduzcan la pobreza de una sociedad. (Oleas et al., 2017, p. 58)

El directorio es el.

...órgano que en receso de la Asamblea General y en su representación gobierna a la Corporación y determina la política institucional. Correspondiéndole como función principal cumplir y hacer cumplir las normas estatutarias y reglamentarias y las decisiones de la Asamblea. (ConQuito, 2015, artículo 27).

La Tabla 21 contiene, para el período 2018 - 2022, el detalle de los socios, su origen, y una catalogación de su nivel de influencia en función del tipo, cantidad y calidad de recursos que dispusieron y que eventualmente pudieron haber sido compartidos. Esta estructura política debió haberse reflejado en la capacidad para establecer a largo plazo acciones de coordinación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. “La capacidad de efectuar transacciones políticas de largo plazo depende del número de actores, así como de sus intereses, incentivos, horizonte temporal, herramientas de intercambio, y de la credibilidad con que cuenten.” (Bonvecchi et al., 2015, p. 30).

Una mayor y mejor predisposición de los socios pudo haber facilitado el trabajo en red para. “...fortalecer la confianza, la dependencia mutua, la lealtad y la solidaridad entre quienes participen en el trabajo en red.” (Chapple, 2015, p. 17).

Tabla 21

ConQuito: socios 2018 - 2022

							Origen		Nivel de influencia									
									Tercer									
							2018	2019	2020	2021	2022	Público	Privado	sector	Alto	Medio	Bajo	
1	Gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito						✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		
2	Gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Pichincha						✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		
3	Cámara de la pequeña y mediana empresa de Pichincha						✓	✓	✓	✓	✓		✓				✓	
4	Escuela Politécnica Nacional						✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	
5	Asociación de empresarios del norte						✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓
6	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo						✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			
7	Cámara de industrias y producción						✓	✓	✓	✓	✓		✓				✓	
8	Escuela Politécnica del Ejército						✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	
9	Cámara de innovación y tecnología del Ecuador								✓	✓	✓		✓					✓
10	Cámara de economía popular y solidaria								✓	✓	✓		✓					✓
11	Universidad Central del Ecuador						✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	
12	Cámara de agricultura zona 1						✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓
13	Insotec						✓	✓	✓	✓	✓			✓				✓
14	Cámara artesanal de Quito						✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓
15	Cámara de la industria de la construcción						✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓
16	Empresa pública Epn Tech Ep						✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	
17	Universidad Tecnológica Equinoccial						✓	✓					✓				✓	
18	Mipro						✓	✓				✓						✓
19	Asociación ecuatoriana de software						✓	✓					✓					✓

Nota. Elaboración propia a partir de (ConQuito, 2022b) (ConQuito, 2021) (ConQuito, 2020b) (ConQuito, 2016)

Como insumo en la elaboración del plan estratégico 2022 - 2030, ConQuito realizó entrevistas a los socios cuyas respuestas, muy generales, permitieron concluir lo lejano que éstos se sintieron en relación a su nivel de participación e interés en ConQuito (ConQuito, 2016). Este distanciamiento generó una brecha en el nivel de participación de los socios, afectando la capacidad de gestión de ConQuito, limitando su capacidad de relacionarse efectivamente con otros actores a través de los socios, la consecuencia de esto fue por ejemplo, la poca capacidad de autogestión en la consecución de recursos financieros, en promedio en el período 2018 - 2022

el 7.83% del presupuesto fue generado por autogestión (ConQuito, 2022a; ConQuito, 2021; ConQuito, 2020b; ConQuito, 2016).

De la revisión de las rendiciones de cuenta y la estructura de los programas ejecutados no se logró identificar evidencia que demuestre que en el período 2018 - 2022 los socios hubieran tenido una participación efectiva e importante, a excepción claro del GAD del DM de Quito. Los mismos socios, como parte de sus funciones, generaron programas de capacitación y/o convenios de cooperación por su cuenta con otras instituciones para ejecutar actividades similares a las de ConQuito tendientes a atacar, desde la perspectiva privada y/o pública, el fortalecimiento del empleo y la disminución del desempleo en el DM de Quito.

Falta un largo camino que recorrer todavía para que el sector privado de la región asuma un papel mucho más activo en la promoción de buenas prácticas regulatorias, que sin duda le beneficiarían en virtud de la reducción de intervenciones poco claras y sin una justificación explícita. Su participación es necesaria y debe fortalecerse en cada espacio que le brinde una oportunidad para exponer sus puntos de vista. Asimismo, los consumidores y pequeños empresarios deben ser capacitados para participar, pues se encuentran en situación desigual frente a otros grupos de interés. (Farías et al., 2022, p. 40-41)

Considerando la diversidad de los socios, Tabla 21, se pudo concluir que un mayor nivel de participación de los socios podría haber motivado una menor influencia y participación del DM de Quito, aunque tampoco se podría haber afirmado que una menor injerencia habría mejorado la gestión y resultados.

La combinación de una fuerte dependencia de recursos del DM de Quito que en promedio representaron el 75.41% del presupuesto de ConQuito, Tabla 19, y la falta del activo interés de los socios se constituyeron en factores que menoscabaron la capacidad de ConQuito en su función de implementación y evaluación de las políticas públicas asignadas, en especial al referida a Empleo joven (DM de Quito, 2014) debido a que. "...contar con infraestructura y/o presupuesto no siempre alcanza para contar con la capacidad de implementar políticas." (Chudnovsky et al., 2017, p. 3).

ConQuito también realizó entrevistas a los miembros del directorio, Tabla 22, como información requerida para estructurar su plan estratégico 2022 – 2030 (ConQuito, 2016). Sus

respuestas fueron más específicas y sus preocupaciones se concentraron en aspectos de índole político y administrativo.

En el ámbito político: el nivel de influencia del DM de Quito, y la necesidad de mejorar la relación con los actores públicos, privados, universidades y otros, confirmando la existencia de una brecha de colaboración y coordinación entre ConQuito y los actores. “Relación con el Municipio: Acceso e Independencia. Buscar ser independientes de la injerencia política.” (ConQuito, 2016, p. 45). “Las capacidades políticas incluyen tanto la facultad de recabar el apoyo político necesario para llevar a cabo la misión como la capacidad de protegerse contra la captura política.” (Oragosin et al., 2014, p. 65).

En el campo administrativo la preocupación fue. “...dar mayor alcance y envergadura de los programas. Medir Impacto en Innovación, Productividad, Emprendimiento, empleo.” (ConQuito, 2016, p. 45)

Tabla 22

ConQuito: directorio 2018 - 2022

						Origen		Tercer sector	Nivel de influencia		
	2018	2019	2020	2021	2022	Público	Privado		Alto	Medio	Bajo
1 Gobierno municipal del Distrito Metropolitano de Quito	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		
2 Gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Pichincha	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		
3 Cámara de la pequeña y mediana empresa de Pichincha	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓	
4 Escuela Politécnica Nacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	
5 Asociación de empresarios del norte	✓	✓					✓				✓
6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓		
7 Cámara de industrias y producción	✓	✓					✓			✓	
8 Escuela Politécnica del Ejército			✓	✓		✓				✓	
9 Cámara de innovación y tecnología del Ecuador			✓	✓	✓		✓				✓
10 Cámara de Economía popular y solidaria					✓		✓				✓

Nota. Elaboración propia a partir de (ConQuito, 2022a) (ConQuito, 2021) (ConQuito, 2020b) (ConQuito, 2016)

En el período 2018 - 2022 el directorio estuvo conformado en un 48.57% de actores de origen público, el 37.14% privado, y el 14.29% del otro sector, Tabla 22, su incidencia en las decisiones adoptadas dependió de al menos tres factores: su ideología en relación con la del alcalde en los años 2018 - 2022, su efectiva voluntad de participación, y sus propias capacidades.

...resulta pertinente la ejecución de una ADDP cuando con ella se espera obtener: 1. Aportes de valor añadido de cada actor y sinergia entre los actores, que hace referencia a la capacidad efectiva de las instancias involucradas en la alianza para sumar elementos sustanciales al interés colectivo de desarrollo. El principio sería que el resultado de la suma de los esfuerzos comunes resulte mayor a los resultados individuales sin colaboración. 2. Sostenibilidad e impacto, lo que implica que los resultados de la alianza resulten sostenibles y con un impacto probado. Permite aspirar a que los resultados de la alianza perduren multiplicando las personas beneficiadas de forma ilimitada, superando la lógica de otras soluciones puntuales y limitadas a problemas de largo alcance. (Pérez, 2017, p. 104)

Con el objetivo de tener la perspectiva de ConQuito se realizaron varias entrevistas a funcionarios, cuya transcripción se encuentra en el Anexo 5. En la encuesta realizada al funcionario de la Dirección Técnica de ConQuito a la pregunta ¿ConQuito ha buscado acercamientos con las empresas privadas? La respuesta fue la siguiente.

Se debe tener presente que las empresas privadas cuentan con un presupuesto de responsabilidad social, fondos que son deducibles de impuestos, sin embargo, esto se complica debido a que existen fundaciones gestionadas por las mismas empresas privadas como lo es el caso de Movistar que cuenta con una fundación al igual que la Corporación Favorita, pero a pesar de estas situaciones ConQuito buscará alianzas que le permitan generar proyectos. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 5).

Dimensión DM de Quito

“...la Resolución Nro. A0010 de 01 de abril de 2011, señala que la Corporación de Promoción Económica CONQUITO a nivel operativo, de empresas y unidades especiales, es supervisada y coordinada por la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad”. (DM de Quito, 2011). De las entrevistas realizadas, por parte de ConQuito, para la elaboración del plan estratégico se identificaron las siguientes amenazas. “1. Cambios de administración impiden la implementación de proyectos estructurales y de largo plazo. 2. Alta injerencia del equipo de

Alcaldía en la gestión de la corporación, sus objetivos y resultados, debido año preelectoral” (ConQuito, 2016, p. 56).

Tres fueron los factores que permitieron y profundizaron la influencia del DM de Quito en ConQuito: la estructura presupuestaria: el 75.41% fue aporte del DM de Quito, Tabla 19, la delegación de implementación de políticas públicas, en especial la Ordenanza Metropolitana 007 de Empleo joven (DM de Quito, 2014), y el poco interés de los socios discutida en la dimensión estructura política. La estructura presupuestaria permitió evidenciar una amenaza proveniente del comportamiento presupuestario del DM de Quito. “Decremento de las fuentes de ingreso de la corporación principalmente a aquellos que vienen de recursos municipales, debido a la persistencia del déficit presupuestario.” (ConQuito, 2016, p. 114).

El nivel de influencia del DM de Quito en ConQuito derivó en otra afectación considerada como un “efecto contagio” consecuencia del nivel de ineficiencia en la operación del Municipio del DM de Quito, la Secretaría General de Planificación del MDMQ estableció que solamente el 10%. “... de políticas del Plan Metropolitano de Desarrollo 2015-2025 del Municipio del Distrito metropolitano de Quito, se cumplieron; es evidente que la integración, articulación de actores hubiera marcado la diferencia en su implementación.” (ConQuito, 2016, p. 125). Este “efecto contagio” fue inevitable en el contexto de la Resolución Nro. A0010 de 01 de abril de 2011 (DM de Quito, 2011) y las amenazas enunciadas en la elaboración del plan estratégico.

...es útil para mirar el marco en que se dan las coordinaciones y articulaciones, en un contexto de asimetría de información y donde hay incentivos para que en una relación donde hay un “mandante” (principal) y un “mandatado” (agente), éste último haga efectivamente lo que el primero desea. (ConQuito, 2016, p. 126)

El diagnóstico realizado en el Plan Metropolitano de Desarrollo de Ordenamiento Territorial para el período 2021 - 2033 estableció que.

– El PMDOT 2015 – 2025, no cuenta con un Modelo de Gestión, sin el cual no se pueden implementar los programas y proyectos para cumplir con las políticas ni determinar sus responsables de ejecución. La necesidad de tener un Modelo de Gestión, radica en que este es el que permite concretar la ejecución del PMDOT dejando claro los mecanismos de:

articulación y coordinación entre los actores para su implementación; reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación; de seguimiento y evaluación; y de la promoción y difusión del PMDOT (según se especifica en la guías técnicas de la Secretaría Nacional de Planificación); sin este capítulo se corre el riesgo de que lo planteado en los lineamientos estratégicos no se lleguen a ejecutar ni cumplir. – Las metas e indicadores de las políticas del PMDOT 2015 – 2025, presentan inconsistencias técnicas en su metodología de construcción y en el enfoque de concordancia con su medición, lo que dificulta evaluar la consecución de las políticas y objetivos, además que imposibilita que se pueda realizar un seguimiento anual para ver la evolución de este tipo de planes de largo plazo. (DM de Quito, 2021b, p. 16)

Al abordar el cumplimiento de los temas vinculados al empleo y desempleo el diagnóstico estableció que. “...no aborda problemáticas estructurales, débiles argumentos para justificar políticas, indicadores y objetivos no medibles.” (DM de Quito, 2021a, p. 16).

Estas deficiencias afectan la formulación de indicadores y reducen la claridad en la construcción de los objetivos, siendo no posible la medición concreta en acciones, reduciendo su relevancia en el monitoreo y la medición del impacto de las políticas públicas. Además, las metas estratégicas no plantean logros concretos acorde con las evidencias de las fuentes de información siendo poco capaces para reflejar el avance en términos de desarrollo económico de la ciudad. (DM de Quito, 2021a, p. 18)

No se encontró evidencia para demostrar efectivamente el cumplimiento de la Resolución Nro. A0010 (DM de Quito, 2011), y que permitiese verificar que el GAD del DM de Quito traspasó explícitamente algún tipo de conocimiento y/o competencia en el campo de las políticas públicas que hubiera permitido a ConQuito realizar con mayor eficiencia sus actividades. “...la orientación sobre cómo delegar funciones a las agencias de desarrollo y cómo asegurar que éstas consigan los objetivos de las estrategias territoriales, puede ser útil e incluso determinante para la gestión de los gobiernos.” (Clark et al., 2021, p. 44).

En términos del atractivo del DM de Quito como ciudad para trabajar, del total de personas encuestadas, 983, el 60% respondió que considera al DM de Quito un lugar adecuado para

conseguir una plaza de trabajo de acuerdo a su perfil, el 54% respondió que sí a la posibilidad de trasladarse a otra ciudad si tuviera una plaza de trabajo, Tabla 4 preguntas 16 y 17.

Dimensión Vinculación con el entorno

Sin considerar la política pública de Empleo joven del DM de Quito (DM de Quito, 2014), los programas de ConQuito, Tabla 23, no realizaron distinción por grupos de edad ni por situación laboral, debido a ello los potenciales beneficiarios representaron el total de desempleados que en promedio fueron 98,116 personas, incluyendo los 65,314 desocupados en el segmento de 15 a 34 años, Tabla 8, y que fueron el objetivo explícito de Empleo joven que atacó el problema del desempleo desde la perspectiva de la demanda laboral (DM de Quito, 2014), el 66% de las empresas encuestadas respondieron no conocer de la existencia de políticas públicas de empleo joven implementadas por el DM de Quito, Tabla 6 pregunta 5.

Tabla 23

ConQuito: evolución de programas

2017 - 2018			
Empleo y capacitación	Empresarial e innovación	Fortalecimiento productivo y competitividad	
Empleo	Agricultura urbana participativa	Bio/Cadenas productivas rurales	
Capacitación	Economía popular y solidaria	Valor compartido y sostenibilidad	
	Emprendimiento e innovación	Conectividad	
	Laboratorio de innovación urbana		
2019 - 2020			
Desarrollo territorial	Fortalecimiento productivo y EPS	Fomento empresarial e innovación	
Valor compartido	Agricultura urbana participativa	TICs	
Activa tu territorio	Economía popular y solidaria	Emprendimiento e innovación	
	Empleo y capacitación	Innovación tecnológica	
2021 - 2022			
Capacitación y medios de vida	Emprendimiento y desarrollo empresarial	Fomento de la innovación y la competitividad	Agricultura urbana
Capacitación y formación	Fomento al emprendimiento	Fomento de la ciencia tecnología y la innovación	Asistencia técnica
Laboral y medios de vida	Fortalecimiento de MiPymes y EPS	Competitividad	Fomento de la agricultura urbana
	Encadenamiento productivo	Sostenibilidad	

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2022a) ConQuito (2021) ConQuito (2020b) (ConQuito, 2016)

En sus otros programas ConQuito afrontó el empleo desde la perspectiva de la oferta laboral, desocupados y/u ocupados que quisieron mejorar su situación, siendo posible que los otros programas directa o indirectamente también hubieran ayudado y/o perjudicado a Empleo joven del DM de Quito (DM de Quito, 2014).

En prácticamente todos los países donde el problema del desempleo juvenil es reconocido, se adelantan programas con este fin, pero hay evidencias que indican que gran parte de ellos se reducen a intervenciones puntuales con poca efectividad en el mediano y largo plazo, debido a que no están articuladas en estrategias de acompañamiento gradual y sostenido en el mediano plazo, organizadas a partir de una lógica que les aporte coherencia, pertinencia y - finalmente - eficacia. (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 11).

Una de las características de las Agencias de Desarrollo Local constituye. "...la implicación directa con el entorno, la implicación con el tejido productivo y los actores sociales y económicos." (Balbás, 2021, p. 144), para lograrlo ConQuito estructuró una cartera de programas, Tabla 23, que directa o indirectamente afrontaron el desempleo y/o la mejora en las condiciones laborales.

El objetivo implícito de dichos programas fue el de motivar la adquisición, mantenimiento y mejora de conocimientos y habilidades que en principio permitiera a los beneficiarios acceder y luego mantener una opción laboral ya sea en forma dependiente o independiente. "El desajuste entre la oferta y la demanda de habilidades se considera una de las principales causas de los persistentes niveles de desocupación, la baja productividad y las dificultades para ocupar las vacantes laborales." (Gontero & Novella, 2021, p.5).

La adquisición de conocimiento, y el desarrollo y mantenimiento de habilidades y capacidades laborales de la persona se encontró vinculado con el problema público de la denominada transición de la escuela al trabajo, como un efecto de la sociedad del conocimiento, su análisis se realiza como un eje transversal en el título ConQuito, Mi primer empleo, Empleo joven y la sociedad del conocimiento

...los trabajadores no cuentan con las habilidades requeridas porque los sistemas educativos y formativos no les aportan las cualificaciones y habilidades demandadas o porque las personas, las familias y el contexto no favorecen el desarrollo de estas. Por otro lado, la economía no genera empleos que requieran las habilidades disponibles o los que se generan exigen habilidades distintas a las ofrecidas por los trabajadores. (Gontero & Novella, 2021, p. 15)

A la fecha de la encuesta un total de 436 personas afirmaron no estar trabajando con un tiempo promedio de 10 meses en el desempleo, cuando se les preguntó su expectativa de tiempo para encontrar trabajo ésta fue de 6 meses, los que consiguieron trabajo se demoraron en promedio 7 meses, por lo cual se estimó que el período en la desocupación pudo haber estado entre 10 y 16 meses, generando posiblemente un importante desfase en la adquisición de conocimiento y habilidades para desarrollar una actividad laboral, Tabla 4 preguntas 6, 5 y 7 respectivamente.

...los grupos poblacionales cuya duración en el desempleo es mayor, serían los más perjudicados ya que, a medida que pasa el tiempo, es menos probable que encuentren un trabajo. Tal situación genera un problema de exclusión social y aumenta la incidencia del desempleo de largo plazo; y, si estas personas son menos eficientes en competir por trabajo (debido a la pérdida de habilidades y autoestima mencionada previamente), es probable que el desempleo sea más persistente dificultando la reducción del nivel general de desempleo. (González & Iturralde, 2006, p. 92)

El desempleo constituyó una desigualdad evidenciada en procesos de exclusión social vinculado no solamente con el tiempo promedio en la desocupación sino también con la edad de la persona, ésta se ha convertido en una debilidad al momento de la inserción laboral, trátase del desempleo nuevo y/o del cesante (Nieto, 2012), las empresas en general prefirieron la experiencia a la educación como criterio de ingreso y permanencia en una posición laboral. "...la experiencia es cada vez más requerida por la demanda laboral, lo que limita el mismo ingreso al mercado laboral o las facilidades de cambiar de ocupación según sus expectativas salariales." (Da Silva Bichara et al., 2022 p. 131).

El edadismo es uno de los grandes flagelos de nuestra sociedad, y en el mundo laboral no es una excepción, en especial en las franjas extremas de la vida. Se manifiesta tanto en los jóvenes de 18 a 24 años como en las personas mayores de 45 años. (Trabajópolis, 2023)

Entonces resultó evidente que la política pública de empleo no debió solamente generar oportunidades laborales, sino que también tuvo que haber sido complementada con otra política

pública, quizás de igual o mayor importancia e impacto, que afrontara los efectos y consecuencias del tiempo de permanencia en el desempleo, mientras más grande el problema público resultó más complejo enfrentarlo. La política pública debió ser capaz de comprender a cabalidad el problema del desempleo, a la pregunta ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrentan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas? En la entrevista 3 se respondió. “... A menudo las empresas buscan candidatos con habilidades técnicas específicas y experiencia previa, lo que se convierte en un reto para quienes recién salen del ámbito académico.” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

La existencia de información asimétrica constituyó una característica de la relación entre la oferta y la demanda laboral (Meneses et al., 2021), ConQuito utilizó con muy poco éxito la Bolsa Metropolitana de Empleo, en el año 2019. “...9.160 personas que accedieron al servicio Bolsa Metropolitana de Empleo, en búsqueda de empleo, en áreas como construcción, electricidad, plomería, pintura, mantenimiento de vías, atención al cliente, ventas, choferes, bodegueros y limpieza.” (ConQuito, 2020b, p. 15). En el año 2021 se registraron 183 ofertas de trabajo, que significaron 442 vacantes y 218 personas colocadas (ConQuito, 2022b).

Como parte de los resultados obtenidos en el año 2020 ConQuito expuso que. 6.118 ciudadanos registraron su hoja de vida en el sistema de la Bolsa Metropolitano de Empleo, 227 oferentes de empleo publicaron vacantes en el sistema de la Bolsa Metropolitana de Empleo, se realizó 1 feria de empleo y 10 conversatorios y webinars para el fomento del empleo, con la participación de 1.181 personas. (ConQuito, 2020b, p. 24)

Al comparar los resultados citados con la magnitud del problema público: 98,116 personas en el desempleo que incluyeron a 65,314 jóvenes, Tabla 8, resultó evidente, al menos, la falta de capacidad para generar un volumen que pudiera parecer atractivo y que hubiese positiva y efectivamente impactado en el desempleo. Los programas instrumentados por ConQuito, Tabla 23, tuvieron un fuerte soporte en temas vinculados a la formación y capacitación, y la mayoría de sus metas, estuvieron vinculadas a aspectos de cumplimiento de cantidad y no se encontró evidencia que permitiera identificar el impacto de dichos esfuerzos. A manera de ejemplo. “Capacitación para el trabajo: la oferta de capacitación se orienta a satisfacer necesidades de

fortalecimiento en oficios o habilidades generales, utilizamos especialmente plataformas digitales para el desarrollo de rutas de aprendizaje. En 2021 se capacitaron 582 jóvenes.” (ConQuito, 2022b, p. 11).

...la complejidad de la gestión de los procesos regulatorios demanda cada vez más organizaciones con rápida capacidad de respuesta y capital humano habilitado para actuar en lo que se refiere a las fronteras de conocimiento, lo cual muchas veces se convierte en un desafío cuando los reguladores tienen que adecuarse a reglas rígidas que pautan el funcionamiento de las entidades públicas tradicionales. (Fariás et al., 2022, p. 98)

La Tabla 24 presenta algunas características del desempleo en el DM de Quito, a partir de los resultados de la encuesta contenidos en la Tabla 4.

Tabla 24

ConQuito: perfil del desempleo

1	En el periodo 2018 -2022 estuvo desempleado/a?	Si	79%	No	21%						100%	Total encuestados			
2	Cuántas veces	1	36%	2	38%	Más de 2	26%						100%	Relación con la pregunta 1 respuesta Si	
22	De que manera ha quedado desempleado	Renuncia	17%	Despido	18%	Reducción de personal	12%						100%	Relación con la pregunta 1 respuesta Si	
		Cierre de empresa	14%	Temas familiares	12%	Estudios	11%						100%	Relación con la pregunta 1 respuesta Si	
		Fin de trabajo temporal	16%												
3	Está trabajando actualmente	Si	56%	No	44%						100%	Relación con la pregunta 1 respuestas Si y No			
5	Cree que puede encontrar un trabajo en los próximos	3 meses	33%	6 meses	39%	9 meses	17%	12 meses	11%					100%	Relación con la pregunta 3 respuesta No
4	Desde el año 2018 hasta la fecha cuántas veces ha buscado trabajo	1 a 5	47%	6 a 10	36%	11 a 20	12%	Más de 20	5%					100%	Relación al total de encuestados
6	Si desde el año 2018 ha estado en el desempleo una a más veces cuál es el periodo máximo que ha estado desempleado	3 meses	26%	6 meses	33%	9 meses	20%	12 meses	12%	más de 12 meses	10%	100%	Relación con la pregunta 1 respuesta Si		
11	Si actualmente está desempleado el último trabajo que desempeñó estuvo de acuerdo a su perfil y nivel de	Si	43%	No	57%						100%	Relación con la pregunta 3 respuesta No			
9	Cuál es su nivel de educación	Escuela	4%	Colegio	39%	Universidad	51%	Post grado	6%					100%	Relación con la pregunta 3 respuesta No
12	Si actualmente está desempleado ha realizado cursos de capacitación	1	55%	2	31%	más de 2	14%						100%	Relación con la pregunta 3 respuesta No	
13	En general siente que los cursos realizados le han permitido mejorar su perfil laboral	Si	50%	No	50%										

Nota. Elaboración propia

Capacidad administrativa

Como agencia de desarrollo económico, ConQuito tuvo como factor de éxito el desarrollo de su capacidad administrativa para asegurar el cumplimiento de sus objetivos en relación y concordancia con las necesidades de la población beneficiaria. La capacidad administrativa

constituye. “...la habilidad para gerenciar eficientemente los recursos físicos y humanos.” (González, 2021, p. 20). La Tabla 20 presenta las dimensiones identificadas para el análisis de la capacidad administrativa: institucional, organizacional, recursos humanos, y recursos financieros.

Dimensión institucional

“El objetivo del desarrollo local es construir las capacidades institucionales y productivas de un territorio determinado a fin de mejorar su futuro económico y calidad de vida de sus habitantes.” (Clark et al., 2021, p. 35). Debido a su creación, estructura y funcionamiento ConQuito se consideró como una alianza público-privada para el desarrollo, APPD, Pérez (2017) las clasifica conforme a su estructura en: informales, algo más formales y formales, a éstas las cataloga como una asociación que tienen una. “Versión más formal de sociedad y registrada. Posee mayor autoridad y capacidad para ejercer influencias. Sujeta a restricciones legislativas vigentes.” (p. 95).

Una alianza público-privada para el desarrollo (APPD) implica un esfuerzo de colaboración entre dos o más organizaciones del sector público y del privado (incluyendo la sociedad civil organizada, SCO), en la que se da un compromiso estratégico y voluntario, con objetivos comunes para promover el desarrollo (aunque puedan tener intereses diferentes), compartiendo riesgos, beneficios y responsabilidades, por medio de la distribución equitativa del poder. (Oleas et al., 2017, p. 100)

La dimensión institucional constituyó el marco legal formal relacionado a ConQuito, tuvo dos vertientes: la directamente relacionada como entidad delegada para la implementación de las políticas públicas, y la normativa relacionada al DM de Quito como responsable de éstas. Se consideraron las siguientes normas jurídicas: Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008), Código Orgánico de Coordinación Territorial, Descentralización y Autonomía, COOTAD, (Asamblea Nacional, 2010b), Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (Asamblea Nacional, 2016b), Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (Concejo Metropolitano de Quito, 2019), y el Estatuto de la Corporación de Promoción Económica ConQuito (ConQuito, 2015), además de reglamentos, resoluciones y

ordenanzas que complementaron la gestión institucional de ConQuito. “La gestión pública en la actualidad tiene más exigencias, obligaciones y responsabilidades a la vez, lo que requiere tener organizaciones más dinámicas y preparadas para enfrentar los retos de carácter social.” (Oleas et al., 2017, p. 72).

Con fecha marzo 28 del 2003 el Concejo Metropolitano de Quito expidió la Resolución No. 193 por medio de la cual autorizó la creación de la Corporación Promoción Económica ConQuito (Concejo Metropolitano de Quito, 2003). La Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en su artículo 1 estableció que las. “... Secretarías coordinarán las actividades y supervisarán desde la perspectiva programática a los siguientes entes del nivel operativo, de empresas y unidades especiales...” (DM de Quito, 2011, p. 9).

En dicho sentido a la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad se le asignó ConQuito (DM de Quito, 2011, p. 9). El artículo 1 de los estatutos de ConQuito señaló.

Constituyese la Corporación de Promoción Económica CONQUITO, como la Agencia Metropolitana de Promoción Económica, con domicilio en Quito, Distrito Metropolitano, Provincia de Pichincha, como una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, con patrimonio propio, duración indefinida y número de socios ilimitado, cuyo alcance territorial será el Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia. (ConQuito, 2015)

El artículo 84 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (Asamblea Nacional, 2010b) en concordancia con el artículo 275 de la Constitución (Asamblea Nacional, 2008), estableció las funciones de los distritos metropolitanos autónomos, las cuales debido a los motivos y forma de creación se hicieron, indirectamente, extensivas a ConQuito (DM de Quito, 2011). Se destacaron las siguientes.

...a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; ...e) Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma

permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; ..h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.” (Asamblea Nacional, 2008)

El artículo 275 de la Constitución establece que. “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.” (Asamblea Nacional, 2008), el espíritu de este artículo lo recogió el Estatuto de ConQuito que en su artículo 2 determinó su objetivo fundamental.

...la promoción del desarrollo socioeconómico y competitivo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia, así como el apoyo a las políticas nacionales de equidad territorial y de fomento productivo, mediante la concertación de actores públicos, privados, academia y sociedad civil, para incentivar el emprendimiento la producción local, distrital y nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico en el aparato productivo y comercial, la inserción estratégica en la economía regional y mundial y los objetivos que apoyen sus lineamientos estratégicos fundacionales. (ConQuito, 2015)

El Código Municipal al hacer referencia a las responsabilidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo III.154 numeral 4 establece que se deben. “Tomar medidas para el aprestamiento y sensibilización institucional, para la aplicación de los mandatos constitucionales y normativos relacionados...” (Concejo Metropolitano de Quito, 2019).

El artículo 276 de la Constitución establece que. “El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.” (Asamblea Nacional, 2008).

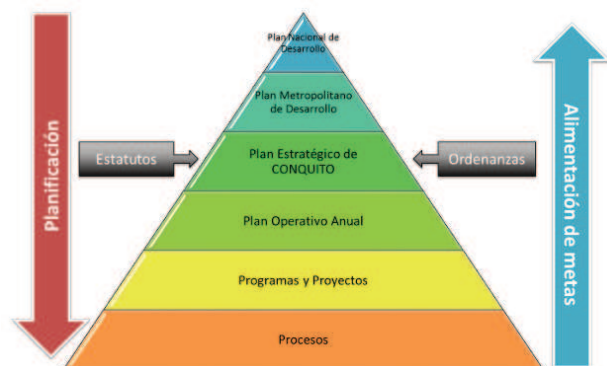
Para lograrlo ConQuito desarrolló los programas detallados en la Tabla 23, los mismos que fueron estructurados considerando la obligada articulación de los planes territoriales con el plan nacional de desarrollo, Imagen 8, éstos fueron expresamente identificados como unidades

administrativas, con distintas denominaciones, en la estructura organizacional en el período 2018 - 2022, Tabla 23 y apoyaron al cumplimiento de la siguiente función de ConQuito. “Estudiar e investigar los problemas socioeconómicos de Quito adoptando o proponiendo políticas que se consideren adecuadas para solucionar situaciones de subempleo, desempleo y exclusión social.” (ConQuito, 2016, p. 8). Y en concordancia con los fines del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establecidos en su artículo 4.

...d. Generar trabajo y empleo de calidad y dignos, que contribuyan a valorar todas las formas de trabajo y cumplan con los derechos laborales; e. Promocionar la capacitación técnica y profesional basada en competencias laborales y ciudadanas, que permita que los resultados de la transformación sean apropiados por todos. (Asamblea Nacional, 2010a)

Imagen 8

ConQuito: estructura de la planificación



Nota. Diagrama tomado de ConQuito (2016b)

El marco constitucional y legal en el cual se sustenta el proceso de planificación de la Agencia de Promoción Económica CONQUITO, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del buen vivir para garantizar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de acuerdo a lo que establece la Constitución... (ConQuito, 2016, p. 57)

En concordancia de lo señalado el Código Municipal (Concejo Metropolitano de Quito, 2019) contiene el título denominado *Del Fomento y estímulo del empleo y emprendimiento joven en*

Distrito Metropolitano de Quito, en éste el contenido de los artículos III.1.65 y III.1.66 fueron consistentes con los artículos 242, 266 y 277 de la Constitución que establecieron la organización territorial, las competencias de los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos y los deberes generales del estado, respectivamente (Asamblea Nacional, 2008); y con los artículos 2, 4, 5, 7 y 9 del COTAD que marcaron los objetivos, los fines, la autonomía, la facultad normativa y la facultad ejecutiva respectivamente (Asamblea Nacional, 2010b), por lo que, en base a lo citado el DM de Quito creó Empleo joven. “Art. III.1.65.- Creación. - Créase el Programa “Empleo Joven”, como una herramienta de apoyo permanente para la inserción laboral de las y los jóvenes, dentro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.” (Concejo Metropolitano de Quito, 2019). El art. III.1.66 determinó su propósito como el de fomentar.

...la contratación de jóvenes, priorizando el acceso a su primer empleo, frente a los requerimientos de personal de empleadores, generando nuevas inversiones que consistan en la creación de nuevas plazas de empleo y sin que ello implique una afectación a las plazas de trabajo ya existentes. (Concejo Metropolitano de Quito, 2019)

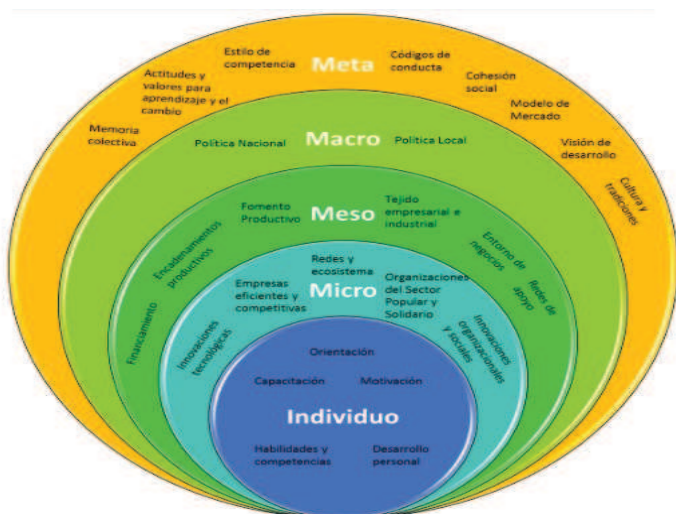
La Imagen 9 presenta la articulación general de la normativa: los niveles meta y macro se sustentaron en la normativa vigente en el período, los niveles meso y micro se apoyaron en las políticas públicas, el nivel individual se sustentó en los planes estratégicos de ConQuito (DM de Quito, 2019a). Los niveles individuo, micro y meso fueron asimilables en la capacidad administrativa, mientras que los niveles macro y meta lo fueron en la capacidad política (Repetto, 2004; Rosas, 2008; Chudnovsky et al., 2017).

La estructura presupuestaria, Tabla 19, y su gestión, Tabla 25, expusieron el impacto de la dimensión institucional. El nivel de devengamiento del presupuesto de ConQuito fue del 76.79% el cual al complementarlo con el análisis realizado en la capacidad política/dimensión estructura política, permitió concluir que los resultados obtenidos fueron limitados e insuficientes no sólo en cobertura sino principalmente en impacto, y un motivo para explicarlo fue el que las normas vigentes, en el período 2018 - 2022, no fueron lo suficientemente aprovechadas para desarrollar las capacidades necesarias en ConQuito para convertirla en la agencia de desarrollo del DM de

Quito. “Relación con el Municipio: Acceso e Independencia. Buscar ser independientes de la injerencia política.” (ConQuito, 2022a, p. 8).

Imagen 9

ConQuito: articulación de la normativa



Nota. Diagrama tomado de ConQuito (2016b)

Tabla 25

ConQuito: devengamiento del presupuesto

	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Presupuesto conQuito	2,752	2,242	1,889	3,568	6,167	3,324
Devengado	2,410	1,974	1,789	2,933	3,655	2,552
Relación	87.57%	88.05%	94.71%	82.20%	59.27%	76.79%

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2020a) ConQuito (2021) ConQuito (2022a) ConQuito (2023)

Dimensiones: organizacional y recursos humanos.

La estructura formal de ConQuito tuvo cuatro niveles: 1) de decisión, 2) de dirección, 3) de ejecución y supervisión, y 4) de ejecución, los dos últimos niveles agruparon las actividades operativas de los programas desarrollados, Tabla 23. Los macro procesos estructurados fueron: político y de decisión, niveles 1) y 2), transversales, nivel 3), y de valor nivel 4) (ConQuito,

2015). Las unidades administrativas agrupadas en los macro procesos de valor constituyeron los programas desarrollados, Tabla 23.

Dado que el desarrollo local es una actividad especializada, muchos gobiernos locales comprenden que se necesita experiencia adicional, nuevas estructuras organizativas y despliegue de acuerdos institucionales, además de las actividades ordinarias del gobierno y de la administración municipal. Por eso, una opción organizativa clave para promover el desarrollo económico son las agencias de desarrollo local. (Clark et al., 2021, p. 37)

Las Imágenes 10, 11 y 12 presentan la estructura orgánica que ConQuito tuvo para los períodos 2017 - 2018, 2019 - 2020, y 2021 - 2022, respectivamente, en éstas se identificaron los macro procesos y sus respectivas unidades administrativas (ConQuito, 2016; ConQuito, 2020b; ConQuito, 2022a). Se evidenciaron los siguientes cambios: a partir del año 2021, Imagen 8, la creación de la coordinación de agricultura urbana, que anteriormente fue parte de fortalecimiento productivo y economía popular y solidaria en los años 2019 - 2020, Imagen 7, y de la coordinación de desarrollo empresarial e innovación en los años 2017- 2018, Imagen 6.

Otro cambio constituyó la desaparición de la coordinación de empleo y capacitación que funcionó en los años 2017 - 2018, Imagen 6, y que entre 2019 - 2020 pasó a ser parte de la coordinación de fortalecimiento productivo y economía popular y solidaria, Imagen 7, para luego desaparecer en la estructura de los años 2021 - 2022, Imagen 8. Esta evolución permitió entender un posible cambio en la estrategia para enfrentar el problema del empleo y desempleo, no entenderlo únicamente como responsabilidad de una unidad administrativa sino como un eje transversal, conclusión soportada en el plan estratégico 2020 - 2030 en el cual se referenció al empleo como uno de los motores de la visión (ConQuito, 2016).

Referencia de esta transversalidad constituyó la declaración del objetivo respecto de la capacitación y fortalecimiento de capacidades, entendida como un elemento complementario a las acciones de creación de empleo.

Objetivo 2. Potenciar capacidades para mejorar la calidad de vida de los habitantes del DMQ.

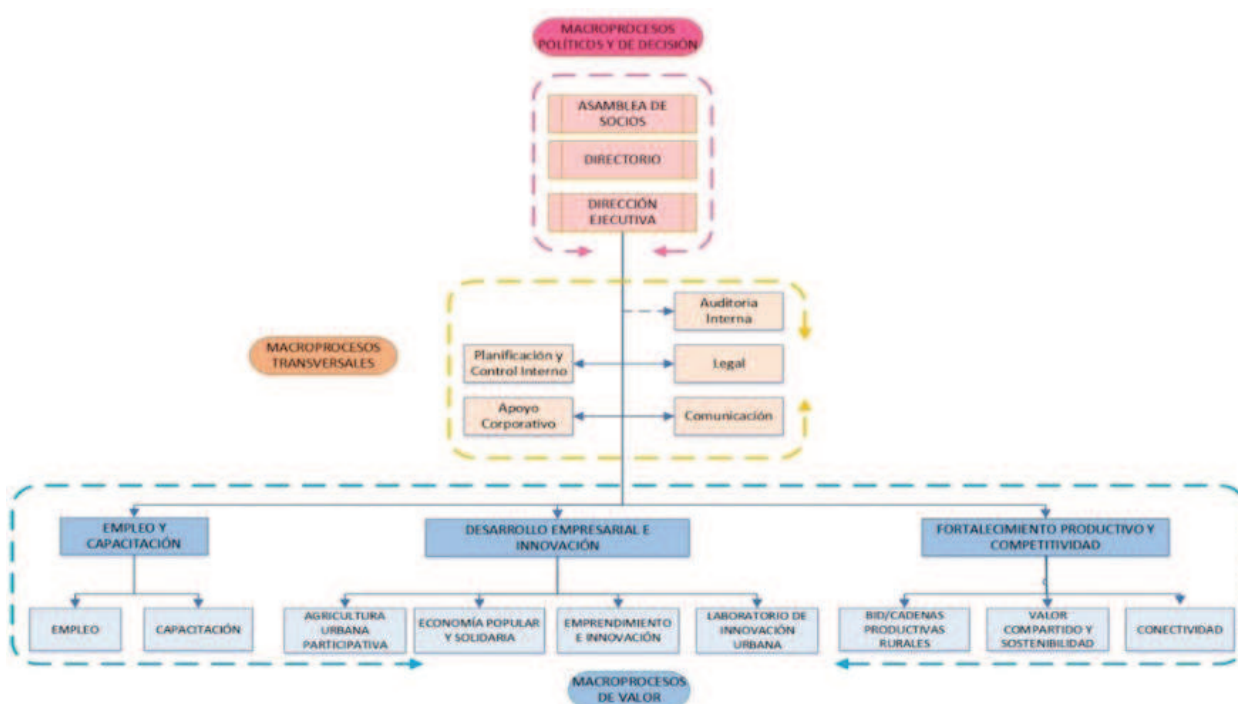
Alcance: Brindar capacitación y fortalecimiento de capacidades a los beneficiarios de

CONQUITO en sus ámbitos de acción: Innovación, competitividad, digitalización, tecnología,

Agricultura urbana, Medios de Vida, Internacionalización, sostenibilidad Emprendimiento
Desarrollo Empresarial. Responsable: Coordinación de Innovación y competitividad
Coordinación de Capacitación y medios de vida Coordinación de Agricultura Urbana
Coordinación de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial. (ConQuito, 2016, p. 66).

Imagen 10

ConQuito: estructura 2017 2018



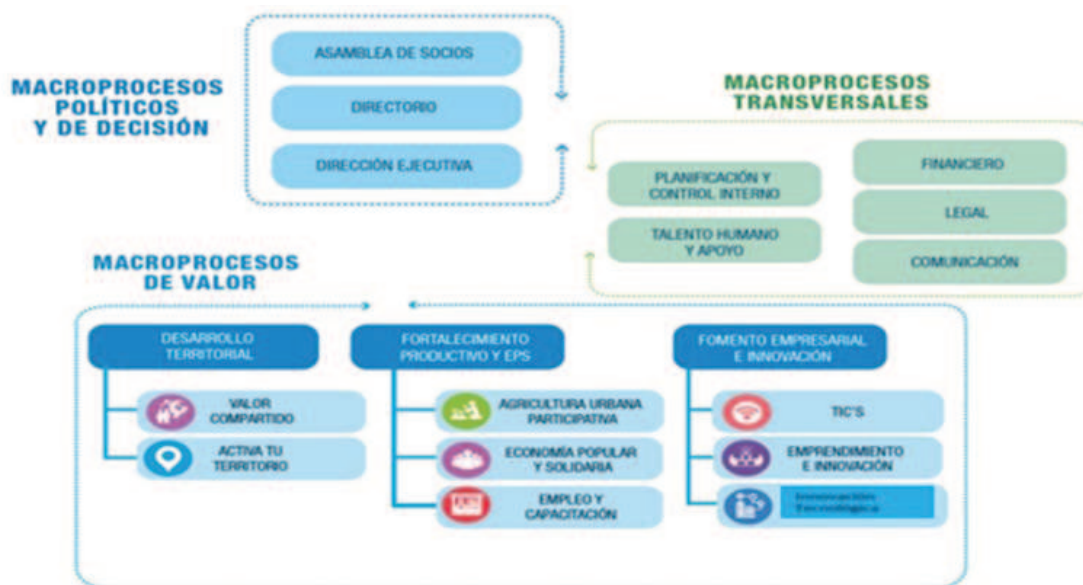
Nota. Diagrama tomado de ConQuito (2016b)

Los cambios formales en la estructura no constituyeron una fuente confiable para identificar su impacto en las capacidades. En lo que respecta al empleo no se pudo evidenciar una estrategia coherente que vinculara la transversalidad, más allá de establecer las unidades organizacionales responsables de los programas con sus respectivos objetivos estratégicos, y asociarlos solamente con indicadores de cantidad individuales y no relacionados. Posiblemente una estrategia coherente se hubiera identificado a través de la realización de evaluaciones de impacto que no existieron. “...no se cuenta con información sobre el tiempo que fueron contratados ni sobre el

número de jóvenes que fueron despedidos en el mismo periodo en esas empresas.” (Grupo FARO, 2023, p. 11).

Imagen 11

ConQuito: estructura 2019 2020



Nota. Diagrama tomado de ConQuito (2020b)

La falta de evidencia de lo mencionado ayuda a fortalecer la conclusión obtenida en la dimensión administrativa/institucional: no existió un problema en la normativa sino en su aplicación.

...en ese sentido los límites a la eficacia de las políticas públicas están dados por problemas en su diseño o en su implementación. Los procesos asociados a la implementación deben afrontar el desafío de tener que responder de manera integral a problemas sociales complejos. El desafío central es el de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental, cuya implementación supone la consideración de los modos de gobernanza, la arquitectura institucional, el alcance de la intervención, las capacidades de los actores, los patrones culturales de comportamiento, entre otros. (ConQuito, 2016, p. 124)

La evolución de la cantidad de unidades organizacionales no constituyó un indicador para establecer un criterio respecto del nivel de burocratización de la organización en relación a los objetivos y del impacto en las capacidades de la organización. El nivel de burocratización es una forma de visualizar la distribución de responsabilidad (Hintze, 2007). “Los procesos burocráticos implican conjuntos de actividades que deben seguir una secuencia lógica para cumplir un determinado objetivo. Determinan las pautas que deben cumplirse al realizar una tarea determinada.” (MyABCM, s. f.).

Imagen 12

ConQuito: estructura 2021 - 2022



Nota. Diagrama tomado de ConQuito (ConQuito, 2022a)

El análisis de las estructuras organizacionales entre los años 2018 y 2022, se complementó con la estructura de personal, Tabla 26, se supuso que el total de personas diciembre de cada año fue el mismo para todo ese año. El grupo administrativos en generadores de valor corresponde a directores, coordinadores y personal de apoyo, el grupo de campo incluye a las personas que por

sus denominaciones en el distributivo de puestos debían realizar las tareas operativas correspondientes a la implementación de los programas establecidos (ConQuito, 2016).

El grupo personal administrativo, en todos los macro procesos, representó aproximadamente el 55% del total de la nómina, en los dos últimos años, 2022 y 2021, fue del 64%. En el período 2018 - 2022 el número de personal se redujo en un 10.26%, existió un incremento del 4.05% en el grupo administrativo, 2 personas más, y una disminución del 28.57%, 10 personas, en el personal de campo, Tabla 23 (ConQuito Transparencia, s. f.).

Tabla 26

ConQuito: estructura de personal

	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio	Cambio
Total personal	78	84	48	50	70	66	-10.26%
Administrativos en macro procesos político, de decisión y transversales	28	27	20	23	31	25.8	10.71%
Administrativos en procesos generadores de valor	15	7	6	9	14	10.2	-6.67%
De campo en macros procesos generadores de valor	35	50	22	18	25	30	-28.57%
% Administrativos en macro procesos político, de decisión y transversales	35.90%	32.14%	41.67%	46.00%	44.29%	39.09%	23.37%
% Administrativos en procesos generadores de valor	19.23%	8.33%	12.50%	18.00%	20.00%	15.45%	4.00%
% De campo en macros procesos generadores de valor	44.87%	59.52%	45.83%	36.00%	35.71%	45.45%	-20.41%
Presupuesto Conquito miles de dólares	2752	2242	1889	3568	6167	3,324	124.09%
Valor anual de los sueldos miles de dólares	1,033	1,006	647	778	1,080	909	4.52%
Sueldo promedio mensual por persona	1,104	998	1,124	1,297	1,286	1,162	16.47%
Valor anual de los sueldos/presupuesto	37.55%	44.88%	34.27%	21.81%	17.51%	31.20%	-53.36%

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2020a) ConQuito (2021) ConQuito (2022a) ConQuito (2023)

ConQuito, como parte de su modelo de gestión, contrató temporalmente a terceros para realizar actividades vinculadas con sus programas, lo que conjuntamente con la disminución del recurso de personas de campo en los macro procesos de valor afectó el desarrollo de las capacidades organizacionales, evidenciado en la no de acumulación de conocimiento y experiencia y el debilitamiento del macro proceso de valor, esto trajo como consecuencia la falta de capacidad para realizar evaluaciones de impacto. “El municipio debería ser un espacio generador de condiciones garantes del orden social y promotoras del desarrollo, condición que

sólo puede satisfacerse a través de estructuras que le permitan realizar sus tareas y cumplir con el deber.” (Cruz & León, 2020, p. 10).

Si se considera la importancia del grupo de administrativos en relación al total de personal, Tabla 26, podría asumirse que el incremento de este grupo fue el inicio de un proceso de burocratización que pudo haber afectado el nivel de eficiencia y eficacia de la organización. El sueldo promedio mensual por persona de nómina creció en un 16.47% como consecuencia de un incremento del 4.52% en el presupuesto y la reducción del 10.26% del personal, Tabla 26. Para la realización de su plan estratégico ConQuito realizó encuestas a sus empleados quienes identificaron las siguientes debilidades. “Procesos burocráticos afectan los programas y proyectos” (ConQuito, 2016, p. 57). “Procesos administrativo: hay que simplificar los trámites, internamente hay mucha burocracia.” (ConQuito, 2016, p. 46).

El análisis de estructura y distribución se complementó con el de experiencia, considerada como el número de años que las personas trabajaron en los macro procesos agregadores de valor durante el período 2018 - 2022, esta evaluación se trabajó con el supuesto de que las actividades de la organización iniciaron en el año 2018, Tabla 27. Por ejemplo, en el año 2022 trabajaron 39 personas cuya experiencia acumulada fue la siguiente: 15 con cinco años de experiencia, 1 con cuatro años, 3 con 3 años, 10 con dos años y 10 con un año. “...los empleados no sienten que exista planificación que gestione el talento humano en la organización.” (Villagómez, 2022, p. 24).

En las organizaciones en las que se establecen mecanismos de rendición de cuentas sólo en cuanto a los resultados, pero no en lo que hace a las actividades y al uso de los recursos, la delegación es muy alta pero también el riesgo de advertir los problemas sólo cuando ya es tarde para aplicar los correctivos que hubieran hecho falta. (Hintze, 1999, p. 79)

Tabla 27*ConQuito: experiencia laboral acumulada*

Experiencia en el período	2018	2019	2020	2021	2022
5	15	15	15	15	15
4	0	1	1	1	1
3	6	7	6	2	3
2	12	15	4	7	10
1	17	19	2	2	10
Total	50	57	28	27	39
Promedio anual de experiencia	2.68	2.61	3.82	3.74	3.03

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2020a) ConQuito (2021) ConQuito (2022a) ConQuito (2023)

Si se toma como referencia la clasificación de la experiencia en básica con 2 o menos años, media entre 2 y 6 años, o avanzada más de 6 años (Indeed, 2022), entonces en el período 2018 - 2022 aproximadamente el 51% tuvo experiencia básica y el 49% pericia media, con el efecto que esta estructura tuvo en el desarrollo de las capacidades si se considera la transferencia y acumulación de conocimiento como un factor preponderante en el desarrollo de las capacidades (Cantú-Martínez, 2017), y tomando en cuenta que los resultados de empleo y desempleo son de largo plazo. “3. Falta de información histórica de la institución como: proyectos, convenios, contratos entre otros, los cuales permitan dar seguimiento y continuidad a las actividades, así como cierre de instrumentos legales.” (ConQuito, 2016, p. 55). “...las personas no son importantes en la actividad de toda organización dedicada al desarrollo económico local porque son personas, sino porque son la actividad. Así, sin un equipo humano sólido, no hay ni valor añadido, ni moral, ni probablemente a medio plazo...” (Barcons, 2021, p. 162).

En la reforma del plan anual de contrataciones del año 2023 se destinaron \$8,662 para capacitación interna en ConQuito, es decir un promedio de \$126 por persona para el año. Sin considerar el monto asignado a capacitación, no se pudo evidenciar que ConQuito se haya concentrado en fortalecer las competencias de su personal por medio de capacitación y formación. En el plan estratégico que corresponde al período no se encontró enunciado alguno que de forma expresa y explícita hiciera referencia al fortalecimiento de las competencias laborales del personal de ConQuito (ConQuito, 2016).

El concepto de competencia surge de la necesidad de valorar no sólo el conjunto de los conocimientos apropiados (saber) y las habilidades y destrezas (saber hacer) desarrolladas por una persona, sino de apreciar su capacidad de emplearlas para responder a situaciones específicas, resolver problemas de manera eficiente y adaptarse y desenvolverse en un mundo cambiante y competitivo. (Hernández et al., 2017, p. 47)

Dimensión financiera

El presupuesto institucional de CONQUITO es considerado en su totalidad como gastos de inversión debido a los siguientes aspectos: • Cumplimiento Art. 55 COPYFP; los egresos realizados se destinaron a mantener e incrementar la riqueza y capacidades sociales, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación; según se mostró en el punto anterior. • CONQUITO contribuye al eje 2 del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. (ConQuito, 2016, p. 190)

El resultado obtenido por ConQuito fue consecuencia directa no solamente de los recursos a los cuales pudo acceder, sino también de la forma en que fueron utilizados. Fuentes de tipo legal, financiero, humano, u otros de distinta naturaleza y características. La normativa, por ejemplo le dio acceso a los recursos que disponían los socios, Tabla 21, y que por ejemplo hubieran sido muy importantes para desarrollar una capacidad de trabajo en red, o el acceso a una fuente financiera como la autogestión que le hubiera permitido fortalecer su estructura presupuestaria, los recursos por autogestión representaron el 7.83%, Tabla 28, o el acceso a una fuente de recursos humanos contratando personal externo posiblemente con mayor experiencia pero que no fue capitalizada por ConQuito.

Pero también la gestión pública puede llevarse a cabo a través de otras modalidades, como proyectos y programas exclusivamente estatales o conducidos en forma coparticipada con organizaciones sociales y/o empresas privadas. En estos casos, a las capacidades anteriores se suman otras exigencias. (Oszlak, s. f., p. 3)

En general una de las consecuencias más importantes cuando no se ha sido capaz de ubicar y utilizar los recursos disponibles y necesarios, ha sido la de recurrir a buscar formas, en ocasiones no eficientes, de incrementar el recurso financiero. La Tabla 19 presenta la importancia de los aportes presupuestarios del DM de Quito a ConQuito, 75.41%, la Tabla 28 presenta la información de los indicadores de dependencia y autonomía soportados en las liquidaciones presupuestarias, no se encontró información del año 2018, en promedio la autonomía financiera ácida, sólo autogestión, fue del 7.83%, la dependencia municipal fue del 78.39%, y la total del 85.86% (ConQuito, 2020a; ConQuito, 2021; ConQuito, 2022b; ConQuito, 2023).

Estos resultados convalidan la conclusión obtenida del análisis de la capacidad política al hacer referencia a la debilidad de otros actores y del propio ConQuito y de la importancia del DM de Quito. “Luego de 10 años no es sostenible continuar con la misma exigencia técnica y un presupuesto que no cubre las mínimas necesidades de operación.” (ConQuito, 2016, p. 123). “Lograr estimar cuál debe ser la cuantía de cada tipo de insumos y cuál la relación causa-efecto entre utilizar una cierta combinación de ellos y lograr determinados resultados, es un primer test de capacidad institucional...” (Oszlak, s. f., p. 2).

La Corporación de Promoción Económica CONQUITO, maneja las fuentes de financiamiento, que se detallan a continuación: 1. Presupuesto proveniente del GAD del Distrito Metropolitano de Quito por convenios anuales suscritos entre las partes el cual constituye la principal fuente de financiamiento. 2. Recursos derivados de la suscripción de convenios con entidades del gobierno central, local y externo para ejecución de proyectos y programas puntuales. 3. Recursos provenientes de la venta de servicios, principalmente capacitación y asistencia técnica. 4. Recursos que obtenga por su gestión, dentro del marco legal y fines de la Corporación. (ConQuito, 2023, p. 3)

Tabla 28*ConQuito: dependencia y autonomía financiera*

Indicador	Fórmula	2019	2020	2021	2022	Promedio
Dependencia municipal	Ingresos municipales/Ingresos totales	76.84%	77.49%	80.13%	79.08%	78.39%
Dependencia total	(Ingresos municipales + ingresos por convenios)/Ingresos totales	79.97%	83.45%	88.46%	91.57%	85.86%
Autonomía financiera ácida	Ingresos de autogestión/Ingresos totales	20.03%	3.18%	6.10%	2.00%	7.83%
Autonomía financiera	(Ingresos de autogestión + convenios)/Ingresos totales	23.16%	9.14%	14.43%	14.00%	15.18%

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2020a) ConQuito (2021) ConQuito (2022a) ConQuito (2023)

La Tabla 29 presenta la estructura del presupuesto agrupado por los principales programas ejecutados por ConQuito la estructura del presupuesto por tipo de proyecto y refleja la programación operativa de ConQuito para cada año.

Tabla 29*ConQuito: estructura presupuestaria por proyecto*

	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Promedio	Importancia
Apoyo corporativo	1,025	937	85	69	0	423	12.73%
Economía popular y solidaria vinculación al mer	788	445	0	854	656	549	16.51%
Empleo y capacitación	42	62	1,173	1,292	1,413	796	23.96%
Emprendimiento e innovación	614	491	631	406	3,029	1,034	31.12%
Agrupar	283	307	0	340	543	295	8.86%
Estrategias de mejoramiento continuo	0	0	0	607	526	227	6.82%
Total	2,752	2,242	1,889	3,568	6,167	3,324	100.00%

Nota. Elaboración propia a partir de ConQuito (2020a) ConQuito (2021) ConQuito (2022a) ConQuito (2023)

ConQuito y el programa Empleo joven

El DM de Quito instrumentó la Ordenanza Metropolitana para fomentar y estimular el empleo joven y el emprendimiento joven cuyo propósito fue apoyar la inserción permanente de jóvenes, entre 18 y 29 años, en el mercado laboral, con prioridad al primer empleo y designando a ConQuito como ente ejecutor (DM de Quito, 2014).

Empleo joven (DM de Quito, 2014) utilizó como beneficio económico, un estímulo tributario, de hasta el 50% de reducción de los valores a pagar por concepto del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, a quienes corresponda dicha obligación, que, frente a sus necesidades de contratación laboral, opten por incorporar en relación de dependencia a jóvenes entre los 18 y los 29 años. (DM de Quito, 2014)

En términos de temporalidad Empleo joven estipuló que. “El empleador podrá beneficiarse del estímulo durante un plazo máximo de diez años, siempre que, durante este tiempo, contrate anualmente a jóvenes bajo las condiciones determinadas.” (DM de Quito, 2014).

Entre los años 2018 - 2022 Empleo joven (DM de Quito, 2014) logró la contratación de 63,019 jóvenes, en ese mismo lapso el desempleo fluctuó entre 58,080 y 60,415. No existió evidencia que permitiera corroborar el tiempo por el cual fueron contratados, mínimo seis meses, ni de cuántos fueron despedidos en ese mismo tiempo. Si Empleo joven efectivamente hubiera funcionado debería haberse apreciado, al menos, algún tipo de mejora en los niveles de desempleo lo cual evidentemente no sucedió, en términos del beneficio económico el DM de Quito dejó de recibir \$2,6 millones, a la luz de los resultados del desempleo es posible que el DM de Quito haya desperdiciado recursos (Grupo FARO, 2023).

En síntesis, pese a que el programa Empleo Joven ha aumentado su cobertura a lo largo de sus años de implementación, el análisis de los datos de empleo, desempleo y subempleo de jóvenes muestra que el programa no ha tenido ningún efecto en el fomento del empleo juvenil a nivel macro en Quito. (Grupo Faro, 2023, p. 12)

A través de los diferentes programas ConQuito, al igual que no hizo una distinción de edad, tampoco lo hizo en relación a la catalogación de mano de obra calificada y no calificada, en el caso particular de Mi primer empleo esta caracterización de la mano de obra se relaciona con la transición escuela - colegio, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) estimó que a nivel nacional el 73% de jóvenes se ocuparon en actividades de mano de obra no calificada, lo que representó una brecha importante en la consideración de acceder a empleos de calidad no solamente en términos de las relaciones laborales sino también de la normativa.

...es necesario debatir sobre qué tipo de formación y educación son necesarias para que se articulen mejor con el mercado laboral actual, que estimulen la innovación, recalifiquen la mano de obra y faciliten la certificación de competencias (por ejemplo, promover la educación técnica). (Grupo FARO, 2023, p. 15)

En el período 2018 - 2022 el propósito de ConQuito fue el de fortalecer las habilidades y capacidades de las personas en el DM de Quito, en empleo y/o desempleadas, de forma que se les facilitara el acceso a empleos adecuados, al mismo tiempo se instrumentaron las políticas públicas nacionales Mi primer empleo y Empleo joven, que si bien tuvieron características diferentes a ConQuito, las tres buscaron la inserción laboral de jóvenes, buscando reducir el desempleo juvenil y facilitar la transición de los estudiantes al mundo laboral, en ese sentido las tres políticas buscaron fortalecer las capacidades productivas y promover el desarrollo personal y profesional. A continuación, se analizan primero Mi primer empleo y posteriormente Empleo joven.

Para la economía en su conjunto, los desajustes de habilidades pueden observarse en las altas tasas de desempleo, la baja competitividad y la poca atracción para los inversores, lo que a su vez limita la creación de empleo. Los gobiernos y los individuos invierten en formación que quizás no se traduzca en más y mejores empleos, generándose decepción y mal uso de recursos. En definitiva, las brechas de habilidades implican un uso ineficiente de los recursos humanos disponibles en una sociedad. La reducción de esos desajustes a través del desarrollo y la mejora de las habilidades es un factor clave del éxito económico, el bienestar individual y la inclusión social, y debe constituir una prioridad en el programa de políticas públicas. (Gontero & Novella, 2021, p. 5)

Mi primer empleo

Mi primer empleo se constituyó en una de las políticas públicas implementadas a nivel nacional para afrontar el desempleo juvenil, se ejecutó entre los años 2007 - 2021 y la última fase se desarrolló en el período 2018 - 2021, estuvo dirigido a la población entre los 18 y 29 años que

agrupó a 65,314 desocupados en el DM de Quito, el 83% de estos concentrados en los quintiles 1, 2 y 3, Tabla 16. El propósito de Mi primer empleo fue.

Promover la política pública de empleo juvenil a través de la ubicación de jóvenes estudiantes en pasantías en el Sector Privado y prácticas pre profesionales en el Sector Público con la finalidad de brindar la primera experiencia profesional y de potenciar las oportunidades de empleabilidad. (Ministerio del Trabajo, 2017c, p. 6)

Mi primer empleo fue un.

Programa de prácticas y pasantías en el sector público y privado. Incentivo económico del 100% distribuido en dos partes: la primera, una devolución mensual del 50% del tercio del salario básico unificado (SBU) vigente y del aporte al seguro social durante seis meses; la segunda, la devolución del 50% adicional una vez contratado el pasante, al séptimo mes de permanencia en el lugar de trabajo. Meta: En el período 2018-2021, el proyecto está enfocado en la ubicación de 29 473 jóvenes estudiantes. (Grupo FARO, 2019, p. 25)

El artículo 53 del Reglamento de Régimen Académico estableció que.

Las prácticas pre profesionales y pasantías en las carreras de tercer nivel son actividades de aprendizaje orientadas a la aplicación de conocimientos y/o al desarrollo de competencias profesionales. Estas prácticas se realizarán en entornos organizacionales, institucionales, empresariales, comunitarios u otros relacionados al ámbito profesional de la carrera, públicos o privados, nacionales o internacionales. (Consejo de Educación Superior, 2019)

Sus resultados. “...aportan a la meta del Plan Nacional de Desarrollo: Reducir de 10,4% al 7,6% la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años, con una contribución total del 0.0021% a la meta mencionada.” (Ministerio del Trabajo, 2017c, p. 28). En el período 2007 - 2017 el programa se concentró en el sector público beneficiando a 15,884 jóvenes de los cuales se identificó que 13,641 lograron insertarse laboralmente, en Pichincha, principalmente en el DM de Quito, lo hicieron 2,606 (Ministerio del Trabajo, 2017c), no existió evidencia que hubiera

permitido valorar si el trabajo conseguido fue en el sector privado o en el público, el tiempo que demoraron en empezar a trabajar, el tiempo promedio de trabajo y/o si regresaron al desempleo, limitando la posibilidad de enriquecer el proceso de la política pública.

Desde la visión de quien hace gestión pública y sus alcances, cuando el gobierno central implementa las distintas políticas públicas, existe la tendencia, desde el nivel central, a mirar el impacto de la política sobre todo desde el ámbito sectorial y no tanto desde la mirada territorial. Este desfase genera dificultades en la implementación de las diferentes políticas en el territorio cuando no se busca una articulación en el nivel local o regional, a través de los entes administrativos competentes. Esta situación puede revertirse a través de la participación de los gobiernos intermedios, facilitando la vinculación de las políticas sectoriales con los instrumentos de política territorial. (Oleas et al., 2017, p. 37)

Capacidades

La capacidad administrativa implica la gestión eficiente de los recursos, la capacidad política constituye la habilidad para conseguirlos y generar el apoyo de los actores, por tanto, se trata de lograr un equilibrio entre aspectos internos y externos, esta simetría implica, entre otras cosas, decidir el tamaño de la intervención del Estado en función de la magnitud del problema público.

...gran parte del análisis de las políticas públicas para el desarrollo se ha centrado en identificar cuáles son las acciones y los programas para promover el crecimiento y la inclusión dando por sentado que las agencias e instituciones gubernamentales tienen las capacidades para diseñar e implementar esas acciones (Sanguinetti, P. et al., 2015, p. 19)

La Tabla 30 presenta la matriz utilizada en el análisis de las capacidades estatales de *Mi primer empleo*, detalla el tipo de capacidad política y administrativa, y las dimensiones y factores críticos vinculados a cada una. La Imagen 13 presenta la estructura del análisis de las capacidades.

¿Para quién es la capacidad? Considerando el propósito de *Mi primer empleo* la capacidad debía estar dirigida a los beneficiarios de la política.

¿Por qué hay capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar el problema público del desempleo juvenil. Se estructuró la base normativa específica amparada en la legislación general pertinente lo que permitió la generación y uso de recursos.

¿Capacidad para qué? La capacidad debía haber sido para afrontar el problema del desempleo en función de las características de Mi primer empleo, los resultados obtenidos evidencian que esto no sucedió, lo que generó algunas inquietudes ¿Por qué Mi empleo no constituyó una solución al problema de generación de empleo joven? ¿Cuáles fueron las capacidades que no desarrolló o lo hizo de forma no adecuada?

Tabla 30

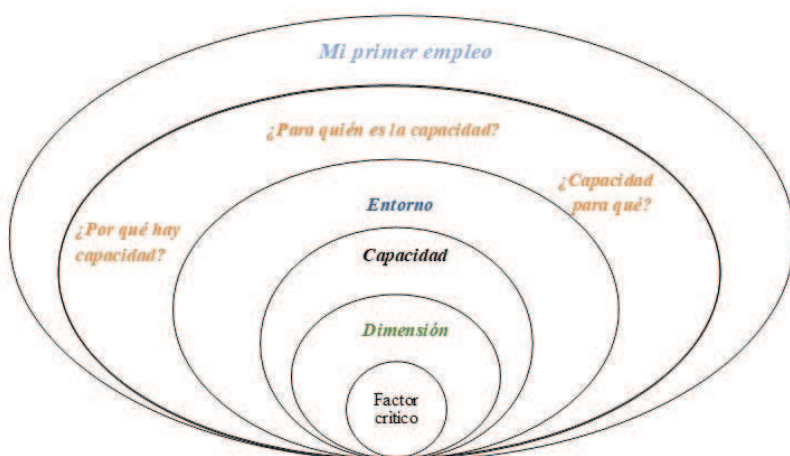
Mi primer empleo: matriz de análisis de capacidades

Período de análisis	20018 - 2021	Mi primer empleo
Tipo de política pública	Nacional	
Cobertura territorial	Nacional - DM de Quito	
Rango de edad	18 - 29 años	
Proceso de la política pública	Identificación y formulación del problema público: El principal problema radica en que los jóvenes, al no tener experiencia profesional, no pueden insertarse al empleo, a falta de oportunidades de empleabilidad, las posibles causas son: Falta de alianzas estratégicas con el Sector Público, Privado e Instituciones de Educación Superior. Ausencia de oportunidades para desarrollar pasantías en el sector privado. Insuficientes oportunidades para realizar prácticas profesionales. (Ministerio del Trabajo, 2017c, pp. 14-15)	
	Formulación: promover la política pública de empleo juvenil a través de la ubicación de jóvenes estudiantes en pasantías en el Sector Privado y prácticas pre profesionales en el Sector Público con la finalidad de brindar la primera experiencia profesional y de potenciar las oportunidades de empleabilidad. (Ministerio del Trabajo, 2017c, p. 6)	
	Implementación: el período 2018 - 2021 constituyó la última etapa del proyecto que inició en el 2007 y tenía como plazo el año 2021, tiene cobertura nacional: 24 provincias y 221 cantones	
	Evaluación: capacidad deseada vs capacidad desarrollada	
Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores críticos
Política	Estructura política	Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.
	DM de Quito	Coordinación interinstitucional y territorial
	Vinculación con el entorno	Perfil del beneficiario
Administrativa	Institucional	Leyes y normas
	Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.
	Recursos humanos	Número, distribución, autonomía, acumulación y fomento del conocimiento
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, ejecución

Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

Imagen 13

Mi primer empleo: análisis de capacidades



Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

Capacidad política

La Tabla 30 especifica las dimensiones consideradas en la capacidad política de Mi primer empleo: estructura política, Distrito Metropolitano de Quito (DM de Quito) y vinculación con el entorno. “...la capacidad política tiene relación con la identificación y el procesamiento de las demandas sociales por parte de los gobiernos. Esta dimensión abarca la identificación de una demanda que se concretará o no en el diseño de una política.” (Trujillo, 2021, pp. 51-52).

Dimensión Estructura política

La capacidad política tiene como base la interacción de los actores que se logra a través del entramado institucional y legal, que permitieron debieron facilitar la inserción laboral por medio de Mi primer empleo.

Los actores identificados fueron: el Ministerio de Trabajo como responsable del proceso de la política pública a través de la Gerencia del Proyecto, el Ministerio de Finanzas como el proveedor de recursos financieros, las instituciones de educación superior como abastecedoras de estudiantes, la población entre 18 y 29 años como beneficiaria, y los sectores público y privado como los generadores de las plazas para la realización de las prácticas pre profesionales y las pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017d).

El análisis de los actores tuvo en cuenta algunas de sus características: su origen, el tipo de recursos que poseen, una apreciación del nivel de influencia, y su impacto, además se consideró elementos que se consideraron esenciales en la política pública de empleo: voluntad política y compromiso, continuidad y consistencia, Tabla 31.

...la voluntad política no se refiere sólo a la voluntad de los políticos ni de quienes están directamente relacionados con la vida política, sino que también se debe considerar a sectores y líderes de diversos gremios sociales, como los sindicatos privados y públicos, las organizaciones de la sociedad civil y las poblaciones de referencia, con la finalidad de identificar la manera en que estos participan en la solución o en la obstaculización de los asuntos públicos. (Cruz & León, 2020, p. 12)

Tabla 31

Mi primer empleo: mapeo de actores y recursos

	Origen		Nivel de influencia			Tipo de recurso que posee			Impacto	
	Público	Privado	Alto	Medio	Bajo	Humano	Legal	Financiero	Político	Técnico
1 Ministerio del Trabajo	√		√			√	√	√	√	√
2 Ministerio de Finanzas	√		√					√	√	
3 Instituciones de Educación Superior	√	√		√		√	√			√
4 Sector privado pasantías		√	√			√	√	√		√
5 Sector público prácticas preprofesionales	√		√			√	√	√		√
6 Beneficiarios		√			√	√				√

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017c)

Es importante analizar en detalle cuáles son los recursos de los que dispone cada tipo de actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la utilización de estos (exclusividad, no exclusividad), así como su cantidad (rivalidad versus no rivalidad en su consumo), se establecen en las reglas institucionales específicas de una política pública. (Knoepfel et al., 2007, p. 15)

Mi primer empleo se constituyó en una respuesta política para un problema público técnico, y en este contexto se debió entender el papel que jugaron los actores, existieron dos actores con un alto nivel de influencia en la parte política, los Ministerios de Trabajo y de Finanzas, en la parte técnica los sectores privado y público tuvieron un alto impacto debido a su voluntad y

compromiso en la creación de posiciones laborales para la realización de pasantías y prácticas pre profesionales. “...la voluntad política no sólo es el deseo y la actuación sin resultados del gobierno por atender ciertos asuntos sociales, sino que en realidad se diseñen estrategias que provean de “los medios legítimos” que lo resuelvan.” (Cruz & León, 2020, p. 14).

Mi primer empleo constituyó la intervención deliberada del Estado frente a la existencia y reconocimiento del problema público del desempleo, procurando minimizar las afectaciones hacia la población en un territorio determinado (Olavarría, 2007). Estuvo vigente durante 15 años, 2007 - 2021, en diciembre/2021 se decidió su finalización argumentando la falta de presupuesto, otros actores lo atribuyeron a la ausencia importante de resultados (Zapata, 2022; Soler et al., 2020).

Esta temporalidad fue considerada como demostración de la voluntad política, no necesariamente de compromiso, para afrontar el problema público, aunque en el año 2020 fue evidente el impacto de la crisis sanitaria del Covid 19, entre los años 2019 y 2020 el desempleo a nivel nacional creció un 27% y en el DM de Quito lo hizo en 74%, Tabla 7, no es menos cierto también que Mi primer empleo no logró cumplir sus metas y aportar a la generación de empleo.

Hasta el momento, el efecto que han tenido los programas «Mi Primer Empleo» y «Empleo Joven» en la colocación de jóvenes en puestos de trabajo resulta marginal; por ejemplo, se ha contratado a nueve jóvenes a partir del programa «Mi Primer Empleo» en 2018. En este sentido, es importante analizar si el programa está siendo lo suficientemente útil para las empresas y por qué este tipo de mecanismos no es ampliamente usado. (Grupo FARO, 2019, p. 27)

Los resultados de Mi primer empleo dependieron de: la normativa establecida, del tipo de función laboral requerida, de la voluntad de los actores para generar las pasantías y las prácticas pre profesionales, de lo atractivo de los beneficios económicos establecidos en la política, del perfil del estudiante, y de la capacidad del actor estatal para implementar la política.

En general Mi primer empleo debió generar impacto en dos momentos: el primero en la realización de las prácticas pre profesionales y las pasantías, y segundo (el más importante) la generación de empleo, para lo cual hubiese sido efectivo el funcionamiento adecuado de Empleo joven como política complementaria y no sustituta, el resultado fue el casi nulo impacto en el

desempleo juvenil, Tabla 12. “A pesar de contar con marcos regulatorios muy extensos, en la gran mayoría de los países no hay una tradición para evaluar si la regulación ha cumplido con los objetivos para la que fue pensada originalmente.” (Farías et al., 2022, p. 28).

...mayores tasas de desempleo de los jóvenes, que, aunque salgan más rápido del desempleo, no duran mucho en estas ocupaciones llegando rápidamente al desempleo. Esta alta rotación, trae consigo más problemas, puesto que las experiencias laborales de los jóvenes serían cortas y no lograría un efecto acumulativo necesario para que el mercado lo asimile, además, implica una pérdida constante de bienestar material, al enfrentarse a ingresos no permanentes de estos empleos, puesto que pierden el trabajo rápidamente, aumentando a su vez su vulnerabilidad en términos de protección social. (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 137)

Mi primer empleo estuvo vinculado directamente con la normativa que obligó la realización de pasantías y prácticas pre profesionales (Consejo de Educación Superior, 2019), lograr que las prácticas pre profesionales y/o las pasantías se convirtieran en la primera experiencia laboral pudo no haber sido efectivo en la mayoría de los casos, los beneficiarios buscaron principalmente cumplir con un requisito de graduación.

...surgen interrogantes acerca de la capacidad institucional de las entidades responsables para garantizar el uso adecuado de las modalidades introducidas por estas legislaciones. De otro lado, surgen también interrogantes acerca de la capacidad de las empresas participantes para cumplir con los requisitos que se establecen, en particular en el caso de los contratos de aprendizaje y convenios de prácticas. (Dema et al., 2015, p. 36)

En la entrevista 4 a la pregunta ¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo? se respondió lo siguiente. “Mayor número de pasantías, no solo en empresas medianas sino también pequeñas. Controlar el contenido de las pasantías ya que se ha observado que los estudiantes no realizan actividades relacionadas a su rama.” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4). El actor más importante, el desempleado, le prestó mayor atención al requisito académico que a la experiencia laboral.

El divorcio en la percepción del propósito de Mi primer empleo pudo haber generado un desfase entre la oferta y la demanda laboral, las competencias que los beneficiarios querían para cumplir con un requisito académico nunca serían las mismas que las exigidas para la tarea laboral a la pudieron haber accedido, distorsionando la capacidad política (Grupo FARO, 2019; Ministerio del Trabajo, 2017c; Zapata, 2022; Soler et al., 2020).

Del total de encuestados el 32%, 316 personas, respondió que consideraban que los estudios universitarios no les habían ayudado a conseguir un trabajo, y de los que se encontraban trabajando, 547, el 34% afirmó que tener dichos estudios no le ayudaba a realizar sus actividades laborales, Tabla 4 preguntas 14 y 15 respectivamente. Del total de empresas que contrataron jóvenes el 66% afirmó que no fue un requisito el poseer un título universitario, Tabla 6 pregunta 21.

La falta de un claro conocimiento del propósito de Mi primer empleo pudo ser considerado como evidencia del modelo arriba hacia abajo con el que fue estructurado, y que hizo prevalecer al Ministerio de Trabajo como el actor más visible, aunque no necesariamente el más fuerte, importante y competente. “...en el enfoque top-down la disposición normativa se considera el principal factor de éxito.” (Pinzón, 2023, p. 129).

El esquema utilizado, condicionó la participación, generación y uso de recursos por parte de los actores, y supuso la existencia de dos niveles: el político vinculado con la formulación y el técnico relacionado con la implementación, Tabla 31. Este mecanismo consideró que el nivel político tuvo la capacidad para identificar y entender el problema público y así elaborar la política pública de Mi primer empleo con las características necesarias para afrontar el desempleo, en otras palabras. “Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores.” (Olavarria, 2007, p. 79), se entendió que el Ministerio del Trabajo tomó en cuenta el tipo de problema público, el impacto social que generó y la presión política para afrontarlo.

El diseño institucional y organizacional propuesto por el enfoque top-down ha recibido dos críticas principales: la concentración de la toma de decisión en los niveles altos y centrales del Estado, y el abordaje prescriptivo, legal-racional, que desconoce factores ambientales, políticos y organizacionales. (Pinzón, 2023, p. 129)

A pesar de la obligatoriedad legal para el sector privado no para el público (Ministerio del Trabajo, 2017c), Mi primer empleo dependió para su efectiva implementación de la predisposición de los actores públicos y privados, Tabla 31 nivel de influencia alta, para que se realizaran las prácticas pre profesionales y las pasantías en función del propósito de la política pública, y no desde la necesidad operativa de la organización. “...el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas efectivamente producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente.” (Jaime et al., 2013, p. 57).

Entre los años 2007 y 2021 la tasa de desempleo juvenil se incrementó en 74.31% pasó del 7.8% al 13.6%, para esos mismos años la población entre 18 y 29 años creció en 18.99% (Datosmacro.com, s. f.; Gonzalez, 2024), claramente el problema público había evolucionado, el aumento del desempleo juvenil no se explicó solamente por el incremento poblacional y del desempleo nuevo, sino además por la falta de opciones laborales, sin embargo, la política pública siguió siendo la misma.

...a pesar del elevado gasto en los programas planteados por el gobierno para incrementar el empleo, éstos no cumplieron con su objetivo, ya que el desempleo y subempleo continuaron creciendo con tendencia positiva marcada. Y claramente esto lo notó el actual gobierno del presidente Guillermo Lasso, quien ordenó la suspensión de ambos programas y comunicó que está en planes del gobierno la creación de otros que los sustituyan. (Pillajo & Sierra, 2023, p. 23)

La relación entre problema público dinámico y política pública estática determinó una brecha de capacidad, política y administrativa, en todo el ciclo de la política, cuyo origen fue la forma en que fue utilizado el modelo arriba hacia abajo, y reflejado por ejemplo en la decisión de contratación de personal para el período 2018 - 2021 que resultaba en una concentración del 30.3% del personal en labores administrativas (Ministerio del Trabajo, 2017c). “...la regulación puede quedarse parcial o totalmente obsoleta con rapidez.” (Farías et al., 2022, p. 102).

Dimensión DM de Quito

El funcionamiento de Mi primer empleo dependió de aspectos interdisciplinarios, de relaciones interinstitucionales y de integración territorial (Olavarría, 2007), en relación a los dos últimos aspectos no fue posible evidenciar la existencia de algún mecanismo de coordinación entre el Ministerio de Trabajo y/o el DM de Quito y/o ConQuito que hubiera facilitado la implementación de Mi primer empleo, o si el Ministerio de Trabajo realizó alguna actividad diferente para la implementación en el DM de Quito. “...para conseguir un desarrollo económico local efectivo, que tenga impacto y aporte valor, hace falta una implicación de todos los actores del territorio.” (Terrades, 2021, p. 207).

En el territorio del GAD del DM de Quito los dos actores más importantes actuaron en forma independiente, el Ministerio de Trabajo con su programa Mi primer empleo y el DM de Quito con ConQuito en general y en especial con su política Empleo Joven (DM de Quito, 2014). Resultó evidente que la falta de coordinación afectó los resultados de las acciones que en forma independiente se realizaron, se concluyó que Mi primer empleo pudo haber sido más efectivo en el DM de Quito debido al tipo de relaciones institucionales a las cuales tuvo acceso ConQuito directamente y/o a través del DM de Quito, Tablas 21 y 22, y además valiéndose de la experiencia generada por Empleo joven del DM de Quito (DM de Quito, 2014).

Si consideramos que la participación de actores del territorio, públicos y privados es una condición necesaria para un buen desarrollo económico, hay que involucrarlos desde un inicio para co-diseñar proyectos y acciones. Se tiene que trabajar de una forma colaborativa desde un principio. Así pues, el trabajo en red resulta clave para el éxito de cualquier iniciativa de desarrollo. Y si hay que trabajar en red, parece evidente que tendremos que crear un entramado de relaciones entre sus integrantes. Pero hay que mantener la atención porque los contextos de las redes no se crean, se constituyen y se mantienen por ellas mismas sólo cuando hay un interés común. Y aquí es donde volvemos al punto de partida. Empezando por compartir y desplegar una visión de territorio (que generará un trabajo en red), a partir de esta radiografía, por ejemplo, desarrollar un sector económico (que generará otra red), e impulsar un proyecto concreto (se generará otra red). Así, existirán al mismo tiempo múltiples redes que trabajarán colaborativamente para alcanzar el futuro deseado como territorio. (Terrades, 2021, p. 208)

Dimensión perfil del beneficiario

El eje central de toda política pública es la solución del problema público que afronta, siendo entonces importante la identificación de las características de los beneficiarios que permitan estructurar acciones para afrontar la falta de oportunidades, las barreras de acceso al empleo formal y el desfase de habilidades profesionales y laborales.

La población de referencia son todos los ecuatorianos que están en el rango de 18 a 29 años 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. (Ministerio del Trabajo, 2017c, p. 24)

El artículo 23 del Instructivo General de Pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c) estableció las condiciones obligatorias de contratación para el sector privado.

Art. 23.- Porcentajes mínimos de inclusión. - Las empresas con más de 100 trabajadores estables y permanentes estarán obligadas a vincular a un número de pasantes no menor al 4% del total de sus trabajadores que tengan título profesional otorgado por una institución de Educación Superior. El número que resulte de la aplicación del antedicho porcentaje se calculará respecto de los trabajadores que la empresa tenía al inicio del año fiscal y se podrá cumplir en cualquier época del año teniendo en cuenta que los pasantes no pueden permanecer en dicha calidad por más de seis meses. En el primer y segundo año contado a partir de la expedición de este acuerdo, la vinculación de pasantes será del 2%, el tercer año contado a partir de la expedición de este acuerdo, la vinculación será del 3%, hasta llegar al 4% en el cuarto año contado a partir de la expedición de este acuerdo. (Ministerio del Trabajo, 2017b)

En el período 2018 - 2021 el DM de Quito concentró aproximadamente el 23% del total de empresas a nivel nacional (Vera, 2023), Mora (2017) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018) estimaron que para el 2017 el 14.5% de las personas empleadas tuvieron título universitario, dato que al vincularlo con las características de los tipos de empresa señalados en la Tabla 14, permitió estimar el número de pasantes que en forma obligatoria debían haber sido

contratados conforme las condiciones del artículo 23 del Instructivo General de Pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c), el potencial fue de 36.013 beneficiarios, Tabla 32, la meta oficial que fue de 19.473 que representó el 30% del desempleo promedio en el DM de Quito, Tabla 16. Se concluyó que el Ministerio de Trabajo en la planificación de Mi primer empleo no consideró lo señalado en el artículo 23 del Instructivo General de Pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c).

Claramente Mi primer empleo fue una política de volumen, no incluyó criterios de calidad, al no haber logrado su propósito se consideró que los potenciales beneficiados fueron perjudicados en el desarrollo de sus habilidades y capacidades. Tomando en cuenta el Instructivo General de Pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c) y el Reglamento de Régimen Académico (Consejo de Educación Superior, 2019) debía haberse ampliado el universo de empresas y no considerado una base de contratación en función del total de personas con título universitario, lo que hubiera significado cambiar el enfoque y propósito de Mi primer empleo. “Mi primer empleo ubica a dos de cada 10 postulantes en prácticas o pasantías.” (Torres, 2019).

Tabla 32

Mi primer empleo: estimado de pasantes

	2018	2019	2020	2021	Total
Meta oficial					
Pasantías	4,096	6,153	6,156	3,068	19,473
Gran y mediana empresa: estimado					
de personas trabajando nivel nacional	2,447,465	2,521,113	2,245,109	2,041,095	
Promedio de personas con título					
universitario	14.50%	14.50%	14.50%	14.50%	
Porcentaje de contratación de					
pasantías	2%	2%	3%	4%	
Estimado contratación de pasantes	7,098	7,311	9,766	11,838	36,013

Nota. Elaboración propia a partir de DM de Quito (2022a) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s. f.) Observatorio de la PyME (s. f.)

La Tabla 33 presenta los resultados obtenidos para el período 2018 - 2020 que representó el 84% del total de la meta, en ese lapso se beneficiaron a 3,526 jóvenes, que representó un cumplimiento del 14.20% en la meta global de dicho período, desglosado en un cumplimiento

del 7.7% en pasantías y del 26.8% en prácticas pre profesionales, aislando el efecto de la crisis sanitaria del Covid 19 en el año 2020, resultó evidente que Mi primer empleo no dio los resultados que debía haber generado, lo cual no significó que el concepto utilizado no sea adecuado, en la entrevista 7 a la pregunta ¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados? La respuesta fue. “Las pasantías y la oportunidad de adquirir experiencia previa en el área contratada son aspectos cruciales. Estas experiencias permiten que los recién graduados desarrollen habilidades prácticas en su campo antes de acceder a un empleo formal.” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4). “...un 54 % de compañías dijo no contar aún con un plan para su cumplimiento.” (Expreso, 2017).

Los resultados, Tabla 33, permitieron evidenciar que estos dependieron de la predisposición del sector privado y de la falta de capacidad del Ministerio para controlar y asegurar el cumplimiento, considerando que el artículo 628 del Código del Trabajo establecía que. “...cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América...”. (Asamblea Nacional, 2020).

Respecto del rol y de la capacidad del Ministerio de Trabajo, de la entrevista 1 a la pregunta ¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo? Se destaca la siguiente respuesta.

Es necesaria una depuración agresiva de las áreas internas y del funcionamiento del Ministerio de Trabajo, para garantizar que su capacidad para promover el empleo pleno sea efectiva. Esto incluye la incorporación de personal altamente calificado, que sea capaz de elaborar políticas públicas y privadas basadas en resultados tangibles e inmediatos. Es crucial que esta gestión no se vea contaminada por intereses políticos. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

Tabla 33*Mi primer empleo: resultados*

	2018	2019	2020	Total	Meta del período	Aporte
Meta pasantías	4,096	6,153	6,156	16,405	19,473	84.24%
Jóvenes beneficiados	396	872	0	1,268		
Meta prácticas preprofesionales	2,110	3,156	3,156	8,422	10,000	84.22%
Jóvenes beneficiados	344	1211	703	2,258		
Meta	6,206	9,309	9,312	24,827	29,473	84.24%
Total jóvenes beneficiados	740	2,083	703	3,526		
Cumplimiento	11.92%	22.38%	7.55%	14.20%		

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2021b) Ministerio del Trabajo (2017e)

Desde la perspectiva del sector privado salía más ventajoso pagar la multa de hasta \$200 (Asamblea Nacional, 2020) y no contratar un pasante con un valor promedio de \$751 ya descontado el beneficio económico, Tabla 34. Algo similar sucedió con el programa Empleo Joven del Ministerio de Trabajo. “...la capacidad estatal/institucional se desarrolla teniendo en cuenta no solo la existencia de cuadros burocráticos, sino también las acciones de los actores sociopolíticos.” (Gilio, 2016, p. 233).

Tabla 34*Mi primer empleo: Beneficio económico*

	Aporte	Aporte	1/3	Costo	Beneficio		
	Salario	personal	patronal	Salario	promedio	económico	
	básico	seguridad	seguridad	básico	de la	o de la	Costo neto
Años	unificado	social	social	unificado	pasantía	pasantía	pasantía
2018	386.00	36.48	43.04	128.67	1249.10	515.12	733.98
2019	394.00	37.23	43.93	131.33	1274.98	525.79	749.19
2020	400.00	37.80	44.60	133.33	1294.40	533.80	760.60
2021	400.00	37.80	44.60	133.33	1294.40	533.80	760.60
Promedio	395.00	37.33	44.04	131.67	1278.22	527.13	751.09

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

El empleo de calidad no se logró simplemente cumpliendo criterios académicos para la culminación de estudios, tal como lo determinó el Reglamento de Régimen Académico al estipular la realización de pasantías y práctica pre profesionales. Debió asegurarse que

efectivamente dicho criterio sirviera para los dos fines: académico y laboral. Llerena et al. (2011), en coordinación con el Ministerio del Trabajo, realizaron un estudio de impacto de Mi primer empleo para los años 2008 - 2010, se destacaron las siguientes conclusiones.

...se encuentra evidencia empírica robusta que el programa MPE aumenta la probabilidad de conseguir al menos un empleo, tiene un impacto positivo en la probabilidad de encontrar un empleo en el sector público, y, aumenta la probabilidad de haber tenido empleo en un área afín de los estudios realizados. Asimismo, el programa MPE genera un impacto positivo en el nivel de satisfacción en el ámbito laboral de la población beneficiaria; e, incrementa la felicidad subjetiva. Sin embargo, también se encuentra evidencia empírica que sugiere que el programa disminuye la probabilidad de graduarse del sistema educativo y demora la graduación de la población beneficiaria, aunque la magnitud del efecto es considerablemente pequeña. (Llerena et al., 2011, p. 49)

Para los años siguientes, y en particular para el ciclo 2018 - 2021 no se encontró evidencia que demostrara la realización de una evaluación de impacto, ni que tampoco se haya considerado la información del estudio realizado (Llerena et al., 2011) en la planificación de las actividades del ciclo 2018 - 2021 (Ministerio del Trabajo, 2017c).

El estudio encontró que los programas realizados por el Estado para fomentar el empleo juvenil están siendo insuficientes a pesar del elevado gasto que estos suponen. • Los programas están direccionados a la inserción de jóvenes en formación académica y en general a empresas por medio de pasantías o contratos laborales subvencionados. Esto mientras se conoce que la mayor parte de los empleos generados en el país provienen de MiPymes que generalmente son originarias de pequeños emprendimientos. (Pillajo & Sierra, 2023, p. 13)

Capacidad administrativa

Mi primer empleo asumió que podía empezar a ser efectiva desde el primer día de su aprobación, sin considerar los tiempos necesarios para adquirir, por medio de procesos públicos, los recursos necesarios para un cabal cumplimiento. “La preparación técnica de los especialistas encargados de producir e implementar regulación es fundamental, pero también lo es contar con

los recursos institucionales indispensables para poder atender mercados que requieren intervenciones fuertes y en constante evolución.” (Farías et al., 2022, p. 40-41).

Dimensión institucional

Mi primer empleo utilizó el modelo arriba hacia abajo y la estructura normativa se constituyó en un mecanismo importante de la política para el acceso a los recursos planificados, principalmente el financiero, el humano en dos frentes: el necesario para desarrollar la política, y los beneficiarios para que realicen las pasantías y las prácticas pre profesionales (Pinzón, 2023; Ministerio del Trabajo, 2017d).

La normativa se clasificó en dos grupos: la general que reguló el campo de acción de la política y la operativa que debía permitir su implementación. En el primer grupo estuvieron la Constitución (Asamblea Nacional, 2008), la Ley de la Juventud (Congreso Nacional, 2001), y el Reglamento de Régimen Académico (Consejo de Educación Superior, 2019), en la segunda se encontraron la Ley de Pasantías Empresariales (Ministerio del Trabajo, 2017c), el Decreto Ejecutivo 489 (Ministerio del Trabajo, 2018b), el instructivo general de pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c), la norma técnica de Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2018d), el Decreto Ejecutivo 135 (Ministerio del Trabajo, 2017d), y el Código del Trabajo (Asamblea Nacional, 2020).

La Constitución estableció en su. “Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.” (Asamblea Nacional, 2008), así mismo en el artículo 329 determina la importancia de los jóvenes en la estructura productiva, en la última parte del artículo 39 se estableció que. “El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.” (Asamblea Nacional, 2008).

Como parte de las políticas de promoción de los derechos a la educación el literal i) del artículo 14 de la Ley de la Juventud (Congreso Nacional, 2001) señaló que se deben. “Promocionar pasantías laborales, en los sectores público y privado, enfocadas en las necesidades de desarrollo del país y la oferta de empleo.”, y en concordancia el artículo 15 estableció que era necesario. “b) Fomentar el desarrollo de pasantías remuneradas, vinculadas a la formación profesional.” (Congreso Nacional, 2001)

El artículo 53 del Reglamento de Régimen Académico dispuso.

Las prácticas pre profesionales y pasantías en las carreras de tercer nivel son actividades de aprendizaje orientadas a la aplicación de conocimientos y/o al desarrollo de competencias profesionales. Estas prácticas se realizarán en entornos organizacionales, institucionales, empresariales, comunitarios u otros relacionados al ámbito profesional de la carrera, públicos o privados, nacionales o internacionales. (Consejo de Educación Superior, 2019)

Las normas generales constituyeron el marco regulatorio general para Mi primer empleo, por su naturaleza fueron amplias y no establecieron restricciones, al ser amplias podrían haber propiciado el desarrollo de otras alternativas, como por ejemplo actividades de vinculación con la sociedad y/o pequeños emprendimientos, para lo cual hubiese sido necesaria alguna reforma legal, pero que por su importancia no hubiera generado mayor inconveniente. En la entrevista 11 se enfatizó en la necesidad de.

...plantear objetivos porque como sabemos en política pública; primero se tiene que ver el problema, determinar los objetivos y estos objetivos tienen que ver con el bienestar de los ciudadanos. Ahora qué se necesita para hacer políticas públicas, conocer la realidad porque no puede hacer una política pública si no conoce el aspecto técnico, el aspecto jurídico, el aspecto social, el aspecto económico entonces todo eso tiene que analizar. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4)

La reglamentación operativa debió haber posibilitado la implementación de Mi primer empleo, del análisis realizado se incorporaron algunas observaciones respecto de este grupo de normativa, y que se consideró limitaron la obtención de adecuados resultados, con especial referencia al instructivo general de pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c) y al Código de Trabajo (Asamblea Nacional, 2020), las dos analizadas en la dimensión vinculación con el entorno.

Las dos normas citadas pudieron limitar la consecución de resultados como consecuencia de la estimación equivocada del número de beneficiarios, Tabla 32, sin embargo de la evaluación de los resultados obtenidos, Tabla 33, resultó evidente que estos fueron consecuencia de una

deficiente implementación por parte del Ministerio de Trabajo, que apareció como el actor más visible, considerando su rol como actor y representante del poder estatal estructuró una reglamentación operativa que hizo énfasis más en la obligación de contratar que en la participación activa para enfrentar el desempleo, desvirtuando el desarrollo de la capacidad administrativa en su dimensión institucional (Calán & Moreira, 2018). “La foto actual de las políticas activas para jóvenes en la región da un lugar estratégico al vínculo con los generadores de empleo.” (Vezza, 2021, p. 11).

El artículo 6 del Instructivo General del Pasantías señaló que. “Del número de pasantes. - Las instituciones públicas podrán contar con el número de pasantes que determinen, en razón de sus necesidades institucionales y disponibilidad presupuestaria para cumplir con lo dispuesto en esta Norma.” (Ministerio del Trabajo, 2017c). El sector público no tenía restricción para la contratación, si administraba adecuadamente su presupuesto, lo que se facilitó cuando Mi primer empleo acató lo establecido en las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público (Presidencia de la República, 2017).

Para la ejecución del Presente Proyecto se ha considerado la ubicación de estudiantes de Instituciones de Educación Superior para la realización de Prácticas pre profesionales en el sector público, mismas que no serán remuneradas. Esta consideración contempla a su vez las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público del Decreto Ejecutivo Nro. 135 del 1 de septiembre de 2017. (Ministerio del Trabajo, 2017d)

Al haber tenido prevalencia las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público (Ministerio del Trabajo, 2017d) se supuso que la meta de 10,000 beneficiarios pudo haber sido cumplida fácilmente debido a que no significaba uso del presupuesto, o no haber sido cumplida al no existir el beneficio económico para los beneficiarios, en cualquiera de los dos casos se consideró que Mi primer empleo debió haber realizado mayor esfuerzo en las pasantías, y por lo tanto desarrollar su capacidad más hacia el sector privado que al público.

Debería ser una herramienta estratégica de selección y aprovisionamiento de mano de obra calificada, pero no todos lo ven así. Aún muchas empresas creen que la Ley de Pasantías, que

les obliga a dar una capacitación temporal a jóvenes estudiantes, les significa una carga que incurre en un incremento de gastos. (Expreso, 2017)

Mi primer empleo tenía desarrollada capacidad solamente dirigida hacia el sector público por el trabajo realizado en el período 2007 - 2017, por tanto, el impacto de la normativa debía haber generado una modificación en el proceso de desarrollo de capacidad del sector público al sector privado. A la luz de los resultados obtenidos esto no sucedió, la meta de pasantías se cumplió en un 7.7%, Tabla 33. Se mal utilizaron los recursos para el fortalecimiento de la capacidad equivocada. Por tanto, surgió la pregunta respecto de si las capacidades desarrolladas fueron para usar y justificar el presupuesto o para cumplir con el propósito de la política. “El éxito o fracaso de una política pública se evalúa según la magnitud de la brecha o déficit de implementación, definida como la diferencia entre lo propuesto – expectativas en la cúpula– y los logrados – percepciones en la base–.” (Pinzón, 2023, p. 129).

Dimensiones organizacional y recursos humanos

La estructura organizativa y los recursos humanos son dos elementos importantes en el desarrollo y mantenimiento de la capacidad administrativa, estos le permiten satisfacer las necesidades de organización, procesos y comunicación, a la entidad responsable de la política pública.

El Ministerio de Trabajo, responsable de Mi primer empleo, fue la institución encargada de la política laboral a nivel nacional, al interior actuó como entidad ejecutora la Gerencia del Proyecto, como parte de la Coordinación de Empleo y Salarios (Ministerio del Trabajo, 2017d), y se constituyó un equipo de trabajo exclusivamente contratado para el proyecto, lo que significó, de acuerdo a la estructura del equipo, la existencia de personal sin la experiencia necesaria para desarrollar habilidades y capacidades tendientes a fortalecer los resultados obtenidos por Mi primer empleo. Para el ciclo 2018 - 2021 se contrataron 35 personas que se sumaron a las 31 que ya venían trabajando (Ministerio del Trabajo, 2017d).

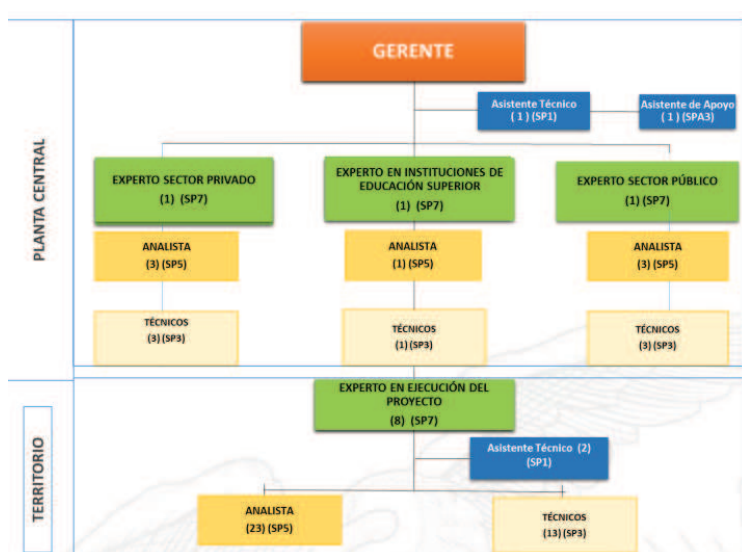
...de tal manera una vez realizado el análisis en base a la carga laboral y necesidades operativas, la estructura del Proyecto Mi Primer Empleo se debe componer de un total 66 funcionarios, donde la mayor contratación será en planta central por la coordinación directa

con territorio y consolidación de información. Total funcionarios planta central 20, los cuales serán distribuidos para los 3 sectores Público, Privado e Instituciones de Educación Superior. La estructura en Territorio debe tener los mismos conocimientos y perfiles para dar cumplimiento a las actividades establecidas en el proyecto, siendo como principal eje el cumplimiento de la meta. (Ministerio del Trabajo, 2017d, p. 89)

La Imagen 14 presenta la estructura operativa de Mi Primer empleo, de un total de 66 personas el 30% se concentró en la planta central y el 70% en los diferentes territorios, 20 y 46 personas respectivamente. Mi primer empleo hizo énfasis en el concepto de territorio como el eje central para el cumplimiento de la meta, se establecieron 9 zonas, en las cuales se desplegaron 46 personas, de éstas se consideró que 10 constituyeron el soporte administrativo con lo cual la estructura operativa la conformaron 36 colaboradores, que representaron el 55% del total del equipo asignado, el DM de Quito fue cubierta por la zona 9 que tuvo un equipo de trabajo de 19 personas (Ministerio del Trabajo, 2017d).

Imagen 14

Mi primer empleo: estructura operativa



Nota. Diagrama tomado de Ministerio del Trabajo (2017e)

La Tabla 35 expone la carga operativa anual considerando la meta de 29,473 beneficiarios y las 46 personas asignadas a las zonales trabajando, incluyendo a las 10 personas que constituyen soporte administrativo (Ministerio del Trabajo, 2017c). En promedio, en el período, cada persona debió haber sido capaz de ubicar a 13.35 beneficiarios por mes, es decir un beneficiario cada 1.5 días. Al considerar solamente el personal de campo el estimado efectivo fue de 17.06 beneficiarios por mes. El personal administrativo en territorio obligó a que la productividad estimada se incrementara en 27%, Tabla 35. ¿Fue el inicio de un proceso de burocratización? ¿Fue sólo para Mi primer empleo? ¿Constituyó un reflejo de lo sucedido en general en el Ministerio del Trabajo?

Tabla 35

Mi primer empleo: carga operativa mensual en territorio

	2,018	2,019	2,020	2,021	Promedio
Meta inicial	6,206	9,309	9,312	4,646	29,473
Capacidad operativa en territorio incluyendo administrativos	46	46	46	46	46
Carga operativa estimada mensual	11.24	16.86	16.87	8.42	13.35
Capacidad operativa en territorio sólo personal de campo	36	36	36	36	36
Carga operativa estimada mensual	14.37	21.55	21.56	10.75	17.06

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

Al tomar como referencia la capacidad instalada de trabajo, considerando 260 días laborales en el año y trabajando 8 horas diarias, se estableció que todo el proceso, en las zonales, de Mi primer empleo debía tomar aproximadamente 12.99 horas de trabajo con un equipo de 46 personas, y 10.16 horas considerando solamente el equipo de campo, Tabla 36. La diferencia de 2.83 horas de proceso pudo haber sido considerado como consecuencia de un proceso de burocratización.

Como referencia de productividad se analizó lo sucedido en la fase 2007 - 2017 en la cual se beneficiaron a 15,884 jóvenes, si se asume que el equipo de trabajo fue de 31 personas y se

mantuvo la misma estructura: en la planta central el 30%, 9 personas, y en el territorio el 70%, 22 personas (Ministerio del Trabajo, 2017c), y al considerar un año de 260 días y 8 horas diarias de trabajo se estimó que cada beneficiario representó aproximadamente 32 horas de trabajo en territorio, cuando se incorporó la planta central el promedio de horas subió a 45. Para el ciclo 2018 - 2021 el nivel de eficiencia planificado fue de 12.99 y 18.63 horas respectivamente, Tabla 37.

¿La estructura del período 2007 – 2017 estuvo sobredimensionada? ¿La estructura estimada para el 2018 - 2021 era muy optimista? En cualquiera de los casos resultó evidente un impacto en la capacidad de Mi primer empleo en la fase 2018 – 2021.

Tabla 36

Mi primer empleo: estimado de horas de trabajo por beneficiario

	2,018	2,019	2,020	2,021	Promedio
Meta inicial	6,206	9,309	9,312	4,646	29,473
Capacidad operativa en territorio sólo personal de campo	74,880	74,880	74,880	74,880	299,520
Promedio horas de trabajo por beneficiario	12.07	8.04	8.04	16.12	10.16
Capacidad operativa en territorio todo el personal	95,680	95,680	95,680	95,680	382,720
Promedio horas de trabajo por beneficiario	15.42	10.28	10.27	20.59	12.99

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

La disminución de horas de trabajo por beneficiario se explicó de mejor forma al comparar los cambios del promedio anual 2007- 2017 con los del 2018 - 2021, la mejora en eficiencia que planteó Mi primer empleo se basó principalmente en el crecimiento del personal, 113%, frente a un crecimiento importante de la meta en 410.27%. ¿Pudo haber sido que la meta estuviera sobredimensionada en relación a lo que ya se había logrado? ¿Es posible que Mi primer empleo, 2018 - 2021, no haya asimilado la experiencia y conocimiento de Mi primer empleo, 2007 - 2017? “...se entiende que un Estado efectivo es aquél que cuenta con capacidades para diseñar políticas públicas, implementarlas eficaz y eficientemente, y generar aprendizajes a lo largo de estos procesos.” (Sanguinetti, P. et al., 2015, p. 19).

La eficiencia así estimada no consideró las características de las pasantías y de las prácticas pre profesionales establecidas en el Reglamento de Régimen Académico (Consejo de Educación Superior, 2019), tanto así que para su evaluación Mi primer empleo utilizó los mismos indicadores en sus 15 años de vigencia, todos del tipo de cobertura y ninguno de impacto, no se estructuraron metas y/o indicadores que hubiesen permitido evaluar la calidad de los resultados obtenidos y poder asegurar el cumplimiento del propósito. “...brindar la primera experiencia profesional y de potenciar las oportunidades de empleabilidad.” (Ministerio del Trabajo, 2017c, p. 6).

...la realización de prácticas y pasantías remuneradas puede llegar a ser muy positivo para los jóvenes, no obstante, llama la atención que la evaluación de resultados e impacto del proyecto solo muestra interés por los convenios y la realización de pasantías, de las cuales más de un tercio se proyectan en el sector público. Esto es, la generación de empleo joven no figura entre sus elementos de evaluación. (Soler et al., 2020, p. 4)

Tabla 37

Mi primer empleo: eficiencia por beneficiario

	Real 2007 - 2017	Estimado 2018 - 2021	Promedio anual		Cambio anual
	2007 - 2017	2018 - 2021	2007 - 2017	2018 - 2021	
Beneficiarios	15,884	29,473	1,444	7,368	410.27%
Personal	31	66	31	66	112.90%
Planta central	9	20	9	20	122.22%
Territorio	22	46	22	46	109.09%
Total horas de trabajo anual	709,280	549,120	64,480	137,280	112.90%
Planta central	205,920	166,400	18,720	41,600	122.22%
Territorio	503,360	382,720	45,760	95,680	109.09%
Total horas de trabajo por beneficiario	44.65	18.63	44.65	18.63	-58.28%
Planta central	12.96	5.65	12.96	5.65	-56.45%
Territorio	31.69	12.99	31.69	12.99	-59.02%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

El haber utilizado los mismos indicadores se reflejó, por ejemplo, en que las actividades realizadas en todo el período de Mi primer empleo fueron prácticamente las mismas, considerando además que en el período 2007 - 2018 se trabajó con capacidades orientadas al sector público, y en el ciclo 2018 - 2021 las capacidades debían haber estado dirigidas,

principalmente, hacia el sector privado. “Con la evaluación de impacto se busca responder a la pregunta ¿qué ganan, en términos de las variables de interés, los participantes del programa?” (Llerena et al., 2011, p. 5).

...se detallan los principales indicadores del proyecto Mi Primer Empleo para el periodo 2018 - 2021 y su metodología de seguimiento de metas: Indicador 1: Número de convenios de cooperación. Indicador 2: Número de jóvenes ubicados en pasantías en el sector privado. Indicador 3: Número de jóvenes ubicados en prácticas pre profesionales en el sector público (Ministerio del Trabajo, 2017c, pp. 94-95)

Se quiso medir el impacto de en un problema público dinámico, el desempleo, con indicadores estáticos de cantidad. “Se encontró que la falta de generación de empleo en el país hace que el trabajo autónomo en los próximos años alcanzará al generado en relación de dependencia, por lo que se evidencia la necesidad de fomentar los emprendimientos en el país.” (Pillajo & Sierra, 2023, p. 13).

En relación al propósito y metas establecidas para Mi primer empleo, y del impacto que éste debía haber generado, se destaca la respuesta que se dio en la entrevista 5 a la siguiente pregunta ¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo? “Generar empleos enfocados a generar experiencia para que se pueda fortalecer y aplicar los conocimientos recientemente aprendidos en el mundo laboral.” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

Dimensión Recursos financieros

El uso de los recursos presupuestarios en el sector público ecuatoriano presentó dos características: el retraso en la entrega oportuna de los recursos y el bajo nivel de ejecución presupuestaria, lo que motivó que. “...no se pueda evaluar si los recursos asignados a las entidades públicas han cumplido o no con la política pública establecida por el Gobierno de turno.” (Calán & Moreira, 2018, p. 3)

Actualmente el manejo presupuestario evidencia que la calidad del gasto público es ineficiente y en la mayoría de las entidades del sector público no se clarifica el destino de los recursos que el Estado invierte para la consecución de los objetivos orientados a mejorar la calidad de vida de la población. (Calán & Moreira, 2018, p. 1)

Mi primer empleo tuvo para el período 2007 - 2021 una inversión planificada de \$44 millones de dólares de los cuales, aproximadamente el 31% se utilizó entre los años 2007 - 2017, dejando para el ciclo 2018 - 2021 un presupuesto estimado de \$30 millones de dólares, en cuatro años se quiso utilizar 2.25 veces la cantidad empleada en el período 2007 - 2017 (Ministerio del Trabajo, 2017c).

La Tabla 38 presenta la evolución del presupuesto para el período 2018 - 2021, entre los años 2007 y 2017 se utilizaron en promedio \$1.2 millones anuales (Ministerio del Trabajo, 2017c). En relación al ciclo 2007 - 2017 el presupuesto aumentó en un 115% y los beneficiarios meta en un 87%, al pasar de 15,884 a 29,743 jóvenes con la siguiente estructura: 10,000 jóvenes en prácticas pre profesionales en el sector público y 19,743 en pasantías en el sector privado, un total estimado de 29,743 beneficiarios. El beneficio económico tuvo un presupuesto asignado de \$24 millones de dólares (Ministerio del Trabajo, 2017c).

Tabla 38

Mi primer empleo: presupuesto miles de dólares 2018 – 2021

	2018	2019	2020	2021	Total
Total presupuesto	3,637	9,054	9,256	8,755	30,702
Beneficio económico presupuestado	1,963	7,481	7,682	7,188	24,314
Presupuesto sin beneficio económico	1,674	1,573	1,574	1,567	6,388
%Beneficio económico presupuestado	53.97%	82.63%	82.99%	82.10%	79.19%
%Presupuesto sin beneficio económico	46.03%	17.37%	17.01%	17.90%	20.81%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

Considerando el salario básico unificado y las condiciones de la compensación económica, el costo promedio de una pasantía y/o práctica pre profesional fue de \$1,278, estimándose un beneficio promedio de \$527, con lo cual cada empleador debía haber asumido un valor de \$751 por los 6 meses de contratación, Tabla 39.

Tabla 39*Mi primer empleo: beneficio económico*

		Aporte	Aporte	1/3	Costo	Beneficio	
	Salario	personal	patronal	Salario	promedio	económico	
	básico	seguridad	seguridad	básico	de la	de la	Costo neto
Años	unificado	social	social	unificado	pasantía	pasantía	pasantía
2018	386.00	36.48	43.04	128.67	1249.10	515.12	733.98
2019	394.00	37.23	43.93	131.33	1274.98	525.79	749.19
2020	400.00	37.80	44.60	133.33	1294.40	533.80	760.60
2021	400.00	37.80	44.60	133.33	1294.40	533.80	760.60
Promedio	395.00	37.33	44.04	131.67	1278.22	527.13	751.09

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

Como consecuencia de la relación entre el monto presupuestario y el número de beneficiarios, se estimó que la inversión por beneficiario debió haber sido de \$1,042 para el período 2018 - 2021, este concepto fue de \$856 entre 2007 - 2017, representando un crecimiento promedio del 21.76%, motivado por el mayor crecimiento del presupuesto, 115%, en comparación con el crecimiento de los beneficiarios, 87%, Tabla 40. Desde una perspectiva de eficiencia se planeó hacer menos con más.

En el Ecuador, se han desarrollado políticas y leyes que permiten la inserción laboral de los jóvenes, entre las políticas se encuentra el Proyecto Empleo Joven y el Proyecto Mi Primer Empleo, sin embargo, estos proyectos tienen una baja cobertura en la colación de jóvenes y problemas con los presupuestos de ejecución. (Ministerio del Trabajo, 2021a, p. 15)

Tabla 40*Mi primer empleo: evolución anual de la inversión estimada por pasante*

	2007 - 2017	2,018	2,019	2,020	2,021	Total 2018 - 2021
Presupuesto millones dólares	13,590	3,637	9,054	9,256	8,755	30,702
Meta anual	15,884	6,206	9,309	9,312	4,646	29,473
Prácticas preprofesionales	15,884	2,110	3,156	3,156	1,578	10,000
Pasantías		4,096	6,153	6,156	3,068	19,473
Inversión promedio dólares	856	586	973	994	1,884	1,042

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

Mi primer empleo acató lo establecido en las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público (Presidencia de la República, 2017). Considerando que el eje central de Mi primer empleo fue la compensación económica y al haberla restringido para el sector público, se supuso que la totalidad del presupuesto del período 2018 - 2021 debía haberse dirigido a la gestión de las pasantías, para lograr al menos la meta inicial de 19.73 pasantes. Esta suposición cambió el análisis de la inversión promedio generando un incremento del 51.35%, de lo inicialmente planificado de \$1,042 a un ajuste de \$1,577, Tabla 41.

Tabla 41

Mi primer empleo inversión promedio pasantías

	2,018	2,019	2,020	2,021	Promedio
Presupuesto millones dólares	3,637	9,054	9,256	8,755	30,702
Meta pasantías	4,096	6,153	6,156	3,068	19,473
Inversión promedio ajustada dólares	888	1,471	1,504	2,854	1,577
Inversión inicial promedio dólares inicial	586	973	994	1,884	1,042

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

No se dejaron de realizar las prácticas pre profesionales, sin embargo, considerando las restricciones en el gasto público (Presidencia de la República, 2017) y el artículo 6 del Instructivo General del Pasantías (Ministerio del Trabajo, 2017c), se supuso que el esfuerzo en ubicar beneficiarios en prácticas pre profesionales debió haber sido menor que en el planteamiento inicial. “El estudio encontró que los programas realizados por el Estado para fomentar el empleo juvenil están siendo insuficientes a pesar del elevado gasto que estos suponen.” (Pillajo & Sierra, 2023, p. 14).

Se beneficiaron 3,526 jóvenes, Tabla 33, 1,268 en pasantías y 2,256 en prácticas pre profesionales. La Tabla 42 contiene el análisis presupuestario considerando el dato real de pasantías realizadas, Tabla 33. Con los datos y supuestos presentados se estimó que en el ciclo 2018 - 2020 la inversión por pasante fue de \$2,411, línea 9 Tabla 39, valor muy superior al estimado de \$1,042, Tabla 40.

Esto permitió confirmar que el presupuesto fue planteado y ejecutado para gastarse y no para atacar el problema público, considerando además que para el período citado se reportó en promedio un 95% de devengamiento del presupuesto (Ministerio del Trabajo, 2021a). “Se obtuvo como resultado que los programas gubernamentales no alcanzaron su objetivo, a pesar de provocar un fuerte gasto público, lo que se traduce en una ineficiencia de este, en términos generales, al perder costo de oportunidad.” (Pillajo & Sierra, 2023, p. 13).

Se consideró que la compensación monetaria no debía haber existido no solamente por el poco atractivo de ésta y porque evidentemente no ayudó a los resultados, sino además por la burocracia necesaria para el reembolso de estas, al inicio de la fase 2028 - 2021 existió un retraso de USD 8 millones correspondiente a las prácticas pre profesionales en el período 2007 - 2017 (Ministerio del Trabajo, 2017d).

Más allá de lo que técnicamente nos indiciarían los números, entendemos que no es que exista una relación positiva entre el gasto público destinado a fomentar el empleo joven y el desempleo en este grupo etario, sino que este resultado se debe a la poca efectividad de los programas, que lejos de combatir el desempleo han consumido recursos estatales sin lograr su objetivo, y más bien podrían haber servido como un instrumento político por parte de los gobiernos de turno. (Pillajo & Sierra, 2023, p. 20)

Tabla 42

Mi primer empleo: presupuesto y beneficiarios reales

	2018	2019	2020	Total	Período		Referencia	Cálculo
					2018 2021	Aporte		
1 Presupuesto miles de dólares	3,637	9,054	9,256	21,947	30,702	71.48%	Tabla 34	
2 Compensación presupuestada miles de dólares	1,963	7,481	7,682	17,126	24,314	70.44%	Tabla 34	
3 Presupuesto sin compensación miles de dólares	1,674	1,573	1,574	4,821	6,388	75.47%		1 - 2
4 Meta de pasantes	4,096	6,153	6,156	16,405	19,473	84.24%	Tabla 29	
5 Compensación presupuestada por pasante en dólares	479	1,216	1,248	1,044				2/4
6 Pasantías reales	396	872	0	1,268			Tabla 29	
7 Práctica preprofesional reales	344	1,211	703	2,258			Tabla 29	
8 Costo promedio beneficiario presupuesto sin compensación	2,262	755	2,239	1,367				3/(6+7)
9 Costo ajustado por pasante	2,741	1,971	2,239	2,411				5 + 8

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2017e)

La entrevista 6 realizó una propuesta diferente al uso de la compensación económica, al responder de la siguiente manera a la pregunta ¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Una de las iniciativas que el Ministerio del Trabajo debería implementar es la creación de proyectos de inversión que puedan financiar las prácticas de los estudiantes de varias instituciones que sean obligatorias tanto en el sector público como privado. Ya que una de las condiciones también de las instituciones es como no tengo presupuesto, entonces no puedo contratar. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4)

En términos generales, se encuentra que las políticas más efectivas son la asistencia a la búsqueda de empleo, seguida por la capacitación en aula o en planta. Por el contrario, las menos efectivas son los subsidios para la creación de empleo. (Castrillo, 2018b)

Posiblemente hubiese funcionado de mejor forma la existencia de algún tipo de beneficio tributario, al cual hubieran podido acceder las empresas de forma más ágil y por más tiempo, con mayor facilidad de control y cuyo monto hubiera sido similar al presupuesto asignado a Mi primer empleo, Tabla 41, y complementado con un valor presupuestario destinado solamente a la creación de un equipo de trabajo que hiciese tareas de control y cumplimiento. “...falta integrar los análisis técnicos e información adecuada para garantizar que las intervenciones correspondan a necesidades basadas en la evidencia, y que realmente generen beneficios para la sociedad como un todo.” (Farías et al., 2022, p. 37)

Mi primer empleo y Empleo joven tenían el objetivo de la inserción laboral juvenil, por su propuesta pudieron haber sido políticas complementarias y no sustitutas. Mi primer empleo debió haber facilitado la primera experiencia laboral temporal, y entonces Empleo joven podía haber aprovechado dicha experiencia para generar oportunidades de acceso a opciones laborales que fueran el inicio de un proceso de desarrollo de competencias y habilidades para mantenerse competitivos en un mercado laboral.

...es obvio que se requieren políticas y acciones sostenidas y eficaces para mejorar la cobertura y la calidad de los sistemas de educación básica, así como la cobertura y la pertinencia de los sistemas de capacitación laboral. Pero, mientras tanto, ¿qué hacer con los millones de jóvenes que ya se encuentran en el mercado de trabajo en situación de desempleo estructural? (Ramírez-Guerrero, 2002, p.10)

Empleo joven

Empleo joven constituyó la segunda de las políticas públicas implementadas a nivel nacional para afrontar el desempleo juvenil, se ejecutó entre los años 2018 - 2022 y estuvo dirigida a la población entre los 18 y 26 años con educación básica completa y con una experiencia laboral no mayor de doce meses. La colocación efectiva de los beneficiarios estuvo planificada realizarla hasta diciembre 2021 y el año 2022 realizar el cierre del mismo (Ministerio del Trabajo, 2018a). En el DM de Quito el rango de edad de 15 a 34 años agrupó a 65,314 desocupados, Tabla 16, el 83% de éstos se concentró en los quintiles 1, 2 y 3.

Empleo joven se constituyó en una política pública obligatoria cuyo propósito fue.

...promover la inserción laboral de jóvenes sin experiencia en condiciones dignas e igualdad de oportunidades que potencien sus capacidades y conocimientos mediante incentivos al sector privado amparados bajo la modalidad de contrato juvenil, para contribuir a la reducción del desempleo. (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 6)

La inversión planificada para el período 2018 - 2022 fue de \$201 millones, de los cuales se estimó entregar como incentivo económico un valor aproximado de \$192 millones, el 95.66% y atender a 60,000 beneficiarios lo que representó un beneficio promedio de \$3,213, Tabla 43. El incentivo económico de Empleo joven se basó en el salario mínimo unificado que pasó de \$170 en el año 2007 a \$425 en el año 2022, con esta evolución el incentivo económico promedio fue de \$3,143, Tabla 44 (Ministerio del Trabajo, 2018a).

Tabla 43*Empleo joven: presupuesto miles de dólares 2018 – 2022*

	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Total
Presupuesto millones dólares	10,911	80,931	70,831	28,768	10,124	201,565
Incentivo económico estimado	9,130	78,473	68,976	26,923	9,321	192,823
	83.68%	96.96%	97.38%	93.59%	92.07%	95.66%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)**Tabla 44***Empleo joven: evolución incentivo económico*

Años	Salario básico unificado (1)	Aporte patronal seguridad social (2)	Vacaciones (3)	Décimo tercer sueldo (4)	Décimo cuarto sueldo (5)	Costo mensual (1+2+3+4+5)	Incentivo económico mensual (50% de 1 + 100% de 2 y 3)	Costo mensual asumido por la empresa	Incentivo económico anual	Costo anual asumido por la empresa
2018	386	43.04	16.08	32.17	32.17	509.46	252.12	257.33	3,025.47	3,088.00
2019	394	43.93	16.42	32.83	32.83	520.01	257.35	262.67	3,088.17	3,152.00
2020	400	44.60	16.67	33.33	33.33	527.93	261.27	266.67	3,135.20	3,200.00
2021	400	44.60	16.67	33.33	33.33	527.93	261.27	266.67	3,135.20	3,200.00
2022	425	47.39	17.71	35.42	35.42	560.93	277.60	283.33	3,331.15	3,400.00

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

Las empresas privadas que cumplieron o no los criterios de elegibilidad pudieron acceder a Empleo joven la diferencia constituyó la estructura del beneficio económico. Si se cumplían los requisitos el subsidio al cual podían acceder consistió en. “...50% S.B.U., 100% aporte patronal de un S.B.U. vigente y 100% de vacaciones, estén o no obligadas a incrementar el número de trabajadores jóvenes vinculados laboralmente a cada empresa como lo establece el Art. 3 de Acuerdo Ministerial MDT-2016-0158.” (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 81), Tabla 44.

Cuando las empresas privadas no cumplieron el criterio de elegibilidad el beneficio económico consistió en la cobertura del aporte patronal por un año. “...siempre que el número de contratos juveniles no supere el 20% del total de la nómina estable de trabajadores de cada empresa.” (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 81)

Empleo joven debía lograr que sus resultados buscaran un aporte del 0.87% a la meta del Plan Nacional de Desarrollo que estimó. “Reducir del 10,4% al 7,6% la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años.” (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 46) y se instrumentó a través del contrato juvenil definido como.

...el convenio por el cual se vincula laboralmente a una persona joven comprendida entre los dieciocho (18) y veintiséis (26) años, con la finalidad de impulsar el empleo juvenil en relación de dependencia, en condiciones justas y dignas, a fin de garantizar el acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades y conocimientos. (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 56)

Capacidades

Empleo joven tuvo tres años para obtener resultados, no tuvo un antecedente de política pública similar sobre la cual se hubiese apalancado, fue un inicio desde cero, por tanto, a la luz de los resultados obtenidos es factible cuestionarse sobre si es posible establecer un período de tiempo durante el cual las capacidades, de una política como Empleo joven, se desarrollen para obtener los resultados planificados.

...los países latinoamericanos se enfrentan a algunas cuestiones que deben ser correctamente atendidas para garantizar que los avances sean sostenibles a lo largo del tiempo. Una de ellas, fundamental para mirar hacia el futuro, es la construcción de capacidades, entendidas en su sentido más amplio como las condiciones que permiten que la política regulatoria se desarrolle en cada contexto particular, gracias al desempeño adecuado de las funciones que deben cumplir los diferentes actores involucrados en ese proceso (órganos de coordinación, reguladores, empresarios y ciudadanos). (Farías et al., 2022, p. 40-41)

La relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano no es automática ni directa. No es automática porque el aumento en la capacidad de gestión requiere un periodo antes de traducirse en resultados, y también puede verse afectada por múltiples factores externos. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, p. 75)

El análisis de las capacidades de Empleo joven se realizó considerando la estructura que se presenta en la Tabla 45 que contiene las dimensiones y factores críticos considerandos, y la Imagen 15 que da una forma de guía conceptual para su estudio. El análisis debe ser entendido considerando que fue una política pública de cumplimiento obligatorio para aquellas empresas

con más de 50 trabajadores (Ministerio del Trabajo, 2018c).

¿Para quién fue la capacidad? Considerando el propósito de Empleo joven la capacidad debía estar dirigida a los beneficiarios de la política.

¿Por qué hay capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar el problema público del desempleo juvenil, se estructuró la base normativa específica amparada en la legislación general pertinente, lo que permitió la generación y uso de recursos, principalmente los financieros.

¿Capacidad para qué? La capacidad debía haber sido para afrontar el problema del desempleo en función de las características de Empleo joven.

¿Por qué Empleo joven no constituyó un aporte a la solución del problema de generación de empleo joven? ¿cuáles fueron las capacidades que Empleo joven desarrolló o no? “...mientras la sociedad no demande mejores intervenciones regulatorias, será difícil posicionar la temática en la agenda de políticas de forma sostenible y hacer presión para que los reguladores cambien su forma de diseñar e implementar las intervenciones regulatorias.” (Farías et al., 2022, p. 39).

Tabla 45

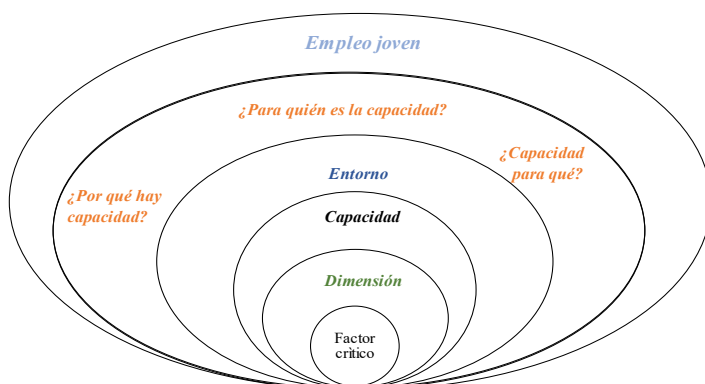
Empleo joven: matriz de análisis de capacidades

Período de análisis	2018 - 2022	Empleo joven
Tipo de política pública	Nacional	
Cobertura territorial	Nacional - DM de Quito	
Rango de edad	18 - 26 años	
Proceso de la política pública	Identificación y formulación del problema público: los jóvenes presentan no solo las mayores barreras de acceso al mercado de trabajo, traducidas en mayores tasas de desempleo, sino además, cuando logran insertarse laboralmente, lo hacen en mayor medida en empleos precarios y en sectores que ofrecen principalmente trabajo informal. En cuanto a la acumulación de capital humano, ciertas zonas del país concentran jóvenes que no han culminado la educación mínima requerida, limitando de esta manera las posibilidades de una trayectoria laboral ascendente. (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 17)	
	Formulación: promover la inserción laboral de jóvenes sin experiencia en condiciones dignas e igualdad de oportunidades que potencien sus capacidades y conocimientos mediante incentivos al sector privado amparados bajo la modalidad de contrato juvenil, para contribuir a la reducción del desempleo. (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 6)	
	Implementación: el período 2018 - 2022, tiene cobertura nacional: 24 provincias y 221 cantones	
	Evaluación: capacidad deseada vs capacidad desarrollada	
Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores críticos
Política	Estructura política	Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.
	DM de Quito	Coordinación interinstitucional y territorial
	Vinculación con el entorno	Perfil del beneficiario
Administrativa	Institucional	Leyes y normas
	Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.
	Recursos humanos	Número, distribución, autonomía, acumulación y fomento del conocimiento
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, ejecución

Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

Imagen 15

Empleo joven: análisis de capacidades



Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

Capacidad política

Los resultados obtenidos de una política pública dependen, entre otros factores, de la credibilidad del ente ejecutor, que puede facilitar la interacción con los actores involucrados y permitir el acceso a recursos necesarios para la generación de resultados. En ese sentido la capacidad política.

...se refiere tanto a la construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía dentro de la administración pública (a lo que nos referiremos como capacidad política horizontal), como de autoridades políticas superiores a las de la agencia (capacidad política vertical). (Chudnovsky et al., 2018, p. 84)

...la mejora regulatoria no podrá consolidarse si no hay apoyo político en altos niveles de toma de decisiones. Asegurar el apoyo político no solo implica contar con el respaldo para una estrategia de mejora regulatoria: supone también que quienes tienen en sus manos la tarea de decidir conozcan la temática, la promuevan y la utilicen a favor de mejores intervenciones regulatorias. (Farías et al., 2022, p. 40-41)

Las dimensiones consideradas fueron: estructura política, Distrito Metropolitano de Quito y vinculación con el entorno, Tabla 45.

Dimensión Estructura política

Los actores identificados fueron: el Ministerio de Trabajo como responsable del proceso de la política pública, la Red Socio Empleo encargada del vínculo entre la oferta y demanda laboral, el Ministerio de Finanzas como proveedor de los recursos financieros, las instituciones del sector público con las cuales se realizaron alianzas interinstitucionales, el sector privado que abarcó a las empresas obligadas o no a la contratación, y la población entre 18 y 26 años como beneficiaria (Ministerio del Trabajo, 2018a).

La Red Socio Empleo constituyó el mecanismo tecnológico de información laboral que permitió conectar la oferta y demanda laboral, fue administrada por el Ministerio de Trabajo y considerando su rol en Empleo joven se la consideró un actor (Cetrángolo, 2020).

...la conexión entre oferta y demanda puede fortalecerse a través de los servicios de intermediación laboral y del desarrollo de sistemas de información laboral. Los avances tecnológicos han permitido un desarrollo de mayor capacidad estadística y el desarrollo de nuevos instrumentos de identificación y anticipación de brechas de capital humano. (Gontero, 2023, p. 44)

La plataforma socio empleo es la utilizada como mecanismo de relación de la oferta con la demanda laboral (Cetrángolo, 2020), en el período de análisis se registraron un promedio de 45,000 vacantes con la siguiente distribución: el 65% requirió máximo educación secundaria, el 35% requirió preparación de tercer nivel, el 30% requirió experiencia menor de 1 un año, el 70% pidió al menos 2 años, el 26% en el sector público y el 74% en el sector privado de los cuales la construcción el 30%, servicios 27%, otros sectores, 21, concentraron el 43%. El 40% se concentró en posiciones en las cuales se puede decir se aprende haciendo: asistentes de limpieza, peones, ayudantes de cocina, peones de la construcción (Ministerio del Trabajo, 2018a). “...tanto el Gobierno central como los gobiernos locales deberían enfocar sus esfuerzos en generar políticas y programas de formación dual que faciliten la transición educación-trabajo.” (Grupo Faro, 2023, p. 15)

La Tabla 46 presenta el detalle de actores, el tipo de recurso que poseían y una apreciación de su nivel de influencia. Al haber sido Empleo joven una política regulatoria fue fundamental que sus resultados dependieran del respaldo de los actores en un contexto constituido por la

normativa establecida, las relaciones institucionales, el perfil de los postulantes, y el atractivo del beneficio económico (Farías et al., 2022).

Una de las características que debía tener Empleo joven constituyó la rapidez con la cual pudo o no adaptarse a los cambios en el problema público del desempleo juvenil, el año 2020 se caracterizó por el evidente impacto de la crisis sanitaria del Covid 19, el desempleo aumentó un 27% a nivel nacional y 74% en el DM de Quito, Tabla 7, en diciembre del 2021, un año antes de su finalización oficial, se decidió políticamente su extinción argumentando la falta de presupuesto, otros actores lo atribuyeron a la ausencia importante de resultados (Zapata, 2022) (Soler et al., 2020). “...la mayor o menor efectividad de los programas depende de su diseño e implementación.” (Gontero, 2023, p. 45).

Tabla 46

Empleo joven: mapeo de actores y recursos

	Origen		Nivel de influencia			Tipo de recurso que posee			Nivel	
	Público	Privado	Alto	Medio	Bajo	Humano	Legal	Financiero	Político	Técnico
1 Ministerio del Trabajo	√		√			√	√	√	√	√
2 Red socio empleo	√				√					√
3 Ministerio de Finanzas	√		√					√	√	
4 Sector público alianzas	√			√			√	√	√	
5 Sector privado puestos de trabajo		√	√			√	√	√		√
6 Beneficiarios		√			√	√				√

Nota. Elaboración propia a partir de Freigedo et al. (2015)

El período de ejecución planificado de Empleo joven fue julio/2018 a diciembre/2022, en realidad el período útil fue de 3 años, ya que se supuso que el segundo semestre del 2018 iba a servir para adquirir los recursos necesarios para el funcionamiento, y el año 2022 se lo iba a utilizar para el cierre oficial. Se diseñó una política pública de mediano plazo estática para afrontar un problema público dinámico de largo plazo, resultó evidente entonces la connotación estrictamente política y no técnica de Empleo joven (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

En un contexto donde la escasez de recursos exige mayor eficiencia en la respuesta, el espacio de las políticas activas de mercado de trabajo encuentra una población objetivo de mayor

escala en simultáneo con destrucción de puestos de trabajo y aceleración de la reconversión sectorial. Estos elementos agregan dificultad para que los jóvenes que participan en estas políticas logren una graduación exitosa, esto es, accedan a un empleo. (Vezza, 2021, p. 9)

Los resultados obtenidos y su finalización anticipada permitieron corroborar la falta de voluntad y compromiso para afrontar con éxito el desempleo juvenil, lo cual efectivamente destruyó capacidad en lugar de desarrollarla (Vezza, 2021). Empleo joven tuvo como ejes centrales el incentivo económico, Tabla 44, y la reducción en los tiempos y costos de contratación al utilizar la Red Socio Empleo. “...es necesaria una política laboral mucho más integral, enfocada a crear valor y acompañar al individuo durante los momentos clave de su vida laboral.” (Grupo FARO, 2019, p. 29).

“...si algo hemos aprendido de estas experiencias es que cualquier iniciativa de este tipo debe estar basada en un contexto de diálogo social.” (Dema et al., 2015, p. 43). Al igual que Mi primer empleo Empleo joven utilizó el mecanismo arriba hacia abajo determinando sus características y las relación y participación de y entre los actores, el Ministerio de Trabajo se convirtió en el actor más visible, aunque no necesariamente el más importante y competente. “...muchas de las condiciones que según este enfoque se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública, están fuera del alcance de los ejecutores: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales y similares.” (Navarrete & Figueroa, 2013, p. 84).

La obligatoriedad de contratar jóvenes fue establecida a través del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2016-0158 (Ministerio del Trabajo, 2016) y Empleo joven se creó para facilitar su implementación (Ministerio del Trabajo, 2018c), entre los años 2018 y 2020 se colocaron laboralmente a 6,359 beneficiarios de una meta de 60,000 (Ministerio del Trabajo, 2021b) y sin ningún tipo de control y verificación posterior que hubiere permitido determinar la calidad de dichas colocaciones. Al igual que en Mi primer empleo, con dichos resultados se evidenció que la capacidad desarrollada no estuvo vinculada al propósito de Empleo joven.

Los resultados permitieron evidenciar que éstos dependieron de la predisposición del sector privado y de la falta de capacidad del Ministerio para controlar y asegurar el cumplimiento, considerando que el artículo 628 del Código del Trabajo (Asamblea Nacional, 2020) establecía que. “...cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo podrá imponer multas de hasta doscientos dólares de los Estados Unidos de América...”. Esta misma

normativa facilitó al sector privado, la realización de un análisis costo beneficio al comparar el potencial beneficio económico a recibir y el costo a asumir, Tabla 44, con la multa a pagar, resultando ser más viable financieramente incumplir la obligación de contratación y debilitando a Empleo joven, algo similar ocurrió con Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y con el programa Empleo joven del DM de Quito (DM de Quito, 2014). Empleo joven y Mi primer empleo fueron políticas elaboradas exclusivamente para lograr volumen y cumplir con un indicador, debiendo haber sido consecuencia de un esfuerzo interinstitucional.

Focalizando el análisis en el empleo joven, la empresa tiene dos oportunidades interesantes en términos de negocio: la captación de trabajadores con menores costes laborales y con la oportunidad de una formación técnica o integral acorde a las necesidades más específicas del puesto; y por otro lado la incorporación de empleados con diferente enfoque respecto a generaciones precedentes, de mayor dinamismo, cuya convivencia con aquellos más veteranos enriquece los equipos. El desafío en este punto está en la educación con la que llegan los jóvenes y su conexión con los requerimientos del sector empresarial. (Del Arco & Ayala, 2020, p. 23)

Dimensión DM de Quito

En base a las atribuciones legalmente otorgadas (Asamblea Nacional, 2008; Asamblea Nacional, 2010b; Asamblea Nacional, 2016b; DM de Quito, 2019a) el DM de Quito estructuró en el año 2014 la Ordenanza Municipal 007 para el funcionamiento de la política pública de Empleo joven instrumentada a través de ConQuito (DM de Quito, 2014), nombre similar a la implementada a nivel nacional (Ministerio del Trabajo, 2018c), lo que pudo haber generado una confusión entre los actores con el consiguiente debilitamiento mutuo de las políticas.

Las dos políticas estuvieron dirigidas a afrontar el problema del desempleo juvenil en el mismo rango de edad y con características similares, Tablas 47 y 48, pese a ello no se encontró evidencia que demostrara algún tipo de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y el DM de Quito para instrumentar en forma coordinada las políticas de Empleo joven, considerando que el DM de Quito tuvo más experiencia en la aplicación de la política desde el año 2014 (DM de Quito, 2014). La Tabla 47 presenta una comparación del propósito de estas, y la Tabla 48 compara los incentivos económicos estipulados. “La fragmentación y la naturaleza

interconectada y global de la economía y la sociedad evidencian que la colaboración es un valor central en los niveles local, nacional e internacional.” (Farías et al., 2022, p. 98).

Esta falta de coordinación interinstitucional se consideró aún más crítica si se toma en cuenta que Empleo joven tuvo una meta de 21,119 beneficiarios para el DM de Quito, lo que representó el 35% de la meta nacional de 60,000 beneficiarios, y de haberse logrado, en cantidad y calidad, hubiera solucionado el 32% del empleo juvenil en el DM de Quito, Tablas 16 y 50, lo que evidentemente ni sucedió ni en cantidad ni en calidad (Ministerio del Trabajo, 2018a).

...será crucial seguir avanzando en el desarrollo de mecanismos de evaluación de impacto de los distintos tipos de intervención de modo de generar información confiable que permita tomar decisiones basadas en análisis costo beneficios de estas intervenciones y que surjan del dialogo social. (Gontero, 2023, p. 49)

En términos muy amplios las dos políticas persiguieron el mismo propósito, Tabla 47, utilizando para su implementación un beneficio económico basado en condiciones diferentes, Tabla 48. Posiblemente hubiera resultado de mayor impacto que Empleo joven como política nacional, hubiese buscado una alianza pública con el DM de Quito para utilizar a ConQuito como implementador, considerando la mayor capacidad de éste en sus relacionamientos institucionales en el territorio considerando la estructura de socios y miembros del directorio, Tablas 21 y 22.

...las políticas activas —en general— no se han situado como organizadoras de la respuesta. La atomización de iniciativas no necesariamente obedece a una personalización de las intervenciones para una población heterogénea, sino que suele ser reflejo de insuficiente coordinación intersectorial. Los programas mencionados conviven con un gran abanico de intervenciones dirigidas a jóvenes, de variada escala, proveniente de áreas de gobierno en el campo del desarrollo social, productivo, educativo y de institutos de juventud. La dispersión institucional y duplicación de algunos servicios en un mismo país debilita la respuesta de los programas de empleo y genera inequidades entre los jóvenes que acceden a una u otra inversión por oportunidad y no por una instancia de perfilamiento. (Vezza, 2021, p. 14)

Tabla 47*Empleo joven: propósito de las dos políticas*

	Empleo Joven	Empleo Joven
Impacto	Nacional	DM de Quito
Período	2018 - 2022	2014 -
Responsable	Ministerio de Trabajo	DM de Quito -ConQuito
Propósito	...promover la inserción laboral de jóvenes sin experiencia en condiciones dignas e igualdad de oportunidades que potencien sus capacidades y conocimientos mediante incentivos al sector privado amparados bajo la modalidad de contrato juvenil, para contribuir a la reducción del desempleo. (Ministerio del Trabajo, 2018a)	...consiste en la creación de nexos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, para fomentar la contratación de jóvenes, bajo las condiciones laborales establecidas en la legislación vigente, a fin de que puedan insertarse en el campo laboral. El Programa propiciará la contratación de jóvenes, priorizando el acceso a su primer empleo, frente a los requerimientos de personal de empleadores, generando nuevas inversiones que consistan en la creación de nuevas plazas de empleo y sin que ello implique una afectación a las plazas de trabajo ya existentes.(DM de Quito, 2014)

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a) DM de Quito (2014)

Tabla 48*Empleo joven: incentivos económicos*

	Empleo Joven	Empleo Joven
Impacto	Nacional	DM de Quito
Período	2018 - 2022	2014 -
Responsable	Ministerio de Trabajo	DM de Quito -ConQuito
Incentivos económicos	1. Aplicación de modalidad de Contrato Juvenil en el marco del proyecto “Empleo Joven”, en el cual, la empresa privada al cumplir los criterios de elegibilidad recibe el reembolso del esquema de incentivos (50% S.B.U., 100% aporte patronal de un S.B.U. vigente y 100% de vacaciones), estén o no obligadas a incrementar el número de trabajadores jóvenes vinculados laboralmente a cada empresa como lo establece el Art. 3 de Acuerdo Ministerial MDT-2016-0158. 2. Capacitación en habilidades blandas (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 81).	1. Estimulo tributario basado en una tabla de descuento del impuesto del 1,5 por mil respecto de los activos totales en función del incremento de jóvenes trabajando; y, 2. Capacitación y desarrollo de competencias laborales. (DM de Quito, 2014)

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a) DM de Quito (2014)

Dimensión perfil del beneficiario

El desempleo juvenil puede ser entendido como resultado de la falta de oportunidades, o el no aprovechamiento de ellas, que limitan el acceso a fuentes de trabajo adecuadas, estas

restricciones en el tiempo se convierten en algún tipo de desigualdad. Empleo joven buscaba promover. “...la inserción laboral de jóvenes sin experiencia en condiciones dignas e igualdad de oportunidades que potencien sus capacidades y conocimientos mediante incentivos al sector privado amparados bajo la modalidad de contrato juvenil, para contribuir a la reducción del desempleo.” (Ministerio del Trabajo, 2017a, p. 6).

El no cumplimiento del propósito de Empleo joven generó una desigualdad, simplemente lo que hizo fue aplazar aún más el desarrollo profesional de los potenciales beneficiarios, lo que en muchos casos pudo haber derivado en informalidad.

...la informalidad ha moldeado un tipo de relacionamiento entre el individuo y el Estado, marcado por la desobediencia del primero frente a la incapacidad del segundo. El informal no le debe nada al Estado, ya que su vida depende de su propio esfuerzo. No es leal ni le obedece, está fuera del contrato social, no es parte de la república, es un cuasi ciudadano. (Díaz, s. f.)

Las empresas con más de 50 trabajadores tuvieron la obligación de contratar en promedio a 2 jóvenes por cada 10 trabajadores, debiendo reflejarse como incremento neto de personal y no como sustitución (Ministerio del Trabajo, 2016), las medianas y grandes empresas cumplían con la condición estipulada y tenían ventas mínimas de \$1y \$5 millones respectivamente, Tabla 14.

Es necesario señalar que los potenciales impactos de los subsidios salariales se restringen al horizonte temporal de su aplicación. Para que los impactos sean sostenidos, es necesario que el salario relativo de la mano de obra joven se modifique de manera permanente o, en un mejor escenario, que las competencias laborales de los jóvenes se incrementen de manera que su empleabilidad sea mayor y les permita obtener trabajos mejor remunerados y más estables. (Dema et al., 2015, p. 26)

La Tabla 49 presenta los resultados para el período 2018 - 2020, la meta proporcional fue cumplida en un 10.59%, cuando de acuerdo a la planificación debía haber sido del 91.66%, no se esperó un cambio importante en el año 2021 en que el programa fue cancelado. El no cumplimiento pudo motivarse al menos en tres factores: temas de presupuestarios, y/o por falta

de predisposición del sector privado para cumplir la obligación de contratación y/o por falta de gestión del Ministerio de Trabajo. Aislado la norma de uso del gasto público (Ministerio del Trabajo, 2017d), que obviamente también afectó a Empleo joven, la conclusión es que dichos resultados fueron consecuencia del comportamiento de los actores citados.

Es importante mencionar que se necesita un enfoque coherente, que articule las políticas de apoyo centrándose en dos elementos básicos: por un lado, una estrategia integral para el crecimiento y la creación de empleo y, por el otro, intervenciones puntuales para ayudar a los jóvenes a superar las barreras y desventajas específicas que ellos confrontan para insertarse o permanecer en el mercado laboral. (Ministerio del Trabajo, 2021a, p. 3)

Tabla 49

Empleo joven: cumplimiento de la meta

	2018	2019	2020	Total
Meta nacional	15,000	30,000	10,000	55,000
Beneficiarios colocados	396	5,449	514	6,359
	2.64%	18.16%	5.14%	11.56%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

Los criterios de selección de los potenciales beneficiarios estuvieron estipulados en el artículo 4 del Acuerdo Ministerial 2018 -207 (Ministerio del Trabajo, 2018c). “...a) Edad Comprendida entre 18 a 26 años; b) No contar con más de doce meses de aportaciones continuas a jornada completa; y, c) Educación básica completa.” (Ministerio del Trabajo, 2018c). Estos fueron complementados con los criterios de pobreza (obligatorio) y vulnerabilidad (optativo) estipulados para estructurar la meta de Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a).

Las disparidades en cuanto al tipo y condiciones de la inserción laboral de los jóvenes son en cierto modo inevitables. Existen características propias de los individuos, capacidades, preferencias y elecciones que seguramente determinarían el futuro laboral. El rol de los gobiernos es generar condiciones de contexto adecuadas para que todas las personas puedan realizar elecciones en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades (Gontero & Novella, 2021, p. 40)

La meta establecida a nivel nacional para el período 2018 - 2021 fue la de beneficiar a 60,000 jóvenes, de los cuales 30,000 debían cumplir la condición de vulnerabilidad económica (pobreza) agrupados en los quintiles 1 y 2, y otros 30,000 podían o no cumplir el criterio de vulnerabilidad: pueblos y nacionalidades, migrante ecuatoriano retornado, diversidad sexual (Grupos LGBTI) y personas con discapacidad (Asamblea Nacional, 2008; Ministerio del Trabajo, 2018a), Tabla 50.

El desempleo, la informalidad o variables similares, deben ser enfrentados con esquemas integrales que ciertamente sobrepasan los límites de lo que puede aspirar una iniciativa de primer empleo, por más grande que esta sea. No se discute que estas iniciativas pueden influir en estas variables, pero estas dependen de muchos otros factores (Dema et al., 2015, p. 43)

Tabla 50

Empleo joven: meta nacional y para el DM de Quito

	2018	2019	2020	2021	Total
Meta nacional	15,000	30,000	10,000	5,000	60,000
Meta quintiles 1 y 2	7,500	15,000	5,000	2,500	30,000
Meta vulnerabilidad o no	7,500	15,000	5,000	2,500	30,000
Meta DM de Quito	5,280	10,559	3,520	1,760	21,119
Meta quintiles 1 y 2	2,640	5,280	1,760	880	10,560
Meta vulnerabilidad o no	2,640	5,280	1,760	880	10,560
DM de Quito/meta nacional	35.20%	35.20%	35.20%	35.20%	35.20%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

Respecto de los resultados expuestos en la Tabla 49 no se encontró evidencia que hubiera permitido identificar cuántos beneficiarios correspondieron a cuál criterio, por tanto podría haber sido posible que los beneficiarios cumplieran o no los requisitos estipulados, y si sucedió, entonces Empleo joven en lugar de generar igualdad habría desarrollado mecanismos de desigualdad en el acceso a las oportunidades laborales, afectando no sólo el cumplimiento de la meta, sino también las oportunidades de desarrollo que pudieron haber conseguido otros posibles beneficiarios. “La vulnerabilidad es un factor que conlleva situaciones de riesgo de forma general y en especial para determinados colectivos susceptibles de que determinadas circunstancias, entre las que se encuentra el desempleo, desencadene exclusión social.” (Nieto, 2012, p. 456).

Los resultados de Empleo joven dependieron del compromiso y voluntad de los actores, principalmente del Ministerio de Trabajo y del sector privado, al haber sido estructurada para propiciar la primera experiencia laboral, atacar el desempleo nuevo principalmente, existió otra variable que debía haber sido contemplada: la transición escuela al trabajo, en general educación al trabajo, incluyendo en el concepto escuela al colegio y la universidad (Gontero & Novella, 2021) “...la segmentación laboral hace que las personas más educadas puedan permanecer más en la búsqueda de empleo porque quieren insertarse en ocupaciones de mayor calidad, dado su salario de reserva y expectativas de los puestos de trabajo.” (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 135).

Empleo joven al parecer asumió que dicha transición pudo llevarse a cabo sin mayores dificultades, ya que además de su programa de capacitación para el desarrollo de habilidades y competencias laborales, dirigido no necesariamente a los beneficiarios efectivos, no se encontró evidencia de otro tipo de herramienta utilizada, en el grupo de edad seleccionado el 40% no tuvo experiencia laboral (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022). “Además de los vaivenes de la coyuntura económica, existen otros aspectos estructurales que afectan la transición de la escuela al mercado laboral principalmente los relacionados con la desigualdad en sus múltiples dimensiones, elementos culturales y la debilidad institucional.” (Gontero & Novella, 2021, p. 9).

Toda sociedad espera que la transición de la escuela al trabajo de sus jóvenes sea lo más exitosa posible, en el sentido que las fases de inactividad laboral (sin vínculo con el sistema educativo o de formación) sean cortas, la búsqueda de empleo lleve un tiempo razonable y la inserción al primer empleo sea en condiciones de calidad, con posibilidades de crecimiento personal y profesional. Cuando estas condiciones no se verifican, existen altos costos tanto a nivel individual como social (Gontero & Novella, 2021, p. 13)

En el DM de Quito existieron en promedio 44,708 desempleados agrupados, con o sin experiencia, en los quintiles 1 y 2, Tabla 16, además de acuerdo a los resultados de la encuesta realizada, Tabla 4, del total de personas trabajando, 547, el 55% afirmó que su perfil y nivel de formación no eran los adecuados para la tarea laboral que desempeñaba, del total de personas en el desempleo, 436, el 56% afirmó que en su último trabajo su perfil y nivel de formación no fueron los adecuados para la labor que realizaron, Tabla 4 preguntas 10 y 11 respectivamente,

por tanto, fue posible asumir que de los 44,708 desocupados, el 56%, 25,036, no tuvo en general las competencias necesarias, lo que podría haber generado alguna dificultad en la transición educación a trabajo debido a su perfil y nivel de formación.

...las principales causas del desajuste entre la oferta y la demanda de habilidades se pueden agrupar en: i) factores de la oferta laboral; ii) factores de la demanda laboral; iii) deficiencias de planificación y coordinación entre entidades del sector educativo y el laboral y productivo; y iv) deficiencias en los sistemas educativo y formativo (Gontero & Novella, 2021, p. 15).

La Tabla 51 presenta la estructura del desempleo por nivel de instrucción, de un promedio de 65,314 jóvenes desocupados en el DM de Quito, el 45% representó desempleo nuevo, 29,608 personas, Tabla 16. Este desempleo nuevo pudo ser asimilado como desempleo sin experiencia, que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) estimó que este pudo haber sido del 40%, por lo que Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a; DM de Quito, 2014), debía haber considerado para el DM de Quito que potencialmente entre 26,125 y 29,608 desempleados tendrían problemas en la transición escuela – trabajo, debido a la falta de experiencia, agregando un mayor nivel de dificultad a la implementación. “Mejorar las características de esta transición, sobre todo para jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, es un instrumento potencialmente poderoso para debilitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y disminuir la desigualdad.” (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 29)

La calidad de la transición educación - trabajo, también, se vio reflejada en el tiempo promedio de desempleo que para el caso del DM de Quito se estimó que fue de entre 10 a 16 meses, Tabla 4 preguntas 5 y 6, generando posiblemente un importante desfase la adquisición de conocimiento y habilidades para desarrollar una actividad laboral, haciendo más compleja y complicada la transición (Ramírez-Guerrero, 2002).

Tabla 51*Empleo joven: desempleo con y sin experiencia por tipo de instrucción*

Instrucción	Desempleo	Aporte
Básico incompleta	5,111	7.82%
Básica completa	2,336	3.58%
Bachillerato incompleto	4,203	6.43%
Bachillerato completo	40,662	62.26%
Superior y postgrado	13,003	19.91%
Total	65,314	100.00%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

En referencia a las habilidades laborales resulta importante lo expuesto en la entrevista 9 en relación a la pregunta ¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Por ejemplo, se debe incluir programas de orientación porque muchas veces no tienen idea de donde conseguir empleo o cómo hacerlo adecuadamente. O se puede capacitar y asesorar en el tema del emprendimiento, es un tema que permite ver más allá. También, es importante realizar programas para jóvenes para que mejoren en la transición de la educación universitaria al mercado laboral. (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4)

El programa Empleo joven implementado por el Ministerio del Trabajo logró cumplir el 8.58% de la meta para el DM de Quito en el período 2018 - 2020, menor que el cumplimiento a nivel nacional que fue de 11,56%, Tabla 52. En el período 2018 - 2022 existieron en el DM de Quito dos programas Empleo joven funcionando en simultáneo, uno por el Ministerio de Trabajo (Ministerio del Trabajo, 2018a) y otro por el DM de Quito a través de ConQuito (DM de Quito, 2014).

El programa Empleo joven instrumentado por el DM de Quito por intermedio de ConQuito generó entre los años 2014 - 2022 un promedio de 2.800 empleos anuales (Secretaría de desarrollo económico y productivo, 2024; Grupo FARO, 2023). “La baja efectividad general de las políticas activas reside en las variables fuera de su control: la generación de empleo y oportunidades de negocios.” (Vezza, 2021, p. 23).

Tabla 52*Empleo joven: DM de Quito beneficiarios colocados*

	2018	2019	2020	Total
Meta nacional	15,000	30,000	10,000	55,000
Beneficiarios colocados	396	5,449	514	6,359
Cumplimiento nacional	2.64%	18.16%	5.14%	11.56%
Meta DM de Quito	5,280	10,559	3,520	19,359
Beneficiarios colocados	103	1,423	134	1,661
Cumplimiento DM de Quito	1.96%	13.48%	3.81%	8.58%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

Respecto de los 6,359 beneficiarios contratados, Tabla 52, no fue posible ubicar evidencia que permitiera identificar: el tiempo que estuvieron trabajando, si regresaron al desempleo y si estando en el desempleo la primera experiencia les permitió encontrar trabajo, no existió una evaluación de impacto dejando de incorporar la experiencia y conocimiento al perfeccionamiento de la política pública Empleo joven, lo que motivó incertidumbre respecto de la. “...capacidad institucional de las entidades responsables para garantizar el uso adecuado de las modalidades introducidas por estas legislaciones. De otro lado, surgen también interrogantes acerca de la capacidad de las empresas participantes para cumplir con los requisitos...” (Dema et al., 2015, p. 36).

Empleo joven se desarrolló para. “...promover la inserción laboral de jóvenes sin experiencia.” (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 6) y estuvo dirigido a afrontar el desempleo juvenil nuevo, en el DM de Quito este desempleo en promedio fue de 29,608 personas, Tabla 16, por tanto, Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) esperó en el período 2018 - 2020 dar cobertura al 65% del problema público con 19,359 beneficiarios, los datos demostraron que sólo pudo atender 5,6%, y eso suponiendo que los 1,661 beneficiarios no regresaron al desempleo, Tabla 52.

En el caso que la persona ya esté trabajando también es necesario continuar indagando sobre las características de ese trabajo... será necesario no solo favorecer la inserción al primer empleo sino velar por que el mismo se desarrolle en condiciones de trabajo decente. (Gontero & Novella, 2021, p. 43)

En el período 2018 – 2021 el desempleo juvenil en el DM de Quito estuvo entre 58,080 y 68,191, Tabla 12, al comparar contra los resultados de Empleo joven ya citados, fue evidente que la falta de cooperación interinstitucional afectó al propósito de los mismos, y que a pesar de que los resultados obtenidos por el DM de Quito (DM de Quito, 2014) tampoco se pudieron considerar importantes, también se pudo concluir que la instrumentación a través de ConQuito podría haber sido mejor en conjunto dado el nivel de relaciones interinstitucionales a las cuales se hubiera accedido directa o indirectamente a partir de o con los socios y miembros del directorio, Tablas 21 y 22, respectivamente. Dicha falta de coordinación se traduce en un indicador no deseable que es el tiempo en el desempleo, entre 10 y 16 meses.

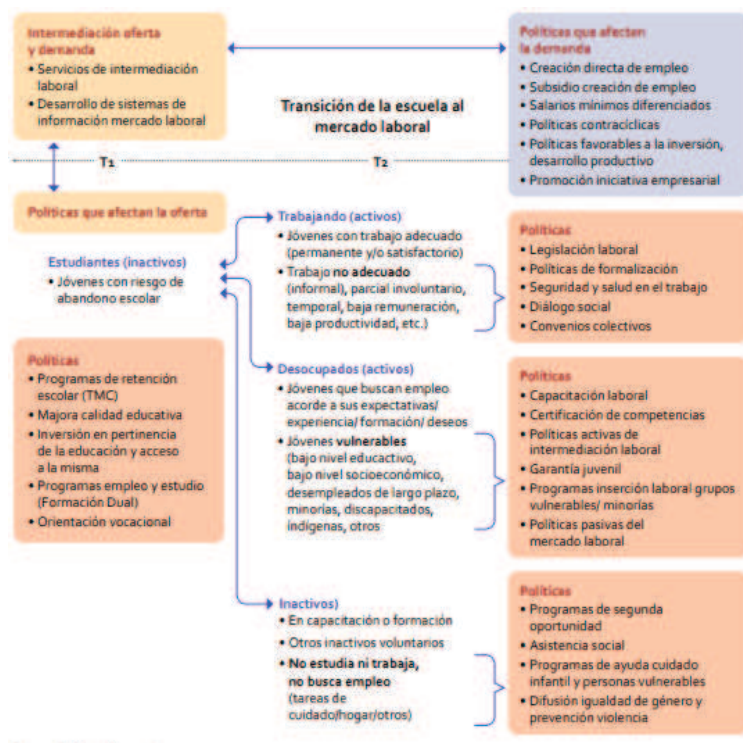
El aporte de los programas de Empleo joven, nacional y DM de Quito, contribuyeron muy poco a afrontar con éxito el problema del desempleo juvenil, y se llegó a la conclusión que los puestos de trabajo generados fueron temporales y entraron en el ciclo desempleo - empleo - desempleo (Secretaría de desarrollo económico y productivo, 2024; Grupo FARO, 2023).

...mayores tasas de desempleo de los jóvenes, que, aunque salgan más rápido del desempleo, no duran mucho en estas ocupaciones llegando rápidamente al desempleo. Esta alta rotación, trae consigo más problemas, puesto que las experiencias laborales de los jóvenes serían cortas y no lograría un efecto acumulativo necesario para que el mercado lo asimile, además, implica una pérdida constante de bienestar material, al enfrentarse a ingresos no permanentes de estos empleos, puesto que pierden el trabajo rápidamente, aumentando a su vez su vulnerabilidad en términos de protección social. (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 137)

A manera de referencia la Imagen 16 presenta un mapeo de opciones de política para favorecer la inserción laboral juvenil. “...la transición al empleo se considerará completa cuando él o la joven encuentre el primer empleo estable y/o sienta que este le brinda satisfacción personal; en cambio, la transición no habrá culminado si no se cumplen esas condiciones.” (Gontero & Novella, 2021, p. 19). “...hay que invertir en la construcción de capacidades para los análisis de impacto ex post, de modo de generar insumos para las reformas regulatorias.” (Farías et al., 2022, p. 110 - 111)

Imagen 16

Empleo joven: Mapeo de opciones de política para favorecer la inserción laboral juvenil



Nota. Tomado de Gontero & Novella (2021, p. 41)

Capacidad administrativa

Los recursos obtenidos a través de la capacidad política deben ser gestionados y administrados oportuna y eficientemente, por otro lado, no se puede dejar a un lado la realidad de la administración pública que en general no es eficiente, lo cual puede ser más significativo de considerar al tratarse de una política nueva como Empleo joven, y que conforme a su planificación el equipo de trabajo a estructurar potencialmente podría no haber tenido conocimientos de gestión y administración pública (Contreras-Jaramillo et al., 2024).

Las dimensiones de la capacidad administrativa de Empleo joven fueron: la institucional, la organizacional, recursos humanos, y recursos financieros, Tabla 45.

Dimensión Institucional

La normativa utilizada en Empleo joven se agrupó en general y específica, la general abarcó a la Constitución del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008), la específica constituyó la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley Orgánica de trabajo juvenil, cesantía y seguro de desempleo, la Ley de la Juventud (Congreso Nacional, 2001), Código del Trabajo (Asamblea Nacional, 2020), Decreto ejecutivo nro. 516, y el Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0158 (Ministerio del Trabajo, 2020) “Las iniciativas legislativas de primer empleo o regímenes especiales existentes se orientan exclusivamente a la inserción pero no consideran el tema de la permanencia en el empleo.” (Dema et al., 2015, p. 36).

En general dicha normativa discutió la necesidad de generar opciones de política pública que generen oportunidades para que los jóvenes pudieran acceder a un mi primer empleo, en este punto vale mencionar si Mi primer empleo (pasantías y prácticas pre-profesionales) debía haber servido como mecanismo de apoyo para ayudar a la implementación de Empleo joven, es decir un mecanismo de complementación, considerando que ambas fueron implementadas por la misma unidad ejecutora (Ministerio del Trabajo, 2018a; Ministerio del Trabajo, 2017e).

No se consideró que la normativa establecida, general y específica, hayan impedido que Empleo joven generara los resultados esperados, y que por lo tanto Empleo joven no fue capaz de utilizarla en todo su potencial, lo que no significa que no debía ser mejorada, sin embargo, los resultados obtenidos pueden no constituirse en una referencia de lo que se deba cambiar.

En Empleo joven y Mi primer empleo se encontraron fisuras en la normativa específica utilizada en lo que respecta al Código de Trabajo (Asamblea Nacional, 2020), pero no se consideró que estas hayan sido el principal obstáculo para la implementación exitosa de las políticas, en ambos casos la evidencia lleva a la misma conclusión: la falta de un equipo de trabajo que haya recogido las capacidades desarrolladas por el Ministerio del Trabajo en el área de la política pública de empleo, lo que devino en lo que es ya común en el sector público: que es el desarrollar una capacidad para usar el presupuesto asignado sin considerar el propósito y resultados de la política (Pillajo & Sierra, 2023).

...la legislación de primer empleo debería comprender básicamente a los jóvenes que nunca han tenido un empleo formal y establecer un plan de inserción adecuada al empleo formal que les permita aprender y acumular experiencia en el trabajo y que al mismo tiempo

facilite su contratación en una modalidad de aprendizaje que adicionalmente podría permitir y promover la culminación de la educación secundaria. (Dema et al., 2015, p. 36)

Dimensiones Organizacional y Recursos humanos

Empleo joven fue implementada por el Ministerio del Trabajo a través de la Gerencia del Proyecto como parte de la Coordinación de Empleo y Salarios. La planificación inicial de Empleo joven consideró la contratación específica de 90 personas de las cuales 20, 22.22%, debían trabajar en la planta central y 70, 77.78%, en el territorio, Imagen 17.

Se instrumentó a nivel nacional en 23 provincias agrupadas en 7 regionales, DM de Quito como capital de Pichincha estuvo en la regional 2 (Ministerio del Trabajo, 2018a). “El principio de equidad territorial demanda que cada etapa de la formulación de la política incluya la consideración de los mecanismos de territorialización, enfocados a reducir las asimetrías y brechas territoriales del país.” (Moncayo & López, 2011, p. 39).

La contratación debió realizarse conforme las normas de selección para el sector público por medio de pruebas de conocimientos y entrevistas. Empleo joven explicitó como único criterio de selección la instrucción formal, considerando el propósito y enfoque de Empleo joven podría haber sido complicado encontrar los perfiles adecuados en relación al tiempo de vida del programa y los tiempos establecidos en el proceso de selección. Para el cargo de gerente del proyecto con grado ocupacional asesor 5 el criterio de selección fue.

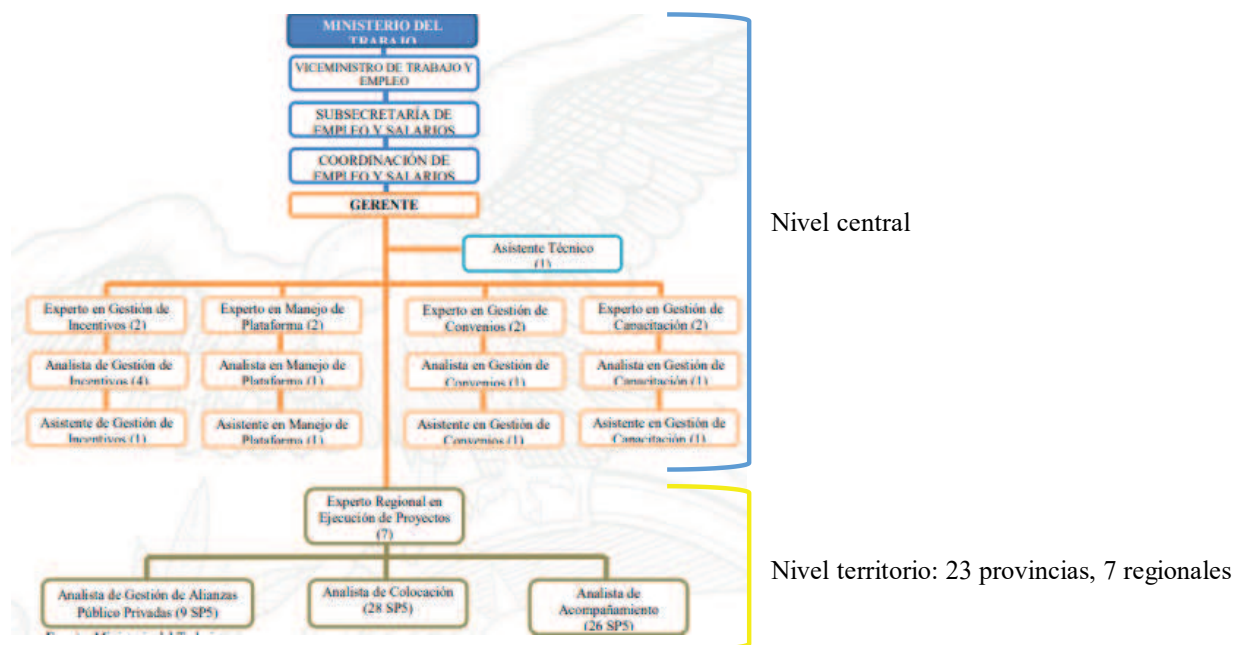
Profesional de tercer o cuarto nivel en Ciencias Sociales en carreras como: Psicología Industrial, Trabajo Social, Sociología, Desarrollo Local, Economía, Finanzas, Derecho, Administración y afines. (Ministerio del Trabajo, 2018a, p. 65)

El Ministerio de Trabajo era el monopolio en cuanto a perfiles laborales formados en el área de la política pública de empleo y por lo tanto con la posibilidad de transferir personal con los perfiles adecuados hacia el programa, no se encontró evidencia de este tipo de coordinación al interior del Ministerio del Trabajo, algo similar sucedió en Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017e) (Ministerio del Trabajo, 2018a). “Las entidades tienen escasos incentivos para hacerlo: coordinarse podría implicar relegar sus propias prioridades, compartir sus recursos,

asignarlos a intervenciones donde el rédito político principal recae en otros, etc.” (Mosqueira & Alessandro, 2023, p. 25).

Imagen 17

Empleo joven: estructura operativa



Nota. Tomado de Ministerio del Trabajo (2018a)

La discusión generada respecto de la dimensión DM de Quito en la capacidad política, evidenció la falta de habilidad de Empleo joven para buscar mecanismos de contacto e interrelación entre los diferentes actores, entre 2018 - 2021 se enviaron 8,071 cartas de intención de las cuales se firmaron 1,844 que representaron los 6,359 jóvenes beneficiados (Ministerio del Trabajo, 2018a), al respecto en la entrevista 11, respecto de Empleo joven, se señaló. “...cuando se creó esta política se estimaba resultados en dos años, pero ellos necesitan muchos más, porque no existe el control necesario ni seguimiento...” (La transcripción completa se encuentra en el Anexo 4).

La Tabla 53 estima el nivel de eficiencia organizacional en función del número de horas necesarias por beneficiario. Para los años 2018 - 2020 se estimó que debía utilizarse un promedio de 10.21 horas por beneficiario y el real fue de 38.27 horas, lo amplia de esta brecha permitió concluir que existió un problema ya sea de operación y/o de planificación explicado por la falta

de conocimiento del problema público del desempleo, así como del funcionamiento operativo de la política. “...asociados al concepto de capacidad estatal se encuentran los de “eficiencia”, “sustentabilidad” y “coherencia”, entre otros, que hacen alusión a la calidad de las políticas públicas.” (Freigedo et al., 2015, p. 75).

Tabla 53

Empleo joven: horas de trabajo por beneficiario

	Real 2018 - 2020	Estimado 2018 - 2020	Cambio anual
Beneficiarios	6,359	55,000	11.56%
Personal	39	90	43.33%
Horas de trabajo	243,360	561,600	43.33%
Horas de trabajo por beneficiar	38.27	10.21	274.80%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

Empleo joven tuvo el 43% del personal que planificó contratar y consiguió solamente el 11% de la meta, Tabla 53, eso permitió concluir que la estructura del equipo de trabajo tuvo más personal administrativo que de campo, lo cual llevó a un proceso de burocratización, pero lo más importante fue que posiblemente los perfiles no fueron los adecuados para llevar adelante la política.

En Mi primer empleo estimó que debían utilizarse 18.63 horas por beneficiario y se utilizaron 44.65 horas, Tabla 37, lo que representó un sobre dimensionamiento del 139%, en Empleo joven fue del 274%, los dos programas se ejecutaron al mismo tiempo y bajo la misma Coordinación de Empleo y Salarios, Imagen 13. Gontero (2023, p. 46) resumió perfectamente lo que no consideró Empleo joven en su dimensión organizacional. “En general las políticas evocan equipos estables, coordinación con otros programas e instituciones, establecimiento de mecanismos de monitoreo y control y rendición de cuentas y participación continua de los principales actores.”

Dimensión Recursos financieros

Empleo joven tuvo un presupuesto de \$200 millones para el período 2018 - 2022, para una meta de 60,000 beneficiarios Tabla 54, conforme a la planificación el año 2022 se constituyó en

el año de cierre y seguimiento final por lo que no se asignó meta de beneficiarios. En promedio cada beneficiario representaba una inversión de \$3,359 (Ministerio del Trabajo, 2018a).

Al analizar la relación entre el presupuesto y la meta anual de beneficiarios se pudo observar lo que podría llamarse un comportamiento no regular: en el año 2018, el de inicio, con muchos menos presupuesto que el 2020, se quiso tener más beneficiarios, 15,000 a 10,000 respectivamente, considerando además qué conforme al presupuesto de gasto de personal, Tabla 55, Empleo joven esperaban tener en el año 2018 menos personal que en el año 2020.

En el primer año completo de actividad se quiso conseguir la mitad de la meta establecida lo que representó ubicar en promedio a 125 beneficiarios por día, sin embargo, por la evolución del presupuesto de gasto de personal, Tabla 55, en el año 2020 recién al parecer se iba a tener el equipo completo de 90 personas. La pregunta que se realizó fue si el presupuesto fue diseñado para gastarlo o para usarlo en el propósito de Empleo joven.

La política social es la cuerda que une a todos los niveles de la sociedad en el deseo de vivir juntos. Es la que tiene que facilitar una redistribución de la riqueza al interior de la sociedad, es la expresión concreta de la solidaridad y allí hay muchas dificultades. (Rivera, 2019)

Tabla 54

Empleo joven: presupuesto y meta

	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Total
Presupuesto	10,911	80,931	70,831	28,768	10,124	201,565
Meta beneficiarios	15,000	30,000	10,000	5,000	0	60,000
Inversión promedio por beneficiario	727	2,698	7,083	5,754		3,359

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

El 99.16% del presupuesto se concentró en el beneficio económico y en gastos de personal, Tabla 55. Tomando como referencia el año 2020, año de inicio de la crisis sanitaria, el gasto de personal y otros rubros se ejecutó en un 95%, mientras que, en función de los resultados obtenidos al ubicar a 6,359 beneficiarios, Tabla 55, se ejecutó el 98% del incentivo económico, incluyendo atrasos de los años 2018 y 2019 (Ministerio del Trabajo, 2021b).

Tabla 55*Empleo joven: concentración presupuestaria*

	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Total
Presupuesto millones dólares	10,911	80,931	70,831	28,768	10,124	201,565
Incentivo económico estimado	9,130	78,473	68,976	26,923	9,321	192,823
Presupuesto de personal	895	1,791	1,792	1,794	780	7,052
Importancia	91.88%	99.18%	99.91%	99.82%	99.77%	99.16%

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

Empleo joven estimó un sueldo promedio de \$1,306, Tabla 56, para un equipo de trabajo de 90 personas. En el año 2020, año de la crisis, el presupuesto ejecutado de personal ascendió a \$778 mil dólares (Ministerio del Trabajo, 2021b) y el sueldo estimado para ese año fue de \$1,659, por tanto, se supuso que en dicho año el equipo de trabajo estuvo conformado aproximadamente por 39 personas es decir 43% del equipo de trabajo estimado (Ministerio del Trabajo, 2018a).

Tabla 56*Empleo joven: presupuesto de personal y sueldo promedio*

	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Total
Presupuesto de personal	895,000	1,791,000	1,792,000	1,794,000	780,000	7,052,000
Número de personas	90	90	90	90	90	450
Sueldo promedio mensual	829	1,658	1,659	1,661	722	1,306

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

El proyecto inició en julio/2018 y en el año 2020 el equipo de trabajo se estimó estuvo conformado por 39 personas de 90 estimadas, considerando la evolución del presupuesto de gasto de personal, los procesos de contratación en el sector público, y las normas de restricción del gasto público (Ministerio del Trabajo, 2017b) se supuso que el equipo de trabajo fue en promedio de 39 personas, a pesar de ser el dato de cierre en el año de más impacto de la crisis sanitaria del Covid 19. “Sin capacidad de política fiscal fuerte es imposible construir una política social justa.” (Rivera, 2019).

Al considerar los sueldos de los años 2019, 2020 y 2021, Tabla 56, que fueron temporalmente más consistentes, se estimó un sueldo promedio de \$1,659 que al combinarlo con el presupuesto

de gasto de personal del año 2018 determinó que en dicho año el equipo de trabajo pudo haber sido de 45 personas aproximadamente. Por tanto, fue lógico suponer que el equipo de trabajo estuvo entre 39 y 45 personas, sin la posibilidad cierta de llegar a 90. “...la política debe garantizar la disponibilidad de bienes, servicios e infraestructura adecuada, y suficiente talento humano capacitado para la prestación de servicios públicos esenciales para el ejercicio de los derechos humanos y ambientales.” (Moncayo & López, 2011, p. 40).

Esta estructura presupuestaria permitió concluir que con seguridad el tema político fue más fuerte que el tema técnico en la instrumentación de Empleo joven. Algo similar pudo haber sucedido en Mi primer empleo, considerando que los dos programas se llevaron a cabo en el mismo período y bajo responsabilidad de la misma unidad ejecutante (Ministerio del Trabajo, 2018a).

La inversión promedio por beneficiario se estimó en \$3,359, Tabla 54, considerando todo el monto presupuestario, en el año 2020 se pagaron incentivos económicos por un valor de \$2,446 millones lo que significó un beneficio promedio anual de \$4,758 por cada uno de los 514 beneficiarios (Ministerio del Trabajo, 2021b), Tabla 57, los beneficios económicos son parte del presupuesto de Empleo joven, Tabla 55, y se calculaban en función del salario básico unificado, Tabla 44.

Si se supone que el beneficio económico promedio del año 2020 fue similar para los años 2018, 2019 y 2021, y de igual forma el presupuesto devengado, entonces fue posible estimar la inversión en los beneficiarios reales, Tabla 57. Esta ascendió a \$5,302 cuando lo planificado fue de 2,958 un desfase del 79.27%, la falta de resultados fue una combinación de mala planificación y mala ejecución, una falta de capacidad política y administrativa, respectivamente (Ministerio del Trabajo, 2018a).

...esto no implica que la planificación y el presupuesto sean herramientas irrelevantes para mejorar la administración de los recursos. Por el contrario, como en muchas ocasiones, los instrumentos son útiles siempre y cuando se empleen de forma correcta, estén diseñados en forma adecuada y sean utilizados por parte de los usuarios que toman decisiones. (Bonari & Gasparin, 2014, p. 7)

Tabla 57*Empleo joven: comparativo inversión real y planificada por beneficiario*

	Real estimado				Presupuesto		Referencia
	2,018	2,019	2,020	Total	estimado del	Cumplimiento	
Personal	384,850	770,130	770,560	1,925,540	4,478,000	43.00%	43% de personal
Beneficio económico	1,884,168	25,926,342	2,445,612	30,256,122	156,579,000	19.32%	Beneficio igual al del año 2020
Otros rubros	841,700	633,650	59,850	1,535,200	1,616,000	95.00%	Devengamiento del 95%
Total gasto	3,110,718	27,330,122	3,276,022	33,716,862	162,673,000	20.73%	
Beneficiarios	396	5,449	514	6,359	55,000	11.56%	Tabla 48
Inversión estimada	7,855	5,016	6,374	5,302	2,958	179.27%	Total gasto/beneficiarios

Nota. Elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo (2018a)

ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, se analizaron en forma individual, sin embargo, ninguna consideró explícitamente el impacto de la sociedad del conocimiento, y obviamente también sintieron la afectación, no prevista, de la crisis sanitaria del Covid-19, generando cambios importantes en el escenario del empleo y desempleo. Estos dos efectos se los analiza en conjunto para las políticas citadas.

...los programas tuvieron una estructura que no logró fomentar el empleo haciendo que a pesar de que el gasto crecía, el subempleo y desempleo crecían también. Los programas estudiados estaban dirigidos a insertar a los jóvenes en empresas, cuando al ser el trabajo autónomo tan importante, podría haberse dirigido parte de ese esfuerzo al emprendimiento. (Pillajo & Sierra, 2023, p. 24)

ConQuito, Mi primer empleo, Empleo joven y la sociedad del conocimiento

ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven buscaron, cada una a su manera, afrontar el problema público del desempleo juvenil, y en esa concordancia tuvieron el impacto de la sociedad del conocimiento, que se lo aborda desde la perspectiva de la transición escuela - trabajo.

Para mejorar las oportunidades de los jóvenes a una adecuada transición los gobiernos deberán impulsar políticas que mejoren la empleabilidad de los jóvenes, considerando que la empleabilidad está definida como las capacidades y cualificaciones transferibles que tienen

las personas para aprovechar oportunidades de educación y formación para encontrar y preservar un empleo digno. (Ministerio del Trabajo, 2021b, pp. 14-15)

Del total de personas que estuvieron en el desempleo, 777, el 39% lo hizo por decisión propia, el 61% adicional lo estuvo por obligación, el período promedio de desempleo estuvo entre los 10 y 16 meses, Tabla 4 preguntas 22, 5, 6 y 7, éstas fueron algunas de las características que formaron parte del ciclo laboral empleo - desempleo - empleo, a las que hay que añadir la denominada transición escuela - trabajo.

Este período que abarca desde que una persona deja de asistir a un establecimiento educativo (habiendo finalizado o no su educación) hasta el momento en que consigue un empleo se considera una etapa crucial en la vida de las personas en la que se producen cambios fundamentales y se sientan bases clave para el desarrollo personal y el tipo de inclusión social que marcarán la vida adulta. (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 13)

Uno de los objetivos de la transición escuela – trabajo constituyó la reducción de la brecha de competencias laborales, entendida como el desfase entre el conocimiento adquirido y lo que el mercado laboral requería, siendo más crítica en el desempleo juvenil sin experiencia (Ramírez-Guerrero, 2002, p. 2).

Para la economía en su conjunto, los desajustes de habilidades pueden observarse en las altas tasas de desempleo, la baja competitividad y la poca atracción para los inversores, lo que a su vez limita la creación de empleo. Los gobiernos y los individuos invierten en formación que quizás no se traduzca en más y mejores empleos, generándose decepción y mal uso de recursos. En definitiva, las brechas de habilidades implican un uso ineficiente de los recursos humanos disponibles en una sociedad. (Gontero & Novella, 2021, p. 15)

Algunas de las competencias necesitadas pudieron y/o debieron haberse desarrollado y reflejado en algún tipo de conocimiento adquirido en los diferentes niveles formales establecidos: escuela, colegio y universidad. El 81% de la población desempleada en el DM de Quito debería haber tenido el tipo de conocimiento, bachillerato completo y universidad, que al

menos les hubiera permitido tener una transición más productiva, Tabla 51. En entrevista realizada a Empresario 2 en Martínez (2006), este señaló.

La educación está fuera de las necesidades del mercado de trabajo

“Sí pienso que sí, que los programas no han cambiado, que se le sigue enseñando lo mismo que hace diez, veinte o treinta años sin ver lo que se requiere del otro lado, eso es una deficiencia terrible, porque entrenar a la gente para las empresas es importantísimo, se desconoce la demanda laboral y ni siquiera el problema es el costo de entrenar, sino el costo de los errores que cometen. Es decir, no hay una coherencia entre el sistema educativo y la necesidad, están desvinculados” (p. 71)

La transición escuela – trabajo pudo haber sido trabajada hacia atrás en la parte educativa formal y/o hacia adelante en el trabajo, ConQuito (Concejo Metropolitano de Quito, 2003), Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a), esperaban lograr que fuera la organización contratante la que lo hiciera.

Es válido preguntar cuántas empresas están en condiciones, por ejemplo, de desarrollar programas de capacitación laboral que garantice los contenidos pertinentes y la calidad de la formación, así como de realizar actividades de evaluación y certificación de las competencias laborales. Y sobre esto último, una pregunta relevante es cómo se espera lograr que los certificados o constancias sean reconocidas como credenciales válidas por el resto de empresas. (Dema et al., 2015, p. 36)

De las personas que se encontraban trabajando el 57% respondió que estaría dispuesto a trabajar en una actividad que le exigiera estar permanentemente capacitado, Tabla 4 pregunta 20, y el 68% respondió que sus estudios universitarios le ayudaron en sus actividades laborales, el 68% respondió que tenerlos les ayudó a conseguir un trabajo, Tabla 4 preguntas 20, 15 y 14 respectivamente. “...tanto el Gobierno central como los gobiernos locales deberían enfocar sus esfuerzos en generar políticas y programas de formación dual que faciliten la transición educación-trabajo.” (Grupo FARO, 2023, p. 15).

En este contexto se consideró que la transición escuela – trabajo debía haber sido trabajada como un elemento más de la sociedad del conocimiento.

Una sociedad del conocimiento se refiere al tipo de sociedad que se necesita para competir y tener éxito frente a los cambios económicos y políticos del mundo moderno. Asimismo, se refiere a la sociedad que está bien educada, y que se basa en el conocimiento de sus ciudadanos para impulsar la innovación, el espíritu empresarial y el dinamismo de su economía. (OAS :: Sociedad del Conocimiento, s. f.)

El desempleo juvenil promedio fue de 65,314 y en éste existieron 29,608 desocupados sin experiencia, desempleo nuevo, Tabla 16. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) estimó que la falta de experiencia en este grupo de edad fue del 40%, por lo que para el DM de Quito existieron entre 26,125 y 29,608 jóvenes a los cuales no solamente había que generarles la oportunidad de un empleo, sino que tenía que contemplarse, también, la mencionada transición escuela – trabajo.

...un porcentaje importante de jóvenes, entre 18 y 25 años, está desempleado y tampoco estudia (lo que significa que seguramente, cualesquiera sean las habilidades que hayan adquirido, éstas empezarán a desvanecerse). Este proceso de erosión de las habilidades es mucho más severo entre las personas de hogares de bajos ingresos. (Busso et al., 2017, p. 55)

Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) no atacaron explícitamente este proceso. Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d), por medio de las pasantías y prácticas pre profesionales, lo pudo haber logrado pero su enfoque en volumen y no en la calidad limitó sus esfuerzos. Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) incluyó en su propuesta la capacitación y desarrollo de competencias laborales, no existió evidencia para verificar cuántos de los 1,661 beneficiados en el DM de Quito, Tabla 52, permanecieron en el empleo luego de haber concluido el proceso, ese podría haber sido un indicativo de lo acertado o no de la capacitación mencionada. “Esto no es sencillo porque la transición no es en realidad un proceso lineal, donde un estudiante (inactivo) finaliza sus

estudios, busca empleo (desempleado) y luego entra en un empleo por el resto de su vida activa (empleo adecuado).” (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 13).

Considerando que Mi primer empleo y Empleo joven fueron implementadas en períodos similares y que ambas estuvieron bajo responsabilidad de la Coordinación de Empleo y Salarios (Ministerio del Trabajo, 2017d; Ministerio del Trabajo, 2018a), se concluyó que hubiera sido posible estructurar una cadena Mi primer empleo – Empleo joven, en la cual Mi primer empleo pudiera haber fortalecido la transición escuela – trabajo, para de esa forma acceder a Empleo joven. “...el principal aprendizaje sobre la efectividad de los programas de empleo para jóvenes es que la forma en la cual se aplican tiene más peso que el tipo de orientación del programa.” (Vezza, 2021, p. 22).

ConQuito tuvo algo muy positivo que fue la continuidad de los programas desarrollados e implementados, con la posibilidad de incorporar la experiencia adquirida en procesos de mejoramiento de éstos, sin embargo, la contratación externa de personal para cubrir una parte importante de sus programas restringió de forma importante la posibilidad de mejora, además fueron evaluados solamente en términos de volumen y no de impacto, limitando su capacidad para determinar si sus esfuerzos lograron, entre otros aspectos, atenuar los efectos de la transición analizada.

En la elaboración del Plan Estratégico de ConQuito 2022- 2030 se identificó la siguiente debilidad. “Falta de información histórica de la institución como: proyectos, convenios, contratos entre otros, los cuales permitan dar seguimiento y continuidad a las actividades, así como cierre de instrumentos legales.” (ConQuito, 2022b, p. 18).

...la adaptabilidad y resiliencia concierne a la efectividad con la cual los individuos y las sociedades se adaptan y obtienen el mayor provecho, de los potenciales cambios estructurales, de ocupación o sector que pueden existir en la economía, como producto de factores diversos que incluyen crisis económicas, procesos de creación y destrucción de empleo, empresas o cambios tecnológicos. Estos elementos, en palabras de la OCDE (2017) son esenciales para garantizar la sostenibilidad de resultados laborales adecuados en un ambiente de constante cambio. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018, p. 39)

El desempleo en el DM de Quito entre diciembre del 2017 y del 2022 no tuvo cambios importantes, estuvo entre 83,619 y 87,752 desocupados en total para dichos años y con una concentración del 69% en el desempleo juvenil, Tabla 8, por tanto, se concluyó que los esfuerzos de ConQuito (Concejo Metropolitano de Quito, 2003), Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a), fueron al menos insuficientes, entre otros motivos por la inadecuada transición escuela – trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

ConQuito, Mi primer empleo, Empleo joven y la crisis sanitaria del Covid 19

ConQuito (Concejo Metropolitano de Quito, 2003), Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) fueron estructuradas para escenarios con determinados supuestos de estabilidad, los impactos generados por la crisis del Covid - 19 constituyeron el contexto para evidenciar la efectividad de estas en la etapa posterior a la crisis.

El desempleo en el DM de Quito creció en 74.48% y el juvenil lo hizo en 72.42%. La Tabla 58 presenta el comportamiento del desempleo antes y después de la crisis sanitaria. El desempleo juvenil siempre concentró el mayor nivel de desocupación, 68.85% en su punto más alto en 2022. En relación al año 2020 para el año 2022 el desempleo tuvo una disminución acumulada del 39.84% y del juvenil en 37.62%, este fue el efecto laboral a corto plazo, en el largo plazo se sentirán las consecuencias del cambio en las modalidades de estudio y del uso agresivo de la tecnología en la creación y destrucción de puestos de trabajo, entre otras (Ramírez-Guerrero, 2002). “Las personas que hoy tienen menos de 25 años, es decir, las más afectadas por la erosión del capital humano, conformarán más del 90% de la fuerza laboral en plena edad productiva en 2050.” (Grupo Banco Mundial, 2023). “Este grupo de jóvenes corre un riesgo especial de que sus oportunidades y resultados en el mercado laboral se deterioren también a largo plazo, a medida que se afianzan los efectos de ‘cicatrización’ (de la COVID-19).” (Naciones Unidas, 2022).

Ya existía una tendencia en relación al cambio en las modalidades de estudio, al uso de la tecnología y su destrucción de empleos, la crisis del Covid - 19 lo que hizo fue acelerar dichos comportamientos, y fácilmente se pudo evidenciar la brecha en el desarrollo de competencias laborales que las políticas públicas no habían logrado y peor aún considerado (Ripani, 2022). En

particular Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) no prestaron mucha atención a dichas tendencias.

Necesitamos asegurar que nadie se quede atrás por falta de habilidades, y que las empresas tengan incentivos para establecerse y quedarse en la región porque encuentran talento humano capacitado, o con posibilidad de capacitarse con efectividad en períodos cortos de tiempo mejor presuponiendo que los desempleados juveniles tenían las capacidades adecuadas para afrontar los temas citados. (Ripani, 2022)

Tabla 58

DM de Quito: efecto de la crisis sanitaria del Covid 19

	Diciembre 2019	Diciembre 2020	Diciembre 2021	Diciembre 2022	2019	2020	2020	2021	2020	2022
Entre 15 y 34 años	56,172	96,851	68,191	60,415	72.42%	-29.59%	-37.62%			
Entre 35 y más de 65 años	27,431	49,020	43,486	27,337	78.70%	-11.29%	-44.23%			
Total desempleo	83,603	145,871	111,677	87,752	74.48%	-23.44%	-39.84%			
Participación en el desempleo										
Entre 15 y 34 años	67.19%	66.40%	61.06%	68.85%						
Entre 35 y más de 65 años	32.81%	33.60%	38.94%	31.15%						

Nota. Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022)

Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d), Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) y Empleo joven (DM de Quito, 2014), fueron políticas destinadas a afrontar el desempleo por medio de la contratación temporal y masiva de jóvenes, posiblemente una de las lecciones más importantes aprendidas de la crisis sanitaria constituyó la necesidad de entender a las políticas públicas como parte de un esquema interdisciplinario, interinstitucional e interterritorial.

Interacciones que dieran como resultado no sólo la necesidad de generar oportunidades de empleos no solamente en cantidad sino también de calidad, permitiendo que el cumplimiento de la normativa facilitase un proceso de desarrollo sostenido y sostenible tanto de la persona como de la organización, iniciando con una adecuada transición hacia el trabajo (Vezza, 2021).

...la coordinación institucional es condición necesaria para la consistencia. Esto implica revisar la respuesta institucional más allá del área donde emanan las políticas activas. El

ejercicio de esta puesta en común hace posible diseñar una respuesta integrada que potencie el impacto de la política activa de empleo para jóvenes, neutralice los desplazamientos por competencias entre programas y sostenga la participación del joven durante todo el trayecto. (Vezza, 2021, p. 31)

Capítulo 5

Capacidades: ¿Por qué?, ¿Para quién? ¿Para qué?

El capítulo desarrolló la evaluación individual y comparativa de las capacidades de las políticas analizadas y se complementó con una referencia al ciclo positivo y negativo de capacidad. Utilizó como insumo, principalmente, el análisis del capítulo 4 y aportó información importante para el desarrollo de las conclusiones. Ayudó a responder a la pregunta general de investigación y la específica 3. Inició con un rápido análisis del impacto del desempleo, y se contestaron en forma general las preguntas ¿Por qué hay capacidad? ¿Capacidad para qué? ¿Para quién fue la capacidad? Dichas preguntas fueron luego respondidas para cada caso en función de la respectiva evaluación.

Las evaluaciones no dejan de ser una apreciación subjetiva sobre la base de elementos objetivos, lo que no le resta importancia, enfatiza en la necesidad de un análisis multidimensional del problema del desempleo, para lo cual se requirió el marco conceptual necesario, capítulo 2, y de los análisis realizados en los, capítulos 3 y 4.

La evaluación comparó la situación comparó la situación ideal, calificación de 5, con la calificación otorgada en función de las evidencias encontradas, capítulo 4, lo que determinó el nivel de brecha existente, lo que permitió identificar si la capacidad existente: administrativa o política, como reflejo de sus factores críticos: existió, es alta, media, regular, baja o no existe.

La evaluación de ConQuito reflejó que ésta tiene una capacidad estatal desarrollada en forma regular, para Mi primer empleo y Empleo la evaluación determinó la existencia de un bajo nivel de capacidad, en donde la brecha de capacidad política fue mayor que la de capacidad administrativa, igual que en ConQuito. La permanencia en el tiempo de éste ayudó a que sus brechas no fueran similares a Mi primer empleo y Empleo joven, reforzando la idea de que al igual que las políticas públicas las capacidades son de largo plazo, y que el no desarrollo de una capacidad puede terminar decidiendo o no la continuidad de la política, el problema sigue siendo que se evalúan solamente los resultados, y no las capacidades necesarias para lograrlos. Es decir, a toda costa se busca cumplir con un número de meta sin importar el cómo y principalmente el impacto.

...la capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de política, sino que los rasgos de la capacidad

están sujetos a múltiples factores (por ejemplo, al tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, etc.), por lo que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, y en casos nacionales o locales particulares. (Rosas, 2008, p. 128)

Efectos Del Desempleo

El Estado se convirtió en el intermediario de la relación entre la ciudadanía y el gobierno, la dinámica de dicha relación se basó en el ciclo problema público - política pública, no todas las necesidades se convirtieron en problemas públicos ni todas las políticas públicas los solucionaron.

Las políticas públicas son un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos; son un instrumento de transformación de la sociedad; finalmente, la política pública consiste en la determinación de un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley y el dinero, para lograr una transformación del comportamiento de las personas que supuestamente son responsables de algún problema público; entonces, en ese sentido, la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas. (Rivera, 2019, p. 223)

Cuando el problema público ha sobrepasado la capacidad de acción de los actores a quien le pertenece y/o a quien le perjudica el problema público? A quien le pertenece y/o a quien le beneficia la política pública? Algunas de las respuestas que se pudieran obtener guardaron relación con el proceso de generar y desarrollar espacios de cohesión social vinculados con herramientas de participación y control social, en ocasiones generales para todos los territorios y en otras específicas en función de las competencias asignadas y de las capacidades desarrolladas (Asamblea Nacional, 2008).

...comprender como, por qué y bajo qué condiciones surgen las respuestas del sistema político frente a las demandas por intervenciones que plantean los ciudadanos y otros

actores frente a situaciones que los afectan; como son procesadas esas demandas y si se da un vínculo entre tipos de problemas, tipos de demandas y tipos de soluciones (políticas públicas). (Olavarria, 2007, p. 25)

En entrevista realizada a Empresario 3 en Martínez (2006, p.71), este señaló.

Utilidad de los conocimientos de los jóvenes.

“No, porque son muy teóricos y no son prácticos, yo propondría un cambio total en el currículum, en los planes de estudio, porque los pensum son muy académicos sólo para cumplir únicamente un plan de estudios, nada más, e inclusive dictan materias que complican y dan dificultades en el desarrollo de la vida estudiantil y en la práctica no se utilizan para nada, es una pérdida de tiempo, pudiendo hacerse prácticas en empresas, pedir pasantías, etc.”

La Tabla 7 presentó numéricamente la complejidad del desempleo que ascendió en el DM de Quito a un promedio de 98,116 personas, incluyendo el impacto de la crisis sanitaria del Covid 19, y fluctuó entre 83,619 y 87,752 desocupados entre diciembre del 2017 y del 2022, resultando evidente que el problema público del desempleo en general, y en especial el juvenil, sea a nivel nacional o del DM de Quito sobrepasó la capacidad de acción y reacción de todos los actores involucrados. “...a raíz de la destrucción de empleos y la desaparición de ciertas ocupaciones una cantidad no determinada de personas perderían buena parte de su capital humano, lo que haría necesario su capacitación para otras ocupaciones.” (Weller, 2020b, p. 22)

El desempleo tiene un perjudicado directo que es la persona en desocupación, pero alrededor de ésta existió un grupo de afectados de forma indirecta constituido por las personas del entorno inmediato, al suponer un promedio de 2 personas afectadas por cada desempleado, significa que pudieron haber existido aproximadamente 196,000 personas perjudicadas por el desempleo e iniciando con seguridad impactos intergeneracionales e interterritoriales. “La vulnerabilidad es un factor que conlleva situaciones de riesgo de forma general y en especial para determinados colectivos susceptibles de que determinadas circunstancias, entre las que se encuentra el desempleo desencadene exclusión social.” (Nieto, 2012, p. 456)

En el período 2018 - 2022 la población del DM de Quito fue de en promedio de 2,7 millones, es decir aproximadamente el 7% de su población tuvo algún vínculo con el desempleo,

postergando y/o eliminando oportunidades de desarrollo humano. “...existen diversos factores determinantes del desarrollo humano (sociales, políticos, geográficos, económicos, etc.). No obstante, los relacionados con la acción directa de los gobiernos figuran entre los de mayor importancia, pues son resultado de la decisión de una mayoría ciudadana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 48)

Una necesidad que no pudo ser atendida terminó en el tiempo convirtiéndose en un problema público y en algún momento requirió de la acción del gobierno y/o del estado a través de la política pública, incrementando la presión en las finanzas públicas y con ello limitando el alcance y profundidad de las acciones estatales, en el año 2021 se estimó que 120,000 estudiantes pasaron de la educación privada a la pública y 268,000 estaban ya fuera del sistema educativo (UNICEF, 2021).

Las trayectorias laborales de los jóvenes se ven condicionadas desde antes de alcanzar la edad para que ingresen legalmente al mercado de trabajo. La falta de terminación de los estudios se registra con mayor intensidad entre los jóvenes de familias con bajos ingresos, pero la deserción no solo se produce por motivos socioeconómicos, sino que también está vinculada con el deterioro de la calidad educativa. Esto se convierte en una barrera muy relevante no solo para acceder a empleos de calidad sino también para continuar con estudios de nivel técnico y superior. (Organización Internacional del Trabajo, 2016)

Es posible realizar un estimado del impacto que el desempleo genera en la economía, Caiza (2023, p. 163) estimó que la propensión marginal a consumir en Ecuador fue de 0.72. “...lo que implica que, ante el incremento de un dólar en el ingreso, el consumo se incrementará aproximadamente en 0,57 dólares en el largo plazo y 0,72 en el corto plazo.”.

Con base a las respuestas de las preguntas 5 y 6, Tabla 4, se estimó que el período promedio en el desempleo pudo haber estado entre los 10 y 16 meses, de acuerdo a la Tabla 10 un estimado de 98,116 personas desocupadas pudieron haber accedido, al menos, al salario básico unificado promedio de \$401, Tabla 44, por lo que se estimó que cada persona desocupada dejó de consumir aproximadamente entre \$2,887 y \$4,620 dólares durante el tiempo en desocupación (el salario básico promedio, \$401, multiplicado por el tiempo en desempleo, 10 y 16 meses, multiplicado por la propensión marginal a consumir, 0.72), lo que significó que en el DM de

Quito el impacto estimado en el consumo fue de entre \$283 y \$453 millones, con la respectiva afectación en la capacidad de creación de empleo privado y público, en este contexto y en relación a las políticas públicas de empleo y desempleo surgió la necesidad de buscar respuestas a las preguntas: ¿Por qué hay capacidad? ¿Capacidad para qué? ¿Para quién fue la capacidad? (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

...los países latinoamericanos se enfrentan a algunas cuestiones que deben ser correctamente atendidas para garantizar que los avances sean sostenibles a lo largo del tiempo. Una de ellas, fundamental para mirar hacia el futuro, es la construcción de capacidades, entendidas en su sentido más amplio como las condiciones que permiten que la política regulatoria se desarrolle en cada contexto particular, gracias al desempeño adecuado de las funciones que deben cumplir los diferentes actores involucrados en ese proceso (órganos de coordinación, reguladores, empresarios y ciudadanos). Dichas capacidades están relacionadas con elementos tanto internos como externos a los reguladores. (Farías et al., 2022, p. 40-41)

¿Por qué hay capacidad? ¿Capacidad para qué? ¿Para quién fue la capacidad?

ConQuito (DM de Quito, 2011), incluyendo Empleo joven (DM de Quito, 2014), Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) fueron creadas con el modelo arriba hacia abajo descrito por Navarrete y Figueroa (2013, p. 84).

Los objetivos establecidos en las políticas públicas raramente son todo lo claro que este enfoque plantea, dado que ellos surgen de un proceso político complejo y controversial, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos dispuestos normalmente son menores a los pretendidos, las condiciones ambientales altamente cambiantes y los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementa las políticas decididas en la cúpula. Este último elemento es crucial en cuanto ellos protegen sus intereses, usan los procedimientos como fuente de poder y son quienes, finalmente, aplican la política al modo como ellos la entienden. Así, muchas de las condiciones que según este enfoque se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública, están fuera del alcance de los ejecutores: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales y similares. (p. 84)

La política pública constituye el eje central de la actividad del sector público, cuyo funcionamiento está influenciado por los ciclos políticos – electorales en el caso de autoridades elegidas, y por la rotación de las autoridades nombradas cuando éstas en el corto plazo no generan resultados, motivando la existencia de ciclos positivos y negativos en el desarrollo de la capacidad estatal (Chudnovsky et al., 2017).

La estabilidad (en lugar de volatilidad) de las políticas públicas refleja la existencia de acuerdos y consensos sociales previos que permiten a las instituciones producir los resultados esperados. Desde una perspectiva comparada, el Ecuador tiene bajos puntajes de estabilidad en buena medida porque quienes toman las decisiones políticas generalmente tienen limitaciones institucionales para formar acuerdos o cooperar en el largo plazo. (Mejía et al., 2009, p. 33)

A partir de Repetto (2004) y Rosas (2008) las Tablas 20, 30 y 45 presentaron las matrices de análisis de capacidad, política y administrativa, para ConQuito (DM de Quito, 2011), Mi primer empleo (Ministerio del Trabajo, 2017d) y Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a), respectivamente, Tabla 59.

Tabla 59

Análisis de capacidad

Tipo de capacidad	Dimensiones
Política	Estructura política
	DM de Quito
	Vinculación con el entorno
Administrativa	Institucional
	Organizacional
	Recursos humanos
	Recursos financieros

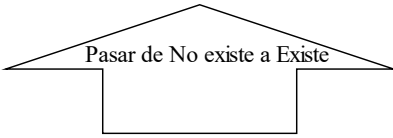
Nota. Elaboración propia

La evaluación de capacidad se la realizó comparando un nivel óptimo de capacidad - dimensión - factor crítico otorgándole una calificación de 5, con la capacidad - dimensión - factor crítico desarrollada con una puntuación entre 0 y 5 en función del análisis realizado.

Considerando la magnitud de la brecha se determinaron los niveles de capacidad en: existe, baja, regular, media, alta y no existe, Tabla 60, en esta se identifica el tipo de brecha encontrada y la evidencia de ésta.

Tabla 60

Evaluación de capacidad - dimensión - factor crítico

Optima	Evaluación	Brecha	Capacidad	Descripción de la brecha
5	5	0	Existe	La capacidad/dimensión/factor crítico se encontró desarrollada
5	4	1	Alta	 <p>Pasar de No existe a Existe</p>
5	3	2	Media	
5	2	3	Regular	
5	1	4	Baja	
5	0	5	No existe	La capacidad/dimensión/factor crítico no se encontró desarrollada

Nota. Elaboración propia

La evaluación de política pública y adjunta a esta de sus capacidades se dificultó por la falta de. “...planes de monitoreo, seguimiento y construcción de estadísticas apropiadas y tercero dificultades para separar los efectos de distintas intervenciones que podrían estar afectando en forma simultánea y el contexto en el cual se desenvuelven.” (Gontero, 2023, p. 44).

...la evaluación es una herramienta de gestión y de aprendizaje organizacional que permite aumentar la eficacia y los resultados con base a evidencia. En este sentido, se fortalece el proceso de toma de decisiones sobre la base de una evaluación apropiada de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, el impacto y la sostenibilidad de los programas y proyectos, lo que permite la mejora continua de programas y proyectos. (Castro et al., 2018, p. 49)

ConQuito

La evaluación de capacidad de ConQuito determina el nivel de ésta en relación a su propósito como la agencia de desarrollo económico del DM de Quito, y demuestra una compensación entre lo político y lo administrativo, lo cual, considerando las características de creación y funcionamiento de ConQuito puede constituir un resultado positivo: los problemas encontrados en la capacidad política han sido disimulados por su capacidad administrativa, sin embargo, también es evidente que ConQuito debe realizar un esfuerzo importante para lograr que la sinergia de la capacidad política con la administrativa realmente apunte al cumplimiento de su

propósito.

Hay, sin duda, organizaciones que invierten grandes esfuerzos en su propio desarrollo (es decir, en producir valor organizacional), pero no tienen capacidad para que ello se cristalice en resultados para otros (valor externo), mientras que otras, por el contrario, demuestran gran capacidad para producir para el entorno, pero gran rigidez o desinterés en invertir esfuerzos en ellas mismas. (Hintze, 2007, p. 2)

¿Para quién es la capacidad? La respuesta a esta pregunta está en relación a la pregunta ¿Quién tiene la capacidad? En el caso de ConQuito la respuesta es el DM de Quito y ConQuito, a partir allí la capacidad es para los beneficiarios ya que las capacidades desarrolladas, política y administrativa, debían haber sido utilizadas para mejorar su nivel de vida.

¿Por qué hay capacidad? También tiene relación con la pregunta ¿Quién tiene la capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar diversos problemas públicos del DM de Quito, entre ellos el desempleo juvenil. Se estructuró la base normativa específica amparada en la legislación general pertinente, lo que permitió la generación y uso de recursos. La existencia y desarrollo de capacidad en ConQuito es consecuencia de tres elementos: de la base normativa específica amparada en la legislación general pertinente, lo que permitió la generación y uso de recursos, de su habilidad para desarrollarse como organización, y del nivel y tipo de relación con el DM de Quito (Casellas, 2024).

¿Capacidad para qué? Las capacidades desarrolladas, política y administrativa, debían haber sido utilizadas para afrontar el desempleo en virtud de las competencias, funciones y ordenanzas asignadas (DM de Quito, 2014; ConQuito, 2015).

ConQuito tuvo una magnitud de brecha total promedio de 2.63, con promedios de 2.88 y 2.50 en las capacidades política y administrativa respectivamente, Tabla 61. En la capacidad política las brechas reflejaron la debilidad de ConQuito para vincularse de forma satisfactoria con los principales actores de su entorno: socios, DM de Quito y vinculación con el entorno, y que puede resumirse en la oportunidad que tiene ConQuito para usar los recursos de su entorno en beneficio de la operatividad de sus programas, como por ejemplo fortaleciendo la autogestión presupuestaria que fue en promedio del 7.83%, Tabla 28. A este respecto Chapple (2015, p. 16) señaló que es necesario. “Desarrollar parámetros claros y relevantes a fin de medir el desempeño

y alinear a todas las partes involucradas en una alianza público-privada.”

A nivel de la capacidad política, se identificaron dos brechas asociadas a todas las dimensiones que reflejaron el hecho ya mencionado de que el problema público sobrepasó el accionar de los actores, éstas fueron el desempleo y la informalidad, que representó el 36% del desempleo del DM de Quito entre 15 y 34 años, Tabla 16.

En la capacidad administrativa se rescató como positivo la continuidad de los programas ejecutados por ConQuito, que guardaron relación con su estructura que pareció adecuarse regularmente a los cambios del entorno. Si bien es cierto los resultados cuantitativos no fueron considerados como aceptables en el contexto del tamaño del problema público, 65,314 desempleados, Tabla 16, se los valoró así no solamente por el volumen logrado sino principalmente por la no existencia de una evaluación de impacto, lo que también pudo haber sido consecuencia de la no existencia de una estrategia de trabajo coordinada hacia el problema público del desempleo.

A nivel de capacidad administrativa se identificaron tres brechas vinculadas a todas las dimensiones, y que reflejan las oportunidades que puede tener ConQuito para fortalecerse como organización: programas, transición al trabajo y organización.

Diseñar la estructura organizativa implica establecer, entre otras cuestiones, cuáles serán las áreas en que se dividirá la responsabilidad al interior de la organización (lo que se suele representar a través de organigramas), cuál será la autoridad de estas áreas sobre el uso de recursos y también sobre otras áreas, y cuáles serán las relaciones de coordinación y articulación entre las mismas. (Hintze, 1999, p. 68)

Tabla 61*ConQuito: evaluación de capacidad*

			Capacidad		Brecha			Capacidad					
Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores críticos	Óptima	Evaluación	Magnitud	Denominación	Evidencia	Existe	Alta	Media	Regular	Baja	No existe
Política	Todas	Todos	5	2	3	Desempleo	Periodo de duración del desempleo				√		
		Todos	5	2	3	Informalidad laboral	Nivel de informalidad				√		
Política	Estructura política	Actores: recursos y fuentes de poder, participación.	5	2	3	Participación socios	Participación				√		
	DM de Quito	Estructura política, capacidades, gestión de políticas públicas, colaboración y cooperación	5	2	3	DM de Quito político	Nivel de influencia				√		
			5	2	3	DM de Quito técnico	Efecto contagio				√		
			5	3	2	DM de Quito relación	Colaboración y cooperación			√			
	Vinculación con el entorno	Perfil beneficiario.	5	2	3	Alcance	Volumen de beneficiarios				√		
			5	2	3	Impacto	Nivel de desempleo				√		
Administrativa	Todas	Todos	5	3	2	Programas	Continuidad			√			
		Todos	5	2	3	Transición al trabajo	Duración del desempleo				√		
		Todos	5	2	3	Organización	Influencia DM de Quito				√		
Administrativa	Institucional	Leyes y normas	5	3	2	Normativa	Potenciar a ConQuito			√			
	Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red.											
			5	4	1	Organigrama	Estructura clara		√				
			5	3	2	Capacidad de gestión	Resultados			√			
			5	2	3	Capacidad de gestión	Estrategia no integrada				√		
			5	3	2	Burocratización	Estructura de personal administrativos y de campo			√			
			5	2	3	Trabajo en red	Resultados/Participación socios				√		
	Recursos humanos	Número, distribución, acumulación y fomento del conocimiento											
			5	3	2	Equipos de trabajo	Estructura equipos de trabajo			√			
			5	3	2	Personal externo	Equipos por obra			√			
			5	2	3	Competencias	Baja experiencia acumulada y debilitamiento macro proceso de valor				√		
			5	2	3	Recurso humano	Debilitamiento de capacidades laborales				√		
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, financiamiento, capacidad de autogestión.											
			5	2	3	Presupuesto	Estructura presupuesto				√		
			5	2	3	Presupuesto	Indicadores presupuestarios				√		
			5	2	3	Todos los recursos	Acceso a fuentes de recursos no utilizadas				√		
			Evaluación										
	Capacidad política y administrativa		5	2.38	2.63								
	Capacidad política		5	2.13	2.88								
	Capacidad administrativa		5	2.50	2.50								

Nota. Elaboración propia

Mi primer empleo

La evaluación de capacidad de Mi primer empleo se centró en su efectividad para lograr el acceso al primer trabajo juvenil, debido a la ya no existencia de Mi primer empleo las conclusiones de este examen sirven de referencia para el mejoramiento en general de la capacidad de la política pública, sobre todo de aquellas similares a las empleo y desempleo. Los resultados de la evaluación, evidenciados en la magnitud de las brechas, demuestran una clara falta de sinergia entre la capacidad política y la administrativa, lo que derivó en el cierre político de esta política.

...la capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de política, sino que los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores (por ejemplo, al tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, etc.), por lo que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, y en casos nacionales o locales particulares. (Rosas, 2008, p. 128)

¿Para quién es la capacidad? La respuesta está en relación a la pregunta ¿Quién tiene la capacidad? En el caso de Mi primer empleo se identifican dos niveles de posesión de capacidad: en primer nivel la del Ministerio de Trabajo como ente responsable y en segundo la de Mi primer empleo como política pública. Es importante considerar este doble nivel ya que debía esperarse un mayor esfuerzo de coordinación, por no decir de obligación, de usar la capacidad del ente ejecutor para beneficiar a la de la política. Como consecuencia ideal la capacidad de Mi primer empleo debía estar dirigida a los beneficiarios de la política.

¿Por qué hay capacidad? Pregunta vinculada con ¿Quién tiene la capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar el problema público del desempleo juvenil. La existencia de capacidad se evidenció en dos fuentes que debían actuar en forma complementaria: la capacidad “almacenada” en el ente ejecutor, y la que debía generarse a partir de la estructuración de la base normativa específica de Mi primer empleo, amparada en la legislación general pertinente lo que permitió la generación y uso de recursos.

¿Capacidad para qué? La capacidad debía haber sido para afrontar el problema del desempleo en función de las características de Mi primer empleo, los resultados obtenidos evidencian que

esto no sucedió, lo que generó algunas inquietudes ¿Por qué Mi empleo no constituyó una solución al problema de generación de empleo joven? ¿Cuáles fueron las capacidades que no desarrolló o lo hizo de forma no adecuada?

En general a la primera pregunta Mi primer empleo funcionó principalmente como una política de volumen sin considerar la calidad de su propuesta y resultados, y a la segunda, considerando los resultados de la evaluación de brechas no se desarrolló ni capacidad política ni capacidad administrativa.

...es claro que el aumento de las capacidades estatales implica la penetración del Estado en el territorio y la sociedad, mediante la existencia de instituciones y redes que hacen que el Estado se legitime a través de la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos. En el diseño y la ejecución de las políticas públicas es donde se puede medir el aumento o no de las capacidades estatales (Trujillo, 2021, p. 52)

La evaluación de capacidad Mi primer empleo, Tabla 62, evidenció el nivel de resultados obtenidos durante su implementación, en el período 2018 - 2020 la meta proporcional fue de 24,827, de 29,473, y se beneficiaron a 3,526 jóvenes, el 14.20% de la meta proporcional o el 12% de la meta total, Tabla 33. Mi primer empleo estuvo vigente hasta el año 2021, aunque ese fue el año planificado para terminar desde el punto de vista técnico, coincidió con la decisión política de finalizar debido a la falta de resultados.

La magnitud de la brecha global fue de 3.74, en las capacidades política y administrativa los resultados fueron 3.75 y 3.73 respectivamente. En el caso de Mi primer empleo se consideró que la capacidad política debía haberse apalancado en la capacidad administrativa considerando la obligatoriedad de Mi primer empleo para determinados actores, lo que no sucedió debido a problemas de institucionalidad y credibilidad por parte del ente ejecutor, afectado por el comportamiento de los ciclos político - electorales y al efecto de la crisis sanitaria del Covid 19 (FLACSO, 2019).

A nivel de capacidad política se identificaron para todas las dimensiones dos brechas: desempleo e informalidad, ya discutidas en ConQuito. En la capacidad administrativa para todas las dimensiones se definieron dos brechas: transición al trabajo y traslado de capacidades para el sector público a capacidades para el sector privado.

Queda como aprendizaje que en el ciclo de la política pública, al menos en el campo del empleo deberían desarrollarse mecanismos que obliguen la realización de actividades de coordinación entre instituciones y territorios, en el caso de Mi primer empleo significó la existencia de la brecha denominada Traslado de capacidades para el sector público a capacidades para el sector privado, ya que fue evidente que ante las restricciones en el gasto público no pudo redirigir sus esfuerzos a las pasantías, ni tampoco aprovechar la oportunidad de una alianza con ConQuito.

A nivel de empleo juvenil la transición al trabajo se la puede entender como el paso de mano de obra no calificada a mano de obra calificada, entendido el término “calificada” como el conjunto de habilidades y conocimientos para realizar una actividad laboral, de ahí la importancia de lo efectiva que debe resultar la primera experiencia laboral, en el caso de Mi primer empleo significaba realizar una pasantía y/o una práctica pre profesional. Todo el desempleo nuevo puede ser considerado como mano de obra no calificada.

De la Tabla 62 se destacan las siguientes evaluaciones parciales: la brecha dinámica evidenciada por el desfase entre la dinámica del problema público y lo estático de la política pública, que se vincula con la relación al interior del Ministerio del Trabajo al no haberse evidenciado un traslado de capacidad de éste hacia Mi primer empleo, perjudicando la continuidad y consistencia de ésta. “...las políticas públicas también pueden influir en la probabilidad de acceder a una empresa buena. Esto es particularmente importante para los trabajadores jóvenes que ingresan en el mercado laboral con habilidades menos desarrolladas.” (Busso et al., 2017, p. 18).

La falta de coordinación se hizo evidente en la estructura del equipo de trabajo, se planificó contratar personal sin experiencia conocida para trabajar un problema público complejo como el desempleo, no sólo por el volumen de éste, sino también por las interrelaciones que exigió administrar, evidenciado en las brechas de estancamiento operativo, y experiencia y conocimientos acumulados.

El éxito del desarrollo de un país depende de la existencia de capacidades suficientes para lograr sus objetivos. Si bien los recursos financieros, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, son vitales, estos no son suficientes para promover un desarrollo humano sostenible. Si no cuentan con leyes, estrategias, políticas y procesos de apoyo, organizaciones

fortalecidas y poblaciones educadas y calificadas, los países carecen de las bases necesarias para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, p. 4)

Tabla 62

Mi primer empleo: evaluación de capacidad

			Capacidad		Brecha			Capacidad					
Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores críticos	Óptima	Evaluación	Magnitud	Denominación	Evidencia	Existe	Alta	Media	Regular	Baja	No existe
Política	Todas	Todos	5	2	3	Desempleo	Periodo de duración				√		
Política	Estructura política	Todos	5	2	3	Informalidad laboral	Informalidad				√		
		Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	1	4	Modelo abajo hacia arriba	Resultados e impacto					√	
		Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	1	4	Dinámica	Problema público dinámico vs política pública estática					√	
		Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	1	4	Percepción del propósito	Divorcio en la percepción del propósito					√	
		DM de Quito				Coordinación interinstitucional e interterritorial	Resultados e impacto						
		Coordinación interinstitucional y territorial	5	1	4							√	
	Vinculación con el entorno	Perfil del beneficiario	5	1	4	Alcance	Volumen					√	
						Capacidades y habilidades no desarrolladas por la implementación							
		Perfil del beneficiario	5	1	4	Desarrollo humano						√	
Administrativa	Todas	Todos	5	1	4	Transición al trabajo	Resultados e impacto					√	
						Traslado de capacidades para el sector público a capacidades para el sector privado						√	
		Todos	5	1	4		Resultados e impacto					√	
Administrativa	Institucional	Leyes y normas	5	1	4	Limitación	Limitación de las normas de volumen de pasantías					√	
		Leyes y normas	5	1	4	Limitación	Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público					√	
		Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.	5	1	4	Desfase de aplicación	Supuso que iba a trabajar desde el primer día sin considerar los tiempos de los procesos públicos					
	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.		5	2	3	Relación interna al Ministerio de Trabajo	Resultados e impacto				√		
	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.		5	2	3	Estancamiento operativo	Los mismos indicadores en 15 años				√		
	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.		5	2	3	Experiencia y conocimiento acumulados	El periodo 2018-2021 no asumió lo sucedido en 2007-2017				√		
	Recursos humanos	Número, distribución, autonomía, acumulación y fomento del conocimiento	5	1	4	Estructura	Desfase entre estructura de administrativos y operativos					√	
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, ejecución	5	1	4	Presupuesto	Más presupuesto y menos meta					√	
			5	1	4	Presupuesto	Presupuesto para gastar no para el problema público					√	
Evaluación													
Capacidad política y administrativa			5	1.26	3.74								
Capacidad política			5	1.25	3.75								
Capacidad administrativa			5	1.27	3.73								

Nota. Elaboración propia

Empleo joven

Uno de los rasgos distintivos de Empleo joven constituyó la posibilidad de dar acceso a oportunidades laborales a un grupo de jóvenes identificados con algún criterio de desigualdad, calidad de los resultados, y en ese contexto se deben procurar entender los resultados de la evaluación de capacidad, más allá de simplemente los resultados numéricos obtenidos.

Empleo joven ya no se encuentra vigente, por tanto, las conclusiones que se puedan obtener deberían servir como un aprendizaje en el proceso permanente de mejoramiento de las políticas públicas en general, y en específico las de empleo y desempleo, similar a lo sucedido en Mi primer empleo. “Lo que importa son las capacidades estatales necesarias para que las políticas, cualesquiera sean, se diseñen y se implementen con eficacia y eficiencia.” (Sanguinetti, P. et al., 2015, p. 19).

¿Para quién fue la capacidad? La respuesta está en relación a la pregunta ¿Quién tiene la capacidad? En el caso de Empleo joven se identifican dos niveles de posesión de capacidad: en primer nivel la del Ministerio de Trabajo como ente responsable y en segundo la de Empleo joven como política pública. Es importante considerar este doble nivel ya que debía esperarse un mayor esfuerzo de coordinación, por no decir de obligación, de usar la capacidad del ente ejecutor para beneficiar a la de la política. Como consecuencia ideal la capacidad de Empleo joven debía estar dirigida a los beneficiarios de la política en forma de resultados efectivos.

¿Por qué hay capacidad? Pregunta vinculada con ¿Quién tiene la capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar el problema público del desempleo juvenil. La existencia de capacidad se evidenció en dos fuentes que debían actuar en forma complementaria: la capacidad “almacenada” en el ente ejecutor, y la que debía generarse a partir de la estructuración de la base normativa específica de Empleo joven, amparada en la legislación general pertinente que permitió la generación y uso de recursos.

¿Capacidad para qué? La capacidad debía haber sido para afrontar el problema del desempleo en función de las características de Empleo joven.

¿Por qué Empleo joven no constituyó un aporte a la solución del problema de generación de empleo joven? ¿cuáles fueron las capacidades que Empleo joven desarrolló o no?

Al igual que en Mi primer empleo, las respuestas a las preguntas planteadas se pueden responder a partir del modelo con el cual fue estructurado, que le dio la connotación de una política eminentemente de volumen, aislando la calidad de los resultados y por tanto su impacto

en el problema público. Empleo joven en realidad no logró consolidar sus capacidades política y administrativa, y la consecuencia fue su cierre político anticipado.

A nivel de capacidad administrativa se identificaron dos brechas vinculadas a todas las dimensiones: transición al trabajo y cadena laboral, la primera ya se revisó en Mi primer empleo, la segunda se identificó debido a la falta de coordinación con Mi primer empleo, las dos políticas fueron administradas por la misma unidad administrativa, y tuvieron resultados similares. Se consideró que se pudo haber establecido una cadena laboral que iniciase con la pasantía y/o la práctica pre profesional y llegara a un empleo estable. A nivel de capacidad política se identificaron dos brechas vinculadas a todas las dimensiones: desempleo e informalidad, ya discutidas en ConQuito y Empleo joven.

Los análisis enfocados en la informalidad servirán para que los encargados de la toma de decisiones puedan conocer mejor los potenciales efectos de las alternativas regulatorias y planificar acciones mitigadoras de esos efectos, cuando sea pertinente... La construcción de las capacidades requeridas para ese tipo de análisis será un reto adicional para los reguladores de la región en los próximos años. (Fariás et al., 2022, p. 102)

La Tabla 63 presenta la evaluación de capacidad de Empleo joven, la magnitud de la brecha global 3.70, y de 3.82 y 3.56 para sus capacidades política y administrativa respectivamente. Esta su evaluación es consistente con los resultados obtenidos y el impacto generado. En esta se destaca la brecha de experiencia evidenciado por la falta de coordinación interinstitucional e interterritorial.

Empleo joven no se retroalimentó de la experiencia de Mi primer empleo, a pesar de que éste último estuvo vigente desde el año 2007, las dos políticas utilizaron para su implementación diferentes configuraciones territoriales. Mi primer empleo utilizó la zona 9 solo para el DM de Quito, para Empleo joven fue la regional 2 compartida con Napo y Orellana, Mi primer empleo también se trabajó en la regional 2 que incluyó la provincia de Pichincha sin DM de Quito (Ministerio del Trabajo, 2017a) (Ministerio del Trabajo, 2017d). Al haber sido políticas similares administradas por la misma gerencia el tratamiento territorial diferente pudo haber influido en la interrelación que debían haber existido entre las dos.

El enfoque de las políticas ha sido predominantemente sectorial y ha estado basado en la oferta creciente de los servicios. El análisis de las necesidades sociales y las respuestas aplicadas se ha realizado de manera parcial y fragmentada, influenciado por el modelo organizativo de departamentos estanco, con unas determinadas competencias, conocimientos técnicos especializados, pero con una deficiente colaboración, diálogo e integración de sus políticas. (Asin, 2015, p. 6)

Empleo joven (Ministerio del Trabajo, 2018a) tampoco de retroalimentó con Empleo Joven del DM de Quito (DM de Quito, 2014), a pesar de que ésta estuvo vigente desde el 2014, perdiendo nuevamente la oportunidad de mejorar el proceso de la política pública por medio de mecanismos de coordinación interinstitucional e interterritorial.

La similitud de brecha entre Mi primer empleo y Empleo joven fue evidente por la forma en la que fue desarrollado su ciclo de política, Mi primer empleo y Empleo joven chocaron entre si y no fueron complementarias, la diferencia con ConQuito quedó evidenciada por la mayor y mejor continuidad de éste con un efecto de acumulación de experiencia en sus actividades.

...las políticas de empleabilidad no deben empezar cuando los jóvenes dejan la escuela o acceden al primer empleo, sino desde antes, con intervenciones para mejorar la calidad de la educación básica, garantizar la conclusión de la escolaridad formal, e integrando aspectos de preparación para el mundo del trabajo. (Dema et al., 2015, p. 43)

Tabla 63*Empleo joven: evaluación de capacidad*

Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores críticos	Capacidad		Magnitud	Denominación	Evidencia	Capacidad					
			Óptima	Evaluación				Existe	Alta	Media	Regular	Baja	No existe
Política	Todas	Todos	5	2	3	Desempleo	Periodo de duración				√		
		Todos	5	2	3	Informalidad laboral	Informalidad				√		
Política	Estructura política	Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	1	4	Modelo abajo hacia arriba	Resultados e impacto					√	
		Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	1	4	Duración efectiva del programa	Resultados e impacto					√	
		Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	1	4	Dinámica	Problema público dinámico vs política pública estática					√	
	DM de Quito	Coordinación interinstitucional y territorial	5	1	4	Coordinación institucional y territorial	Resultados e impacto					√	
		Coordinación interinstitucional y territorial	5	1	4	Experiencia	No utilizar experiencia de ConQuito en empleo joven					√	
		Coordinación interinstitucional y territorial	5	1	4	Desarrollo humano	Tiempo en el desempleo					√	
	Vinculación con el entorno	Perfil del beneficiario	5	1	4	Desarrollo humano	Transición al trabajo					√	
		Perfil del beneficiario	5	1	4	Brecha de competencias	Brecha de competencias					√	
							Refuerzo negativo desempleo empleo						
		Perfil del beneficiario	5	1	4	Desarrollo humano	desempleo					√	
Administrativa	Todas	Todos	5	1	4	Transición al trabajo	Resultados e impacto					√	
		Todos	5	1	4	Cadena laboral	Falta de coordinación con mi primer empero					√	
Administrativa	Institucional	Leyes y normas	5	3	2	Limitación	Condiciones del código del trabajo			√			
		Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.	5	2	3	Eficiencia	Diferencial de productividad entre lo panificado y lo real				√		
	Organizacional	Número, distribución, autonomía, acumulación y fomento del conocimiento	5	2	3	Equipo de trabajo	Limitación de encontrar perfiles por el tiempo y condiciones de Empleo joven				√		
		Número, distribución, autonomía, acumulación y fomento del conocimiento	5	1	4	Equipo de trabajo	Pérdida de experiencia institucional por equipo de trabajo temporal					√	
	Recursos humanos	Número, distribución, autonomía, acumula	5	1	4	Nivel de ejecución presupuestaria	Inconsistencia del presupuesto de personal con la evolución de la meta					√	
		Presupuesto, estructura, ejecución	5	1	4	Estructura presupuestaria	Más político que técnico					√	
			5	1	4	Nivel de ejecución presupuestaria	Contradicción con los resultados					√	
	Evaluación												
	Capacidad política y administrativa		5	1.30	3.70							√	
	Capacidad política		5	1.18	3.82							√	
	Capacidad administrativa		5	1.44	3.56							√	

Nota. Elaboración propia

Desde el punto de vista de la estructura organizativa Mi primer empleo y Empleo joven fueron creados para ser específicamente desarrollados por un equipo de trabajo temporal dependiente de la Coordinación de Empleos y Salarios, aparecieron en el organigrama como unidades pequeñas, temporales y lejos del centro de decisión política que fue el Ministro de Trabajo, alejando posibilidades de coordinación al interior de éste, Imagen 18, por lo que se pudo concluir que el apoyo político fue casi nulo, y por lo tanto compromiso y voluntad no se justificaron plenamente (Ministerio del Trabajo, 2017a; Ministerio del Trabajo, 2017d).

Imagen 18

Mi primer empleo y Empleo joven: presencia en el organigrama



Nota. Tomado de Ministerio del Trabajo (2018a)

...la mejora regulatoria no podrá consolidarse si no hay apoyo político en altos niveles de toma de decisiones. Asegurar el apoyo político no solo implica contar con el respaldo para una estrategia de mejora regulatoria: supone también que quienes tienen en sus manos la tarea de decidir conozcan la temática, la promuevan y la utilicen a favor de mejores intervenciones regulatorias. (Farías et al., 2022, p. 40-41)

Comparativo

La Tabla 64 presenta el resumen de la evaluación de capacidad para ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, así como evaluación global. Los resultados obtenidos evidencian lo difícil que puede ser el desarrollo de capacidad en las políticas públicas cuando estas no tienen el apoyo de capacidad política y administrativa por parte del ente ejecutor, como fue el caso de Mi primer empleo y Empleo joven. Este aislamiento deriva inevitablemente en el fracaso de la política pública, y como consecuencia, el problema público aumenta en magnitud y complejidad,

generando un nuevo argumento para declarar como estructural el problema del desempleo. “...las instituciones cumplen tres funciones fundamentales que aumentan la eficacia de las políticas al servicio del desarrollo: posibilitar un compromiso creíble, inducir la coordinación y aumentar la cooperación.” (Banco Mundial, 2017, p. 7).

La evaluación de ConQuito, también evidencia lo complejo del desarrollo de capacidad territorial cuando se utiliza la figura de una alianza público - privada, en la cual uno de los dos actores, en este caso el público, ejerce su poder e impone sus condiciones.

Identificar cómo agregan valor las agencias de desarrollo es un paso importante hacia la aceptación y utilización de estas herramientas como mecanismos de planificación e implementación de respuestas efectivas para el desarrollo local. En efecto, la evidencia muestra el poco entendimiento de la importancia del rol ejercido por las agencias de desarrollo y, en consecuencia, aunque muchas están consiguiendo buenos resultados, éstos podrían ser aún mayores si las agencias fuesen mejor comprendidas y se reconociera su valor. (Clark et al., 2021, pp. 42-43)

Evidentemente los resultados no fueron los esperados y evidencian lo anticuado de atacar problemas públicos complejos con medidas de corto y mediano plazo ni planificadas ni ejecutadas oportunamente, el desarrollo de capacidad involucra el uso de una variada gama de recursos que terminan desperdiciados por este tipo de comportamiento. “...la eficacia de las políticas depende no solo de cuáles políticas se elijan, sino de cómo se eligen y llevan a la práctica. La formulación de políticas y su aplicación suponen una negociación entre diversos actores.” (Banco Mundial, 2017, p. 7).

¿Para quién fue la capacidad? Esta pregunta se la vinculó a ¿Quién tiene la capacidad? En los tres casos existió una doble posesión de capacidad: la del ente principal el DM de Quito y el Ministerio de Trabajo, y la de la política pública: ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven. Este doble nivel, al menos desde el punto de vista teórico, debería haber sido el motor generador de una relación de colaboración entre el ente principal y la política pública, este es un tema de capacidad política al interior de las organizaciones principales: cómo éstas pueden percibir a sus propias políticas públicas y como las pueden destinar al éxito o fracaso, Mi primer empleo y Empleo joven. La consecuencia es la imposibilidad de obtener resultados y el consecuente

agravamiento de las condiciones de la potencial población beneficiaria. “...la experiencia laboral a través del primer empleo permite a los jóvenes a entrar una trayectoria laboral ascendiente.” (Da Silva Bichara et al., 2022, p. 139).

¿Por qué hay capacidad? Pregunta vinculada con ¿Quién tiene la capacidad? Hubo capacidad como consecuencia de la voluntad política de afrontar el problema público del desempleo juvenil. La existencia de capacidad se evidenció en dos fuentes que debían actuar en forma complementaria: la capacidad “almacenada” en el ente matriz, y la que debía generarse a partir de la estructuración de la base normativa específica de cada política pública: ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, amparada en la legislación general pertinente que permitió la generación y uso de recursos.

¿Capacidad para qué? La capacidad debía haber sido para afrontar el problema del desempleo.

Tabla 64

Evaluación consolidada de capacidad

			Capacidad												
			Evaluación					Capacidad							
Tipo de capacidad	Dimensiones	Factores criticos	Optima	ConQuito	Mi primer empleo	Empleo joven	Promedio	Brecha global	Existe	Alta	Media	Regular	Baja	No existe	
Política	Todas	Todos	5	2	2	2	2.00	3.00				√			
Política	Estructura política	Actores: recursos y fuentes de poder, relaciones institucionales, voluntad política, compromiso, continuidad y consistencia.	5	2	1	1	1.33	3.67					√		
		Coordinación interinstitucional y territorial	5	2.33	1	1	1.44	3.56					√		
	Vinculación con el entorno	Perfil del beneficiario	5	2.00	1	1	1.33	3.67					√		
		Todas	Todos	5	2.33	1	1	1.44	3.56					√	
Administrativa	Todas	Todos	5	2.33	1	1	1.44	3.56					√		
Administrativa	Institucional	Leyes y normas	5	3.00	1	3	2.33	2.67				√			
	Organizacional	Estructura de la organización, capacidad de gestión, trabajo en red, planificación.	5	2.8	1.75	2	2.18	2.82				√			
		Recursos humanos	Número, distribución, autonomía, acumulación y fomento del conocimiento	5	2.50	1	1.5	1.67	3.33				√		
	Recursos financieros	Presupuesto, estructura, ejecución	5	2	1	1	1.33	3.67					√		
	Evaluación														
	Capacidad política y administrativa		5	2.38	1.26	1.30	1.67	3.33				√			
	Capacidad política		5	2.13	1.25	1.18	1.53	3.47				√			
	Capacidad administrativa		5	2.50	1.27	1.44	1.79	3.21				√			
								</							

Nota. Elaboración propia.

Chudnovsky et al. (2018) planteó el análisis de capacidad estatal desde la perspectiva de ciclos positivos y negativos en una secuencia que va de lo político a lo técnico y se retroalimenta.

...suelen reforzarse. Un ciclo positivo de construcción de capacidades es aquel en el cual los políticos establecen la coherencia del conjunto de las intervenciones y luego adecuan los procesos, acciones y estrategias a la misma. En un ciclo positivo, las autoridades implementarán las políticas que consideran prioritarias, a través de las agencias estatales con mayores capacidades para llevarlas a cabo y corregirán el accionar de las mismas a medida que surjan problemas, aprendiendo de la experiencia y fortaleciendo las capacidades iniciales. En cambio, los ciclos negativos son aquellos en los que no se cumple esta secuencia. Estos últimos no necesariamente implican destrucción explícita de capacidades, sino que pueden involucrar procesos de a) inercia (faltan capacidades y no se hace nada al respecto), b) interrupción del desarrollo de capacidades requeridas para implementar ciertas políticas y/o c) implementación de políticas estratégicas sin un diagnóstico previo de capacidad ni un desarrollo posterior de ésta, ante la evidencia de su ausencia, que atentan contra el éxito de las políticas públicas. (p. 81)

La Imagen 19 presenta el ciclo positivo de construcción de capacidades (Chudnovsky et al., 2018), los componentes A y B se asimilaron a la capacidad administrativa, y los C y D a la política. “Este ciclo “típico-ideal” no implica secuencialidad ni presupone una importancia mayor de ninguno de los componentes.” (Chudnovsky et al., 2018, p. 85).

En el caso de Mi primer empleo y Empleo joven se concluyó que estuvieron en ciclo negativo de construcción de capacidad considerando, entre otros, los siguientes argumentos:

- ✓ La estructura temporal, incompleta y desequilibrada de los equipos de trabajo, afectando el nivel de eficiencia de la política, componente A. Tablas 35, 36 y 37 para Mi primer empleo, y 53 y 57 en Empleo joven.
- ✓ La falta de apoyo del ente responsable que fue el Ministerio de Trabajo, componente D, reflejado en los resultados obtenidos, Tablas 36 y 54 para Mi primer empleo y Empleo joven respectivamente.
- ✓ Los actores de las políticas públicas no las percibieron como beneficiosas, disminuyendo la credibilidad del ente ejecutor, a tal punto que Empleo joven tuvo su cierre anticipado, componente C (Pillajo & Sierra, 2023).

- ✓ El impacto de las políticas no fue consistente ni adecuado si se comparan los resultados contra la magnitud del problema público que debían afrontar y contra sus propias metas, componente B, Tablas 36 y 54 para Mi primer empleo y Empleo joven respectivamente.

Los argumentos anteriores se respaldan, además, en los resultados de la evaluación de capacidad, Tabla 64. En general las dos políticas tienen una baja capacidad política y administrativa.

En el caso de ConQuito se consideró que estuvo en un ciclo positivo de construcción de capacidad, debido, entre otros, a los siguientes motivos:

- ✓ Una estructura más permanente, completa y equilibrada de los equipos de trabajo, componente A, Tablas 26 y 27.
- ✓ Apoyo del DM de Quito, a pesar de su alto nivel de influencia, componente D, Tabla 19.
- ✓ Los actores mantienen buenas relaciones con ConQuito, y entre los beneficiarios posee una buena imagen, componente C, Tablas 21 y 22.
- ✓ Posee una estructura de programas que ha permanecido en el tiempo y que le permitieron atender en forma continua, aunque limitada, a los beneficiarios, componente B, Tabla 23.

Los resultados de la evaluación de capacidad respaldan la posición de un ciclo positivo, en general se calificó su capacidad como regular, aunque posee algunas dimensiones - factor crítico con capacidad alta y media. “...desarrollar capacidades implica involucrar la toma de decisión política para corregir incentivos que llevan a ciclos negativos en vez de positivos, la apuesta debe ser la de encontrar buenas “adecuaciones” entre políticas y capacidades existentes en el sector público.” (Chudnovsky et al., 2018, p. 104).

La Tabla 65 vincula los componentes de los ciclos de construcción de capacidad con los resultados de la evaluación realizada, Tabla 64.

Imagen 19

Ciclo positivo de construcción de capacidades



Nota. Tomado de Chudnovsky et al. (2018, p. 85)

Tabla 65

Componentes de los ciclos de construcción de capacidades

Componentes de los ciclos de construcción de capacidades		Capacidad						
		Brecha	Existe	Alta	Media	Regular	Baja	No existe
A: recursos humanos B: organización y alcance	Capacidad administrativa	ConQuito	2.50			√		
		Mi primer empleo	3.73				√	
		Empleo joven	3.56				√	
		Global	3.21			√		
C: política horizontal D: presupuesto y política vertical	Capacidad política	ConQuito	2.88			√		
		Mi primer empleo	3.75				√	
		Empleo joven	3.82				√	
		Global	3.47			√		

Nota. Elaboración propia a partir de Chudnovsky et al. (2018, p. 100)

Al formularse y ejecutarse las políticas públicas lejos de la evidencia y la rigurosidad, pierden efectividad y raramente logran sus metas propuestas. Además, las políticas que no se nutren de evidencia y análisis son más propensas a tener consecuencias no intencionales, es decir, una serie de errores constantes. (Castro et al., 2018, pp. 48-49)

Conclusiones

El debate sobre la capacidad estatal surgió como consecuencia de la pérdida de institucionalidad del Estado, reflejado en los escasos resultados obtenidos en la aplicación de los modelos de desarrollo que constituyeron el mapa de la política pública utilizada, por el Estado y el gobierno, para afrontar los problemas públicos y satisfacer las necesidades que éstos involucraban. El desarrollo implica el uso eficiente de los recursos y ello significa el fortalecimiento de la capacidad, política y administrativa, que debe tener una perspectiva de largo plazo.

La capacidad administrativa implica el uso de los recursos para la creación de un aparato estatal especializado que interactúe en el territorio con los diferentes actores, la capacidad política constituye la habilidad para el desarrollo de las políticas públicas. Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia el Estado evidencia su falta de capacidad para afrontar los problemas públicos caracterizados por su compleja y difícil atención, el desempleo no fue la excepción y este ya sobrepasó la capacidad de acción del Estado.

En el período 2018 - 2022 el comportamiento del desempleo tanto a nivel nacional como del DM de Quito, Tabla 4, evidenció la existencia de un problema estructural agravado por la crisis sanitaria del Covid - 19. El desempleo entre los 15 y 34 años concentró el 66% de la desocupación, Tabla 8, su crecimiento y comportamiento fue consecuencia de los siguientes factores: el incremento poblacional, la disminución de oportunidades laborales, los perfiles de los desempleados, y la falta efectiva de soluciones para afrontarlo que debieron provenir como consecuencia del liderazgo del sector público.

Cuando el Estado generó una política pública que obligaba a la contratación juvenil bajo determinadas características, los casos de Mi primer empleo y Empleo joven, lo que intentaba hacer era compartir el problema del desempleo y su aparente solución con el obligado, suponiendo que sus acciones serían eficientes. ConQuito fue el caso de una política no obligatoria, el posible beneficiario podía o no acudir a fortalecer sus capacidades y habilidades laborales, sin embargo, en ninguno de los dos esquemas se generaron resultados importantes.

Varios pueden ser los argumentos esgrimidos para responder las preguntas planteadas, uno de estos constituye el modelo arriba – abajo utilizado para el desarrollo e implementación de Mi primer empleo, Empleo joven y ConQuito. Fue evidente que, dada la complejidad del problema del desempleo se necesitaba del liderazgo a nivel nacional y territorial del Ministerio de Trabajo

y del DM de Quito, respectivamente, como entes que con los recursos necesarios pudieran haber entendido el problema de la desocupación, y en conjunto con otros actores estructurar las políticas públicas de empleo que ayudaran a afrontar efectivamente la desocupación juvenil, no significaba la actuación única y unilateral de estos entes públicos.

Las Tablas 21, 22, 31 y 46 presentaron el levantamiento de los actores involucrados en ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven, en cualquiera de los casos resultó evidente que se dejó sin una participación a actores que por su naturaleza, características e intereses hubiesen sido fundamentales en la obtención de recursos y en la generación de resultados apropiados, dejando de aprovechar la experiencia y conocimiento de estos en diferentes campos del conocimiento. Una de las consecuencias del uso equivocado del modelo significó la falta de evaluaciones de impacto, confirmando que fueron políticas públicas de volumen y no de calidad.

En consideración del volumen de desempleados y del modelo utilizado, Mi primer empleo y Empleo joven realizaron una necesaria estandarización del perfil de los potenciales beneficiarios por medio de los requisitos que debían cumplir, y sin considerar las características y necesidades de la demanda laboral, por ejemplo, ¿existían en los territorios la cantidad necesaria de organizaciones públicas y privadas que pudieran haber generado las oportunidades laborales necesarias? ¿en el caso del sector público obligar la contratación de pasantes, pudo Mi primer empleo haberse convertido en excusa para disminuir el nivel de eficiencia de la entidad?

ConQuito, a excepción del programa Empleo joven del DM de Quito, no estandarizó a los posibles beneficiarios, aumentando el número de potenciales beneficiarios de manera innecesaria, si lo hizo con la estructura y alcance de sus programas, lo cual pareció consistente en función de su propósito y del tipo de recursos a los cuales tuvo acceso, por razones de capacidad este modelo restringió la cobertura, y seguramente en algunos casos beneficio a quienes no lo merecían, con el consecuente impacto en la cantidad y calidad de sus resultados. Un enfoque en volumen sin la contrapartida de calidad, con lo cual podría argumentarse que ConQuito a pesar de tener un propósito claramente definido no ha encontrado la estrategia adecuada de implementación.

El ciclo de una política pública depende generalmente de una decisión política, que guarda relación con el comportamiento de los ciclos políticos y electorales, lo que lleva a reflexionar respecto del tiempo requerido para el desarrollo y fortalecimiento de una capacidad, si ésta puede ser traspasada y/o compartida entre el ente responsable y la política pública generada por éste, y

si esta puede mejorar y/o destruir la capacidad traspasada y/o compartida, desarrollando ciclos positivos y negativos de capacidad. Del análisis realizado se concluyó que: en el desarrollo de capacidad de la política de desempleo esta no puede asumir como propia y compartida la capacidad del ente responsable.

La segunda fase de Mi primer empleo duró 48 meses, 2018 - 2021, en total fueron 172 meses, Empleo joven estuvo vigente 42 meses cuando debían haber sido 54, considerando las condiciones con las que fueron planificadas, se puede suponer que el periodo estimado de maduración de la capacidad debía haber estado entre 10 y 16 meses que represento el tiempo estimado de duración del desempleo, y considerando que era muy complicado que desde el primer día se empezaran efectivamente a generar resultados.

Existieron dos motivos por los cuales el periodo de maduración de la capacidad pudo haberse reducido: primero, Mi primer empleo y Empleo joven actuaron desde el interior del ente responsable de la política pública nacional de empleo; segundo, Mi primer empleo, además, tuvo una experiencia acumulada con el sector público. Al tomar como referencia el tiempo de maduración de la capacidad es posible atacar el desempleo como un problema de corto plazo, siempre que se hubiere desarrollado capacidad, y entendido y afrontado las causas estructurales de la desocupación.

En consideración de lo anterior se puede plantear un posible esquema de capacidad compartida en función de los recursos disponibles. El desempleo para el grupo de edad analizado ascendió en promedio a 65,314 personas, al tomar en cuenta el tiempo de duración de Mi primer empleo y Empleo joven, se estimó que era posible cubrir tres ciclos de 21,771 desempleados, si no se considera el período de maduración de la capacidad era posible trabajar dos ciclos, que complementados con una posible cadena laboral Mi primer empleo - Empleo joven hubiese permitido una meta conjunta de 43,542 desocupados, abarcando el 66% del promedio de desempleo. La estructura de una cadena laboral Mi primer empleo - Empleo joven implicaba ver a las políticas como cooperantes y no como competidoras.

Al considerar 16 meses como el plazo máximo en desempleo se estimó que en promedio cada mes podían haberse ubicado a 1,361 beneficiarios, representando aproximadamente 0.97 colocados por día por personal de campo trabajando, 31 personas en Mi primer empleo y 39 en Empleo joven, Tablas 37 y 53 respectivamente, si el plazo máximo hubiese sido de 10 meses entonces podían haberse tenido 1.55 beneficiarios diarios, una productividad estimada de entre

0.97 y 1.55 colocados diario parece no complicada de lograr con el supuesto del período de maduración de capacidad estimado. Lo que permitió concluir que Mi primer empleo y Empleo joven fueron consecuencia de una actitud política que quería demostrar que se estaba afrontado el problema del desempleo juvenil, pero sin hacerlo efectivamente.

Los resultados de Mi primer empleo y Empleo joven evidenciaron que no fueron capaces de interactuar entre ellas y compartir capacidad, fueron más competidoras que cooperantes, a tal punto que en el caso del DM de Quito las dos utilizaron estrategias territoriales diferentes a pesar de que estuvieron a cargo de la misma unidad administrativa, Imagen 14. ConQuito tuvo el mismo problema, no interactuó con el DM de Quito y con el Ministerio de Trabajo, sin embargo, ha logrado un cierto nivel de institucionalidad con el consecuente desarrollo de capacidad, Tabla 58.

Mi primer empleo y Empleo joven centraron su actividad en el recurso el financiero para lo cual presentaron su respectiva programación, capacidad administrativa, pero carecieron de una capacidad política fuerte que les permitiera gestionar los recursos financieros oportunamente, los atrasos generados en Mi primer empleo son una prueba de ella, no consideraron la fortaleza política del Ministerio de Finanzas, Tablas 31 y 46, a lo que hay que añadir la debilidad política de las políticas, valorada como su lejanía en relación al centro de decisión institucional en la estructura organizacional establecida, Imagen 14, se generó la sensación de creer que tener eventualmente asegurado el presupuesto era lo único importante. En el caso de ConQuito, existió el aporte presupuestario, Tablas 19, 25, 28 y 29, pero este mismo constituyó una limitante considerando que el mayor aporte provino del DM de Quito.

El impacto de la sociedad del conocimiento, en la forma de la transición escuela (educación) – trabajo, constituyó un eje estructural del desempleo juvenil, dicha transición también pudo ser entendida como la transformación de mano de obra no calificada a calificada, o como el ciclo empleo - desempleo - empleo. El desempleo nuevo, y posiblemente una parte importante del cesante, se caracterizaron por ser mano de obra no calificada, ya que a pesar de tener algún tipo de educación: escuela, colegio, universidad, no tuvieron una formación básica en habilidades laborales. Una de las características que debían poseer los potenciales beneficiarios de Empleo joven fue la de no poseer más de 12 meses de experiencia laboral continua, es decir que se hayan encontrado en el ciclo empleo – desempleo – empleo en el período estimado de maduración de la

capacidad, lo que se entendió como la falta efectiva de habilidades laborales y de ahí la necesidad de entender dicho ciclo como una forma de transición educación - trabajo.

Este eje estructural no fue considerado en Mi primer empleo y Empleo joven ya que básicamente fueron políticas públicas enfocadas en volumen y no en la calidad, ConQuito tuvo un mejor performance en este aspecto debido a una mejor estructura de planificación y como consecuencia la continuidad de sus programas, que también se enfocaron en volumen, se concluyó que distorsionó su propósito ya que su potencial cobertura estuvo constituida por todos los empleados y desempleados, en cualquier grupo de edad, que buscaban mejorar sus habilidades laborales. Considerando lo diverso de las características y necesidades de los potenciales beneficiarios esto pudo haberse constituido en una fuga de capacidad, impulsado por el DM de Quito y sus intereses de mayor cobertura por aspectos políticos de éste y no por dimensiones técnicas de ConQuito.

La política pública de empleo se instrumenta con dos objetivos principales: eliminar o minimizar la existencia de algún tipo de desigualdad, y generar un proceso de mejora en la calidad de vida. Los resultados demuestran que no se logró disminuir la brecha de desigualdad, con seguridad esta aumentó con los consiguientes impactos intergeneracionales e interterritoriales.

Empleo joven fue el caso más evidente, una parte de sus potenciales beneficiarios tenían algún tipo de desigualdad que era la que se quería afrontar: quintiles 1 y 2 de pobreza que tienen una mayor predisposición a caer en la informalidad, más aún si se consideran eventos posteriores al 2022: el año 2023 caracterizado por la inestabilidad política que motivó nuevas elecciones presidenciales, y el año 2024 marcado por la crisis con cortes de energía eléctrica de larga duración, condiciones que han debilitado la construcción de empleo y han fomentado su destrucción, alargando el período de desempleo de los que ya estaban desocupados y deteriorando aún más sus habilidades y capacidades laborales.

El análisis de las capacidades estatales, política y administrativa, vinculadas al problema del desempleo debe realizarse valorando el acceso a oportunidades laborales que deriven en trabajo formal, adecuado y permanente por medio de una intervención directa del Estado, para lograrlo es necesario poseer un adecuado nivel de relacionamiento político que facilite el acceso y coordinación con los actores para favorecer el proceso de la política pública de empleo y afrontar el desempleo juvenil en cada uno de los territorios, identificando a los potenciales beneficiarios

para lo cual se utilizarán productivamente los recursos asignados. Identificando de esta manera las capacidades y sus dimensiones analizadas en esta tesis.

Capacidad política con sus dimensiones: estructura política, DM de Quito y perfil del beneficiario, juntamente con la capacidad administrativa con sus dimensiones: institucional, organizacional, recursos humanos y financieros. A la combinación ideal de capacidad - dimensión, lo que se esperaba debía haber existido, se le asignó una calificación de 5 en base a la cual se estimó la brecha de capacidad al compararla con la calificación otorgada. El nivel de esta permitió establecer si la capacidad: existe, brecha cero; es alta, brecha de uno; es media, brecha de dos; es regular, brecha de tres; es baja, brecha de cuatro; y no existe, brecha de cinco.

Las Tablas 61, 62 y 63 presentan los resultados de la evaluación de capacidad de ConQuito, Mi primer empleo y Empleo joven respectivamente, el resumen comparativo está en la Tabla 64. Las capacidades política y administrativa prácticamente no existieron en los casos de Mi primer empleo y Empleo joven lo que generó dos impactos: el primero son los resultados de éstas y su consiguiente cancelación, el segundo impacto constituyó la forma en que el proceso de desarrollo de capacidad de las políticas pudo haber afectado a las capacidades del ente responsable con lo cual se generó un ciclo negativo de capacidad considerando que, necesariamente, el Ministerio de Trabajo deberá tener una política pública de empleo juvenil.

La capacidad se desarrolla y mantiene no solamente en función de los recursos conseguidos y las relaciones establecidas, capacidad política, sino también de la forma en que éstos se utilizan, capacidad administrativa. Una capacidad política fuerte no puede compensar a una débil capacidad administrativa, las dos capacidades débiles hacen inviable la política pública, Mi primer empleo y empleo joven, y una fuerte capacidad administrativa puede compensar una débil capacidad política, ConQuito.

¿Por qué hay capacidad? ¿Para qué hay capacidad? ¿Para quién hay capacidad? Se debe considerar que en los casos analizados existieron dos niveles de capacidad: la del ente responsable en la forma del Ministerio de Trabajo y del DM de Quito, y el de las políticas públicas: Mi primer empleo, Empleo joven y ConQuito. Por tanto, al haber existido capacidad antes de la formulación de las políticas públicas genera un escenario en el cual se pueden responder las preguntas en función de dos criterios: el primero en relación a los propósitos de las políticas públicas, trabajo realizado en esta tesis, el segundo en función de los intereses políticos del ente responsable considerando el impacto político, social y económico del desempleo.

¿Por qué hay capacidad? Existió capacidad debido a que existieron los recursos, principalmente el financiero que no pudo ser utilizado como palanca para lograr un proceso formal y estructurado de capacidad estatal que permitiera el efectivo logro de resultados. En especial Mi primer empleo y Empleo joven parecieron conformarse con tener aprobado un presupuesto y esperar solo con eso a solucionar los inconvenientes, obviamente no fue suficiente, en ConQuito sucedió algo similar, sin embargo, la obligación de rendir cuentas pudo haber tenido un efecto importante en su actividad, de ahí que queda como aprendizaje el impacto que puede llegar a tener un proceso de rendición de cuentas.

También existió capacidad debido a que hubo la normativa general y específica que soportaron el ciclo de las políticas públicas analizadas, y se concluyó que la normativa brindó la posibilidad de un amplio campo de acción que no pudo ser plasmado eficientemente desde la operatividad de estas.

Lo que vincula una efectiva cobertura del problema público con los resultados e impacto en los desempleados debió haber sido la necesaria, y adecuada, planificación, así como la implementación exitosa de esta, complementada con la coordinación con otras políticas sectoriales.

¿Para qué hay capacidad? La capacidad debió existir para afrontar con éxito el problema del desempleo, los resultados demostraron lo contrario, en los casos de Mi primer empleo y Empleo joven se concluyó que la capacidad desarrollada fue para gastar el presupuesto, ConQuito utilizó su capacidad para desarrollar institucionalidad reflejado en la continuidad de sus programas.

¿Para quién hay capacidad? La variedad de intereses y recursos de los actores involucrados debía haber permitido que la capacidad desarrollada fuera para el beneficiario por medio del acceso a oportunidades laborales formales y adecuadas, ya sea directamente, Mi primer empleo y Empleo joven, o indirectamente, ConQuito, por medio del fortalecimiento de las habilidades laborales.

Enfocarse en ¿Para quién hay capacidad? Hubiese permitido a lo mejor, concentrarse en la transición educación – trabajo, o en entender porque los desempleados pasaron un periodo importante en este estado. Los potenciales beneficiarios fueron incapaces de organizarse para ejercer presión a los entes responsables, para al menos llamar la atención de estos y lograr que de manera efectiva se trabajaran opciones que permitieran afrontar su situación.

No hay duda respecto de ¿Para quién hay capacidad? Sin embargo, en ninguno de los casos se realizó un análisis para determinar si el desempleo juvenil, en su totalidad o una parte, fue el problema a afrontar o se constituyó en el reflejo de otro tipo de problema público, que debía ser atacado en forma paralela y/ conjuntamente con el desempleo, es posible que esta falta de claridad haya sido, otro factor, para un proceso equivocado de desarrollo de capacidad.

Es necesario crear empleo que genere valor y riqueza para disminuir la brecha de desigualdad, para ello la capacidad estatal debe fortalecerse a través de: mejoras institucionales que incluyan fuentes de financiamiento y mecanismos de evaluación de impacto, de la formación de equipos de trabajo, de la estructuración de regulaciones que permitan afrontar la dinámica del desempleo y de los territorios en los cuales se genera.

Los problemas públicos son complejos, y el desempleo no fue la excepción, buscar y encontrar la caracterización más adecuada puede resultar en un ejercicio de nunca acabar, y por lo tanto también de nunca afrontar el problema público. Siempre es posible mejorar el proceso de la política pública, para ello es fundamental tener una estructura burocrática que posea la capacidad para ser más proactiva, que cuente oportunamente con los recursos necesarios, y sea capaz de poseer el margen de acción técnico necesario para equilibrar la acción política producto de los intereses de los diferentes actores. Hacerlo implica trabajar consistentemente en el desarrollo de capacidad estatal.

El objetivo del desarrollo de capacidad estatal es el de lograr políticas públicas de empleo consistentes, sostenibles y efectivas, y los casos analizados no lo consiguieron, no fueron capaces de adaptarse a las demandas dinámicas del mercado laboral, a la escasa oferta de empleo formal, y a la ruptura entre la educación y las necesidades de los empleadores.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*. Ariel.
- Acevedo Borrego, A., Linares Barrantes, C., & Cachay Boza, O. (2014). La economía y la sociedad del conocimiento. Hacia la tercera revolución: la información. *Industrial Data*, 12(2), 009. <https://doi.org/10.15381/idata.v12i2.6145>
- Acosta, G. (2011). *Distribución ingresos Ecuador*. <http://gaston-investigacion.blogspot.com/p/la-distribucion-de-ingresos-en-el.html#:~:text=El%20Quintil%201%2C%20es%20decir,Se%20generan%20en%20el%20pa%C3%ADs>. Recuperado 20 de junio de 2023, de <http://gaston-investigacion.blogspot.com/p/la-distribucion-de-ingresos-en-el.html#:~:text=El%20Quintil%201%2C%20es%20decir,se%20generan%20en%20el%20pa%C3%ADs>.
- Aguilar, L. (s. f.). Gobernanza y política pública para la igualdad. En https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Gobernanza%20y%20politica%20publica%20para%20la%20igualdad-Ax.pdf [Conferencia]. Curso Internacional de Alta Formación 2015. Políticas Públicas Antidiscriminatorias, México. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Gobernanza%20y%20politica%20publica%20para%20la%20igualdad-Ax.pdf
- Alvarez, N., & Alderete, M. (2019, diciembre). Ciudades innovadoras: el efecto sobre el desempleo en la región de Latinoamérica. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 11(21), 193-222. <https://www.redalyc.org/journal/5343/534367788009/html/>
- Alves, P. & López, P. (2020). Productividad urbana. Determinantes y políticas públicas para su mejora. En <File:///C:/Users/Fabi/Downloads/www.caf.com>. Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado 7 de noviembre de 2022, de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1693/Productividad%20Urbana-Determinantes%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20su%20mejora.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Andino, T., Rodríguez, V., Tárraga, M., & Molina, C. (2022). Pequeñas y medianas empresas y la política comercial internacional del Ecuador. *Redalyc*. Recuperado 17 de marzo de 2024, de <https://www.redalyc.org/journal/280/28073811028/html/>

- Asamblea Nacional. (2008). Constitución del Ecuador. En *Lexis Ecuador*.
<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>
- Asamblea Nacional. (2010a). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*.
<https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-04/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20LA%20PRODUCCION%2C%20COMERCIO%20E%20INVERSIONES%20COPCI.pdf>
- Asamblea Nacional. (2010b). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En *Portal Único de Trámites Ciudadanos*.
<https://www.gob.ec/regulaciones/codigo-organico-organizacion-territorialcootad>
- Asamblea Nacional. (2016a). *Código Orgánico de la economía social de los conocimientos, creatividad e innovación*. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Codigo-Organico-Economia-Social-de-los-Conosimientos.pdf>. Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Codigo-Organico-Economia-Social-de-los-Conosimientos.pdf>
- Asamblea Nacional. (2016b). *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito*.
https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2016/01enero/A2/ANEXOS/PROQU_LEY_DE_REGIMEN_PARA_EL_DISTRITO_METROPOLITANO_DE_QUITO.pdf
- Asamblea Nacional. (2020). *Código del Trabajo*.
<https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-04/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20LA%20PRODUCCION%2C%20COMERCIO%20E%20INVERSIONES%20COPCI.pdf>
- Asin, J. (2015). Participación, gobernanza y políticas públicas. En *Fundación Entretantos*.
 Recuperado 29 de agosto de 2024, de https://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2021/01/CuadernosEntretantos2_ParticipacionGobernanzayPoliticasyPublicas.pdf
- Balbás, J. (2021). La gestión del desarrollo económico local a través de agencias. Reflexiones desde la praxis local. En *Retos y futuro del desarrollo económico local* (pp. 139-146). Red de Entidades para el Desarrollo Local. <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>
- Banco Central del Ecuador. (s. f.). Cuentas nacionales regionales. En <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasCantoniales/Indice.htm>

- m. Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasCantoniales/Indice.htm>
- Banco Central del Ecuador. (2020, 28 febrero). *Banco Central del Ecuador*. Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://www.bce.fin.ec/boletines-de-prensa-archivo/el-533-de-la-produccion-nacional-se-genera-en-guayas-y-pichincha>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *El futuro ya está aquí: Habilidades transversales de América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. <https://doi.org/10.18235/0001950>
- Banco Mundial. (2017)., Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes, cuadernillo del “Panorama general”. En *Cooperación Alemana*. Recuperado 15 de octubre de 2024, de <https://www.bivica.org/files/gobernanza-leyes.pdf>
- Banco Mundial Ecuador*. (2023). Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://datos.bancomundial.org/country/EC>
- Barcons, E. (2021). La gestión del desarrollo económico local, una visión de futuro. En *Retos y futuro del desarrollo económico local* (pp. 161-162). Red de Entidades para el Desarrollo Local. <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>
- Bernal Yamuca, J. L., Fuentes Indio, C. M., Sion Ganchozo, N. Y., & Tapia Miranda, E. E. (2022). Análisis de los principales indicadores del mercado laboral y las ramas de ocupación en el Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 903-924. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3151
- Bernazza, Comotto, S., & Longo, G. (2015). Evaluando «en clave pública»: indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Estado y Políticas Pública*, 4, 17-36. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8787/1/RFLACSO-EPP4-2-Bernazza.pdf>
- Bolsa metropolitana de empleo*. (2022). ConQuito. Recuperado 14 de marzo de 2024, de <https://www.conquito.org.ec/capacitacion-medios-de-vida/bolsa-de-empleo/>
- Bonari, D., & Gasparin, J. (2014). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. En *CIPPEC*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Recuperado 3 de septiembre de 2024, de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>

- Bonvecchi, A., Henríquez, J., Johannsen, J., Morales, N., & Scartascini, C. (2015). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/quienes-deciden-la-politica-social-economia-politica-de-programas-sociales-en-america-latina>
- Busso, M., Cristia, J., Diana, D., Messina, J., & Ripani, L. (2017). *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* [Virtual]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4611>
- Caiza, R. (2023). *Principales determinantes internos del consumo privado en el Ecuador en el periodo 1990-2021* [Trabajo de titulación modalidad Proyecto de Investigación previo a la obtención del título de Economista, Universidad Central del Ecuador]. <https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/ac3168be-2802-4dec-8620-dda930cf287a/content>
- Calán, T., & Moreira, G. (2018). Análisis de las etapas del ciclo presupuestario en la administración pública del Ecuador con el enfoque de resultados. *UISrael Revista Científica*, <https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/rcui/article/view/61>.
<https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/rcui/article/view/61/56>
- Cantú-Martínez, P. (2017). Economía del conocimiento para la sostenibilidad. *Economía y Sociedad*, 22(51), 1-13. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/eys/v22n51/2215-3403-eys-22-51-71.pdf>
- Casellas, A. (2024). Políticas de austeridad y rol del sector público: reflexiones desde la necesidad de cambio del paradigma en desarrollo local. En *Retos y futuro del desarrollo económico local* (Vols. 69–84). <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>
- Castaño, C. (2013). *Los pilares del desarrollo sostenible: sofisma o realidad*. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23249/Los%20pilares%20del%20desarrollo%20sostenible%20sofisma%20o%20realidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=y%20la%20destrucci%C3%B3n.-,El%20Desarrollo%20Sostenible%20propone%20tres%20pilares%20fundamentales%3B%20lo%20econ%C3%B3mico%2C%20lo,lo%20soportable%20y%20lo%20viable.>
- Castrillo, L. (2018a, octubre 16). *Políticas activas para mejorar empleos: ¿qué funciona mejor?* Factor Trabajo. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/politicas-activas-para-mejorar-empleos-que-funciona-mejor/>

- Castrillo, L. (2018b, octubre 22). *Políticas activas para mejorar empleos: ¿qué funciona mejor?* Factor Trabajo. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/politicas-activas-para-mejorar-empleos-que-funciona-mejor/>
- Castro, A., Villarroel, A., & Castells, P. (2018). Evaluación de programas y políticas públicas en Ecuador: oportunidades y desafíos. *Valor Agregado*, 10, 43-74.
<https://grupofaro.org/analisis/evaluacion-de-programas-y-politicas-publicas-en-ecuador-oportunidades-y-desafios/>
- CEPAL. (2022). *CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado 20 de junio de 2023, de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- Cetrángolo, O. (2020). Ecuador: Jóvenes, Empleo y Protección Social. Insumos para la discusión. En *Naciones Unidas Ecuador*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado 16 de julio de 2024, de <https://ecuador.un.org/es/235622-ecuador-j%C3%B3venes-empleo-y-protecci%C3%B3n-social-insumos-para-la-discusi%C3%B3n>
- Chaparro, F. (s. f.). *Conocimiento, aprendizaje y capital social como motor de desarrollo*. Foro Global de Investigación Agropecuaria, Roma, Italia.
<https://www.scielo.br/j/ci/a/KWKzyWxndF6XbmdXjDfFXcL/?format=pdf&lang=es>
- Chaparro, F. (2001). Conocimiento, aprendizaje y capital social como motor de desarrollo. *Brasilia*, 30(1), 19-31.
<https://www.scielo.br/j/ci/a/KWKzyWxndF6XbmdXjDfFXcL/?format=pdf&lang=es>
- Chapple, K. (2015). El proceso de construcción de un MGPP. En *Mecanismos de gestión público-privada para el desarrollo económico territorial: Una guía para la práctica* (Vols. 7-27, pp. 7-27). Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/es/mecanismos-de-gestion-publico-privada-para-el-desarrollo-economico-territorial-una-guia-para-la>
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J., Sidders, M., & Tommasi, M. (2017). Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina. En *Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado 20 de marzo de 2024, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo-capacidades->

institucionales-para-implementar-PDP-El-caso-de-las-pol%C3%ADticas-de-promoci%C3%B3n-del-dise%C3%B1o-en-la-Argentina.pdf

Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J., Sidders, M., & Tommasi, M. (2018, noviembre).

Construcción de capacidades estatales: un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y Política Pública*, 79-110. Recuperado 20 de marzo de 2024, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo-capacidades-institucionales-para-implementar-PDP-El-caso-de-las-pol%C3%ADticas-de-promoci%C3%B3n-del-dise%C3%B1o-en-la-Argentina.pdf>

Clark, G., Huxley, J., & Mountford, D. (2021). Economía local: la función de las agencias de desarrollo. En *Retos y futuro del desarrollo económico local* (pp. 35-46). Red de Entidades para el Desarrollo Local. <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Datos y hechos sobre transformación digital. En *CEPAL*.

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46766/S2000991_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *CEPALSTAT Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Recuperado 11 de septiembre de 2024, de

<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional.

Análisis Político, 87. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n87/v29n87a03.pdf>

Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?

Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 22(1), 111-140.

<https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>

Concejo Metropolitano de Quito. (2003). Constitución ConQuito - Resolución 193. En

ConQuito.

https://www.conquito.org.ec/download/contenidos_diciembre_2013/011.%20ResolucionMunicipal.pdf

Concejo Metropolitano de Quito. (2019). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019->

09/C%C3%93DIGO%20MUNICIPAL%20PARA%20EL%20DISTRITO%20METROPOLITANO%20DE%20QUITO%20-%20LIBRO%20PRIMERO.pdf

Congreso Nacional. (2001). *Congreso Nacional*. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_de_juventud.pdf

Congreso Nacional. (2005). *Ley orgánica de régimen municipal*.

http://www.lamerced.gob.ec/web/images/la_merced/descargas/lotaip2015/baselegal/leyorganicamunicipal/LEYORGANICAMUNICIPAL.pdf

ConQuito. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.conquito.org.ec/>

ConQuito. (2015). Estatuto ConQuito. En *ConQuito*.

<https://www.conquito.org.ec/download/027.%20EstatutosCONQUITO2015.pdf>

ConQuito. (2016). Plan estratégico 2016 2020. En *ConQuito*. Recuperado 14 de marzo de 2024, de <https://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2020/10/1.-PLAN-ESTRATEGICO-CONQUITO-2016-2020-RESUMEN.pdf>

ConQuito. (2020a). Informe de ejecución y liquidación presupuestaria ejercicio económico 2019.

En *ConQuito*. Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2020/10/2.-InformeLiquidacionPresupuestaria2019CONQUITO-2.pdf>

ConQuito. (2020b). *Organigrama*. Recuperado 14 de marzo de 2024, de

<https://www.conquito.org.ec/organigrama/>

ConQuito. (2021). Informe de ejecución y liquidación presupuestaria ejercicio económico 2020.

En *ConQuito*. Recuperado 27 de marzo de 2024, de

<https://www.conquito.org.ec/download/InformeLiquidacionPresupuesto2020.pdf>

ConQuito. (2022a). Informe de ejecución y liquidación presupuestaria ejercicio económico 2021.

En *ConQuito*. Recuperado 27 de marzo de 2024, de

<https://www.conquito.org.ec/download/InformeLiquidacionpresupuesto2021-Aprobado.pdf>

ConQuito. (2022b). Plan estratégico 2022 203. En *ConQuito*. Recuperado 4 de septiembre de

2024, de <https://conquito.org.ec/wp-content/uploads/documentos/Mayo/PLAN-ESTRATEGICO-CONQUITO-2022-2030.pdf>

ConQuito. (2023). Informe de ejecución y liquidación presupuestaria ejercicio económico 2022.

En *ConQuito*. Recuperado 9 de septiembre de 2024, de <https://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/rendicion-cuentas/2022/Liquidacion-Presupuestaria-2022.pdf>

- ConQuito Transparencia*. (s. f.). <https://www.conquito.org.ec/ley-de-transparencia/transparencia-2022/>
distributivos de personal
- Consejo de Educación Superior. (2019). *Reglamento de Régimen Académico*. Recuperado 3 de abril de 2024, de https://www.ces.gob.ec/lotaip/Anexos%20Generales/a3_Reformas/r.r.academico.pdf
- Consejo Nacional Electoral. (2019). *Sistema electoral ecuatoriano*. Recuperado 15 de agosto de 2024, de <https://www.cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Atlas/capitulo%201%20web.pdf>
- Contreras-Jaramillo, M., Tituaña-Castillo, M., & Toledo-Macas, E. (2024). La utopía de la eficiencia pública en Ecuador: Un análisis institucional. *Revista Económica*, 12(1), 22-32. <https://doi.org/10.54753/rve.v12i1.2018>
- Cruz, I., & León, B. (2020). Desarrollo municipal y voluntad política: los procesos de transparencia en los municipios hidalguenses. *Colaboración Jurídica*, 1-30. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/TLA-MELAUUA/article/viewFile/41771/38522>
- Da Silva Bichara, J., Castillo, C., & Delgado, J. (2022). La informalidad y la duración del desempleo de los jóvenes en latinoamérica. Especial referencia a Ecuador. *Revista de Economía Mundial*, 60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8386119>
- Datosmacro.com*. (s. f.). Ecuador - Pirámide de Población. Recuperado 9 de abril de 2024, de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/ecuador>
- De Anchorena, B., Serafinoff, V., Serafinoff, V., & Badía, G. (2022). Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. del Estado presente al Estado Estratégico. En *Argentina.gob.ar*. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>
- Del Arco, P., & Ayala, M. (2020). La empleabilidad juvenil como oportunidad para la empresa. Contexto en el Ecuador y buenas prácticas internacionales. En *Assets.Ctfassets*. Banco de Guayaquil. Recuperado 12 de agosto de 2024, de <https://assets.ctfassets.net/jhuukrkt1w7q/3GI2Rs3818ciyuS75JO2qu/dcce85df9ba57efdc3c3240ba0a38afd/empleabilidad-juvenil-new.pdf>
- Dema, G., Díaz, J., & Chacaltana, J. (2015). ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina? En *Grupo de Análisis Para el Desarrollo*. Organización

- Internacional del Trabajo. Recuperado 8 de agosto de 2024, de <https://www.grade.org.pe/publicaciones/que-sabemos-sobre-los-programas-y-politicas-de-primer-empleo-en-america-latina/>
- Díaz, V. (s. f.). Debe educar. . . . *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/opinion/opinion-milton-luna-debe-educar.html>
- DM de Quito. (2011). Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Resolución A0010. En *Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%C3%ADa/A%C3%B1os%20anteriores/RA-2011-0010.PDF
- DM de Quito. (2014). Ordenanza Metropolitana No. 0007. En https://www.quito.gob.ec/documents/Portal_tributario/Normativa/patente/ORDM-007_%20Fomento_y_estimulo_al_empleo_y_el_emprendimiento_joven.pdf. Recuperado 12 de marzo de 2024, de https://www.quito.gob.ec/documents/Portal_tributario/Normativa/patente/ORDM-007_%20Fomento_y_estimulo_al_empleo_y_el_emprendimiento_joven.pdf
- DM de Quito. (2015). Plan Metropolitano de Desarrollo de Ordenamiento Territorial. En *Secretaría General de Planificación*. Distrito Metropolitano de Quito. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/pmdot/PMDOT%202015-2025.pdf>
- DM de Quito. (2019a). Código Municipal 2019. En *Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Recuperado 22 de marzo de 2024, de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202019/ORD-MET-2019-001-CODIGO%20MUNICIPAL%20DMQ..pdf
- DM de Quito. (2019b). Remuneración mensual por puesto. En <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2019/05mayo/c/Literal%20c.-%20Remuneraci%C3%B3n%20mensual%20por%20puesto.pdf>. Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2019/05mayo/c/Literal%20c.-%20Remuneraci%C3%B3n%20mensual%20por%20puesto.pdf>
- DM de Quito. (2020). Indicadores de empleo del DM de Quito. En <https://institutodelaciudad.com.ec/wp-content/preview/boletines/Folleto10.pdf>. Recuperado

25 de junio de 2023, de <https://institutodelaciudad.com.ec/wp-content/preview/boletines/Folleto10.pdf>

DM de Quito. (2021a). Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. En *Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado 22 de marzo de 2024, de

https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2021/07julio/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_MUNICIPAL_DMQ.pdf

DM de Quito. (2021b). Plan Metropolitano de Desarrollo de Ordenamiento Territorial 2021 - 2033. En *Secretaría General de Planificación*. Distrito Metropolitano de Quito.

<https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/plan-pmdot/>

DM de Quito. (2021c). Remuneración mensual por puesto. En

<https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2021/03marzo/c/Literal%20c.-%20Remuneraci%C3%B3n%20mensual%20por%20puesto.pdf>.

<https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2021/03marzo/c/Literal%20c.-%20Remuneraci%C3%B3n%20mensual%20por%20puesto.pdf>

DM de Quito. (2022). Agenda de competitividad. En <https://zonales.quito.gob.ec/wp-content/uploads/AGENDA-DE-COMPETITIVIDAD-DE-QUITO-2022.pdf>.

<https://zonales.quito.gob.ec/wp-content/uploads/AGENDA-DE-COMPETITIVIDAD-DE-QUITO-2022.pdf>

DM de Quito. (2023). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*.

<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/codigo-municipal-distrito-metropolitano-quito>

DM de Quito. (2024). *Informe de evaluación anual del fomento y estímulo del empleo y emprendimiento joven en el Distrito Metropolitano de Quito*. Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado 4 de septiembre de 2024, de

https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202023-2027/Sesiones%20de%20Concejo/2024/Sesi%C3%B3n%20055%20Ordinaria%202024-04-02/IV.%20INFORME%20EVALUACI%C3%93N%20ANUAL/it_empleo_joven_dmq_29-02-24_ok-signed_firmado.pdf

Expreso. (2017). Las pasantías, una carga o una herramienta empresarial. www.expreso.ec.

<https://www.expreso.ec/actualidad/pasantias-carga-herramienta-empresarial-75182.html>

- Farías, P., Alcorn, R., Trnka, D., Flores, M., Rodrigo, D., Olivares, E., & Moreno, A. M. Z. (2022). *¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004329>
- FLACSO. (2019, 4 junio). *El 84% no le cree a Lenin Moreno | FLACSO Radio*. Flacso Ecuador. <https://www.flacso.edu.ec/flacsoradio/el-84-no-le-cree-lenin-moreno>
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Milanesi, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721003.pdf>. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721003.pdf>
- García, M., & Godínez, G. (2015). Sociedad del conocimiento frente a la desigualdad social. *Revista Iberoamericana de Producción Académica y Gestión Educativa*, 2, 1-13. <https://www.pag.org.mx/index.php/PAG/article/download/233/279/#:~:text=La%20sociedad%20del%20conocimiento%20circunscribe,vida%20en%20unos%20y%20otros>
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Reforma y Democracia*, 66, 228-258. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050008>
- Gontero, S. (2023). ¿Un buen comienzo? Desigualdades y opciones de política para facilitar la transición de la escuela al mercado laboral de los jóvenes. En *Cepal*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones. Recuperado 6 de agosto de 2024, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48897-un-buen-comienzo-desigualdades-opciones-politica-facilitar-la-transicion-la>
- Gontero, S., & Novella, R. (2021). *El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/47651>
- Gonzalez Bazaldua, H. A. (2021). Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *Intersticios Sociales*, 21, 9-43. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-49642021000100009&script=sci_arttext_plus&tlng=es
- González, G., & Iturralde, R. (2006). Duración y Probabilidad de Salida del Desempleo: Un estudio para el caso ecuatoriano (2003-2006) con datos de secciones cruzadas repetidas. *Revista Cuestiones Económicas*, 22(3). https://redib.org/Record/oai_articulo3154646-

duraci%C3%B3n-y-probabilidad-de-salida-del-desempleo-un-estudio-para-el-caso-ecuadoriano-2003-2006-con-datos-de-secciones-cruzadas-repetidas

González, H. (2021). Capacidades: (Otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *SciELO*.

Recuperado 15 de marzo de 2024, de

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642021000100009

Gonzalez, P. (2024, 9 abril). 30.000 jóvenes llevan entre siete meses y un año sin trabajo; qué plantea la reforma tributaria. *Primicias*. Recuperado 9 de abril de 2024, de

<https://www.primicias.ec/noticias/economia/empleo-jovenes-desempleo-reforma-tributaria-ecuador/#:~:text=De%20igual%20modo%2C%20la%20tasa,lleg%C3%B3%20a%2013%2C6%25.>

Grupo Banco Mundial. (2023). *El impacto de la COVID-19 en los jóvenes y el riesgo de perder una generación entera*. World Bank. Recuperado 11 de septiembre de 2024, de

<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/02/16/covid-19-s-impact-on-young-people-risks-a-lost-generation>

Grupo FARO. (2019). Informe de avance a la Política Pública de Empleo. En *FARO*.

Recuperado 3 de abril de 2024, de <https://grupofaro.org/publicaciones/informe-avance-politica-laboral-publica/>

Grupo FARO. (2023). *Incentivos para la generación de empleo joven local: análisis del programa Empleo Joven de Quito*. Grupo Faro.

<https://grupofaro.org/publicaciones/documento-de-politica-incentivos-para-la-generacion-de-empleo-joven-local-analisis-del-programa-empleo-joven-de-quito/>

Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI* (1.a ed.). Penguin Random House.

Hernández, C., Cano, M., & Arano, R. (2017). Gestión del conocimiento para el desarrollo de competencias laborales y su impacto en el proceso productivo de las empresas. *Universidad Veracruzana*, 44-52. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/10/06CA201701.pdf>

Hintze, J. (1999). Administración de estructuras organizativas. En *Tecnología Para la Organización Pública*. Tecnología para la organización pública. Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://es.scribd.com/document/234857805/HINTZE-Jorge-Administracion-de-Estructuras>

Hintze, J. (2007). Guía 7 para la evaluación de la capacidad institucional. En *Tecnología Para la Organización Pública*. Tecnología para la organización pública. Recuperado 19 de marzo de

2024, de <https://es.scribd.com/document/570488654/G7-Guia-7-para-la-evaluacion-de-la-capacidad-institucional>

indeed. (2022, diciembre). Recuperado 25 de marzo de 2024, de

[https://mx.indeed.com/orientacion-profesional/desarrollo-profesional/experiencia-laboral#:~:text=En%20t%C3%A9rminos%20generales%2C%20la%20experiencia,S%C3%A9nior%20\(o%20ejecutivo\)](https://mx.indeed.com/orientacion-profesional/desarrollo-profesional/experiencia-laboral#:~:text=En%20t%C3%A9rminos%20generales%2C%20la%20experiencia,S%C3%A9nior%20(o%20ejecutivo))

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s. f.). Estadísticas Laborales – Octubre 2022

[Conjunto de datos; <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-octubre-2022-2/>]. En *Instituto Nacional de Estadística y Censos*.

<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-octubre-2022-2/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Actualización metodológica: Empleo en el sector informal y la clasificación de los ocupados según sectores*. Recuperado 22 de junio de 2023, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Metogologia_Informalidad/notatecnica.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018). Indicadores laborales diciembre 2017. En *Ecuador En Cifras*. Recuperado 11 de abril de 2024, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Diciembre/122017_M.Laboral.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares, diciembre 2018 - 2020. [Conjunto de datos]. En *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2020/202012_Tabulado_TIC_Multiproposito.xls

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). Tecnologías de la información y comunicación. En https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2022/202207_Tecnolog%C3%ADa%20de%20la%20Informaci%C3%B3n%20y%20Comunicaci%C3%B3n-%20TICs.pdf. Recuperado 21 de junio de 2023, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2022/202207_Tecnolog%C3%ADa%20de%20la%20Informaci%C3%B3n%20y%20Comunicaci%C3%B3n-%20TICs.pdf

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (s. f.). *Registro Estadístico de Empresas (REEM)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado 22 de junio de 2023, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018a). Plan para el Fortalecimiento de Estadísticas del Trabajo 2018 - 2021. En https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Plan_para_el_Fortalecimiento_de_Estadisticas_del_Trabajo.pdf. Recuperado 20 de junio de 2023, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Plan_para_el_Fortalecimiento_de_Estadisticas_del_Trabajo.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018b). Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. Indicadores Laborales Marzo 2018. En https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Marzo-2018/032018_Presentacion_M_Laboral.pdf. Recuperado 20 de junio de 2023, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Marzo-2018/032018_Presentacion_M_Laboral.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). Indicadores de tecnología de la información y comunicación. En *Indicadores de Tecnología de la Información y Comunicación*. Recuperado 21 de junio de 2023, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2020/202012_Boletin_Multiproposito_Tics.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2022). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales. En *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Recuperado 15 de marzo de 2024, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Abril-2022/202204_Mercado_Laboral.pdf
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- Jusidman, C. (1971). Conceptos y definiciones en relación con el empleo, el desempleo y el subempleo. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 5(03), 269-286. <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/112/105>
- Keefer, P., & Scartascini, C. (2022). Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe. En *Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano

- de Desarrollo. Recuperado 20 de marzo de 2024, de <https://publications.iadb.org/es/confianza-la-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe-resumen>
- Kent, R., & Rockman, B. (2015). Examinando los efectos de las instituciones. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 357-407). Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), 6-29. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663617>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf
- Lanas, E. (2016). Políticas activas de empleo juvenil en el Ecuador. *Revista CAP Jurídica CENTRAL*, 1(1), 407-454. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/1938>
- Llerena, C., Llerena, A., & Llerena, F. (2011). Evaluación de impacto del programa Mi primer Empleo en el Ecuador. En *Docplayer*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Ministerio de Relaciones Laborales. Recuperado 4 de abril de 2024, de <https://docplayer.es/82187447-Evaluacion-de-impacto-del-programa-mi-primer-empleo-en-el-ecuador.html>
- López, J. F. (2022a, enero 17). *Desempleo juvenil*. Economipedia. Recuperado 30 de agosto de 2022, de <https://economipedia.com/definiciones/desempleo-juvenil.html>
- López, J. F. (2022b, noviembre 24). *Valor agregado bruto (VAB)*. Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/valor-agregado-bruto-vab.html>
- Marcillo, E. (2010). ¿Existe alguna relación entre la informalidad laboral y la duración del desempleo? un análisis exploratorio para Colombia (trece principales áreas metropolitanas, 2008). *Revisar*. Todavía no publicado. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cidse-univalle/20121113053738/DocTrab_133.pdf
- Marquina, M., & Rozga, R. (2015). La economía del conocimiento: perspectivas urbano-regionales. *Proyección18, IX*, 6-30. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7371/02-proy18-marquina.pdf

- Martín-Castilla, J. (2005). La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Auditoría Pública*, 36, 47-60. https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/200507_36_47.pdf
- Mballa, L., & González, C. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. *Ciencia Política y Administración Pública*, XV (27), 97-121. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96055458005.pdf>
- Mejía, A., Araujo, M., Pérez-Liñán, & Saiegh, S. (2009). Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005). En *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador* (pp. 29-117). FLACSO. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41773.pdf>
- Meneses, K., Córdova, G., & Aguirre, K. (2021). Lo más destacado y sobresaliente que caracteriza al mercado laboral ecuatoriano en siete hechos estilizados. *Revista Economía y Política*, 33. <https://www.redalyc.org/journal/5711/571165147001/html/>
- Meneses, K., Córdova, G., & Aguirre, K. (2021). Lo más destacado y sobresaliente que caracteriza al mercado laboral ecuatoriano en siete hechos estilizados. *Revista Economía y Política*, 33(33), 1-33. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:cun:journl:v:33:y:2021:p:1-33>
- Mideplan. (2016). *Guía para la Elaboración de Políticas Públicas* [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fp24S-RnTdWk007TA_IikQ]. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fp24S-RnTdWk007TA_IikQ
- Mideros, A., & Mora, N. (2022). Brechas estructurales en el Ecuador: barreras para el desarrollo. En *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. FES - ILDIS - Instituto de Investigaciones Económicas. <https://iie-puce.com/brechas-estructurales-en-el-ecuador-barreras-para-el-desarrollo/>
- Ministerio del Trabajo. (2016). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2016-0158. En *Registro Oficial*. Registro Oficial. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8255-suplemento-al-registro-oficial-no-820>
- Ministerio del Trabajo. (2017a). Contrato juvenil. En *Ministerio del Trabajo*. https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/1__documento_empleo_joven_110432323001701703170.pdf

- Ministerio del Trabajo. (2017b). Escala de remuneraciones. En *Ministerio del Trabajo*. Recuperado 12 de agosto de 2024, de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/ESCALA-DECRETO-135-NIVEL-OPERATIVO.pdf>
- Ministerio del Trabajo. (2017c). Instructivo general de las pasantías. En *Tfc*. Recuperado 11 de abril de 2024, de https://www.tfc.com.ec/uploads/noticia/adjunto/431/INSTRUCTIVO_GENERAL_DE_PASANTIAS.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2017d). *Mi Primer Empleo*. <https://www.studocu.com/ec/document/universidad-central-del-ecuador/disenio-de-proyectos-de-investigacion/documento-proyecto-mi-primer-empleo/78621713>
- Ministerio del Trabajo. (2017e). Mi primer empleo. En *SITEAL*. Recuperado 3 de abril de 2024, de https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11043.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2018a). *Empleo joven*. https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/1__documento_empleo_joven_110432323001701703170.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2018b). Decreto 489. En *TFC Consultores Corporativos*. https://www.tfc.com.ec/uploads/noticia/adjunto/526/MINISTERIO_DEL_TRABAJO_PROYECTO_INVERSION_PUBLICA_MI_PRIMER_EMPLEO.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2018c). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-207. En *Registro Oficial*. Registro Oficial. <https://www.registrooficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/10985-suplemento-al-registro-oficial-no-347>
- Ministerio del Trabajo. (2018d). Norma técnica del proyecto “Mi primer empleo”. En *TFC Consultores Corporativos*. Recuperado 9 de mayo de 2024, de https://www.tfc.com.ec/uploads/noticia/adjunto/535/NORMA_TECNICA_DEL_PROYECTO_MI_PRIMER_EMPLEO.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2020). *Manual de Empleabilidad Juvenil*. Recuperado 13 de agosto de 2024, de <https://es.scribd.com/document/589677315/Manual-Empleabilidad-Juvenil-V5>
- Ministerio del Trabajo. (2021a). *Estudio de empleabilidad juvenil*. https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/8.4.-mdt-diet-084-2021-estudio_empleabilidad_juvenil_vf-signed-signed.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2021b). *Informe de Gestión Unidad Administrativa: Proyecto de Inversión Pública Empleo Joven*. Recuperado 25 de julio de 2024, de

<https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/INFORME-PROYECTO-EMPLEO-JOVEN-1.pdf>

- Moncayo, M., & López, A. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. En *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado 3 de septiembre de 2024, de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales.pdf>
- Mora, E. (2017). Relevancia de la educación superior sobre la estabilidad laboral en el Ecuador. *Yura: Relaciones Internacionales*, 807-823. <https://yura.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2017/07/11.43-Relevancia-de-la-educaci%C3%B3n-superior-sobre-la-estabilidad-laboral-en-el-Ecuador.pdf>
- Mosqueira, E., & Alessandro, M. (2023). *Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005052>
- MyABCM. (s. f.). MyABCM. Recuperado 24 de marzo de 2024, de <https://myabcm.com/es/reducir-burocracias-y-estimular-innovacion/#:~:text=Los%20procesos%20burocr%C3%A1ticos%20implican%20conjuntos,al%20realizar%20una%20tarea%20determinada.>
- Naciones Unidas. (2022, agosto). *El empleo juvenil es el más afectado por los efectos del COVID-19*. Recuperado 9 de septiembre de 2024, de <https://news.un.org/es/story/2022/08/1512872>
- Navarrete, B., & Figueroa, P. (2013). Vista de Los problemas de la implementación TOP-DOWN a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *DAAPGE*, 13(20), 81-109. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1293/2017>
- Navarro, D. A. G. (2018). *La brecha digital una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México*. Redalyc.org. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457654930005>
- Neffa, J., Panigo, D., Pérez, P., & Persia, J. (2014). *Actividad, Empleo y Desempleo: Conceptos y Definiciones* (Cuarta). Ceil-Piette Conicet.

- Nieto, C. (2012). Vulnerabilidad, Desempleo y Exclusión Social en el siglo XXI. *ACMS Publicaciones*. Recuperado 21 de marzo de 2024, de https://acmspublicaciones.revistabarataria.es/wp-content/uploads/2017/05/35.2012.Nieto_.Tiempos.Alm_.456_468.c.pdf
- OAS.: *Sociedad del Conocimiento*. (s. f.). Recuperado 9 de septiembre de 2024, de https://www.oas.org/es/temas/sociedad_conocimiento.asp#:~:text=Una%20sociedad%20del%20conocimiento%20se,y%20pol%C3%ADticos%20del%20mundo%20moderno.
- Observatorio de la PyME. (s. f.). Observatorio de la PyME. En *Observatorio de la PyME*. Recuperado 22 de junio de 2023, de https://www.uasb.edu.ec/observatorio-pyme/wp-content/uploads/sites/6/2021/04/faq_53.pdf
- Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. En *Universidad de Chile*. Recuperado 4 de abril de 2024, de https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf
- Oleas, D., Sánchez, J., Granda, P., Espinosa, B., Cisneros, M., Mera, M., Pérez, M., & Ruiz, C. (2017). *Alianzas público-privadas y desarrollo territorial*. Abya-Yala. <http://www.congope.gob.ec/?publicacion=alianzas-publico-privadas-y-desarrollo-territorial>
- Oragosin, M., Urzúa, S., Wagner, R., & Trejos, A. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. En *Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado 20 de marzo de 2024, de <https://publications.iadb.org/es/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la-transformacion>
- Organización de los Estados Americanos. (2011). *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). 3. *Crecimiento económico con alto coeficiente de empleo (Plataforma de recursos de trabajo decente para el desarrollo sostenible)*. <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/employment-rich/lang--es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). Analizar el desempleo y el subempleo. En *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado 24 de enero de 2023, de https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_563303/lang--es/index.htm

- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Hacia el derecho al trabajo: una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores. En *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado 15 de marzo de 2024, de https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_560742/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Incorporar el empleo juvenil en los PPE. En *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado 24 de enero de 2023, de https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_576302/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Barreras para el acceso de los jóvenes al trabajo decente y desafíos para las políticas públicas en Argentina*. Recuperado 30 de agosto de 2024, de <https://www.ilo.org/es/resource/barreras-para-el-acceso-de-los-jovenes-al-trabajo-decente-y-desafios-para>
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*. Recuperado 30 de agosto de 2024, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/73884530-49ee-4203-bb0b-1670766edbc4/content>
- Oszlak, O. (s. f.). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires.*, 1-5. <http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>
- Oszlak, O., & Orellana, E. (1991). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. <http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Peralvo, L. (2019). Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego. En *Territorialización de la política pública y gobernanza* (1.a ed., pp. 123-156). Ediciones Abya-Yala. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150147-opac#:~:text=La%20territorializaci%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica,%3B%20y%2C%20por%20otro%20lado%2C>

- Pérez, F., García, M., & González, R. (2019). Desarrollo sostenible del trabajador a través del trabajo decente. *Sociedad y Economía*, 38, 89-104.
https://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/sociedad_y_economia/article/view/8026/10780
- Pérez, M. (2017). Colaboración público-privada para el desarrollo. En *Alianzas público-privadas y desarrollo territorial*. ABYA-YALA. <http://www.congope.gob.ec/?publicacion=alianzas-publico-privadas-y-desarrollo-territorial>
- Pesantes, K., & Pesantes, K. (2023). Internet fijo en Ecuador: planes caros y mala calidad. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/tecnologia/internet-planes-precio-calidad-ecuador/>
- Pillajo, H., & Sierra, P. (2023). La eficacia de las políticas públicas del empleo juvenil en Ecuador. *Vínculos*, 8(1), 13-26.
<https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/vinculos/article/view/3111/2449>
- Pinzón, M. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 10(1), 125-149.
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5901>.
- Presidencia de la República. (2017). Normas de optimización y austeridad del gasto público. En *Registro Oficial*. Registro Oficial. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9581-suplemento-al-registro-oficial-no-76>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). Diagnóstico de Capacidades. Nota de práctica. En https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP_Nota%20de%20Practica_Diagnostico%20de%20Capacidades.pdf. Recuperado 12 de marzo de 2024, de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP_Nota%20de%20Practica_Diagnostico%20de%20Capacidades.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009 Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*.
https://ssas.jalisco.gob.mx/sites/ssas.jalisco.gob.mx/files/2009_informe_sobre_desarrollo_humano_jalisco.pdf

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Medición de la capacidad. En *Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo*. Recuperado 6 de septiembre de 2024, de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Desarrollo de capacidades. En *Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo*. Recuperado 25 de agosto de 2024, de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_U_NDP_Primer_Spanish.pdf
- Pugliese, E. (2000). Qué es el desempleo. *Política y Sociedad*, 34, 59-67. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO0000230059A/24541/>
- Quito Alcaldía Metropolitana. (s. f.). Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://www.quito.gob.ec/>
- Ramírez-Guerrero, J. (2002). *El desempleo juvenil, un problema estructural y global. El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-desempleo-juvenil-un-problema-estructural-y-global-El-papel-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.pdf>
- Rave, J. (2020). Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública: un análisis de políticas LGBT en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 239, 85-115. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182020000200085
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Ripani, L. (2022, 1 mayo). Impacto del COVID-19 en el mercado laboral: ¿Qué ha pasado desde la crisis económica, y qué sigue? *Factor Trabajo*. Recuperado 4 de septiembre de 2024, de <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/el-mercado-laboral-desde-el-covid-19/>
- Rivera, J. (2019, junio). Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica: Entrevista a André-Noël Roth. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/issue/view/101>. Recuperado 17 de julio de 2024, de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/issue/view/101>

- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Samaniego, D. (2019, 26 junio). Las ordenanzas de los GAD. *Columnistas - Opinión | el Universo*. <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/06/26/nota/7395018/ordenanzas-gad/>
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., De La Mata, D., Maris, L., & Ortega, D. (2015). Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. En *Banco de Desarrollo de América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado 30 de septiembre de 2022, de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Secretaría de desarrollo económico y productivo. (2024). *Informe de evaluación anual del fomento y estímulo del empleo joven y emprendimiento en el Distrito Metropolitano de Quito*. Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado 12 de agosto de 2024, de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202023-2027/Sesiones%20de%20Concejo/2024/Sesi%C3%B3n%20055%20Ordinaria%202024-04-02/IV.%20INFORME%20EVALUACI%C3%93N%20ANUAL/it_empleo_joven_dmq_29-02-24_ok-signed_firmado.pdf
- Silva, C. (2017). *Análisis del desempleo en el Ecuador. Causas, consecuencias y posibles soluciones*. [Trabajo de titulación]. Universidad Técnica Particular de Loja.
- Soler, C., Naveda, M., Rodríguez, M., & Muñoz, M. (2020). Vista de Juventud, academia y empleo. Análisis de una desconexión | PODIUM. *Revista UEES*. <https://revistas.uees.edu.ec/index.php/Podium/article/view/443/421>
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje. Un nuevo enfoque hacia el crecimiento, el desarrollo y el progreso social*. Planeta.
- Terán-Cano, F. (2018, 18 mayo). Sociedad del conocimiento y la economía. *INNOVA Research Journal*. Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/article/download/542/1071>
- Terrades, J. (2021). De un modelo de compartimentos estancos a un modelo de red colaborativa. Cómo realizar un desarrollo económico local inteligente en un territorio. En *Retos y futuro del desarrollo económico local* (pp. 207-210). Red de Entidades para el Desarrollo Local. <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>

- Torres, W. (2019, 3 septiembre). Mi primer empleo ubica a dos de cada 10 postulantes en prácticas o pasantías. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/primer-empleo-solo-ubica-uno-cada-diez/>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía* [Https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania]. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania
- Trabajópolis. (2023). Edadismo en el trabajo: las dos caras de discriminar por edad. *Trabajópolis*. Recuperado 30 de agosto de 2024, de <https://www.trabajopolis.bo/blog/archivo/edadismo-en-el-trabajo-las-dos-caras-de-discriminar-por-edad.html>
- Trujillo, A. (2021). *Fortalecimiento de las capacidades estatales en la Revolución Ciudadana, período 2007-2017* [Tesis doctoral]. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- UNICEF. (2021). *Los niños no pueden seguir sin ir a la escuela*. UNICEF Ecuador.
<https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/los-ni%C3%B1os-no-pueden-seguir-sin-ir-la-escuela-afirma-unicef#:~:text=En%20Ecuador%2C%20alrededor%20de%2090.000,ni%C3%B1os%20abandonen%20el%20sistema%20educativo.>
- Uvalle, R. (2022). Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de los gobiernos en el siglo XXI. En *Gobernanza y Administración pública inteligente* (pp. 19-62). Editorial del IAEN. <https://editorial.iaen.edu.ec/libros/gobernanza-y-administracion-publica-inteligente/>
- Valicelli, L., & Pesci, R. (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. Naciones Unidas.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5742/1/S02124_es.pdf
- Vera, C. (2023, 2 agosto). ¿Qué es una micro, pequeña y mediana empresa? *Economía | Noticias | el Universo*. Recuperado 11 de abril de 2024, de

<https://www.eluniverso.com/noticias/economia/que-es-una-micro-pequena-y-mediana-empresa-nota/>

- Veza, E. (2021). Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19. En *Cepal*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado 25 de julio de 2024, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47074-programas-empleo-juvenil-revalidacion-su-papel-la-agenda-publica-pospandemia>
- Vilaseca, J., Torrent, J., & Díaz, A. (2002). *La economía del conocimiento: paradigma tecnológico y cambio estructural*. Internet Interdisciplinary Institute. <https://www.uoc.edu/in3/dt/20007/20007.pdf>
- Villagómez, J. (2022). *Sistematización de la experiencia de la elaboración, implementación y evaluación de un plan de acción que contribuye a la mejora del ambiente de la organización CONQUITO en el período abril a junio del año 2021* [Trabajo de titulación, Universidad Politécnica Salesiana sede Quito]. <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/21896>
- Weller, J. (2020a). La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. En *Comisión Económica Para América Latina y el Caribe*. Recuperado 24 de agosto de 2024, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales>
- Weller, J. (2020b). Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos. *CEPAL*, 130. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45422-transformaciones-tecnologicas-empleo-america-latina-oportunidades-desafios>
- Zapata, B. (2022, 16 mayo). *¿Cuántos jóvenes han conseguido trabajo con la vigencia del proyecto Encuentra empleo y tras la eliminación de los programas Mi primer empleo y Empleo joven?* El Universo. Recuperado 8 de abril de 2024, de <https://www.eluniverso.com/noticias/informes/mas-de-33000-jovenes-consiguieron-trabajo-en-proyecto-encuentra-empleo-de-ecuador-pero-se-acabo-con-programas-como-mi-primer-empleo-por-falta-de-presupuesto-segun-el-gobierno-nota/>

Anexo 1

Preguntas de la encuesta a personas

1. ¿En el período 2018 -2022 estuvo desempleado/a?
2. ¿Cuántas veces?
3. ¿Está trabajando actualmente?
4. ¿Desde el año 2018 hasta la fecha cuántas veces ha buscado trabajo?
5. ¿Cree que puede encontrar un trabajo en los próximos?
6. ¿Si desde el año 2018 ha estado en el desempleo una a más veces cuál es el período máximo que ha estado desempleado?
7. ¿Si actualmente está trabajando, cuanto tiempo demoró en conseguir trabajo desde la última vez que estuvo desempleado/a?
8. ¿Por qué cree que se demoró en conseguir trabajo?
9. ¿Cuál es su nivel de educación?
10. ¿El trabajo actual que desempeña está de acuerdo a su perfil y nivel de formación?
11. ¿Si actualmente está desempleado el último trabajo que desempeñó estuvo de acuerdo a su perfil y nivel de formación?
12. ¿Si actualmente está desempleado ha realizado cursos de capacitación?
13. ¿En general siente que los cursos realizados le han permitido mejorar su perfil laboral?
14. ¿En general, si tiene estudios universitarios, considera que éstos le han ayudado a conseguir trabajo?
15. ¿En general, si tiene estudios universitarios, considera que éstos le han ayudado a realizar su trabajo?
16. ¿Considera que el Distrito Metropolitano de Quito es el lugar adecuado para conseguir trabajo de acuerdo a su perfil profesional?
17. ¿Si tuviera la oportunidad de obtener una plaza de trabajo en otra ciudad lo aceptaría?
18. ¿Si se encuentra desempleado y tuviera la oportunidad de elegir un trabajo en función del sueldo éste sería?
19. ¿Si se encuentra trabajando actualmente considera que el sueldo que recibe es conforme a su formación?
20. ¿Si se encuentra trabajando actualmente y tiene la oportunidad de acceder a un nuevo puesto de trabajo en el que le exigen que esté permanentemente actualizado lo aceptaría?

21. ¿Si no posee educación universitaria, dispone de los recursos necesarios para realizarla?
22. ¿De qué manera ha quedado desempleado?

Anexo 2

Preguntas de la encuesta a empresas

1. Volumen de ventas en miles
2. Tipo de empresa
3. Número de empleados
4. ¿Conoce si existen políticas públicas de empleo joven implementadas por el gobierno?
5. ¿Conoce si existen políticas públicas de empleo joven implementadas por el Distrito Metropolitano de Quito?
6. ¿Ha contratado su empresa a empleados jóvenes?
7. ¿Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva los contrató a través de la política pública de empleo?
8. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Cree que la política pública de empleo joven facilitó la contratación de jóvenes en su empresa?
9. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Ha utilizado incentivos gubernamentales para contratar jóvenes (por ejemplo, subsidios, exenciones fiscales)?
10. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Considera que los incentivos ofrecidos por el gobierno (subsidios o reducción de impuestos) fueron suficientes para fomentar la contratación de jóvenes?
11. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Cómo calificaría la preparación de los jóvenes que han sido contratados?
12. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Considera que los jóvenes contratados a través de esta política tienen las competencias necesarias para el puesto?
13. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva Ofrece su empresa capacitación adicional específica a la tarea a los jóvenes contratados bajo esta política pública
14. Si la respuesta a la pregunta 6 fue positiva ¿Cuánto tiempo, en promedio, permanecieron los jóvenes contratados en su empresa?
15. Si la respuesta a la pregunta 6 fue negativa ¿Por qué no ha contratado?
16. Si la respuesta a la pregunta 6 fue negativa ¿Qué tipo de incentivos adicionales cree que deberían ofrecerse para incentivar la contratación de jóvenes?
17. Cree que el gobierno debería implementar programas de capacitación complementarios para jóvenes empleados

18. Considera que los incentivos ofrecidos por el gobierno deberían enfocarse en la retención a largo plazo de los jóvenes empleados
19. ¿Cuáles son las principales barreras que enfrenta para contratar jóvenes en su empresa?
20. Qué aspectos de la política cree que deberían mejorarse para hacerla más sostenible
21. Ha sido condición tener un título universitario para contratar empleados jóvenes
22. ¿Pueden los jóvenes realizar una carrera laboral en su empresa?
23. ¿Cuál fue el sueldo pagado?
24. La relación laboral terminó por

Anexo 3

Preguntas de la entrevista a empresarios

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Anexo 4

Entrevistas empresarios

Entrevista 1

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

En el ámbito público, los principales impedimentos se deben a una normativa que no es funcional ni aplicable para los recién graduados. Uno de los mayores problemas es la exigencia de presentar el título debidamente acreditado ante el CES (Consejo de Educación Superior), lo cual se complica debido a los trámites burocráticos tanto en esta institución como en las universidades. Estos procesos son lentos, y luego de la graduación, los jóvenes enfrentan largos períodos de espera, lo que les hace perder importantes oportunidades para acceder al sector público. Un sector que, en su momento, gozó de bonanza y prestigio, pero que ha caído significativamente, afectado por la falta de confiabilidad y la corrupción. En el sector privado, las políticas de talento humano son más viables para la contratación de jóvenes graduados. Sin embargo, la falta de experiencia laboral real y previa dificulta que estos puedan asumir los retos que enfrentan las empresas, especialmente en un contexto económico complicado como el actual. Esto genera una incongruencia entre las necesidades laborales y la preparación académica de los graduados, lo que conlleva a la precarización del empleo. Como resultado, muchos recién graduados terminan insertándose en actividades laborales distintas a su formación, con salarios bajos y condiciones desfavorables.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

En relación a las iniciativas que debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar las áreas identificadas como débiles, y basándome en mi experiencia profesional y la de nuestra firma, considero lo siguiente: Es fundamental que el Ministerio de Trabajo impulse una propuesta técnica para la actualización del Código de Trabajo, sin que esto se vea afectado por intereses políticos. Los cambios propuestos deben ser implementados de forma inmediata, ya que la regularización laboral es una necesidad urgente. Este proceso debe contar con el respaldo del órgano regulador constitucional para garantizar su viabilidad y legalidad. Es necesaria una depuración agresiva de las áreas internas y del funcionamiento del Ministerio de Trabajo, para garantizar que su capacidad para promover el empleo pleno sea efectiva. Esto incluye la

incorporación de personal altamente calificado, que sea capaz de elaborar políticas públicas y privadas basadas en resultados tangibles e inmediatos. Es crucial que esta gestión no se vea contaminada por intereses políticos. Se debe reducir significativamente la cantidad de trámites burocráticos, tanto operativos como aquellos relacionados con el fomento y control del empleo. La simplificación de estos procesos es esencial para facilitar la inserción laboral de los jóvenes en las diferentes empresas, y asegurar que las políticas sean aplicables en la práctica. El Ministerio de Trabajo debería contar con un centro de mediación y arbitraje laboral, similar al que posee la Procuraduría General del Estado. Este centro resolvería diferendos relacionados con terminaciones y continuidades laborales, y serviría como un vínculo clave para facilitar la inserción de los jóvenes recién graduados en el mercado laboral. Además, contribuiría a reducir la corrupción que se observa tanto en el empresariado ecuatoriano como en algunos trabajadores, promoviendo un empleo pleno y justo.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Existen cuatro elementos fundamentales que deben ser considerados: Es crucial que el candidato demuestre una actitud orientada al logro, con un enfoque en la eficiencia y la eficacia en sus actividades; la imagen inicial y la que se mantiene a lo largo de la relación laboral son clave para generar confianza y proyectar profesionalismo; la disciplina es un factor esencial; los resultados tangibles de la gestión son determinantes para evaluar el desempeño y el valor que el profesional aporta a la organización. Estos cuatro elementos son los más importantes al considerar una oferta de empleo, ya que permiten identificar a un recién graduado que no solo posee el título universitario, sino que además tiene el potencial para convertirse en un empleado funcional y especializado, independientemente de si la empresa es de naturaleza industrial, comercial o de servicios.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Desde nuestra perspectiva profesional, no lo consideramos un impedimento, siempre y cuando se cumplan los preceptos indicados en el numeral anterior. Estos aspectos clave fomentan la experiencia del recién graduado. Es importante recordar que los puestos ocupados por personas con años de experiencia pueden ser alcanzados por los recién graduados, aunque no posean esa trayectoria. La falta de experiencia no debe ser vista como una barrera, sino como una

oportunidad para abrirse paso en el ámbito laboral. El recién graduado debe demostrar su capacidad a través de resultados tangibles que benefician tanto a la empresa como a su propio desarrollo profesional. Esto le permitirá avanzar, hacer carrera y crecer dentro del entorno empresarial.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Debería enfocarse en soluciones a corto plazo, ya que los problemas laborales requieren respuestas inmediatas. Prolongar las soluciones a largo plazo solo complicaría aún más la situación y el país perdería oportunidades importantes si no se obtienen resultados rápidos. Sin embargo, se identifican varios aspectos claves para abordar este problema. Primero, el fomento real del emprendimiento empresarial. Es fundamental que los emprendimientos no sean informales, sino que estén respaldados por condiciones de financiamiento razonables y planes de negocio que abarquen todos los segmentos del mercado. Estas oportunidades deben provenir del gobierno, ya que son las políticas gubernamentales las que permiten la creación de empresas, y no al revés. En segundo lugar, es esencial promover la asociatividad de profesionales de diversas áreas en los negocios que se emprendan de manera empresarial. Insisto en que el enfoque debe ser empresarial, ya que actualmente el emprendimiento se concibe de forma informal. Es necesario dejar atrás el pensamiento anacrónico de la informalidad, que solo contribuye a la corrupción y la precarización del trabajo. Estos son los aspectos fundamentales que consideramos deben superarse, tanto por parte de los empresarios como de los jóvenes universitarios que buscan desarrollarse en el ámbito laboral y empresarial.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

El empleo no debe estar determinado por la edad, con la excepción de los niños, quienes deben disfrutar de su niñez y no ser insertados en el ámbito laboral, algo que lamentablemente aún ocurre. Sin embargo, en general, creo que las oportunidades actuales para los jóvenes son bastante limitadas por diversos factores. El primero es la inestabilidad política gubernamental, que afecta negativamente la creación de empleos. En segundo lugar, está la crisis económica empresarial, que afecta a los diferentes segmentos de negocio, especialmente el sector industrial, que es fundamental para la matriz productiva del país. En tercer lugar, existe un descontrol en la creación de nuevos centros educativos, lo cual ha llevado a que muchos egresados, ya sea de carreras tecnológicas o universitarias, no sean realmente reconocidos ni validados. Esto genera

un desajuste entre la oferta educativa y las necesidades reales del mercado laboral. Además, falta un enfoque racional y equilibrado entre las necesidades de técnicos en el país y la oferta académica que ofrecen las universidades y centros educativos. Un aspecto crucial es la masificación del uso de la tecnología en todos los segmentos de negocio. En un mundo globalizado, es esencial que la tecnología se integre plenamente en los sectores productivos, comerciales y de servicios. Finalmente, para que los jóvenes tengan más oportunidades, es necesario revertir las tendencias actuales. El enfoque debería estar en la preparación laboral y no en la edad, así como en fomentar una actitud hacia el emprendimiento empresarial que esté acompañado de condiciones de calidad, buena remuneración y una proyección clara hacia las nuevas generaciones en el ámbito laboral.

Entrevista 2

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Uno de los principales, es que las empresas públicas y privadas solicitan personal con experiencia, al momento existe una brecha notoria de jóvenes graduados con falta de conocimientos y habilidades, no tiene desarrollados sus aptitudes y una de las principales en el mercado laboral es la falta de plazas de trabajo.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

La principal es crear un proceso integral que tenga como objetivo realizar un análisis, valoración, segmentar, identificar y dar seguimiento a los empleos dentro del Ecuador.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Mantengo dos posturas, desde el punto de vista de empresa y otra desde el punto de vista de los recién graduados, dentro de la empresa considero que tendríamos una oportunidad nueva y podríamos educar al nuevo personal según las necesidades y requerimientos de la empresa, creando potencial en nuestra empresa. Creando así al recién graduado. Dentro de los recién graduados, deberían estar encajados en áreas de estudio, sería el principal eje.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Definitivamente si, en el país dentro del mercado laboral, uno de los principales obstáculos y deficiencias es que las empresas solicitan personas graduadas y con experiencia, muchas veces no toman la experiencia que se adquiere en una pasantía o dentro de una empresa como primer empleo, siendo un punto en contra el tema de que se pida experiencia dentro de las empresas.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Como lo decía anteriormente, es un proceso integral, pienso que trabajar en la creación de un programa de empleo, crear planes de capacitación y desarrollo al trabajo juvenil, centrarse en una política pública y privada, que brinde equidad e inclusión en el trabajo.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Yo creo que la competitividad actualmente es un muy fuerte, pienso que las oportunidades son las mismas que tiene cualquier profesional, las mismas tendría una persona recién graduada entonces tendrían una competencia sana y tendrían un proceso de selección a cualquier tipo de trabajo.

Entrevista 3

¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrentan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Los recién graduados se enfrentan sobre todo la falta de experiencia práctica y la alta competencia en el mercado laboral. A menudo las empresas buscan candidatos con habilidades técnicas específicas y experiencia previa, lo que se convierte en un reto para quienes recién salen del ámbito académico. Falta de experiencia.

¿Qué iniciativas deberían implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

El Ministerio podría implementar programas de pasantías remuneradas en colaboración con empresas del sector privado, de modo que los jóvenes adquieran experiencia.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

La posibilidad de crecimiento y aprendizaje en el lugar de trabajo es esencial, los recién graduados valoran las oportunidades que les permitirán desarrollar sus habilidades y obtener experiencia que les facilitará acceder a mejores posiciones en el futuro.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Sí, la falta de experiencia suele ser un obstáculo en el proceso de selección, sin embargo, esta carencia puede contrarrestarse demostrando una actitud de aprendizaje, adaptabilidad y algunas habilidades técnicas y blandas que el mercado laboral valora.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Fomentar el empleo juvenil pasa por crear incentivos para que las empresas contraten a jóvenes, además de implementar programas de mentoría y apoyar iniciativas de emprendimiento juvenil que ayuden a generar.

¿Qué oportunidades consideran que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Hoy en día, sectores como la tecnología marketing digital y servicios en línea tienen muchas oportunidades. Estos campos valoran las nuevas ideas y la habilidad de adaptarse rápidamente, lo que hace que los jóvenes se conviertan en buenos candidatos.

Entrevista 4

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Principalmente falta de experiencia, falta de conocimientos en las diferentes áreas laborales, por otra parte, los conocimientos teóricos no siempre están enfocados en lo que realmente sucede en la práctica.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Mejoramiento de las políticas sobre las pasantías en cuanto a los valores que los estudiantes deben acoger. Mayor número de pasantías, no solo en empresas medianas sino también pequeñas. Controlar el contenido de las pasantías ya que se ha observado que los estudiantes no realizan actividades relacionadas a su rama.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Actitudes y proactividad por la facilidad de aprendizaje. Relaciones Humanas, destrezas y predisposición por parte de los graduados.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Existen dos escenarios, el primero es que por la necesidad técnica se requiera contratar una persona con conocimiento amplio para que pueda desarrollar las tareas de la empresa y el segundo es que como empresa se da mayor énfasis a egresados recientes que tengan actitudes para aprender y desarrollarse dentro de la empresa.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

A través de la inversión nacional y extranjera, volver al país altamente atractivo para que personas deseen invertir, esto a través de políticas públicas que combatan la corrupción, generando también beneficios fiscales en los cuales los empresarios puedan acogerse y finalmente facilitar las reglas de la contratación (Por horas).

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Las oportunidades son muy limitadas por aspectos como falta de experiencia, falta de actitudes y destrezas, a pesar de que cada año egresan cientos de estudiantes, varios de ellos no logran conseguir plazas de empleo, y la minoría que lo logra es porque son los mejores y altamente competitivos.

Entrevista 5

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Solicitan experiencia, sin ello no pueden acceder a la plaza ofertada.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Generar empleos enfocados a generar experiencia para que se pueda fortalecer y aplicar los conocimientos recientemente aprendidos en el mundo laboral

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Mismas oportunidades en los diferentes campos con salarios adecuados al nivel de instrucción.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

En la actualidad y el ambiente laboral del país si, ya que las empresas no desean contratar personal sin experiencia.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Erradicando la barrera de la experiencia para conseguir un empleo, la experiencia se genera día a día, pero sin oportunidades de empleo no se puede llegar a eso.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Muy pocas o casi nulas en cuanto a la carrera en la cual se formaron, las empresas que generalmente adquieren personal sin experiencia son Contac Center sin embargo no logran potenciar las habilidades en las carreras en las cuales se están formando los jóvenes por la falta de oportunidad en las mismas.

Entrevista 6

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Yo creo que principalmente las personas recién graduadas no tienen la experiencia que se necesita para un puesto de trabajo, es decir, que cuando salen de la universidad la única experiencia con la que cuentan es el tiempo de las prácticas y éstas obviamente por la normativa, no pueden superar más allá del año. En el caso de las prácticas y las pasantías, no son más que seis meses, entonces es un tema que un poco limita la contratación de las personas recién graduadas.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Una de las iniciativas que el Ministerio del Trabajo debería implementar es la creación de proyectos de inversión que puedan financiar las prácticas de los estudiantes de varias instituciones que sean obligatorias tanto en el sector público como privado. Ya que una de las de las condiciones también de las instituciones es como no tengo presupuesto, entonces no puedo contratar. Sin embargo, también es motivarles a los estudiantes para que ellos se desempeñen de

mejor manera e inclusive muestren más sus capacidades, de tal forma que más adelante sean considerados para ocupar puestos dentro del lugar en el que desempeñan sus prácticas.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

El aspecto más importante debería ser considerado en el caso de los recién graduados, que ellos tengan conocimientos sólidos. O sea, básicamente cuando tú apenas te gradúas estás con los conocimientos “fresquitos”, entonces lo único que te hace falta es como un poco la experiencia. Yo creo que ahí sí se debería tomar un poco en cuenta quienes se hayan graduado apenas, como capacitarle más, como que cuenten con certificados de capacitaciones que puedan evidenciar que hay temas específicos en los que han trabajado.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Sí, efectivamente, porque los requerimientos generalmente a nivel del mercado laboral sí te piden, hay una exigencia de años de experiencia como mínimo. ¿Entonces, si te pones a pensar, si son dos años seis meses el mínimo de experiencia, cómo logra tener esa experiencia una persona recién graduada que únicamente hizo prácticas de seis meses? Entonces sí es un impedimento.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

A largo plazo pensaría que se podría determinar también algunos programas en los que se haga una implementación de “Programas de carrera” solamente con practicantes. Por ejemplo, quienes ya han realizado prácticas por más de seis meses en la institución que exista al menos la posibilidad o la obligación de que esta misma estudiante sea contratada en el perfil más bajo y se le haga un proceso de evaluación de mínimo seis meses para que pueda ver cómo se ha desempeñado y darle la oportunidad de que tenga su primer trabajo en el lugar en el que realizó las prácticas.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Pienso que se debería trabajar más en las políticas públicas, porque si sale una directriz del Ministerio del Trabajo en el que nos obligue, por ejemplo, a las instituciones de otra forma, darle trabajo más allá de las prácticas a los recién graduados, entonces se evitaría un poco el desempleo juvenil. En cambio, si nosotros hacemos como que generamos nuevas propuestas de

alguna manera les ayudamos también a los que apenas están saliendo a la universidad, pero hoy por hoy considero que no tienen muchas oportunidades y una de estas cosas es justamente por la experiencia que les falta.

Entrevista 7

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

La falta de experiencia laboral es uno de los principales obstáculos que enfrentan los recién graduados. Desde la perspectiva de las empresas, a menudo existe una limitada disposición para integrar a personas sin experiencia previa, lo que dificulta su inserción en el mercado laboral.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

No tengo un conocimiento profundo de la política pública actual.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Las pasantías y la oportunidad de adquirir experiencia previa en el área contratada son aspectos cruciales. Estas experiencias permiten que los recién graduados desarrollen habilidades prácticas en su campo antes de acceder a un empleo formal.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

No necesariamente, ya que el departamento de recursos humanos debe ser capaz de identificar desde la primera entrevista si el candidato posee las competencias necesarias, tanto técnicas como blandas, para desempeñar el rol, independientemente de los años de experiencia.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Una forma de abordarlo es capacitando a los líderes de área para que puedan brindar las oportunidades y el acompañamiento necesario a los nuevos colaboradores. Esto permitirá que los jóvenes desarrollen sus competencias y logren crecer profesionalmente dentro de las empresas.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Existen muchas oportunidades, como la capacitación en el uso de nuevas plataformas de empleo. Esto facilitaría que los jóvenes se adapten mejor a las fuentes de reclutamiento actuales,

como LinkedIn, que es una de las principales herramientas para conectar con empresas. También están disponibles portales como Multitrabajos o plataformas de reclutamiento digital como Hiring Room, que son claves en el mercado laboral actual.

Entrevista 8

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Bueno, yo creo que uno de los principales obstáculos es la falta de experiencia. Debido a que un joven al momento de graduarse no cuenta con la experiencia, y esto es uno de los principales requisitos en las instituciones para poder cumplir los perfiles y poder obviamente asumir la responsabilidad de los cargos.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

En este caso sería que tendría que abrirse más en el tema de pasantías, deberían existir más oportunidades, para que jóvenes estudiantes realicen sus pasantías en diferentes instituciones públicas y ganen experiencia para que cumplan los requisitos que se solicitan en los puestos de trabajo y con eso ganaríamos más estabilidad en los jóvenes.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Primero, la experiencia, el tiempo de experiencia. Además, que la experiencia sea acorde al perfil que necesita e igual que la experiencia sea de acuerdo con lo que estudió. Mínimo debe tener 2 años, que es lo que muchas de las instituciones públicas solicitan. Y que los tiempos de prueba la persona puede demostrar su responsabilidad, puntualidad. Debe ser una persona activa y proactiva, observando esa disposición puede ser contratada la persona, ya que esto es lo que buscan muchas de las instituciones públicas.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Sí, porque existen actualmente varios currículos de personas, de jóvenes por cantidades y al momento de revisar es en lo que más se fijan, en la experiencia. Entonces ese es el principal objetivo por el cual no pueden ser contratados o tomados en cuenta y pierden oportunidades, bastante, en diferentes instituciones.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Creando más inducciones, capacitaciones, dando más oportunidades a prueba, que obviamente coordinen las otras instituciones de control, o sea, de trabajo para que puedan implementar en las instituciones públicas, ofertas a prueba para que puedan demostrar en meses su talento, habilidades, conocimientos. Para que sean tomados en cuenta a futuro en contrataciones, asimismo que se habrán más oportunidades de pasantías a más largo plazo para que puedan adquirir experiencia y poder tener una oportunidad laboral

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Considero como una oportunidad las pasantías, ya que se toma en cuenta que al realizar es el momento oportuno para adquirir capacitaciones, conocimientos de las funciones que se realizan en el área. Además, al momento de requerir personal se toma en cuenta a las personas que realizaron las pasantías, porque cuentan con la experiencia y el conocimiento de lo que se hace. Entonces casi la mayoría de las ocasiones se prefieren a personas que hayan realizado pasantías en las diferentes áreas de las instituciones.

Entrevista 9

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Pienso yo que la falta de experiencia laboral, porque los empleadores buscan candidatos con experiencia previa. También ocurre que muchas veces existen candidatos más experimentados. A veces el salario que desean los recién graduados pueden no alinearse a lo que se ofrece como empresa.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Por ejemplo, se debe incluir programas de orientación porque muchas veces no tienen idea de donde conseguir empleo o cómo hacerlo adecuadamente. O se puede capacitar y asesorar en el tema del emprendimiento, es un tema que permite ver más allá. También, es importante realizar programas para jóvenes para que mejoren en la transición de la educación universitaria al mercado laboral.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Considero importante tomar en cuenta si la empresa puede dar oportunidades a largo plazo, donde se incentive el crecimiento profesional de los jóvenes. A su vez, la experiencia que tengan dentro del área que van a trabajar para que no desperdicien tiempo en materia que desconocen.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Sí, porque la falta de experiencia genera un impacto negativo cuando se busca empleo, debido a que muchas instituciones buscan un mínimo de experiencia en otros lugares.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Se puede empezar por mejorar la calidad de la educación y la formación profesional, por ejemplo, que los jóvenes cada vez sean más hábiles tanto prácticamente como técnicamente. También, que las prácticas pre profesionales sean el paso a ser contratados en las empresas y no estén de paso, porque así incentivamos a los universitarios que buscan un empleo.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Puede ser el impulso desde la universidad en emprender, para que los mismos jóvenes inicien sus propios negocios, o el Estado debería empezar por una política pública asertiva que ayude a los jóvenes como el “tiempo de prueba” en una empresa después de realizar sus prácticas pre profesionales, esto ayudaría muchísimo para que sigan conociendo el ambiente laboral.

Entrevista 10

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

Falta de experiencia. Falta de humildad, creen saberlo todo y al momento de enfrentar una realidad diferente se frustran.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Modelos de empleabilidad alternativos como contratos flexibles permitiendo el trabajo por horas y facilitando el poder tener uno o más trabajos.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Responsabilidad asignada, Desarrollo personal y profesional.

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Totalmente, es una variable que actualmente genera impacto. Yo pienso y creo que las empresas deberían tener modelos de inversión primaria para nuevos profesionales.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Con modelos de inversión de empleo mediante la academia y el sector privado.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Creo que es necesario preparar a los estudiantes y jóvenes en desarrollo de Actitud e Inteligencia Emocional y Mental para contar con posibilidades.

Entrevista 11

¿Cuáles son los principales obstáculos que afrontan las personas recién graduadas al momento de encontrar empleo en entidades públicas y/o privadas?

La falta de conocimiento cómo funciona el aparato público en este caso el Ministerio de Trabajo, falta de experiencia.

¿Qué iniciativas debería implementar el Ministerio del Trabajo para abordar áreas de identificadas como débiles al momento de evaluar la política pública de empleo?

Lo que se necesita es plantear objetivos porque como sabemos en política pública; primero se tiene que ver el problema, determinar los objetivos y estos objetivos tienen que ver el bienestar de los ciudadanos y cumple con eso está bien si y si no cumple va enmarcada. Ahora qué se necesita para hacer políticas públicas, conocer la realidad exactamente conocer la realidad porque no puede hacer una política pública si no conoce el aspecto técnico, el aspecto jurídico, el aspecto social, el aspecto económico entonces todo eso tiene que analizar.

¿Qué aspecto sería más importante desde el momento de considerar la oferta de empleo para los recién graduados?

Las empresas públicas y privadas buscan profesionales que resuelvan los problemas y que necesitamos para resolver los problemas. Primero con optimismo luego iniciativa es lo que

necesitamos tanto como empleadores públicos o privados, es lo que se busca personas que tengan las capacidades las actitudes y aptitudes para resolver problema.

¿Las personas recién graduadas cómo pueden esa situación porque obviamente parten en desventaja con otras personas?

Las personas recién graduadas no tienen que esperar a graduarse tiene que estar en su carrera insertos administración pública. Por ejemplo: por qué no participar en sillas vacías, por qué no participar en cabildo abierto.

El problema es que esperamos a estudiar nos graduamos, sin ninguna experiencia, solamente teóricos en el mejor de los casos y queremos ir a solucionar el problema si ni siquiera saben dirigirse a un grupo de personas, cómo deberían hacer ir a participar dentro de su barrio, dentro de su comunidad, dentro de su gobierno sí, por qué no participar dentro de una dentro de un presupuesto participativo.

Pero qué es lo que pasa los estudiantes van, no participan, ni los conocen en el barrio, estudian tienen buenas calificaciones el mejor de los casos, pero nunca sabe cómo funciona un Cabildo abierto, no sabe ni siquiera la diferencia entre una elección entre una consulta y un referéndum ya entonces como vamos a ver, si nunca han participado y nunca han visto, han estado insertos dentro de la vida pública todo esto en teoría es un problema grande que debería empezar a cambiar.

Teniendo en cuenta las barreras que enfrentan ciertos grupos de jóvenes, por ejemplo, las comunidades marginales o con recursos limitados al momento de buscar su primer empleo obviamente pasan por dificultad ¿qué medida qué medidas se implementarían para abordar estas disparidades y promover la igualdad de oportunidades?

Práctica, tiene que estar practicando el sector público tiene que ver convenios con el sector público por ejemplo el sector público en las direcciones eso es lo que se estaba buscando que haya una normativa en la que se diga en las direcciones tiene que ir alguien especializado en Administración pública pero no que encuentre arquitectos, encuentre ingenieros, abogados dirigiendo a la administración pública que no saben de gestión que no saben ni siquiera diseñar un organigrama no sabe de políticas públicas

¿Considera usted que la falta de años de experiencia podría generar un impacto negativo en la búsqueda de oportunidades?

Lo que se necesita es gente que sepa hacer las cosas, cómo yo logro aprender hacer las cosas con experiencia, ustedes siguen el fútbol una pelota se pateo así y usted se aprende memoria mejor

y en la cancha qué va a hacer, si nunca practicado va a ver el manual y básicamente va a la práctica. cómo los médicos adquieren práctica porque van al hospital.

Los estudiantes de administración pública nunca han ido a una institución pública muchas veces ahí está el problema entonces qué es lo que se tiene que decir, tiene que obligar a los estudiantes tiene que hacer convenios para que se haga un verdadero informe de qué es lo que hicieron qué aportaron a la administración pública parece que hacer convenios la Universidad versus la administración pública y decirle tiene que recibir a mis estudiantes, pero no se hace.

La siguiente pregunta está ligada justamente lo que usted me acaba de decir, es si existen incentivos o apoyos económicos disponibles tanto para empresas privadas y públicas que contraten jóvenes ecuatorianos como parte del Estado

Si existen, claro ustedes van a las practicas que eso se llaman las pasantías y les dan una remuneración y también les da la opción de quedarse, a quienes les dan la opción de quedarse los que responden a los de buen rendimiento inclusive de sus compañeros hoy trabajan muchos en el Municipio de Quito, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pero es por mérito de ellos ahora, compare a esas personas con las que nunca han ido y se sienten obligados y en prácticas van y se ayudan de alguien para que le haga el informe y todo eso.

¿Cómo cree usted que podríamos superar a largo plazo el problema del empleo y desempleo juvenil?

Bueno en largo plazo primero hay que definir que los estudiantes que los jóvenes no tienen empleo, definir porque no tienen empleo y podemos determinar el problema, luego definimos objetivos para resolver sus problemas, sabes hay que hacer un plan integral donde existan muchos involucrados, pero si nadie se preocupó por eso seguimos en el mismo sistema en el que entramos por palancas, por ayuda. Hubo una época donde se había socio-empleo y oportunidad ahora ya no hay.

¿Qué oportunidades considera que existen para los jóvenes en edad de trabajar?

Justamente eso es una incógnita, hoy muchas veces en periodos de gobernanza se crean políticas así a veces da resultado, pero cuando se cambia de autoridades todo se pierde, lo que pasa es que se debería hacer no políticas de gobierno sino políticas de estado ahora cual es la diferencia que así se cambia el gobierno las políticas de estado se mantienen y el gobierno tiene que seguir con eso. Lo que se hace es que cada gobierno tiene políticas socio empleo a mí me parece yo conozco a una persona y con socio empleo sin nada de palancas lograron llegar al sector público, pero ahora

ya no existe solamente se enteran por palancas entonces sigue importando eso, pero nadie reclama, nadie exige los estudiantes, los egresados no se agrupan, no reclaman entonces es culpa de todos docentes, estudiantes, autoridades todos los actores.

Solo quería darle un pequeño contexto de por qué se está realizando esto, mediante informe, mediante la recolección de información y la realización de esta entrevista trabajadores buscan la obtención de información valiosa para evaluar el impacto de dicho programa eventualmente también identificar áreas en donde se puede mejorar y obtener una retroalimentación para la toma de decisiones de futuras relaciones con la política pública en el tema del empleo juvenil.

Anexo 5

Entrevistas a funcionarios de ConQuito

Entrevista Dirección Financiera Administrativa

¿Cómo se administran los recursos?

ConQuito: como también administramos recursos públicos, estamos obligados a socializar toda la información que determina la ley de transparencia y acceso a la información.

¿Se cuenta con una estructura organizacional acorde para cumplir con los objetivos?

ConQuito: la estructura de apoyo está bien constituida y satisface las necesidades de la corporación. En cuanto a la estructura de valores, eso dependerá de las decisiones y los proyectos que tenga nuestra máxima autoridad.

¿La máxima autoridad depende del grupo de accionistas?

ConQuito: la máxima autoridad es el representante legal de ConQuito.

¿La estructura organizacional potencia un esquema de trabajo coordinado y colaborativo entre las diferentes áreas de trabajo dentro de la organización?

ConQuito: la estructura de la gestión de soporte está bien construida. Respecto a la estructura técnica te podría dar la información, Javier, pero por el momento creo que estamos trabajando de forma correcta.

¿Los procesos de gestión prioritarios están formal y claramente definidos y comunicados en el organismo?

ConQuito: ese es un trabajo que está planificado dentro de la visión de nuestra máxima autoridad para regularizar los procesos y gestionar todo de manera organizada.

¿Los procesos de gestión están desagregados y configuran un conjunto de procedimientos de trabajo claramente definidos?

ConQuito: sí, es justo lo que había mencionado en las preguntas anteriores.

¿la organización cuenta con un esquema de relaciones institucionales que asegure la disponibilidad de recursos?

ConQuito: sí, por el momento tenemos un esquema definido y colaboración pública y privada.

¿Asignas personas al plan de trabajo o las mantienes con el grupo de trabajo que ya tienes?

¿Los estableces para cada proyecto que vas a realizar o haces contratos de corta duración?

ConQuito: hay dos modalidades. Tenemos contratos indefinidos y también tenemos contratos de servicio civil. Manejo de soporte, se realizan contratos civiles para contratar a los capacitadores por un tiempo determinado durante el proyecto. También contamos con un personal encargado de las actividades diarias de la institución. Por ejemplo, en el área administrativa y de talento humano, que siempre es un área de apoyo y siempre requerida en toda institución.

¿ConQuito cuenta con la infraestructura necesaria para desarrollar sus acciones?

ConQuito: Sí, tenemos la estructura. A veces no siempre es suficiente, pero siempre intentamos ver la manera de adaptarnos.

Entrevista Dirección Legal

¿Cómo se caracteriza a ConQuito?

ConQuito: A ver, bueno, primero creo que debo empezar aclarándoles que ConQuito no es una institución pública, esta es una corporación de derecho privado que fue conformada en el año 2003 por 5 socios, el PENUS y la Escuela Politécnica Nacional. Ah, y la CAPEPI, perdón, seis socios. Entonces, estos socios conformaron una entidad de derecho privado, sin fin de lucro, que se dedica a estudiar y a participar en la solución de los problemas del desarrollo económico de Quito. Eso es lo que hacemos nosotros. A partir de esa visión, nuestra gestión es una gestión que está casi que un filo entre lo público y lo privado.

¿Por qué lo público?

ConQuito: nosotros recibimos fondos de diferentes partícipes, que pueden ser organismos internacionales de ayuda, por ejemplo, la Agencia Española de Cooperación, por ejemplo, la Agencia Coreana de Cooperación, he trabajado con la Agencia Española, con la Agencia Italiana, entonces recibimos fondos de ese tipo. También recibimos eventualmente de otras instituciones que no son de ayuda internacional de otros países sino también internas aquí en el Ecuador. Por ejemplo, hemos recibido fondos y recursos de las agencias de cooperación y desafío del municipio para ejecutar proyectos. Y lo que nosotros hacemos con el municipio es presentarles un grupo de proyectos que les ayuda al municipio a cumplir con sus metas como llegar a generar el desarrollo financiero, el desarrollo económico del distrito metropolitano y entonces ahí es cuando nosotros para poder ejecutar los fondos municipales asumimos un poco la figura desde el punto de vista público porque la constitución nos obliga, es decir, la Constitución

lo que nos pide es que utilicemos los mecanismos del sector público para la ejecución de los fondos municipales, los fondos públicos, por eso es que también trabajamos con enfoque desde el punto de vista público.

¿Cuáles son los mecanismos para asegurar la coordinación, la información, la aplicación efectiva de políticas?

ConQuito: entonces, cuando hablamos de políticas públicas tenemos necesariamente que referirnos hacia lo que es la parte municipal, las políticas públicas que genera el municipio de Quito a través de sus resoluciones de alcaldía, resoluciones de consejo. Y para eso nosotros, en lo que nos corresponde, porque no nos corresponde trabajar en todas las áreas, en algunas, en las que nos pide justamente el municipio de Quito, nosotros trabajamos de una manera un poco transversal. Ejemplo, nosotros somos quienes buscamos que la política pública de inclusión, de la economía popular y solidaria, se ejecute en toda la administración municipal.

Entonces nosotros, por ejemplo, vigilamos que las empresas, digamos los actores de la economía popular y solidaria puedan acceder a los concursos que hacen las empresas municipales para la adquisición, por ejemplo, servicios de seguridad, servicios de guardería, de... en fin, o sea, todo ese tipo de mecánica, todo ese tipo de gestiones en las cuales se puede participar o está dirigida la participación a través de ferias inclusivas. Entonces, ahí es como, por ejemplo, nosotros verificamos y exportamos a las empresas públicas municipales y al sector municipal en general a buscar una aplicación de... una inclusión mayor para, por ejemplo, para los sectores de la economía popular y solidaria. También participamos, por ejemplo, en todo con las intervenciones que realiza la Secretaría de Desarrollo Productivo. Nosotros tenemos un área específica dentro de la corporación que se llama Agricultura Urbana Participativa y lo que buscamos es generar un crecimiento y un desarrollo económico de los sectores menos favorecidos, personas, inclusive dentro de sus propios hogares, que hagan un proyecto de agricultura urbana que les permite dos cosas.

Uno, si es que tienen un poco de espacio físico pueden llegar a hacer un tema financiero, un tema económico, es decir, cultivar cierto tipo de productos de una forma orgánica y luego venderlas a gente dentro de su comunidad. Esto por ejemplo ayudó muchísimo durante el periodo de la pandemia, porque como no había alimentos, los alimentos no podían llegar, también durante los paros que había, no podían llegar los alimentos, entonces se quitó, se nutrió de la agricultura urbana que existe dentro del distrito metropolitano gracias a este proyecto es

que hay una mejor alimentación, un acceso a una mejor alimentación, porque es lo que se cultiva, se cultiva vegetales, se cultiva alimento, porque es lo que se cultiva, se cultiva vegetales, se cultiva frutas y se cultiva para el consumo familiar o para el consumo barrial. Entonces este tipo de cosas, por ejemplo, fomenta políticas públicas importantes de desarrollo económico y de ocupación contra la falta de empleo de este tipo de actividades para el sustento familiar.

¿Se analizan los procesos prioritarios de gestión en términos de su contribución a la creación del valor público?

ConQuito: por supuesto. Al nosotros acceder a recursos municipales anualmente lo que tratamos de hacer es generar proyectos que le ayuden al municipio, como les decía hace un rato, a cumplir con su plan maestro, llamemos así, de trabajo, sabiendo que el municipio necesita justamente ejecutores. Entonces, cuando Conquisto, un ejecutor, presenta proyectos y el municipio decide que le gustan esos proyectos y van a ayudar a cumplir ciertos objetivos de desarrollo, entonces el municipio entrega los recursos para que nosotros podamos ejecutarlos en esos proyectos. Entonces, obviamente, nosotros tenemos que enfocarnos al momento y formular los proyectos para cada año en las prioridades.

¿Los recursos asignados son suficientes para llevar adelante las responsabilidades?

ConQuito: nosotros tratamos de generar una identificación al principio de la formación de los proyectos de más o menos cuántos recursos se necesita para poder ejecutar sus proyectos y claro lo que nosotros planteamos ante nuestros cooperantes es eso, les decimos miren nosotros tenemos este proyecto y necesitamos tanto dinero para poderlo desarrollar. Estos son los objetivos estratégicos del proyecto, estos son los alcances del proyecto, ¿a dónde vamos a llegar?, ¿cuáles son los resultados?, ¿qué es lo que vamos a hacer con el dinero que ustedes nos den?, ¿pueden hacer esto, esto, esto? Y entonces ahí obviamente el cooperante decide si es que nos puede ayudar con la totalidad o parcialmente, y en función de la disponibilidad de eso nosotros tenemos que recursar los proyectos.

ConQuito cuenta con un mapa de riesgos actualizado que contribuye al análisis del escenario que se presenta?

ConQuito: lo que pasa es que un mapa de riesgos puede prever situaciones que ya están pasando, situaciones que no están en nuestro alcance y que pasan súbitamente. Yo creo que esta pregunta más que para el área legal, es para el área de planificación, pero les podría decir que sí. Nosotros normalmente estamos en contacto con las instituciones que manejan o que identifican

problemas graves dentro de la ciudad y tratamos justamente de atacar en lo posible a través de proyectos esas áreas de riesgo, esas situaciones de riesgo.

¿Y existe un marco establecido aquí en que determinen condiciones y características específicas de una planificación?

ConQuito: bueno, nosotros nos regimos como somos privados, nos regimos por nuestro estatuto social. Ese estatuto social nos obliga a tomar ciertas medidas, nosotros tenemos una asamblea general, una junta general de socios, que es el organismo máximo, que es la Junta de Socios. Tenemos un directorio que está compuesto por siete miembros, que funciona permanentemente durante los años y obviamente tenemos aquí ya la parte interna de la dirección ejecutiva, a través de distintas coordinaciones y responsabilidades que tenemos aquí. para poder realizar nuestra gestión nosotros realizamos una planificación operativa anual. Esa planificación operativa anual contempla todos los proyectos que vamos a realizar al año y los tiene debidamente identificados en cuanto al número de beneficiarios que podrían llegar a tener, al tiempo que se necesita para desarrollar ese proyecto y obviamente en cuanto a su planificación financiera. Entonces si encontramos con un plano operativo anual que nos permite, de acuerdo con la normativa interna, porque ese plano operativo anual a principios de cada año, además del presupuesto, tiene que ir a aprobación del directorio. Entonces el directorio una vez que lo apruebe ya queda eso establecido como plan operativo anual y en función de eso nosotros vamos a trabajar en el proyecto.

Entrevista Dirección Técnica

¿Cuál es la función de autogestión que tiene ConQuito?

ConQuito: debemos entender que esta institución no es pública, nosotros brindamos servicios tanto gratuitos como pagados, nuestra área de financiamiento es público, internación y de Autogestión

¿Existe alguna recurrencia de algún inversionista privado u organismo internacional que tenga vinculación con algún proyecto de desarrollo?

ConQuito: los proyectos que tenemos en general pueden variar depende al tiempo del proyecto mismo, pueden durar 1 hasta 5 años y el aporte depende de cuánto tiempo deseen seguir con el proyecto directamente con nosotros

¿ConQuito ha querido realizar el acercamiento a empresas privadas?

ConQuito: de hecho, para el próximo año nuestro objetivo es tratar de reestructurar su presupuesto e incrementar sus fuentes privadas de financiamiento y buscar otro tipo de organismos que puedan financiar nuestros proyectos, claro que muchas de ellas tienen fundaciones hechas que a través de ellas hacen sus temas de responsabilidad social.

¿ConQuito maneja una organización estructural para la realización de proyectos?

ConQuito: aquí en la estructura tenemos las áreas agregadoras de valor y de apoyo, aquí lo manejamos mediante áreas técnicas para el manejo de los proyectos por medio de contratos civiles donde está manejado por el usuario mismo del contrato, en todos nuestros proyectos lo manejamos con nuestros equipos de apoyo para la dedicación de evaluación y legalización de los proyectos, además de herramientas que utilizamos para los contratos civiles que usamos exclusivamente para los proyectos que podamos manejar específicamente para el servicio que deseamos aplicar con las debidas normativas.

¿Cuántos proyectos está llevando a cabo ConQuito?

ConQuito: más o menos hemos cerrado unos 10 proyectos y están activos al momento, nuestros proyectos tanto municipales o de autogestión van relacionados a los servicios que nosotros mismo brindamos y que a futuro se puede ir financiando por otros inversores entonces nosotros estamos abiertos a varios proyectos donde lo principal es el financiamiento para la elaboración del proyecto así nuestra institución puede aportar con distintas herramientas.