

**Documentos de trabajo del SIISE
N° 4**

**LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE
UN PROGRAMA DE EMPLEO EN EL ECUADOR**

Mauricio León
con la colaboración de Ma. del Pilar Troya

**SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR
FRENTE SOCIAL
Quito – Ecuador
2000**



© 1998 (serie)
Frente Social
Gobierno del Ecuador

© 2000 (este documento)
SIISE

La serie *Documentos de trabajo del SIISE* es auspiciada por el Proyecto "Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador" que el Frente Social del Gobierno del Ecuador realiza con el apoyo financiero no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo – BID (Convenio ATN/JF-6366-EC).

Para obtener copias adicionales de este documento o información sobre el SIISE, dirijase a:

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
Amazonas y Santa María (esq), Edif. Tarqui, piso 5
Quito, Ecuador
Teléfono: (593-2) 231 676/749. Fax: (593-2) 521 864
Correo electrónico: siise@siise.gov.ec
Página Web: www.siise.gov.ec

Los *Documentos de trabajo del SIISE* se proponen difundir los resultados de las investigaciones que realiza el *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*, directamente o en colaboración con otras instituciones. Es un mecanismo para propiciar el intercambio de ideas y opiniones en torno a temas relacionados con la producción de estadísticas e indicadores sociales y su utilidad para la formulación de políticas de desarrollo. Su objetivo es dar a conocer los trabajos de una manera ágil y expedita; se trata de estudios en marcha y, en ciertos casos, sujetos a revisión.

Los análisis, opiniones y uso de la información en los documentos de la serie no reflejan necesariamente la posición oficial del Frente Social o de las instituciones que colaboran o auspician sus actividades.

Investigación: Mauricio León y Ma. del Pilar Troya
Diagramación: SIISE

Impreso en Quito, Ecuador

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) es una novedosa y pionera iniciativa del Gobierno del Ecuador. Ha sido desarrollado con el apoyo técnico y financiero del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** y cuenta con la colaboración del **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)** y de las entidades del **Frente Social**.

El **SIISE** es un instrumento para el estudio detallado de los cambios en las condiciones de vida de la población ecuatoriana: compila las estadísticas sociales disponibles en el país, unifica sus criterios metodológicos, las elabora de una manera útil para el diseño de las políticas sociales, y las reúne en una herramienta computarizada que asegure su difusión amplia a instituciones y profesionales.

Se trata del primer sistema computarizado de información social del país. Ha sido especialmente concebido como una herramienta para apoyar el diseño y evaluación de las políticas sociales, con énfasis en los objetivos de reducir la pobreza, promover una mayor equidad social y mejorar la eficiencia de los servicios sociales. El **SIISE** asegura a las comunidades de desarrollo e investigación el acceso libre, ágil y permanente a la información social. Es un servicio sin costo que incluye:

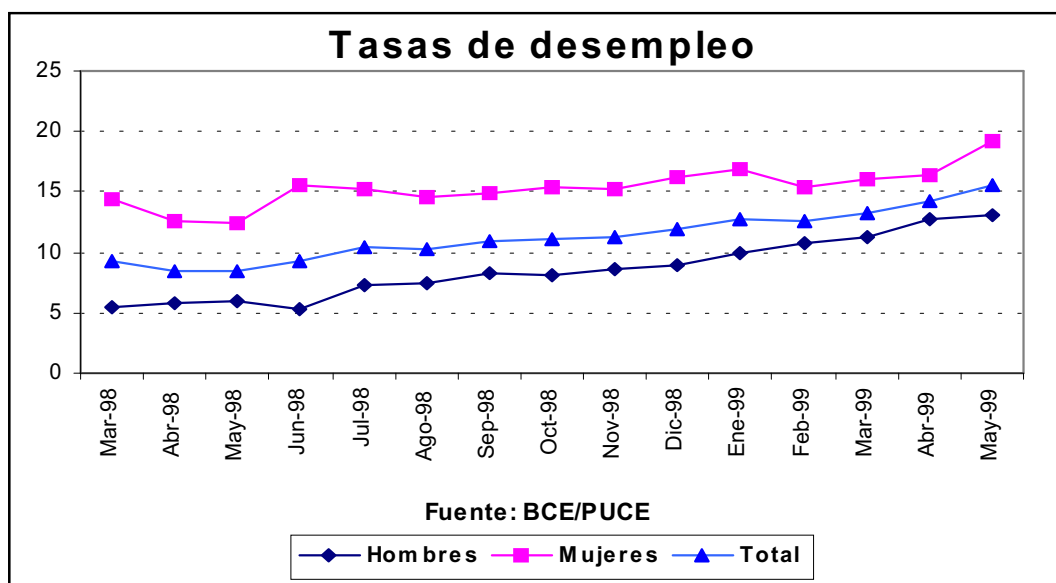
- **La base de datos computarizada del SIISE.** Contiene indicadores sobre población, economía, inversión social, pobreza y desigualdad, empleo, salud, nutrición, educación, vivienda, medio ambiente, ciudadanía. Permite representar geográficamente los indicadores e incluye herramientas para la focalización. Opera con un programa informático amigable bajo *Windows 95*. Se difunde en CD-ROM y a través de *Internet*.
- **El Subsistema de indicadores sobre la situación de las mujeres y las diferencias de género (SÍMUJERES),** desarrollado conjuntamente con el **Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)**, elabora indicadores adecuados para caracterizar el bienestar de las mujeres y los problemas que las afectan, así como para identificar y analizar las causas y los efectos de las desigualdades en las oportunidades de vida que tienen los hombres y las mujeres del país.
- **El Subsistema de indicadores sobre los Niños Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ).** Desarrollado conjuntamente con el **Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)** en el marco de la Red de Información sobre la Infancia y con la colaboración de la comunidad dedicada a la protección de la niñez, es una herramienta para medir el bienestar de los niños, niñas y adolescentes del país, su cambio en el tiempo y los factores que lo explican.
- **El Mapa de la Acción Social.** Presenta información sobre las principales acciones de los organismos estatales: sus actividades regulares y además, los proyectos o programas específicos que desarrollan en las áreas de: cuidado infantil, educación, salud, transferencias monetarias e infraestructura social.
- **Estudios y servicios de investigación:** informes sobre el bienestar de la población; consultas y asistencia técnica; procesamiento de indicadores a pedido; notas y manuales metodológicos.
- **Capacitación y comunicación:** cursos y talleres en el uso del SIISE en la planificación social; distribución e instalación de la base de datos; información a usuarios; publicaciones impresas y en medios electrónicos.

LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE UN PROGRAMA DE EMPLEO EN EL ECUADOR

1. CRISIS ECONÓMICA Y AUMENTO DEL DESEMPLEO

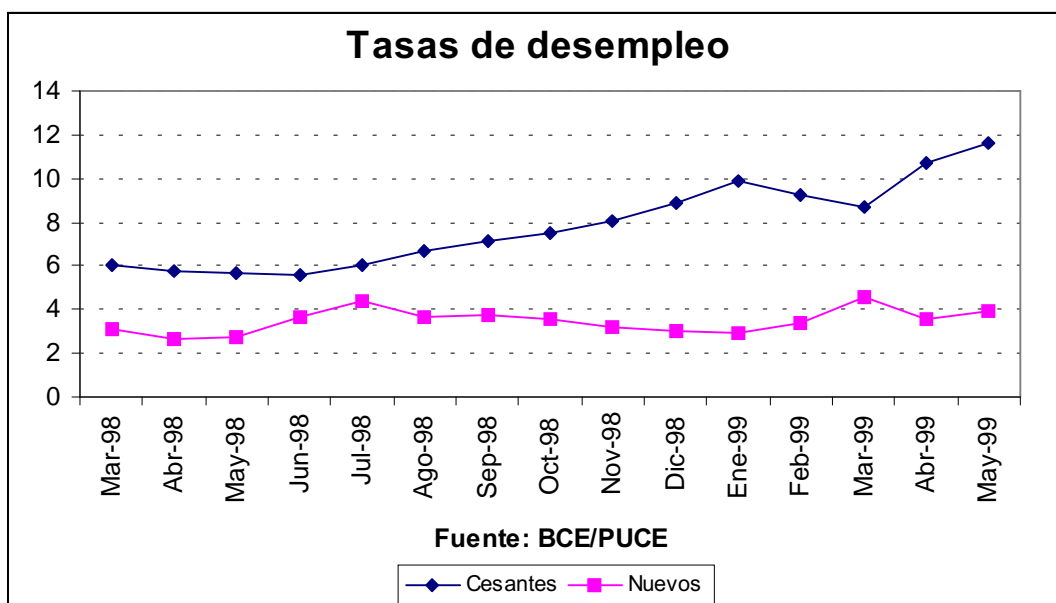
Durante 1998 y 1999, el Ecuador ha sufrido varios choques externos y desequilibrios macroeconómicos importantes, como el fenómeno de El Niño, la caída de los precios del petróleo, la crisis asiática y la crisis financiera de inicios de 1999. Todos éstos han provocado una fuerte contracción del crecimiento económico y han deteriorado las condiciones de vida de la población. Uno de los principales mecanismos de transmisión de la crisis sobre la población ha sido el deterioro de la situación laboral, evidenciado especialmente por el dramático aumento de la tasa de desempleo. En 1999, se estima que el PIB decrecerá entre 5 y 10%, lo cual seguirá incidiendo fuertemente sobre el empleo.

La tasa de desempleo se ha incrementado significativamente desde el segundo semestre de 1998, al pasar de 8.5% en mayo de 1998 a 15.6% en mayo de 1999. El aumento del desempleo ha afectado en mayor magnitud a los hombres, puesto que su tasa subió de 5.9% en mayo de 1998 a 13.2% en mayo de 1999, en tanto que la tasa de las mujeres aumentó de 12.4% a 19.2% en el mismo período. Mientras que en mayo de 1998, las tasas de desempleo femeninas eran dos veces mayores a las de los hombres, en mayo de 1999, esta brecha disminuyó a 1.5 veces. En tanto que en mayo de 1998, el 57.6% de los desempleados eran mujeres y el 42.4% hombres, en mayo de 1999, el 49.9% de los desempleados eran mujeres y el 50.1% hombres. No obstante, sigue evidenciándose un problema estructural del desempleo, consistente en que las tasas de desempleo femeninas son mayores que las masculinas.



El incremento de la tasa de desempleo se debe fundamentalmente al aumento de los desempleados cesantes, antes que a la entrada al mercado laboral de nuevos

desempleados. En efecto, la tasa de desempleo de los cesantes subió de 5.7% en mayo de 1998 a 11.7% en mayo de 1999. En el gráfico se aprecia un repunte de la tasa de desempleo a partir de marzo de 1999, hecho que está ligado a la crisis financiera y el consecuente congelamiento de depósitos bancarios, que provocó que muchas empresas despidan a sus trabajadores por falta de liquidez. En mayo de 1998, mientras que entre los hombres desempleados la mayor parte son cesantes (54.1%), entre las mujeres desempleadas la mayor parte son desempleadas por primera vez (62.8%). Esto evidencia la mayor dificultad que experimentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral.



Tanto desde un punto de vista estructural como desde los efectos de la crisis, el desempleo afecta en mayor proporción a la población joven (entre 15 y 28 años de edad). Sin embargo, su tasa de desempleo se incrementó con menor rapidez que la tasa de desempleo masculina, de una brecha de 2.6 veces en mayo de 1998, disminuyó a 2.1 veces. En cambio, creció más rápido que las tasas de desempleo femeninas, al pasar la brecha de 1.2 veces a 1.4 veces en el mismo período. Alrededor del 60% de los desempleados se encuentran en una edad comprendida entre los 15 y 28 años de edad; 29% entre 29 y 45 años; y, 11% mayores de 45 años.

Respecto a los niveles de educación, casi el 80% de los desempleados tienen nivel de instrucción secundaria o superior. La tasa de desempleo de la población económicamente activa con instrucción secundaria es superior al promedio, aproximadamente en 1.3 veces. El incremento del desempleo ha afectado por igual a la población económicamente activa, independientemente de su nivel de instrucción.

De lo observado hasta aquí, se deduce que la mayor parte de desempleados son jóvenes con niveles de instrucción secundaria y superior. Aunque el impacto de la crisis ha sido mayor en el desempleo de los hombres, las mujeres siguen presentando tasas de desempleo mayores que los hombres, y son afectadas en mayor proporción por el desempleo por primera vez.

Tasa de desempleo						
	Hombres	Mujeres	Total	15 a 28 años	Cesantes	Nuevos
Mar-98	5.5	14.4	9.2	15.1	6.1	3.1
Abr-98	5.7	12.5	8.5	14.2	5.8	2.7
May-98	5.9	12.4	8.5	15.3	5.7	2.8
Jun-98	5.2	15.6	9.2	18.8	5.6	3.7
Jul-98	7.3	15.3	10.4	19.3	6.1	4.4
Ago-98	7.5	14.5	10.3	18.3	6.7	3.6
Sep-98	8.2	14.9	10.9	20.3	7.1	3.7
Oct-98	8.2	15.5	11.1	20.5	7.5	3.6
Nov-98	8.6	15.2	11.3	19.8	8.0	3.2
Dic-98	9.0	16.2	11.9	22.2	8.9	3.1
Ene-99	10.0	16.8	12.8	20.4	9.8	3.0
Feb-99	10.7	15.4	12.6	22.5	9.2	3.4
Mar-99	11.3	16.1	13.2	23.2	8.7	4.5
Abr-99	12.7	16.5	14.2	24.8	10.7	3.5
May-99	13.2	19.2	15.6	27.8	11.7	4.0

Fuente: BCE/PUCE

Las cifras muestran también que los mayormente afectados por el desempleo son los pobres. Las tasas de desempleo de los quintiles más pobres son superiores a la tasa de desempleo promedio nacional. En noviembre de 1998, la tasa de desempleo del 20% más pobre de la población fue 1.7 veces la tasa de desempleo promedio y 4.4 veces la tasa de desempleo del quintil más rico. Por lo expuesto, los programas de empleo deben enfatizar en los siguientes grupos de población: jóvenes y mujeres de hogares pobres.

Tasa de desempleo por quintiles de pobreza											
Quintil de ingreso per cápita	Nov-88	Nov-89	Nov-90	Nov-91	Nov-92	Nov-93	Nov-94	Nov-95	Nov-96	Nov-97	Nov-98
20% más pobre	10.2%	12.8%	10.0%	14.7%	14.9%	14.0%	11.8%	11.7%	17.7%	15.4%	19.3%
2	7.6%	8.8%	7.2%	10.8%	10.6%	10.3%	7.4%	7.9%	12.4%	11.0%	13.9%
3	5.5%	7.7%	5.5%	7.6%	7.4%	8.3%	6.4%	6.2%	8.5%	8.5%	10.3%
4	4.2%	4.7%	4.0%	5.3%	6.6%	5.0%	5.4%	4.2%	6.7%	5.9%	7.4%
20% más rico	3.2%	3.6%	1.9%	3.3%	3.8%	3.0%	2.4%	3.0%	5.0%	3.8%	4.4%
Total	6.5%	7.9%	6.1%	8.5%	8.9%	8.3%	7.1%	6.9%	10.4%	9.2%	11.5%

Fuente: INEC - Encuestas Urbanas de Empleo, Desempleo y Subempleo
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE

Si bien solo la reactivación económica y, en especial, un crecimiento económico sostenido de al menos un 5% anual es capaz de absorber la alta tasa de desempleo actual, un contexto de crisis y de significativos costos sociales, justifican la implementación de programas de empleo emergentes. A esto se añade que generalmente existe un rezago importante entre la reactivación económica y la absorción de quienes quedaron desempleados durante la crisis. Además, las economías abiertas están cada vez más expuestas a choques externos, por lo que es necesario que el país cuente con un sistema de protección social que actúe rápidamente en momentos de crisis. Si bien el Ecuador no tiene en este momento un sistema de este tipo, es imprescindible empezar a diseñarlo e implantarlo.

2. PROGRAMAS DE EMPLEO

El Ecuador no cuenta con programas de empleo de emergencia ni con seguros de desempleo. El sistema de seguridad social sufre una crisis importante desde hace varios años y su reforma se encuentra detenida principalmente por la oposición política existente, por lo cual es muy poca su incidencia o su protección sobre quienes quedan desempleados, a lo que se agrega que solo una parte muy pequeña de la población económicamente activa está afiliada al seguro social (17%, SIISE, ECV 1995).

El fuerte impacto de la crisis sobre el empleo de la población determina que el gobierno deba adoptar un conjunto de medidas para paliar esta situación, entre las que se pueden contar las siguientes en el corto plazo¹:

Maximización del efecto empleo de la inversión pública existente: esto implica que en lo posible se priorice y se reoriente recursos hacia la ejecución de obras con mayor intensidad en el uso de mano de obra.

- Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE): esta institución para optimizar el efecto empleo de sus obras podría asignar recursos conforme a los siguientes criterios: obras intensivas en mano de obra (un componente salarial de al menos un 30% del costo total); obras rápidamente diseñables y ejecutables, con una duración máxima de 6 meses; 80% de materiales nacionales como mínimo; garantía de mantenimiento y permanencia; y, priorización de hogares pobres.
- Ministerio de Obras públicas, Corpecuador y Copefen: estas entidades podrían destinar una parte de sus recursos a pequeñas obras de infraestructura que permitan la contratación de pequeñas empresas que usualmente ocupan más intensivamente mano de obra. En este caso se encontrarían obras de rehabilitación de infraestructura como caminos rurales de segundo y tercer orden, canales de riego, forestación, edificios, alcantarillado, etc.
- Vivienda social: aquí se puede dinamizar la demanda de viviendas permitiendo el acceso a financiamiento a hogares de ingresos bajos y, por otro lado, estimular programas de urbanización, que incluyan acceso a terrenos y servicios básicos. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda cuenta con un importante programa denominado ABC o bono de la vivienda, en el que el costo de la vivienda se financia una parte con el ahorro del beneficiario, otra con un bono que entrega el gobierno y el resto con un crédito a través del sistema financiero. Estos programas pueden contemplar también el mejoramiento o ampliación de las viviendas. Se estima que la construcción de una vivienda de 60-80 metros cuadrados genera 0.5 empleos directos-año, en tanto que el mejoramiento de una vivienda genera 0.4 empleos directos-año.

Por otra parte, en el mediano plazo, se pueden llevar a cabo varios programas de empleo como los siguientes:

¹ Estas propuestas están basadas en estudios realizados por la OIT en el país en los últimos años. Especialmente, en el documento OIT, Propuestas de políticas de empleo para Ecuador a corto y mediano plazo, julio de 1999, Quito-Ecuador.

Programa de capacitación laboral de jóvenes de hogares pobres

Los jóvenes de hogares pobres debido a su falta de experiencia y la ausencia de redes sociales tienen mayores dificultades de conseguir un empleo adecuado.

Un programa de capacitación laboral para este grupo tendría el objetivo principal de mejorar su acceso al mercado laboral mediante un proceso de capacitación y experiencia laboral ligado a las demandas del mercado. Este tipo de programas pueden funcionar con períodos de capacitación de seis meses, divididos en dos fases, una lectiva de tres meses y una pasantía en empresas de los restantes tres meses. Durante todo el período de capacitación se otorga a los jóvenes participantes un salario menor al salario mínimo vigente. El éxito del programa depende de que responda a las demandas de calificaciones de las empresas².

Programa de capacitación y empleo para mujeres de hogares pobres:

Una característica estructural del mercado laboral es la menor tasa de participación laboral de las mujeres y sus mayores tasas de desempleo, lo cual es un indicador de las menores oportunidades de acceder al mercado laboral que tiene este grupo de población. Incluso cuando acceden sufren discriminación reflejada en sus menores ingresos, a pesar de contar con las mismas destrezas y conocimientos que los hombres. Adicionalmente, se observa que las tasas de desempleo son mayores en los hogares pobres, lo cual indica una gran dificultad de este grupo de incorporarse exitosamente en el mercado laboral.

Un programa de capacitación laboral y empleo para mujeres de hogares pobres tendría como objetivo fundamental mejorar su empleabilidad futura; apoyar su adecuada inserción en el mercado laboral; mejorar el adiestramiento técnico, la capacidad empresarial y de gerencia de las mujeres; y, mejorar los ingresos laborales y retornos de las actividades productivas de las mujeres.

Este tipo de programas pueden diseñarse de tal manera que se enfoque en las mujeres del sector informal urbano que no cuentan con una actividad productiva a tiempo completo y regular, pero que dedican una parte de su jornada a una actividad productiva, generalmente integrada por un grupo de mujeres. El objetivo del programa es mejorar la capacidad productiva de los grupos de mujeres, en el área de las habilidades técnicas (diseño, control de calidad, diversificación de los productos) de la capacidad de gestión (cálculo de costos, gestión de la producción), de acceso a mercados, de vínculos con empresas.

Obviamente, al escoger como grupo objetivo a las mujeres pobres se está otorgándoles las destrezas necesarias para salir de la pobreza definitivamente.

Programas de generación de empleo directo:

La implementación de programas de empleo directo de emergencia es importante para proteger a determinados grupos de población, en especial los pobres, de los efectos adversos de que son objeto durante los períodos de crisis. Lastimosamente este tipo de

² Para el caso colombiano, ver: OIT, Empleo un desafío para Colombia, 1999.

programas no son factibles de implementarse inmediatamente y requieren un período de maduración, por lo que como una respuesta a la crisis actual que vive el país no son pertinentes. Sin embargo, es necesario empezar su discusión y plantear la posibilidad futura de ejecución, toda vez de que en las condiciones actuales de la economía mundial el Ecuador está muy expuesto a seguir sufriendo choques externos con impactos sociales considerables. En futuras crisis un programa de empleo emergente ya establecido puede actuar rápidamente y expandirse para proteger a la población más vulnerable.

En otros países existen ejemplos de este tipo de programas, como el programa “Trabajar” en Argentina o el programa de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales en el Perú. El objetivo del programa “Trabajar” es reducir la pobreza transfiriendo ingresos temporales a la población pobre desempleada, a cambio de una contraprestación de servicios laborales en proyectos de infraestructura menor y de interés social con una duración máxima de seis meses.

Por su parte, el programa de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales en el Perú tiene por objetivo aliviar la pobreza rural mediante el mejoramiento de los caminos rurales de tal forma que permitan el fácil acceso de estas poblaciones a servicios sociales y a actividades generadoras de ingreso. En este programa se contratan las obras viales demandadas por la comunidad en conjunción con las municipalidades y se las ejecuta con empresas locales, ONG y/o la comunidad. El mantenimiento de los caminos se realiza estimulando la conformación de microempresas de la localidad para este efecto.

En cualquiera de los programas de empleo descritos anteriormente es preferible incorporar a organizaciones no gubernamentales con experiencia en proyectos comunitarios. En el Ecuador existen varias ONG de importancia como el Fondo Ecuatoriano Canadiense, el Fondo ecuatoriano popolorum progressio-FEPP, la Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación-COSUDE, Fundación Esquel, etc.

Adjunto a este documento se encuentran fichas técnicas de los programas de empleo propuestos, así como de las principales ONG en el Ecuador con experiencia en la atención a población pobre en proyectos de carácter productivo.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- (1) Durante la actual crisis el desempleo ha afectado en mayor magnitud a los hombres, al disminuir la brecha entre las tasas de desempleo de las mujeres y de los hombres de 2 veces en mayo de 1998 a 1.5 veces en mayo de 1999.
- (2) A pesar de lo anterior, como un problema estructural del mercado laboral se aprecia una tasa de desempleo mucho mayor entre la población económicamente activa femenina que entre la masculina, lo cual evidencia las menores oportunidades que tienen las mujeres de acceder a trabajos productivos desde el punto de vista económico.

- (3) El aumento del desempleo se debe fundamentalmente al incremento de los desempleados cesantes antes que al ingreso de nuevos trabajadores al mercado laboral.
- (4) Tanto por efectos de la crisis como desde un punto de vista estructural el desempleo afecta en mayor proporción a la población joven. Cerca del 60% de los desempleados se encuentran en una edad comprendida entre 15 y 28 años.
- (5) La mayor parte de desempleados son jóvenes con niveles de instrucción secundaria y superior.
- (6) El desempleo afecta en mayor magnitud a los más pobres trasluciendo la falta de redes sociales de estos sectores y su carencia de oportunidades en el mercado laboral.
- (7) Para enfrentar el impacto sobre el empleo que está generando la crisis, en el corto plazo se debe optimizar el efecto empleo de la inversión pública existente, reorientando en lo posible recursos hacia aquellas obras intensivas en el uso de mano de obra y privilegiando el uso de la fuerza de trabajo local. Es recomendable emprender un estudio sobre el efecto empleo de varios tipos de proyectos de inversión pública existentes en la actualidad en instituciones como el FISE, CORPECUADOR, COPEFEN, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que permitan identificar los proyectos con mayor intensidad en la generación de mano de obra, de tal forma que se cuente con parámetros confiables para guiar la asignación de recursos futura. Este estudio puede ser realizado en colaboración con consultores de la Organización del Trabajo.
- (8) La implementación de un programa de empleo directo de emergencia en el muy corto plazo no es factible, pero es importante empezar a diseñarlo para un futuro inmediato puesto que el país, dados los recientes y rápidos cambios de la economía mundial, está expuesto a seguir sufriendo choques externos con dramáticos impactos negativos sobre la población.
- (9) Para superar los problemas estructurales de acceso al mercado laboral de jóvenes y mujeres de hogares pobres se pueden emprender programas de capacitación laboral que mejoren la empleabilidad de estos grupos y les otorguen mayores oportunidades de encontrar un empleo adecuado.
- (10) En cualquiera de estos programas de empleo que se lleven a cabo es importante incorporar a las comunidades, organizaciones no gubernamentales y a municipios y consejos provinciales. En el país existen varias ONG de importancia con experiencia en la realización de proyectos productivos en zonas pobres.

ANEXO I

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE EMPLEO GUBERNAMENTALES

Caso N° 1

PROGRAMA DE CAPACITACION LABORAL DE JOVENES DE HOGARES POBRES³

1.- OBJETIVOS

- a) Mejorar el acceso de los jóvenes provenientes de hogares pobres al mercado laboral, a través de un proceso conjunto de capacitación y experiencia laboral, en función de los requerimientos de la demanda de las empresas.
- b) Contribuir al funcionamiento más dinámico y eficiente del mercado de capacitación, promoviendo mayor competencia y desarrollo de interacciones entre las instituciones educativas y las demandas de fuerza laboral del sector productivo.
- c) Apoyar el proceso de modernización productiva del país, sobre todo el de la mediana y pequeña empresa.
- d) Contribuir a la reducción del número de hogares en situación de pobreza.

2.- DESCRIPCIÓN

El Programa está orientado a proporcionar capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas, a nivel de semicalificación, demandadas por las empresas. Es un esquema orientado por la demanda del sector productivo, el Programa operaría convocando a las instituciones públicas y privadas de capacitación a participar en concursos públicos para que organicen e implementen cursos de capacitación, especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos de la demanda del sector empresarial y en función de las características de los jóvenes beneficiarios.

Mediante concursos abiertos o procesos de licitación pública, el Programa seleccionaría y contrataría los cursos de capacitación propuestos por entidades públicas y privadas, destinados a ocupaciones específicas de semicalificación cuya demanda esté comprobada en el mercado.

Previamente, a través de un proceso de precalificación que podría evaluar entre otros aspectos: la constitución legal, la experiencia, la capacidad de gestión y las características de los recursos humanos, las entidades de capacitación serían seleccionadas y habilitadas para presentar sus propuestas en los concursos públicos.

La duración de los cursos podría ser variable, sin embargo, se estima que entre 150 y 300 horas en la fase lectiva podrían ser suficientes para lograr habilidades y competencias básicas en una gama relativamente amplia de ocupaciones. El diseño de los cursos comprendería dos fases: una lectiva o de formación técnica a desarrollarse en las entidades de capacitación y otra de pasantía en empresas, por un período variable que convendría no fuera menor a 3 meses.

Los contenidos y metodología de los mismos, se ajustarían en función de los requerimientos de las empresas que ofrezcan pasantías: de este modo se lograría una real participación del sector productivo y se aseguraría una mayor pertinencia de la capacitación, haciéndola relevante para la obtención del empleo.

³ Esta ficha resume una propuesta elaborada por la Oficina de Área y Equipo Técnico para los Países Andinos, OIT-Lima, 1999.

La capacitación sería impartida en forma totalmente gratuita y con el objeto de asegurar la participación de los beneficiarios y evitar la deserción, el Programa otorgaría a los jóvenes beneficiarios una beca mensual para sufragar sus gastos de movilidad y alimentación y un seguro médico contra accidentes y enfermedad.

Se espera como resultados:

- 1) Inserción laboral con menores períodos de búsqueda.
- 2) Mayores niveles remunerativos
- 3) Mejores niveles de vida
- 4) Mejores condiciones laborales
- 5) Ampliación de redes sociales
- 6) Mayor experiencia y perfeccionamiento
- 7) Menores diferencias en el empleo entre hombres y mujeres.

3.- DURACION

Este programa está considerado como programa de empleo a mediano plazo, es decir, forma parte de aquellos programas capaces de incidir en la situación laboral de determinados grupos o categorías al cabo de 12 meses de operaciones, en un contexto económico saneado con tasas de crecimiento positivas y en aumento.

La ejecución de las acciones del programa podrían desarrollarse durante un período de 4 a 5 años. Sobre la base de una evaluación y análisis posteriores podrá considerarse una segunda etapa si se identificara tal necesidad.

4.- GRUPO OBJETIVO

Una primera aproximación a la identificación de la población objetivo consideraría a los jóvenes de 15 a 25 años que presenten las siguientes características:

- a) Que pertenezcan a hogares en situación de pobreza
- b) Que se encuentren en situación de desempleo, subempleo o inactividad forzosa
- c) Que hayan cursado algunos años de educación secundaria o cuando más hayan alcanzado el nivel de bachiller.
- d) Que su situación ocupacional pueda ser revertida mediante acciones de capacitación orientadas a mejorar las condiciones para postular a un empleo formal.

5.- COBERTURA

Se considera que la población objetivo es un 20% de la PEA del grupo etario de 15 -24 años, o sea, 155.000 jóvenes. Por razones de costo y de gestión del programa, la población meta tendría que estar por debajo de la población objetivo.

6.- FOCALIZACION

Por razones de factibilidad práctica y financiera y en la perspectiva de lograr los mayores efectos, convendrá que el Programa focalice su intervención. Esto es, que permita concentrar los recursos disponibles en un segmento de población claramente identificada.

Se deberá considerar para ello factores como: ámbito, zona de residencia, sexo, nivel educativo, indicadores de salud y nutrición, condiciones de la vivienda, ingresos individuales y familiares, situación laboral y otras cuantitativas y cualitativas que permitan determinar el perfil del grupo hacia el cual se orientará el programa.

Asimismo, con el objeto de promover la participación igualitaria de la mujer, en el caso de jóvenes madres, se otorgaría un subsidio adicional destinado a financiar el cuidado de los hijos durante los períodos de asistencia al proceso de entrenamiento.

Se debería considerar además, que el Programa deberá autofocalizar, definiendo un grupo para el cual la oferta sea atractiva, es decir, que aquellos jóvenes que se acerquen al programa vean en él una alternativa.

7. ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

Existe esta propuesta y una consultoría realizada para el Ministerio de Trabajo en mayo de 1998, para apoyo al diseño del programa.

Costo por beneficiario: Estimado de US\$ 750 a US\$ 2000 por beneficiario

Costos administrativos: No se ha estimado

Eficiencia económica: No se ha estimado

Debilidades en la eficacia: No se pueden definir todavía.

8. PRESUPUESTO

No se ha estimado todavía, pues dependería del número total de beneficiarios. Se considera que se necesita un aporte significativo de recursos provenientes de endeudamiento o cooperación externa.

9.- EFICIENCIA DEL PROGRAMA

No se puede medir todavía.

10.- EVALUACION DE IMPACTO

No se considera previamente.

11.- ASPECTO INSTITUCIONAL

Se considera que el Programa debería estar a cargo de una Unidad Coordinadora del Programa - UCP- que dependería directamente de la jefatura de algún ministerio u organismo similar. La misma tendría autonomía administrativa y financiera y sus responsabilidades serían las de planificar, ejecutar, dirigir, hacer el seguimiento y evaluar las acciones del programa.

La UCP debería estar formada por un equipo multidisciplinario de consultores de las especialidades de economía, educación, derecho, administración, comunicación, informática. Las principales tareas que deberían cumplir son las siguientes: precalificación y registro de entidades de capacitación, asesoría legal, evaluación técnica, supervisión, focalización y registro de jóvenes, administración y control financiero, comunicación y difusión e informática y estadística.

Caso N° 2

PROGRAMA DE CAPACITACION Y EMPLEO PARA MUJERES DE HOGARES POBRES⁴

1.- OBJETIVOS

- a) Aumentar la empleabilidad de las mujeres de hogares pobres y apoyar su adecuada inserción en el mercado laboral.
- b) Mejorar el adiestramiento técnico y la capacidad empresarial y de gerencia de las mujeres.
- c) Mejorar los ingresos laborales y retornos de las actividades productivas de las mujeres.
- d) A través de c), contribuir a reducir el número de hogares en situación de pobreza.

2.- DESCRIPCIÓN

El presente programa se enfoca en las mujeres del sector informal urbano que no cuentan con una actividad productiva a tiempo completo y regular, pero que dedican una parte de su jornada a una actividad productiva, generalmente integrada por un grupo de mujeres. Las mujeres de hogares pobres suelen participar en organizaciones de ayuda mutua y de generación de ingresos con la finalidad de reducir los efectos negativos de la situación de pobreza de sus familias. Los grupos suelen estar integrados por entre 4 y 8 mujeres y se dedican a una actividad de servicios o de producción de bienes para su comercialización directa o bajo diferentes modalidades de contratación de empresas.

El objetivo del programa es mejorar la capacidad productiva de los grupos de mujeres, en el área de las habilidades técnicas (diseño, control de calidad, diversificación de los productos) de la capacidad de gestión (cálculo de costos, gestión de la producción), de acceso a mercados, de vínculos con empresas.

El método del programa es trabajar con grupos ya conformados, que tienen una experiencia productiva y acompañarlos durante un tiempo entre uno y tres meses para identificar sus debilidades y trabajarlas con cursos de capacitación de varios tipos, desde el curso clásico para aprender a calcular costos hasta intercambios con otros grupos más avanzados. La metodología de capacitación y monitoreo de los grupos parte de la situación de cada grupo y está acompañada de apoyo y asesoría permanentes hasta lograr un mejoramiento de su actividad productiva. La figura clave del proceso de capacitación es el promotor que acompaña a los grupos en este proceso.

Se espera como resultados:

- 1) Mejora en la inserción productiva de las mujeres informales
- 2) Mejoras en el ingreso de las mujeres integrantes de los grupos productivos en una proporción estimada entre 25 y 50% en cinco años, lo que significaría una baja notable en la incidencia de la pobreza en los hogares respectivos.
- 3) Mejoras en las capacidades productivas y empresariales de las mujeres, lo que aseguraría la sostenibilidad de los resultados logrados.

⁴ Esta ficha resume una propuesta elaborada por la Oficina de Área y Equipo Técnico para los Países Andinos, OIT-Lima, 1999.

- 4) Perfeccionamiento de la metodología de apoyo a los grupos productivos en el sector informal para su más amplia difusión y aplicación.

3.- DURACION

Este programa está considerado como programa de empleo a mediano plazo, es decir, forma parte de aquellos programas capaces de incidir en la situación laboral de determinados grupos o categorías al cabo de 12 meses de operaciones, en un contexto económico saneado con tasas de crecimiento positivas y en aumento.

4.- GRUPO OBJETIVO

En 1997 la PEA femenina en el área urbana fue de 1'320.834 personas o un 39,1% de la PEA total. La proporción de mujeres ocupadas en el sector moderno es de 42,1% (50% para los hombres) y en el sector informal de 41,5% (38,4% para los hombres), con un porcentaje elevado de mujeres ocupadas en servicios domésticos (14.4%).

Debe darse prioridad a las mujeres ocupadas en el sector urbano informal, que en 1997 sumaron 479.000.

5.- COBERTURA

La población meta podría estimarse en un 20% de esa población objetivo, o sea, unas 100.000 mujeres activas en hogares pobres del sector informal urbano.

6.- FOCALIZACION

Para la focalización se deberá considerar para ello factores como: ámbito, zona de residencia, sexo, nivel educativo, indicadores de salud y nutrición, condiciones de la vivienda, ingresos individuales y familiares, situación laboral y otras cuantitativas y cualitativas que permitan determinar el perfil del grupo hacia el cual se orientará el programa.

Se debería considerar además, que el Programa deberá autofocalizar, definiendo un grupo para el cual la oferta sea atractiva, es decir, que aquellos jóvenes que se acerquen al programa vean en él una alternativa.

7.- ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

Solamente existe esta propuesta.

Costo por beneficiario: No se ha estimado.

Costos administrativos: No se ha estimado

Eficiencia económica: No se ha estimado

Debilidades en la eficacia: No se pueden definir todavía.

8.- PRESUPUESTO

No se ha estimado todavía. Se considera que se necesita un aporte significativo de recursos provenientes de endeudamiento o cooperación externa.

9.- EFICIENCIA DEL PROGRAMA

No se puede medir todavía.

10.- EVALUACION DE IMPACTO

No se considera previamente.

11.- ASPECTO INSTITUCIONAL

No se ha considerado.

CASO N° 3

PROGRAMA DE CAPACITACION Y EMPLEO PARA MUJERES DE HOGARES POBRES⁵

Esta es una variante del Programa anterior, que fue planteada en una consultoría realizada por la OIT en diciembre de 1997.

1.- OBJETIVO GENERAL

- a) Aumento de la empleabilidad de las mujeres de hogares pobres y su adecuada inserción en el mercado laboral.
- b) Contribuir con la participación de la mujer como promotora del desarrollo de forma que su aporte sea decisivo en el proceso de reducción de la pobreza en el Ecuador.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a) Creación de una Bolsa de Empleo Colectivo temporal integrada por mujeres de hogares pobres.
- b) Aportar elementos para la mejor asignación de los recursos de capacitación y asistencia técnica.
- c) Facilitar a las empresas la obtención de mano de obra para sus necesidades.
- d) Fomentar en primera instancia la capacitación vertical brindada por las empresas y la capacitación horizontal realizada por las mujeres líderes técnicamente más calificadas de los grupos organizados de oferta laboral.

2.- DESCRIPCIÓN

La autoridad competente brindará el servicio de intermediación laboral para hacer el empareje de la demanda y la oferta de servicios laborales femeninos, reduciendo los costos de información y aportando confiabilidad para los agentes que intervienen en ambos extremos: bajando los costos de selección, reclutamiento y calificación a las empresas, y los costos de desplazamiento en la obtención de mercado y sostenimiento del empleo autónomo para las mujeres de bajos recursos.

Componentes

- I. Sensibilización de empresas
- II. Registro de Cuerpos Organizados de Oferta Laboral
- III. Capacitación
- IV. Coordinación Institucional

3.- DURACION

La duración total del programa se estima en 5 años, con una cobertura nacional, urbana y rural.

⁵ Esta ficha resume una propuesta elaborada por la Oficina de Área y Equipo Técnico para los Países Andinos, OIT-Lima, 1997.

Se sugiere la realización previa de un programa piloto de 8 meses en las ciudades de Quito, Cuenca y Otavalo.

4.- GRUPO OBJETIVO

El programa se centraría en mujeres que por las características de su agenda de actividades domésticas (cuidado de niños, distancia a la que viven) les es muy difícil cumplir con una jornada completa de trabajo fuera del hogar, pero están llanas a realizar actividades en su entorno inmediato que les reporten ingresos.

Sin embargo, hay que señalar que es necesario afinar estadísticas para determinar el tipo de subempleo que afecta mayoritariamente a las mujeres en el Ecuador, y trabajar los distintos tramos etarios y la variable espacial para precisar dentro del universo femenino los grupos que requieren mayoritariamente apoyo.

De la misma forma, es necesario determinar el grado de participación de las mujeres ecuatorianas en organizaciones sociales de ayuda mutua y de generación de ingresos con la finalidad de medir la capacidad de respuesta individual y organizada frente a las exigencias del mercado laboral. La principal fuerza a movilizarse se halla en organizaciones campesinas y organizaciones barriales donde la participación de las mujeres es alta y se han organizado para realizar trabajos artesanales preferentemente. Se podría apoyar la venta de sus productos, contratación de servicios, brindarles mejor acceso a información y oportunidades.

5.- COBERTURA

60.000 mujeres de áreas urbanas y rurales y 2000 empresas de diferente escala en el proceso de intermediación laboral.

6.- FOCALIZACION

No se han definido los mecanismos.

7.- ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

Apenas existe como propuesta.

Costo por beneficiario: No se ha estimado.

Costos administrativos: No se ha estimado

Eficiencia económica: No se ha estimado

Debilidades en la eficacia: No se pueden definir todavía.

8.- PRESUPUESTO

Por la naturaleza del programa este es susceptible de ser financiado por líneas BID, AID o Comunidad Europea.

9.- EFICIENCIA DEL PROGRAMA

No se puede medir.

9.- EVALUACION DE IMPACTO

No se considera previamente.

10.- ASPECTO INSTITUCIONAL

Se sugiere la creación de un Proyecto Especial de Empleo Femenino en el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos cuya dirección política recaiga en una comisión tripartita y la Asesoría Técnica en la OIT, ONGs de segundo piso y organizaciones de base.

Caso N° 4

PROGRAMA DE EMPLEO EMERGENTE “TRABAJAR” EN ARGENTINA⁶

ANTECEDENTES

Durante 1996-97, Argentina sufrió un incremento drástico de la tasa de desempleo, que subió al 17% en promedio y al 40% para el decil más pobre en la zona metropolitana de Buenos Aires. Aunque el programa de empleo emergente “Trabajar” había existido hasta entonces, el análisis de su eficacia concluyó que era necesario mejorar la focalización de los beneficios a las familias pobres y también asegurar la calidad de los proyectos y obras producidos por el programa.

El análisis costo-beneficio del programa mostró que costaba entre US\$ 3 y 5 por un beneficio de US\$ 1 al participante del programa. Esta conclusión implica que es necesario generar un valor agregado suficiente para la comunidad, además de los salarios pagados a los beneficiarios, para que el programa sea rentable. Quiere decir que la nueva etapa del programa “Trabajar” debe tener características tanto de un programa de empleo (con pago de salarios) como de un fondo de inversión social para desarrollo de la comunidad.

1.- OBJETIVOS

El objetivo principal del programa es reducir la pobreza al proveer ingresos temporales a trabajadores pobres y desempleados. El empleo se provee como una medida transitoria hasta la implementación de reformas laborales profundas y la reanudación del crecimiento.

2. DESCRIPCION

Proceso y Sistema de Ejecución

Las oficinas provinciales del Ministerio de Trabajo realizan campañas de promoción del programa.

Grupos de comunidades (e.g. municipios y/o ONGs) desarrollan proyectos de infraestructura, cuyas propuestas son evaluadas primero por su factibilidad técnica. Solo aquellas propuestas que satisfacen la factibilidad técnica pasan a la próxima etapa de la evaluación.

Las propuestas son evaluadas por un sistema de calificación según los siguientes criterios:

- Indicadores de la pobreza de la comunidad
- Tipo de proyectos que se considere generen un alto nivel de beneficio social
- Propuestas desarrolladas por grupos comunitarios y ONGs
- Salarios propuestos menores al salario del mercado
- Propuestas de los grupos que han mostrado la capacidad de terminar los proyectos

Cada propuesta del proyecto recibe los puntos correspondientes a su posición según los criterios. Alrededor de 50% de las propuestas han sido aprobadas.

El gobierno central (Ministerio de Trabajo) financia el costo de mano de obra de los proyectos aprobados, y se espera que los grupos solicitantes financien todos los costos adicionales de materiales, equipamiento, etc. Para los municipios muy pobres, hay un fondo pequeño creado dentro del programa para apoyar el financiamiento de los costos no personales.

⁶ Tomado de Vos Rob: Ecuador: La Crisis Económica y la Protección Social, octubre de 1999, Quito-La Haya.

La oficina nacional (que está formada por pocas personas) maneja el presupuesto del programa, desarrolla y adapta el manual de operación, hace el seguimiento del programa, proporciona asistencia técnica a las oficinas provinciales, y procesa los pagos a los trabajadores.

Asignación de los Recursos

La oficina nacional determina, al principio, la asignación de los recursos a las provincias basada en la distribución de los trabajadores pobres desempleados. Sin embargo, existe alguna flexibilidad para reasignación de los recursos según la demanda.

Nivel de los Salarios

El nivel del salario está fijado suficientemente bajo, al nivel de 2/3 del salario promedio del decil más pobre de la zona metropolitana de Buenos Aires. El máximo nivel de salario no puede rebasar el salario mínimo nacional. Este nivel de salario bajo asegura que:

- El programa esté autofocalizado;
- Se preserven incentivos para buscar empleo regular cuando esté disponible; y
- La cobertura sea grande con el presupuesto fijo del programa.

El programa no tiene ningún otro requerimiento de calificación, lo cual simplifica la ejecución y disminuye el costo administrativo del programa.

Capacidad Operativa y Evaluación

Las oficinas provinciales del programa apoyan a las comunidades y grupos locales en el desarrollo del proyecto (e.g. diseño del plan, búsqueda del fondo para financiar los costos no personales). Esta actividad de apoyo está orientada a las comunidades pobres.

Además de la evaluación ex-ante que realizan las oficinas provinciales, el programa incorpora una evaluación ex-post rigurosa, cuyos resultados se retroalimentan al programa. La evaluación ex-post incluye lo siguiente:

- Monitoreo del desembolso a nivel departamental, comparado con el mapa de pobreza;
- Análisis de la eficacia de la focalización en las áreas más pobres, realizado por la oficina nacional del programa. Estos resultados son comunicados a las oficinas provinciales; y
- Encuesta de hogares de los beneficiarios diseñada específicamente para el programa, con un grupo de control comparable derivado de la encuesta de hogares a nivel nacional.

4.- GRUPO OBJETIVO

Trabajadores pobres desempleados.

5.- COBERTURA

350.000 personas participan como trabajadores.

6.- FOCALIZACION

Autofocalizado, el nivel del salario es bajo respecto al precio de mercado por actividades similares, de modo que la gente que se involucra en el programa lo haga solo en caso de no tener otra alternativa.

Además de esto se focaliza geográficamente en las áreas más pobres como receptoras de proyectos que son los que a su vez dan las oportunidades para la autoselección de los trabajadores.

7.- ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

Resultados del Programa (mayo 1997– octubre 1998)

Durante este período de 18 meses, 18,000 proyectos fueron aprobados y financiados. Los proyectos típicos incluyen infraestructura física de: escuelas y jardines infantiles; subcentros de salud; mejoramiento de alcantarillado y saneamiento; tanques de agua; rehabilitación y mantenimiento de vías vecinales; y parques comunitarios.

La escala del proyecto en promedio fue de 25 trabajadores por proyecto, con una duración de 5 meses en promedio. Un total de 300,000 trabajadores participaron en el programa, y un monto total de US\$ 300 millones fue destinado a los trabajadores.

Dos tercios de las propuestas fueron preparadas por municipios, 15% por ONGs y el resto por provincias y programas nacionales.

La evaluación cualitativa del programa muestra que el programa “Trabajar” ha sido exitoso en llegar a los pobres en zonas muy marginadas y con alta concentración de los grupos minoritarios. La evaluación ex-post muestra que el 50% de los beneficiarios viene del decil de las familias más pobres del país, y 80% viene del quintil más pobre, aún cuando se considere el costo de oportunidad de participar en el programa.

8.- PRESUPUESTO

No se dispone de información

9.- EFICIENCIA DEL PROGRAMA

No se dispone de información

10.- ASPECTO INSTITUCIONAL

Ejecutado por el Ministerio de Trabajo en coordinación con grupos de comunidades, ONGs y municipios que plantean proyectos.

Caso N° 5

REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS RURALES EN EL PERÚ

1.- OBJETIVOS

El objetivo general es proveer un sistema de caminos rurales bien integrado y confiable a través de rehabilitación y mantenimiento de caminos y vías claves que los conectan con el sistema vial primario.

Los objetivos específicos son:

- Reducir costos de transporte y elevar la confiabilidad del acceso vehicular para expandir mercados
- Integrar zonas de pobre acceso con centros económicos regionales
- Mejorar condiciones de transporte en poblados
- Generar empleo a través de trabajos de rehabilitación y mantenimiento
- Desarrollar capacidad institucional, municipios y microempresas para mantenimiento.

2. DESCRIPCION

Los componentes del proyecto son:

- * Rehabilitación de caminos rurales (no incluye pavimentación ni trazado)
- * Rehabilitación de caminos secundarios conectores
- * Mantenimiento de caminos rehabilitados a través de microempresas asociativas
- * Empedrado de calles en poblados
- * Experiencia piloto de mejoramiento de caminos de herradura y asistencia para su gestión por las comunidades
- * Servicios de consultoría (estudios preinversión) y asistencia técnica

Estrategias:

- ⇒ Plan piloto para generar experiencia sobre la disponibilidad y capacidad de consultores y contratistas locales; la naturaleza, costos y duración de los trabajos, la validez de métodos de uso intensivo de mano de obra; y, los parámetros socio económicos en áreas del proyecto y los medios de obtener información.
- ⇒ Énfasis en la participación de los interesados en el diseño y ejecución del proyecto
- ⇒ Sostenibilidad derivada del involucramiento temprano de beneficiarios directos e indirectos

4.- GRUPO OBJETIVO

Poblaciones rurales con mayor pobreza rural donde la falta de acceso es un factor determinante del desarrollo.

5.- COBERTURA

Se inicia con 6 departamentos como plan piloto y se expandirá a 12 departamentos una vez demostrada la capacidad de ejecución.

6.- FOCALIZACION

Las áreas de los departamentos en los cuáles se implementa el proyecto se seleccionan en base a dos tipos de criterios. Sociales: que tengan una tasa de mortalidad infantil mayor a 80 por mil nacidos vivos y un nivel de necesidades básicas insatisfechas mayor al 70%. Económicos:

inversión total menor a US\$ 200.000, costo por kilómetro menor a US\$ 8,500, un número de beneficiarios por km mayor a 100 y una tasa de retorno mayor al 10%

7.- ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

En tres años se rehabilitaron 8,000 km de caminos rurales para integrar zonas poco accesibles. Los tiempos de viaje se han reducido a la mitad en la Sierra con gran impacto en la generación de viajes y transporte público, y el mejor acceso contribuye a promover la actividad económica en los centros poblados.

Se han formado 323 microempresas basadas en la comunidad, dando empleo a 4200 personas que además de realizar el mantenimiento rutinario permanente que ha evitado el deterioro de los caminos, han desarrollado 189 proyectos productivos adicionales trayendo nuevas actividades comerciales a las zonas.

Los talleres participativos han permitido evaluar las necesidades a nivel de cada comunidad, comprometer a los beneficiarios en la gestión y mantenimiento de los proyectos, validar diseños e incentivar soluciones locales, ellos son los que mejor conocen los caminos y rutas alternativas.

Uno de los defectos que se ha identificado son las restricciones para la optimización de recursos a nivel de programa en ausencia de criterios de elegibilidad claros y adecuados.

El uso de ONGs de la zona se reveló como más adecuado, ya que los consultores tienen poca presencia y permanencia en los sitios.

8. PRESUPUESTO

No hay información.

9.- EFICIENCIA DEL PROGRAMA

No hay información.

10.- EVALUACION DE IMPACTO

No se ha efectuado a la fecha.

11.- ASPECTO INSTITUCIONAL

El proyecto es ejecutado por una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo que contrata todas las actividades con terceros y maneja los fondos del proyecto. Existen oficinas regionales para trabajar con las municipalidades en la formulación de los programas y para efectuar el seguimiento de obras, en la medida en que el proyecto reconoce la jurisdicción de las municipalidades sobre la red vecinal.

ANEXO II

EXPERIENCIAS DE GENERACION DE EMPLEO DE ONGs y ORGANISMOS DE COOPERACION BILATERAL

Caso N° 1

FONDO ECUATORIANO CANADIENSE

1.- DESCRIPCION

El Fondo es una organización ecuatoriana sin fines de lucro, creada mediante un convenio de entendimiento entre los Gobiernos de Ecuador y Canadá para el establecimiento de una institución que apoye proyectos de carácter productivo con potencial de autosostenimiento para grupos vulnerables.

El Fondo privilegia el eje productivo, concibe a un proyecto como una empresa de desarrollo y a los actores como socios-inversionistas, incluye el enfoque de equidad de género, promueve un manejo y uso sustentable de los recursos naturales, aplicando en todos sus procesos la gestión por resultados como método de trabajo.

Debido a la focalización en aspectos productivos, aportes a los sectores de salud, saneamiento, investigación, educación y crédito se realizan cuando son un complemento directo o esencial de los proyectos productivos y cuando muestran un alto grado de sostenibilidad.

Los proyectos del fondo están concebidos como una empresa de desarrollo con tres socios inversionistas, el socio beneficiario, el socio ejecutor y el Fondo como socio financiador.

La estrategia del Fondo se caracteriza por:

- ⇒ manejar la producción y la productividad
- ⇒ valorizar el espacio rural, volviéndolo más atractivo y autosuficiente
- ⇒ promover un manejo y uso sustentable de los recursos naturales
- ⇒ disminuir la inequidad de género, de generación y étnica, incorporando a los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, menores, adolescentes, indígenas, montubios y afroecuatorianos), en los procesos de desarrollo
- ⇒ valorizar e incentivar la función empresarial tanto de hombres como de mujeres campesinas, para que asuman su propio desarrollo
- ⇒ estimular la concertación a nivel regional entre los agentes dinamizadores de la sociedad civil que son llamados a ser los brazos orientadores, articuladores y creativos del FECD.

2.- DURACION

Esta organización funciona desde 1990.

3.- GRUPO OBJETIVO

Concentra sus actividades en el área rural, en los cantones más pobres del país.

4.- COBERTURA

El fondo trabaja en 29 de los 50 cantones considerados más pobres, con una inversión del 90% de sus recursos en el sector agropecuario rural, y el 49% a la Sierra. Cuenta con 43 proyectos en ejecución en las cuatro regiones naturales del Ecuador, de los cuales 19 se aprobaron durante 1998.

5.- FOCALIZACION

Queda sustentada por:

- El grado de extrema pobreza de las poblaciones
- La inseguridad alimentaria que provoca elevados niveles de desnutrición sobre todo en niños y niñas
- El flujo migratorio campo-ciudad
- La sobrecarga de trabajo y de responsabilidades que deben afrontar las mujeres debido a la migración temporal de los hombres
- El bajo nivel tecnológico de la agricultura tradicional
- La sobreexplotación de los recursos naturales que provoca su degradación

6.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

El financiamiento del Fondo responde a un modelo de cooperación canadiense único en el país. Los recursos provienen básicamente de las líneas de contribución para la compra de equipos petroleros, telecomunicaciones y de ayuda alimentaria. De acuerdo al mecanismo establecido para las dos primeras líneas, las entidades ecuatorianas que adquieren equipos petroleros o de telecomunicaciones a empresas canadienses, pagan esos valores al Fondo; a su vez, el Gobierno Canadiense, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional -ACDI-, cancela el costo de los equipos directamente a las compañías proveedoras. Cuando se trata de ayuda alimentaria, el gobierno canadiense dona productos al Ecuador, su monetización es luego depositada en el Fondo.

Los recursos no reembolsables se aplican al financiamiento de actividades relacionadas con la capacitación, asistencia técnica, manejo y uso de recursos naturales, pequeña infraestructura social, reforzamiento de las condiciones de salud, saneamiento y nutrición, equidad de género, generación y étnica y gestión del proyecto.

Los recursos reembolsables se utilizan para el financiamiento del eje productivo de los proyectos que demuestren rentabilidad financiera y que al generar flujos de caja positivos durante la vida del proyecto, permitan verificar la capacidad de reembolso. El FECD establece los montos de recuperación de las inversiones únicamente en base al análisis financiero del componente productivo. En 1998 el total de ingresos fue de US\$ 3'320.000 y los desembolsos a proyectos sumaron un total del US\$ 3'985.000. El presupuesto del FONDO es de aproximadamente US\$ 6 millones anuales.

Caso N° 2

FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO

1.- DESCRIPCION

Sus proyectos comunitarios se sustentan en fortalecer la capacidad socio-organizativa, facilitar la asistencia técnica para determinar que proyectos emprender y otorgar los créditos necesarios.

Entre las actividades que el FEPP realiza están:

- legalización de organizaciones
- capacitación de jóvenes campesinos
- crédito educativo y becas
- infraestructura productiva y de servicios
- conservación de recursos naturales
- proyectos de agua potable y riego
- compra y legalización de tierras
- mercados financieros rurales
- producción intelectual

Funciona en parte con una modalidad de empresas. En 1998 se han constituido las siguientes empresas: Agua FEPP, FEPP Construcciones, Cooperativa de Ahorro y Crédito CODESARROLLO. Además existen las siguientes empresas: Camari Quito, Camari Riobamba, CEAPLA, Centro de Capacitación Yasuní, HORFRUFEPP, IMPREFEPP, PROTIERRAS, Supermercado Sucumbíos, Vivero El Ceibo - Portoviejo, Vivero Guaranda.

CODESARROLLO tiene el propósito de fortalecer los mercados financieros rurales de tal forma que los campesinos pobres puedan acceder a los servicios financieros. Esta cooperativa capta los ahorros de 340 organizaciones de campesinos y los revierte en las mismas zonas rurales. Durante 1998, captó 4400 millones de sucres y colocó 700 créditos por un valor de 2200 millones de sucres.

Adicionalmente, el FEPP cuenta con un fondo rotativo de crédito, orientado al financiamiento de proyectos productivos, de transformación y de conservación. La cartera vigente al diciembre de 1998, constaba de 1288 créditos por un valor de cerca de 20 mil millones de sucres, con un bajo porcentaje de mora (8%).

El FEPP trabaja también en la formación profesional de jóvenes campesinos, mediante la realización de cursos locales y becas para educación superior. Posteriormente, éstos tienen acceso a créditos para la conformación de microempresas.

Promueven proyectos agrícolas, ganaderos, piscícolas, turismo ecológico, forestación, compra de tierras, etc. Trabajan conjuntamente con el MIDUVI en el programa del Bono de la Vivienda. También ha recibido el apoyo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana para la construcción de 500 viviendas rurales. En 1998, el FEPP entregó 500 viviendas rurales y contaba con 143 más en construcción. Tiene suscrito un nuevo convenio con el MIDUVI para la construcción de 1000 viviendas en el campo.

Apoyan también el sistema solidario de comercialización CAMARI.

Apoya a organizaciones de base (865), a organizaciones de segundo grado (57) y a organizaciones de base por medio de organizaciones de segundo grado (120).

2.- DURACION

Esta organización funciona desde 1970.

3.- GRUPO OBJETIVO

Población rural o urbano-marginal de todo el país.

4.- COBERTURA

El FEPP está presente mediante 11 oficinas en 19 provincias, que comprenden 77 cantones y 182 parroquias. Trabaja con cerca de 50.000 familias de campesinos, indígenas, afroecuatorianos y mestizos. En 1998, el FEPP apoyó 88 programas y proyectos.

5.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

El FEPP se financia con cooperación internacional en su mayoría, proveniente de entidades de cooperación técnica y financiera e iglesias de Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Suecia, Suiza, La Unión Europea, el PNUD y la CAF. El 30% de su presupuesto es autofinanciado.

En 1998 el presupuesto destinado a inversión en programas y proyectos fue de 31.962'358.375 sucres.

Caso N° 3

COSUDE

1.- DESCRIPCION

Las actividades de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), parte del Ministerio Suizo de Relaciones Exteriores, se enmarcan en los objetivos de la política exterior suiza. Tienen por objetivo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas a través de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria. COSUDE trabaja mediante una ONG suiza denominada Swisscontact-Fundación Suiza de cooperación para el desarrollo técnico.

En la actualidad los aportes suizos se dirigen principalmente a los sectores de:

- agricultura y manejo de recursos naturales
- protección del medio ambiente y lucha contra la contaminación
- apoyo a la pequeña empresa
- formación profesional

Tiene como temas transversales a las actividades anteriores la protección del medio ambiente, el desarrollo equilibrado de hombres y mujeres, el empoderamiento de los beneficiarios y la buena gestión pública.

Su principio básico es contribuir a la lucha contra la pobreza facilitando el acceso de las capas más pobres de la población a recursos productivos, servicios (técnicos y financieros) y mercados.

Las instituciones ecuatorianas que ejecutan los proyectos pueden ser estatales (municipalidades, ministerios, etc.), privadas (ONGs, agrupaciones de beneficiarios/as, gremios) o mixtas. Las modalidades de cooperación incluyen asistencia técnica, financiera y ayuda en casos de emergencias o catástrofes.

2.- DURACION

Las relaciones de cooperación para el desarrollo entre los gobiernos del Ecuador y de Suiza se iniciaron formalmente el 4 de julio de 1969 con la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica que constituye la base para la realización de todos los proyectos que apoya la Cooperación Suiza en el Ecuador.

Desde esa fecha se han realizado alrededor de 50 proyectos, de los cuales más de 30 han sido transferidos integralmente a las instituciones u organizaciones ecuatorianas. El aporte total de la COSUDE en el Ecuador hasta fines de 1998 asciende a cerca de 120 millones de francos suizos.

3.- GRUPO OBJETIVO

Población rural o urbano-marginal.

4.- COBERTURA

Opera especialmente en la Sierra Centro y Sur.

5.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

En 1994, la Confederación Suiza y el Gobierno del Ecuador firmaron un convenio para condonar la totalidad de la deuda oficial y comercial entre ambos países (US\$ 40 millones) a cambio de la creación de un fondo de contravalor equivalente a US\$ 11 millones, destinado al financiamiento de acciones de desarrollo que favorezcan a los sectores más pobres del país. Como resultado de ello se formó el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo (FOES), como un mecanismo de financiamiento competitivo, cuyos recursos deben distribuirse equitativamente entre las instituciones públicas y privadas en los sectores de saneamiento básico ambiental (agua potable y alcantarillado) y manejo sostenible de recursos naturales, respectivamente.

Para 1998 el presupuesto total, incluidos los gastos administrativos, fue de 8 millones de dólares. Invirtieron US\$ 5,5 millones, de los cuales el 46% se destinó a agricultura sostenible y recursos naturales, sin incluir un apoyo a programas de ONGs suizas de US\$ 1,2 millones.

Caso N° 4

FUNDACIÓN ESQUEL

1.- DESCRIPCION

La Fundación Esquel es una organización privada y sin fines de lucro que busca contribuir al desarrollo humano sustentable del Ecuador, al mejoramiento de la calidad de vida de los pobres y a la construcción de una sociedad democrática y solidaria.

Las principales líneas de acción de la Fundación son:

Formador de redes

Cofinanciador

Constructor de capacidades

Auspiciador de diálogos

Promotor de la responsabilidad social

2.- DURACION

La fundación trabaja desde 198

3.- GRUPO OBJETIVO

Población rural o urbano-marginal.

4.- COBERTURA

5.- FOCALIZACION

6.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

El financiamiento de la Fundación proviene en su mayoría de instituciones de cooperación extranjera.

El presupuesto total para 1998 fue de 12.539 millones de sucres, de los cuales 12.186 millones se destinaron a gastos de inversión.