

Tendencias y debates N° 3

**LOS EMPRENDIMIENTOS  
JUVENILES EN  
AMÉRICA LATINA:  
¿UNA RESPUESTA  
ANTE LAS DIFICULTADES  
DE EMPLEO?**

*MIGUEL JARAMILLO BAANANTE*



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de redEtis, IPE o IDES, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este libro incumbe exclusivamente a sus autores.

Edición: María Eugenia Longo y María E. Walas

ISBN 987-21677-2-9

**redEtis (IPE - IDES)**

**red Educación, Trabajo, Inserción Social - América Latina**

Aráoz 2838

1425 Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Tel.: (54 11) 4804-4949 int. 106

E-mail: [redetis@ides.org.ar](mailto:redetis@ides.org.ar)

Sitio web: [www.redetis.org.ar](http://www.redetis.org.ar)

redEtis en América Latina es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IPE-UNESCO), y del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) de Argentina.

redEtis está financiada por el Banco Mundial.

©redEtis Noviembre de 2004

Jaramillo Baanante, Miguel.

Los emprendimientos juveniles en América Latina  
¿una respuesta ante las dificultades de empleo?. - 1a ed. -  
Buenos Aires : Red Etis, 2004.

64 p.; 21 x 13,5 cm.

ISBN 987-21677-2-9

1. Educación-Trabajo I. Título  
CDD 371.225

Presentación de la serie.....	7
Siglas .....	9
Sumario ejecutivo .....	11
Lista de cuadros y gráficos.....	13
<b>1. Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>2. Los jóvenes y el mercado laboral .....</b>	<b>17</b>
2.1. El mercado laboral en América Latina.....	17
2.2. Los jóvenes en un mercado laboral problemático.....	21
2.3. El problema educativo .....	28
<b>3. Las respuestas brindadas por las políticas públicas .....</b>	<b>30</b>
<b>4. Jóvenes emprendedores: “el poder de uno” .....</b>	<b>34</b>
4.1. ¿Emprendedores por opción o por necesidad? .....	35
4.2. ¿Los emprendedores nacen o se hacen?.....	37
<b>5. Acciones para la juventud en la región .....</b>	<b>38</b>
5.1. Programas para jóvenes emprendedores.....	40
5.2. Experiencias en América Latina.....	42
5.3. Evaluación de los programas para jóvenes emprendedores.....	52
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>55</b>
Bibliografía.....	57

Esta publicación forma parte de la serie de documentos de trabajo “Tendencias y debates” de la Red Educación, Trabajo, Inserción Social - América Latina (redEtis). RedEtis es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO), con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social de Argentina (IDES), que tiene como propósito general promover la producción de conocimiento y el intercambio entre actores de diferentes sectores y regiones, en el campo de la educación, la formación para el trabajo y la inserción social en América Latina. Partimos de la preocupación por los bajos niveles de integración social de nuestra región y de las inequidades en las oportunidades educativas y laborales. Nos planteamos especialmente la producción, difusión e intercambio sobre dos dilemas que consideramos centrales: ¿cómo y en qué formar para un mundo del trabajo incierto y cambiante?, ¿cómo promover alternativas educativas y laborales que permitan la inclusión social de amplios sectores hoy al margen del desarrollo? Nuestro interés es brindar insumos para el mejoramiento de los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y los programas de educación, formación e inserción social, articulándonos en este esfuerzo con diferentes redes regionales.

Esta serie se dirige a presentar tendencias y debates que atraviesan distintos temas claves vinculados a la educación, el trabajo y la inserción social en América Latina. Ante la compleja realidad de la región, existe un gran consenso acerca del valor de la educación para la vida y el trabajo, y sobre su aporte al desarrollo socioeconómico. Sin embargo, el deterioro de las condiciones socioeconómicas y el aumento de la desigualdad, la creciente polarización de los mercados de trabajo —que implica la convivencia de un sector informal crecientemente mayoritario en el que suelen trabajar los niveles más pobres de la población, con sectores industriales y de servicios integrados en el mercado global—, y la heterogeneidad de los cambios recientes, plantean la necesidad de sistematizar las nuevas tendencias, los conocimientos disponibles y los debates emergentes.

Cada uno de los volúmenes de la serie se concentra en presentar un estado de las tendencias y debates sobre algún tema en

particular, incluyendo entre ellos: las transformaciones socioeconómicas, las de los mercados de trabajo y las nuevas demandas a la educación y la formación; el valor de la educación en el mercado de trabajo: empleo, desempleo, condiciones laborales, etc.; las políticas públicas y los programas de formación e inserción en el trabajo (pasantías, contratos laborales, microemprendimientos productivos y/o autoempleo, etc.); las redes locales de formación para el trabajo (municipios, desarrollo local, relación organizaciones no gubernamentales-Estado, etc.); la educación media general y la educación técnica, sus formas de vinculación con el trabajo (pasantías, orientación socioeducativa, etc.); los jóvenes, identidades y trayectorias educativo-laborales.

En este volumen, Miguel Jaramillo Baanante analiza el desarrollo de estrategias de apoyo a los emprendimientos juveniles como una de las principales herramientas para la generación de trabajo para los jóvenes. El desempleo y la precaria situación en que se encuentra la juventud imponen a los gobiernos la exigencia de experimentar respuestas e iniciativas que aporten soluciones novedosas, dentro del marco global de políticas activas para el mercado laboral. En ese marco el autor señala las potencialidades y los límites de este tipo de estrategias, revisando diferentes iniciativas para jóvenes emprendedores en América Latina y describiendo la situación actual de los procesos de evaluación de estos programas. El autor sostiene que a pesar de las dificultades de aplicación a gran escala y la fuerte dependencia del perfil de los jóvenes a los que pueden aplicarse estos programas, este tipo de iniciativas productivas son importantes dentro de una estrategia global de creación de empleos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARE	Cooperativa Americana de Remesas a Europa
CENPES	Comisiones Especializadas No Permanentes - OEA
EPAL	Comisión Económica para América Latina
CID	Colectivo Integral de Desarrollo
CIDUTAL	Centro de Información y Documentación de la Universidad de los Trabajadores de América Latina
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (México)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
ILO	International Labour Office
IM	Instituto Mexicano de la Juventud
JOVENCOOP	Proyecto de Autogestión de Cooperativas Juveniles (República Dominicana)
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PEA	Población económicamente activa
PET	Población en edad de trabajar
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RET	Red de Educación y Trabajo
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Mediana Empresas (Brasil)
SITEAL	Sistema de Información y Análisis de Tendencias en Educación y Equidad de América Latina
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UIA	Universidad Iberoamericana
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

El presente trabajo identifica las principales respuestas e iniciativas de los gobiernos al problema del desempleo y la precariedad laboral de la juventud, resaltando el desarrollo de estrategias de apoyo a los emprendimientos juveniles, que se ha convertido, para muchos, en una de las principales herramientas para la generación de trabajo para este sector de la sociedad.

Se señala que esta estrategia juega un rol importante dentro del marco global de políticas activas para el mercado laboral de los jóvenes, a pesar de las limitaciones y obstáculos que impiden considerarlas como la única o la principal solución para afrontar el problema del desempleo juvenil.

La primera parte presenta una rápida revisión del panorama del mercado laboral latinoamericano en los años noventa, especialmente, la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. La segunda sección analiza los tipos de respuestas que desde las políticas se han venido desarrollando en los países de América Latina frente al problema del desempleo en este grupo de la población, resaltándose los programas de apoyo a los emprendimientos juveniles. La tercera sección focaliza en la estrategia dirigida a jóvenes emprendedores, la importancia de ésta como opción alternativa dentro de las políticas de empleo para jóvenes, así como también su potencial en la creación de empleo. Se subrayan los desafíos y las dificultades de identificar y trabajar con jóvenes potencialmente emprendedores. Seguidamente, la cuarta sección presenta una revisión de diferentes iniciativas destinadas a la juventud en América Latina. Esta revisión es el punto de partida para un desarrollo más pormenorizado de los programas para jóvenes emprendedores en la región. En este detalle se revisan las herramientas que utilizan estos programas, las principales limitaciones y obstáculos que presentan y la situación actual de los procesos de evaluación a que son sometidos.

En las conclusiones del estudio, se señala que los emprendimientos juveniles tienen dificultades para ser implementados a gran escala con efectividad, requieren una importante inversión de capital y dependen de rasgos personales y perfiles vinculados a características emprendedoras que no todos los jóvenes presentan. Sin em-

bargo, el autor resalta la importancia de este tipo de iniciativas productivas dentro de una estrategia global de creación de empleos, porque frente a una demanda laboral insuficiente, cualquier programa basado en la capacitación dirigida a trabajos asalariados corre el riesgo de terminar redistribuyendo empleos entre diferentes grupos.

### Cuadros

Cuadro 1. Tasa de participación en la fuerza laboral según sexo. Países seleccionados de América Latina. (en porcentajes).....	20
Cuadro 2. Taxonomía de los programas para jóvenes en América Latina. Década de 1990 hasta la actualidad.....	39
Cuadro 3. Programas para jóvenes emprendedores en América Latina.....	43

### Gráficos

Gráfico 1. Desempleo abierto urbano. América Latina. 1990-2002. (promedio ponderado).....	17
Gráfico 2. Estructura del empleo urbano. América Latina. 1990, 1995, 2000. (en porcentajes).....	23
Gráfico 3. Tasa de desocupación por tramos de edad y sexo. Países seleccionados de América Latina. 1990-1998.....	24

## 1. INTRODUCCIÓN\*

El trabajo no es sólo una actividad que permite a una persona acceder al ingreso monetario para cubrir sus necesidades materiales: el trabajo dignifica a la persona, fortalece su autoestima, desarrolla su carácter, desafía sus habilidades, da independencia y seguridad. El trabajo es una parte fundamental en el desarrollo personal, razón por la que la problemática del desempleo es uno de los principales temas de estudio y una preocupación constante de los gobiernos y la sociedad civil. Diferentes grupos de la población son afectados de distinta manera por la desocupación, siendo algunos más vulnerables que otros. Los jóvenes tienden a ser considerados entre las categorías más perjudicadas, por los efectos que puede tener en una etapa aún formativa de sus personalidades. Particularmente, preocupan sus efectos de marginalización, frustración, baja autoestima y desaliento, con sus secuelas de violencia y crimen.

Dentro del difícil contexto laboral que enfrenta América Latina, los jóvenes presentan mayores problemas para conseguir empleo y aún dificultades más grandes para obtenerlos de buena calidad. El presente trabajo identifica las principales respuestas e iniciativas de los gobiernos a este problema, resaltando, entre las políticas activas en el mercado laboral, los distintos programas de empleo para la juventud. En este rubro, el desarrollo de una nueva estrategia a través de programas de apoyo a los emprendimientos juveniles se ha convertido, para muchos, en una de las principales herramientas para la generación de más y mejores empleos para los jóvenes. La revisión de algunas iniciativas y programas en América Latina muestra la importancia que esta estrategia ha tomado en los últimos años. Sin embargo, ésta presenta algunas limitaciones y obstáculos que impiden sea considerada como la única o la principal solución para resolver el problema del desempleo juvenil. A pesar de esto, se encuentra que tal estrategia debe jugar un rol importante dentro del marco global de políticas activas para el mercado laboral de este sector de la sociedad.

---

\* El autor agradece la excelente asistencia de Gabriela Munares Sánchez en la elaboración del contenido de este documento.

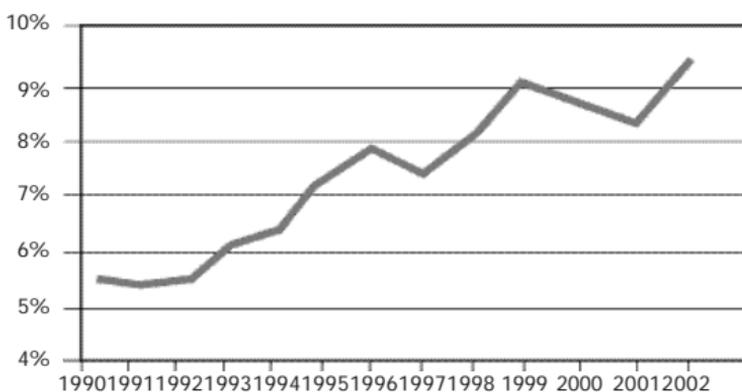
La primera sección presenta una rápida revisión de la situación del mercado laboral latinoamericano en los años noventa, los principales factores que impactaron sobre la oferta y la demanda laboral, y sus consecuencias en el comportamiento y la estructura del empleo. Dentro de este contexto se analiza la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, identificándose factores relacionados con los obstáculos y las desventajas que éstos encuentran, como por ejemplo el problema educativo. La segunda sección analiza las principales políticas que se han venido desarrollando en los países de América Latina como respuesta al problema del desempleo juvenil, resaltándose los programas de apoyo a los emprendimientos juveniles. La tercera sección examina la estrategia dirigida a jóvenes emprendedores, la importancia de ésta como opción alternativa e innovadora dentro de las políticas de empleo para jóvenes, así como también su potencial en la creación de empleo. Se subrayan los desafíos y las dificultades para identificar a los jóvenes potencialmente emprendedores y para trabajar con ellos. Seguidamente, la cuarta sección presenta un repaso de las diferentes iniciativas destinadas a la juventud en América Latina. Esta revisión es el punto de partida para un desarrollo más pormenorizado de los programas para jóvenes emprendedores en la región. En este detalle se consideran las herramientas que utilizan estos programas, las principales limitaciones y obstáculos que presentan y la situación actual de los procesos de evaluación de estos programas. Finalmente, cierra el documento una sección con las conclusiones del estudio.

## 2. LOS JÓVENES Y EL MERCADO LABORAL

### 2.1. El mercado laboral en América Latina

En los países latinoamericanos, los problemas en el mercado laboral a los que actualmente se enfrenta la población son el resultado acumulado de fenómenos de las últimas tres décadas: cambio socio-demográfico, rápidas transformaciones tecnológicas, crisis financieras recurrentes, vaivenes políticos, cambios en las instituciones de la economía y en la inserción en la economía mundial, ahora dentro del proceso de globalización. La demanda laboral en América Latina ha presentado un crecimiento fluctuante y, en promedio, bastante bajo en la última década. Al mismo tiempo, fuerzas dinámicas como el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral y la lenta transición demográfica han provocado un crecimiento continuo en la oferta laboral. Esto se ha traducido en un fuerte aumento en las tasas de desempleo en América Latina, que, como muestra el gráfico 1, han pasado de alrededor de 6% en 1990 a 9% a inicios del nuevo milenio, elevando el volumen de desempleados a más de 18 millones (CEPAL, 2001).

**Gráfico 1. Desempleo abierto urbano. América Latina. 1990-2002. (promedio ponderado)**



Fuente: OIT, 2002.

El análisis de la dinámica de la oferta y la demanda del mercado laboral permite comprender este aumento del desempleo urbano<sup>1</sup>. Puesto de la manera más sucinta, la creación de puestos de trabajo no ha crecido a la velocidad necesaria para absorber el continuo crecimiento de la oferta de trabajadores. En efecto, por el lado de la oferta laboral, o población económicamente activa (PEA), en los años noventa continuó el crecimiento manifestado en la década anterior; mientras que por el lado de la demanda hubo periodos cortos de crecimiento, pero cuando llegó la crisis se perdió la mayor parte de lo avanzado.

Los factores detrás del crecimiento de la oferta están relacionados tanto a la dinámica demográfica como al incremento en la tasa de participación en el mercado laboral. En cuanto a la dinámica demográfica, dos factores han contribuido: el crecimiento de la población en edad de trabajar (PET) y la también continuada, aunque con menor ímpetu, migración rural-urbana. El crecimiento de la PET está relacionado con el aumento de la población en general. Sin embargo, la referencia para analizar la oferta laboral de la década de 1990 son las tasas de natalidad de hace 15-25 años atrás. En los años setenta y comienzos de los ochenta, las tasas de crecimiento poblacional eran aún altas, debido a las elevadas tasas de natalidad (superiores a 3%) tanto como a la reducción de las tasas de mortalidad. Esto explica el flujo permanente de jóvenes de 15-24 años que ingresaron a la PEA en los años noventa.

En la última década se ha empezado a observar el descenso de las tasas de crecimiento poblacional en la región latinoamericana, pasándose de 3% anual en 1980 a 2,5% en 1990 (BID, 2003). La tendencia continúa, lo que indica que América Latina está culminando la transición demográfica que han seguido países más desarrollados. Esto no quiere decir que la población esté disminuyendo, sino que está creciendo a una tasa cada vez menor, mostrando que la dinámica poblacional está llegando a un nuevo equilibrio. Este descenso en las tasas de crecimiento tiene un efecto importante en la

---

1. En adelante, cuando se habla de desempleo o desempleados se refiere al ámbito urbano. Los reportes de mediciones del desempleo tienden a concentrarse en el sector urbano debido a las dificultades metodológicas de la medición en el área rural y a la constatación empírica de que las tasas de desempleo rural suelen ser bajas y de poca variación de año en año. Esto se explica, en buena parte, porque cuando no están empleados en el campo, los pobladores rurales por lo general buscan empleo en la ciudad.

oferta laboral futura y en la estructura de la población, y por lo tanto en la de la PEA. Según esta nueva tendencia, en las próximas décadas la importancia relativa de los grupos más jóvenes de la población será cada vez menor, proceso que se conoce como envejecimiento de la población. Este proceso produce una disminución en la participación de los grupos más jóvenes respecto a los de mayor edad en el mercado laboral, reduciendo la presión sobre la demanda de trabajo. Por otro lado, la tasa de dependencia (relación entre los laboralmente activos e inactivos: jubilados, niños) tenderá a elevarse, generando mayor presión sobre la fuerza laboral, en un contexto en que la cobertura de los sistemas previsionales es insuficiente.

Otro de los factores de la dinámica poblacional que ha impactado en la oferta laboral ha sido la migración a las ciudades. Las principales urbes de los países latinoamericanos han experimentado un crecimiento desmesurado del número de habitantes a causa de fuertes procesos de migración. Estas migraciones significaron la concentración de una inmensa cantidad de mano de obra poco calificada en ciudades que no estaban preparadas y no pudieron responder a las demandas de esta población, no sólo laborales sino de infraestructura urbana y servicios sociales, como la educación. Este proceso se ha traducido también en el incremento de las tasas de participación en el empleo urbano.

Paralelo al incremento de la PET, se ha elevado también la proporción de individuos activos en el mercado laboral, fuertemente impulsada por el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, como muestra el cuadro 1. Este fenómeno está relacionado con las enormes transformaciones sociales y culturales vinculadas al nuevo rol de la mujer en la sociedad. Estos cambios se apoyan además en la mayor independencia que logra al poder controlar el número de hijos que tendrá, así como también en modificaciones ocurridas en las leyes o costumbres referidas al papel de la mujer con respecto al trabajo. Y aunque la transformación ha sido significativa, todavía existe una brecha entre las tasas de participación del hombre y de la mujer, por lo que la tendencia creciente en la tasa de participación de estas últimas en la oferta de trabajo se mantendrá aún por algunos años.

**Cuadro 1. Tasa de participación en la fuerza laboral según sexo. Países seleccionados de América Latina. (en porcentajes)**

País	Mujeres					Varones					Total				
	1990	1992	1995	1997	1999	1990	1992	1995	1997	1999	1990	1992	1995	1997	1999
Argentina	29,1	--	41,3	--	--	78,7	--	76,2	--	--	53,4	--	58,2	--	--
Bolivia	24,3	46,9	52,8	59,8	--	84,7	80,4	75,8	82,3	--	53,7	63,2	63,7	70,7	--
Brasil	44,0	52,6	53,6	52,6	54,4	84,6	85,4	84,0	82,4	81,9	63,6	68,4	68,3	66,9	67,6
Chile	31,8	33,4	33,9	35,1	36,5	75,1	75,5	75,2	74,6	74,4	52,7	53,8	53,9	54,4	55,0
Colombia	45,7	50,6	--	52,0	57,7	79,6	80,7	--	78,4	79,8	61,1	64,1	--	64,0	67,7
Costa Rica	32,5	32,4	34,9	36,3	38,5	82,5	80,0	81,8	80,6	81,5	57,3	55,6	57,9	58,1	59,4
Ecuador	28,2	--	--	48,8	--	82,0	--	--	80,7	--	54,5	--	--	64,2	--
El Salvador	51,0	40,5	41,8	40,8	44,5	80,1	82,5	81,8	79,4	78,8	63,7	59,7	60,1	58,7	60,3
Honduras	--	34,8	34,7	41,3	45,8	--	85,0	86,4	87,6	88,0	--	58,3	59,4	63,2	65,9
México	21,6	--	37,0	39,5	38,5	75,5	--	84,0	84,4	83,8	47,6	--	59,6	60,8	60,0
Panamá	32,2	--	42,5	43,1	43,2	77,0	--	81,3	80,4	79,7	54,8	--	61,7	61,5	61,2
Paraguay	50,8	50,7	--	--	--	83,0	83,0	--	--	--	65,5	65,1	--	--	--
Perú	--	--	49,5	54,6	58,1	--	--	77,6	78,0	79,4	--	--	62,9	65,7	68,2
Uruguay	31,8	35,9	37,8	--	--	48,9	55,4	57,0	--	--	40,1	45,0	46,8	--	--
Venezuela	37,3	37,9	41,2	46,2	--	80,7	80,8	82,1	82,7	--	59,1	59,4	61,6	64,5	--
Promedio simple	35,4	41,6	41,8	45,8	46,4	77,9	78,9	78,6	81,0	80,8	55,9	59,3	59,5	62,7	62,8

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Laborsta - ILO, <http://laborsta.ilo.org>

## 2.2. Los jóvenes en un mercado laboral problemático

Enfocándonos en la oferta laboral para los jóvenes de 15 a 24 años, encontramos que, durante los años noventa, la participación de este grupo etario dentro del total de la población económicamente activa aumentó<sup>2</sup>. Así, información de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo en distintos países del mundo muestra que la inserción de los jóvenes en la dinámica laboral en América Latina ha sido, en términos generales, creciente para la década de 1990<sup>3</sup>. Al realizar una comparación simple del volumen total de la población joven entre comienzos y fines de esa década, se encuentra que de 18 países latinoamericanos revisados, la PEA juvenil aumentó en todos con excepción de Argentina, Chile y Uruguay. Cabe resaltar que tanto Chile como Ecuador representan casos que van contra lo esperado, ya que en el primero la población total de jóvenes aumentó pero, sin embargo, la PEA juvenil disminuyó, mientras que en Ecuador ocurrió lo opuesto.

Puede apreciarse, además, que las tasas de participación de los jóvenes en el mercado laboral tienen un comportamiento variable. Un factor que explica estas variaciones es la situación económica de las familias, como reflejo de la situación económica del país y de las coyunturas (crisis). Se ha encontrado que en tiempos de crisis económica, los jóvenes de las familias de bajos recursos se ven obligados a dejar sus estudios e incorporarse prematuramente al mercado de trabajo para colaborar con el ingreso familiar (Weller, 2003).

La dinámica de la población y los fenómenos sociales anotados han tenido como saldo el aumento de las tasas de participación en la fuerza laboral, y por lo tanto de la oferta laboral. Si la demanda laboral hubiera crecido en la misma magnitud, el incremento en las tasas de desempleo sería nulo; sin embargo, como se ha podido apreciar, esto no ha ocurrido. A continuación se revisarán algunos de los factores que influyeron en el comportamiento de la demanda laboral.

En primer lugar, el crecimiento de la demanda laboral en las últimas décadas ha sido bajo y claramente insuficiente para incorpo-

---

2. En la generalidad de los países, se considera jóvenes a los comprendidos entre los 15 y los 24 años de edad, excepto en Colombia y Uruguay, donde el rango es de 15 a 29 años y de 14 a 24, respectivamente.

3. Laborsta - ILO, <http://laborsta.ilo.org>

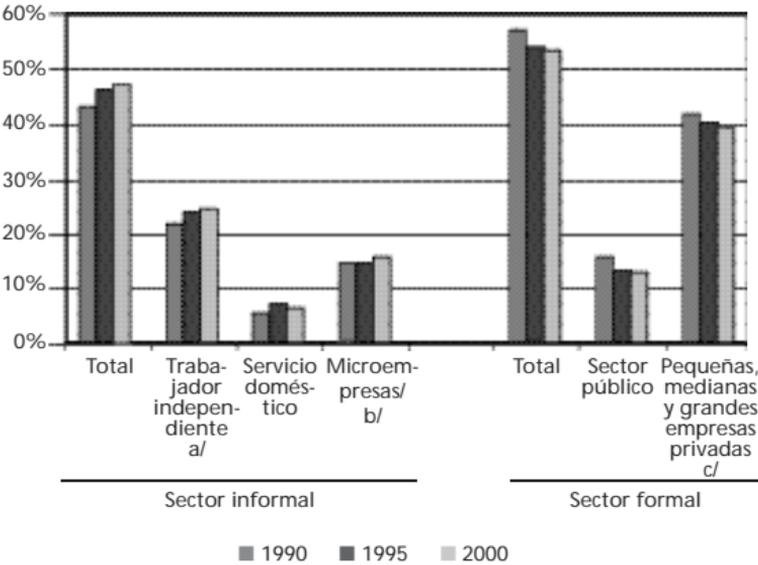
rar una oferta cada vez mayor. Los efectos del escaso crecimiento o estancamiento de las economías latinoamericanas a causa de los procesos de ajuste estructural, crisis internacionales y sus “efectos contagio”, han impedido que la demanda laboral tenga un mayor y más rápido desarrollo. El poco crecimiento experimentado en este punto ha sido insuficiente para responder a una oferta laboral en constante expansión. Sin embargo, estudios sobre el mercado laboral latinoamericano señalan que el mayor problema es la baja calidad de los empleos. Son muchos los fenómenos que han impactado fuertemente en el comportamiento y estructura de la demanda de trabajo, como por ejemplo la reestructuración de la industria manufacturera, la variación de las tasas de retorno a la educación y el desajuste entre oferta de formación y requerimientos de la demanda de trabajo, la introducción de tecnología y maquinaria sustitutiva del factor trabajo, la reducción del empleo en el sector público, la búsqueda de competitividad en todos los sectores y la liberalización de los mercados, incluido el laboral.

La liberalización del mercado laboral, junto la apertura a la inversión extranjera y la consecuente búsqueda de competitividad en casi todos los sectores, afectaron también la estructura de la demanda. Los resultados han sido duales. Por un lado, el proceso de liberalización y el incremento de la inversión extranjera han tenido como consecuencia la incorporación de nuevas tecnologías que generan un incremento de la demanda de trabajadores calificados, con niveles de educación superiores (Saavedra, 2003; BM, 2003). En un contexto donde la educación estatal es deficiente, las nuevas exigencias de la demanda se convirtieron en un obstáculo para la gran mayoría de los jóvenes, que no desarrollan las calificaciones necesarias para satisfacerlas, teniendo que conformarse con empleos de baja calidad o subempleos. Así, por el otro lado, la informalidad, los empleos temporales, los de tiempo parcial, el subempleo y el empleo en condiciones precarias aumentaron en forma considerable.

En conclusión, se encuentra que la disparidad entre el crecimiento de la oferta y la demanda laboral se ha traducido no sólo en el aumento de las tasas de desempleo, sino también en la creciente informalidad y en el deterioro de las condiciones de trabajo. Existen diferentes definiciones y diversas discusiones sobre el término *empleo informal*, sin embargo por lo general se considera que un empleo es informal cuando el trabajador no cuenta con beneficios sociales.

Con esta definición se estimó que la tasa de empleo informal en áreas urbanas de varios países latinoamericanos se encontraba a inicios de los años noventa entre 40 y 50% (Saavedra, 2003). Para el final de la década estas proporciones aumentaron, en algunos casos llegando inclusive a 60%, como en Ecuador. Es por esta razón que muchos estudios consideran que el mayor problema de empleo en los países latinoamericanos es la calidad de los empleos disponibles. Esto está relacionado con el hecho de que la creación de mayor cantidad de puestos de trabajo está ocurriendo en el sector informal, como se puede apreciar en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Estructura del empleo urbano. América Latina. 1990, 1995, 2000. (en porcentajes)**



**Fuente:** OIT, 2002, sobre la base de información de las Encuestas de Hogares de los países seleccionados.

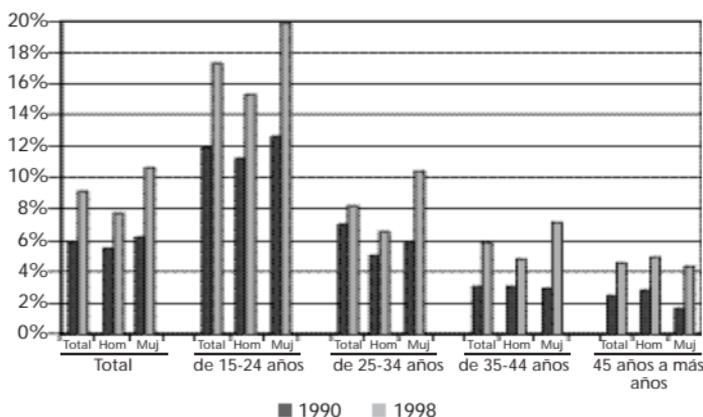
a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores.

b/ Ocupados en establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

c/ Incluye a empresas con 6 o más ocupados.

¿Cómo afectó la elevación de las tasas de desempleo a los diferentes grupos de la población? El gráfico 3 ilustra el incremento sobre la base de la comparación de la tasa de desempleo de 1990 con la de 1998, distinguiendo los cambios de esta tasa según sexo y grupos de edades. Lo primero que puede apreciarse es que en todos los grupos de edad y género la desocupación ha aumentado. Esto es, el problema del desempleo cruza a toda la población en edad de trabajar y no se centra exclusivamente en ciertos grupos. En segundo lugar, sin embargo, en algunos grupos el deterioro es mayor. Así, por ejemplo, la tasa de desempleo de las mujeres ha crecido el doble que la de los hombres.

**Gráfico 3. Tasa de desocupación por tramos de edad y sexo. Países seleccionados de América Latina. 1990-1998**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Aspiroz *et al. s/f*, y CEPAL, 2000.

Si comparamos el ratio entre la tasa de desempleo de los jóvenes (15-24 años) y la tasa de desempleo de los adultos (35-44 años) para 1990 versus este mismo ratio en 1998, encontramos que en 1990 era de 1 a 4 mientras que para 1998 fue de 1 a 3. Aunque los jóvenes han mejorado ligeramente su situación con relación a los adultos, ésta respecto del mercado laboral no ha variado mucho. Siguen teniendo ma-

yores problemas de desempleo que los demás grupos de edad, y las preocupaciones por el desempleo juvenil son cada vez más importantes. Esta mayor preocupación se debe en parte al incremento del volumen de jóvenes en la PEA y a su creciente peso político, derivado a su vez de su mayor participación en la masa electoral y de la preocupación cada vez más manifiesta de los organismos internacionales en el tema de la juventud. Un elemento adicional que permite entender la creciente preocupación por el desempleo juvenil está vinculado a los comportamientos riesgosos en los jóvenes desempleados. Los fenómenos sociales de delincuencia juvenil, prostitución, drogadicción, terrorismo y crimen se presentan con mayor frecuencia en contextos de desocupación y marginalidad.

Por otro lado, salta a la vista la fuerte diferencia entre la tasa de desocupación del grupo de jóvenes y cualquiera de los otros grupos etarios. Entre los jóvenes de 15 a 24 años casi duplica la tasa de desocupación total, a la vez que triplica la tasa del grupo de 35 a 44 años. Por supuesto que éste no es un fenómeno exclusivo de América Latina. Para el año 2003 se estimó que la tasa de desempleo juvenil en los países europeos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ascendía a 17,9% frente a una tasa global de 9,7% (OCDE, 2004). Estas cifras muestran claras similitudes con las de la región latinoamericana; sin embargo, las diferencias en protección social y calidad de empleos tornan las situaciones dramáticamente distintas y sugieren políticas de intervención también diferenciadas.

La amplia brecha entre la tasa de desempleo de los jóvenes y los demás grupos de edad lleva a la identificación de aquéllos como grupo vulnerable dentro del mercado laboral. Esta vulnerabilidad no sólo se hace manifiesta en la falta de empleo de los jóvenes sino también en las condiciones precarias y en los bajos salarios que perciben, es decir en el subempleo y la informalidad. Según la OIT, prácticamente todo el crecimiento de empleo para jóvenes se está dando en el mercado informal<sup>4</sup>. El *World Youth Report 2003* presenta estimaciones de la OIT para 1999 que indican que 56% de los jóvenes en Bolivia trabajaban en el sector informal (UNDESA, 2004).

---

4. <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2000/temasespeciales.html#Oportunidades>

La mayoría de los países latinoamericanos presentan situaciones similares. Esta problemática resulta tanto más alarmante cuanto la evidencia también sugiere que los jóvenes que ingresan al mercado laboral en empleos en condiciones precarias son más vulnerables a una futura exclusión social (UNDESA, 2004).

Los jóvenes representan 18% de la población mundial; sin embargo, constituyen 41% de la población desempleada (UNDESA, 2004). En América Latina se ha calculado que la tasa de desempleo entre los jóvenes ha duplicado la tasa de desempleo general en los últimos años, llegando a 18,9% en el año 2000 (ILO, 2001). La OIT, utilizando como base las diferentes encuestas de hogares de once países latinoamericanos, encontró que de cada diez nuevos jóvenes que se incorporaron a la PEA durante los años noventa tan sólo cuatro consiguieron empleo<sup>5</sup>.

La explicación de por qué el desempleo es mayor en los jóvenes ha sido fuente de muchos estudios y algunas controversias. Las respuestas aluden a dos grandes factores. Por un lado, la experiencia en el mercado laboral incrementa el capital humano, por lo tanto, brinda conocimientos, y las empresas prefieren contratar a trabajadores con mayores conocimientos. Otra manera de ver esto es que existen costos en aprender cómo desenvolverse en el mercado laboral, que involucran tanto el modo de buscar un empleo como la manera de mantenerlo, una vez conseguido. Los jóvenes están en desventaja porque conocen menos el mercado laboral, y el sistema educativo no les provee herramientas adecuadas que los ayuden a desenvolverse. Desde la perspectiva de la empresa, se valora más a un trabajador que ya conoce qué se espera de él en cuanto a desempeño y a prácticas laborales en general. El hecho de que las empresas, cuando tienen que despedir, comiencen por los más jóvenes es consistente con esta idea. Así, éstos son los últimos en ser contratados y los primeros en ser despedidos (*last in - first out*).

El segundo factor es que los jóvenes egresan del sistema educativo sin las habilidades necesarias para desempeñarse en un empleo, menos aún para creárselo ellos mismos. Este desfase entre las demandas del aparato productivo y la oferta formativa tiene diversas dimensiones. Por un lado, no se proveen las habilidades generales que valora el sector productivo: disciplina, capacidad de solucionar pro-

---

5. <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2000/temasespeciales.html>

blemas, facilidad para el trabajo en equipo, iniciativa, etc. Esto resulta en una fuerte rotación entre los trabajadores jóvenes, ya sea porque las empresas se deshacen de los menos competentes, porque los mismos jóvenes no se adaptan, o porque no encuentran relación entre el empleo y sus expectativas, y acaban dejándolo. Por otro lado, la velocidad del cambio tecnológico hace cada vez más difícil la incorporación de habilidades específicas para determinado puesto de trabajo. En este caso, las empresas deben invertir en programas de capacitación. Las más grandes lo hacen, pero otras más pequeñas pueden preferir contratar a trabajadores ya entrenados y experimentados.

Adicionalmente, una característica del mercado laboral latinoamericano es el aumento de la demanda relativa de mano de obra calificada. Esto se ha traducido en el incremento de la brecha de ingresos entre los jóvenes con educación superior y aquellos con secundaria (BM, 2003). Una explicación es que el cambio tecnológico facilitado por la apertura comercial está induciendo mayor demanda de mano de obra calificada. Otra respuesta alternativa es que en un contexto de escasez de empleo, trabajadores calificados están aceptando puestos para los cuales están, al menos nominalmente, sobrecalificados: ingenieros de supervisores de planta, economistas de cajeros de banco y ambos de taxistas son algunos ejemplos. Al hacer esto desplazan mano de obra de menor calificación a ocupaciones de inferior calidad. Así, la educación secundaria brinda cada vez menos seguridad de acceso a un empleo adecuado.

También deben mencionarse las importantes diferencias de calidad entre la educación pública y la privada, a la que tienen acceso sólo unos pocos. Esto pone en desventaja a muchos jóvenes, sobre todo a aquellos de sectores de bajos recursos, es decir a la gran mayoría. Es en estos grupos particularmente vulnerables en los que la probabilidad de pertenecer al bolsón de desempleados y subempleados aumenta en forma considerable. Estudios sobre la exclusión en el mercado laboral han encontrado que los jóvenes de estratos más pobres participan de mayores tasas de desempleo y subempleo (Saavedra y Chacaltana, 2001). La problemática inserción de estos grupos vulnerables al mercado de trabajo traspasa el problema de la incapacidad de la demanda de trabajo para absorber la oferta. Es decir, las razones por las que les resulta difícil conseguir trabajo a estos grupos surgen de problemas de orden cultural y social, lo que torna aún más complicada su situación.

## 2.3. El problema educativo

El problema educativo que enfrentan los jóvenes hoy día representa una de las mayores limitaciones para una adecuada inserción en el mercado laboral. Ni las escuelas ni muchos de los institutos de formación técnica cumplen con los objetivos de brindar las habilidades y preparación requeridas por la demanda del mercado de trabajo. Una consecuencia de esto es la creación de programas que ofrecen capacitación, buscando suplir los vacíos de la educación formal recibida por los jóvenes con relación a los requerimientos de los empleadores.

Así, a pesar de la importancia que se le da a la educación como condición necesaria para el desarrollo, la intervención de los diferentes Estados latinoamericanos en este sector parece ser insuficiente. En muchos estudios se pone de relieve a la educación como motor de la movilidad social ascendente, como herramienta para abrir puertas y crear oportunidades. Es un hecho bien establecido, además, que existen relaciones positivas entre la mayor escolaridad y la participación en el mercado de trabajo, mejores posiciones laborales, acceso al sector formal de la economía y mayores ingresos. A pesar de que en el *World Youth Report 2003* de las Naciones Unidas se señala que en los países menos desarrollados los jóvenes con mayores grados de instrucción son más vulnerables al desempleo, debido a que existe una demanda insuficiente para las labores de personas altamente calificadas (UNDESA, 2004), en América Latina parece ocurrir lo opuesto (BM, 2003). En efecto, la creciente brecha de ingresos entre los trabajadores con educación superior y aquéllos con educación secundaria en un contexto de mayor oferta de profesionales muestra que la demanda de trabajadores de alta calificación ha crecido incluso más rápido. La falta de profesionales no sólo “calificados”, sino con capacidades para este tipo de empleo es un claro reflejo de los problemas educativos que enfrentan los jóvenes latinoamericanos.

Un problema adicional es que los programas educativos, sobre todo los del sector público, no logran adaptarse a los rápidos cambios tecnológicos y del mercado laboral con la velocidad deseada. Muchos países en América Latina han realizado importantes reformas educativas, el número promedio de años de escolaridad ha aumentado, como así también el acceso de las mujeres a la educación.

Sin embargo, las mejoras son aún muy lentas, muchas de éstas han sido superficiales y en algunos casos no se han obtenido los resultados esperados. La educación estatal en numerosos países latinoamericanos es muy deficiente, con una infraestructura precaria y sin acceso a las nuevas tecnologías de la información, consideradas en la actualidad como básicas. Así, las clases más pudientes tienen acceso a una educación de calidad, mientras que los pobres deben resignarse a recibir la deficiente educación pública. Esta situación tiene como resultado que la educación se convierte en un mecanismo que perpetúa la pobreza en lugar de un motor de movilidad social.

### 3. LAS RESPUESTAS BRINDADAS POR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta hace unos años los Estados latinoamericanos, por lo general, no presentaban una organización institucional sistemática con relación a los problemas de la juventud, entre ellos, el desempleo. La inexistencia de entidades estatales o la escasez de recursos dirigidos a este fin, junto con la falta de una estrategia global que diera coherencia a las decisiones de los gobiernos, hacían que las acciones aisladas desde el sector público no tuvieran un gran impacto. A partir de la década de 1980, a raíz de la promulgación de 1985 como el Año Internacional de la Juventud, se iniciaron importantes experiencias estatales dirigidas a la promoción del desarrollo de la juventud. Países como Costa Rica, Cuba, México y Venezuela, lograron un importante desarrollo institucional en este sector, mientras que otros como Argentina, Colombia, Ecuador y República Dominicana sólo consiguieron un desarrollo incipiente (Braslavsky, 1988).

Junto con este importante desarrollo institucional para la implementación de estrategias para la juventud, en coordinación e inclusive a través de estas instituciones, el Estado interviene en el mercado laboral intentando resolver y aliviar los problemas del desempleo entre los jóvenes. En términos generales, estas acciones de intervención por parte del Estado se pueden clasificar en tres tipos de políticas: de empleo a escala macroeconómica, de regulación del mercado de trabajo y en políticas del mercado laboral.

Las políticas de empleo están relacionadas con el contexto económico y social de un país, ubicándose, ya sea implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma del desarrollo. La naturaleza de las medidas e instrumentos utilizados tanto en el ámbito económico como social e institucional para afectar el nivel y la calidad del empleo es muy variada. En la actualidad, estas políticas están dirigidas principalmente a expandir la demanda de empleo. Los instrumentos macroeconómicos utilizados para este fin pueden ser de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, o también puede tratarse de políticas y programas de desarrollo regional o políticas regulatorias del mercado de trabajo. Complementariamente se requieren intervenciones de mediano y largo plazo que actúen sobre las tendencias demográficas y comportamientos sociales relaciona-

dos con éstas para controlar la oferta en el mercado de trabajo, por lo que se utilizan principalmente políticas en materia de educación, salud y protección social.

Las políticas de regulación del mercado laboral comprenden el conjunto de normas que afectan al trabajador y al empleador y buscan influir en las condiciones en que se desenvuelve la relación laboral. La necesidad de la regulación a través de leyes y normas responde a las imperfecciones que presenta este mercado. Entre los causantes de estas imperfecciones resaltan cuatro factores: la distribución desigual del poder en el mercado (el empleador tiene más poder que el trabajador), la discriminación, la ausencia de información y la falta de seguros contra riesgos laborales. El establecimiento de derechos y deberes de empleador y empleado intenta corregir tales imperfecciones. De esta manera, tanto se pretende evitar que existan casos de maltrato y discriminación como lograr el cumplimiento de condiciones de trabajo socialmente aceptables, en concordancia con ciertos derechos fundamentales mínimos.

Por otro lado, estas regulaciones deben ser tales que aseguren, o al menos no obstruyan, la eficiencia y el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo. En este sentido, los países de América Latina han mantenido por muchos años una tradición de fuertes regulaciones, intentando proteger los intereses del trabajador. La década de los noventa trajo la flexibilización del mercado de trabajo como parte de la implementación de reformas estructurales. En la práctica, sin embargo, pocos países introdujeron cambios sustantivos e incluso en algunos casos las normas se hicieron más restrictivas (Saavedra, 2003). Además de esto, donde se llevaron adelante, no se han conseguido los resultados esperados (más empleo formal). En algunos casos, cambios parciales, como la eliminación de restricciones en los contratos temporales, indujeron resultados ineficientes y distorsionados.

Por último, las políticas de mercado de trabajo se refieren al conjunto de instrumentos o programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con el objetivo de disminuir el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Dentro de este espectro se reconocen como políticas pasivas aquellas que otorgan prestaciones a la población desempleada, para aliviar la pérdida de ingresos. Por otro lado, las políticas activas pretenden ayudar a los desempleados a encon-

trar trabajo rápidamente, evitar que los empleados puedan caer en la desocupación y alentar el crecimiento de la oferta laboral. Con este fin realizan acciones o programas que faciliten el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo y disminuyan los costos de búsqueda, que mejoren y desarrollen las habilidades en los desempleados y en los ocupados de la pequeña o microempresa y que apoyen la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

La utilización de políticas pasivas se pone en entredicho al considerarse que crean dependencia en los beneficiarios y desalientan la búsqueda de empleo. Por otro lado, la importancia que se le atribuye a las políticas activas es cada vez mayor, dentro del debate teórico. Este debate sobre las políticas pasivas y las activas ha tenido un impacto en las estrategias utilizadas por los distintos países en el mercado laboral. En los últimos años, se puede apreciar que la importancia dada a las políticas activas ha aumentado; esto se refleja en que la proporción que representan respecto del total de recursos asignados a las políticas del mercado de trabajo es cada vez mayor.

Frente al desafío de afrontar los problemas del desempleo juvenil, el Estado, como parte de sus políticas activas en el mercado de trabajo, ha tendido a centrar sus esfuerzos en la implementación de programas que brindan servicios de capacitación a los jóvenes. Estas capacitaciones intentan cubrir la brecha entre la educación recibida por los jóvenes y las demandas del mercado laboral. A diferencia de los esfuerzos hechos en décadas anteriores, estos programas han buscado orientarse a la demanda para mejorar la pertinencia. Esto es, se ha invertido relativamente menos en reforzar la oferta pública de capacitación y más en promover la competencia. El mecanismo ha sido el de fondos públicos concursables que privilegian el vínculo entre capacitación e inserción laboral. Otra línea política que ha ganado importancia es la de mejorar la información sobre el mercado laboral. Si bien este tipo de acción puede beneficiar a diferentes grupos de trabajadores, el énfasis en el desarrollo de habilidades para la búsqueda de empleo resulta particularmente apropiado para los jóvenes.

Sin embargo, como hemos podido vislumbrar en estas primeras hojas, el problema del desempleo va más allá de la información incompleta del mercado de trabajo o de la brecha entre la educación percibida y las exigencias de la demanda laboral. Es decir, si se resolviera por completo el problema de educación y capacitación y se lo-

grara que existiera información completa posiblemente aún se mantendría una alta tasa de desocupación, ya que no hay suficientes puestos de trabajo. Esto ha sido claramente expresado por Touraine (1988), "...cuando la demanda global de trabajo es insuficiente, las medidas que tienden a disminuir el desempleo juvenil, ¿no terminan, acaso, por transferir el desempleo hacia otras categorías, o sea, a desvestir a Pedro para vestir a Pablo?"

Esta idea resulta perturbadora dada la línea política de los Estados y las estrategias que muestran los programas tanto públicos como privados basados en capacitación, que finalmente buscan emparejar las necesidades de la demanda de trabajo con las habilidades brindadas por la oferta. Sin embargo, cuando el problema es la escasez de trabajo, entonces estas estrategias terminan por causar el desplazamiento del desempleo, es decir que, de no aumentar la demanda laboral, entonces el desempleo se traslada de un grupo a otro, manteniéndose la cantidad de desempleados.

#### 4. JÓVENES EMPRENDEDORES: “EL PODER DE UNO”

Frente a esta situación, tanto el Estado como algunas organizaciones privadas y comunitarias han desarrollado en los últimos años propuestas innovadoras que ven en el autoempleo, la microempresa y los jóvenes emprendedores una nueva opción para el problema del desempleo juvenil. Esta estrategia se ha empezado a ejecutar a través de programas que incentivan la formación de jóvenes emprendedores y de microempresas. Estas iniciativas apuestan por el “poder de uno”. Aquí la base está en que cada joven tiene el poder de crear y surgir por sus propios medios, generando a su vez empleos para otros. Es decir que no se busca desarrollar habilidades para depender de otros, sino habilidades para autoemplearse, generando puestos de trabajo, en lugar de pelearse por los escasos puestos ya existentes.

Se ha definido al emprendedor de muchas maneras. En general, se lo percibe como la persona que enfrenta el reto de crear, inventar o descubrir nuevas formas de hacer las cosas, para lograr un determinado objetivo. Este objetivo puede ser filantrópico, ecológico o empresarial, entre otros. Para el presente estudio nos centraremos en los emprendedores que persiguen fines de lucro a través de acciones empresariales, es decir, en los emprendimientos que determinan el autoempleo.

La estrategia dirigida al apoyo de jóvenes emprendedores se convierte en una tercera línea dentro de las políticas activas de los gobiernos en el mercado de trabajo. Debido a que es una estrategia relativamente nueva y que recién está probando su capacidad de impacto, su importancia es menor en relación con las anteriores, pero ha tenido un creciente desarrollo en la última década. Estos programas generalmente se han derivado de otros destinados al fomento de la pequeña y microempresa. El foco en los jóvenes se sustenta, por un lado, en la gravedad del problema de empleo en este segmento y, por otro lado, en la idea de que si las habilidades empresariales pueden aprenderse, entonces los jóvenes deben tener mayor facilidad para absorberlas que los adultos. Una virtud adicional de este tipo de intervención es que su impacto potencial en el empleo es mayor, porque los puestos de trabajo que se generen tenderán menos a desplazar a otros trabajadores y, por el contrario, contribuirán a crear empleos adicionales.

Sin embargo, para precisar las potencialidades y los límites de este tipo de intervenciones, es importante subrayar que no existe ninguna evidencia de que los jóvenes tengan mayor inclinación a ser emprendedores que los adultos. De hecho, la proporción de autoempleados tiende a ser mayor entre estos últimos que entre los jóvenes. La apuesta, por lo tanto, no tiene fundamentos empíricos muy sólidos. A diferencia de los programas de capacitación para el empleo asalariado, para los cuales ya se cuenta con algunas evaluaciones rigurosas en la región, tampoco disponemos con un conjunto de evaluaciones sistemáticas de estas experiencias que provean un conocimiento de qué tipo de diseños y en qué circunstancias tienden a funcionar. Por esto, resulta importante comenzar a sistematizar qué se está realizando en esta área y qué sabemos sobre sus resultados.

#### 4.1. ¿Emprendedores por opción o por necesidad?

Existen visiones contrapuestas sobre el autoempleo y los emprendimientos juveniles. Una corriente ve el autoempleo como el resultado de la incapacidad del sector formal de absorber la oferta laboral, por lo que simplemente sería una opción transitoria mientras se consigue un trabajo asalariado. Por otro lado, otra visión defiende el autoempleo como una opción superior a la de asalariado, una alternativa más productiva en comparación con los bajos salarios, las condiciones precarias y la inseguridad que les ofrece el mercado laboral. Algunos estudios han encontrado que los autoempleados ganan más que los asalariados de similares características y logran una satisfacción personal mayor (Yamada, 1996). Sin embargo, otros estudios ven en el autoempleo no una opción mejor, sino la única salida para muchos jóvenes desempleados que se encuentran en situación de pobreza. El autoempleo se percibe entonces no como una alternativa ente otras sino como la única opción de supervivencia para muchos jóvenes de países en desarrollo (UNDESA, 2004).

La razón por la que las visiones sobre el autoempleo y los emprendimientos juveniles son tan contradictorias parece hallarse en que pasan por alto un detalle muy importante, que marca la diferencia al momento de analizar las bondades del autoempleo y los emprendimientos juveniles: el perfil del joven. Y es que no todos

los jóvenes pueden o quieren ser emprendedores. Se requiere un espíritu especial, así como también se lo necesita para ser científico o atleta. Más que una ocupación, entendida como un conjunto de habilidades, capacidades o competencias técnicas específicas, ser emprendedor involucra un conjunto de características individuales, esto es, inclinaciones, motivaciones y actitudes determinadas. Por esto, no todas las personas están destinadas a convertirse en emprendedores. Por lo tanto, el nivel de satisfacción y las bondades del autoempleo y de los emprendimientos juveniles pasan en primer lugar por la percepción subjetiva de cada sujeto respecto a ser potencialmente emprendedor, y en segundo lugar, dependen del perfil del joven y de sus expectativas. Por ejemplo, una persona que le dé mucho valor a la independencia que le brinda tener su propia empresa verá en el autoempleo una opción mejor a la de un empleo asalariado, mientras que una persona que le asigne más importancia a la seguridad de un ingreso fijo cada mes preferirá un empleo asalariado a una situación de incertidumbre, como en el caso del autoempleo.

Otro punto importante respecto al perfil del emprendedor es que el éxito o el fracaso del emprendimiento está sujeto a las habilidades y características de la persona para afrontar las distintas dificultades que se le presenten durante la acción empresarial. Es decir que, como ocurre en cualquier disciplina, el hacer bien las cosas dependerá de muchos factores, como la habilidad y el compromiso, pero sobre todo de la voluntad. Varios estudios se han dedicado a identificar cuál es el perfil de un joven emprendedor. Algunas de las características son las siguientes (Selamé, 1999):

- Capacidad de innovación, capacidad creativa.
- Valor para enfrentar situaciones inciertas o capacidad para asumir riesgos moderados.
- Visión de futuro.
- Motivación al logro.
- Autonomía en la acción, iniciativa propia.
- Autoconfianza.
- Optimismo.
- Habilidad para formular planes de acción.
- Habilidad de persuasión.

Se ha encontrado que aunque el éxito o el fracaso de los emprendimientos juveniles está relacionado con la existencia de estas características en los jóvenes, la ausencia de todos o alguno de estos atributos no implica que la empresa fracasará.

#### 4.2. ¿Los emprendedores nacen o se hacen?

No obstante, surge la siguiente pregunta: ¿el emprendedor nace o se hace? ¿Estas características personales son innatas o se forman? La respuesta es determinante para la definición de herramientas y políticas de promoción de los emprendimientos juveniles, ya que de resultar que se nace emprendedor cualquier intento de promover o incentivar en los niños o jóvenes la idea de emprendimientos juveniles estaría totalmente fuera de lugar. Los debates y estudios relacionados con esta pregunta coinciden en la complementación de lo biológico y lo cultural: “Existe un núcleo básico de características innatas, sin las cuales la personalidad emprendedora no sería posible, por otro lado, se afirma que son los agentes de socialización y los factores del contexto social, político y económico los que constituyen eventuales potenciadores de tales características, y los que, en definitiva, determinarán si tales cualidades se desplegarán o no” (Selamé, 1999, p. 7).

Así, el emprendedor tiene un núcleo básico de características innatas, es decir que no todos pueden ser emprendedores, sin embargo quienes cuentan con esas características innatas requieren que éstas se desarrollen en un plano de interrelaciones sociales a través de un proceso de aprendizaje y maduración. Es decir, del grupo de emprendedores potenciales natos, sólo algunos se convertirán en emprendedores. En este proceso de aprendizaje y desarrollo es donde tienen su campo de acción los programas y estrategias del Estado y la sociedad civil.

## 5. ACCIONES PARA LA JUVENTUD EN LA REGIÓN

La identificación de los jóvenes como grupo vulnerable en la sociedad va más allá del problema del desempleo. Si bien tanto este tema como la educación son prioritarios, los problemas de marginalidad, violencia, drogadicción, maltrato, prostitución, entre otros presentan suficientes señales de alarma como para ser considerados dentro de una estrategia global del Estado en pro del desarrollo y el bienestar de la juventud. La preocupación del Estado y la sociedad civil respecto de estas cuestiones se ve reflejada en la creación y ejecución de programas dirigidos exclusivamente a los jóvenes.

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) ha realizado una recopilación de iniciativas dirigidas a los jóvenes en los diferentes países latinoamericanos, en la cual nos basaremos en buena medida para nuestro análisis<sup>6</sup>. La información de esta fuente se ha complementado con la de los ministerios o secretarías de trabajo y asuntos sociales de los distintos países de Latinoamérica, así como de otras organizaciones vinculadas a estos temas. Considerando información para un total de veinte países latinoamericanos, en el cuadro 2 se presenta una clasificación de diferentes tipos de programas ejecutados aproximadamente durante los últimos diez años, algunos de los cuales están vigentes<sup>7</sup>. Como se puede observar, resalta la predominancia de los programas dirigidos a la capacitación de jóvenes para el empleo asalariado. Los programas para emprendedores son una porción menor, aunque significativa, del total. Destaca también que en siete de los programas se incluye un componente de recuperación de jóvenes en riesgo social, en contextos de crimen y marginación. Finalmente, forman también un grupo importante los programas que no apuntan a un solo tipo de inserción, sino que tienen una estrategia mixta, orientada tanto al empleo asalariado como al autoempleo.

---

6. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm>

7. La información no es homogénea, por lo que no es posible identificar todos los programas que a la fecha continúan en vigencia. Tampoco tenemos todas las fechas de inicio de los programas, por ello el marco temporal es aproximado. Entre los programas para los que se tiene la fecha de inicio, el más antiguo comenzó en 1997.

**Cuadro 2. Taxonomía de los programas para jóvenes en América Latina. Década de 1990 hasta la actualidad**

<b>Característica</b>	<b>N° de programas</b>
<b>■ Programas dirigidos exclusivamente a:</b>	
Apoyo para el autoempleo (emprendimientos juveniles)	21
Apoyo para el empleo asalariado	31
Recuperación del joven en riesgo	4
<b>■ Programas con estrategias mixtas:</b>	
Autoempleo + Empleo asalariado + Recuperación del joven en riesgo	2
Autoempleo + Empleo asalariado	13
Autoempleo + Recuperación del joven en riesgo	1
Empleo asalariado + Recuperación del joven en riesgo	4
<b>Total</b>	<b>76</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información recopilada de diferentes instituciones, principalmente de CINTERFOR (<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm>).

El bienestar y desarrollo integral de la juventud, sobre todo en el caso de los jóvenes menos privilegiados, requiere que la estrategia y los programas del Estado y la sociedad civil se analicen de manera integral, ya que unas deben complementar a las otras. Sin embargo, para el presente estudio nos centraremos en los programas dirigidos al apoyo del autoempleo y a la formación de jóvenes emprendedores. La revisión de los principales programas en América Latina dirigidos a jóvenes ya muestra un primer indicio sobre la importancia que ha dado tanto el Estado como la sociedad civil a la estrategia de emprendimientos juveniles en los últimos años. A continuación se revisarán las principales características de los programas para jóvenes emprendedores y algunas experiencias en la región.

## 5.1. Programas para jóvenes emprendedores

Los programas dirigidos a incentivar la formación de emprendimientos juveniles utilizan diferentes instrumentos. Los principales que se han podido identificar son los siguientes:

- **Capacitación.** Aporta el aprendizaje de habilidades necesarias para la formación de emprendimientos.
  - **Básica.** Llena vacíos de educación elemental, y algunos soportes de desarrollo personal.
  - **Específica.** Brinda habilidades (oficios, por ejemplo) para el desarrollo de algún emprendimiento específico.
- **Asistencia técnica.** Acompaña el desarrollo de proyectos empresariales o durante su implementación, como apoyo para el surgimiento y guía frente a los desafíos iniciales de sacar adelante un emprendimiento y a la inexperiencia de los jóvenes.
- **Microcréditos.** Sustenta la implementación de proyectos empresariales de jóvenes de escasos recursos y con dificultades para acceder a créditos bancarios.

Cada uno de estos instrumentos representa una importante inversión de recursos, tiempo y esfuerzo dentro de un contexto de riesgo e incertidumbre. Esto se convierte en otro de los puntos débiles de la estrategia de promoción de emprendimientos juveniles, ya que la región no cuenta con los recursos para aplicarla a gran escala. Por otro lado, es difícil precisar cuánto sería deseable invertir en este tipo de programas. Si fuese posible identificar con alguna certeza a los emprendedores, la solución “óptima” sería que todos aquellos con potencialidades tengan la oportunidad de obtener el conocimiento básico para implementar un emprendimiento; sin embargo, el primer problema de identificación de estos potenciales emprendedores ya muestra una seria complicación. También es importante considerar en qué medida la educación básica aborda temas relacionados a la actividad emprendedora, ya que en ausencia de éstos la identificación es más compleja, por un lado, y, por el otro, habrá una mayor demanda insatisfecha. Una entrada más práctica al problema es considerar la proporción de autoempleo o microemprendimientos *vis-á-vis* empleo asalariado en la economía. En principio, donde la presencia del autoempleo o el emprendimiento

sea mayor, se debería invertir más en programas que apoyen este tipo de actividad. Esto, por supuesto, siempre y cuando exista evidencia de que los programas obtienen resultados, sea porque se aplicaron con éxito en condiciones comparables a las locales o porque se han ensayado experiencias piloto adecuadamente evaluadas.

El éxito de los programas y de las inversiones hechas deberá reflejarse en la cantidad de empresas creadas y en el desempeño de éstas a través del tiempo. Como ya se ha revisado, el desempeño positivo de estas empresas dependerá, en gran medida, de la persona. Este es el primer riesgo y la primera apuesta que realizan los programas para jóvenes emprendedores. Hemos nombrado ya algunas características relacionadas a los jóvenes emprendedores que aumentan la probabilidad de éxito en los resultados. Se vuelve entonces necesario generar herramientas que permitan identificar dichas características y, por lo tanto, disminuir el factor de riesgo de la inversión de los programas. Por otro lado, cabe resaltar que estas intervenciones deben verse como inversiones de largo plazo. Esto es, un primer negocio fallido del emprendedor no debe ser considerado necesariamente como un fracaso. Los resultados globales de los programas podrán ser analizados sólo en el largo plazo. Esta característica debe ser tomada en cuenta al momento de evaluar el impacto de estas intervenciones. Así, idealmente, las evaluaciones deberían contemplar un seguimiento de los beneficiarios de los programas tras su egreso, que involucre diferentes tomas de información a lo largo del tiempo, al menos durante los siguientes dos o tres años.

Un aspecto adicional referido a las evaluaciones es que, si bien el foco puesto en la supervivencia del emprendimiento y/o en la generación de nuevo empleo como variables centrales de análisis está justificado, en ningún caso es el único posible o deseable. Así, por ejemplo, una habilidad que deberían desarrollar los programas en los jóvenes es saber identificar las señales de que el negocio emprendido no es viable o no es tan rentable como se esperaba. Lo esperable de un emprendedor es que busque alternativas superiores antes que aferrarse a algo que no marcha, incluso si involucra un trabajo dependiente. En este sentido, importa el progreso del emprendedor tanto como el del emprendimiento. Por consiguiente, las variables asociadas al bienestar del emprendedor y su familia deberían ser también materia de análisis en la evaluación de los programas para emprendedores. Además, existen una serie de variables intermedias que merecen una

mirada cuidadosa. Así, preguntas muy válidas para una evaluación son si el programa tuvo un impacto positivo sobre el acceso al crédito, la adopción de buenas prácticas de gestión, la incorporación de nuevas tecnologías, la identificación de nuevos mercados, entre otras.

## 5.2. Experiencias en América Latina

En el cuadro 3 se presentan algunas características de los programas orientados a la formación de jóvenes empresarios. Se diferencian dos tipos, los que tienen una estrategia exclusivamente orientada a jóvenes emprendedores y aquéllos con una estrategia mixta. Estos últimos son los que incluyen acciones dirigidas al empleo asalariado y al autoempleo a la vez. En algunos de éstos la selección o autoselección de los beneficiarios se realiza ya con la intención de ubicarlos en una u otra estrategia. En otros casos, dentro del mismo programa se van seleccionando (o autoseleccionando) a los jóvenes que tomarán uno u otro rumbo, de acuerdo con el tipo de actividad que les interesa, las características del joven y las del mercado al que se orientan, esto es, si existe demanda de empleo asalariado o si ésta es relativamente escasa. Algunos programas usan una capacitación inicial para este fin. Por otro lado, los programas que se concentran en ofrecer capacitación tienden a ser menos selectivos, dado que por su enfoque pueden ser más masivos. En contraste, los que ofrecen asistencia técnica, asesorías individualizadas o microcrédito requieren ser más selectivos.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, el componente más común es el de capacitación específica. En el caso de los programas mixtos se tiende a incluir también capacitación básica o “de nivelación”. La combinación más frecuente en los programas para emprendedores incluye capacitación específica, asistencia técnica y microcrédito. Este último componente es más bien raro en los programas mixtos. Nótese también que entre los programas mixtos es más frecuente el componente de información/intermediación laboral, donde se manifiesta el mayor peso relativo que se le da al trabajo asalariado dentro de la estrategia de estos programas. Así también, las pasantías corresponden a los programas mixtos, aun cuando éstas podrían ser útiles para los futuros empresarios

Cuadro 3. Programas para jóvenes emprendedores en América Latina

Programa	País	Instrumentos utilizados					
		Información/ Intermediación	Capacitación			Asistencia técnica	Microcrédito
			Básica	Específica	Pasantías		
<b>Estrategia exclusiva a jóvenes emprendedores</b>							
Capacitar	Argentina	X	X				
Jóvenes Emprendedores	Argentina		X		X	X	
Programa Argentino de Apoyo a Iniciativas Juveniles	Argentina				X	X	
Promoción de Microemprendimientos Juveniles - Fundación Impulsar (1)	Argentina	X			X	X	
Joven Emprendedor (2)	Brasil		X			X	
ACTUAR Famiempresas - Instituto de Capacitación para el Empleo	Colombia	X	X		X	X	
ICESI - Centro de Desarrollo del Espíritu Empresarial - Programa de Empresarios Juveniles	Colombia		X				
Joven Empresario	Colombia		X		X	X	
Programa de Capacitación para el Trabajo Independiente Rural (pertenece a Chile Joven)	Chile		X				
Fundación Esquel Programa Proceso	Ecuador		X		X	X	

Programa	País	Instrumentos utilizados					
		Información/ Intermediación	Capacitación			Asistencia técnica	Microcrédito
			Básica	Específica	Pasantías		
Fundación Esquel - Programa Empresariado Social Juvenil	Ecuador		X	X			
Juventud Vigorosa	Ecuador		X	X			
Proyecto de Fortalecimiento, Organización y Producción de la Juventud	Ecuador					X	
Proyecto de Creación de Microempresas	Ecuador			X			
La experiencia del Polígono Industrial Don Bosco	El Salvador			X			
Jóvenes por el Cambio	México		X	X		X	
Escuela de Empresas	Panamá			X		X	
Junior Achievement - Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo	Paraguay		X			X	
Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas del Colectivo Integral de Desarrollo (3)	Perú			X		X	
Proyecto de Formación Empresarial de la Juventud - CARE (3)	Perú			X		X	
JOVENCOOP - Proyecto de Autogestión de Cooperativas Juveniles	República Dominicana	X					

Programa	País	Instrumentos utilizados					
		Capacitación					
		Información/ Intermediación	Básica	Específica	Pasantías	Asistencia técnica	Microcrédito
Apoyo a la Microempresa Juvenil - Equipo de formación, información y publicaciones	Venezuela	X				X	X
<b>Estrategia mixta</b>							
Reconversión de mano de obra para la industria maderera	Argentina			X			
Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Madres y/o Jefas de Hogar	Bolivia		X	X		X	
Primer Empleo	Brasil	X			X		
Proyecto EREMIM - Educación para el Trabajo	Brasil		X	X			
Construyendo Alternativas Juveniles - Atención integral para la inserción laboral	Costa Rica		X	X			
Chile Joven	Chile	X	X	X		X	
Fundación Romanos XII - Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes	Chile	X	X			X	
Proyecto Interjóvenes	Chile		X	X		X	
Restaurante y agencia turística en la Región de los lagos (emprendimiento productivo creado)	Chile			X			X
Escuela de Orfebrería de Diego de Almagro - Programa de fomento productivo	Chile			X			

Programa	País	Instrumentos utilizados					
		Información/ Intermediación	Capacitación			Asistencia técnica	Microcrédito
			Básica	Específica	Pasantías		
Distrito Metropolitano de Quito - Escuela Taller de Quito I	Ecuador			X			
Programa de aprendizaje, modalidad Empresa - Centro	El Salvador		X	X		X	
Capacitación para Jóvenes de Primer Trabajo	Panamá	X	X	X			
Entra 21 (4)	Perú	X	X	X	X	X	X
Formación Profesional - Formación para el Trabajo - FORO JUVENIL	Uruguay				X	X	X

**Fuente:** Elaboración propia, en base a información recopilada principalmente de CINTERFOR

(<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm>) y de

1. <http://www.fundacionimpulsar.org.ar/>

2. [http://www.pa.sebrae.com.br/sessoes/header/programas/programas\\_jemp.asp](http://www.pa.sebrae.com.br/sessoes/header/programas/programas_jemp.asp)

3. Jaramillo y Parodi, 2003.

4. <http://www.alter.org.pe/Entra21/>

Los servicios de información pueden incluir, como en el caso del programa venezolano Apoyo a la Microempresa Juvenil - Equipo de Formación, Información y Publicaciones, tanto aquello concerniente a oportunidades de interés a nivel microempresarial como sobre situación económica, noticias e información orientada a mejoras en la microempresa, cursos y enlaces con agentes de intereses similares. También se pueden encontrar sistemas de información que buscan unir al microempresario con demandantes de los servicios que éste presta, agrupándolos en cooperativas como en el caso de JOVENCOOP - Proyecto de Autogestión de Cooperativas Juveniles, de la República Dominicana.

El componente capacitación, como se puede apreciar en el cuadro 3, es la estrategia privilegiada. En este rubro coexisten dos enfoques. Por un lado, se brinda capacitación muy general sobre los diferentes aspectos que involucra un negocio, habitualmente incorporando también un componente motivacional. Sin embargo, el impacto de este tipo de capacitación tiende a ser bajo (Jaramillo y Parodi, 2003). Su virtud, por otro lado, es que puede ser relativamente masiva. En el balance, puede ser útil en una etapa de selección, pero, por sí sola, tiende a ser superflua. El otro enfoque tiene un mayor valor formativo y se concentra en el desarrollo de habilidades específicas que permitan llevar adelante una microempresa determinada. Como parte de éstas, a veces se incluyen cursos de nivelación en educación básica o charlas sobre desarrollo personal. Por sus características –cada negocio es diferente–, este tipo de capacitación difícilmente pueda ser masiva, pero combinada en forma adecuada con asistencia técnica puede tener un impacto importante.

Los programas que otorgan microcréditos o buscan enlaces con instituciones financieras para conseguirlos pretenden suplir parcialmente la ausencia de opciones de crédito en los sistemas financieros para jóvenes de escasos recursos. Las modalidades, más allá del préstamo directo, incluyen desde fondos de garantía y fondos rotativos hasta bancos comunales. Los volúmenes del préstamo en general son pequeños y sirven sobre todo para echar a andar el negocio. En algunos casos, luego se va apoyando al empresario con pequeños préstamos cada cierto tiempo, hasta que el negocio se encuentre estable y el empresario haya desarrollado un perfil crediticio y pueda acceder al crédito por su cuenta. Los montos pueden variar significativamente de un país a otro. En Brasil, por ejemplo, SEBRAE considera micro-

créditos hasta el equivalente a U\$S 5.000. La Fundación Impulsar en Argentina provee préstamos para pequeños emprendimientos de jóvenes hasta una cifra cercana a U\$S 1.650 (\$ 5.000, aproximadamente). En contraste, en el Perú el microcrédito promedio es de U\$S 500, aun cuando el Programa Entra 21, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), considera préstamos de hasta U\$S 2.500 para jóvenes participantes calificados. Volveremos sobre este programa más adelante.

Los servicios de asistencia técnica buscan guiar y apoyar al joven empresario en la concepción y elaboración de su plan de negocios, así como también en la etapa inicial de ejecución del emprendimiento, mediante supervisiones o asesorías respecto a temas específicos (contabilidad, asistencia en marcos legales, aspectos tributarios, etcétera). Este instrumento es especialmente importante en aquellos programas que brindan además microcréditos, ya que buscan de esta manera disminuir los riesgos asociados a la inexperiencia del joven emprendedor.

La restricción presupuestaria que enfrentan los programas hace que todos tengan que aplicar algún tipo de filtro de acceso a los servicios que brindan, aun cuando en muchos casos la definición de la población objetivo para el programa es más bien vaga (*v.g.*, jóvenes desempleados, futuros emprendedores, etcétera). En general, los programas se guían por el ingreso económico de la familia, buscando focalizar los beneficios en hogares pobres, aunque por lo general no en los más pobres o necesitados. El rango de edades que exigen es variado, algunas veces ni siquiera se señala una edad mínima; sin embargo, otros estipulan tener la secundaria completa, lo que implícitamente introduce un requisito mínimo de edad. Comúnmente, el mínimo solicitado es de 18 años, pero existen excepciones. En cuanto al tema de género, los programas por lo general no se enfocan de modo excluyente en chicos o chicas. No obstante, se pueden encontrar programas dirigidos exclusivamente a la joven mujer (madres solteras, etcétera), como, por ejemplo, el Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Madres y/o Jefas de Hogar.

Como se señaló antes, la gran mayoría de los programas que se concentran en brindar capacitaciones no intentan identificar a través de sus procesos de selección las motivaciones o perfiles del joven ya que no se busca un tipo de joven en particular. Esto es, no

cuentan con un perfil del emprendedor. Se considera en algunos casos que el solo hecho de que el joven se acerque a registrarse en el programa es señal de que está motivado. En contraste, en el caso de los programas orientados exclusivamente a emprendedores, la identificación de un tipo de joven es primordial, y más aún cuando se ofrecen servicios de microcrédito. Tanto es así que la totalidad de los programas de la muestra que ofrecen microcréditos realiza procesos de selección para hallar a los beneficiarios. Estos procesos incluyen examen del perfil del potencial emprendedor, algunas veces pruebas psicológicas, y la verificación del cumplimiento de ciertas condiciones, como estudios previos mínimos antes de lanzar el negocio. Otros optan por la selección a través de concursos donde los participantes deben presentar un plan de negocios, otorgándose el paquete de servicios a los mejores proyectos<sup>8</sup>.

Estos procesos de selección son razonables en el marco de riesgo que se ha expuesto. Sin embargo, dejan afuera, en muchos casos, justamente a los grupos menos favorecidos y que tienen los niveles más bajos de educación. Por esto, ya en algunas evaluaciones y estudios se discute la necesidad de focalizar los programas dirigidos a la formación de empresarios, abandonando objetivos múltiples, por ejemplo, de desarrollo empresarial y equidad, que requieren herramientas distintas. En este sentido, los programas deben tener claro cuál es su objetivo. Si es apoyar a los excluidos, esto es, a los más pobres entre los pobres, se deben considerar sus necesidades específicas, que incluyen en muchos casos remediar vacíos de educación básica, por ejemplo, o proveerles de experiencias laborales iniciales.

Otro aspecto de estos programas es que la gran mayoría se llevan a cabo en zonas urbanas, debido justamente a requerimientos de cierto nivel de educación en el participante y de grados de riesgo razonables. No obstante, para muchos países latinoamericanos, con graves problemas de centralización y migración a las ciudades, la implementación de estos programas en zonas rurales se convierte en un impulso necesario para el desarrollo de regiones alejadas y olvidadas. Una excepción importante se presenta en Chile, en el Programa de Capacitación para el Trabajo Independiente Rural, una importante iniciativa que intenta incentivar la creación de puestos de trabajo a través del autoempleo, así como también evitar los procesos migratorios a la ciudad y promover el desarrollo local.

La revisión de las acciones de algunos programas ayuda al mayor entendimiento de los componentes presentados. El Proyecto de Formación Empresarial de la Juventud de CARE-Perú, por ejemplo, manejó los tres componentes presentados: capacitación, microcrédito y asistencia técnica. Luego de un proceso de difusión y captación de interesados, los beneficiarios recibieron durante cuatro semanas un curso llamado Pre Empresa. Este curso tenía como objetivo desarrollar la habilidad de explorar, identificar y analizar oportunidades de negocio dentro de sus localidades, de manera que se aprovecharan los recursos de la zona. A partir de este proceso de exploración, en las dos últimas semanas del curso los jóvenes debían elaborar un plan de negocios. Al culminar el curso de Pre Empresa, los planes de negocio fueron evaluados y aquéllos con mayor viabilidad tuvieron la oportunidad de acceder a un crédito para poner en marcha los emprendimientos. Luego, tras principiar sus negocios, los beneficiarios recibieron cuatro visitas de asesoría durante los primeros tres meses de operación para apoyar a los jóvenes en la toma de decisiones iniciales.

Por otro lado, es también ilustrativa la experiencia del programa Promoción de Emprendimientos Juveniles, de la Fundación Impulsar, en Argentina. Este programa está dirigido a jóvenes de 18 a 30 años, de estratos socioeconómicos menos favorecidos, que tengan una idea interesante para un negocio. Los jóvenes presentan sus proyectos al programa; si éstos son aprobados tienen acceso a servicios de asesoría y seguimiento durante tres años, así como a la opción a un crédito para iniciar su emprendimiento. La estrategia se apoya fundamentalmente en la asistencia técnica y guía a través de “mentores”. Estos mentores son voluntarios, por lo general empresarios con experiencia, que acompañan a los jóvenes emprendedores por un período de tres años en la elaboración de su plan de negocios y en la puesta en marcha de su pequeña empresa. Además de esta asistencia técnica, el programa ofrece entrenamientos y capacitaciones en gerencia y administración de negocios, de manera que el joven emprendedor obtenga las herramientas necesarias para transformar sus ideas en planes de negocios sólidos que resulten en em-

---

8. Este es el caso del Programa de Formación Empresarial de la Juventud del CID. Véase Jaramillo y Parodi, 2003.

prendimientos exitosos. El crédito no genera intereses y se debe pagar a los tres años, con seis meses de gracia.

Otro es el accionar del Programa Entra 21, iniciativa regional financiada e impulsada por el BID y ejecutada en el Perú por la ONG Alternativa. El objetivo del Programa Entra 21 de Alternativa es achicar la brecha entre las necesidades de las unidades económicas y la calificación que obtienen los jóvenes en los centros de educación superior, centrándose en generar capacidades y habilidades en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a jóvenes de menores recursos. Este programa maneja una estrategia mixta. Cada promoción consta de 450 jóvenes que pueden acceder a alguna de las siguientes especialidades de formación técnica: Ensamblaje, mantenimiento y reparación de computadoras; Contabilidad asistida por computadora, y Secretariado ejecutivo asistido por computadora. Dentro de este grupo de 450 jóvenes, el programa apoyará a un mínimo de 18 emprendedores para que desarrollen nuevas empresas, brindándoles un curso extra de capacitación en temas de plan de negocios y gestión empresarial, además de contar con un servicio de asistencia técnica personalizada para poner en marcha sus negocios, acceso a un microcrédito máximo U\$S 2.500 y publicidad en la página web prevista por el Sistema de Inserción Laboral del programa. Los 450 jóvenes reciben además los servicios de asesoría técnica y acompañamiento en el proceso de inserción laboral a través de una bolsa de trabajo.

Como vemos, cada programa tiene diferentes estrategias y contempla distintas acciones según los objetivos previstos y las fuentes de financiamiento con las que cuenta. Al revisar las fuentes de financiamiento de los programas, se encuentra que los principales agentes son el Estado y las organizaciones de cooperación externa. Estos agentes actúan a través de ONG o del mismo aparato estatal para llevar a cabo los proyectos y programas, manteniendo a veces cierto control técnico sobre la ejecución. La magnitud de los fondos invertidos debería tener como consecuencia la realización continua de evaluaciones de impacto, según los objetivos planteados por cada uno de los programas. Sin embargo, no se han encontrado evaluaciones profundas que evidencien los resultados alcanzados por los programas dirigidos a jóvenes emprendedores, salvo contados casos.

### 5.3. Evaluación de los programas para jóvenes emprendedores

Las evaluaciones de los programas tienen como propósito proveer información para la toma de decisiones gubernamentales en temas de diseño, implementación o mejora de las políticas públicas, así como también para alimentar el debate en torno a las políticas de apoyo a éstos. Estas evaluaciones deben abarcar varios aspectos, como la eficacia, la eficiencia y el impacto en la equidad del programa.

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a cargo de Norma Samaniego, encontró que la cultura de evaluación es incipiente en los programas del mercado laboral a favor de la pequeña y mediana empresa y el autoempleo en la región latinoamericana (Samaniego, 2002). Además, afirma que “la mayoría de las evaluaciones documentadas han sido de corte interno y de carácter esporádico, lo que refleja que no constituye la evaluación una parte integral de los programas de apoyo a la MIPYME” (Samaniego, 2002, p. 65). Algunos de los que fueron revisados en el presente estudio, como Chile Joven, al realizar las evaluaciones de impacto dejan de lado la rama del programa dirigida al desarrollo de microempresas o autoempleo, centrándose en los impactos de la estrategia de capacitación para empleo asalariado.

Como reflejo de la debilidad de la cultura de evaluación se encuentra que algunos programas miden sus logros cuantificando los servicios prestados, por ejemplo, número de beneficiarios, número de cursos de capacitación, o las experiencias exitosas a través de casos específicos. Estas evaluaciones de tipo insumo-producto no permiten conocer cuál ha sido el efecto del programa y los recursos invertidos sobre los beneficiarios. Sin embargo, son escasas las evaluaciones donde se mide el impacto de los programas a través de la comparación entre la situación de los beneficiarios y la de los grupos similares que no han accedido al programa. Tal escasez se debe, en algunos casos, a que en el desarrollo inicial del proyecto no se incluía el sistema de evaluación y, por lo tanto, no se realizaron las acciones de seguimiento necesarias. Otra dificultad que se presenta para la realización de evaluaciones de impacto es el lapso de tiempo que se debe abarcar. Como se ha visto, las intervenciones de estos programas tienen impactos de largo plazo, por lo que evaluaciones de intervenciones que tienen pocos años de funcionamiento no darán como resultado la evaluación buscada.

Una excepción dentro de esta escasez de evaluaciones de impacto se presenta en dos programas llevados a cabo en el Perú. Éstos son el Proyecto de Formación Empresarial de la Juventud y el Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas, ejecutados por las ONG CARE y Colectivo Integral de Desarrollo (CID), respectivamente (Jaramillo y Parodi, 2003). Esta evaluación utilizó como metodología un diseño cuasi experimental, en donde el grupo de control se construyó basándose en los jóvenes que se inscribieron en el programa pero no llegaron a participar. El estudio encontró que ambos programas tenían un impacto positivo en los beneficiarios. En el análisis de impacto del primer proyecto mencionado se halló que los beneficiarios de este programa aumentan en 30 puntos porcentuales la probabilidad de tener un negocio propio aproximadamente un año después de egresar del programa, siempre que el beneficiario haya recibido el paquete completo de servicios (capacitación, asistencia técnica en el plan de negocios y cuatro asesorías al negocio en marcha). La capacitación por sí sola no tenía ningún efecto.

En el caso del Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas la evaluación dio como resultado que la probabilidad de que el negocio creado por los jóvenes sobreviva más allá de un año aumenta en 39 puntos porcentuales cuando se recibe la calificación brindada por el programa. Además, los ingresos ex post de los beneficiarios son significativamente mayores a los del grupo de control. Sin embargo, las conclusiones de esta evaluación se presentan como iniciales, ya que los programas analizados tienen pocos años de implementación, por lo que se requieren posteriores evaluaciones que logren ver el impacto del programa en un lapso de tiempo más amplio.

Por otro lado, la realización de evaluaciones globales a la estrategia de los programas de apoyo en un país específico presenta grandes impedimentos. Uno de ellos es el costo de recoger información acerca de la cantidad de empresas creadas como resultado de cada uno de estos programas y efectuar el seguimiento durante un periodo razonable. Para lograr contar con este tipo de información, cada programa debería realizar el seguimiento individual de sus beneficiarios a través del tiempo, consolidar la información de los datos hallados según edad, sexo y otras características socioeconómicas relevantes. En un segundo nivel, se requeriría que la información de cada uno de es-

tos programas se consolide, tanto a escala regional como nacional. Al momento, es raro contar con este tipo de información, por lo que todavía el conocimiento sobre el impacto de los programas de apoyo al autoemprendimiento juvenil es muy incipiente.

Un esfuerzo importante en esta dirección es el realizado en Colombia mediante el Sistema de Evaluación de Impacto de los Programas de Apoyo a la Microempresa, esfuerzo interinstitucional que reúne a entidades públicas y privadas, como el Departamento Nacional de Planeación, y la Fundación Corona (Departamento Nacional de Planeación *et al.*, 1999). El objetivo es proveer información periódica sobre los resultados de diferentes programas en cinco ciudades colombianas donde la presencia de microempresas es importante. Los primeros resultados sugieren que las intervenciones tienen un efecto positivo al reducir la tasa de mortandad entre las empresas beneficiarias. Asimismo, la combinación de crédito y asistencia técnica es la que observa mayor efecto frente a otras combinaciones de servicios.

Obviamente, los reseñados son estudios iniciales y aún están lejos de constituir un cuerpo de conocimiento que ofrezca sólidas recomendaciones de políticas. Sin duda, constituye un reto pendiente avanzar en esta dirección.

## 6. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, América Latina se enfrenta a un difícil panorama en la lucha contra el desempleo, tanto en términos globales como en relación con los grupos más vulnerables, entre los que se ha resaltado el de los jóvenes. Los procesos de la dinámica poblacional y los cambios en las estructuras sociales y culturales han impactado fuertemente en el mercado laboral, agrandando la brecha entre la oferta y la demanda laboral, presionando así sobre la tasa de desempleo. También se ha observado que el problema del empleo en la región latinoamericana va más allá de la falta de trabajo y se extiende a la baja calidad de los puestos disponibles y de los que se están creando. En este contexto, los jóvenes, identificados como grupo vulnerable, enfrentan mayores desafíos, lo que se refleja en su tasa de desempleo, que casi duplica la tasa de desempleo general.

La búsqueda de soluciones innovadoras a la problemática del empleo juvenil ha instalado en el debate las estrategias de apoyo a los emprendimientos juveniles como una herramienta para la generación de más y mejores empleos. Con este objetivo, tanto el Estado como la sociedad civil han desarrollado diferentes programas de formación y apoyo a jóvenes emprendedores, brindando una serie de servicios que van desde la capacitación y la información, hasta la asistencia técnica y el microcrédito.

Sin embargo, existen características propias de esta estrategia que dificultan su implementación en gran escala. El hecho de que no todos los jóvenes quieran o estén predispuestos a ser emprendedores deriva en que estos programas no sean la solución al problema del desempleo juvenil. Así mismo, la experiencia de los programas implementados destaca la importancia del trabajo con pequeños grupos de jóvenes, de manera que la capacitación y la asistencia técnica sean personalizadas, consecuencia de esto es que los programas no puedan replicarse a gran escala sin perder efectividad. Por otro lado, se considera que debido a la edad e inexperiencia de los jóvenes, la inversión en estos emprendimientos es muy riesgosa ya que relativamente pocos negocios logran sobrevivir en el mercado. Por último, este tipo de programas requiere una inversión importante de capital, dado que los instrumentos y los recursos que

necesitan los jóvenes son incluso mayores que en la capacitación para empleo asalariado. Estas consideraciones hacen que este tipo de intervención no sea necesariamente considerada la primera opción.

Estos riesgos y limitaciones, por otro lado, obligan a los programas a revisar y mejorar en forma constante sus estrategias. Esta revisión y mejora debe contar con sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan identificar los problemas y las dificultades de cada programa, así como sus fortalezas. La falta de evaluaciones rigurosas se presenta entonces como una de las mayores debilidades de los programas para jóvenes emprendedores. Esto puede deberse a las dificultades que representa conseguir la información necesaria para llevarlas a cabo. No obstante, algunas de las evaluaciones realizadas señalan que el impacto de los programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo sobre el empleo es muy bajo, debido al escaso porcentaje de empresas que logran sobrevivir al primer año.

Sin embargo, dicho lo anterior, se debe resaltar la importancia de estos programas dentro de una estrategia global de creación de empleos. Tomando en cuenta que la demanda laboral es insuficiente, cualquier programa basado en la capacitación dirigida a trabajos asalariados corre el riesgo de terminar redistribuyendo empleos entre diferentes grupos. Por esto, la creación de empleos a través de iniciativas productivas como los emprendimientos juveniles se torna de suma importancia como parte del crecimiento económico global que se requiere. Así, los programas de apoyo a jóvenes emprendedores se presentan como un importante complemento a otras políticas activas, como los programas de capacitación para el trabajo asalariado y la difusión de información sobre el mercado laboral. Más importante aún es la incorporación en el currículo de la educación básica de componentes orientados a desarrollar las habilidades que requiere un emprendedor. Esto, por lo demás, permitiría impulsar una cultura que revalorice esas cualidades y brinde herramientas a los jóvenes para lidiar con mercados laborales muy dinámicos y cambiantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASPIROZ, José Ramón, Felipe FOSSATI, Yanila MENDOZA. s/f. *Situación laboral de América Latina*, Serie Panorama Estadísticas CIDUTAL, <http://utal.org/trabajo/7.htm> (octubre 2004).
- BID. 2003. *Economic and Social Progress Report: Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*, Nueva York, BID.
- BLANCHFLOWER, David y Andrew OSWALD. 1998a. "What makes an Entrepreneur?", *Journal of Labor Economics*, 16(1), pp. 26-60.
- BLANCHFLOWER, David y Andrew OSWALD. 1998b. *Entrepreneurship and the Youth Labour Market*, París, OCDE.
- BM. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*, Washington DC, BM.
- BRASLAVSKY, Cecilia. 1988. "Situación y acción de los jóvenes desocupados de América Latina", en Alain TOURAINE *et al.*, *¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras*, Madrid, Tecnos, UNESCO.
- CEPAL. 2000. *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4422/P4422.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- CEPAL. 2001. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7924/P7924.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- CINTERFOR-OIT. *Sección jóvenes, formación y empleo*, [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)
- DE MOURA, Claudio, Martín CARNOY y Lawrence WOLFF. 2000. *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*, Washington, BID.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, FUNDACIÓN CORONA Y CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA. 1999. *Evaluación de los Programas de Apoyo a la Microempresa 1997-1998*, Bogotá.
- EVANS, David y Linda LEIGHTON. 1989. "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship", *The American Economic Review*, vol.79, N° 3.
- GALLART, María Antonia. 2000. *Job training in Latin America: past, present and future*, Santiago de Chile, UNESCO.
- IGUÍÑIZ ECHEVARRÍA, Javier. 2004. *Diferencia, evolución y nivel en la relación entre la educación y mercado de trabajo*, Siteal, IIPE-OEI (Debate 2).
- ILO. 2001. *World Employment Report 2001*. <http://www.ilo.org/public/english/support/publ/wer/index2.htm>
- JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI. 2003. *Jóvenes Emprendedores. Evaluación de Programas de Promoción*, Lima, Instituto Apoyo.
- JARAMILLO, Miguel. 2004. *La regulación del mercado laboral en Perú*, Lima, GRADE.
- LABORSTA INTERNET - ILO. <http://laborsta.ilo.org/>
- LINARES, Dino. 1997. *Jóvenes Empresarios. Entre la realidad y el deseo del negocio propio*, Lima, CID.
- MARIN, Juan Carlos. 1996. *Chile Joven: Trayectoria y resultados del Programa de Capacitación*, Santiago de Chile, [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy), <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro289/index.htm>
- OCDE. s/f. *Employment Outlook 2004*, [http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_31935102\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_201185_31935102_1_1_1_1,00.html)

- OIT. 2000. *Panorama Laboral 2000*, <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2000/>
- OIT. 2002. *Panorama Laboral 2002*, <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2002/index.html>
- PIECK, Enrique (coord.). 2001. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México DF, UIA/IM/UNICEF/CINTERFOR-OIT, RET y CONALEP.
- SAAVEDRA, Jaime y Juan CHACALTANA. 2001. *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*, Lima, GRADE.
- SAAVEDRA, Jaime. 2003. "Labour Markets during the 1990s", en Pedro-Pablo KUCZYNSKI y John WILLIAMSON (eds.), *After the Washington Consensus*, Washington DC, Institute for International Economics.
- SAMANIEGO, Norma. 2002. *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- SELAMÉ, Teresita. 1999. *Emprendimiento juvenil*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de la Juventud, [www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro275/](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro275/)
- TOURAINÉ, Alain *et al.* 1988. *¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras*, Madrid, Tecnos, UNESCO.
- UNDESA. 2004. *World Youth Report 2003*, Nueva York, Naciones Unidas.
- WELLER, Jürgen. 2003. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- YAMADA, Gustavo. 1996. *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.