



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Ecuador: Juventud, empleo y migración para reducir la inequidad - Evaluación medio término conjunta

Datos rápidos

Países: Ecuador

Evaluación a mitad de periodo: Medio Término

Fecha: 03/2011

Tipo de evaluación: Independiente - Conjunta

Área técnica: ED/EMP/MSU

Gestión de la evaluación: MDG AF

Equipo de evaluación: Juana Henao

(OIT) Código: ECU/09/50/UND

Donante: MDG AF US\$ 5,667,000

UNICEF: 1,239,504 ILO: 930,484

UNDP: 2,234,892 IOM: 865,687

UNFPA: 396,333

Palabras claves: Migración, juventud, empleo

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

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.

Hallazgos y conclusiones principales

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 11 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.

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.

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.

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.

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. 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.

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 empresarialidad 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.

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.