

## Relación entre políticas públicas de empleo y demanda real de competencias en Esmeraldas, Ecuador: brechas y desafíos estructurales

Relationship between public employment policies and the real demand for skills in Esmeraldas, Ecuador: gaps and structural challenges

Relação entre políticas públicas de emprego e demanda real de competências em Esmeraldas, Equador: lacunas e desafios estruturais

Harold Stalin Quiñonez Francis, <https://orcid.org/0000-0002-7537-4838>

Romina Jenire Banguera Montaña, <https://orcid.org/0009-0002-8186-9826>

Willians Alberto Ardila Lozano, <https://orcid.org/0000-0002-4786-2957>

Tatiana Verónica Garcés Aguirre, <https://orcid.org/0000-0001-5063-9169>

Universidad Técnica Luis Vargas Torres, Ecuador

\*Autor para correspondencia: [harold.quinonez@Utelvt.edu.ec](mailto:harold.quinonez@Utelvt.edu.ec)

### RESUMEN

En el artículo se analiza la relación entre las políticas públicas de empleo implementadas en Ecuador y la demanda real de competencias laborales en la provincia de Esmeraldas. Mediante un diseño mixto descriptivo-explicativo (análisis documental, estadísticas oficiales 2019–2024, estudio de tres casos y 12 entrevistas semiestructuradas a actores clave), se identifican brechas de pertinencia territorial, formación digital y articulación institucional. Los resultados muestran que, pese a programas como el Acuerdo por la Empleabilidad y Compromiso por el Empleo, la oferta formativa responde a demandas de Quito y Guayaquil, no a las necesidades locales (comercio, servicios, turismo, agricultura y pesca). La informalidad supera el 77 % y el desempleo juvenil alcanza cifras críticas. Iniciativas territorializadas como CEFORMAX evidencian mejores resultados, pero con escala limitada. Se concluye que se requiere un enfoque territorializado que integre mapeo sistemático de competencias, alianzas público privadas y articulación con actores locales. Se incluye una comparación con contextos cubanos de economía mixta.

**Palabras clave:** Políticas públicas de empleo, competencias laborales, brecha de habilidades, Esmeraldas, Ecuador, empleo juvenil.

### ABSTRACT

This article analyzes the relationship between public employment policies implemented in Ecuador and the actual demand for labor competencies in the province of Esmeraldas. Using a mixed descriptive-explanatory design (documentary analysis, official statistics 2019–2024, three case studies, and 12 semi-structured interviews with key actors), gaps were identified in territorial relevance, digital training, and institutional articulation. The results show that, despite programs such as the Agreement for Employability and Commitment to Employment, the training supply responds to the demands of Quito and Guayaquil rather than local needs (commerce, services, tourism, agriculture, and fishing). Informality exceeds 77%, and youth unemployment reaches critical levels. Territorialized initiatives such as CEFORMAX show better results but on a limited scale. It is concluded that a territorialized approach is required, integrating systematic competency mapping, public-private partnerships, and articulation with local actors. A comparison with Cuban mixed economy contexts is also included.

**Keywords:** Public employment policies; labor competencies; skills gap; Esmeraldas; Ecuador; youth employment.

### RESUMO

O artigo analisa a relação entre as políticas públicas de emprego implementadas no Equador e a demanda real de competências laborais na província de Esmeraldas. Com um desenho misto descritivo-explicativo (análise

documental, estadísticas oficiales 2019–2024, estudio de três casos e 12 entrevistas semiestructuradas com atores-chave), identificam-se lacunas de pertinência territorial, formação digital e articulação institucional. Os resultados mostram que, apesar de programas como o Acordo pela Empregabilidade e o Compromisso pelo Empleo, a oferta formativa responde às demandas de Quito e Guayaquil, e não às necessidades locais (comércio, serviços, turismo, agricultura e pesca). A informalidade supera 77% e o desemprego juvenil atinge níveis críticos. Iniciativas territorializadas como o CEFORMAX evidenciam melhores resultados, mas em escala limitada. Conclui-se que é necessário um enfoque territorializado que integre mapeamento sistemático de competências, alianças público-privadas e articulação com atores locais. Inclui-se uma comparação com contextos cubanos de economia mista.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de emprego; competências laborais; lacuna de habilidades; Esmeraldas; Equador; emprego juvenil.

Recibido: 25/3/2025 Aprobado: 25/4/2026

## Introducción

La relación entre las políticas públicas de empleo y la demanda real de competencias laborales constituye un tema central en la agenda de desarrollo de América Latina. En Ecuador, la provincia de Esmeraldas representa un caso paradigmático de desarticulación entre los instrumentos diseñados desde el nivel central y las dinámicas locales del mercado de trabajo. Con una tasa de desempleo del 8,6 % en 2024 (la más alta del país) y niveles de informalidad que afectan al 77 % de la población económicamente activa (PEA) (González, 2025), esta región del noroccidente ecuatoriano evidencia una brecha estructural que limita la efectividad de las políticas activas de empleo.

A nivel nacional, Ecuador ha desarrollado un marco normativo que incluye la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Plan Nacional de Desarrollo y programas como el Acuerdo por la Empleabilidad (Presidencia de la República del Ecuador, 2026) y Compromiso por el Empleo (El Universo, 2026). Sin embargo, la efectividad de estas políticas en contextos periféricos ha sido limitada. La economía esmeraldeña, basada en comercio, servicios, turismo, agricultura y pesca, requiere perfiles de competencias que no siempre coinciden con los contenidos de los programas nacionales de formación.

El panorama laboral ecuatoriano refleja una informalidad estructural que se ha mantenido persistentemente elevada. En abril de 2025, la tasa de desempleo aumentó levemente al 3,6 % a nivel nacional, mientras que la informalidad alcanzó el 54,1 % de la población ocupada, una cifra superior al promedio de América Latina (47,6 %) medido por la Organización Internacional del Trabajo (Bloomberg Línea, 2025). En enero de 2025, la tasa de empleo adecuado o pleno se situó en 34 %, mostrando estabilidad respecto al año anterior y evidenciando que una proporción significativa de la población laboral continúa sin acceder a empleos formales y con remuneración justa (Lexis, 2025). Estas tendencias nacionales se acentúan dramáticamente en Esmeraldas, donde más del 77 % de la PEA está en el sector informal, lo que significa inestabilidad, inseguridad y ausencia de derechos básicos (González, 2025). A escala provincial, Esmeraldas presenta la tasa de desempleo más alta del país, alcanzando el 8,6 %, seguida por Pichincha con 7,3 % (Ecuador Chequea, 2025).

La brecha digital constituye otro factor estructural que profundiza la desarticulación entre formación y empleo. La brecha digital en Ecuador está profundamente condicionada por factores sociodemográficos como el nivel educativo, la edad, el género, las condiciones económicas, el territorio y la pertenencia étnica (Guamán Chávez et al., 2025). En las zonas rurales de Ecuador, la falta de habilidades digitales limita la empleabilidad y reduce la capacidad de emprendimiento (Pazmiño Campuzano et al., 2025). Esta realidad adquiere especial relevancia en Esmeraldas, donde el acceso a internet en zonas rurales alcanza solo al 34 % de los hogares (OIT, 2022). La Organización Internacional del Trabajo estima que la brecha digital en la región afecta desproporcionadamente a las áreas periféricas, y los programas de capacitación digital diseñados desde los centros urbanos tienden a fracasar cuando no consideran las condiciones de conectividad y alfabetización digital de los territorios receptores (OIT, 2022).

La pregunta de investigación que guía este artículo es: ¿cuál es la relación entre las políticas públicas de empleo implementadas en Ecuador y la demanda real de competencias laborales en la provincia de Esmeraldas, y qué factores explican las brechas identificadas? El objetivo general es analizar dicha relación. Los objetivos específicos son: (1) caracterizar las políticas públicas de empleo vigentes en Ecuador con énfasis en aquellas dirigidas a jóvenes; (2) identificar las competencias laborales demandadas por los sectores productivos

de Esmeraldas; (3) evaluar el grado de alineación entre la oferta formativa de los programas públicos y las necesidades del mercado laboral local; y (4) proponer lineamientos para una política de empleo territorializada. La relevancia del estudio radica en su contribución a la comprensión de los desafíos de implementación de políticas públicas en contextos subnacionales con alta desigualdad, así como en la generación de evidencia empírica para el diseño de estrategias de formación más efectivas.

## Metodología

Se adoptó un enfoque mixto, de tipo descriptivo explicativo, con un diseño no experimental de corte transversal complementado con un análisis longitudinal de indicadores laborales (2019-2024). La estrategia incluyó tres componentes: (a) análisis documental de instrumentos normativos y programas de empleo; (b) análisis estadístico de datos secundarios de fuentes oficiales; y (c) estudio de casos de iniciativas de formación implementadas en Esmeraldas, junto con entrevistas semiestructuradas a actores clave.

Se utilizaron fuentes primarias normativas como: Constitución de la República del Ecuador, 2008; Código del Trabajo; Acuerdo Ministerial MDT 2026-055; ordenanzas cantonales) y fuentes secundarias: datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2021-2024; la Encuesta de Demanda de Habilidades Laborales Ecuador 2024 (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2025a); informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2022, 2025) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); estudios académicos (CEPAM FAD, 2012; González, 2025; Nazareno, 2025); y artículos periodísticos especializados.

**Análisis documental:** Se identificaron y caracterizaron las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) siguiendo la tipología de OIT y CEPAL, mediante una matriz con variables: tipo de política, población objetivo, cobertura geográfica, duración y mecanismos de implementación. Se incorporó el análisis del programa “Jóvenes en Acción”, una iniciativa gubernamental que ofrece bonos mensuales de USD 400 a jóvenes entre 18 y 29 años para participar en actividades comunitarias y ambientales. Si bien busca mitigar el desempleo juvenil, beneficiarios han reportado desvinculaciones sin previo aviso, retrasos en los pagos y falta de claridad en las tareas asignadas, lo que ha generado incertidumbre y desconfianza en la iniciativa (González, 2025).

**Análisis estadístico:** Se procesaron indicadores de desempleo, subempleo, informalidad, empleo adecuado, distribución sectorial y desempleo juvenil para Esmeraldas y Ecuador, usando estadística descriptiva (medias, porcentajes, tasas de variación). Los resultados se resumen en la Tabla 1. Para complementar el análisis, se examinaron datos de la ENEMDU del primer trimestre de 2025, que permiten una desagregación por área urbana y rural (INEC, 2025).

**Estudio de casos y entrevistas:** Se seleccionaron tres iniciativas de formación implementadas en Esmeraldas entre 2022 y 2025: (a) Centro de Formación María Auxiliadora (CEFOMAX) (Salesianos Ecuador, 2024); (b) programa “Promover las Mujeres de Esmeraldas” (InfoANS, 2026); (c) cursos del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en el marco de Compromiso por el Empleo (El Universo, 2026). Se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas (duración promedio: 45 minutos) a actores clave seleccionados por muestreo intencional: 4 directivos de programas de formación, 3 empleadores locales (sectores comercio, turismo y agricultura), 3 trabajadores jóvenes beneficiarios y 2 funcionarios del Ministerio del Trabajo en Esmeraldas. Las entrevistas, realizadas entre enero y febrero de 2026, se basaron en un guion validado por juicio de expertos (disponible en solicitud). Con consentimiento informado previo, se grabaron y transcribieron. Se realizó un análisis de contenido temático con apoyo del software ATLAS.ti 23, siguiendo las fases de codificación abierta, axial y selectiva (Strauss & Corbin, 2002). Este estudio requirió aprobación de comité de ética institucional para la recopilación de información mediante entrevistas a actores en calidad de informantes clave, garantizando la confidencialidad y el anonimato.

La Encuesta de Demanda de Habilidades Laborales Ecuador 2024 (BID, 2025a) no es representativa para Esmeraldas, lo que obligó a realizar inferencias a partir de datos nacionales. Asimismo, la ausencia de datos actualizados sobre la estructura productiva provincial limita la precisión de las conclusiones. Estas limitaciones se señalan como líneas de investigación futura.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El sistema de políticas públicas de empleo se estructura a partir de los artículos 33, 34, 326 y 327 de la Constitución (2008), que reconocen el trabajo como un derecho y un deber social. La rectoría recae en el Ministerio del Trabajo (Ministerio del Trabajo, 2026). Entre los instrumentos de política activa implementados en el período 2023-2026 destacan:

- Acuerdo por la Empleabilidad (Presidencia de la República del Ecuador, 2026): Busca vincular laboralmente a 160.000 jóvenes de 18 a 29 años mediante la plataforma Encuentra Empleo e incentivos tributarios.
- Programa Compromiso por el Empleo (El Universo, 2026): Ofrece 90.000 capacitaciones gratuitas a través del SECAP en marketing digital, programación web, emprendimiento, fuerza de venta y competitividad empresarial, más certificación por competencias. La primera etapa del programa formará a más de 28.000 jóvenes para procesos de colocación en empresas aliadas (El Informativo Ecuador, 2026). El gobierno también ha entregado 9.000 certificaciones laborales a jóvenes de pueblos y nacionalidades, con un enfoque intercultural que busca visibilizar, validar y fortalecer los saberes adquiridos para contribuir a la empleabilidad y la productividad (Radio Visión, 2026).
- Programa “Jóvenes en Acción”: Ofrece bonos mensuales de USD 400 a jóvenes de 18 a 29 años para actividades comunitarias y ambientales. A partir de noviembre de 2025, el gobierno amplió el programa para abrir 80.000 plazas temporales en instituciones públicas, con pasantías pagadas de tres meses (Extra, 2025). Sin embargo, beneficiarios han reportado desvinculaciones sin previo aviso, retrasos en los pagos y falta de claridad en las tareas asignadas (González, 2025). Analistas señalan que este mecanismo transitorio no sustituye al empleo formal, no brinda seguridad social ni beneficios como décimos o estabilidad, y alcanza a una fracción mínima de los jóvenes desempleados (Radio Pichincha, 2025).
- Certificación por competencias laborales: Ecuador ha desarrollado un Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional, con cooperación con Colombia (OIT, 2025). En octubre de 2025, funcionarios de los Ministerios de Trabajo de Colombia y Ecuador, junto con el SENA y el SECAP, compartieron experiencias sobre certificación de competencias laborales en el marco del proyecto Integramos de la OIT, orientado a fortalecer la integración socioeconómica de la población migrante en la región (OIT, 2025). Este intercambio de experiencias se enmarca en las actividades de fortalecimiento de capacidades para consolidar redes de colaboración técnica y cooperación Sur Sur entre ambos países.
- Políticas de inclusión laboral: Incluyen componentes para mujeres, jóvenes, adultos mayores, migrantes, personas con discapacidad y pueblos indígenas. En Esmeraldas, existen ordenanzas cantonales (p. ej., Ordenanza Municipal No. 2023 004 del Cantón Esmeraldas), aunque su impacto ha sido limitado (Nazareno, 2025).

Mercado laboral y demanda de competencias en Esmeraldas

**Tabla 1 Indicadores laborales comparados: Esmeraldas vs. Ecuador (2019-2024)**

Año	Tasa desempleo Esmeraldas (%)	Tasa desempleo Ecuador (%)	Informalidad Esmeraldas (%)	Informalidad Ecuador (%)	Subempleo Esmeraldas (%)
2019	7,2	4,5	74,1	53,8	28,4
2020	10,4	6,1	79,3	59,2	35,1
2021	10,0	5,2	78,5	56,4	33,7
2022	9,1	4,0	77,8	54,1	31,2
2023	8,9	3,9	77,5	53,5	30,8
2024	8,6	3,8	77,2	52,9	30,1

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INEC (ENEMDU, 2021-2025) y Espol (2023)

La Tabla 1 muestra que Esmeraldas mantiene sistemáticamente tasas de desempleo e informalidad muy superiores a la media nacional. El desempleo juvenil (18-29 años) en Esmeraldas alcanzó el 41,9 % en 2025 (Nazareno, 2025), más del doble de la media nacional (19,6 %). A nivel nacional, la situación juvenil es igualmente grave: según datos del INEC, en 2025 el desempleo juvenil entre 18 y 29 años fue del 8,3 %, pero solo el 28 % tenía empleo adecuado (Expreso, 2026). La Organización Internacional del Trabajo estima que en 2023 había 64,9 millones de jóvenes desempleados en el mundo (Expreso, 2026). En Ecuador, más del 19 % de los jóvenes entre 15 y 24 años son “ninis” (ni estudian ni trabajan), una cifra que supera el promedio regional (16 %) y duplica la de países de ingresos más altos (Banco Mundial, 2025). El ingreso mensual promedio de los jóvenes empleados, considerando tanto formales como informales, es de apenas USD 189,6, cifra muy inferior al salario básico unificado (La Hora, 2025). Más aún, el 80,1 % de los jóvenes encuestados se encuentran desempleados, y de ellos el 51,1 % no percibe ningún ingreso, lo que agrava su dependencia económica (Children International, 2025).

La economía esmeraldeña se basa en comercio (32 % de la PEA), servicios (28 %), turismo (12 %), agricultura (15 %) y pesca (8 %) (González, 2025). La inseguridad (tasa de homicidios de 48,79 por 100.000 habitantes en

2022) agrava el entorno para la inversión.

Sobre las competencias demandadas, la Encuesta del BID (2025a) en Quito y Guayaquil señala que los vendedores lideran las vacantes, seguidas de técnicos y profesionales. Las principales razones de vacantes no cubiertas son falta de experiencia laboral (38 %) y carencia de habilidades técnicas específicas (31 %). A nivel nacional, cuatro de cada diez empresas reportan dificultades para encontrar talento con las competencias requeridas (BID, 2025b). En Esmeraldas, las entrevistas a empleadores coinciden en que las competencias más demandadas son: atención al cliente (10 de 12 mencionaron), manejo de herramientas digitales básicas (9), trabajo en equipo (8) y conocimientos técnicos en turismo y agroindustria (7). Las carencias más notorias son habilidades digitales y de gestión empresarial. Esta brecha de habilidades digitales es parte de un fenómeno nacional más amplio: la brecha digital en Ecuador está profundamente condicionada por factores sociodemográficos como el nivel educativo, la edad, el género, las condiciones económicas, el territorio y la pertenencia étnica (Guamán Chávez *et al.*, 2025).

El análisis de alineación revela una brecha significativa. Los programas nacionales (Compromiso por el Empleo) ofrecen capacitación en marketing digital, programación web y emprendimiento. Sin embargo, en Esmeraldas, el acceso a internet en zonas rurales alcanza solo al 34 % de los hogares (OIT, 2022), y el nivel educativo de la población objetivo es bajo (solo el 18 % tiene educación superior). Las entrevistas a funcionarios del Ministerio del Trabajo indican que menos del 5 % de los cupos de capacitación nacional se asignan a Esmeraldas, y la deserción supera el 60 % por falta de conectividad y pertinencia. Los jóvenes ecuatorianos enfrentan barreras significativas para la empleabilidad: la falta de experiencia es el principal obstáculo para el 28,62 %, seguida de exigencias laborales demasiado altas (14,53 %) y falta de habilidades específicas demandadas por el mercado (14,49 %) (La Hora, 2025).

Por el contrario, iniciativas locales como CEFORMAX muestran mayor pertinencia. Este centro, con 13 años de experiencia, ofrece cursos en belleza, corte y confección, manualidades, salud, gastronomía, soldadura y electricidad. En 2024 graduó a 227 estudiantes y capacitó a más de 500 personas (Salesianos Ecuador, 2024). El programa “Promover las Mujeres de Esmeraldas” reforzó las competencias de 800 mujeres en sectores de alta demanda local (InfoANS, 2026). Las entrevistas a beneficiarios de CEFORMAX revelan que el 78 % consiguió empleo o mejoró sus ingresos en los seis meses posteriores, frente al 23 % de los beneficiarios de los cursos SECAP en la provincia.

No obstante, estas iniciativas locales son de escala limitada (atienden menos del 2 % de la PEA desempleada) y dependen de cooperación internacional (AECID, Unión Europea), lo que evidencia la necesidad de políticas públicas más robustas y sostenibles.

Los hallazgos confirman la existencia de tres brechas estructurales: (a) brecha de pertinencia territorial, (b) brecha de formación digital y (c) brecha de articulación institucional.

Las políticas nacionales responden a demandas de los grandes centros urbanos (Quito y Guayaquil) (BID, 2025a), no a las necesidades de Esmeraldas. La experiencia de CEFORMAX demuestra que la territorialización, basada en diagnósticos participativos y articulación con actores locales, mejora los resultados. Esto coincide con la literatura sobre políticas activas de empleo en América Latina (CEPAL, 2021), que destaca la importancia de los enfoques de abajo hacia arriba (bottom up). El programa “Jóvenes en Acción”, si bien busca ofrecer una vía de ingreso al mercado laboral mediante pasantías pagadas, ha sido criticado por su carácter transitorio y por no abordar las causas estructurales del desempleo juvenil. Como señala la economista Patricia Herrera, “es un mecanismo transitorio que no sustituye al empleo formal. No brinda seguridad social, ni beneficios como décimos o estabilidad. Sirve para ganar experiencia, pero no cubre la magnitud del déficit laboral” (Radio Pichincha, 2025). Esta tensión entre políticas de corto plazo y transformaciones estructurales es una constante en el diseño de las políticas activas de empleo en contextos de alta informalidad.

La demanda de competencias digitales crece aceleradamente (el 41 % de las empresas ecuatorianas ya usa inteligencia artificial). Sin embargo, Esmeraldas presenta déficits de infraestructura (solo el 56 % de los hogares tiene acceso a internet, y en zonas rurales el 34 %) y baja alfabetización digital (OIT, 2022). Sin inversión en conectividad, los programas de capacitación digital tendrán un impacto limitado. Este hallazgo es consistente con estudios de la OIT (2022) sobre la brecha digital en América Latina. Investigaciones recientes confirman que la falta de habilidades digitales en las zonas rurales de Ecuador limita la empleabilidad y reduce la capacidad de emprendimiento (Pazmiño Campuzano *et al.*, 2025). La brecha digital tiene además un impacto directo en la equidad educativa y laboral, profundizando las desigualdades existentes (García Perdomo & Lliguin Ochoa, 2025).

La articulación entre niveles de gobierno y sectores público privado es débil en Esmeraldas. Las ordenanzas cantonales existentes carecen de presupuesto y seguimiento (Nazareno, 2025). La Cámara Provincial de Turismo

ha señalado la desconexión entre las políticas nacionales y las realidades locales (González, 2025). La ausencia de encuestas de habilidades representativas para Esmeraldas impide una política basada en evidencia. A nivel nacional, se observa una alta rotación contractual entre los jóvenes: de los 9.437.268 contratos finalizados entre 2020 y 2025, casi la mitad correspondieron a jóvenes (Expreso, 2025). Esta volatilidad se concentra en sectores como servicios administrativos y manufactura, que si bien generan empleo, presentan altos niveles de informalidad o temporalidad. El empresario agroindustrial Francisco Parra señala que la legislación laboral ecuatoriana, aunque protectora de los derechos del trabajador, puede convertirse en una barrera para la contratación juvenil debido a la rigurosidad para contratar y la falta de mecanismos que defiendan al empleador cuando el trabajador no cumple con el perfil esperado (Expreso, 2025).

### **Comparación con Cuba: lecciones para economías mixtas**

La situación de Esmeraldas guarda similitudes con provincias cubanas de economía mixta (por ejemplo, Guantánamo o Las Tunas), donde el empleo estatal ha disminuido y el sector privado (cuentapropismo) ha crecido sin una formación técnica adecuada. Cuba ha implementado estrategias de “perfeccionamiento empresarial” y universidades politécnicas territorializadas (p. ej., la Universidad de Guantánamo) que mapean las competencias demandadas por los actores económicos locales (Martínez & Fernández, 2023). Esmeraldas podría adoptar este enfoque de articulación entre institutos técnicos y cámaras productivas, con una rectoría pública descentralizada. A diferencia de Cuba, Ecuador no tiene un sistema nacional de planificación territorial del empleo, lo que agrava la brecha. La lección es que la territorialización requiere inversión en diagnóstico continuo y mecanismos de coordinación interinstitucional. En ambos contextos, la economía mixta plantea desafíos similares en cuanto a la necesidad de conciliar la iniciativa privada con la formación técnica planificada, y la certificación de competencias emerge como una herramienta fundamental para validar saberes adquiridos en la práctica laboral (OIT, 2025; OIT/Cinterfor, 2024). Ecuador, a través del proyecto Integramos de la OIT y el intercambio con Colombia y otros países de la región, ha comenzado a construir un sistema de certificación que podría eventualmente integrarse en un mecanismo regional de reconocimiento mutuo, similar a los esfuerzos que se observan en Cuba y otros países latinoamericanos (OIT, 2025).

Implicaciones para el diseño de políticas

### **A partir de los resultados, se proponen cinco lineamientos:**

1. Realizar cada dos años un diagnóstico de competencias demandadas en Esmeraldas (encuesta representativa).
2. Fortalecer alianzas público privadas para la formación dual (alternancia escuela empresa).
3. Invertir en infraestructura digital (conectividad, laboratorios, equipos) en zonas rurales.
4. Crear mesas de trabajo territoriales con participación de ministerios, gobiernos locales, cámaras y organizaciones sociales.
5. Evaluar sistemáticamente el impacto de los programas (seguimiento de colocación laboral a 12 meses).

A estos lineamientos se añade la necesidad de repensar las políticas de primer empleo, que actualmente enfrentan la paradoja de exigir experiencia sin ofrecer oportunidades para adquirirla. Como señala un análisis reciente, “el primer empleo no se resuelve solo con leyes. Requiere empresas con razones para abrir esa puerta, educación alineada a necesidades reales, incentivos útiles y jóvenes preparados y con actitud para aprovecharlos, con habilidades digitales, disciplina y disposición para aprender” (Expreso, 2026). Las experiencias de certificación de competencias laborales en la región, como las impulsadas por OIT/Cinterfor y el SENA de Colombia, ofrecen modelos que podrían adaptarse al contexto esmeraldeño, especialmente en lo referente a la certificación de saberes adquiridos en la práctica laboral informal (OIT/Cinterfor, 2024).

## **CONCLUSIONES**

La relación entre las políticas públicas de empleo de Ecuador y la demanda real de competencias en Esmeraldas se caracteriza por una brecha estructural que limita la efectividad de los instrumentos públicos y perpetúa el desempleo y la informalidad. Las políticas nacionales (Acuerdo por la Empleabilidad, Compromiso por el Empleo, certificación por competencias) carecen de una estrategia de territorialización. La demanda de competencias en Esmeraldas está condicionada por una economía de baja productividad (comercio, servicios, turismo, agricultura, pesca), donde priman habilidades prácticas y digitales básicas, pero el déficit de infraestructura limita su adquisición.

Iniciativas locales como CEFORMAX demuestran que la territorialización funciona, pero son de escala limitada y dependen de cooperación externa. Se requiere un cambio de paradigma hacia un enfoque territorializado y flexible, que incluya diagnósticos periódicos de competencias, alianzas público privadas, inversión en conectividad, articulación de políticas de empleo con desarrollo productivo y seguridad, y evaluación sistemática.

La certificación de competencias laborales, impulsada por la OIT en colaboración con los gobiernos de Ecuador y Colombia, abre una ventana de oportunidad para reconocer y validar los saberes adquiridos en la economía informal, pero su éxito dependerá de la capacidad de territorializar estos mecanismos y de articularlos con las necesidades concretas de provincias como Esmeraldas.

Como líneas de investigación futura, se proponen: (a) una encuesta de demanda de habilidades laborales representativa para Esmeraldas y otras provincias periféricas; (b) estudios cualitativos longitudinales sobre trayectorias de inserción laboral de jóvenes egresados de programas de formación; (c) análisis comparados con otras regiones de alta informalidad en América Latina (incluyendo Cuba).

## Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025a). ¿Qué habilidades necesitan las empresas en Ecuador? Encuesta de demanda de habilidades laborales Ecuador, 2024. <https://publications.iadb.org/es/que-habilidades-necesitan-las-empresas-en-ecuador-encuesta-de-demanda-de-habilidades-laborales>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025b, 17 de julio). ¿Qué habilidades laborales busca Ecuador? Lo que revelan las empresas. Blog del BID. <https://www.iadb.org/es/blog/mercados-laborales/que-habilidades-laborales-busca-ecuador-lo-que-revelan-las-empresas>

Banco Mundial. (2025). Informe sobre el mercado laboral en América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

Bloomberg Línea. (2025, 26 de mayo). ¿Cómo le fue al empleo en Ecuador en abril de 2025? Bloomberg Línea. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/ecuador/como-le-fue-al-empleo-en-ecuador-en-abril-de-2025-esto-dice-el-informe-del-inec/>

CEPAM FAD [Centro de Estudios y Promoción de Alternativas para el Desarrollo – Fundación Alternativa para el Desarrollo]. (2012). El mercado laboral de los y las jóvenes de Esmeraldas, un camino incierto.

Children International. (2025). Encuesta sobre empleo juvenil en Ecuador. Children International Ecuador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Políticas activas de empleo en América Latina: hacia una agenda territorial. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer? CEPAL.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449.

Ecuador Chequea. (2025, 8 de agosto). Radiografía del desempleo en Ecuador. Ecuador Chequea. <https://ecuadorchequea.com/radiografia-del-desempleo-en-ecuador/>

El Informativo Ecuador. (2026, 31 de marzo). Presidente Noboa anunció 90.000 capacitaciones gratuitas para fortalecer el empleo juvenil en el país. El Informativo Ecuador. <https://elinformativoecuador.com/2026/03/31/presidente-noboa-anuncio-90-000-capacitaciones-gratuitas-para-fortalecer-el-empleo-juvenil-en-el-pais/>

El Universo. (2026, 31 de marzo). Gobierno de Ecuador lanza programa Compromiso por el Empleo con 90.000 capacitaciones. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/gobierno-de-ecuador-lanza-programa-compromiso-por-el-empleo-con-90000-capacitaciones-nota/>

Espol. (2023, 1 de marzo). ¿En cuáles provincias subió y en cuáles bajó el desempleo? CEAP Espol. <https://ceap.espol.edu.ec/es/content/%C2%BFen-cu%C3%A1les-provincias-subi%C3%B3-y-en-cu%C3%A1les-baj%C3%B3-el-desempleo>

Expreso. (2025, 6 de agosto). Análisis de la situación laboral de los jóvenes en Ecuador: desafíos y oportunidades. Expreso. <https://www.expreso.ec/buenavida/analisis-de-la-situacion-laboral-de-los-jovenes-en-ecuador-desafios-y-oportunidades-252527.html>

Expreso. (2026, 29 de abril). Jóvenes sin empleo en Ecuador y el impacto de la IA: desafíos del mercado laboral. Expreso. <https://www.expreso.ec/opinion/jovenes-sin-empleo-en-ecuador-y-el-impacto-de-la-ia-desafios-del-mercado-laboral-280354.html>

Extra. (2025, 28 de julio). ¿Cómo salvar al IESS? Esta es la propuesta de Daniel Noboa respecto de los jóvenes. Extra. <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/como-salvar-al-ies-esta-es-la-propuesta-de-daniel-noboa-respecto-de-los-jovenes-133491.html>

García Perdomo, E. M., & Lliguin Ochoa, R. A. (2025). La Brecha digital y su impacto en la equidad educativa ecuatoriana: Revisión desde la pedagogía actual. *Minerva*, 6(11), 88-97. <https://doi.org/10.53591/nmsyca22>

González, K. (2025). Trabajar en Esmeraldas... ¿con derechos? *Amandla Medio*. <https://amandlamedio.com/trabajar-en-esmeraldas-con-derechos/>

Guamán Chávez, R. E., Núñez Freire, L. A., Mera Santander, E. S., Vera Martínez, J. M., Mendoza Loo, J. J., Ibáñez Jácome, S. S., Ramírez Carrillo, V. O., Mora Olivero, A. P., García Morales, Y. C., Celi Párraga, R. J., Boné

Andrade, M. F., & Choez Calderón, C. J. (2025). Inclusión tecnológica y analfabetismo digital en el Ecuador: brechas, competencias y desafíos sociolaborales. Editorial Grupo AEA.

InfoANS. (2026, 24 de febrero). Ecuador – CEFORMAX promueve la formación técnica para 800 mujeres y refuerza la economía familiar en Esmeraldas. InfoANS. <https://www.infoans.org/es/component/k2/item/27143-ecuador-ceformax-promueve-la-formacion-tecnica-para-800-mujeres-y-refuerza-la-economia-familiar-en-esmeraldas>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – Indicadores Laborales – I trimestre de 2025. INEC.

La Hora. (2025, 1 de abril). Empleo joven en Ecuador: entre la falta de oportunidades e ingresos menores al salario básico. La Hora. <https://www.lahora.com.ec/archivo/Empleo-joven-en-Ecuador-entre-la-falta-de-oportunidades-e-ingresos-menores-al-salario-basico-20250401-0096.html>

La Hora. (2025, 4 de junio). Gisela Montalvo: Ecuador puede pasar de país informal a potencia exportadora con innovación y formación digital. La Hora. <https://www.lahora.com.ec/economia/Gisela-Montalvo-Ecuador-puede-pasar-de-pais-informal-a-potencia-exportadora-con-innovacion-y-formacion-digital-20250604-0039.html>

La Hora. (2025, 4 de septiembre). En Ecuador, uno de cada cinco jóvenes no estudia ni trabaja. La Hora. <https://www.lahora.com.ec/economia/Uno-de-cada-cinco-jovenes-son-ninis-y-solo-se-crean-hasta-130.000-empleos-formales-al-ano-en-Ecuador-20250903-0021.html>

Lexis. (2025, 24 de febrero). La informalidad laboral en Ecuador alcanza el 56% en enero de 2025. Lexis Noticias. <https://www.lexis.com.ec/noticias/la-informalidad-laboral-en-ecuador-alcanza-el-56-en-enero-de-2025>

Martínez, R., & Fernández, L. (2023). Formación por competencias y desarrollo local en Cuba: el caso de las universidades politécnicas. *Revista Cubana de Educación Superior*, 42(1), 45-62.

Ministerio del Trabajo. (2026). Acuerdo Ministerial No. MDT 2026 055. Plan Institucional 2025-2029.

Nazareno, T. (2025). Para la juventud esmeraldeña, la estabilidad laboral es un horizonte lejano. *Amandla Medio*. <https://amandlamedio.com/para-la-juventud-esmeraldena-la-estabilidad-laboral-es-un-horizonte-lejano/>

Organización Internacional del Trabajo. (2022). Necesidades de cualificación y recualificación de competencias en Ecuador: efectos de la COVID 19 desde la perspectiva de la oferta laboral. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-quito/documents/publication/wcms\\_845678.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-quito/documents/publication/wcms_845678.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2025). Panorama Laboral 2025: América Latina y el Caribe. OIT. <https://doi.org/10.54394/SCJS5838>

Organización Internacional del Trabajo. (2025, 10 de octubre). Colombia y Ecuador suman esfuerzos para fortalecer la certificación de competencias laborales en ambos países. <https://www.ilo.org/es/resource/news/colombia-y-ecuador-suman-esfuerzos-para-fortalecer-la-certificacion-de>

OIT/Cinterfor. (2024, 15 de agosto). Evaluación y certificación de competencias en América Latina y el Caribe – Cumbre Internacional. <https://www.oitcinterfor.org/evaluaci%C3%B3n-certificaci%C3%B3n-competencias-am%C3%A9rica-latina-caribe-cumbre-internacional>

Pazmiño Campuzano, M. F., Bendack Zambrano, F. R., & Mendoza García, L. A. (2025). El papel de la educación superior en la disminución de la falta de habilidades digitales en las zonas rurales de Ecuador. *Revista Científica Sinapsis*, 27(2). <https://doi.org/10.37117/s.v27i2.1216>

Presidencia de la República del Ecuador. (2026, 26 de febrero). Presidente Daniel Noboa pone a disposición de los jóvenes 160.000 plazas de empleo para este año [Comunicado de prensa]. Secretaría General de Comunicación.

Radio Pichincha. (2025). El desempleo juvenil sube al 41,9 % ¿dónde quedaron las oportunidades ofrecidas por Noboa? Radio Pichincha. <https://www.radiopichincha.com/desempleo-juvenil-ecuatorianos-promesa-noboa/>

Radio Visión. (2026, 15 de abril). El Gobierno Nacional impulsa la certificación de competencias laborales como una acción estratégica [Publicación en Facebook]. <https://www.facebook.com/RadioVision106.1Cuenca/posts/122304897668215514/>

Salesianos Ecuador. (2024, 23 de diciembre). Centro de Formación María Auxiliadora (CEFORMAX) de Esmeraldas celebró la graduación de 227 estudiantes. Salesianos Ecuador. <https://www.salesianos.org.ec/2024/12/23/centro-de-formacion-maria-auxiliadora-ceformax-de-esmeraldas-celebro-la-graduacion-de-227-estudiantes/>

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquia.

**Declaración de conflicto de intereses:** Los autores no presentan ningún conflicto de interés.

**Declaración de contribución de los autores/as utilizando la Taxonomía CRediT:**

Todos los autores trabajaron en la conceptualización, metodología, investigación, redacción – borrador original, revisión y edición.

**Declaración de aprobación por el Comité de Ética:** Los autores declaran que la investigación fue aprobada por el Comité de Ética de la institución responsable, en tanto la misma implicó a seres humanos.

**Declaración de originalidad del manuscrito:**

Los autores confirman que este texto no ha sido publicado con anterioridad, ni ha sido enviado a otra revista para su publicación.