

**Ecuador**  
**Evaluación Intermedia**

**Ventana Temática: Juventud, Empleo y Migración**

**Título del Programa: Juventud, Empleo y Migración para  
Reducir la Inequidad en Ecuador**

**Autor:** Juana Henao, consultor del F-ODM

## **Prólogo**

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

## EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROGRAMA

### “JUVENTUD, EMPLEO Y MIGRACIÓN PARA REDUCIR LA INEQUIDAD EN ECUADOR”

#### Resumen Ejecutivo

##### ***Presentación y propósitos de la evaluación***

El informe presenta la evaluación de medio término del Programa Conjunto (PC) ***“Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración”*** de Honduras, de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM, la cual fue realizada en el marco de la Estrategia de M&E del Fondo. Su propósito fue alimentar la reflexión y toma de decisiones del Equipo de País que lo está implementando, ofreciendo inicialmente una descripción del contexto, el diseño, el proceso y los resultados del programa y, posteriormente, un análisis de su pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. A la luz de la descripción y análisis efectuados se formulan recomendaciones dirigidas a cualificar su implementación y potenciar sus resultados.

##### ***Metodología***

De acuerdo con los TdR que el Equipo de País elaboró a partir de los propuestos por el F-ODM, la evaluación se realizó en tres etapas: la primera se propuso lograr un conocimiento inicial del PC por medio de la revisión de documentos suministrados por el F-ODM y el PC; a través de una visita al país y cuatro de sus principales ciudades (Quito, Loja, Cuenca y Marcala, la segunda etapa estuvo orientada a enriquecer el conocimiento del PC y obtener mayores evidencias sobre su desarrollo; y la última etapa se concentró en el análisis de toda la información y la elaboración del informe preliminar, que fue revisado por el F-ODM y por el Equipo de País a través del Grupo de Referencia de la evaluación, así como en la elaboración del informe final en el que se incorporaron la gran mayoría de comentarios y recomendaciones recibidas.

##### ***El contexto y el programa***

Con una población de 14.306.876 habitantes, Ecuador es un país suramericano en el que los jóvenes entre los 15 y los 29 años representan alrededor de la cuarta parte de la población, si bien se encuentran afectados por altos niveles de subempleo y desempleo y precarias condiciones laborales, lo que junto con otros factores, motiva su migración. Si bien desde el 2007 Ecuador ha gozado de estabilidad política y empezó a experimentar un crecimiento económico sostenido, el contexto en el cual se ha venido implementando el PC-JEM durante los años 2009 y 2010 se caracteriza por una dinámica de cambios legales y político-institucionales a los cuales ha tenido que adaptarse, así como por los efectos de la crisis financiera internacional de los últimos años. A raíz de la Constitución del 2008 y de la aprobación del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), en Ecuador se adoptó un nuevo modelo de desarrollo, se está construyendo una nueva arquitectura del Estado, se ha producido un aumento notable del sector público y un incremento considerable del gasto público. La Constitución Política dio impulso a la descentralización y el artículo 279 definió un sistema nacional descentralizado de planificación participativa. De modo que en la actualidad

el país se encuentra implementando un decidido proceso de descentralización que hace énfasis en la autonomía de los entes territoriales bajo un nuevo Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en el 2010, el cual ha introducido cambios en los procesos de planeación del desarrollo territorial y ha producido una redefinición de roles y competencias de las entidades nacionales, así como en los gobiernos provinciales y municipales, particularmente en materia de desarrollo económico, el cual hoy en día es competencia de los gobiernos provinciales.

Dentro de este contexto, el PC tiene como finalidad contribuir a la creación de un entorno favorable para la generación de empleo digno especialmente dirigido a la población joven. Se está implementando en dos niveles: a nivel nacional, a través del trabajo conjunto con varios ministerios y entidades del gobierno ecuatoriano relacionados con los temas de juventud, empleo y migración: la Secretaría Nacional de Migrante (SENAMI), que actúa como principal asociado y líder del PC, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Laborales, el MIES y la SENPLADES, entre otros; y a nivel local, en tres provincias del país -Azuay, El Oro y La Loja- y doce municipios (cuatro por provincia), en donde el desempleo juvenil y el fenómeno migratorio son significativos. En PC-JEM se viene implementando con el apoyo de cinco agencias del SNU: UNICEF, PNUD, OIT, OIM y UNFPA, siendo UNICEF la agencia líder.

El PC tiene un componente de **“Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles”** que a través de cinco productos, busca contribuir a configurar un entorno local adecuado para la generación de empleo digno a través de una estrategia de promoción del desarrollo económico territorial con enfoque de desarrollo humano, con fuerte participación de la sociedad civil y del sector privado. El segundo componente de **“Políticas e institucionalidad para el empleo juvenil, inclusión socio - económica y migración”** busca fortalecer y poner en marcha a nivel territorial las principales políticas nacionales relacionadas con el empleo, la inclusión socio-económica y la migración, articulándolas con los planes de desarrollo y los programas provinciales y municipales. Y el tercer componente, **“Ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud”**, se propone fortalecer las capacidades de los garantes y titulares de los derechos, particularmente de la juventud.

La implementación del programa se viene dando en tres fases: una primera de *arranque* con una duración prevista de 3-4 meses, una segunda de *consecución de resultados* que comenzaría a partir del tercer mes de iniciado el programa y se prolongará hasta seis meses antes de su cierre formal, y una tercera de *consolidación y cierre*. La fase de arranque se prolongó más tiempo del previsto porque la selección y concertación de los municipios participantes tomó tiempo, por arreglos al interior de las agencias, liberación de fondos y nominación de responsables para gestionar las actividades, así como por los cambios legales y político-institucionales que hicieron que el proceso de concertación con las autoridades nacionales y locales fuera dispendioso.

### **Principales hallazgos**

Con respecto al *diseño*, el PC-JEM es pertinente y relevante, responde a las necesidades del país y se encuentra alineado con las políticas nacionales, con algunas metas de dos ODM (1 y

8) y con uno de los ejes del MANUD de Ecuador. Su articulación con los objetivos de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM es evidente y, durante su diseño, los aportes del Fondo fueron sustantivos para mejorar su formulación, los cuales condujeron a la incorporación del componente de empleo, que en el diseño inicial no estaba considerado.

Tanto durante el diseño como durante el proceso se logró un alto nivel de apropiación y respaldo al PC por parte de su principal asociado, la SENAMI, aunque su falta de competencia en el tema del empleo representan una debilidad. La experiencia previa y experticia de la agencia líder del PC (UNICEF) es muy fuerte en el enfoque de derechos, particularmente de los niños, adolescentes y jóvenes, pero mínima en el tema de empleo juvenil, lo que también representa una debilidad.

Desde el punto de vista lógico, la teoría del cambio del PC es acertada y coherente con la explicación del problema. Propone un modelo de intervención sustentable desde el punto de vista técnico, en la medida en que combina el desarrollo del capital humano de los jóvenes, con el fortalecimiento institucional y la incidencia sobre el entorno por medio de la promoción del desarrollo económico local, con fuerte participación del sector privado y de la sociedad civil. El énfasis en el desarrollo de capacidades de las instituciones, los jóvenes y la sociedad civil (sector privado y sindical), se encuentra en armonía con la Declaración de París y las actuales tendencias de la cooperación internacional al desarrollo que se orientan a lograr la eficacia de la ayuda, la cual se consigue si los programas y proyectos realmente dejan capacidad instalada en los países receptores. Los enfoques del PC, particularmente el de derechos, género y corresponsabilidad, son altamente pertinentes y se encuentran en armonía con el nuevo marco legal del país. Adicionalmente, desde el diseño del PC se planteó la interdependencia entre sus efectos y sus productos, lo que genera un modelo de intervención sistémico, en el sentido de que sus estrategias están interrelacionadas.

Se identificaron otras debilidades en el diseño del PC: en primer lugar, la falta de consulta a las provincias seleccionadas que dificulta la apropiación de los actores territoriales, así como el número de provincias elegido que dispersa la intervención. En segundo lugar, el desconocimiento de las particularidades de la población objetivo y el hecho de que no se escuchara la voz de los jóvenes durante la etapa de diseño. En tercer lugar, el hecho de que en el diseño se establece que para el logro de los productos, dos o más agencias desarrollan actividades. Si bien esto favorece la interagencialidad, fractura el financiamiento y complejiza los trámites administrativos con las entidades del gobierno. Y en cuarto lugar, si bien el diseño definió las instancias de dirección y coordinación a nivel nacional, no contempló las instancias del nivel territorial y no previó la complejidad que tendría la operación, teniendo en cuenta el número y tipo de actores involucrados en el PC.

Con respecto al **Proceso**, durante el proceso de implementación del PC se ha logrado que el PC sea efectivamente liderado por la SENAMI y que no funcione como una unidad paralela de ejecución, sino que se encuentre incrustado dentro de la institución en todos sus niveles. Incluso, se ha conseguido que sea percibido como una iniciativa gubernamental, particularmente a nivel local y por parte de los jóvenes. Adicionalmente, aunque la regularización del PC dentro de la SENPLADES y la transferencia de recursos de las agencias a la

cuenta única del Ministerio de Finanzas han retrasado la ejecución, constituyen un avance importante en el cumplimiento de los principios de la Declaración de París.

El modelo de gestión del PC ha sido un proceso de construcción permanente. Por el número de actores involucrados a distintos niveles y por la inexperiencia para desarrollar un trabajo “conjunto” tanto en las agencias como en el gobierno, su construcción y operativización ha significado un esfuerzo difícil cuyos rasgos más notorios hasta hace poco fueron la falta de coordinación y la imprecisión de los roles a desempeñar por los distintos actores. Esto hace que no pueda considerarse que el PC haya presentado un modelo eficiente. Los recursos humanos que las entidades del gobierno y de las agencias han destinado para la implementación del PC y la conformación de la Unidad de Coordinación, en términos generales pueden considerarse suficientes, aunque se percibe necesario contar con más personal en el caso de algunas agencias (OIT y UNFPA).

A nivel de dirección, si bien el Comité Directivo no se ha reunido con la regularidad esperada, el Coordinador Residente le ha concedido atención permanente a éste y los demás PCs que se vienen implementando en Ecuador. Por su parte, los representantes de las agencias vinculadas al PC desde inicios del 2011 se vienen reuniendo cada quince días con el fin de tomar las medidas necesarias para acelerar la ejecución del PC, lo que resulta muy positivo y un indicador de su compromiso con el PC. Tanto el Comité de Gestión, como la Unidad de Coordinación del PC han tenido dificultades para funcionar adecuadamente. No obstante, la capacidad técnica y de gestión del coordinador es reconocida y valorada por el Comité de Gestión y por los niveles directivos y técnicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estas competencias, así como su dedicación y compromiso, le han permitido ejercer adecuadamente un cargo estratégico y muy difícil, dentro del cual debe cumplir con las funciones que le competen dentro del PC, y evitar distraerse en actividades que no son de su competencia, así se encuentren relacionadas con labores de la SENAMI.

A nivel local, durante el proceso de implementación del PC se logró un alto nivel de apropiación del PC por parte del GAD de El Oro, un buen nivel en Loja y bajo en Azuay, provincia en donde el proceso de concertación y construcción de acuerdos fue particularmente difícil entre los actores provinciales y cantonales, y se logró solo hasta septiembre del 2010, lo que ha hecho que la implementación del PC en esta provincia presente un mayor retraso. Tanto en Loja como en Azuay se identificó una postura crítica e insatisfacción frente al PC, no sólo por la lentitud y la ausencia de resultados concretos que ha tenido el PC a los ojos de los actores locales, sino porque el PC no puede responder a sus necesidades de financiamiento ni a intereses que se desvían de sus productos y resultados. Sin embargo, la motivación y las expectativas que los jóvenes tienen con respecto al PC son muy altas, particularmente en la provincia de El Oro, mientras que en Loja se percibió un cierto escepticismo entre los pocos jóvenes entrevistados.

Ante las dificultades existentes en el modelo de gestión, al finalizar el 2010 se elaboró un reglamento o manual de funcionamiento con el fin de hacer más eficiente la operación del PC y clarificar los roles de los distintos actores y los procedimientos de coordinación, toma de decisiones y ejecución, lo que seguramente contribuirá a hacer más eficiente el modelo de

gestión. Por otra parte, el traslado de la sede central de la SENAMI a la provincia de Cañar, si bien puede fortalecer la implementación del PC a nivel territorial, puede afectar la coordinación con los ministerios y con las agencias a nivel nacional, si no se toman las medidas necesarias.

Para adaptar el diseño del PC a los cambios normativos e institucionales en marcha, y siguiendo una recomendación del Secretariado del F-ODM, se efectuó una actualización de la estrategia de intervención adecuadamente sustentada y pertinente. Con base en esta actualización se diseñó el POA para el segundo año de implementación del PC que incorpora las lecciones aprendidas, hace ajustes adecuados y constituye una buena ruta de navegación para el próximo año.

En cuanto a la interagencialidad, el PC ha permitido generar muchos aprendizajes a las agencias y ha contribuido a modificar un rasgo de la cultura corporativa del SNU, el predominio del trabajo independiente sobre el colectivo. Las agencias que mayores avances presentan en la interagencialidad son UNICEF, OIM, OIT y PNUD, aunque este frente continua siendo un punto pendiente de la agenda de la reforma del SNU y en el cual se deben continuar los esfuerzos.

La ejecución financiera del PC ha sido lenta durante el primer año programático, así como heterogénea y asincrónica entre las agencias. Sin embargo, un logro muy positivo es que a los recursos aprobados por el F-ODM se ha sumado un cifra importante de recursos en efectivo y en especie del gobierno, los cuales representan el 41% de los recursos del primer año, y el 14% de los recursos totales. Por su parte, la diversidad de estructuras y procedimientos administrativos de las agencias, cuya unificación es recomendada por los actores gubernamentales, particularmente del nivel territorial, así como la demora de los trámites por parte del gobierno, constituyen otro de los factores que han afectado la ejecución.

En materia de M&E, el PC ha logrado diseñar adecuados mecanismos, instrumentos e instancias de seguimiento, logró construir una Línea de Base con una metodología consensuada, la cual fue validada territorialmente y se desarrolló con alto nivel técnico y de manera oportuna. Por último, el diseño de la estrategia de comunicación del PC presenta retraso, pero la manera participativa como se empieza a diseñar, así como el enfoque que se le ha dado, resultan muy apropiados.

Con respecto a los **Resultados**, el PC presenta avances importantes en los productos de los tres componentes del PC, que constituyen una buena base para su implementación en el siguiente año programático. En el Componente 1 se han dado pasos muy importantes en materia de fortalecimiento institucional. Un avance sustantivo es que para la implementación del fondo de crédito del PC se decidió trabajar con el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES) para aprovechar su experiencia, su cobertura y su capacidad institucional. Esto ha permitido apalancar recursos para el PC de US \$ 507.496, que duplican los existentes para este rubro en el presupuesto de PNUD y garantiza la sostenibilidad del acceso al crédito para los jóvenes, dependiendo de sus resultados. En materia de desarrollo de capacidades juveniles dentro de este componente, tanto en Loja

como en El Oro se inició el proceso de capacitación a jóvenes para la formulación de planes de negocios y el diseño de emprendimientos, aunque sus ideas quedaron en el aire porque los demás componentes de la estrategia de apoyo a emprendimientos juveniles no estaba listos. En cuanto a la promoción de la empleabilidad, en coordinación con el MRL y en armonía con uno de sus programas, se desarrollaron talleres de Aprestamiento para la Búsqueda de Trabajo (ABT) en los que participaron jóvenes de Loja y El Oro, pasantes del programa Mi Primer Empleo.

En el Componente 2, los esfuerzos realizados se concentran en el fortalecimiento institucional y en la articulación de las políticas nacionales con las locales en materia de empleo y migración. Para ello se desarrolló un análisis de estas políticas, planes y programas, junto con una propuesta de articulación. Igualmente, se han hecho esfuerzos dirigidos a impulsar la descentralización de la SENAMI y la transversalización de la política migratoria en las entidades del Estado, aunque el traslado de la SENAMI a la provincia de Cañar parece orientar esta institución más a la desconcentración que a la descentralización, por lo que deberán definirse las estrategias de fortalecimiento de la entidad teniendo en cuenta este aspecto. Aunque en materia de producción de información sobre migración no se avanzó mucho durante el primer año, se logró conformar una Comisión de Información sobre Migración en la que tiene asiento el INEC y construir acuerdos para diseñar un sistema de información que inicialmente acopiará y sistematizará la gestión programática de la SENAMI, un esfuerzo útil y pertinente que contribuye al fortalecimiento institucional.

En el Componente 3, dirigido a la garantía y el ejercicio de derechos, en materia de fortalecimiento institucional se diseñó un “Manual de Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana” y que ha facilitado la capacitación de funcionarios de instituciones con competencias en la protección, restitución y ejercicio de los derechos de esta población bajo condiciones de movilidad. En cuanto al desarrollo de capacidades juveniles, en las tres provincias se iniciaron las acciones dirigidas al fortalecimiento de organizaciones juveniles a través de la realización de foros juveniles, altamente valorados por los jóvenes y cuyo enfoque es muy pertinente. En cuanto al fortalecimiento de la sociedad civil, utilizando una estrategia participativa y de consulta, se logró elaborar una agenda Inter-sindical para la promoción del trabajo juvenil decente que se implementará en el segundo año programático.

En el momento actual el PC no tiene garantizada la sostenibilidad ni ha definido su estrategia de salida durante la fase de consolidación y cierre, si bien la estrategia de intervención le apunta a la sostenibilidad, pues se propone dejar capacidad instalada y está siendo implementado por los actores gubernamentales con el apoyo de las agencias, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

## **Recomendaciones**

### **Con respecto al Diseño**

Dado que el diseño del PC está sustentado en una teoría del cambio acertada, es crucial ser coherente con ella e implementar el Programa de acuerdo con sus hipótesis de acción. Esto significa que es necesario asegurar la integralidad de la intervención y la sincronía de las acciones de fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades juveniles y fortalecimiento de la sociedad civil, así como ser fiel al enfoque de desarrollo económico local y a la estrategia dinamización de las cadenas productivas y sectores de mayor potencialidad de las provincias seleccionadas. Es importante lograr que la mayor parte de los emprendimientos juveniles se seleccionen de acuerdo con este enfoque y con la estrategia de cadenas productivas de mayor potencialidad, para lograr no sólo su rentabilidad, sostenibilidad y la capacidad de generar ingresos y autoempleos dignos, sino precisamente su articulación sinérgica con una planeación estratégica del desarrollo económico local. Lo mismo debe decirse con respecto a la promoción de la empleabilidad, que requiere lograr desarrollar una oferta de trabajo calificada que responda a las necesidades de mano de obra de las cadenas y sectores de mayor potencialidad.

### **Con respecto al Proceso y al Modelo de Gestión**

Teniendo en cuenta que el reglamento recientemente diseñado constituye un buen instrumento que seguramente contribuirá a hacer más eficiente el modelo de gestión, se recomienda que en éste se definan con mayor precisión las funciones del gerente de la SENAMI, el funcionamiento y articulación con el nivel nacional de las mesas de coordinación existentes a nivel territorial y que se revise lo establecido en cuanto a la transferencia de recursos a los GADs a través de los ministerios con los cuales los GADs deberán firmar convenios. En la implementación del PC en su próximo año, debe no sólo respetarse la labor de las coordinaciones provinciales, sino fortalecerla, evitando la creación de situaciones que las deslegitime o desgaste ante los actores territoriales.

Para seguir avanzando en la interagencialidad es recomendable mantener los esfuerzos en este frente y que el diseño de la estrategia de comunicación del PC se constituya en una buena oportunidad para fomentar el trabajo interagencial y la coordinación con y entre los ministerios, a lo cual contribuye el hecho de que será financiada con recursos provenientes de las agencias. Para hacer más eficiente el modelo de gestión es necesario agilizar los procedimientos administrativos y se deben tomar medidas anticipadas para que el traslado de la SENAMI a la provincia de Cañar no genere traumatismos y un retroceso en lo ya ganado en materia de coordinación y de gestión.

Para fortalecer el nivel de apropiación del PC y el grado de satisfacción con el PC de las provincias, particularmente de Azuay y Loja, se recomienda acoger sus sugerencias (que nos escuchen, que nos tengan en cuenta), para lo cual la estrategia de socializar el nuevo POA a nivel territorial y definir un plan de trabajo para cada provincia es un paso muy importante. Para esto también es muy recomendable aumentar la presencia de las agencias en la zona de intervención, no solamente a través de sus consultores, quienes deben presentarse de parte del PC-JEM y ser objeto de un seguimiento más sistemático.

Es recomendable que el Oficial de M&E aumente sus labores de seguimiento en la zona de intervención y elabore un plan de trabajo con actividades de monitoreo estratégicas. Igualmente, hacer realidad la definición de indicadores del PC de acuerdo con las metas del PNBV en coordinación con SENPLADES y la SETECI, significará un gran logro del PC, por lo que se recomienda no descuidar esta iniciativa.

La evaluación formativa de las diferentes intervenciones es fundamental, particularmente de aquellas que son estratégicas. Se recomienda que el seguimiento al PNFPEES sea muy cuidadoso, para identificar de manera oportuna las fortalezas y debilidades que presente este producto estratégico del modelo de intervención, así como evaluar los resultados de los programas de capacitación dirigidos a los jóvenes una vez que culminen.

### **Con respecto al logro de Resultados y la Sostenibilidad del PC**

Para aumentar la eficacia del PC en primer lugar se requiere fortalecer el nivel de apropiación del MRL y del MIES. La actualización que se tiene prevista del Plan Nacional de Empleo Juvenil es muy pertinente, así como recomendable impulsar su aplicación en la zona de intervención.

Es importante que se logre una adecuada cadena de resultados y sincronización en los productos 1.2., 1.3, 1.4 y 1.5 dirigidos a la promoción de la empleabilidad y la empresariedad juvenil. Garantizar la asistencia técnica a los emprendimientos, no solo en los aspectos empresariales, sino técnicos y de productividad, es fundamental. Es necesario diseñar una estrategia para la empleabilidad que vaya más allá de los talleres ABT que se dirigen a jóvenes que han tenido acceso a la educación superior, de tal manera que se ofrezca una respuesta adecuada a los jóvenes de las zonas de intervención que no han tenido esta oportunidad. Dado que las evidencias disponibles indican que las mujeres jóvenes son las más afectadas por el desempleo, el PC debe priorizarlas.

Aunque es recomendable que la mayoría de los emprendimientos juveniles se articulen a las cadenas y sectores de mayor potencialidad, también deben tenerse en cuenta los intereses de los jóvenes y no limitar su creatividad, de tal forma que se apoyen aquellas ideas de negocios que demuestren su viabilidad técnica y financiera. Aunque sin duda el estímulo a la asociatividad es muy recomendable, debe tenerse en cuenta que por el ciclo de vida de los jóvenes, sus asociaciones y organizaciones se caracterizan por la transitoriedad, lo que amenaza la sostenibilidad de sus emprendimientos. Por eso no es conveniente forzar la asociatividad, sino generar condiciones para que se adquieran las competencias y actitudes necesarias para el trabajo colectivo y cooperativo.

Es importante lograr que el MIES, a nivel nacional y a nivel local, participe más decididamente en este frente de trabajo, de modo que a través de su vinculación activa se logren fortalecer sus capacidades institucionales. De hecho, aumentar el conocimiento sobre la realidad y las características de los jóvenes de la zona de intervención es altamente recomendable, así como lograr una sincronía entre el desarrollo de las capacidades juveniles, que probablemente se traduzca en prácticas de exigibilidad de derechos, con el fortalecimiento institucional.

Para garantizar la sostenibilidad del PC, se requiere aumentar el nivel de apropiación de los GAD, particularmente en Loja y Azuay. Lograr que los temas y objetivos del PC queden incorporados en los nuevos Planes de Desarrollo que los GADs deberán diseñar en el 2011 es altamente recomendable y puede contribuir a la sostenibilidad de las estructuras y estrategias de intervención del PC.



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

**“JUVENTUD, EMPLEO Y MIGRACIÓN PARA REDUCIR LA INEQUIDAD  
EN ECUADOR”**

**POR: JUANA HENAO**

**Marzo de 2011**

# CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1. Antecedentes, propósito y naturaleza de la evaluación.....	5
1.2. Objetivos de la evaluación.....	6
1.3. Metodología y desarrollo del proceso evaluativo.....	7
1.4. Factores condicionantes y limitaciones.....	10
<b>2. EL PROGRAMA.....</b>	<b>11</b>
2.1. El Contexto del Programa.....	11
2.2. La estrategia de intervención y la teoría del cambio.....	15
2.3. La implementación.....	20
2.3.1. Fase de Arranque.....	20
2.3.2. Fase de consecución de resultados.....	22
<b>3. NIVELES DE ANÁLISIS.....</b>	<b>23</b>
3.1. El Diseño.....	23
3.1.1. Pertinencia del Programa.....	24
3.1.2. Apropiación de los Actores Nacionales.....	27
3.2. El Proceso: Eficiencia del Modelo de Gestión.....	<b>28</b>
3.2.1. Los recursos humanos.....	28
3.2.2. Dirección, coordinación e interagencialidad.....	31
3.2.3. Apropiación de los actores locales durante el proceso.....	34
3.2.4. La ejecución financiera y los procedimientos administrativos.....	35
3.2.5. Monitoreo y evaluación.....	37
3.2.6. La estrategia de comunicación.....	38
3.3. Los Resultados.....	<b>39</b>
3.3.1. Eficacia en el logro de los Resultados y Productos.....	40
a. Componente 1.....	40
b. Componente 2.....	43
c. Componente 3.....	45
3.3.2. La Sostenibilidad.....	46
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>48</b>
4.1. Conclusiones.....	48
4.2. Recomendaciones.....	55
<b>5. ANEXOS</b>	<b>62</b>

## INDICE DE ANEXOS

<b>Anexo 1:</b> Agenda inicial de la visita.....	63
<b>Anexo 2:</b> Agenda desarrollada.....	64
<b>Anexo 3:</b> Relación de personas entrevistadas.....	66
<b>Anexo 4:</b> Asistentes a la primera reunión con el Grupo de Referencia de la evaluación.....	68
<b>Anexo 5:</b> Relación de documentos revisados.....	69
<b>Anexo 6:</b> Asistentes a la sesión de debriefing del Grupo de Referencia.....	70

## SIGLAS

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo  
**ADEL:** Agencia de Desarrollo Económico Local  
**ART:** Articulación de Redes Territoriales  
**CNNA:** Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia  
**CORPODET:** Corporación para el Desarrollo Territorial de Loja  
**F-ODM:** Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio  
**GADs:** Gobiernos Autónomos Descentralizados  
**GAP:** Gobierno Autónomo Provincial  
**IEPS:** Instituto de Economía Popular y Solidaria  
**INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
**INFA:** Instituto de la Niñez y la Familia  
**MANUD:** Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**MCDS:** Ministerio Coordinador del Desarrollo Social  
**MIES:** Ministerio de Inclusión Económica y Social  
MINTUR= Ministerio de Turismo  
MIPRO= Ministerio Coordinador de la Productividad  
**M&E:** Monitoreo y Evaluación  
**MRL:** Ministerio de Relaciones Laborales  
**OCR:** Oficina del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas  
**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio  
**OIM:** Organización Internacional de las Migraciones  
**OIT:** Organización Internacional de Trabajo  
**OMT:** Organización Mundial de Turismo  
**PCs:** Programas Conjuntos  
**PC-JEM:** Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración  
**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PNFPEES:** Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria  
**PNBV:** Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir  
**SECAP:** Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional  
**SETECI:** Secretaría Técnica de Cooperación Internacional  
**SENAMI:** Secretaría Nacional del Migrante  
**SENPLADES:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador  
**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas  
**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Antecedentes, propósito y naturaleza de la evaluación

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

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

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

Dentro de este marco, el Programa *“Juventud, empleo y migración para reducir la inequidad de Ecuador”* (PC-JEM) tiene como finalidad contribuir a la creación de un entorno favorable para la generación de empleo digno especialmente dirigido a la población joven, la que en el caso del Ecuador, soporta los más altos niveles de subempleo y desempleo y precarias condiciones laborales, lo que junto con otros factores, motiva su migración. El PC-JEM se está implementando en dos niveles: a nivel nacional, a través del trabajo conjunto con varios ministerios y entidades del gobierno ecuatoriano relacionados con los temas de juventud, empleo y migración: la SENAMI, que actúa como principal asociado y líder del PC, el MCDS, el MRL, el MIES y la SENPLADES, entre otros; y a nivel local, en tres provincias del país -Azuay, El Oro y La Loja- y doce municipios (cuatro por provincia<sup>1</sup>), en donde el desempleo juvenil y el fenómeno migratorio son significativos. En PC-JEM se viene implementando con el apoyo de cinco agencias del

---

<sup>1</sup> En Azuay: Cuenca, Nabón, Santa Isabel y Girón; en Loja: Saraguro, Loja, Catamayo y Gonzanamá y en El Oro: Machala, Pasaje, Santa Rosa y Zaruma.

SNU: UNICEF, PNUD, OIT, OIM y UNFPA, siendo UNICEF la agencia líder.

El PC marcha simultáneamente con otros tres programas apoyados por el F-ODM: el PC de “Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” de la ventana de Gobernanza Económica Democrática; el “Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní” de la ventana de Medio Ambiente y Cambio Climático; y el Programa “Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social” de la ventana de Cultura y Desarrollo. Los dos últimos programas ya fueron objeto de evaluación intermedia. Por otra parte, dentro de la Estrategia de M&E del F-ODM, Ecuador es un país focal seleccionado para adelantar un estudio de caso en el que la unidad de análisis de la evaluación es el país y por ello cuenta con un Coordinador de M&E de los PCs que labora en la Oficina del Coordinador Residente, dentro de la cual existe una persona responsable del desarrollo de acciones de comunicación e incidencia política en torno al logro de los ODM.

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

## **1.2. Objetivos de la evaluación**

De acuerdo con los TDR, la evaluación se orienta hacia el logro de los siguientes OBJETIVOS:

- ❖ Valorar la calidad del diseño y la coherencia interna del Programa, su coherencia externa con el UNDAF (MANUD) y con las Estrategias Nacionales de Desarrollo, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra.
- ❖ Valorar el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en lo que se refiere a la planificación, la interagencialidad y la coordinación con los actores nacionales y con los otros Programas Conjuntos, así como en lo que respecta a la ejecución de los recursos asignados para su implementación, el monitoreo y evaluación y la estrategia de comunicación e incidencia, con miras a revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo interagencial en el marco de “One UN”.

- ❖ Valorar el grado de eficacia del programa en cuanto al logro de los productos que permiten generar los efectos esperados en los participantes, así como su contribución a los propósitos de la ventana temática en la que se inscribe y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y/o nacional.

### **1.3. Metodología y desarrollo del proceso evaluativo**

Dado el carácter intermedio y formativo de la presente evaluación, se optó por utilizar una estrategia metodológica de carácter cualitativo y se propuso trabajar con un enfoque participativo que se aplicó en la amplia conformación del Grupo de Referencia que discutió los TdR de la Evaluación y participó en la elaboración de la agenda de la visita y en la selección de los informantes clave. Por las condiciones concretas del PC en Ecuador, el ejercicio evaluativo utilizó predominantemente entrevistas bilaterales de la evaluadora con distintos actores del programa, sin la participación de actores comprometidos con la ejecución del PC, pues se consideró que este procedimiento contribuía a asegurar la validez y confiabilidad de la información. Para lograr esto último, adicionalmente se aplicaron procedimientos de triangulación de fuentes (actores) y métodos (entrevistas, reuniones con jóvenes y revisión de documentos o fuentes secundarias), así como la triangulación interna, por medio de la cual se analiza la posición social y las motivaciones de los informantes que pueden influir en el contenido de los testimonios que ofrecen<sup>2</sup>.

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

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

Esta primera fase tuvo como propósito obtener un conocimiento inicial del PC, establecer los primeros acercamientos con su unidad de coordinación y definir concertadamente los objetivos y la agenda de la evaluación, de acuerdo con las orientaciones y pautas brindadas por el Secretariado del F-ODM. Para ello el Fondo inicialmente suministró los documentos básicos sobre el Programa y posteriormente puso en contacto a la consultora con el Coordinador del PC y con el Oficial de M&E de los PC de la OCR. A partir de este contacto, y después de haber revisado los documentos facilitados por el Secretariado del F-ODM, se solicitaron nuevos documentos al Coordinador del PC y al Oficial de M&E. Si bien la mayoría de los documentos específicos que se pidieron fueron suministrados, no se enviaron otros documentos producidos por el PC y que hubieran permitido ver con mayor precisión sus avances y productos concretos. Con la información disponible se elaboró y envió el informe de gabinete que incluyó sugerencias para la elaboración de la agenda de la visita al país. El Secretariado revisó rápidamente el informe y lo envió al Grupo de Referencia, el cual no hizo comentarios sobre su contenido. Por último, el Grupo de Referencia envió los TDR concertados internamente, resaltando los principales temas de interés, y elaboró una agenda detallada de la visita, frente a la cual la evaluadora solicitó la inclusión de más actividades, lo cual fue acogido. Cabe agregar que durante esta fase, tanto el Coordinador del PC

---

<sup>2</sup> Henao, J. (1.996) *La investigación Cualitativa. Su perspectiva epistemológica y metodológica*. Santa Fe de Bogotá: Universidad de los Andes.

como el Oficial de M&E, brindaron su apoyo para facilitar la estadía y los desplazamientos de la evaluadora en el país (información sobre algunas características del contexto, reserva de tiquete, teléfonos de contacto, etc).

### **1.3.2. Conocimiento del PC en el terreno**

Para obtener un conocimiento del PC en el terreno y lograr los objetivos de la evaluación se realizó una visita al país entre el 13 y el 24 de febrero del 2011 y se dedicaron 10 días completos a la obtención de información a través del contacto directo con los actores nacionales y locales y visitas de un día a las ciudades de mayor población de las tres provincias focalizadas por el PC: Loja (Loja), Cuenca (Azuay) y Machala (El Oro).

La visita se realizó en un 80% de acuerdo con la agenda planeada (Anexo 1). Este porcentaje se debe, por una parte, a que algunas actividades no se pudieron realizar (particularmente en Loja), y por otra, a que se incluyó una entrevista no prevista con uno de los ministerios a nivel nacional (MRL), una entrevista adicional con el Coordinador del PC para analizar el nuevo POA, así como una visita a uno de los cantones de la provincia de El Oro, no planificada previamente (Anexo 2, agenda desarrollada). Durante el desarrollo de la visita se contó permanentemente con el apoyo del Oficial de M&E de la OCR, así como con la colaboración y abierta disposición del Coordinador del PC, quienes brindaron su apoyo para facilitar el contacto con los informantes claves y realizaron una introducción adecuada con ellos para la realización de las entrevistas. Adicionalmente, aprovecharon los múltiples espacios de interacción para discutir cuestiones relativas al contexto en el cual se ejecuta el Programa.

La organización y desarrollo de la agenda de la visita tuvo la siguiente secuencia: los dos primeros días se dedicaron a entrevistas con personas de entidades del nivel nacional claves, como la agencia líder del PC (UNICEF), AECID, la SETECI, la SENAMI, el PNFPEES y la OCR (Anexo 3, relación de personas entrevistadas), y se realizó la primera sesión de trabajo con el Grupo de Referencia (Anexo 4, asistentes). En esta sesión se detectó que sus integrantes no habían leído el Informe de Gabinete, se discutió la Teoría del Cambio del Programa y se recogieron preguntas y los principales puntos de análisis alrededor de los cuales el Grupo de Referencia tenía mayores expectativas con respecto a la evaluación. Debe señalarse que el informe de gabinete sí fue leído por el Coordinador del PC, por el Oficial de M&E y por los representantes de las agencias vinculadas al PC, y que fue bien recibido.

Los siguientes tres días se concentraron en la visita a la zona de intervención, la cual se realizó con el acompañamiento del Oficial de M&E, el responsable del PC en la SENAMI y el Coordinador del PC-JEM, quien, por sus múltiples ocupaciones, solamente acompañó la misión durante la visita a Loja. En las ciudades visitadas se tuvieron entrevistas con representantes de entidades nacionales desconcentradas, como la SENAMI, SENPLADES y MIES, así como con representantes de los GADs, tanto provinciales como cantonales, si bien en Loja no se tuvo contacto con actores de los municipios seleccionados y, en general, la agenda desarrollada durante la visita a esta provincia fue muy apretada, por un retraso del vuelo Quito-Loja, y porque se había fijado una entrevista en la ciudad de Cuenca con el viceprefecto del GAP de Azuay al final de ese día, quien había participado en el diseño del PC-JEM como funcionario de la

SENAMI y en el momento de la evaluación actuaba como responsable del PC-JEM dentro de la prefectura, pero por motivos de viaje solamente podía conceder la entrevista ese día. Teniendo en cuenta el tiempo de desplazamiento entre Loja-Cuenca, las actividades en Loja se vieron afectadas. Adicionalmente, se realizaron reuniones con grupos de jóvenes en Loja y Machala y en Cuenca se sostuvo una entrevista con un representante de la Casa de la Juventud. Dado que los desplazamientos entre las provincias se hicieron por vía terrestre, durante su desarrollo se pudieron realizar entrevistas con autoridades de algunos gobiernos de los cantones seleccionados, especialmente en la provincia de Azuay (Girón y Santa Isabel). Es importante agregar que en Machala se pudo sostener una entrevista con la coordinadora provincial del PC en El Oro, lo que no fue posible en Loja, por falta de tiempo, ni en Azuay, pues el coordinador había renunciado recientemente.

Después de la visita a la zona de intervención se tuvo una reunión de cuatro horas con el Coordinador del PC y la evaluadora tuvo tiempo para revisar las notas de campo e iniciar la lectura de documentos que le fueron suministrados durante la visita (Anexo 5, documentos revisados). Los últimos tres días de la misión se realizaron entrevistas con los responsables del PC-JEM de cada una de las agencias, así como con representantes de algunos ministerios (MRL, MIES), con los que no se alcanzó a tener contacto en los dos primeros días. La misión finalizó con una sesión de debriefing con el Coordinador Residente del SNU y otra con el Grupo de Referencia de la evaluación (Anexo 6, asistentes). En esta última sesión, además de presentar una síntesis preliminar de los principales hallazgos, se distribuyó un diagrama que ilustra los diferentes productos del PC que se buscan tanto a nivel nacional como local, con el propósito de analizar sus interacciones, así como los productos estratégicos a los cuales se les debe conceder mayor atención. Aunque el análisis de las interacciones no se alcanzó a realizar, con el Coordinador del PC se habían discutido previamente y el Subsecretario de Ciudadanía, Participación y Solidaridad de la SENAMI al finalizar la sesión entregó a la evaluadora su comprensión de estas interacciones y de los productos estratégicos<sup>3</sup>. Durante esta sesión los participantes hicieron comentarios sobre algunos de los resultados de la evaluación y manifestaron que la presentación efectuada fue muy propositiva y objetiva, que se había logrado captar la complejidad del PC y que había respondido a las expectativas.

### **1.3.3. Elaboración y revisión concertada del informe final**

La última fase de la evaluación se concentró en el análisis de toda la información primaria y secundaria obtenida en las fases anteriores y en la elaboración del informe final, el cual fue revisado por el Secretariado del F-ODM y, una vez aprobado, fue enviado al Grupo de Referencia del PC para su análisis y discusión. El Grupo de Referencia envió a la evaluadora sus comentarios al informe, solicitando la complementación y precisión de algunos apartes y datos, lo cual fue efectuado por la evaluadora. Con base en las recomendaciones de la evaluación y de las consideraciones propias del Comité de Gestión del PC y del Secretariado del F-ODM, el PC elaborará un plan de mejoramiento que contribuya a optimizar los resultados del programa, cumpliendo así con los objetivos de la presente evaluación.

---

<sup>3</sup> Ver Diagrama 2 en la página 19.

#### 1.4. Factores condicionantes y limitaciones

Varios factores contribuyeron a que el proceso evaluativo se desarrollara satisfactoriamente:

- ❖ La claridad y calidad de los TDR suministrados por el Secretariado del F-ODM.
- ❖ La positiva acogida de la evaluación por parte del Oficial de M&E de la OCR, del Coordinador y del Comité de Referencia del PC, que captaron el sentido del ejercicio evaluativo.
- ❖ El diseño de la agenda, particularmente en lo que se refiere a la secuencia de actividades, pues resultó muy conveniente que inicialmente se tuvieran entrevistas con entidades claves del nivel nacional, posteriormente se hiciera la visita a la zona de intervención y seguidamente se tuvieran las entrevistas con las agencias, lo cual permitió completar, verificar y precisar el contenido de la información obtenida con los actores territoriales.
- ❖ La selección de las personas a entrevistar, pues no fue sesgada y permitió recoger diferentes perspectivas y puntos de vista sobre el PC de informantes calificados que han participado directamente en la implementación del PC.
- ❖ El apoyo permanente del Oficial de M&E de los PC que, siendo un agente externo al Programa, demostró un alto grado conocimiento del mismo, suministró información valiosa sobre el PC como sobre el contexto nacional, y sirvió como interlocutor permanente, sugiriendo hipótesis explicativas de los resultados y recomendando matizar algunas valoraciones.
- ❖ La colaboración permanente de la Unidad de Coordinación del PC y el tiempo que concedió el Coordinador del PC a entrevistas con la evaluadora, con una actitud franca y abierta y libre de resistencias, las cuales suelen ser comunes en los procesos evaluativos.
- ❖ El compromiso de la SENAMI con el proceso evaluativo y el acompañamiento de su responsable durante la gira por las provincias.
- ❖ La buena disposición hacia la evaluación de los actores institucionales nacionales y locales, así como de los jóvenes, junto con la expresión abierta y franca de sus puntos de vista sobre el PC, particularmente de los actores del nivel territorial.

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

- ❖ La información limitada sobre el PC con la que se elaboró el Informe de Gabinete, debido a las características de los informes semestrales y a que no se enviaron con anticipación los diferentes documentos producidos por el PC y que dan cuenta de las actividades realizadas y del avance en sus productos. Esto ocasionó que durante la visita al país el esfuerzo de indagación se concentrara en identificar qué se había hecho, limitando un poco la exploración sobre cómo se había hecho y qué resultados o efectos había generado. Además, hizo que la revisión de la mayoría de documentos se iniciara durante la misión en el país y se concentrara en la fase de análisis y elaboración del informe, cuando hubiera podido distribuirse de manera más equitativa en las distintas fases de la evaluación y de manera preferencial en la fase inicial, para lograr construir una lectura más completa del PC antes de la visita al país.
- ❖ Las dificultades que se presentaron en el desarrollo de la agenda de la visita en la ciudad de Loja, durante la cual el tiempo para las entrevistas fue escaso, por lo que no se pudo entrevistar a la

coordinadora provincial, ni a representantes de los gobiernos municipales de los cantones seleccionados. Además, el número de jóvenes entrevistados fue reducido.

- ❖ Las distancias y el tiempo de desplazamiento entre las ciudades visitadas, que limitaron la posibilidad de entrevistar un mayor número de actores municipales, tanto institucionales como juveniles, así como el tiempo disponible para la realización de algunas entrevistas.

## 2. EL PROGRAMA

### 2.1. El Contexto del Programa

Con una población de 14.306.876 habitantes<sup>4</sup>, Ecuador es un país suramericano en el que los jóvenes entre los 15 y los 29 años representan alrededor de la cuarta parte de la población<sup>5</sup>. La Constitución Política de Ecuador de 2008, formulada por una Asamblea Nacional Constituyente y aprobada a través de un referendo, consagra para el país un Estado Social de Derecho y reconoce a los jóvenes no sólo como sujetos de derechos, sino como actores estratégicos del desarrollo<sup>6</sup>, hecho altamente significativo teniendo en cuenta que Ecuador se encuentra pasando por el bono demográfico. Se trata de un período de transición demográfica que constituye una ventana de oportunidad para promover el desarrollo humano juvenil, pues el alto peso de la población joven dentro de la estructura poblacional total se traduce en una baja tasa de dependencia demográfica, por la cual las relaciones de dependencia económica entre la población que está en edad de producir (15-60 años), con relación a la que no está en dicha capacidad (menores de 15 y mayores de 60), es altamente favorable para el país. Sin embargo, es una situación única en la historia de una población, que transcurre por un período de tiempo limitado (cuatro o cinco lustros) y que, en consecuencia, debe ser aprovechada promoviendo el desarrollo humano de los jóvenes.

Según el análisis de situación efectuado en el 2008 para diseñar el PC<sup>7</sup>, Ecuador es un país con una alta inequidad, rasgo que se mantiene en la actualidad a pesar de los esfuerzos efectuados en los últimos años dirigidos a su reducción.<sup>8</sup> Su historia política y económica de las últimas décadas mostraba un agotamiento de las políticas económicas de corte neoliberal que se habían adoptado a partir de 1992 y que venían de la mano con la ausencia de políticas sociales y un generalizado debilitamiento del Estado y del sistema democrático. Como consecuencia de la alta inestabilidad político-institucional vivida a lo largo de más de dos décadas, de la quiebra masiva del sistema financiero en el 2000, de la productividad

---

<sup>4</sup> Según el último censo de población y vivienda del 2010. Tomado el 25 de febrero de 2011 del sitio web: <http://www.inec.gob.ec/preliminares/somos.html>

<sup>5</sup> Encuesta de Condiciones de Vida. Quinta Ronda. 2005-2006. Tomado el 25 de febrero del sitio web: [http://www.inec.gob.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv\\_soc/con\\_vid](http://www.inec.gob.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/con_vid)

<sup>6</sup> Art. 39 de la Constitución Política de Ecuador. En: Nota Técnica del PC-JEM. p. 10.

<sup>7</sup> Nota Técnica del PC-JEM. Análisis de Situación. p. 6

<sup>8</sup> Según datos del 2010, la pobreza por ingresos es del 33%, siendo marcadamente mayor la rural (53%) que la urbana (23%), y el coeficiente de Gini a 2010 era de 0,51%. INEC – DIPES- MS. Indicadores de pobreza actualizados a junio de 2010. En: [http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu\\_est/est\\_soc/enc\\_hog/pobreza](http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/enc_hog/pobreza).

estancada o decreciente de una economía pequeña, abierta y dolarizada<sup>9</sup>, así como del alto endeudamiento externo, el país había visto reducir en un 30% su producto interno bruto (PIB), lo que había generado una expansión de la pobreza, altas tasas de desempleo y subempleo especialmente en la población juvenil, alta migración de nacionales hacia otros países, particularmente entre los jóvenes de 15 a 29 años y en el grupo de edad de 18 a 24 años, así como un deterioro general de los indicadores sociales. Si bien desde el 2007 el país ha gozado de estabilidad política y empezó a experimentar un crecimiento económico sostenido, el contexto en el cual se ha venido implementando el PC-JEM durante los años 2009 y 2010 se caracteriza por una dinámica de cambios legales y político-institucionales a los cuales ha tenido que adaptarse, así como por los efectos de la crisis financiera internacional de los últimos años.

En efecto, a raíz de la Constitución del 2008 y de la aprobación del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), en Ecuador se adoptó un nuevo modelo de desarrollo, se está construyendo una nueva arquitectura del Estado, se ha producido un aumento notable del sector público y un incremento considerable del gasto público, en el marco de un proceso de democratización y de promoción de prácticas ciudadanas orientadas no sólo a la defensa y el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución, sino a la participación responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>10</sup>.

Adicionalmente, la Constitución Política dio impulso a la descentralización y el artículo 279 definió un sistema nacional descentralizado de planificación participativa. De modo que en la actualidad el país se encuentra implementando un decidido proceso de descentralización que hace énfasis en la autonomía de los entes territoriales bajo un nuevo Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en el 2010, el cual ha introducido cambios en los procesos de planeación del desarrollo territorial y ha producido una redefinición de roles y competencias de las entidades nacionales, así como en los gobiernos provinciales y municipales, particularmente en materia de desarrollo económico, el cual hoy en día es competencia de los gobiernos provinciales. Más aún, dentro de las estrategias del PNBV se encuentran el desarrollo y el ordenamiento territorial, la descentralización y la desconcentración, así como el poder ciudadano y el protagonismo social. Al finalizar el 2010 se aprobó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el cual plantea una estructura presupuestaria por resultados más que por proyectos y promueve la participación en los procesos de planeación del desarrollo. De este modo, en el 2011 los gobiernos provinciales y municipales deberán formular sus nuevos planes de desarrollo y los presupuestos para el 2012, lo que crea una gran oportunidad de incidencia para el PC-JEM.

Otro elemento significativo del contexto del PC es la formulación de una nueva política de cooperación internacional, en armonía con el Objetivo 5 del PNBV que busca garantizar la soberanía y la paz. En septiembre de 2009 el gobierno ecuatoriano suscribió la Declaración de París y en el PNPV, para el Objetivo 5 fijó como meta lograr que en el 2013 el 60% de los flujos de cooperación estén contabilizados en el presupuesto nacional. Dentro de esta nueva política, la SETECI, en coordinación con SENPLADES, ha

---

<sup>9</sup> El año de transición a la dolarización oficial fue el 2000, a raíz de la crisis del sistema financiero y de otros factores.

<sup>10</sup> Objetivo 10 del PND. En: Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional y e Intercultural. SENPLADES.

venido promoviendo la alineación de la cooperación bilateral y multilateral a las prioridades y políticas nacionales, el registro de las iniciativas de los cooperantes dentro del sistema nacional de programas y proyectos de la SENPLADES, la transferencia de los recursos financieros al presupuesto del Ministerio de Finanzas en una cuenta única destinada para ello, así como la ejecución nacional, evitando la existencia de unidades paralelas de implementación de programas y proyectos. Igualmente, viene haciendo énfasis en el monitoreo y la evaluación y en la rendición de cuentas de la cooperación internacional, en armonía con el propósito general de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En el campo de las relaciones internacionales, además de buscar la soberanía nacional, Ecuador defiende el concepto de ciudadanía universal y reivindica el derecho a la libre movilidad humana, lo cual hace que su política migratoria, formulada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, tenga un enfoque de garantía de derechos, tanto para los inmigrantes como para los emigrantes, y se desarrolle de acuerdo con el principio de interculturalidad.<sup>11</sup> Para su aplicación creó la SENAMI, una institución joven que en septiembre de 2010 cumplió tres años de labores, fecha en la que rindió cuentas ante los ciudadanos del país. Si bien dentro de sus objetivos se encuentra alentar la permanencia de los ecuatorianos en el país y contribuir a generar las condiciones que hagan posible el retorno voluntario de las personas emigradas, su enfoque frente a la emigración no es el de la prevención, lo que marca de manera importante las acciones del PC en el tema migratorio.

Un instrumento utilizado por la SENAMI para el logro de estos objetivos es la Banca del Migrante, dirigida al financiamiento de emprendimientos de personas vinculados a procesos migratorios, tanto como inmigrantes o como retornados. Recientemente, el gobierno nacional tomó la decisión de concentrar todos sus instrumentos de financiación de iniciativas económicas populares dentro del PNFPEES, el cual, por su eficiente y eficaz desempeño, se transformará en una corporación. Adicionalmente, de manera coherente con la estrategia de desconcentración fijada en el PNPV, el gobierno tomó la decisión de trasladar la sede principal de la SENAMI a la provincia de Cañar y localizarla en la ciudad de Azogues, lo que se producirá a mediados del 2011. Si bien la provincia de Cañar limita con la de Azuay y se encuentra cercana a la zona de intervención, lo que favorece la operación del PC a nivel local, el cambio está demandando tiempo y concentrando la atención de los directivos y funcionarios de la SENAMI en su implementación. Sin duda, este cambio creará un nuevo escenario para el PC en materia de coordinación y comunicación entre los distintos actores del nivel nacional, teniendo en cuenta que la SENAMI lidera el PC.

En el terreno económico, la economía nacional que venía creciendo de manera sostenida desde el 2007 a raíz del boom petrolero, se vio afectada por la reciente crisis financiera internacional, particularmente en el 2009. La crisis económica mundial incidió en el sector externo por la caída de los precios del petróleo y la reducción de las remesas de los emigrados y de la inversión extranjera, y en el sector

---

<sup>11</sup> La interculturalidad es un concepto que va más allá del de multiculturalidad, plasmado en la constitución de muchos países, entre ellos los latinoamericanos. La interculturalidad supone una relación entre grupos humanos con culturas distintas, pero que se da desde posiciones de igualdad. El concepto mismo exige la no existencia de asimetrías debidas a relaciones de poder y asume que la diversidad es una riqueza. Esta interculturalidad constituye una necesidad vital para las sociedades que quieran ser culturas democráticas.

interno produjo una contracción de la actividad productiva.<sup>12</sup> Los datos oficiales indican que en el año 2009 el PIB creció un 0.36%, mostrando un estancamiento de la economía, aunque en el 2010 el crecimiento del PIB fue de 3.7%<sup>13</sup>.

Dentro de este contexto macroeconómico, Ecuador presentó un aumento sustancial del gasto social corriente y de inversión a partir del 2007, el cual no tiene antecedentes en la historia del país. En efecto, mientras que el gasto social en el 2006 fue del 4% del PIB, en el 2009 fue del 6%. Por su parte, la inversión aumentó un punto porcentual con relación al PIB, lo que representa cerca de 500 millones de dólares. Los Ministerios que conforman el frente social son los de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Vivienda y Desarrollo Urbano, Relaciones Laborales y la Secretaría Nacional del Migrante. Como se ve, los tres ministerios con los que se viene implementando el PC-JEM son parte de este frente social y han presentado un incremento significativo en sus presupuestos de gasto social e inversión, particularmente el MIES, responsable del otorgamiento del Bono de Desarrollo Humano, un subsidio dirigido a personas en condiciones de pobreza que en la actualidad asciende a 35 dólares mensuales. Si bien el gasto social corriente no disminuyó durante la crisis, sí lo hizo la inversión, aunque el MIES fue el único ministerio que conservó la tendencia creciente, debido a que el Bono de Desarrollo Humano se incrementó en 25 dólares a principios de 2009<sup>14</sup>. En la actualidad, este ministerio está buscando transformar este bono en una modalidad de crédito que actúe como capital semilla, mediante la asignación anticipada de la acumulación del bono de uno o dos años, a aquellas personas que deseen realizar un emprendimiento.

Dentro de esta dinámica de cambio, también deben considerarse las nuevas normas y regulaciones laborales introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente que dio lugar a la Constitución de 2008. Dentro del conjunto de regulaciones laborales, uno de los grupos más importantes tiene que ver con las condiciones de trabajo y otro con la equiparación del salario mínimo, especialmente para el trabajo doméstico, los cuales tienen una relación directa con el mercado de trabajo<sup>15</sup>. El primer grupo buscó promover la estabilidad laboral, mejorar las condiciones salariales de las personas que laboran en el sector público, eliminar la tercerización e intermediación laboral y prohibió cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo, la contratación laboral por horas, así como remuneraciones inferiores a la básica mínima unificada, entre otros aspectos. Con respecto a la equiparación del salario mínimo legal, si bien se mantuvo el incremento anual diferenciado para los trabajadores en general, el servicio doméstico y los operarios de microempresas, las nuevas disposiciones favorecieron a los dos últimos, ya que en los últimos años quienes menores salarios recibían se han beneficiado de incrementos nominales mayores<sup>16</sup>.

Esta política salarial orientada al empleo digno y centrada en las relaciones laborales, la cual dio lugar a la nueva denominación del Ministerio de Trabajo y Empleo que pasó a ser el Ministerio de Relaciones

---

<sup>12</sup> Samaniego, Pablo. *Del boom a la crisis económica del 2009. Los canales de transmisión de la crisis en el sector social en el marco de una economía dolarizada*. MCDS-UNICEF. Quito, Marzo de 2010.

<sup>13</sup> Ministerio de Finanzas del Ecuador. Ob. Cit. p. 4.

<sup>14</sup> Samaniego, Pablo. Ob. Cit. pp. 36-37.

<sup>15</sup> Samaniego, Pablo. Ob. Cit. pp. 32-33

<sup>16</sup> Samaniego, Pablo. Ob. Cit. pp.33-34.

Laborales, podría llegar a tener un efecto negativo sobre la oferta de trabajo por el incremento de los costos laborales. No obstante, entre los años 2008, 2009 y 2010 la tasa de desempleo fue de 7.3%, 7.9% y 6.1%, respectivamente, mostrando un incremento en el 2009, año de la crisis, y un descenso en el 2010, lo que resulta altamente positivo y ubica a Ecuador como el segundo país de América Latina con más baja tasa de desempleo, después de Brasil (5.7)<sup>17</sup>. Sin embargo, las evidencias disponibles indican que con independencia del ciclo de la economía, en los últimos años se observa un incremento substancial de la tasa de desempleo en la población juvenil, particularmente en el grupo de edad de 18 a 24 años, en el cual, en el 2009 la tasa se ubicó en 18%, más del doble que la nacional. Las mujeres de este grupo de edad son las más afectadas por el desempleo, ya que en el 2007 su tasa fue de 16% y en el 2009 llegó al 37%.<sup>18</sup>

## 2.2. La Estrategia de Intervención y la Teoría del Cambio del Programa

Según el documento del PC, éste se encuentra estructurado en tres componentes interrelacionados que intentan responder a las causas que determinan los altos índices de desempleo, subempleo y migración juvenil existentes en Ecuador. Dentro de éstas se encuentran no sólo las condiciones de la economía en las últimas décadas y la desigual distribución de los ingresos, sino la falta de calificación, información, orientación y experiencia de los y las jóvenes que determina que tengan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral y hacerlo a través de un trabajo digno, junto con la ausencia de un entorno institucional robusto que garantice sus derechos y promueva su desarrollo humano. La desvinculación de la educación de las demandas del mercado laboral, el abandono al que se sometió al sistema nacional de capacitación y formación para el trabajo y la ausencia de sólidas políticas de inserción laboral o de programas que promueven la empresariedad de los y las jóvenes debido a las barreras de acceso al crédito, son algunos de los rasgos que caracterizan el entorno institucional.

De ahí que el PC haya propuesto, en primer lugar, un componente de **“Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles”** que a través de cinco productos busca contribuir a configurar un entorno local adecuado para la generación de empleo digno a través de una estrategia de promoción del desarrollo económico territorial con enfoque de desarrollo humano, con fuerte participación de la sociedad civil y del sector privado. “Por desarrollo económico territorial con enfoque de desarrollo humano se entiende un proceso orientado a identificar y posicionar de manera competitiva las potencialidades productivas de un territorio, para incidir en la erradicación estructural de la pobreza y en la superación de las inequidades sociales y de género. Partir de las fortalezas y potencialidades productivas contenidas en un territorio implica afianzar dinámicas económicas y sociales endógenas, fuertemente volcadas al reforzamiento de las capacidades humanas e institucionales, y la promoción de actividades económicas respetuosas del entorno ambiental y cultural en el que se desarrollan, fomentando de forma paralela el establecimiento de enlaces y encadenamientos productivos con iniciativas económicas que operan dentro de la región y en territorios vecinos”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ministerio de Finanzas del Ecuador. Ob. Cit. p. 9.

<sup>18</sup> Samaniego, Pablo. Ob. Cit. pp. 57-58.

<sup>19</sup> Nota Técnica sobre el PC-JEM. p. 13.

Los productos conjuntos de este componente, el cual tiene el mayor peso dentro del PC y el mayor volumen de recursos, son los siguientes:

**PC 1.1** GL comprometidos y con capacidad para la gestión del desarrollo económico territorial endógeno enfocados en políticas planes y presupuestos que promuevan el trabajo digno y emprendimientos económicos de jóvenes;

**PC 1.2** Instaladas, articuladas y fortalecidas las capacidades locales públicas, privadas y comunitarias de implementación de programas de capacitación y asistencia técnica para la generación de trabajo digno y emprendimientos económicos garantizando la certificación a través de universidades, colegios técnicos y otros organismos de formación profesional;

**PC 1.3** Creados y fortalecidos servicios financieros locales para emprendimientos económicos de jóvenes con énfasis en género, etnia y grupos vulnerables;

**PC 1.4** Establecido el acceso y vinculación con mercados potenciales y dinámicos para los emprendimientos de jóvenes que se impulsen en el marco del programa;

**PC 1.5** Tejido empresarial urbano y rural local coordinando con los servicios públicos de generación de empleo digno para la juventud.

En segundo lugar, el PC propone un componente de **“Políticas e institucionalidad para el empleo juvenil, inclusión socio - económica y migración”** que busca fortalecer y poner en marcha a nivel territorial las principales políticas nacionales relacionadas con el empleo, la inclusión socio-económica y la migración, articulándolas con los planes de desarrollo y los programas provinciales y municipales<sup>20</sup>. Los dos productos de este componente son:

**PC 2.1.** El Plan Nacional de Empleo Juvenil, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y las políticas de inclusión económica y social ejecutándose y articuladas con los planes y estrategias de desarrollo local y el Plan Nacional de Desarrollo;

**PC 2.2.** Fortalecidas las capacidades del MCDS, MRL, MIES y banca pública nacional para la descentralización, apoyo y ejecución articulada de las políticas enfocadas en empleo juvenil y migración.

Y en tercer lugar, el PC diseñó un componente de **“Ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud”**, que busca fortalecer las capacidades de los garantes y titulares de los derechos, particularmente de la juventud. Los productos de este último componente son:

---

<sup>20</sup> Dentro de estas se encuentran especialmente el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, el Plan Nacional de Empleo Juvenil y otros programas como Socio Joven, Socio Empresa y Mi Primer Empleo, y el Plan Nacional para la Prevención y Sanción contra la Trata de Personas actualizado en el 2010, los cuales se encuentran en armonía con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

**PC 3.1** Mejorado el marco normativo y reforzado la capacidad de las instituciones públicas de protección, defensa y restitución de los derechos de la población juvenil, especialmente en relación con sus derechos laborales y el hecho migratorio;

**PC 3.2.** Reforzada la capacidad de la población juvenil para el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos frente a las diferentes condiciones de inequidad;

**PC 3.3.** Fortalecida la capacidad del sector privado y trabajadores/as para asumir su rol como agentes de desarrollo territorial, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales de las y los jóvenes.

A partir del análisis de estos componentes y de los distintos productos que se buscan obtener en cada uno de ellos, se puede considerar que la teoría del cambio que fundamenta el PC, cuyo diagrama se presenta en la página siguiente, tiene como hipótesis de acción que si se desarrollan simultáneamente y de manera interrelacionada determinadas capacidades de los jóvenes, de las instituciones gubernamentales nacionales y locales y de la sociedad civil, se logra promover el desarrollo económico local, el desarrollo humano y un entorno institucional favorable, obteniendo como efecto final un aumento del empleo juvenil digno y una reducción de la migración.

Ahora bien, el esquema que se elaboró sobre las interacciones entre los distintos productos del PC durante la visita al país y que fue puesto a consideración del Grupo de Referencia y complementado por dos de sus miembros (Diagrama 2), coloca en el centro a los jóvenes, en tanto que población objetivo. Asimismo, indica la acción que realiza el PC tanto a nivel nacional como a nivel local, así como las principales conexiones y sincronías que deben existir entre estas dos esferas de acción y sus distintos productos.

El diagrama señala que a nivel nacional se despliegan todos los productos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones, pero dado que se busca que estas instituciones lleguen al nivel territorial, el producto 2.2. es estratégico, pues es aquel que se propone la articulación de las políticas nacionales con las locales. A nivel local se busca tanto el fortalecimiento de los gobiernos territoriales (provinciales y municipales), el desarrollo de capacidades juveniles y el fortalecimiento de la sociedad civil, que incluye el sector privado y sindical, para participar en el impulso al desarrollo económico local y la garantía de los derechos laborales de los jóvenes. Sin duda, el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las ADEL son estratégicos (P 1.1.), al igual que todos los productos dirigidos a la promoción de la empleabilidad y la empresariedad (.2., 1.3., 1.4 y 1.5) y al desarrollo de capacidades juveniles (P 3.2). Nótese que en el diagrama los productos 1.2., 1.3., 1.4 y 1.5 están estrechamente relacionados y además deben desarrollarse sincrónicamente y siguiendo una secuencia adecuada, de tal manera que no existan brechas de tiempo o desarticulaciones que puedan incidir, particularmente en el éxito de los emprendimientos juveniles. Por otra parte, si bien la estrategia de comunicación no constituye propiamente un producto del marco de resultados, juega un papel muy importante en la implementación del PC y debe contribuir a visibilizarlo y a complementar las estrategias de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades juveniles, tanto a nivel nacional como local.

**DIAGRAMA 1: Teoría del cambio del PC-JEM de Ecuador**

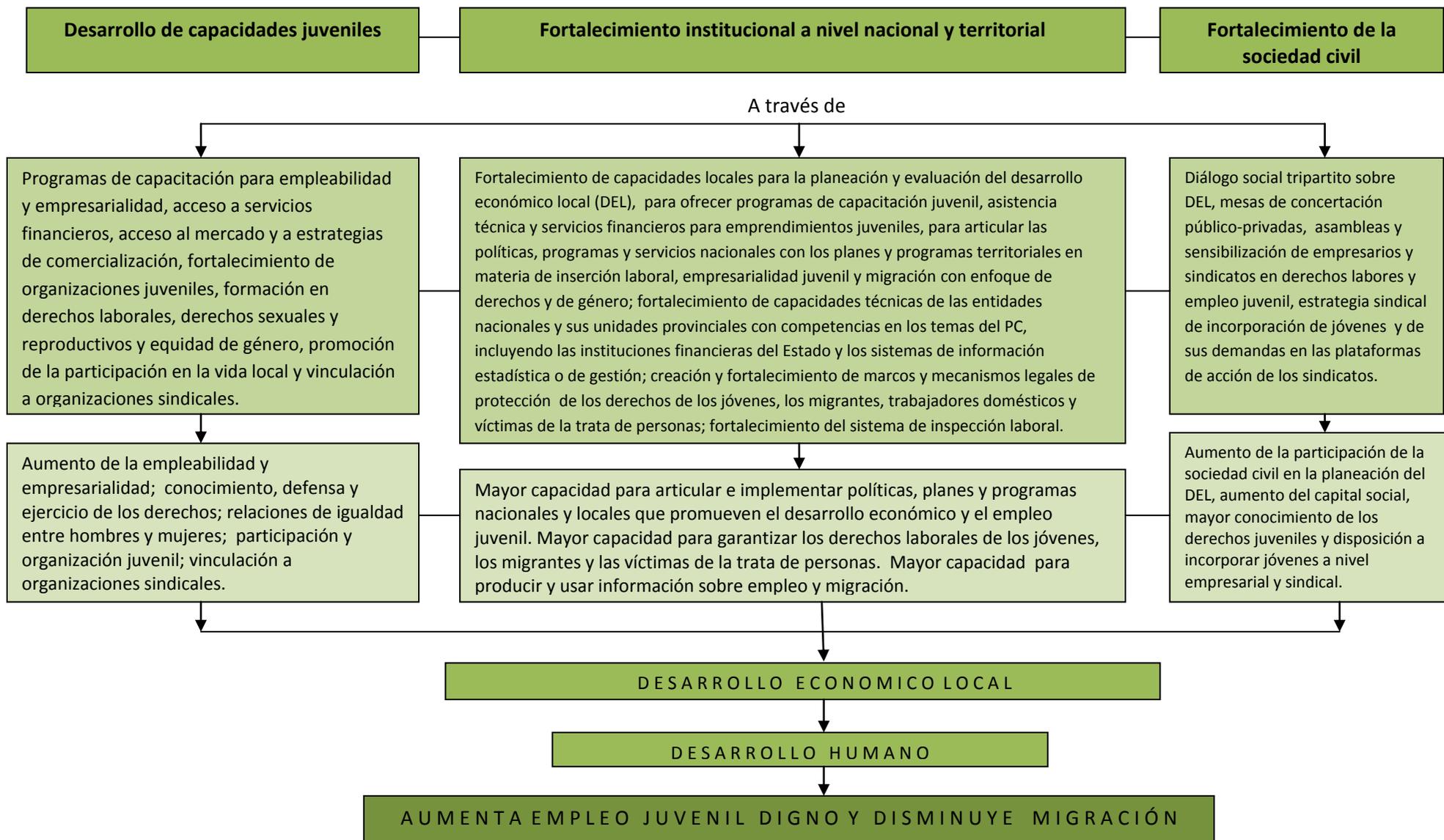
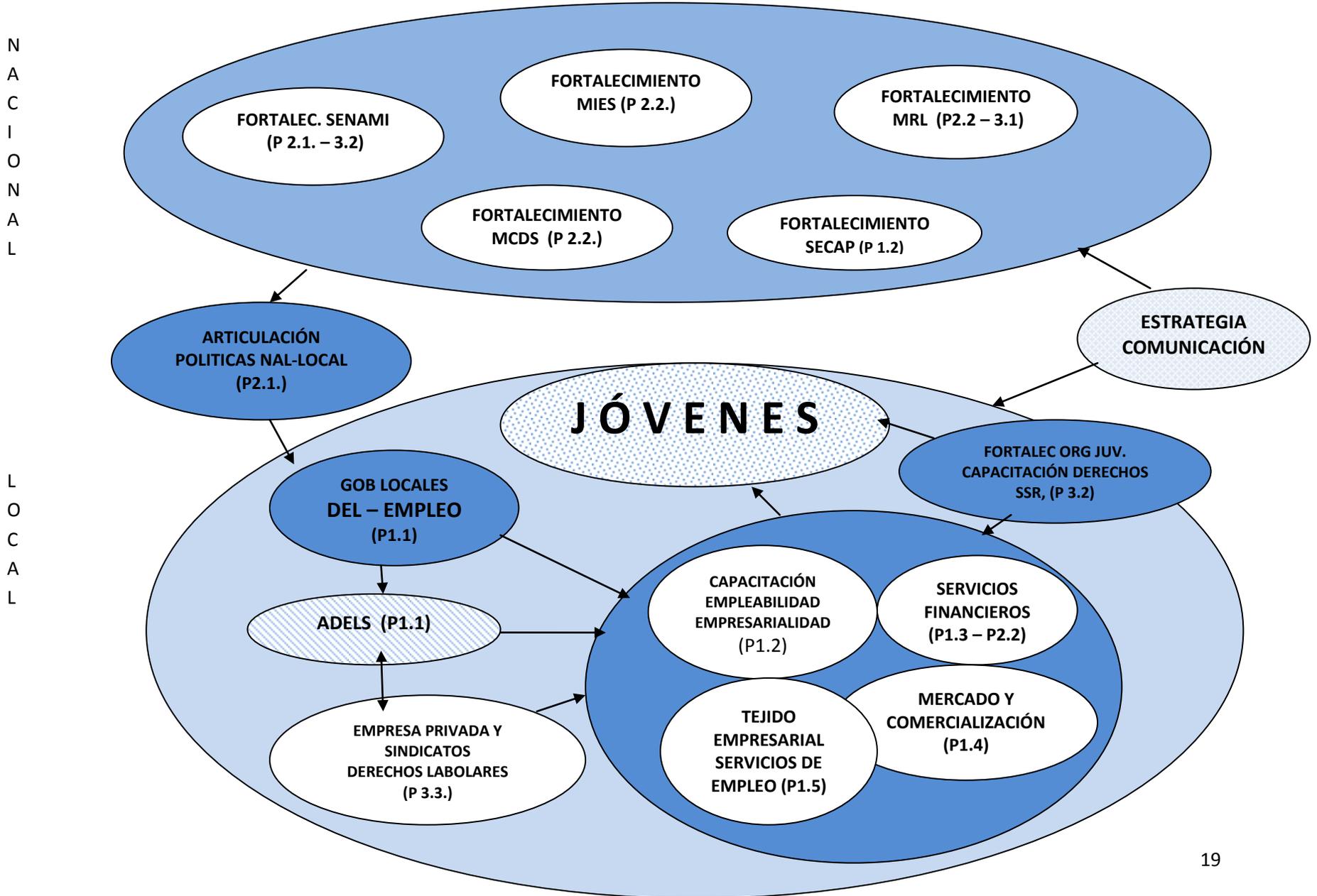


DIAGRAMA 2: Interacción de los productos del PC-JEM



## 2.3. La implementación del Programa

Según el diseño del PC-JEM, su implementación se realizará en tres fases consecutivas a lo largo de tres años, contados a partir de la fecha de la transferencia del primer desembolso del F-ODM que se realizó en Junio de 2009. Las fases son: una primera de *arranque* con una duración prevista de 3-4 meses, una segunda de *consecución de resultados* que comenzaría a partir del tercer mes de iniciado el programa y se prolongará hasta seis meses antes de su cierre formal, y una tercera de *consolidación y cierre*.

### 2.3.1. Fase de Arranque

Según lo previsto, esta fase comprendía la organización operativa y logística del programa, incluyendo la contratación del equipo técnico de la Unidad de Gestión, el equipamiento de las instalaciones del programa, la socialización del plan operativo, la suscripción de los compromisos correspondientes con las contrapartes nacionales y locales, así como la realización de la línea de base.

Así, durante esta fase se produjo inicialmente la construcción de acuerdos y compromisos básicos con la SEMANI, así como la selección y contratación del equipo técnico que integra la Unidad de Gestión, a través de procesos transparentes y competitivos en los que primaron los criterios técnicos. De hecho, el coordinador del PC tiene una buena formación académica, gran experiencia y experticia en el tema de empleo y emprendimientos, rasgos reconocidos por las agencias y las instituciones nacionales y locales y que se observaron claramente durante la visita al país. Sin embargo, la dotación logística de la Unidad de Gestión tuvo algunas demoras, así como la compra del vehículo del PC y la posibilidad de utilizarlo regularmente por la ausencia de un conductor propio, posibilidad que se dio solamente a partir de septiembre de 2010, limitando los desplazamientos dentro de la zona de intervención, cuya selección y delimitación específica no se previó como parte de la fase de arranque.

En efecto, una actividad no prevista para esta fase fue la selección de los doce cantones de las 3 provincias en los cuales se implementaría el PC, dentro de 50 posibles. Esto implicó no sólo un trabajo de investigación de las características de los cantones, sino también un proceso de concertación con los gobiernos provinciales con quienes se efectuaron los contactos y relacionamientos iniciales a nivel local. De hecho, dos aspectos caracterizan el proceso de selección de los cantones: por una parte, la participación de los actores locales dirigida a incorporar estrategias e iniciativas territoriales, así como a generar un sentido de apropiación y compromiso frente a la decisión tomada, para la cual se aprovecharon las instancias de diálogo ya existentes en los territorios, como las mesas de trabajo provincial apoyadas por el Programa ART-PNUD. Y por otra, la definición de criterios técnicos y estratégicos con base en los cuales se hizo la selección, dentro de los cuales se encuentran: 1)- La continuidad geográfica de los cantones para asegurar encadenamientos productivos, generación de redes y prácticas asociativas entre los cantones; y 2)- El perfil de los cantones en los siguientes indicadores: A- Socio-demografía aplicado al grupo meta (jóvenes entre 15-29 años), con énfasis en migración y empleo; B- Pobreza cantonal (y su impacto en la población joven); C- Potencial productivo

del cantón (cadenas productivas con potencial de desarrollo y generación de empleo); y D-Gobernabilidad en el cantón: gestión municipal, capital social e institucionalidad.<sup>21</sup>

Sin duda, la estrategia participativa y los criterios técnicos utilizados para la selección de los cantones fueron muy acertados, además de que incluyó un ejercicio de validación en cada provincia. Si bien el proceso se tomó cerca de tres meses (julio-septiembre de 2009), en la duración influyó el hecho de que en abril del 2009 habían sido electas las nuevas autoridades locales, las cuales se posicionaron en sus cargos en el mes de agosto. Aunque este hecho hizo que la fase de arranque se extendiera y que el momento de inicio de la implementación del PC fuera distinto en cada provincia por las particularidades de cada una, fue un factor favorable para el PC poder iniciar su implementación con mandatarios locales que tendrán continuidad a lo largo de su ejecución. Por otra parte, una vez que se seleccionaron los cantones, se procedió a elaborar la Línea de Base de PC cuyos resultados se validaron con los actores territoriales en los primeros meses del 2010.

Ahora bien, en lo que se refiere a la socialización y discusión del POA, por una parte, se realizaron jornadas de trabajo y planificación entre las agencias buscando que las actividades tuvieran un hilo conductor y asegurando un trabajo interagencial. No obstante, la duración de la fase de arranque del PC también se prolongó por arreglos al interior de las agencias, liberación de fondos y nominación de responsables para gestionar las actividades del POA que les corresponde. En lo que se refiere al trabajo con las contrapartes del Gobierno del nivel nacional, también se hicieron reuniones, no sólo para socializar el POA, sino también para ajustar algunas actividades a los desarrollos que las mismas instituciones habían hecho sobre los temas considerados en el POA, dado el tiempo transcurrido entre la formulación del programa y el inicio de su implementación. Por otra parte, los cambios legales y político-institucionales mencionados en la caracterización del contexto del PC hicieron que este proceso de concertación se prolongara mucho más tiempo de lo esperado, pues las instituciones estaban adaptándose al nuevo marco político-institucional, introduciendo cambios en su estructura (como en el caso del MRL) y tratando de responder a la ejecución de montos presupuestarios significativamente incrementados, esfuerzo que en la fecha de la visita al país aún se estaba realizando. Dado que en el POA del primer año se incluyeron actividades para el primer trimestre sin contar con la fase de arranque, desde los primeros meses el PC empezó a presentar un retraso en la ejecución que se fue acentuando progresivamente por los factores del contexto mencionados.

Por otra parte, en el marco de la nueva política de cooperación internacional, la SENPLADESI solicitó que el programa fuera regularizado mediante su registro en el banco de proyectos, lo cual tuvo que hacerse en un formato en línea diseñado por esta entidad. Dado que el formato exigía definir metas específicas del PC-JEM, se estableció una meta de generación de 3.000 empleos, sin duda, muy ambiciosa. Este trámite tuvo lugar entre mayo y julio 2010, tiempo durante el cual algunas actividades que debían ejecutar los propios ministerios, por ser ejercicio de su competencia, tuvieron que esperar para su arranque. Una vez obtenido

---

<sup>21</sup> PC-JEM. *Selección de cantones elegibles para la implementación del Programa "Juventud, empleo y migración para reducir la inequidad en Ecuador"*. s.f.

el dictamen favorable por parte de la SENPLADES, se tuvo que hacer la solicitud de espacios presupuestarios en la SETECI, para lo cual también habían otras condiciones que cumplir: aperturas de cuentas de Transferencias del Exterior ante el Ministerio de Finanzas, convenios de transferencias entre las agencias y los ministerios, los cuales a su vez requerían que el ministerio receptor hubiera superado una fase de análisis de capacidades de la cual depende la posibilidad de transferirle recursos financieros. Este tipo de trámites también tomaron tiempo y, en ocasiones, resultaron infructuosos, pues la aprobación del cupo no se consiguió, como ocurrió en una transferencia entre SENAMI y UNICEF. Incluso, en la fecha de la evaluación la SENAMI no contaba con este análisis de capacidades para recibir recursos del PNUD. De ahí que los procedimientos administrativos que realizados con el gobierno, en el marco de la nueva política de cooperación internacional y dentro del contexto de cambio institucional, también constituyen un factor que incidió en el arranque y en la ejecución del PC.

A nivel territorial el proceso de concertación y construcción de acuerdos fue aún más difícil y demorado, particularmente en la Provincia de Azuay, por el cambio de las competencias asignadas a los cantones y provincias por el nuevo marco normativo, concretamente en lo que atañe al desarrollo económico local. Esta situación generó conflictos entre el gobierno provincial y los alcaldes de los cantones seleccionados en la Provincia de Azuay, asociados también a divergencias ideológicas e intereses políticos. De hecho, durante la visita al país, en las entrevistas realizadas con algunos de estos alcaldes esta situación se percibió claramente, en el sentido de que los entrevistados manifestaron inconformidad con el involucramiento del gobierno provincial en el PC, que inicialmente había concebido su intervención a nivel municipal. Por otra parte, el GAP de Azuay también adoptó una posición muy fuerte frente a la alineación del PC a sus prioridades y políticas, lo que demandó un largo proceso de concertación por el tipo de expectativas de las autoridades de este gobierno. Tal como se reporta en el último informe semestral del PC, la posición del Gobierno Provincial de Azuay y las discrepancias con los gobiernos cantonales, demandaron una gran inversión de tiempo y esfuerzos para lograr la conciliación de posiciones necesaria para el arranque del PC, lo que se logró en el último trimestre del 2010. No obstante, en las provincias de El Oro y Loja los cambios legales e institucionales no generaron mayores complicaciones para la implementación del PC, el cual desde su inicio ha marchado de manera articulada con el desarrollo del Programa ART-PNUD en estas provincias. De hecho, en Loja y El Oro los municipios seleccionados para el PC-JEM también forman parte de la zona focalizada por este programa, lo que constituye una fortaleza.

### **2.3.2. Fase de Consecución de Resultados**

Según el diseño del PC, esta fase debía iniciar una vez se cumplieran las condiciones del arranque, después del tercer o cuarto mes. Se concentra en la puesta en marcha de las estrategias y actividades, en la coordinación con las contrapartes locales y nacionales y en el seguimiento periódico del proceso con el propósito de detectar oportunamente problemas que puedan presentarse e identificar las vías de solución. Aunque es claro que esta fase no inició en el cuarto mes, es difícil precisar la fecha exacta en que comenzó, dado que algunas actividades propias de la fase anterior aún se estaban desarrollando cuando se empezaron a realizar algunas de las planeadas para la consecución de los productos y

resultados del PC. De hecho, el modelo de gestión del PC se ha venido definiendo y ajustando durante esta fase, al igual que los roles de los distintos actores.

Aunque es evidente que existe un retraso en la ejecución del primer año programático previsto para 12 meses, ya que se ha extendido cerca de 20, durante esta fase en el primer año se avanzó en la realización de estudios que son fundamentales para la implementación de varios de los productos del PC, particularmente dentro del Componente 1, y se lograron otros productos de éste y de los otros dos Componentes, sobre los cuales se hará mención en la sección del informe dirigida a analizar la eficacia del PC. Cabe señalar que el trabajo directo con los y las jóvenes solamente se empezó a realizar en los últimos meses del 2010. No obstante, el inicio de las actividades de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades juveniles en Loja y El Oro se realizó a partir de la firma de un acuerdo y de un evento público en el que se hizo el lanzamiento de la propuesta de trabajo del PC-JEM liderada por los GAPs y con la presencia de las autoridades cantonales, de los ministerios participantes en el PC y de algunas organizaciones juveniles.

Ahora bien, es importante señalar que al finalizar el tercer semestre de implementación del PC, a raíz de una misión realizada por el Secretariado del F-ODM en octubre de 2010 en la cual recomendó un reajuste de la estrategia de intervención que mantuviera la esencia de la propuesta inicial frente al problema identificado<sup>22</sup>, se realizó una actualización de dicha estrategia a la luz de las lecciones aprendidas y como respuesta a la dinámica de cambios legales y políticos institucionales del país, actualización adecuadamente sustentada y que introduce ajustes pertinentes<sup>23</sup>. Sobre la base de este esfuerzo, a través de procesos participativos y de concertación entre las agencias y los aliados nacionales, entre diciembre de 2010 y febrero de 2011 se elaboró el POA para el segundo año programático, el cual introduce cambios en algunas actividades, las programa de manera coherente con lo logrado y teniendo en cuenta la cadena de resultados para los distintos productos, así como considerando lo aprendido y las necesidades de ajuste identificadas. Así, el nuevo POA logra delinear una ruta más adecuada para el segundo año programático, en el que se deberá acelerar la ejecución y concentrarse estratégicamente en algunos productos. Se tiene previsto efectuar una socialización del POA a nivel local, de tal manera que se haga una planificación específica para cada provincia.

### **3. NIVELES DE ANÁLISIS**

#### **3.1. El Diseño**

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

---

<sup>22</sup> Secretariado F-ODM. *Informe de Misión a Ecuador*. 25-30 de Octubre de 2010.

<sup>23</sup> PC-JEM. Actualización de la estrategia de intervención. Enero de 2011.

### 3.1.1. Pertinencia del Programa

Si se tiene en cuenta que el desempleo y la migración juvenil constituyen realidades importantes de la sociedad ecuatoriana que se encuentran asociadas, la pertinencia del PC es evidente, por cuanto responde a las necesidades del país. Igualmente, el diseño de los tres componentes del PC es coherente con la explicación que se hace del problema que se intenta resolver. Dado que tanto el desempleo como la migración juvenil obedecen a las condiciones socioeconómicas e institucionales del país, cabe preguntarse en qué medida el PC es la respuesta adecuada.

La teoría del cambio del PC tiene como hipótesis de acción que es necesario fortalecer las capacidades de los jóvenes y aumentar sus condiciones de empleabilidad, el emprendedurismo, sus capacidades organizativas, el conocimiento de sus derechos y su participación social y política con miras a lograr su incorporación al mercado laboral, al mundo productivo y a la comunidad política a la que pertenecen. Este enfoque de desarrollo humano es sin duda pertinente y necesario, pero no suficiente, pues la evaluación de programas similares ha mostrado que los jóvenes requieren un entorno en el que puedan desplegar estas capacidades y que los efectos en el corto, mediano y largo plazo de los procesos de capacitación y formación para el trabajo dependen de las condiciones socioeconómicas del entorno en las que viven.<sup>24</sup> De ahí que también se requiere intervenir dicho entorno, lo cual el PC pretende realizar a través del fortalecimiento de las capacidades de las institucionales del nivel nacional y local, para formular, articular e implementar políticas públicas y planes de desarrollo provincial y municipal que promuevan el empleo juvenil, la inclusión y la participación de los jóvenes y que contribuyan al desarrollo económico local, simultáneamente con un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, del sector privado y de las organizaciones sindicales, dirigido a promover su participación en los esfuerzos dirigidos al desarrollo económico local y a garantizar los derechos laborales de los jóvenes.

El enfoque de desarrollo económico local y la estrategia de cadenas productivas son cruciales dentro del modelo de intervención, pues dadas las condiciones del país y de las zonas de intervención, es difícil que se generen nuevos empleos y que los emprendimientos de los jóvenes sean exitosos y sostenibles sin que se produzca una dinámica de crecimiento económico a nivel territorial, a lo cual los mismos emprendimientos de los jóvenes pueden contribuir, siempre y cuando se inserten en cadenas productivas o en actividades económicas de alta potencialidad comprobada. La actualización de la estrategia de intervención, para ajustarse a los cambios de roles y competencias de los gobiernos provinciales y cantonales, permitió fortalecer la concepción de un desarrollo económico más regional que cantonal, lo que permite el establecimiento de enlaces, encadenamientos productivos y estrategias de comercialización de mayor alcance.

Así, aunque los programas de capacitación laboral y de fomento al emprendedurismo no son nuevos y han tenido resultados variados en América Latina –asociados tanto a las características del contexto

---

<sup>24</sup> Departamento Nacional de Planeación (2008). *Evaluación de impacto del Sub-programa Jóvenes en Acción*. Serie Evaluación de Políticas Públicas. No. 9. Bogotá: DNP-Acción Social.

como de las intervenciones (duración, contenidos, estrategias pedagógicas)<sup>25</sup>, desde el punto de vista lógico la teoría del cambio del PC es acertada por cuanto combina una estrategia de desarrollo de capital humano, con el fortalecimiento institucional y de la sociedad civil para incidir sobre el entorno económico e institucional.

Por otra parte, dado que uno de los principios del F-ODM es construir sobre la base de experiencias e intervenciones anteriores, un aspecto adicional que se abordó en el análisis de la pertinencia del PC tiene que ver con la experticia y la experiencia previa de los actores involucrados en los temas del Programa y el aporte que realizan. Es decir, se indagó por la pertinencia del PC desde la perspectiva de la misión y la experiencia adquirida de las agencias y de las entidades del Estado ecuatoriano involucradas en el PC, en lo que se refiere a sus frentes de trabajo.

Al respecto, existe un antecedente significativo que debe considerarse: el hecho de que el diseño inicial del PC, liderado por UNICEF y la SENAMI, se concentró en el tema de migraciones y no abordó el tema del empleo. Ante la recomendación efectuada por el F-ODM de incluir el componente de empleo, se realizó una modificación al diseño inicial que se alimentó de la revisión de otros programas aprobados por el F-ODM dentro de la ventana de Juventud, Empleo y Migración. No obstante, en el diseño final presentado y aprobado por el F-ODM, UNICEF siguió desempeñando el rol de agencia líder, y la SENAMI el de principal asociado y responsable del PC dentro del gobierno. Esto hizo que las dos entidades que lideran el PC no posean experticia en el tema de empleo, lo cual constituye un vacío importante, pues ha limitado su capacidad de desplegar un adecuado liderazgo técnico y político en este frente del PC.

Si bien OIT es una de las agencias vinculadas al PC, su experiencia previa en Ecuador se había concentrado especialmente en la erradicación del trabajo infantil y, además, es una agencia no residente. Ambos factores constituyen una debilidad. No obstante, la experiencia de OIT en el posicionamiento del concepto de trabajo digno es importante en Ecuador, al igual que en la promoción del tripartismo como instrumento de diálogo. Además, el coordinador o punto focal del PC nombrado por OIT tiene amplia experiencia en el tema del empleo y había trabajado con el entonces Ministerio de Trabajo y Empleo, todo lo cual constituyen fortalezas. Además, el coordinador mantiene permanente comunicación con la sede de OIT en Lima, lo que se considera favorable, pues es reconocida la experticia de esta agencia en el tema del empleo juvenil, en el cual, incluso, viene trabajando en otros PCs financiados por el F-ODM en Honduras, Perú, Nicaragua y Costa Rica. Aunque la participación del MRL en el PC es muy importante y contribuye a fortalecer la capacidad de sus ejecutores en el tema de empleo, el Plan Nacional de Empleo Juvenil que fue diseñado en el 2006 con el apoyo de OIT, por limitaciones financieras, durante el gobierno actual no ha sido aplicado a cabalidad. Esto ha debilitado el papel de este ministerio dentro del PC.

---

<sup>25</sup> Jacinto, Claudia y Gallart, María Antonia. (1998). *Evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos. Una ilustración de programas para jóvenes desempleados en el Cono Sur*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO.

Ahora bien, OIM tiene una trayectoria importante en el tema de migración y relaciones consolidadas con las entidades competentes en el tema, lo que constituye una fortaleza. Por su parte, PNUD aporta su “know how” en el campo del desarrollo económico local y su experiencia de trabajo en la creación de cadenas de valor que contribuyen a la generación de empleo e ingresos, empoderan a las mujeres y son cuidadosas del medio ambiente, así como la metodología del Programa ART que tiene presencia en las tres provincias del PC<sup>26</sup>. Además, PNUD tiene una importante experiencia en la promoción y fortalecimiento de Agencias de Desarrollo Económico Local y es posible considerar que su presencia de en los territorios, junto con lo que ha sembrado en las zonas de intervención, constituyen importantes fortalezas. En lo que se refiere al UNFPA, esta agencia aporta su experticia en la producción y uso de información socio demográfica, así como sus conocimientos y experiencia en el trabajo con jóvenes en materia de derechos sexuales y reproductivos y en la promoción de la equidad de género. Frente al tema juvenil, el MIES es el ministerio responsable, lo que hace muy pertinente su vinculación al PC.

Tres aspectos adicionales deben considerarse en el análisis del diseño. En primer lugar, el hecho de que durante el diseño del PC, si bien se contaba con información cuantitativa sobre el desempleo y la migración juvenil a nivel nacional, no se conocían las características específicas del grupo meta, particularmente en lo que se refiere a aspectos derivados de su condición etaria, étnica o de género. Aunque evidentemente se esperaba que la línea de base arrojara esta información, en las visitas a las zonas de intervención los funcionarios de los gobiernos descentralizados manifestaron la necesidad de conocer mejor a los jóvenes e, incluso, de escucharlos. Lo cierto es que durante el diseño del PC no se escuchó la voz de los jóvenes en un país en donde la investigación sobre la juventud no está tan desarrollada, si se compara con la producida en otros países de América Latina, y en donde el Estado no tiene una trayectoria significativa de trabajo con los jóvenes, tal como lo expresaron muchos funcionarios públicos especialmente del nivel local, así como algunos miembros del SNU.

El segundo aspecto se refiere a la concepción sobre la complementariedad y sinergia entre las agencias del SNU plasmada en el documento del PC. Según ésta, el PC no fue concebido como la sumatoria de responsabilidades diferenciadas que de manera paralela convergen en un mismo fin, sino que los efectos previstos y las actividades programadas suponen una ejecución articulada. De hecho, en el diseño del PC y de su Plan Operativo, algunas actividades dirigidas al logro de un mismo producto son responsabilidad de dos o más agencias, lo que en la implementación ha tenido ventajas, por cuanto ha promovido la interagencialidad, y desventajas, porque fragmentó el financiamiento e hizo más complejos los trámites administrativos.

El último aspecto tiene que ver con el número de provincias de intervención definidas desde el diseño del PC. Aunque los criterios aplicados para seleccionarlas fueron apropiados, la experiencia ha mostrado que en el proceso de implementación del PC a nivel territorial ha incidido la necesidad de desarrollar procesos de concertación con tres gobiernos provinciales. Por otra parte, dado que cualquiera de los municipios de las tres provincias cumplía varios de los criterios de selección, una concentración de la

---

<sup>26</sup> El trabajo de ART-PNUD se interrumpió en Azuay debido a que el gobierno provincial tomó la decisión de asumir los procesos de articulación de redes e instancias territoriales a través de la Cámara Provincial.

intervención en una o dos provincias, pero con mayor número de municipios en cada una, quizás hubiera sido más conveniente en términos de eficacia en el logro de objetivos y de eficiencia en la operación, pues hubiera permitido concentrar los esfuerzos y nos dispersarlos, y hubiera hecho que fuera más atractiva para los gobiernos provinciales su participación en el PC, pues para éstos no resulta favorable que el PC incluya algunos de sus municipios y excluya a otros.

### 3.1.2. Apropiación de los Actores Nacionales

La apropiación de los actores nacionales del PC depende de su participación en el diseño, así como de la medida en que el programa responde a las prioridades y políticas nacionales. Siendo así, el carácter participativo que a nivel nacional tuvo el diseño del PC bajo el liderazgo de UNICEF y de la SENAMI permitió que se lograra un alto nivel de apropiación del principal asociado, aunque no es tan claro que se haya obtenido el mismo nivel en el MRL y en el MIES, entidades que no participaron en la firma del convenio que le dio vida al PC. La participación de SENPLADES en este proceso fue muy positiva y contribuyó a que el PC se alineara a las políticas y prioridades nacionales.

En efecto, desde su diseño el PC buscó responder a una de las prioridades del gobierno ecuatoriano, el hecho migratorio. En esa medida, desde su concepción no sólo se alineó, sino que se propuso fortalecer la implementación de dos políticas nacionales relacionadas con el tema: el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Plan Nacional para la Prevención y Sanción contra la Trata de Personas. Lo mismo puede decirse con respecto al empleo, pues el PC buscó contribuir desde su diseño a la implementación del Plan Nacional de Empleo Juvenil y de programas ya en curso como Mi Primer Empleo.

Si bien en el momento en el que se diseñó el PC existía otro PND, es evidente que el programa se encuentra alineado con tres de los Objetivos del actual PNBV, 2009-2013. Dentro de estos se encuentran: el **Objetivo 1**, que busca “superar las condiciones de desigualdad y exclusión, con una adecuada distribución de la riqueza sin discriminación de sexo, etnia, nivel social, religión, orientación sexual ni lugar de origen”; el **Objetivo 6**, orientado a “garantizar la estabilidad, protección, promoción y dignificación de las y los trabajadores, sin excepciones, para consolidar sus derechos sociales y económicos como fundamento de nuestra sociedad”. De hecho, la alineación del PC con dos de las metas de este objetivo es nítida: con la Meta 6.4.1. que se propone “disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital al 2013”; y con la Meta 6.5.2. que busca “revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% al 2013”. Por último, también se encuentra alineado con el **Objetivo 10**, según el cual se pretende “construir una democracia en la cual todas y todos nos involucremos y participemos activa y responsablemente en los procesos públicos, políticos y económicos del país. Buscamos el fortalecimiento de las organizaciones, comunidades, pueblos y nacionalidades, para ejercer nuestros derechos y deberes ciudadanos”.

Por otra parte, teniendo en cuenta que Ecuador está impulsando un decidido proceso de descentralización y que dentro de las estrategias del PNBV se encuentran el desarrollo y el ordenamiento territorial, junto con la descentralización y la desconcentración, puede considerarse que el PC constituye

un aporte significativo a estos esfuerzos y estrategias nacionales. De hecho, el PC busca claramente el fortalecimiento de los gobiernos locales, impulsar procesos de descentralización y/o desconcentración de los ministerios participantes, así como promover la articulación de las políticas nacionales con las locales, en un contexto cambiante que le apunta a la construcción de una nueva arquitectura institucional y a la modernización y fortalecimiento del Estado. Las lecciones que se están obteniendo y que se continúen ganando en este campo durante la implementación del PC representan un aporte significativo y podrán transferirse a otras instituciones nacionales o locales.

Ahora bien, el PC se encuentra alineado con la Declaración del Milenio suscrita por el gobierno y pretende contribuir al logro del ODM 1/ Meta 1-B: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, impulsando el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes, así como del ODM 8: Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo, que apoye a los países en el diseño y aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. Igualmente, es clara la manera como se enmarca de manera coherente con la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM.

En lo que se refiere al MANUD, cuando se diseñó el PC existía un marco de cooperación del SNU con el gobierno ecuatoriano que estaba culminando (2004-2008). Ante los cambios que se estaban operando en el país (Asamblea Constituyente, nuevas elecciones, etc.), el SNU acordó con el gobierno actual diseñar un nuevo MANUD una vez que se formulara el PNBV, con miras a lograr una buena alineación, lo cual se logró, tal como se puede constatar en el documento que presenta varios contenidos del plan y, particularmente, sus doce objetivos.<sup>27</sup> Por esta razón el marco de cooperación vigente se implementará durante los años 2010-2014. Así, el diseño del MANUD se efectuó en el 2009 después de que el PC-JEM fuera diseñado y aprobado, lo que permitió que tuviera un lugar propio dentro de éste. De esta forma, el PC-JEM se ubica en el área 2 de colaboración, titulada *“Producción, empleo, soberanía alimentaria y sistema económico solidario”* y contribuye claramente al logro del Efecto Directo 3: *“Al 2014, los actores/ras del sector público, privado y sociedad civil, promueven y demandan un sistema económico social y solidario que fomenta la equidad y el buen vivir, que incentiva e impulsa en la población el trabajo digno, la competitividad, la asociatividad, la capacidad emprendedora y una producción de calidad, particularmente en los sectores de atención prioritaria”*.<sup>28</sup>

### **3.2. El Proceso: Eficiencia del Modelo de Gestión**

El modelo de gestión del PC ha sido una construcción permanente que ha generado múltiples aprendizajes y adaptaciones en los distintos actores involucrados. A continuación se analizan sus aspectos más significativos.

#### **3.2.1. Los recursos humanos**

---

<sup>27</sup> SNU-OCR. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador (2010-2014).

<sup>28</sup> Ibidem. P. 35.

Para la puesta en marcha del PC bajo el liderazgo de la SENAMI y UNICEF, las entidades ecuatorianas y las agencias asignaron recursos humanos de maneras diversas.

En la SENAMI, la ministra, el subsecretario general y el subsecretario de Participación, Ciudadanía y Solidaridad lideran el PC, si bien en el día a día el último es el que se encuentra al frente de éste. La Unidad de Gestión del PC, conformada por un coordinador, tres coordinadores provinciales, una asistente administrativa y un conductor, se ubica en la SENAMI, a nivel nacional en su sede principal en Quito, y a nivel provincial en sus unidades desconcentradas en Cuenca y Loja, con excepción de la provincia de El Oro, en donde la coordinadora provincial labora en la sede del gobierno provincial en Machala, pues no existe una unidad desconcentrada de la SENAMI en esta ciudad. Este hecho es altamente significativo, pues el PC no funciona como una unidad paralela de ejecución, sino que se encuentra inserto en la estructura del Estado en sus diferentes niveles, dependiendo del mismo y bajo su dirección, tal como lo propone la Declaración de París.

Si bien este es un aspecto altamente positivo, dado que la Unidad de Gestión del PC también depende administrativamente de la agencia líder que financia su operación con los recursos del PC, el coordinador tiene dos líneas de mando y un rol de orientación técnica, articulación y facilitación de procesos, mas no de gerente, por lo que su liderazgo depende más de su capacidad técnica y de la actitud que frente a él adopten los distintos actores individuales. Sin duda, se trata de un rol estratégico y a la vez muy difícil y exigente que en medio de algunas dificultades el coordinador ha logrado desempeñar adecuadamente. De hecho, para el desempeño de este cargo se han presentado algunas dificultades que en un momento específico motivaron la decisión del coordinador de renunciar a esta posición.

Al respecto es importante tener presente que si bien el PC está bajo el liderazgo directo de la SENAMI y funciona en su sede, los profesionales que integran la Unidad de Gestión no pueden considerarse funcionarios de la institución que deban responder a actividades que no correspondan a sus responsabilidades dentro del PC. Dado que estos profesionales no tienen competencia ni mandato para la gestión interna dentro de la SENAMI, esto motivó a la institución a contratar un responsable del PC dentro de la organización, a título de gerente. La función de este gerente es apoyar los procesos de gestión y la obtención de los productos a cargo de la SENAMI, así como efectuar seguimiento al PC a nivel nacional y particularmente en las zonas de intervención. Para esto último, uno de sus intereses es la producción, centralización y difusión de información sobre el PC y sus productos. Aunque no es clara la línea de mando entre el coordinador y el gerente, el primero sigue liderando el PC y las labores del gerente apoyan su gestión; sin embargo, es importante clarificar los roles para evitar la superposición de funciones y la generación de cualquier confusión entre los actores vinculados al PC, a todos los niveles.

A nivel local, las coordinaciones provinciales apoyan y coordinan el desarrollo de las actividades, mantienen contacto con los distintos actores que participan en el PC y realizan seguimiento al proceso. Tres problemas se han presentado en su labor: en primer lugar, especialmente al inicio del PC y en menor medida actualmente, las agencias no informaban oportunamente sobre sus actividades, por lo que los coordinadores no podían cumplir adecuadamente sus labores de coordinación; en segundo lugar, el coordinador de la provincia de Azuay renunció por las dificultades que se han presentado en

esta provincia para la marcha del PC y la presión que recibía de los alcaldes de los cantones seleccionados en lo que se refiere al logro de productos y resultados. Y en tercer lugar, para el desarrollo de una de las actividades del Componente 3, los foros juveniles, inicialmente se decidió que serían planeados y coordinados por los actores locales bajo el liderazgo de los coordinadores, empresa a la que le dedicaron bastante tiempo y para la cual efectuaron varias reuniones interinstitucionales. Sin embargo, por la demora y debido a que posteriormente se consideró conveniente contratar una consultoría para realizar esta labor, el proceso desarrollado quedó truncado, lo que generó malestar en los actores locales y, en particular, en las coordinadoras que consideraron que incidentes como éste les hacen perder legitimidad.

Ahora bien, los demás ministerios participantes y los gobiernos locales designaron un punto focal permanente para asegurar la co-ejecución de los productos conjuntos del PC. No obstante, en el MRL se ha presentado rotación de funcionarios que han afectado la implementación del PC, así como en la SENAMI, en la provincia de Azuay, donde un nuevo subsecretario de su unidad desconcentrada tomaba posesión en el momento de la evaluación. Por su parte, la SENPLAES también ha asignado labores de orientación estratégica a algunos de sus funcionarios, al igual que la SETECI que ha hecho lo mismo para actividades de monitoreo y evaluación. Adicionalmente, a nivel local los GADs también han asignado algunos funcionarios técnicos para el desarrollo de ciertas actividades y en algunos gobiernos provinciales, como el de Azuay, responsabilizó del proyecto a funcionarios de niveles directivos.

En lo que se refiere a las agencias, la tabla que sigue ilustra los recursos humanos asignados por ellas<sup>29</sup>:

PNUD	OIT	OIM	UNICEF	UNFPA
Gerente Área Pobreza, Responsable componente PNUD	Coordinador General	Coordinadora técnica	Coordinadora de Programa	1 Asesor Técnico tiempo parcial
Asociada Programa, Responsable Financiero	Oficial Financiero a tiempo parcial	Asistente financiera	Asistente Financiero	
Consultor, Implementación de Actividades	Consultor, apoya actividades en terreno			

Teniendo en cuenta el número y tipo de productos a los cuales deben responder las agencias, así como el monto de recursos que se les aprobaron, en el caso de UNICEF, PNUD y OIM los recursos humanos son suficientes, si bien la coordinadora técnica de OIM, financiada con recursos del PC, destina alguna parte de su tiempo a otras actividades de la agencia. Aunque UNFPA tiene pocos productos y recursos dentro

<sup>29</sup> La tabla se tomó de los TdR de la evaluación ajustados por el Grupo de Referencia.

del PC, es evidente que la destinación de tiempo parcial de un asesor técnico, quién además tiene responsabilidades importantes en otro PC, es insuficiente y constituye uno de los factores que explican la baja ejecución de esta agencia y el hecho de que su involucramiento en la marcha del PC ha sido discontinuo. En el caso de OIT, si se considera la importancia de sus productos y el monto de los recursos asignados, los recursos humanos asignados se perciben un poco insuficientes. Cabe señalar que en OIT se produjo un cambio en el coordinador general del PC, lo que quizás explica en cierta medida el señalamiento efectuado por el Secretariado del F-ODM en una misión realizada en marzo del 2010, llamando la atención sobre la limitada participación de OIT, una de las agencias con mayor especialización temática.<sup>30</sup> En el momento de la evaluación, esta situación se había superado.

### **3.2.2. Dirección, coordinación e interagencialidad**

Tal como se definió en la nota técnica del PC, la dirección del programa está a cargo del Comité Directivo Nacional compuesto por el Coordinador Residente, el Secretario de Planificación o su delegado en la SENPLADES y el representante de AECID o su delegado. Aunque el Comité Directivo Nacional no ha podido reunirse de acuerdo con lo esperado, el Coordinador Residente ha ejercido el liderazgo esperado por el F-ODM, mediante reuniones periódicas con los coordinadores de los cuatro PCs que operan en Ecuador, la inclusión en dos ocasiones del estado de los PCs en la agenda del Country Team del SNU durante el 2010, y la realización de una reunión de los equipos interagenciales de los cuatro PCs para analizar conjuntamente su marcha. Los cuatro PCs también participaron en una reunión conjunta con la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) para discutir su alineación con las prioridades nacionales y la implementación de los principios de la Declaración de París.

Por su parte, el Comité de Gestión, una instancia con un rol técnico y de coordinación operativa en la que tienen asiento los delegados de todos los ministerios y de las entidades del nivel nacional, así como los puntos focales, coordinadores o responsables del PC por parte de las agencias, se conformó desde el inicio del PC y se reúne periódicamente cada tres meses. No obstante, el funcionamiento de este Comité, así como la coordinación y los procesos de concertación entre todos los actores ha tenido algunas dificultades y ha demandado grandes esfuerzos y tiempo, por la multiplicidad de actores comprometidos y la dificultad para precisar sus roles específicos. Adicionalmente, a nivel local existen mesas o comités de trabajo en cada provincia conformados por delegados de las instancias descentralizadas de los ministerios participantes, así como por los puntos focales de los GADs, que incluyen los gobiernos provinciales y municipales, los cuales desempeñan un papel muy importante en la implementación de actividades para el logro productos. En Loja y El Oro el funcionamiento de estos grupos se encuentra articulado con las mesas territoriales del Programa ART-PNUD, mientras que en Azuay la relación entre actores es un arreglo territorial propio al cual se ha insertado el PC.

Esta multiplicidad de niveles e instancias de dirección, coordinación y concertación resulta compleja y ha hecho lenta la toma decisiones programáticas y operativas. Sin duda, constituye otro de los factores que ha incidido en la baja ejecución durante el primer año, al mismo tiempo que explica la percepción que existe sobre el PC en varios de los actores locales, para quienes existe descoordinación entre la SENAMI y

---

<sup>30</sup> Secretariado F-ODM. *Informe de Misión a Ecuador*. 15-19 de Marzo de 2010.

las agencias, entre la SENAMI y las demás entidades del gobierno, entre las agencias entre sí y entre las instancias nacionales y territoriales. Para algunos actores locales, el liderazgo de la SENAMI se ha visto afectado por algunas prácticas inconvenientes (convocatoria a reuniones por parte de consultores de las agencias, falta de comunicación de las agencias con la SENAMI, envío de comunicaciones y documentos sin la necesaria formalidad por parte de consultores, entre otras), que motivaron la realización de una reunión en el mes de septiembre de 2010 en la provincia de Azuay, presidida por la ministra de la SENAMI, en la cual se estableció que todos los asuntos del PC pasarían y serían liderados por la institución y que las convocatorias serían efectuadas por ésta.

Las dificultades descritas también llevaron a que a finales del 2010 se elaborara un reglamento que, aunque en el momento de la visita al país aún estaba siendo objeto de revisión, ya había sido aprobado en su contenido general. Constituye un manual de funcionamiento que se diseñó con el objetivo de “establecer de manera específica normas y procedimientos que simplifiquen y faciliten la ejecución del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador, teniendo en cuenta el documento aprobado por el F-ODM, la formalización de los acuerdos y procedimientos tomados durante el tiempo de implementación del programa, así como su necesaria actualización al ser aplicado en una realidad que ha variado y los énfasis de la actual política ecuatoriana para la cooperación internacional, sin que esto de ninguna manera afecte su naturaleza y finalidad”.<sup>31</sup>

El reglamento se refiere, clarifica y hace precisiones sobre las instancias de decisión, control y seguimiento del PC, sobre la Unidad de Gestión, la programación de actividades conjuntas, las modalidades de ejecución, la contratación de consultorías a ser pagadas por las agencias y las publicaciones originadas en el PC. Con el fin de hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento del Comité de Gestión, el reglamento crea un comité ejecutivo, así como un comité técnico que se reunirán con mayor frecuencia y regularidad, lo que agilizará los procesos de toma de decisiones. Un aspecto que debe destacarse es que se estableció como responsable principal de la ejecución de cada producto conjunto al ministerio que tiene competencia/afinidad en el tema y a una agencia del SNU que lidera y organiza el apoyo del resto de agencias participantes en el producto. Esto, sin duda, clarifica los roles y responsabilidades para la implementación del PC.

En términos generales, el reglamento es un buen instrumento que toma medidas acertadas y que seguramente permitirá hacer más eficiente el modelo de gestión. Sin embargo, no se refiere con precisión a las funciones del gerente de la SENAMI ni al funcionamiento y articulación con el nivel nacional de las mesas de coordinación existentes a nivel territorial. Además, en materia de procedimientos financiero-administrativos establece que la transferencia de recursos a los GADs se realizará a través de los ministerios con los cuales los GADs deberán firmar convenios, lo que, por una parte, contradice el espíritu de la Constitución y va contravía de la descentralización y autonomía de los gobiernos locales, y por otra, complejiza y lentifica los trámites administrativos. Así, esta medida, además de que probablemente no sea aceptada por los GADs, puede resultar muy contraproducente

---

<sup>31</sup> PC-JEM. Reglamento del Programa Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador. Febrero de 2011. P. 2.

durante el segundo año cuando el logro de los productos a nivel local deberá acelerarse, por lo que actualmente está siendo objeto de revisión.

Un aspecto para el cual el PC debe prepararse es para el traslado de la sede principal de la SENAMI a la provincia de Cañar. Aunque probablemente este hecho favorezca la implementación del PC a nivel territorial, también podría llegar a afectar el trabajo de coordinación con las entidades nacionales y las agencias, si no se definen con anticipación los mecanismos de comunicación, así como aquellos a través de los cuales se buscará agilizar los trámites administrativos. El gerente del PC dentro de la SENAMI puede jugar un papel importante en garantizar que el cambio de sede no afecte lo ya ganado en cuanto al modelo de gestión.

En lo que se refiere a la interagencialidad, ésta ha representado un aprendizaje permanente y ha exigido ir transformando poco a poco un rasgo de la cultura corporativa del SNU, según el cual cada agencia actúa y busca visibilizarse de manera independiente. En esa medida, el PC está contribuyendo a la reforma del sistema y al ideal de “conducirse como uno” (delivering as one), aunque se requieren mantener los esfuerzos en este frente que, a juicio de algunos de los entrevistados, constituye una agenda pendiente con muchas potencialidades. Las agencias que en el caso de este PC mayores esfuerzos de coordinación interagencial han realizado son UNICEF, PNUD, OIT y OIM, las cuales son responsables de actividades que le apuntan a un mismo producto. Además, son las que más visibilidad han tenido a nivel local, en particular las tres últimas, si bien lo han hecho especialmente a través de los consultores que han contratado, quienes, según la información obtenida, se han presentado de parte de las agencias y no como consultores del PC-JEM.

Para la agencia líder su labor ha sido un gran reto y le ha generado muchos aprendizajes, teniendo en cuenta que su papel es de facilitación y no tiene poder de decisión, como tampoco de control. Se constató que UNICEF ha jugado un papel muy importante en el diálogo político con los altos directivos de los ministerios, pero que puede fortalecer su trabajo en cuanto a la armonización de las agencias participantes, así como en el impulso a la reforma del SNU en el marco de la nueva política de cooperación al desarrollo del gobierno ecuatoriano, promoviendo el equilibrio en la relación Estado-SNU en el marco del PC, campo en el que la OCR también puede jugar un rol importante. Por su parte, la participación de UNFPA ha sido inestable, y en los procesos de concertación que ha adelantado con la SENAMI para el logro de uno de sus productos (sistema de información) en el cual también participa OIM, en ocasiones ha tendido a un trabajo bilateral y no tripartito. Un hecho positivo es que desde comienzos del año 2011, por la baja ejecución del PC, los representantes de las agencias que participan en el PC se vienen reuniendo cada quince días convocados por UNICEF y el CR, con el fin de hacer seguimiento y tomar las medidas que se requieran para acelerar la ejecución y garantizar una intervención de calidad. Se trata de una práctica que sin duda también contribuye a la interagencialidad y es un signo de su compromiso con el PC, aunque quizás hubiera podido ser un poco más oportuna.

### 3.2.3. Apropiación de los actores locales durante el proceso

Como ya se señaló, la apropiación de los actores depende de su participación en el diseño del PC y de la medida en que éste responde a sus prioridades, necesidades e intereses. Si bien el carácter participativo que tuvo el diseño del PC es una fortaleza, en el proceso solamente intervinieron las entidades del nivel nacional y no se consultó a los gobiernos locales. Este aspecto fue señalado como una debilidad del PC por un buen número de los actores del nivel territorial, en un momento en el que la descentralización y la “autonomía” de los gobiernos locales ocupan un lugar central en la agenda pública.

Con este antecedente, el nivel de apropiación alcanzado en los actores locales es diverso y se encuentra asociado con las características de los territorios y de los GADs. Puede afirmarse que en la Provincia de El Oro el nivel de apropiación del GAP es muy alto, así como también el de los gobiernos cantonales. En Loja también se detectó un buen nivel de apropiación del GAP, pero menor en los gobiernos municipales<sup>32</sup>, acompañado de una posición bastante crítica con respecto al modelo de gestión del PC, a la lentitud de los procesos y a la ausencia de resultados concretos. No obstante, los dos GAP han firmado cartas de acuerdo, en la que han asumido la responsabilidad y el liderazgo para conducir el proceso. En Azuay, por las tensiones existentes entre el GAP y los gobiernos municipales, el nivel de apropiación es bajo y muy alta la insatisfacción con el PC, tanto en el GAP como en los gobiernos cantonales.

Amén de los factores mencionados (falta de consulta inicial, descoordinación, gestión centralizada, lentitud y ausencia de resultados), existe insatisfacción con las consultorías realizadas, pues algunos funcionarios de los GADs consideran que los estudios realizados fueron impuestos y que no arrojan información nueva (especialmente para el caso de los estudios de las potencialidades productivas endógenas), por lo que a su juicio los recursos se han invertido en consultorías innecesarias. Esta apreciación debe analizarse a la luz de las expectativas de obtención de financiamiento que despiertan este tipo de programas, teniendo en cuenta las limitaciones fiscales que afrontan los municipios y sus múltiples necesidades. De hecho, un planteamiento que manifestaron algunos funcionarios es que el PC no responde adecuadamente a sus prioridades y necesidades, porque no ofrece recursos para realizar inversiones que promuevan el desarrollo económico local o porque no acepta propuestas formuladas por ellos, las cuales, no obstante, no se ajustan a los productos del PC (financiar estudios de maestría de funcionarios, contratar un técnico para labores de monitoreo al PC dentro del cantón, montar un centro de desarrollo tecnológico, montar una planta procesadora de leche, etc).

Adicionalmente, también existe insatisfacción con las modalidades de asistencia técnica utilizadas (consultores con presencia discontinua, capacitaciones que presentan dificultades para la asistencia de los funcionarios y algunas de las cuales no tienen una aplicación inmediata, etc.). Recomendaciones como “que nos escuchen”, “que nos tengan en cuenta”, “que vengan a conocernos”, se escucharon durante la visita a las provincias de Loja y Azuay, y en El Oro manifestaron el deseo de que en las consultorías se utilicen recursos locales. Sin duda, aunque algunas de las apreciaciones de los

---

<sup>32</sup> Según el punto de vista de funcionarios provinciales y de instancias desconcentradas de los ministerios, para quienes los gobiernos municipales no se han apropiado suficiente del PC y no poseen un buen sentido de la co-responsabilidad.

funcionarios de los GADs no son justificadas ni válidas, dan luces sobre la situación del PC a nivel territorial, particularmente en Azuay y en Loja.

En lo que se refiere a los jóvenes, en El Oro se detectó un alto nivel de apropiación, alta motivación y grandes expectativas con respecto al PC, al que consideran un esfuerzo del gobierno. Para los jóvenes de esta provincia el PC significa “esperanza, optimismo, oportunidades, progreso, fuerza, desarrollo de habilidades, motivación, interés, reconocimiento y confianza en los jóvenes, soñar y trabajar juntos, participación, organización, libertad de expresión, derechos, autoestima, co-responsabilidad”, entre otros significados. No obstante, los jóvenes se mostraron inconformes con el hecho de que el PC solamente trabaja en algunos cantones de esta provincia. En Loja, los pocos jóvenes que se entrevistaron manifestaron que las actividades realizadas habían sido importantes, pero dado que se interrumpieron (en particular el apoyo a los emprendimientos), se mostraron un poco escépticos frente al PC, al que también consideran una iniciativa gubernamental.<sup>33</sup> Esta percepción de los jóvenes de las dos provincias con respecto al liderazgo de los GAD resulta muy positiva, pues el PC no es visto como una acción independiente de las agencias del SNU.

### 3.2.4. La ejecución financiera y los procedimientos administrativos

El presupuesto total del PC es de US \$ 5,666,899, tal como aparece en su nota técnica. Sin embargo, esta cifra no coincide con la suministrada por el secretariado del F-ODM según la cual el monto total del PC es de \$ 5,667.000, por lo que se requiere revisarla. A diciembre de 2010, después de tres semestres de haber recibido el primer desembolso (US\$ 1,964,528.76), el programa aún se encuentra ejecutándolo. Aunque existen inconsistencias en los datos financieros presentados en los informes semestrales, particularmente en el informe del tercer semestre en el que los recursos transferidos son mayores que los que se reportan en los semestres anteriores, según este último informe a diciembre de 2010 el porcentaje de recursos comprometidos era de 70,7% y de recursos efectivamente desembolsados de 56,9%, tal como se aprecia en la Tabla 1.

**Tabla 1: Información Financiera correspondiente al Tercer Semestre, Julio-Diciembre de 2010<sup>34</sup>**

AGENCIA	Aprobado	Transferido	Comprometido	%	Desembolsado	%
UNICEF	1239504.0	523551.0	425533.65	81,27	417969.94	79,83
PNUD	2234892.0	986540.0	688505.6	69,78	541109.63	54,84
OIM	865686.0	239801.0	137539.85	57,35	109745.32	45,76
OIT	930484.0	250380.0	140009.0	55,91	121797.67	48,64
UNFPA	396333.0	101762.0	95105.0	93,45	7328.0	7,2
<b>Total</b>	<b>5,666,899</b>	<b>2,102,034</b>	<b>1,486,693.1</b>	<b>70,7</b>	<b>1,197.950.56</b>	<b>56,9</b>

<sup>33</sup> Debe tenerse en cuenta que en Loja el número de jóvenes entrevistados fue muy bajo.

<sup>34</sup> Tomado del Tercer Informe Semestral enviado a la evaluadora por el Oficial de M&E de la Oficina del Coordinador Residente.

Tal como se aprecia en la tabla, el rango de ejecución de las cinco agencias a diciembre de 2010 oscila entre los 93% y 53%, para el caso de los recursos comprometidos, y entre 79% y 7,2% para el caso de los recursos desembolsados. Estos datos indican un retraso importante en la ejecución del PC, así como heterogeneidad y desincronización en el nivel de ejecución de las agencias, si bien UNICEF, como agencia líder, presenta el nivel más alto de recursos desembolsados (79,8%), lo cual se explica por los gastos destinados al funcionamiento de la Unidad de Coordinación del PC.

Un aspecto significativo es que el PC ha logrado una importante movilización de recursos provenientes de las entidades nacionales y locales. Se ha calculado que en el año 2010 el PC tuvo una contrapartida en efectivo de US\$ 612.014 y de US\$ 206.728 en especie y dedicación de recursos humanos<sup>35</sup>. Esto significa que el gobierno ecuatoriano ha invertido en el PC un total de US\$ 818.742, que representan el 41.6% del primer desembolso y el 14.7% del monto total. Este dato es un buen indicador de la apropiación del PC por parte de los actores nacionales, así como de la aplicación del principio de corresponsabilidad, propuesto como uno de los enfoques transversales del PC.

En lo que se refiere a los procesos administrativos, se han presentado dificultades provenientes tanto de las agencias del SNU, como del gobierno. Por una parte, el hecho de que las agencias tengan distintas estructuras y procedimientos administrativos resulta un poco desconcertante y desgastante para los actores gubernamentales que plantearon como recomendación que exista un mecanismo unificado. Igualmente, el hecho de que una misma actividad sea financiada por dos o más agencias multiplica el número de trámites e informes que deben presentar las entidades del gobierno, tal como lo expresaron con inconformidad algunos de los GADs, para el caso de una de las actividades de fortalecimiento institucional. Por su parte, el proceso de transferencia de recursos de las agencias hacia el gobierno, que requiere la solicitud del espacio o cupo presupuestal y el ingreso de los recursos a una cuenta única dentro del Ministerio de Finanzas, también resulta dispendioso y en ocasiones ha sido infructuoso, pues la capacidad de ejecución de algunas entidades impide que el Ministerio de Finanzas autorice la transferencia, en un contexto de incremento significativo del gasto y la inversión social de los ministerios que participan en el PC. Ambas caras de la moneda configuran una situación que también ha afectado la ejecución financiera.

Sin embargo, precisamente esta transferencia de recursos financieros hacia el gobierno y la ejecución nacional constituyen una fortaleza, pues resultan coherentes con la nueva política de cooperación internacional del país, así como con los principios de la Declaración de París. Esta práctica ha sido desplegada por UNICEF, PNUD y UNFPA, mas no por OIM y OIT, cuyas disposiciones y procedimientos no lo permiten, lo que sin embargo es respetado por el gobierno. Otra buena práctica ha sido el diseño participativo de un formato unificado para reportar la ejecución financiera y programática de las agencias, basado en el FTR, el cual fue diseñado entre los Coordinadores de los cuatro Programas Conjuntos, los/as oficiales administrativos y financieros de las agencias y la OCR. Además de haber promovido la interagencialidad, este formato facilita el seguimiento a la ejecución financiera y la elaboración de informes.

---

<sup>35</sup> Ibidem.

Un aspecto que debe mencionarse y que representa una debilidad tiene que ver con la realización de actividades con el fin de acelerar la ejecución, pasando por encima de criterios técnicos y sin lograr una adecuada sincronización de actividades y cadena de resultados. En efecto, debido a la necesidad de alcanzar un 70% de ejecución para poder solicitar el segundo desembolso y para no entorpecer la labor de las demás agencias, se han realizado algunas actividades, como la capacitación de funcionarios y de jóvenes para el desarrollo de emprendimientos utilizando la metodología de Inicie su Negocio (INSU) diseñada por OIT, sin que ésta se hubiera adaptado al contexto y sin que otras estrategias o productos necesarios para impulsar los emprendimientos (acceso a crédito, asistencia técnica, mercadeo y comercialización), estuvieran diseñados. Algunos de los jóvenes que participaron en estas capacitaciones expresaron su preocupación e insatisfacción con esta situación, pues sentían que su plan de negocios se había quedado en el aire, lo que sin duda resulta muy frustrante para ellos e inconveniente para el proceso. Por su parte, en uno de los GADs un funcionario de alto nivel manifestó que en las actividades de fortalecimiento institucional (talleres para las funcionarios), las cuales han tenido demoras en su desarrollo por dificultades para su programación y conseguir la asistencia de todos los participantes, recibían mucha presión, por lo que a su juicio, a las agencias les interesa más el gasto que la inversión. Aunque se trata de una apreciación subjetiva, es una evidencia que llama la atención. Si bien es indiscutible que para el PC es necesario acelerar la ejecución financiera, los criterios técnicos y la calidad de las acciones deben estar por encima.

### **3.2.5. Monitoreo y evaluación**

El monitoreo es una acción continua de seguimiento a la implementación de las distintas intervenciones del programa que busca asegurar su calidad e identificar de manera oportuna las dificultades que se presentan para introducir las medidas que permitan superarlas. Al respecto, el Coordinador del PC, así como los Coordinadores Provinciales realizan una labor de seguimiento a las actividades a nivel local, y el Comité Técnico del PC, así como las mesas de trabajo territorial en la que tienen asiento SENPLADES y SETECI, también realizan seguimiento al PC. La utilización del formato unificado de seguimiento mensual a la ejecución financiera y programática del PC que se viene utilizando permite identificar de manera sistemática su marcha, tanto al Coordinador del PC, como al oficial de M&E. Para la elaboración de los reportes semestrales que se envían al F-ODM, cada una de las agencias envía un informe sobre sus avances programáticos y el Coordinador trata de verificar, a través de distintos procedimientos, la información programática suministrada, no por desconfianza, sino por rigor técnico.

El Oficial de M&E de los PCs de la OCR, que inició sus labores en febrero de 2010, también contribuye a estas labores de seguimiento: asiste a todas las reuniones del Comité de Gestión, del Comité Técnico, a las reuniones interagenciales y a algunas de nivel territorial, si bien el monitoreo a los procesos y actividades que se llevan a cabo en la zona de intervención no es muy frecuente. No obstante, mantiene una comunicación permanente con el Coordinador del PC, a quien apoya constantemente, y demostró un alto grado de conocimiento sobre la marcha del PC, sobre sus actores y sus dificultades, así como capacidad de reflexión y de autocrítica. Adicionalmente, mantiene informado al Coordinador Residente

sobre el PC y revisa los informes semestrales que se envían al F-ODM, con el cual también mantiene una fluida comunicación.

En cuanto al monitoreo a las actividades por parte de las agencias, algunas de ellas, como OIM, han efectuado seguimiento a algunas de las que se han realizado en la zona de intervención. Sin embargo, varios de los funcionarios de los GADs entrevistados señalaron que las agencias no efectúan un adecuado seguimiento a las consultorías y uno de los comentarios que se recogieron fue que las agencias son “administradoras de contratos”. Aunque también se trata de un punto de vista subjetivo, durante la visita a las provincias se recogieron un número importante de comentarios relativos a la falta de presencia directa de las agencias en la zona de intervención.

En lo que se refiere a la evaluación, como ya se señaló, el PC elaboró una línea de base, la cual fue efectuada por la Universidad de Cuenca con la concurrencia de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), utilizando una metodología consensuada. Para ello, en función de los tres componentes o grandes efectos del programa, se establecieron un total de 8 variables y 37 indicadores básicos que fueron medidos dentro de una muestra de 460 hogares por provincia, lo que corresponde a un promedio de 115 hogares en cada uno de los municipios, muestra que tuvo un margen de error inferior al 5%.<sup>36</sup> Los resultados del estudio, que utilizó un diseño mixto (cualitativo-cuantitativo), permiten analizar, por provincias y cantones, los niveles de cobertura, acceso y calidad de la ocupación productiva entre los jóvenes y su relación con los procesos migratorios dentro de los municipios seleccionados por el PC. También ofrece información sobre las capacidades institucionales de los actores públicos y privados para impulsar la ocupación productiva entre los jóvenes, así como sobre las diferentes opciones de que disponen los jóvenes para aprovechar las oportunidades ofrecidas bajo la forma de apoyo a los emprendimientos productivos. Por último, permite analizar el grado de identificación, ejercicio y vulnerabilidad de los derechos laborales de los jóvenes a partir de sus diferentes percepciones en torno a sus posibilidades de acceso y calidad del empleo y/u ocupación productiva, el cumplimiento de sus derechos y sus formas de organización en el ámbito laboral.<sup>37</sup> De este modo, el estudio, cuyos resultados fueron validados en cada provincia, permitió determinar la situación de partida de los municipios seleccionados en los temas claves (empleo, migración, ejercicio de derechos) y constatar la pertinencia de su selección, teniendo en cuenta los resultados. Así, se puede considerar que la construcción de la LB del PC tuvo un alto nivel técnico y que se realizó participativa y oportunamente, antes de que hubieran iniciado las intervenciones sobre la población objetivo.

Tres aspectos positivos adicionales deben mencionarse: en primer lugar, el PC está trabajando con SENPLADES en la construcción de indicadores que se ajusten a las metas e indicadores de resultados del PNBV, lo que sin duda es una fortaleza y se encuentra en armonía con el enfoque de gestión por resultados, tanto del gobierno, como del SNU y del F-ODM. En segundo lugar, sobre la base de la actualización de la estrategia de intervención, se están construyendo nuevos indicadores para el

---

<sup>36</sup> Universidad de Cuenca. *Línea de Base del Programa Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador. Informe Ejecutivo*. Cuenca, 2010.

<sup>37</sup> Ibidem.

seguimiento a los productos, de acuerdo con una recomendación efectuada por el Secretariado del F-ODM. Y en tercer lugar, en el ajuste a la estrategia de intervención se han precisado los mecanismos a partir de los cuales, en el campo del empleo juvenil, se pueden atribuir efectos al PC.

Ahora bien, en lo que se refiere a los indicadores de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM, en los informes semestrales es notoria la falta de información para reportar sobre ellos. Aunque son indicadores difíciles de medir, si se define la ruta y los mecanismos para recoger la información a partir del segundo año, se lograría suministrar el Fondo reportes sobre el comportamiento y la evolución de varios de ellos.

### **3.2.6. La estrategia de comunicación**

En materia de comunicación, la nota técnica del PC estableció que la Unidad de Gestión del PC se encargaría de diseñar, según los acuerdos y definiciones del Comité de Gestión, la estrategia de comunicación del PC para cuyo financiamiento se contaría con un monto asignado dentro del presupuesto. No obstante, en los informes semestrales se reporta que el PC no contaba con recursos asignados para diseñar e implementar dicha estrategia. En su última misión al país en octubre de 2010, el Secretariado del F-ODM recomendó diseñar un plan de comunicación e incidencia<sup>38</sup>, por lo que en el momento de la evaluación en la OCR ya se contaba con la profesional responsable del montaje de esta estrategia.

Para ello, se está utilizando una metodología participativa y de consulta con las unidades responsables de las acciones de comunicación externa de los ministerios y de las agencias, y para financiarla, en el momento de la visita al país las agencias estaban acordando destinar el 2% de su presupuesto del segundo año. A partir del proceso de consulta, hasta el momento se tiene previsto utilizar un enfoque de promoción de derechos que no despierte falsas expectativas, como la obtención de empleo, lo que resulta acertado. Según la información obtenida, el diseño de la estrategia resulta un gran reto, pues en el país no se tiene mucha experiencia en el trabajo con jóvenes, sin duda, una audiencia a la que debe saberse llegar.

Cabe agregar que se han realizado algunas acciones dirigidas a la visibilización del PC, como su difusión en dos programas radiales de alcance nacional y la participación en eventos públicos (ferias, conferencias, lanzamientos, entre otros), en el marco de la estrategia comunicativa de la SENAMI. A pesar de estos esfuerzos, se puede considerar que en este frente el PC también presenta un retraso.

## **3.3. Los Resultados**

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

---

<sup>38</sup> Secretariado F-ODM. *Informe de Misión a Ecuador*. 25-30 de Octubre de 2010.

### 3.3.1. Eficacia en el logro de los Resultados y Productos

Para cada uno de los componentes del PC, a continuación se realiza una presentación y valoración de los avances que se han obtenido.

#### a. Componente 1: Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles

Para el logro de los efectos esperados de este componente el PC, de manera coherente con la teoría del cambio del PC a nivel territorial se han realizado esfuerzos dirigidos al fortalecimiento institucional con miras a la promoción del desarrollo económico local, así como al desarrollo de capacidades de los jóvenes con el ánimo de promover su desarrollo humano para lograr su inserción en la actividad económica de los territorios.

En materia de *fortalecimiento institucional* de los GADs, a través de consultorías se realizaron mapeos del potencial productivo de Loja y El Oro, los cuales fueron validados por los actores locales. Este esfuerzo, de alto nivel técnico,<sup>39</sup> permitió priorizar las cadenas y sectores que tienen mayor potencialidad para el emprendimiento de los jóvenes, enmarcados en la vocación productiva del territorio, así como identificar algunas ideas de negocios juveniles con la participación de los mismos jóvenes. Para el despegue de estas cadenas y sectores se ha planificado el asesoramiento técnico de expertos por cadena, con la finalidad de identificar la hoja de ruta y plan de acción a implementarse. De hecho, se iniciaron algunas actividades en esta dirección, como una asesoría de la Organización Mundial del Turismo en El Oro, la cual se interrumpió. En todo caso, se ha previsto el involucramiento directo de los ministerios competentes y de los GL para lograr dinamizar la actividad productiva de las cadenas. Los dos gobiernos provinciales incorporaron en sus planes operativos las cadenas priorizadas en el mapeo y es muy importante que su dinamización quede incluida en los planes de desarrollo provincial que se diseñarán en el 2011, así como en las agendas de productividad que se están elaborando actualmente. De todas maneras, este proceso permitió generar una alianza de los gobiernos locales en cada provincia para la gestión del desarrollo local y el fortalecimiento de la gobernabilidad local, formalizada y liderada por los GAP de las dos provincias. En Azuay inicialmente se contrató una consultoría, la cual no concluyó debido a que el consultor asumió funciones en la gerencia del MCPC, por lo que se atrasó la implementación de este producto. Sin embargo, en septiembre del 2010, cuando se constituyó el Comité Provincial de Gestión del Programa, éste conformo un comité técnico cuya tarea inicial fue seleccionar los sectores y cadenas de mayor potencialidad. Puede decirse que se trata de un logro muy importante, más avanzado en Loja y El Oro, pues constituye la base fundamental para la creación de un entorno económico que permita la incorporación de los jóvenes a la actividad productiva, tanto a través de emprendimientos, como de su inserción en el mercado laboral.

A este esfuerzo se suman las acciones dirigidas al fortalecimiento de dos agencias de desarrollo económico local (ADEP en Loja y CORPODET en el Oro), las cuales han buscado que se constituyan en las instancias que contribuyan a promover el potencial productivo provincial, la generación de las alianzas

---

<sup>39</sup> Informes finales del Mapeo del potencial endógeno de las provincias de Loja y de El Oro.

necesarias para desarrollar las cadenas de manera sostenible y la provisión de los servicios de desarrollo empresarial necesarios para la generación y/o fortalecimiento de empresas y de los emprendimientos juveniles. Aunque se ha avanzado en este frente, se evidenció que es necesario continuar con las acciones de fortalecimiento, particularmente de CORPODET en El Oro, la cual constituye la ADEL más recientemente creada, para que pueda operar los productos y servicios que se han diseñado con apoyo del PC.

En materia de gestión del conocimiento para el fortalecimiento institucional local, también se desarrolló un estudio sobre la inversión social de los territorios para la promoción del empleo juvenil de alto nivel técnico. Aunque se trata de un estudio que complementa la información de la línea de base y ofrece cifras financieras, sus contenidos coinciden con el estudio sobre el análisis de las políticas nacionales y locales para el empleo juvenil realizado en el Componente 2<sup>40</sup>, y hasta ahora no es muy claro su aporte para los GADs.

Ahora bien, para contribuir al desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales también se diseñó participativamente un plan de capacitación en el que han participado 226 funcionarios de nivel técnico y mandos medios de las provincias de Loja y El Oro y sus respectivos cantones, quienes han tenido acceso a conocimientos e instrumentos técnicos que les permiten mejorar sus competencias para la promoción del desarrollo económico local. No obstante, se han presentado dificultades en la participación de los funcionarios (inasistencia, baja cobertura de acuerdo con lo que se esperaba) y algunos de los contenidos de los cursos no han tenido una aplicación inmediata, según testimonios recogidos. Complementariamente, se puso en marcha una estrategia de formación a formadores dirigida al desarrollo de competencias de funcionarios técnicos de los gobiernos locales de Loja y el Oro para el fomento del emprendimiento y la promoción de la asociatividad entre los jóvenes. Así, se formó a 20 capacitadores de Loja y a 30 de El Oro en la metodología "Inicie su Negocio" (ISUN) de la OIT para identificar ideas y elaborar planes de negocios. Se espera que este grupo de formadores participe en los procesos de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica de los jóvenes en sus emprendimientos a lo largo de la implementación del PC. En esta misma dirección, en conjunto con el SECAP, se ha diseñado de un plan de fortalecimiento de sus instancias desconcentradas a partir de la evaluación de capacidades de las sedes provinciales del SECAP en Azuay, Loja y El Oro con miras a fortalecer la oferta de servicios de capacitación local para los jóvenes. Adicionalmente, se ha buscado fortalecer la Red Socio Empleo para intermediación laboral, a través de un curso ofrecido por especialistas de la OIT que se desarrolló en Cuenca y Loja. Evidentemente, se trata de logros importantes que constituyen la base de las acciones del segundo año del programa y que permiten dejar capacidad instalada.

Un avance sustantivo y de significativa importancia es que para la implementación del fondo de crédito del PC se está trabajando con el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía

---

<sup>40</sup> Fundación OFIS. Análisis, sistematización y propuesta de articulación y operativización de las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes y de planes y programas locales para el empleo juvenil, inclusión socio económica y migración en el marco del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en el Ecuador". Quito, 2010.

Solidaría (PNFPEES), cuya junta directiva es presidida por el MCDS, con el fin de aprovechar su experiencia, su cobertura y su capacidad institucional. Esto ha permitido apalancar recursos para el PC de US \$ 507.496, que duplican los existentes para este rubro en el presupuesto de PNUD. Este programa actúa como una entidad de segundo piso que busca fortalecer la capacidad de las instituciones financieras (particularmente cooperativas), al mismo tiempo que canaliza recursos hacia ellas destinados a la bancarización de los actores productivos de la economía solidaria. Así, se trata de un instrumento que permite la capitalización y el fortalecimiento técnico de las instituciones financieras de la economía solidaria, así como la inclusión financiera y la democratización del crédito. Con el PNFPEES se han llevado a cabo estudios dirigidos a identificar la oferta de servicios financieros y no financieros de las provincias de intervención, se encuentra en construcción una línea de crédito para emprendimientos juveniles, así como la implementación de un fondo de garantías, y ya se diseñaron los productos financieros para emprendimientos por parte de las instituciones financieras populares, si bien aún no se han implementado.

Aunque el diseño y montaje de este fondo aún no ha culminado, sus avances en el 2011 han sido socializados en las tres provincias y se espera que su normatividad, los arreglos institucionales y financieros (fideicomiso), sus instrumentos (manuales, reglamentos) y modo de operación estén listos próximamente. Tal como se señaló en el análisis de contexto del PC, recientemente se tomó la decisión de transformar el PNFPEES en la Corporación de Finanzas Populares, en la cual se integrarán todos los instrumentos de financiación de la economía popular existentes en Ecuador, incluida la Banca del Migrante de la SENAMI, por lo que la decisión de trabajar con este programa fue muy acertada, pues permite no sólo la sostenibilidad del acceso al crédito para los jóvenes de las provincias del PC, sino su generalización en todo el país.

Por último, en el tema de comercialización los avances no han sido muchos, si bien se cuenta con algunos estudios de mercado de las cadenas priorizadas. No obstante, se tiene muy claro lo que es necesario realizar en el segundo año del PC: la identificación de demandas de los programas de compras públicas, estudios de mercado para los principales productos de las cadenas y sectores priorizados en cada provincia, y diseño y puesta en marcha de estrategias de comercialización que vinculen los emprendimientos juveniles con los mercados potenciales, a través de la asociatividad y de prácticas innovadoras.

En materia de **desarrollo de capacidades juveniles**, en Loja se inició el Programa de Capacitación y Fomento del Emprendimiento Juvenil con la participación de 110 jóvenes de los cuatro cantones, utilizando la metodología ISUN de la OIT y en coordinación con el Gobierno Provincial y los gobiernos municipales. La duración y el contenido de esta capacitación fueron consideradas insuficientes por los jóvenes entrevistados y el proceso se interrumpió, de modo que las ideas de negocios formuladas quedaron en el aire, generando un sentimiento de frustración entre los jóvenes. Además, en algunos de los grupos de jóvenes que participaron en la capacitación se presentó deserción, lo que es muy común en este tipo de esfuerzos, y no fue clara la orientación de la formulación de las ideas de negocios de acuerdo con las cadenas priorizadas. En la provincia de El Oro se desarrolló un proceso similar con la

Universidad Tecnológica de Machala en la cual participaron 110 jóvenes de los cuatro cantones. La formación estuvo vinculada a las cadenas de valor priorizadas en la provincia, lo cual se detectó claramente en la reunión con los jóvenes de esta provincia, quienes se mostraron muy satisfechos con la experiencia.

Un aspecto que se ha detectado es que los intereses de los jóvenes en materia de emprendimientos no coinciden necesariamente con las cadenas o sectores priorizados y que, en general, los jóvenes no se encuentran motivados hacia el trabajo agrícola. Además, no todos los jóvenes tienen vocación de empresarios ni talento para poner en marcha emprendimientos económicos. La principal lección que dejan estos primeros esfuerzos de capacitación es que se requiere tener completamente diseñado el modelo de gestión de emprendimientos juveniles antes de iniciar los procesos de motivación y capacitación de los jóvenes, que incluye no sólo la capacitación, sino el acceso al crédito, a la asistencia técnica y al mercadeo.

En cuanto a la promoción de la empleabilidad, en coordinación con el MRL y en armonía con uno de sus programas, se desarrollaron talleres de Aprestamiento para la Búsqueda de Trabajo (ABT) en los que participaron 239 jóvenes de Loja y El Oro, pasantes del programa Mi Primer Empleo. Estos talleres de dos días permitieron complementar el período de pasantías con el conocimiento de las técnicas para la búsqueda de empleo. Teniendo en cuenta que el Programa Mi Primer Empleo es una iniciativa de reciente aplicación en Ecuador, no se conocen todavía sus efectos y su capacidad para generar empleo, especialmente mediante la incorporación de los jóvenes en los lugares en los que hacen las pasantías (instituciones del sector público en su mayoría). De ahí que el nuevo POA se ha previsto realizar una evaluación de este programa en las provincias de intervención, lo que sin duda constituye una práctica de gestión del conocimiento pertinente.

## **b. Componente 2: Políticas e institucionalidad para el empleo juvenil, inclusión socio - económica y migración.**

Este componente se encuentra orientado fundamentalmente al fortalecimiento institucional y a promover la articulación de las políticas nacionales con las políticas y planes de las zonas de intervención.

En esta dirección se realizó un análisis y propuesta de articulación de las políticas nacionales de empleo juvenil y migración y de los planes y programas locales para el empleo juvenil de excelente calidad<sup>41</sup>. El estudio, en primer lugar describe y analiza las políticas y programas nacionales de empleo juvenil y migración, sus modalidades de implementación, la coordinación interinstitucional y el trabajo en red, las buenas prácticas y los resultados. En segundo lugar, ofrece una descripción de los gobiernos provinciales

---

<sup>41</sup> Fundación OFIS. "Análisis, sistematización y propuesta de articulación y operativización de las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes y de planes y programas locales para el empleo juvenil, inclusión socio económica y migración en el marco del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en el Ecuador". Quito, 2010.

de Azuay, El Oro y la Loja y analiza los planes locales, programas y proyectos de cada uno de los cantones o municipios seleccionados por el PC en los temas de empleo y migración, ofreciendo algunos datos descriptivos sobre cada municipio (geográficos y demográficos principalmente). Adicionalmente, realiza un análisis de los puntos comunes que existen entre los planes nacionales, provinciales y locales, mostrando igualmente su articulación con los objetivos del Plan de Desarrollo para el Buen Vivir. Por el último, presenta una propuesta de articulación de las políticas públicas nacionales, provinciales y locales en materia de empleo juvenil y migración, ofreciendo elementos conceptuales, lecciones aprendidas y estrategias, y presentando el marco lógico de un proyecto dirigido a conseguir esta articulación en las provincias y municipios seleccionados.

Sin duda, se trata de un estudio muy pertinente que representa un insumo muy útil para la articulación de las políticas nacionales y locales, frente de trabajo para el cual se han construido las bases, particularmente a partir de la constitución de las mesas de trabajo provinciales del PC-JEM que representan un espacio de interlocución y coordinación en el que participan delegados de las instancias desconcentradas de los ministerios, los GADs y la SENPLADES, al cual se ha invitado a otros actores gubernamentales y de las agencias del SNU que pueden contribuir al desarrollo de las cadenas productivas priorizadas, como el MINTUR, MIPRO y la agencia OMT.

Para contribuir a la descentralización de la SENAMI y a la transversalización de la política migratoria, por una parte, se diseñó y puso en marcha un plan piloto de descentralización de competencias de la institución hacia seis de los municipios focalizados, a través de una consultoría. Como parte de la fase inicial de sensibilización, se realizaron talleres sobre derechos migratorios a partir de los cuales seis municipios participantes en el PC JEM han acordado con SENAMI iniciar procesos de descentralización. No obstante, esta consultoría terminó intempestivamente porque su responsable fue más allá de sus labores técnicas y realizó gestiones políticas que no eran de su competencia, lo cual fue mencionado como una debilidad del proceso por varios de los actores territoriales.

Por otra parte, seis subsecretarías ministeriales del Austro (MCPEC, MRL, MRE, Dirección de Educación, Secretaria de los Pueblos), han conocido la propuesta de transversalización del enfoque migratorio y se han mostrados dispuestas a participar en el proceso de descentralización de competencias de SENAMI. Ante el cambio de sede de la SENAMI y su traslado a la provincia de Cañar, estas labores se interrumpieron. Las decisiones tomadas parecen orientar a la SENAMI hacia procesos de desconcentración, más que a la descentralización, por lo que deberán definirse las necesidades de fortalecimiento institucional teniendo en cuenta este aspecto.

Por último, tras un largo proceso de concertación con la SENAMI y el INEC que conformaron la Comisión de Información sobre Migración, se logró acordar no crear un observatorio de migraciones, como estaba previsto en el diseño inicial del PC, sino diseñar y montar un sistema de información sobre el hecho migratorio, en una primera fase dirigido a acopiar y sistematizar la información relativa a la gestión programática de la SENAMI. Para ello, a través de ejecución directa de la SENAMI y traslado de los recursos de UNFPA, se realizará el equipamiento de hardware y software necesarios para el montaje del

Sistema Nacional de Información sobre Migración (SNIM), se ofrecerá asesoría técnica en el análisis de información existente y el levantamiento de procesos, se desarrollará el SNIM propiamente, se establecerán lineamientos para su interconexión con otros sistemas de información del Estado y se desarrollará un proceso de capacitación dentro de la institución sobre el Sistema de Información de Gestión Programática para su operación. Se trata de un esfuerzo muy pertinente, que se adelantará en el segundo POA del PC con los recursos del primero. En una segunda fase se tiene previsto un trabajo con el INEC dirigido a la producción de información sobre migración. Aunque se registra un retraso importante en el desarrollo de este producto por la lentitud que tuvo el proceso de concertación con la SENAMI, pues se presentaron cambios en el punto focal asignado por la entidad y hubo demoras en la toma de decisiones, la dirección que se le dio es sin duda muy pertinente y útil para el país.

### **c. Componente 3: “Ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud”**

Este componente busca el desarrollo de capacidades institucionales y de los jóvenes para garantizar y ejercer los derechos laborales y a la movilidad humana, respectivamente.

En el **frente institucional** se produjo un desarrollo no previsto y relacionado con la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad, liderada por la SENAMI con el apoyo de UNICEF. En efecto, a través de un trabajo interinstitucional se diseñó un “Manual de Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana” de alta calidad, que fue validado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el INFA y otras instituciones, el cual pretende la protección, restitución y ejercicio pleno de los derechos de la niñez y adolescencia que se encuentra en esta situación. El manual fue lanzado en un acto público y se capacitaron 181 personas de forma directa sobre su uso, en cinco provincias: Guayas, Manabí, Loja, Azuay y El Oro. Los participantes pertenecen a instituciones relacionadas con la Niñez, Defensa de Derechos y Movilidad Humana, tanto estatales como organizaciones de la Sociedad Civil. Adicionalmente, se capacitaron 74 personas más de forma complementaria, a través de la participación en capacitaciones organizadas por otras instituciones, como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y Pastoral Social – Caritas. También se desarrolló un curso virtual sobre Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana, al cual se inscribieron 60 personas, en su mayoría cónsules.

En cuanto al **desarrollo de capacidades juveniles**, en las tres provincias se iniciaron las acciones dirigidas al fortalecimiento de organizaciones juveniles a través de un esfuerzo conjunto de los GADs y las subsecretarías de los Ministerios participantes en el PC. Aunque inicialmente estas instancias locales empezaron a trabajar en la planeación de foros juveniles, cantonales y provinciales, posteriormente se contrató una consultoría para su diseño y desarrollo. En los foros, que se estaban realizando en el momento de la visita al país y en los cuales se han utilizado metodologías participativas y lúdicas altamente valoradas por los jóvenes, se han discutido temas relacionados con el empleo, la migración y los derechos de la juventud, y se ha tratado de promover el diálogo entre los jóvenes y las instituciones. El enfoque que han tenido los foros es muy acertado, porque con el propósito de contribuir al desarrollo de la ciudadanía de los jóvenes, se ha hecho énfasis tanto en su condición de sujetos de derechos, como

en las responsabilidades que tienen como ciudadanos en la construcción de lo público y en el desarrollo del país. Este equilibrio entre derechos y responsabilidades es muy conveniente, porque el énfasis en los derechos y en el status legal ha conducido a una ciudadanía “pasiva” o “privada”, que ha descuidado las responsabilidades públicas que también se desprenden de la pertenencia a la comunidad política.<sup>42</sup>

En El Oro, la reunión que se tuvo con los jóvenes permitió identificar que se encuentran muy motivados y satisfechos con el trabajo que se ha realizado con ellos. Dentro de las recomendaciones que plantearon se encuentran las siguientes: 1- Capacitaciones constantes y sobre diversos temas, para lograr una formación integral. 2- Capacitaciones para todos, incluyendo a jóvenes de otros cantones. 3- Que no nos olviden y que nos apoyen en la organización juvenil. 4- Que las capacitaciones, especialmente para los emprendimientos, sean con espíritu joven, con metodologías interactivas y con docentes adecuados. 5- Que tengamos información sobre lo que hacen todos los ministerios. 6- Que existan alternativas reales de financiamiento para los emprendimientos, favorables y de fácil acceso.

Los foros y el PC en su conjunto han logrado, en primer lugar, promover la organización juvenil y el empoderamiento de los jóvenes, frente en el cual es necesario seguir trabajando. Y en segundo lugar, han contribuido a visibilizar a los jóvenes y a colocarlos en la agenda pública local, tal como lo manifestaron varios de los funcionarios entrevistados en las provincias, quienes también manifestaron su necesidad de conocer mejor a los jóvenes y de fortalecer sus capacidades institucionales para garantizar sus derechos y promover su desarrollo humano.

En cuanto al **fortalecimiento de la sociedad civil**, a través de reuniones y de un proceso de interlocución con sindicatos del nivel nacional y territorial, se elaboró una agenda Inter-sindical para la promoción del trabajo juvenil decente que se implementará en el segundo año programático. En efecto, en consulta con los sectores sindicales nacionales y territoriales del Ecuador, se elaboró una agenda de trabajo para la promoción del trabajo juvenil decente, con la participación de cinco centrales sindicales nacionales y sus filiales provinciales: el Frente Único de Trabajadores (FUT), la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE), y la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL). Sin duda, se trata de un avance importante, aunque en este producto no se han iniciado acciones con el sector privado, tal como lo propuso el diseño inicial del PC.

### **3.3.2 La Sostenibilidad**

La sostenibilidad de un PC depende, entre otros factores, del grado de alineación y apropiación nacional de sus objetivos y estrategias, del nivel de desarrollo que se alcance en las capacidades de los actores nacionales para continuar con la intervención, así como de la capacidad financiera que exista para mantener las inversiones que son necesarias para el desarrollo de las estrategias propias del programa

---

<sup>42</sup> Henao, J y Pinilla, V.E.. “Jóvenes y ciudadanía en Colombia: entre la politización social y la participación institucional”. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol 7, Nº 2 (especial), 1405-1437. 2009.

en cuestión. La duración del programa es también un factor a considerar, pues debe ser suficiente para lograr el desarrollo de las capacidades y la consolidación de las estructuras y estrategias propias de la intervención.

Para el caso del PC-JEM de Ecuador, es evidente que se encuentra alineado con las políticas nacionales y que se ha logrado un buen nivel de apropiación dentro de los GADs, particularmente de los gobiernos provinciales de Loja y El Oro. Si se logra fortalecer las ADEL y la articulación de las políticas y programas nacionales con los planes y programas territoriales, así como dinamizar la actividad de las cadenas y sectores priorizados y promover el desarrollo económico local con una perspectiva regional, existe una alta probabilidad de que se logre la creación de empleo estable y que los emprendimientos juveniles tengan sostenibilidad, siempre y cuando cuenten con los apoyos que requieren (adecuadas condiciones crediticias, asistencia técnica, acceso al mercado, etc.).

Dado que a pesar del retraso en la ejecución el PC está siendo implementado por los GADs en coordinación con las secretarías de los ministerios, es probable que la promoción del empleo juvenil continúe estando en la agenda de estos gobiernos, siempre y cuando se obtengan buenos resultados. En otras palabras, la sostenibilidad del PC dependerá de su efectividad para promover el desarrollo económico territorial y conseguir la inserción de los jóvenes en la actividad productiva, pero también del grado de fortalecimiento de capacidades alcanzado para mantener las estructuras y mecanismos de coordinación, así como la aplicación articulada de políticas y programas del nivel nacional y territorial.

Un elemento que está contribuyendo a la sostenibilidad del PC es el trabajo conjunto con el PNFPEES para el financiamiento de los emprendimientos juveniles. La creación de una línea de crédito para jóvenes y el apalancamiento de recursos de este programa que se convertirá en corporación, permiten considerar que si obtienen buenos resultados, el acceso a recursos de financiamiento para los jóvenes se mantendrá en el tiempo, contribuyendo a la sostenibilidad del PC. En el tema de migración, si los esfuerzos dirigidos a la descentralización de la SENAMI y a la transversalización de la política migratoria en las distintas entidades del Estado son exitosos, es probable que los logros en este frente se mantengan. Igualmente, si se logran desarrollar las capacidades institucionales para el trabajo con jóvenes, es probable que su inclusión reciente en la agenda pública se mantenga.

De las anteriores consideraciones se desprende la necesidad de lograr el desarrollo de capacidades, tanto de los actores del nivel nacional como del nivel municipal. De ahí que para alcanzar este objetivo se requiere, en primer lugar, determinar con mayor precisión cuáles son las capacidades que se deben desarrollar, así como afinar y fortalecer las estrategias que se vienen utilizando para ello. Es evidente que el desarrollo de estas capacidades en los actores del nivel nacional y local que deberán continuar implementando las estrategias del PC toma tiempo. Lo mismo puede decirse del desarrollo de las capacidades juveniles y, en particular, de la consolidación de los emprendimientos juveniles que se pongan en marcha. De ahí que al finalizar la ejecución del POA del segundo año, el PC deberá hacer un análisis crítico de lo logrado y del nivel de fortalecimiento alcanzado, para determinar si la duración del PC es suficiente o si se requiere una extensión. Independientemente de si el PC se extiende o no, es

necesario pensar en la estrategia de salida a aplicar durante la *fase de consolidación y cierre*, de acuerdo con las fases de implementación trazadas en la nota técnica del PC.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Conclusiones

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

#### 4.1.1. Con respecto al Diseño

- El PC-JEM es pertinente y relevante, responde a las necesidades del país y se encuentra alineado con las políticas nacionales, a lo cual contribuyó su diseño participativo con las entidades nacionales y los aportes de SENPLADES. Aunque el PNBV fue aprobado después de que el PC fuera diseñado, es evidente que los efectos y productos del PC responden a tres de los objetivos del PNBV y a algunas de sus metas, en una de las cuales se pretende la reducción de la tendencia creciente que presenta el desempleo juvenil. Adicionalmente, el PC contribuye claramente a la aplicación de algunas de las estrategias del Plan, como el desarrollo territorial, la descentralización y la desconcentración, así como el poder ciudadano y el protagonismo social.
- El PC-JEM contribuye claramente al logro de algunas metas de dos ODM (1 y 8) y se encuentra alineado adecuadamente con uno de los ejes del MANUD de Ecuador. Por otra parte, su articulación con los objetivos de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM es evidente y, durante su diseño, los aportes del Fondo fueron sustantivos para mejorar su formulación, los cuales condujeron a la incorporación del componente de empleo, que en el diseño inicial no estaba considerado.
- Tanto durante el diseño como durante el proceso se logró un alto nivel de apropiación y respaldo al PC por parte de su principal asociado, la SENAMI. No obstante, dado que la misión institucional de esta joven entidad del Estado ecuatoriano tiene que ver con el hecho migratorio, su falta de competencia en el tema del empleo representan una debilidad. Aunque la vinculación del actual MRL es fundamental, el hecho de que el Plan Nacional de Empleo Juvenil no se esté aplicando a cabalidad por limitaciones financieras, ha afectado el papel que este ministerio puede desempeñar dentro del PC en el tema de empleo. Aunque la vinculación del MIES, responsable de los temas de juventud, es altamente pertinente, el nivel de apropiación y la participación de este ministerio no es el esperado.
- La experiencia previa y experticia de la agencia líder del PC (UNICEF) es muy fuerte en el enfoque de derechos, particularmente de los niños, adolescentes y jóvenes, pero mínima en el tema de empleo juvenil, lo que también representa una debilidad. Por su parte, las demás agencias vinculadas al PC tampoco tienen una trayectoria en el tema de empleo, con excepción de OIT, aunque el trabajo de esta agencia en Ecuador se había concentrado de manera especial en la

erradicación del trabajo infantil. Esta situación existente desde el diseño le restan sustentabilidad técnica al PC, si bien la experiencia previa y la experticia de las demás agencias (PNUD, OIM y UNFPA) con respecto a sus temas y objetivos, hacen pertinente su participación en éste y permiten crear sinergias y complementariedades que fortalecen la intervención. De hecho, un aspecto muy positivo plasmado desde el diseño del PC es la utilización de la metodología del Programa ART de PNUD y el aprovechamiento de los procesos adelantados por este programa en algunas de las provincias en las que se desarrolla el PC.

- Desde el punto de vista lógico, la teoría del cambio del PC es acertada y coherente con la explicación del problema. Propone un modelo de intervención sustentable desde el punto de vista técnico, en la medida en que combina el desarrollo del capital humano de los jóvenes, con el fortalecimiento institucional y la incidencia sobre el entorno por medio de la promoción del desarrollo económico local, con fuerte participación del sector privado y de la sociedad civil. El énfasis en el desarrollo de capacidades de las instituciones, los jóvenes y la sociedad civil (sector privado y sindical), se encuentra en armonía con la Declaración de París y las actuales tendencias de la cooperación internacional al desarrollo que se orientan a lograr la eficacia de la ayuda, la cual se consigue si los programas y proyectos realmente dejan capacidad instalada en los países receptores. En otras palabras, la teoría del cambio no sólo es lógica y técnicamente sustentada, sino que se encuentra en armonía con la búsqueda de efectividad de la cooperación, al mismo tiempo que le apunta a la sostenibilidad, en la medida en que se propone desarrollar las capacidades necesarias para la continuación de las intervenciones y la permanencia de los resultados que se obtengan.
- Los enfoques del PC, particularmente el de derechos, género y corresponsabilidad, son altamente pertinentes y se encuentran en armonía con el nuevo marco legal del país y con su política de cooperación internacional al desarrollo.
- Desde el diseño del PC se planteó la interdependencia entre sus efectos y sus productos, lo que genera un modelo de intervención sistémico, en el sentido de que sus estrategias están interrelacionadas. Desde el punto de vista lógico, las intervenciones a nivel nacional se articulan con las del nivel territorial, si bien la cadena de resultados, en términos del logro de productos, no se definió claramente en el diseño del PC.
- Con respecto a otras intervenciones, lo novedoso del PC es la combinación de estrategias dirigidas a promover la inserción de los jóvenes en la actividad productiva del país y a garantizar los derechos de las personas jóvenes vinculadas al hecho migratorio, fenómenos altamente relacionados, por lo que esta combinación le otorga mayor pertinencia.
- Junto con la falta de experticia y competencias en el tema de empleo de las entidades a las que se les asignó el liderazgo del PC por parte del gobierno y del SNU, se identificaron otras debilidades en el diseño del PC: en primer lugar, la falta de consulta a las provincias seleccionadas que dificulta la apropiación de los actores territoriales, así como el número de provincias elegido que dispersa la intervención y hace menos atractiva la participación para los GAP, para los cuales no resulta deseable que se incluya algunos de sus cantones y se excluya a otros. En segundo lugar, el desconocimiento de las particularidades de la población objetivo y el hecho de que no se escuchara la voz de los jóvenes durante la etapa de diseño. En tercer lugar,

el hecho de que en el diseño se establece que para el logro de los productos, dos o más agencias desarrollan actividades. Si bien esto favorece la interagencialidad, fractura el financiamiento y complejiza los trámites administrativos con las entidades del gobierno. En cuarto lugar, la fase de arranque no contempló desde el diseño la selección de los cantones e incluyó en el POA actividades para el logro de productos a realizarse durante la fase de arranque, lo que determinó que desde sus primeros meses el PC empezara a presentar retraso en la ejecución, el cual se fue acumulando progresivamente a lo largo del primer año de implementación programática. Y en quinto lugar, si bien el diseño definió las instancias de dirección y coordinación a nivel nacional, no contempló las instancias del nivel territorial y no previó la complejidad que tendría la operación, teniendo en cuenta el número y tipo de actores involucrados en el PC.

- A pesar de las debilidades señaladas, son mayores las fortalezas del diseño y, en general, la nota técnica del PC es de muy buena calidad.

#### **4.1.2. Con respecto al Proceso**

- La implementación del PC durante los años 2009 y 2010 se ha producido en un contexto marcado por una dinámica de cambios legales e institucionales del país a los que el PC ha tenido que adaptarse, los cuales, a pesar de haber retrasado la ejecución, representan una gran oportunidad. Sin duda, el proceso de democratización, de fortalecimiento y modernización del Estado, el aumento del gasto público y de la inversión social, junto con el impulso a la descentralización y desconcentración, así como las políticas migratorias y laborales, configuran un escenario que si bien resultó difícil para el arranque y la marcha del PC en su primer año, constituye una tierra fértil en la que el PC puede sembrar. Incluso, la nueva política de cooperación al desarrollo del gobierno representa una magnífica oportunidad para las agencias del SNU, pues impulsa el proceso de reforma del sistema y contribuye a que apliquen los principios de la Declaración de París.
- De hecho, durante el proceso de implementación del PC se ha logrado que el PC sea efectivamente liderado por la SENAMI y que no funcione como una unidad paralela de ejecución, sino que se encuentre incrustado dentro de la institución en todos sus niveles. Incluso, se ha conseguido que sea percibido como una iniciativa gubernamental, particularmente a nivel local y por parte de los jóvenes. Adicionalmente, aunque la regularización del PC dentro de la SENPLADES y la transferencia de recursos de las agencias a la cuenta única del Ministerio de Finanzas han retrasado la ejecución, constituyen un avance importante en el cumplimiento de los principios de la Declaración de París y un llamado de atención para las agencias que como OIT y OIM, dentro de sus políticas y procedimientos, no permiten la transferencia de recursos ni la ejecución nacional. No obstante, la afectación de la ejecución por la lentitud de estos trámites dentro de las instituciones del Estado respectivas, también son un llamado de atención para el gobierno, que requiere hacer más eficientes sus estructuras y procedimientos institucionales para operativizar exitosamente su nueva política de cooperación internacional.
- El modelo de gestión del PC ha sido un proceso de construcción permanente. Por el número de actores involucrados a distintos niveles y por la inexperiencia para desarrollar un trabajo

“conjunto” tanto en las agencias como en el gobierno, su construcción y operativización ha significado un esfuerzo difícil cuyos rasgos más notorios hasta hace poco fueron la falta de coordinación y la imprecisión de los roles a desempeñar por los distintos actores. Esto hace que no pueda considerarse que el PC haya presentado un modelo eficiente, de lo cual son indicadores el retraso de cerca de nueve meses en la ejecución y que a nivel local, particularmente en Loja y en Azuay, exista inconformidad e insatisfacción con el PC, ocasionadas especialmente por la lentitud de los procesos y la falta de resultados concretos.

- Los recursos humanos que las entidades del gobierno y de las agencias han destinado para la implementación del PC y la conformación de la Unidad de Coordinación, en términos generales pueden considerarse suficientes, aunque se percibe necesario contar con más personal en el caso de algunas agencias (OIT y UNFPA). El acompañamiento técnico y la comunicación de las agencias con sus coordinadores o puntos focales es vital para que la experticia de la agencia se transfiera efectivamente al PC, lo cual resulta muy importante en el caso de OIT, por su condición de agencia no residente. Un aspecto positivo es que el coordinador de OIT mantiene comunicación permanente con su agencia, en la cual anteriormente no había laborado, y ha logrado canalizar hacia el PC el “know how” de la agencia y el aporte directo de especialistas de OIT para el logro de algunos productos.
- A nivel de dirección, si bien el Comité Directivo no se ha reunido con la regularidad esperada, el Coordinador Residente le ha concedido atención permanente a éste y los demás PCs que se vienen implementando en Ecuador, a través de reuniones periódicas con los coordinadores, la creación de espacios de encuentro entre los PCs y el fomento a la interagencialidad, ejerciendo el liderazgo esperado por el F-ODM. Por su parte, los representantes de las agencias vinculadas al PC desde inicios del 2011 se vienen reuniendo cada quince días con el fin de tomar las medidas necesarias para acelerar la ejecución del PC, lo que resulta muy positivo y un indicador de su compromiso con el PC, si bien esta práctica hubiera podido ser más oportuna.
- Tanto el Comité de Gestión, como la Unidad de Coordinación del PC han tenido dificultades para funcionar adecuadamente. No obstante, la capacidad técnica y de gestión del coordinador es reconocida y valorada por el Comité de Gestión y por los niveles directivos y técnicos de los GADs. Estas competencias, así como su dedicación y compromiso, le han permitido ejercer adecuadamente un cargo estratégico y muy difícil, dentro del cual debe cumplir con las funciones que le competen dentro del PC, y evitar distraerse en actividades que no son de su competencia, así se encuentren relacionadas con labores de la SENAMI. El nombramiento de un gerente del PC dentro de la SENAMI, si bien genera interrogantes con respecto a la línea de mando entre éste y el coordinador del PC que no ha sido especificada, hasta el momento ha resultado provechosa para la marcha del PC.
- A nivel local, durante el proceso de implementación del PC se logró un alto nivel de apropiación del PC por parte del GAD de El Oro, un buen nivel en Loja y bajo en Azuay, provincia en donde el proceso de concertación y construcción de acuerdos fue particularmente difícil entre los actores provinciales y cantonales, y se logró solo hasta septiembre del 2010, lo que ha hecho que la implementación del PC en esta provincia presente un mayor retraso. Tanto en Loja como en Azuay se identificó una postura crítica e insatisfacción frente al PC, no sólo por la lentitud y la

ausencia de resultados concretos que ha tenido el PC a los ojos de los actores locales, sino porque el PC no puede responder a sus necesidades de financiamiento ni a intereses que se desvían de sus productos y resultados, porque no se sienten escuchados, perciben el modelo de gestión muy centralista, y consideran que las consultorías y la asistencia técnica que han realizado las agencias no responden a sus expectativas y necesidades. Sin embargo, la motivación y las expectativas que los jóvenes tienen con respecto al PC son muy altas, particularmente en la provincia de El Oro, mientras que en Loja se percibió un cierto escepticismo entre los pocos jóvenes entrevistados.

- Ante las dificultades existentes en el modelo de gestión, al finalizar el 2010 se elaboró un reglamento o manual de funcionamiento con el fin de hacer más eficiente la operación del PC y clarificar los roles de los distintos actores y los procedimientos de coordinación, toma de decisiones y ejecución. Aunque el reglamento aún se encuentra en proceso de ajuste y es conveniente que incluya algunos aspectos no considerados hasta el momento, representa un buen instrumento que seguramente contribuirá a hacer más eficiente el modelo de gestión. Por otra parte, el traslado de la sede central de la SENAMI a la provincia de Cañar, si bien puede fortalecer la implementación del PC a nivel territorial, puede afectar la coordinación con los ministerios y con las agencias a nivel nacional, si no se toman las medidas necesarias.
- Para adaptar el diseño del PC a los cambios normativos e institucionales en marcha, y siguiendo una recomendación del Secretariado del F-ODM, se efectuó una actualización de la estrategia de intervención adecuadamente sustentada y pertinente. Con base en esta actualización se diseñó el POA para el segundo año de implementación del PC que incorpora las lecciones aprendidas, hace ajustes adecuados y constituye una buena ruta de navegación para el próximo año. El POA será socializado y discutido a nivel territorial, lo que sin duda se trata de una buena práctica que puede no sólo generar la disposición y coordinación necesaria para la ejecución de la nueva hoja de ruta a nivel territorial, sino contribuir a superar la insatisfacción que existe en los GADs por el modelo de gestión centralista, en un contexto en el que la autonomía y la descentralización están a la orden del día.
- En cuanto a la interagencialidad, el PC ha permitido generar muchos aprendizajes a las agencias y ha contribuido a modificar un rasgo de la cultura corporativa del SNU, el predominio del trabajo independiente sobre el colectivo. Las agencias que mayores avances presentan en la interagencialidad son UNICEF, OIM, OIT y PNUD, aunque este frente continua siendo un punto pendiente de la agenda de la reforma del SNU y en el cual se deben continuar los esfuerzos. La agencia líder ha desempeñado un papel muy importante en el diálogo político con los niveles directivos de los ministerios, si bien su trabajo resulta difícil pues no posee capacidad de decisión ni de control, sino de persuasión mediante un liderazgo efectivo.
- La ejecución financiera del PC ha sido lenta durante el primer año programático, así como heterogénea y asincrónica entre las agencias. Sin embargo, un logro muy positivo es que a los recursos aprobados por el F-ODM se ha sumado un cifra importante de recursos en efectivo y en especie del gobierno, los cuales representan el 41% de los recursos del primer año, y el 14% de los recursos totales. Sin duda, se trata un buen indicador del nivel de apropiación del gobierno así como de la aplicación del principio de corresponsabilidad. Por su parte, la diversidad de

estructuras y procedimientos administrativos de las agencias, cuya unificación es recomendada por los actores gubernamentales, particularmente del nivel territorial, así como la demora de los trámites por parte del gobierno, constituyen otro de los factores que han afectado la ejecución.

- Una lección aprendida es que no es conveniente que para acelerar la ejecución se pongan en marcha estrategias de intervención sin que su diseño técnico esté culminado, y sin que se tengan listos otros productos necesarios para el éxito de la intervención, como en el caso de la capacitación de jóvenes en el modelo ISUN de OIT, luego de la cual los jóvenes se quedaron en el aire porque los componentes de acceso al crédito, asistencia técnica y comercialización aún no estaban listos.
- En materia de M&E, el PC ha logrado diseñar adecuados mecanismos, instrumentos e instancias de seguimiento, logró construir una Línea de Base con una metodología consensuada, la cual fue validada territorialmente y se desarrolló con alto nivel técnico y de manera oportuna. De acuerdo con el énfasis que la SETECI le da a los procedimientos de M&E y a la rendición de cuentas en el marco de un modelo de gestión por resultados compartido por el SNU y el F-ODM, se están diseñando indicadores del PC de acuerdo con las metas del PNBV, dentro del cual el PC pretende contribuir con la generación de 3.000 empleos, sin duda, una meta muy ambiciosa. El Oficial de M&E contribuye eficazmente a las labores de seguimiento, conoce el PC y sus dificultades y apoya permanentemente al Coordinador del PC. No obstante, el seguimiento a las consultorías por parte de las agencias presenta debilidades, al igual que su presencia en la zona de intervención.
- Por último, el diseño de la estrategia de comunicación del PC presenta retraso, pero la manera participativa como se empieza a diseñar, así como el enfoque que se le ha dado, resultan muy apropiados.

#### **4.1.3. Con respecto a los Resultados**

- A pesar del retraso en la ejecución, ocasionado por las dificultades que se desprenden del contexto cambiante y de aquellas inherentes al modelo de gestión, el PC presenta avances importantes en los productos de los tres componentes del PC, que constituyen una buena base para su implementación en el siguiente año programático.
- Los avances en el Componente 1 son muy importantes, pues en él se concentra la mayor parte de los recursos y las principales estrategias del modelo de intervención para la promoción del desarrollo económico local y la promoción del empleo juvenil a nivel local. De acuerdo con la teoría del cambio del PC, en este componente se han dado pasos muy importantes en materia de fortalecimiento institucional, a través de la selección de las cadenas y sectores de mayor potencialidad de cada una de las provincias, la planeación de asistencia técnica por cadena para diseñar la hoja de ruta que permitirá dinamizar su actividad, y la generación de una alianza de los gobiernos locales en las provincias de Loja y El Oro para la gestión del desarrollo económico local, formalizada y liderada por los GAP de las dos provincias, aunque falta avanzar en este frente en la provincia de Azuay.

- A este esfuerzo se suman las acciones dirigidas al fortalecimiento de dos agencias de desarrollo económico local (ADEP en Loja y CORPODET en el Oro), así como la puesta en marcha de un plan de capacitación de funcionarios de nivel técnico de las provincias de Loja y El Oro para mejorar sus competencias para la promoción del desarrollo económico local, junto con la implementación de una estrategia de formación a formadores para el fomento del emprendimiento y la promoción de la asociatividad entre los jóvenes en estas dos provincias. Igualmente, se diseñó un plan de fortalecimiento de las instancias desconcentradas del SECAP a partir de la evaluación de capacidades de las sedes provinciales del SECAP en Azuay, Loja y El Oro con miras a fortalecer la oferta de servicios de capacitación local para los jóvenes y se buscó fortalecer la Red Socio Empleo para intermediación laboral, a través de un curso ofrecido por especialistas de la OIT. También se desarrolló un estudio sobre la inversión social de los territorios para la promoción del empleo juvenil de alto nivel técnico, aunque hasta ahora no es muy claro su aporte para los GADs.
- Un avance sustantivo y de significativa importancia es que para la implementación del fondo de crédito del PC se decidió trabajar con el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES) para aprovechar su experiencia, su cobertura y su capacidad institucional. Esto ha permitido apalancar recursos para el PC de US \$ 507.496, que duplican los existentes para este rubro en el presupuesto de PNUD y garantiza la sostenibilidad del acceso al crédito para los jóvenes, dependiendo de sus resultados.
- Por último, en el tema de comercialización los avances no han sido muchos, si bien se cuenta con algunos estudios de mercado de las cadenas priorizadas. No obstante, se tiene muy claro lo que es necesario realizar en el segundo año del PC.
- En materia de desarrollo de capacidades juveniles dentro de este componente, tanto en Loja como en El Oro se inició el proceso de capacitación a jóvenes para la formulación de planes de negocios y el diseño de emprendimientos, aunque sus ideas quedaron en el aire porque los demás componentes de la estrategia de apoyo a emprendimientos juveniles no estaba listos. Un aspecto que se ha detectado es que los intereses de los jóvenes en materia de emprendimientos no coinciden necesariamente con las cadenas o sectores priorizados y que, en general, los jóvenes no se encuentran motivados hacia el trabajo agrícola. Además, no todos los jóvenes tienen vocación de empresarios ni talento para poner en marcha emprendimientos económicos.
- En cuanto a la promoción de la empleabilidad, en coordinación con el MRL y en armonía con uno de sus programas, se desarrollaron talleres de Aprestamiento para la Búsqueda de Trabajo (ABT) en los que participaron jóvenes de Loja y El Oro, pasantes del programa Mi Primer Empleo. No obstante, aún no se ha diseñado una estrategia de capacitación que responda a las necesidades de mano de obra calificada de las cadenas y sectores priorizados, para adecuar la oferta de trabajo con las necesidades y demandas de la actividad económica territorial.
- En el Componente 2, los esfuerzos realizados se concentran en el fortalecimiento institucional y en la articulación de las políticas nacionales con las locales en materia de empleo y migración. Para ello se desarrolló un análisis de estas políticas, planes y programas, junto con una propuesta de articulación, muy útil y que puede alimentar las mesas territoriales que se han conformado para trabajar conjuntamente en los temas del PC. Igualmente, se han hecho esfuerzos dirigidos

a impulsar la descentralización de la SENAMI y la transversalización de la política migratoria en las entidades del Estado, aunque el traslado de la SENAMI a la provincia de Cañar parece orientar esta institución más a la desconcentración que a la descentralización, por lo que deberán definirse las estrategias de fortalecimiento de la entidad teniendo en cuenta este aspecto. Aunque en materia de producción de información sobre migración no se avanzó mucho durante el primer año, se logró conformar una Comisión de Información sobre Migración en la que tiene asiento el INEC y construir acuerdos para diseñar un sistema de información que inicialmente acopiará y sistematizará la gestión programática de la SENAMI, un esfuerzo útil y pertinente que contribuye al fortalecimiento institucional.

- En el Componente 3, dirigido a la garantía y el ejercicio de derechos, en materia de fortalecimiento institucional se diseñó un “Manual de Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana” y que ha facilitado la capacitación de funcionarios de instituciones con competencias en la protección, restitución y ejercicio de los derechos de esta población bajo condiciones de movilidad.
- En cuanto al desarrollo de capacidades juveniles, en las tres provincias se iniciaron las acciones dirigidas al fortalecimiento de organizaciones juveniles a través de la realización de foros juveniles, altamente valorados por los jóvenes y cuyo enfoque es muy pertinente, pues presenta una concepción adecuada de la ciudadanía, dentro de la cual el ciudadano al mismo tiempo que es un sujeto de derechos, también es una persona con responsabilidades públicas. Un efecto positivo que han tenido los foros y el PC en su conjunto, es contribuir a visibilizar a los jóvenes y a colocarlos en la agenda pública local.
- En cuanto al fortalecimiento de la sociedad civil, utilizando una estrategia participativa y de consulta, se logró elaborar una agenda Inter-sindical para la promoción del trabajo juvenil decente que se implementará en el segundo año programático. Aunque se trata de un avance importante, en este producto no se han iniciado acciones con el sector privado, tal como lo propuso el diseño inicial del PC.
- En el momento actual el PC no tiene garantizada la sostenibilidad ni ha definido su estrategia de salida durante la fase de consolidación y cierre, si bien la estrategia de intervención le apunta a la sostenibilidad, pues se propone dejar capacidad instalada y está siendo implementado por los actores gubernamentales con el apoyo de las agencias, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Lo que se percibe es que la sostenibilidad del PC dependerá de su efectividad para promover el desarrollo económico territorial y conseguir la inserción de los jóvenes en la actividad productiva, pero también del grado de fortalecimiento de capacidades alcanzado para mantener las estructuras y mecanismos de coordinación, así como la aplicación articulada de políticas y programas del nivel nacional y territorial.

## **4.2. Recomendaciones**

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

#### **4.2.1. Con respecto al Diseño**

- Dado que el diseño del PC está sustentado en una teoría del cambio acertada, es crucial ser coherente con ella e implementar el Programa de acuerdo con sus hipótesis de acción. Esto significa que es necesario asegurar la integralidad de la intervención y la sincronía de las acciones de fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades juveniles y fortalecimiento de la sociedad civil, así como ser fiel al enfoque de desarrollo económico local y a la estrategia dinamización de las cadenas productivas y sectores de mayor potencialidad de las provincias seleccionadas. Durante el segundo año del PC, es importante concederla mayor atención a los productos estratégicos de cada componente, de acuerdo con la propuesta del Diagrama 2 y definir con precisión la cadena de resultados, en lo cual hay un gran avance en el nuevo POA.
- En armonía con lo anterior, es importante lograr que la mayor parte de los emprendimientos juveniles se seleccionen de acuerdo con este enfoque y con la estrategia de cadenas productivas de mayor potencialidad, para lograr no sólo su rentabilidad, sostenibilidad y la capacidad de generar ingresos y autoempleos dignos, sino precisamente su articulación sinérgica con una planeación estratégica del desarrollo económico local. Lo mismo debe decirse con respecto a la promoción de la empleabilidad, que requiere lograr desarrollar una oferta de trabajo calificada que responda a las necesidades de mano de obra de las cadenas y sectores de mayor potencialidad.
- Para futuras oportunidades, es importante que en la fase de diseño: se consulte a todos los actores, incluyendo los del nivel territorial y la población objetivo; se elija como agencia líder y principal asociado organismos con mayor experticia y capacidad de liderazgo técnico y político en el principal tema del Programa; se ponderen las ventajas y desventajas de trabajar en varias provincias teniendo en cuenta las tensiones que suelen existir en las intervenciones sociales entre cobertura y calidad; se tenga presente la complejidad en la operación y para el modelo de gestión que entraña un PC con un gran número de actores de diferentes instancias y niveles; y que se planee con mayor realismo la duración y las implicaciones que tiene la fase de arranque, de tal manera que en el POA del primer año no se incluyan actividades programáticas durante esta fase.

#### **4.2.2. Con respecto al Proceso y al Modelo de Gestión**

- Teniendo en cuenta que el reglamento recientemente diseñado constituye un buen instrumento que seguramente contribuirá a hacer más eficiente el modelo de gestión, se recomienda que en éste se definan con mayor precisión las funciones del gerente de la SENAMI, el funcionamiento y articulación con el nivel nacional de las mesas de coordinación existentes a nivel territorial y que se revise lo establecido en cuanto a la transferencia de recursos a los GADs a través de los ministerios con los cuales los GADs deberán firmar convenios. En la implementación del PC en su próximo año, debe no sólo respetarse la labor de las coordinaciones provinciales, sino fortalecerla, evitando la creación de situaciones que las deslegitime o desgaste ante los actores territoriales.

- Para seguir avanzando en la interagencialidad es recomendable mantener los esfuerzos en este frente, a lo cual la agencia líder puede hacer una importante contribución, al igual que la OCR y el Coordinador del PC. Se recomienda que la atención y el liderazgo del Coordinador Residente con respecto a los cuatro PCs de Ecuador se mantenga, así como propiciar mayores encuentros entre los PCs para compartir experiencias y promover el diálogo sobre tópicos programáticos, de gestión y relativos a las condiciones del contexto, los cuales permitan compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como crear sinergias. De hecho, el PC de Cultura y Desarrollo también viene impulsando emprendimientos en el sector turismo en otras provincias, por lo que un intercambio entre los dos PC puede ser muy provechoso.
- También es necesario fortalecer la participación de UNFPA en el PC y muy recomendable que UNICEF mantenga el diálogo político de alto nivel en un contexto de desconcentración de la SENAMI pero respetando su liderazgo, y que contribuya a fortalecer el proceso de reforma del SNU en el marco del PC y en respuesta a la nueva política de cooperación internacional, buscando un equilibrio entre las demandas del gobierno y el mandato y papel de la Cooperación. En este campo también son significativos los aportes que puede hacer la OCR. Dado que UNICEF no tiene experticia en el tema de empleo, OIT y PNUD, por parte de las agencias, y el MRL, deben aportar más decididamente su experticia en el tema de empleo. Los Programas Conjuntos buscan precisamente lograr que las fortalezas de cada entidad se canalicen hacia la intervención y logren equilibrar los vacíos que se puedan presentar.
- La agilización de los procedimientos administrativos es muy importante para lograr la eficiencia del modelo de gestión, tanto por parte del gobierno como de las agencias. Para mantener la transferencia de recursos de las agencias hacia las entidades del gobierno sin que se ocasionen retrasos en la ejecución, es recomendable que las instituciones del Estado ecuatoriano hagan más eficientes sus estructuras y procedimientos administrativos para poder operativizar con éxito la nueva política de cooperación internacional del gobierno. Igualmente, el PC debe tomar medidas anticipadas para que el traslado de la SENAMI a la provincia de Cañar no genere traumatismos y un retroceso en lo ya ganado en materia de coordinación y de gestión.
- Ante los importantes logros del PC en la aplicación de los principios de la Declaración de París (transferencia de recursos y ejecución nacional, etc), es recomendable que OIM y OIT reflexionen sobre sus políticas y procedimientos, para estar a tono con las nuevas tendencias de la ayuda al desarrollo dirigidas a la apropiación nacional y la eficacia de la ayuda.
- Se recomienda que OIT aumente su personal, teniendo el número y la importancia de sus productos, particularmente para el trabajo en terreno. Para fortalecer la participación de UNFPA en el PC también se requiere posibilitar una mayor disponibilidad de tiempo real del oficial encargado, a pesar de que el monto de sus recursos y sus productos son pocos. Para el caso del coordinador de OIT, se recomienda favorecer el contacto y el intercambio de experiencias con otros PCs de la ventana de Juventud, Empleo y Migración en los que OIT también participa en Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Perú.
- Para fortalecer el nivel de apropiación del PC y el grado de satisfacción con el PC de las provincias, particularmente de Azuay y Loja, se recomienda acoger sus sugerencias (que nos escuchen, que nos tengan en cuenta), para lo cual la estrategia de socializar el nuevo POA a nivel

territorial y definir un plan de trabajo para cada provincia es un paso muy importante. Para esto también es muy recomendable aumentar la presencia de las agencias en la zona de intervención, no solamente a través de sus consultores, quienes deben presentarse de parte del PC-JEM y ser objeto de un seguimiento más sistemático.

- Aunque el PC ha diseñado buenos instrumentos y mecanismos de monitoreo a la implementación del PC, es recomendable que el Oficial de M&E aumente sus labores de seguimiento en la zona de intervención y elabore un plan de trabajo con actividades de monitoreo estratégicas. Igualmente, hacer realidad la definición de indicadores del PC de acuerdo con las metas del PNBV en coordinación con SENPLADES y la SETECI, significará un gran logro del PC, por lo que se recomienda no descuidar esta iniciativa. Dado que la meta de generación de empleo trazada para el PC es muy ambiciosa, se recomienda hacer un cálculo técnico de los empleos que es posible generar en cada cantón vía emprendimientos y vía inserción en el mercado laboral, de acuerdo con las cadenas y sectores de mayor potencialidad seleccionados. Debe tenerse en cuenta que la experiencia acumulada en materia de emprendimientos en América Latina no es muy exitosa, pues se ha constatado en distintos programas una alta mortalidad de los emprendimientos. De ahí que ante una meta tan ambiciosa, más que por alcanzarla en el ciclo del PC, la preocupación y los esfuerzos deben concentrarse en la creación de las condiciones institucionales y del entorno económico y social que permitirán el aumento gradual, de mediano y largo plazo, de la incorporación digna de los jóvenes a la actividad productiva.
- Para garantizar la evaluabilidad del PC, y particularmente de sus efectos, es necesario construir y alimentar de manera permanente una base de datos centralizada en la Unidad de Gestión del PC sobre todos los actores institucionales y juveniles que participan en las distintas estrategias del PC, lo cual también se requiere para poder suministrar la información que solicita el Secretariado del F-ODM sobre sus indicadores. Es conveniente que el Oficial de M&E defina la ruta y los procedimientos que se requieren poner en marcha para poder suministrar información válida y confiable al F-ODM sobre los indicadores establecidos para la ventana de JEM.
- La evaluación formativa de las diferentes intervenciones es fundamental, particularmente de aquellas que son estratégicas. Se recomienda que el seguimiento al PNFPEES sea muy cuidadoso, para identificar de manera oportuna las fortalezas y debilidades que presente este producto estratégico del modelo de intervención, así como evaluar los resultados de los programas de capacitación dirigidos a los jóvenes una vez que culminen, para determinar en qué medida su duración, sus contenidos y sus estrategias pedagógicas son suficientes, pertinentes y eficaces e introducir los ajustes que se requieran. Igualmente, el seguimiento a los emprendimientos juveniles es crucial para responder oportunamente a las dificultades que se presenten.
- Es muy aconsejable que el diseño de la estrategia del PC se constituya en una buena oportunidad para fomentar el trabajo interagencial y la coordinación con y entre los ministerios, a lo cual contribuye el hecho de que será financiada con recursos provenientes de las agencias. Un enfoque de comunicación para el desarrollo con el uso de tecnologías de la información y medios alternativos resultan muy apropiados para una estrategia cuya principal audiencia son

los jóvenes. De hecho, promover la participación de jóvenes vinculados al PC en su diseño es altamente recomendable.

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

- Para aumentar la eficacia del PC en primer lugar se requiere fortalecer el nivel de apropiación del MRL y del MIES. La actualización que se tiene prevista del Plan Nacional de Empleo Juvenil es muy pertinente, así como recomendable impulsar su aplicación en la zona de intervención. Con respecto al MIES, una buena oportunidad para el PC es explorar la posibilidad de apoyar los intentos que está haciendo este ministerio para transformar el bono de desarrollo humano, de subsidio a modalidad de crédito que actúe como capital semilla para emprendimientos. Articular las acciones del PC en la zona de intervención con los esfuerzos que está haciendo MIES en este frente, puede representar una ganancia tanto para el PC, pues puede aumentar los recursos financieros destinados a la promoción de emprendimientos, así como para el MIES, pues le permitiría canalizar el modelo de gestión del PC para los emprendimientos (capacitación, asistencia técnica, mercadeo) hacia personas jóvenes que reciben el bono, particularmente madres adolescentes y mujeres cabeza de familia, apoyando así su sostenibilidad.
- Es importante que se logre una adecuada cadena de resultados y sincronización en los productos 1.2., 1.3, 1.4 y 1.5 dirigidos a la promoción de la empleabilidad y la empresariedad juvenil. Garantizar la asistencia técnica a los emprendimientos, no solo en los aspectos empresariales, sino técnicos y de productividad, es fundamental. Para ello se tiene previsto que las ADEL desempeñen esta función, para lo cual se debe contribuir a su fortalecimiento, así como que las los estudiantes de las universidades participen en este esfuerzo, lo que no siempre ha tenido resultados exitosos. Por otra parte, es necesario diseñar una estrategia para la empleabilidad que vaya más allá de los talleres ABT que se dirigen a jóvenes que han tenido acceso a la educación superior, de tal manera que se ofrezca una respuesta adecuada a los jóvenes de las zonas de intervención que no han tenido esta oportunidad. Se requiere diseñar una estrategia de capacitación para la empleabilidad que responda a las necesidades de mano de obra calificada de las cadenas y sectores productivos de mayor potencialidad dentro de las provincias.<sup>43</sup>
- Dado que las evidencias disponibles indican que las mujeres jóvenes son las más afectadas por el desempleo, el PC debe priorizarlas. Por otra parte, si bien la cobertura de las acciones ha aumentado, a la fecha solamente 220 jóvenes han participado en los procesos de capacitación para emprendimientos, y 239 en los talleres ABT, que representa una intervención puntual de dos días. Es decir, en el componente 1 a la fecha el PC ha llegado a 460 jóvenes aproximadamente, por lo que en el segundo y tercer año de implementación se requiere aumentar la cobertura de manera significativa, con intervenciones más prolongadas que contribuyan al desarrollo de sus competencias laborales.
- Aunque es recomendable que la mayoría de los emprendimientos juveniles se articulen a las cadenas y sectores de mayor potencialidad, también deben tenerse en cuenta los intereses de

---

<sup>43</sup> Dado que no se tuvo acceso al Plan de Fortalecimiento del SECAP, no es posible valorar si este esfuerzo va en la dirección de la recomendación.

los jóvenes y no limitar su creatividad, de tal forma que se apoyen aquellas ideas de negocios que demuestren su viabilidad técnica y financiera. Aunque sin duda el estímulo a la asociatividad es muy recomendable, pues permite crear capital social y transformar una cultura en la que prima el individualismo, según se señala en la nota técnica del PC, debe tenerse en cuenta que por el ciclo de vida de los jóvenes, sus asociaciones y organizaciones se caracterizan por la transitoriedad, lo que amenaza la sostenibilidad de sus emprendimientos. Por eso no es conveniente forzar la asociatividad, sino generar condiciones para que se adquieran las competencias y actitudes necesarias para el trabajo colectivo y cooperativo.

- Las acciones de fortalecimiento a las organizaciones juveniles y de formación en SSR y equidad de género deben contribuir al desarrollo de este tipo de competencias y actitudes. Es importante lograr que el MIES, a nivel nacional y a nivel local, participe más decididamente en este frente de trabajo, de modo que a través de su vinculación activa se logren fortalecer sus capacidades institucionales. De hecho, aumentar el conocimiento sobre la realidad y las características de los jóvenes de la zona de intervención es altamente recomendable, así como lograr una sincronía entre el desarrollo de las capacidades juveniles, que probablemente se traduzca en prácticas de exigibilidad de derechos, con el fortalecimiento institucional. Si se despiertan altas expectativas en los jóvenes a las cuales la institucionalidad no pueda responder, aumentará la falta de credibilidad de los jóvenes en el Estado y su apatía política, fenómeno generalizado en las juventudes latinoamericanas. De todas maneras, es importante continuar promoviendo el empoderamiento de los jóvenes y de sus organizaciones a nivel local.
- Se recomienda igualmente fortalecer el trabajo con la sociedad civil, así como involucrar al sector privado en los productos del Componente 3.
- Para garantizar la sostenibilidad del PC, se requiere aumentar el nivel de apropiación de los GAD, particularmente en Loja y Azuay. Lograr que los temas y objetivos del PC queden incorporados en los nuevos Planes de Desarrollo que los GADs deberán diseñar en el 2011 es altamente recomendable y puede contribuir a la sostenibilidad de las estructuras y estrategias de intervención del PC.
- Igualmente, dado que la sostenibilidad depende del nivel de desarrollo de capacidades alcanzado, se requiere, por una parte, definir con mayor precisión cuáles son esas capacidades, así como afinar las estrategias de capacitación y de asistencia técnica que se utilizarán para desarrollarlas. La experiencia del PC mostró que los talleres de capacitación no son necesariamente la mejor estrategia, por lo que las agencias y los ministerios deben definir de qué manera y mediante qué modalidades más innovadoras deben adelantar este esfuerzo. El proceso de articulación y aplicación de políticas nacionales y locales en los temas del PC constituye un nicho fértil, tanto para definir las capacidades a desarrollar, como para implementar estrategias innovadoras en las que prime la capacitación “in situ” y “en caliente”, es decir, en el momento en que se implementen las políticas, planes y programas, para lograr precisamente una adecuada implementación, en lo cual los ministerios deben jugar un papel decidido. Lo mismo debe decirse con respecto a la dinamización de las cadenas y sectores productivos priorizados, que requieren la asistencia técnica de expertos por cadena, lo que sin duda constituye un gran reto y una magnífica oportunidad para las agencias y los ministerios

vinculados o no al PC, como el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

# **A NEXOS**

### Anexo 1: Agenda Inicial de la misión de Evaluación de Medio Término del PC-JEM

Lunes 14 feb	Martes 15 feb	Miércoles 16 feb	Jueves 17 feb	Viernes 18 feb	Sábado 19 feb	Dom 20	Lunes 21 feb	Martes 22 feb	Miér 23 feb	
		Viaje Quito-Loja	Viaje Loja-Cuenca	Viaje Cuenca--->Macha	Viaje Machala>Cuenca					
Briefing de la misión con la Agencia Líder (UNICEF)	Reunión con la OCR (ONU Piso 12)	Reunión con SENPLADES Regional	Reunión con el Alcalde de Saraguro		Revisión de documentación y preparación del borrador de informe preeliminar		Reunión con el MIES/IEPS	Reunión con OIM	Comité de Gestión del Programa	
		Reunión con SENAMI Regional				Reunión con El Gobierno Provincial del El Oro	Revisión de notas y organización de la información	Reunión con UNICEF		Reunión con UNFPA
Reunión con Responsable de Programas de AECID (Of. De AECID)	Reunión con SENAMI (Ministra, Subsecretario General, Subsecretario participación y gerente de programa JEM-SENAMI)		Reunión con la Alcaldesa de Nabón	Reunión con CORPODET						
Reunión con el Coordinador del Programa		Reunión con el Gobierno Provincial de Loja								Debriefing de la misión con el CR (ONU Piso 12)
		Reunión con el Municipio de Loja	Reunión con SENAMI Regional	Reunión con el Municipio de Machala						
Reunión con MCDS	Comité de Referencia de la evaluación del Programa (SENAMI)	Reunión con grupo de jóvenes	Reunión con la Casa de la Juventud	Reunión con grupo de jóvenes				Reunión con PNUD	Reunión con el Coordinador del Programa, con el técnico de SENAMI designado a hacer seguimiento del Programa y Coordinador de Monitoreo y Evaluación de la OCR	
Reunión con SETECI			Reunión con la Casa del Migrante					Reunión con OIT		
			Reunión con el Gobierno Provincial							

**ANEXO 2: AGENDA DESARROLLADA: FEBRERO 14 a 23 DE 2011**

<b>FECHA</b>	<b>ACTIVIDAD</b>	<b>Horario</b>
<b>Lunes, Feb 14 QUITO</b>	Acogida y entrevista inicial con el Oficial de M&E de los PCs de la OCR	8:30-9:30 am
	Briefing de la Misión con la Agencia Líder (UNICEF)	9:30-10:30am
	Reunión con responsable de Programas de AECID	10:30 - 11:30 a.m.
	Reunión con el Coordinador del PC	12:00 – 3:45 p.m.
	Reunión con SETECI	4:00 – 5:00 p.m.
<b>Martes, Feb 15 QUITO</b>	Reunión con SENAMI	8:30 a 10:15 a.m.
	Reunión con la OCR	11:00am-12:30 p.m.
	Almuerzo con Oficial de M&E, Coordinador del PC y Oficial de Comunicación de la OCR	12:30 a 2:30pm
	Reunión con el Grupo de Referencia de la Evaluación	2:30 a 5:00 p.m.
<b>Miércoles, Feb 16 LOJA-LOJA</b>	Viaje Quito-Loja	5:00 a 9:00 a.m.
	Reunión SENPLADES Regional	9:15am-10:15 a.m.
	Reunión SENAMI	10:15-11:15 a.m.
	Reunión con la Red Provincial de Jóvenes	11:15-11:50 a.m.
	Reunión con Gobierno Provincial de Loja	11:50-1:00 p.m.
	Almuerzo con jóvenes de la Red Provincial de Jóvenes de Loja	1:00-2:30 p.m.
	Desplazamiento terrestre Loja-Cuenca	2:30-4:40 p.m.
	Entrevista con vice prefecto del GAP de Azuay	4:40-6:00 p.m.
Cena con Oficial de M&E de la OCR	8:00-9:30 p.m.	
<b>Jueves, Feb 17 CUENCA- AZUAY</b>	Reunión con SENAMI	8:00- 9:00 a.m.
	Entrevista con SENPLADES	9:00 a 10:15 a.m.
	Entrevista en la Casa de la Juventud	10:30 – 11:30 a.m.
	Entrevista en la Casa del Migrante	12:00 – 1:00 p.m.
	Entrevista Alcalde de Girón	2.45 – 3:30 p.m.
	Reunión con funcionarios Alcaldía Santa Isabel	4:00 – 6:45 p.m.
	Desplazamiento Santa Isabel - Machala	6:45 – 8:15 p.m.
	Cena con Oficial de M&E de la OCR	9:00 – 10:00 p.m.
<b>Viernes, Feb 18 MACHALA y PASAJE- EL ORO</b>	Reunión en la Prefectura de El Oro	9:00am-10:30 a.m.
	Entrevista en alcaldía del municipio de Machala	10:30 a.m. 11:15
	Reunión con Jóvenes Municipio de Machala	11:15 – 12:00
	Entrevista MIES, Departamento de Juventud	12:00-1:00 p.m.
	Entrevista Unidad de Desarrollo Social Alcaldía Municipio de Pasaje	2:00-2:45 p.m

	Almuerzo y entrevista con coordinadora provincial de El Oro	3:00 – 5:00 p.m.
	Desplazamiento Machala-Cuenca	5:00 – 9:30 p.m.
<b>Sábado, Feb. 19 CUENCA</b>	Entrevista con el Coordinador del PC	9:00am-1:00pm
	Viaje Cuenca-Quito	6:00 – 8:00 p.m.
<b>Domingo, Feb 20 QUITO</b>	Revisión de notas de campo y documentos del PC	
<b>Lunes, Feb 21 QUITO</b>	Entrevista en el MIES/IEPS	9:00 – 10:00 a.m.
	Entrevista punto focal de UNFPA	10:30 – 12:15 p.m.
	Entrevista en PNUD	3:00 – 4:45 p.m.
	Entrevista con OIT	4:45 – 6:30 p.m.
<b>Martes, Feb 22 QUITO</b>	Entrevista en OIM	9:00am- 10:30pm
	Entrevista Oficial UNICEF responsable del PC	11:00 – 12:30 p.m.
	Entrevista en el MRL	2:30 – 3:30 p.m.
	Análisis de información y preparación de la sesión de debriefing	4:00 – 10:00 p.m.
<b>Miércoles, Feb 23 QUITO</b>	Análisis de información y preparación de la sesión de debriefing	8:30 a 10:30 a.m.
	Debriefing con el Coordinador Residente	11:00 a 12:00 p.m.
	Reunión con el Coordinador del PC y el Oficial de M&E	2:00 – 3:00 p.m.
	Debriefing con el Grupo de Referencia	3:00 a 5:30 p.m.

### ANEXO 3: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Nombre	Institución	Cargo
José Manuel Hermida	OCR	Coordinador Residente
Pablo Galarza	OCR	Oficial de M&E de PCs
Fernando Pachano	OCR	Asesor Técnico
Mónica Hernández	OCR	Coordinadora de Comunicación y Abogacía
Cristian Munduate	UNICEF	Representante
Berenice Cordero	UNICEF	Oficial a cargo del PC-JEM
Milton García	PC-JEM	Coordinador
Inmaculada Campos	AECID	Responsable de programas
Paola Lozada	SETECI	Técnica
Geovanny Cardoso	PNFPES	Secretario Técnico
Karina Díaz	PNFPES	Coordinadora de Fortalecimiento
Juan Peralta Espinoza	SENAMI	Subsecretario General
Mario Cadena	SENAMI	Subsecretaría de Ciudadanía, Solidaridad y Participación
Raúl Guanoluisa	SENAMI	Responsable PC-JEM
Manuel Bustamante	SENPLADES LOJA	Coordinador
Cecilia Torres	SENPLADES LOJA	Técnica
Patricia Gutiérrez	SENAMI LOJA	Punto Focal PC-JEM en Loja
Carlos David Lanche	Red Provincial de Jóvenes de Loja	Coordinador
Pablo Carrillo	Red Provincial de Jóvenes de Loja	Líder
Aníbal Carrillo	GAP de Loja	Punto Focal del PC-JEM del GAP
David Acurio	GAP de Azuay	Vice-prefecto
Antonio Torres	GAP de Azuay	Director de Desarrollo Económico
Mónica Ingnes	SENAMI Azuay	Técnica
Tania Álvarez	SENAMI Azuay	Técnica
María Caridad Vásquez	SENPLADES Azuay	Subsecretaria
Daniel Peñaranda	Casa de la Juventud de Cuenca	Coordinador
Enriqueta Martínez	Casa del Migrante	Coordinadora
Jorge Duque	Alcaldía del municipio de Girón	Alcalde
Milton Zambrano	Alcaldía del municipio de Santa Isabel	Director de Planeación. Punto Focal del PC-JEM
Cristina Zimbaya	Alcaldía del municipio de Santa Isabel	Asesora política
Benito Chávez	Alcaldía del municipio de Santa Isabel	Promotor Social con los jóvenes
Eugenio Córdoba	Alcaldía del municipio de Santa Isabel	Coordinador de Educación, Cultura, Deportes y Turismo
Lourdes Luna	GAP de El Oro	Directora de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Empleo
Italo Incalo	GAP de El Oro	Técnico
Javier Garzón	GAP de El Oro	Técnico

<b>John Capuzano</b>	CORPODET	Coordinador
<b>Leticia Baldeón</b>	Alcaldía del Municipio de Machala	Técnica del Departamento de Educación
<b>Grupo de Jóvenes</b>	Municipio de Machala	20 jóvenes participantes en Foros Juveniles y en capacitación en emprendimientos de ambos sexos y distintas edades (16 a 24 años)
<b>Johnny Córdoba</b>	MIES- El Oro	Coordinador Departamento de Juventud
<b>Mayiya González</b>	PC-JEM en El ORO	Coordinadora provincial
<b>Giovanni Medina</b>	Alcaldía Municipio de Pasaje	Técnico Unidad de Desarrollo Social
<b>William López</b>	MIES/IEPS	Coordinador Política Pública
<b>Freddy Llerena</b>	UNFPA	Punto focal del PC-JEM
<b>Verónica Quintero</b>	PNUD	Gerente PC-JEM por PNUD
<b>Patricio Aucay</b>	PNUD	Técnico PC-JEM
<b>Fabián Carvajal</b>	OIT	Coordinador PC-JEM
<b>Ana Gabriela Mosquera</b>	OIM	Coordinadora PC-JEM
<b>Katherine Flórez</b>	MRL	Directora atención a grupos
<b>Rosa Suárez</b>	MRL	Técnica

#### ANEXO 4: ASISTENTES A LA 1ª REUNIÓN DEL GRUPO DE REFERENCIA

Nombre	Institución	Cargo
Pablo Galarza	OCR	Oficial de M&E de PCs
Mónica Hernández	OCR	Coordinadora de Comunicación
Berenice Cordero	UNICEF	Oficial a cargo del PC-JEM
Milton García	PC-JEM	Coordinador
Paola Lozada	SETECI	Técnica
Karina Díaz	PNFPES	Coordinadora de Fortalecimiento
Mario Cadena	SENAMI	Subsecretaría de Ciudadanía, Solidaridad y Participación
Raúl Guanoluisa	SENAMI	Responsable PC-JEM
Marcela Moscoso	SENAMI	Asesora
Macarena Pazmiño	SENAMI	Asesora de comunicación
Luis Males	SENPLADES	Director
Mario Guijarro	SENPLADES	Técnico
William López	MIES/IEPS	Coordinador Política Pública
Freddy Llerena	UNFPA	Punto focal del PC-JEM
Verónica Quintero	PNUD	Gerente PC-JEM por PNUD
Patricio Aucay	PNUD	Técnico PC-JEM
Fabián Carvajal	OIT	Coordinador PC-JEM
Ana Gabriela Mosquera	OIM	Coordinadora PC-JEM

#### ANEXO 5. RELACIÓN DE DOCUMENTOS REVISADOS

##### 6.1. Sobre el F-ODM

- ❖ Documento Marco del F-ODM
- ❖ Síntesis de los marcos de seguimiento y evaluación de los programas conjuntos e indicadores comunes
- ❖ Indicadores de la ventana temática
- ❖ Estrategia de Seguimiento y Evaluación
- ❖ Estrategia de Incidencia y Comunicación
- ❖ Guía de Implementación del programa
- ❖ Terms of Reference for Thematic Window on Youth, Employment and Migration

##### 6.2. Documentos del Programa Conjunto suministrados por el Secretariado

- ❖ Documento o Nota Técnica del Programa Conjunto
- ❖ Interoffice Memorandum: To Mr José Manuel Hermida, UN Resident Coordinator of Ecuador from Mr. Bruce Jenks, Assistant Administrator and Director, Partnerships Bureau, UNDP – New York. January, 2009.
- ❖ Dos informes de misión del Secretariado, marzo y octubre de 2010
- ❖ Un informe trimestral, 3º de 2009.
- ❖ Tres Informes de seguimiento semestral (2º de 2009 y 1º y 2º de 2010).
- ❖ MDG-F Feedback a los informes semestrales (2º de 2009 y 1º de 2010)
- ❖ Informe financiero 3º trimestre de 2009.

### 6.3. Otros documentos suministrados por el Programa

- ❖ Análisis, sistematización y propuesta de articulación y operativización de las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes y de planes y programas locales para el empleo juvenil, inclusión socio económica y migración en el marco del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en el Ecuador. Fundación OFIS. Quito, 2010.
- ❖ Informes de las Evaluaciones Intermedias del “Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní” y del PC “Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social” de Ecuador.
- ❖ Marco de Cooperación de las NU en Ecuador, 2010-2014
- ❖ Manuales de Inicie su Negocio (ISUN) de la OIT
- ❖ Ministerio de Finanzas de Ecuador. Informe de Transparencia y Rendición de Cuentas 2010.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones de Ecuador
- ❖ Plan Nacional de Empleo Juvenil de Ecuador
- ❖ Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a Víctimas actualizado en el 2010
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir de Ecuador
- ❖ Plan Operativo Anual para el segundo desembolso, febrero de 2011.
- ❖ Propuesta de Actualización de la Estrategia de implementación del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador. Enero de 2011
- ❖ Selección de cantones elegibles para la implementación del Programa “Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador”.
- ❖ SENAMI. Informe de Rendición de Cuentas 2007-2010. Desafíos 2013.
- ❖ SENAMI-MIES/INFA-CNNA- PC JEM- UNICEF-OIM. Manual de Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana.
- ❖ Reglamento del Programa Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador. Febrero de 2011.
- ❖ Universidad de Cuenca. Línea de Base del Programa Juventud, Empleo y Migración para reducir la inequidad en Ecuador. Informe Ejecutivo. Cuenca, 2010.
- ❖ UNICEF-MCDS. Canales de Transmisión de la Crisis en el Sector Social en el marco de una economía dolarizada. Pablo Samaniego. Quito, Marzo de 2010

**ANEXO 6: ASISTENTES A LA SESIÓN DE DEBRIEFING DEL GRUPO DE REFERENCIA**

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>	<b>Cargo</b>
<b>Mario Cadena</b>	SENAMI	Subsecretaría de Ciudadanía, Solidaridad y Participación
<b>Raúl Guanoluisa</b>	SENAMI	Responsable PC-JEM
<b>Pablo Galarza</b>	OCR	Oficial de M&E de PCs
<b>Berenice Cordero</b>	UNICEF	Oficial a cargo del PC-JEM
<b>Inmaculada Campos</b>	AECID	Responsable de Programas
<b>Milton García</b>	PC-JEM	Coordinador
<b>Geovanny Cardoso</b>	PNFPEES	Secretario Técnico
<b>Karina Díaz</b>	PNFPEES	Coordinadora de Fortalecimiento
<b>Jorge León</b>	MRL	Coordinador Migración
<b>Katherine Flórez</b>	MRL	Coordinadora Grupos Prioritarios
<b>Freddy Llerena</b>	UNFPA	Punto focal del PC-JEM
<b>Verónica Quintero</b>	PNUD	Gerente PC-JEM por PNUD
<b>Fabián Carvajal</b>	OIT	Coordinador PC-JEM
<b>Ana Gabriela Mosquera</b>	OIM	Coordinadora PC-JEM
<b>Verónica Quintero</b>	PNUD	Gerente PC-JEM por PNUD