

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE  
EMPRESARIOS PARA ACTUAR COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA LA  
GENERACIÓN DE MEDIOS DE VIDA DE POBLACIONES VULNERABLES.  
ANÁLISIS COMPARATIVO DE CASOS: PROGRAMA EMPRENDE SEGURO  
ECUADOR Y PERÚ DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
(OIT)**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social con mención en  
Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo que presenta:

**Luisana Coromoto Morales Liendo**

Asesora:

**Patricia Rosa Fernández Castillo**

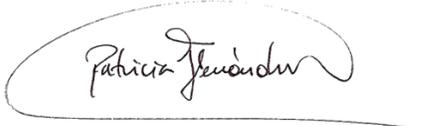
Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, **Fernández Castillo, Patricia Rosa**, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulado “ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE EMPRENDIMIENTOS PARA ACTUAR COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GENERACIÓN DE MEDIOS DE VIDA DE POBLACIONES VULNERABLES. ANÁLISIS COMPARATIVO DE CASOS: PROGRAMA EMPRENDE SEGURO ECUADOR Y PERÚ DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)”, de la autora Morales Liendo, Luisana Coromoto, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 09/01/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

San Miguel, 06 de marzo del 2023.

Apellidos y nombres de la asesora: Fernández Castillo, Patricia Rosa	
DNI: 09583673	Firma 
ORCID: 0000-0001-9494-2266	

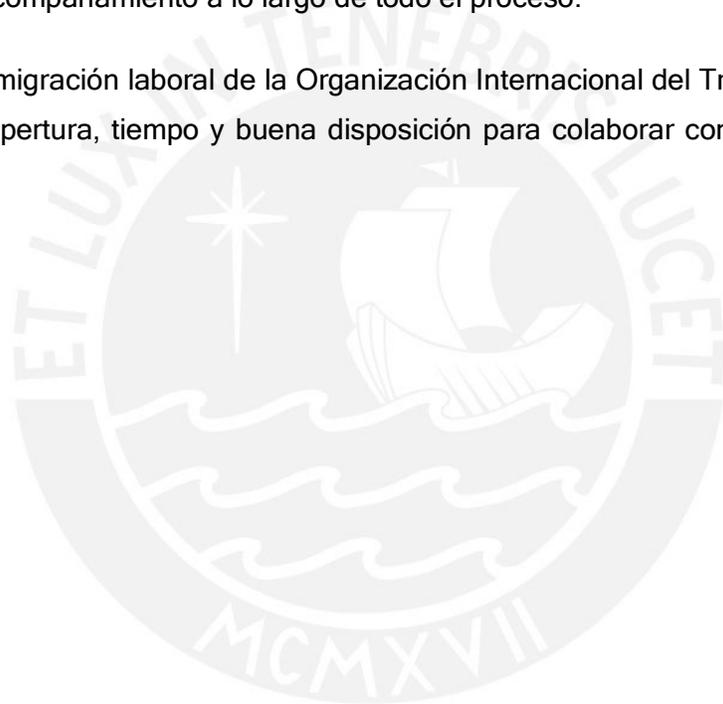
## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios por permitirme hacer esta investigación.

A mi familia por su apoyo constante.

A la profesora Patricia Fernández Castillo, por su asesoría, ánimo, paciencia y acompañamiento a lo largo de todo el proceso.

Al equipo de migración laboral de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por su apertura, tiempo y buena disposición para colaborar con esta investigación.



## RESUMEN

En el contexto de la reducción del empleo dependiente formal como resultado de la desaceleración económica mundial, la presente investigación se enfoca en el análisis de la promoción de emprendimientos, como instrumento de política para la generación de ingresos de poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral.

Es así que, la investigación tiene como objetivo proponer recomendaciones para la implementación de programas y políticas públicas alternativas a la generación de empleo dependiente, que contribuyan con la estabilización económica de poblaciones con mayores brechas de acceso al mercado de trabajo por medios tradicionales de inserción.

Se analiza el programa Emprende Seguro de Ecuador y Perú de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El programa Emprende Seguro fue implementado en el periodo de marzo de 2020 a febrero de 2021, y estuvo focalizado en la promoción de emprendimientos de nacionales (ecuatorianos y peruanos) vulnerables y de refugiados y migrantes.

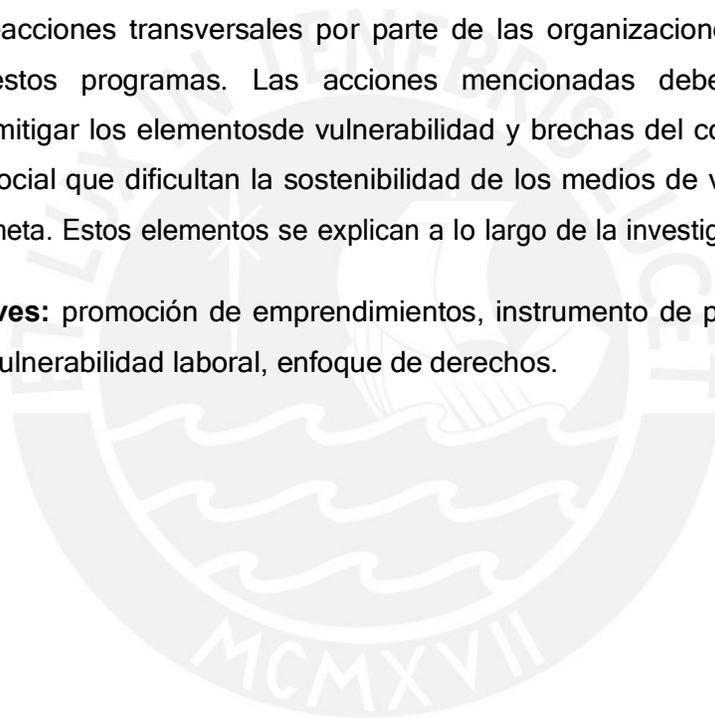
En el caso de Perú, Emprende Seguro fue ejecutado en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En el caso de Ecuador fue implementado en coordinación con las Agencias de Desarrollo Económico Local, adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados.

A lo largo de esta investigación, se evalúan las fortalezas y brechas del modelo de intervención del programa Emprende Seguro. También se evalúan los elementos normativos y de contexto diferenciados por cada país de intervención que incidieron sobre su implementación.

Este análisis ha demostrado que los emprendimientos son una alternativa eficiente de generación de ingresos para poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral, ya que han contribuido con la superación del umbral de recesión económica extrema en el que se encontraban antes de iniciar sus emprendimientos.

Sin embargo, la sostenibilidad de los efectos inmediatos del modelo sobre los ingresos de sus egresados requiere de la intervención de elementos de contexto y de acciones transversales por parte de las organizaciones que promueven estos programas. Las acciones mencionadas deberán ir orientadas a mitigar los elementos de vulnerabilidad y brechas del contexto normativo y social que dificultan la sostenibilidad de los medios de vida de su población meta. Estos elementos se explican a lo largo de la investigación.

**Palabras claves:** promoción de emprendimientos, instrumento de política, población en vulnerabilidad laboral, enfoque de derechos.



## **ABSTRACT**

In the framework of the reduction of formal dependent employment because of the global economic slowdown, this research is focused on the analysis of the entrepreneurship promotion model as a potential policy instrument for the generation of jobs with decent work conditions for populations in labor vulnerability situation. The foregoing with the objective of proposing recommendations for the implementation of alternative programs and public policies to promote economic sustainability for populations with difficulties to access to the labor market by traditional mechanism, such as: applications for job vacancies and transition through selection processes.

To this end, the research is focused on the analysis of the International Labour Organization (ILO) "Emprende Seguro Program." The Program was implemented in Ecuador and Peru between March 2020- February 2021 and it was focused on the promotion of entrepreneurships of vulnerable nationals (Ecuadorians and Peruvians) and refugees and migrants. In Peru, Emprende Seguro was executed in conjunction with the Ministry of Labor and Employment Promotion (MTPE). In Ecuador, it was implemented in collaboration with the Local Economic Development Agencies, affiliated to the Decentralized Autonomous Governments.

Throughout this research, the strengths, and gaps of Emprende Seguro to contribute to the economic sustainability of the graduates, as well as the normative and contextual elements by country that contributed to this insertion have been analyzed. This analysis has shown that the Entrepreneurship Promotion model is an efficient alternative for income generation for populations in a context of labor vulnerability since it has allowed them to get out of the threshold of economic recession in which they found themselves before starting their entrepreneurship.

However, the sustainability of the immediate effects of the model on graduates' incomes requires the intervention on contextual elements by promoting organizations that could help to mitigate elements of vulnerability and gaps in the regulatory and social context. Those elements will be explained throughout this research.

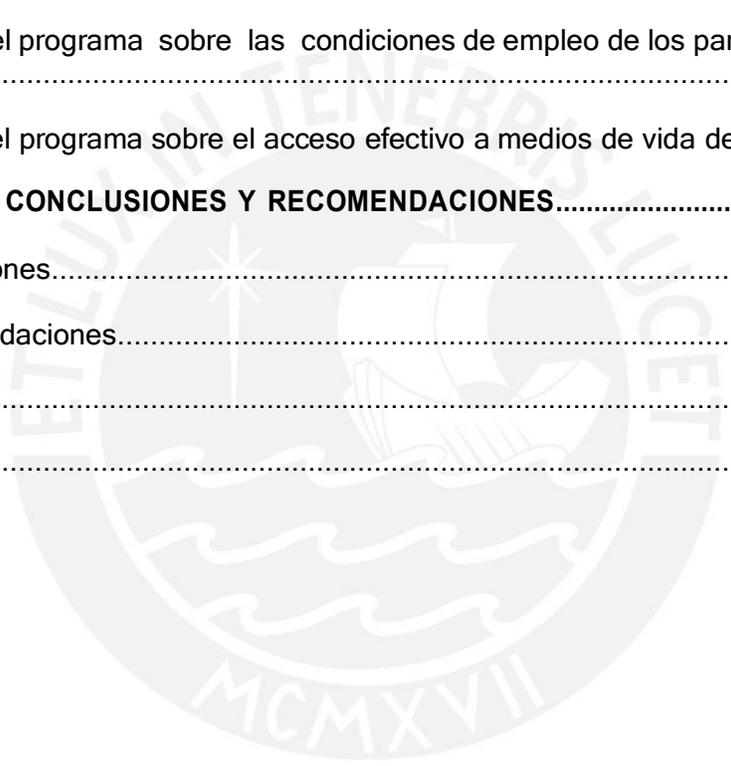
**Keywords:** entrepreneurship promotion, policy instrument, population in labor vulnerability



## Tabla de contenidos

Agradecimientos .....	3
Resumen.....	4
Abstract.....	6
Introducción .....	11
<b>PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>11</b>
Planteamiento del problema .....	16
Preguntas de investigación .....	18
Objetivos de la investigación .....	20
Justificación .....	22
<b>CAPÍTULO I. MARCO CONTEXTUAL .....</b>	<b>24</b>
1.1. Contexto social .....	24
1.2. Descripción de la intervención .....	33
1.3. Marco normativo internacional y nacional .....	41
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>47</b>
2.1. Emprendimiento y medios de vida, un acercamiento teórico.....	47
2.2. Definiciones conceptuales.....	56
<b>SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS .....</b>	<b>62</b>
<b>CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>62</b>
3.1. Estrategia metodológica.....	62
3.2. Diseño muestral.....	63
3.3. Variables de la investigación .....	64
3.4. Instrumentos de recolección.....	65
<b>CAPÍTULO IV HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>67</b>
4.1. Factores vinculados al contexto político y normativo de los países de implementación que	

contribuyeron u obstaculizaron la consecución de resultados .....	68
4.2. Factores del diseño metodológico y de implementación de los programas que contribuyeron u obstaculizaron el logro de resultados .....	76
4.3. Factores de vulnerabilidad de los participantes del programa emprende seguro ecuador y Perú sobre los resultados del modelo de intervención .....	84
4.4. Incidencia de los factores de vulnerabilidad de la población meta sobre la capacidad del programa para contribuir a la generación y sostenibilidad de los medios de vida .....	90
4.5. Contribución de las herramientas ofrecidas por el programa a la mejora de las capacidades de la población meta para generar y mantener sus medios de vida .....	97
4.6. Efectos del programa sobre las condiciones de empleo de los participantes del programa.....	106
4.7. Efectos del programa sobre el acceso efectivo a medios de vida de los participantes .	111
<b>CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>121</b>
5.1. Conclusiones.....	121
5.2. Recomendaciones.....	135
Referencias.....	141
Anexos.....	149



## LISTA DE GRÁFICOS

Figura 1.....	24
Figura 2.....	26
Figura 3.....	27
Figura 4.....	28
Figura 5.....	44
Figura 6.....	51
Figura 7.....	80
Figura 8.....	91
Figura 9.....	92
Figura 10.....	98
Figura 11.....	99
Figura 12.....	107
Figura 13.....	108
Figura 14.....	109
Figura 15.....	112
Figura 16.....	113
Figura 17.....	114
Figura 18.....	115
Figura 19.....	117

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1.....	34
Tabla 2.....	38
Tabla 3.....	64

## **PRIMERA PARTE: MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

Las condiciones de empleo e ingreso han estado históricamente vinculadas a la erradicación de la pobreza. Desde los enfoques tradicionales, el ingreso per cápita se situaba como indicador central para medir las variaciones en los niveles de pobreza. Por otro lado, en las teorizaciones contemporáneas, tales como el enfoque multidimensional de la pobreza, las condiciones inadecuadas de empleo e ingresos son consideradas como privaciones no monetarias. De acuerdo con este enfoque, al estar presentes estas privaciones, la integración socioeconómica plena y suficiente del individuo se ve obstruida.

Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sitúan al trabajo decente para todos y todas (ODS 8) como un medio para la superación de la pobreza y para el alcance de un crecimiento económico y social sostenible e inclusivo. Para ello, deben promoverse “políticas de desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos con trabajo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación”. (Naciones Unidas, 2021)

En la región latinoamericana, la implementación del ODS 8 se da en un marco condicionado por una baja porcentual en la generación de empleo asalariado formal y de aumento, por sexto año consecutivo, de la tasa de empleo por cuenta propia. Solo para 2018, el trabajo por cuenta propia se expandió en un 3.0 %, esto que significa que contribuyó a un 49 % del número de ocupados en la región (CEPAL, 2019). Mientras que, para 2021 el trabajo asalariado mostró un crecimiento interanual del 8.9 %, en comparación con un 22.8 % para el caso del trabajo por cuenta propia. (CEPAL, 2021)

Como respuesta a esta crisis del trabajo dependiente formal y la pérdida de empleos generados por la pandemia, particularmente marcada para el caso de las poblaciones en contexto de vulnerabilidad insertadas en sectores informales de la economía, han surgido iniciativas desde los Estados y de la Cooperación Internacional. Tal es el caso del programa Emprende Seguro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implementado entre marzo 2020 y febrero 2021 en Ecuador y Perú y que tuvo como objetivo el contribuir a la recuperación de Medios de Vida de migrantes, refugiados y nacionales (peruanos y ecuatorianos) vulnerables.

El programa Emprende Seguro fue implementado entre marzo de 2020 a febrero 2021 en Ecuador y Perú. Tuvo el apoyo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) para el caso de Perú. En Ecuador, tuvo como aliado a las agencias de desarrollo económico local vinculadas a los gobiernos autónomos descentralizados.

El programa Emprende Seguro estuvo focalizado en el fortalecimiento de emprendimientos como estrategia para promover medios alternativos al trabajo dependiente formal para la generación de ingresos. De forma más concreta, tanto en Perú como en Ecuador, el programa tuvo como objetivo central contribuir a la estabilización económica de alrededor de 900 nacionales (peruanos y ecuatorianos) vulnerables y refugiados que contaban con emprendimientos en fase inicial de desarrollo y cuyos ingresos se vieron impactados por la pandemia.

En Perú se alcanzó alrededor de 749 emprendedores que residen en Lima Metropolitana. Mientras, en el caso de Ecuador, tuvo como público meta a 358 nacionales, refugiados y migrantes en Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Santo Domingo.

El programa estuvo fundamentado en un enfoque integral de cierre de brechas para poblaciones vulnerables que se dividió en tres componentes principales, que fueron complementados con servicios transversales de soporte para la

mitigación de vulnerabilidades.

El primer componente estuvo enfocado en el fortalecimiento de una cultura financiera, a través de capacitaciones en educación financiera. En el caso de Perú, dentro de este componente, se incorporó también el acceso a productos de ahorro y microcréditos para poblaciones vulnerables gestionados por la organización no gubernamental (ONG) Alternativa.

El segundo componente estuvo focalizado en el fortalecimiento de negocios. Este componente comprendió la formación en gestión empresarial, la elaboración de planes de negocio y mejora empresarial bajo la metodología Inicie y Mejore Su Negocio (IMESUN) de la OIT. A la vez, contempló la entrega de capital semilla, soporte para la formalización y acompañamiento para la implementación de planes de negocio o mejora empresarial, según el tamaño del emprendimiento. En Ecuador el segundo componente se vio complementado con la facilitación del acceso a los participantes a mecanismos virtuales y presenciales de comercialización de productos y espacios de *coworking*.

El tercer componente fomentó la mejora de los conocimientos en seguridad y salud en el trabajo (SST), a partir del desarrollo de mapas de riesgo y protocolos de bioseguridad para mitigar los riesgos identificados. Este tercer componente incluyó también sesiones para el fortalecimiento de habilidades blandas, liderazgo y de soporte emocional para las personas que tuvieran necesidad de este servicio; este servicio fue brindado en ambos países.

Por último, el programa Emprende Seguro contempló de forma transversal a los componentes descritos, servicios orientados a la mitigación de factores de vulnerabilidad de la población meta. En el caso de Perú, se entregaron bonos de protección social para los participantes más vulnerables. En Ecuador, se otorgaron bonos de conectividad.

El modelo de intervención del programa Emprende Seguro fue utilizado para alcanzar a dos públicos meta diferenciados (nacionales y extranjeros: refugiados y migrantes) y en dos países con contextos normativos e institucionales distintos (Ecuador y Perú). Por ello, la presente investigación busca establecer una relación comparativa entre los efectos diferenciados que el programa tuvo sobre las poblaciones meta con las que trabajó. También analizará la incidencia de los elementos normativos, institucionales y de contexto de ambos países sobre la implementación y resultados del programa.

La presente investigación ahonda en las fortalezas y brechas del modelo de intervención del programa Emprende Seguro para contribuir con la generación de Medios de Vida (ingresos) sostenibles de poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral con condiciones adecuadas de empleo. Con base en ello, se plantea proponer recomendaciones para su fortalecimiento y mejora a fin de que pueda actuar como un modelo alternativo de política al empleo dependiente para poblaciones vulnerables que garanticen condiciones adecuadas de empleo bajo un enfoque de derechos humanos.

Para ello, la investigación se fundamenta en un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Por medio del abordaje cuantitativo, se busca obtener información sobre el acceso efectivo y suficiencia de los medios de vida que han generado los participantes.

Mientras que, a través del abordaje cualitativo, se pretenderá profundizar en: brechas y fortalezas del modelo desde la perspectiva de los funcionarios vinculados al programa, socios implementadores e instituciones aliadas. También se ahondará en la valoración de los participantes sobre sus condición de ingreso, habilidades y herramientas adquiridas en el programa, así como su suficiencia para hacer sostenibles los medios económicos generados.

La investigación se divide en un primer capítulo enfocado en identificar el problema de investigación, presentar los objetivos y dar una primera mirada al contexto social y normativo en el que se desenvuelve la problemática analizada.

Un segundo capítulo que abordará el marco teórico conceptual, las investigaciones y trabajos previos vinculadas al objeto de investigación y los conceptos clave para su abordaje.

El tercer capítulo presentará la estrategia metodológica de la investigación, y en el cuarto capítulo se presenta el análisis e interpretación de resultados en relación con la capacidad actual de impacto del modelo de promoción de emprendimientos del Programa Emprende Seguro sobre los Medios de Vida de su población meta, así como brechas y fortalezas para lograrlo y para maximizar este impacto, y, sobre todo, su sostenibilidad en el tiempo.

Por último, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## 1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La promoción de intervenciones pertinentes para la generación de empleo de poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral ha sido históricamente un reto para las políticas públicas. Este reto se agudiza en el marco de la desaceleración económica mundial y el impacto de la pandemia sobre la capacidad del mercado para generar nuevos empleos.

Como respuesta a esta crisis del trabajo dependiente formal y la pérdida de empleos generados por la pandemia, particularmente marcada para el caso de las poblaciones en contexto de vulnerabilidad insertadas en sectores informales de la economía, han surgido iniciativas desde los Estados y de la Cooperación Internacional. Tal es el caso del programa *Emprende Seguro* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implementado entre marzo 2020 y febrero 2021 en Ecuador y Perú y que tuvo como objetivo el contribuir a la recuperación de Medios de Vida de migrantes, refugiados y nacionales (peruanos y ecuatorianos) vulnerables.

Esta tendencia a la promoción del emprendimiento se ve reforzada con el incremento de las tasas de actividad emprendedora en Perú y Ecuador, los cuales se sitúan como el quinto y primer país, respectivamente, con mayor Actividad Emprendedora Temprana (TEA) de 47 países encuestados (Babson College et al, 2018). De acuerdo con el Monitor Global de Emprendimiento para Ecuador y Perú, en 2019 esta tendencia solo tenía perspectivas de aumento con un 39.7% de nacionales de Ecuador y 35.5% de Perú con intenciones de emprender en los próximos 3 años.

Sin embargo, según el Monitor Global de Emprendimiento (GEM) para Ecuador y Perú aun cuando la TEA resulta alta en ambos países se espera que solo 37 de 100 emprendimientos lleguen a la fase de consolidación y,

por tanto, genere ingresos suficientes para transformarse en un medio de vida sostenible. Es decir, en una “actividad generadora de ingresos que produce un retorno de la inversión suficiente para financiar la inversión adicional necesaria para continuar dicha actividad”. (Monitor Global de Emprendimiento, 2018).

Esta realidad es particularmente crítica para aquellos emprendedores con perfil de vulnerabilidad en el cual se enmarca una gran parte de los emprendedores no solo en Perú y Ecuador sino en Latinoamérica. Principalmente desde que la mayor proporción de emprendimientos en la región son impulsados por individuos sin acceso a ingresos que recurren al emprendimiento como una alternativa económica, aun cuando tienen vulnerabilidades adicionales generadas por el bajo poder adquisitivo, limitaciones de redes y capital al iniciar su emprendimiento. (GEM 2021).

Esta situación se torna más crítica cuando vemos que el trabajo independiente se encuentra categorizado de acuerdo con la OIT, junto con los trabajadores familiares no remunerados, en la categoría de “empleo vulnerable” por su alta propensión a desarrollarse sin garantía de estándares de trabajo decente.

Aun así, se ha visto en tiempos recientes la institucionalización de la promoción de emprendimientos como mecanismo de política pública para la inserción de poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral. Esto se ha evidenciado con el caso del programa *Emprende Seguro*, así como programas tales como “*Remesas I y Remesas II*” implementado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, o el “*Programa Integra*” implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador.

En esta línea, el abordar las políticas de promoción de emprendimiento desde una perspectiva de gerencia social pretende realizar un análisis de este modelo de intervención que permita identificar tanto las fortalezas, como

los elementos a mejorar del modelo para mitigar el riesgo de que pueda perpetuar e incrementar la inestabilidad de ingresos y vulnerabilidad de su población meta, así como generar una doble vulneración para esta población.

En este marco, esta investigación tiene el objetivo de contribuir con la generación de conocimiento sobre su potencial como alternativa de inserción, desde la perspectiva de las políticas públicas y la gerencia social. Para ello la tesis se enfoca en el análisis de un programa de promoción de emprendimientos que fue implementado en dos países y, por tanto, en contextos diferenciados. Este es el caso del programa Emprende Seguro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para el análisis del modelo de promoción de emprendimientos utilizado por el programa Emprende Seguro, la presente investigación toma como base las siguientes preguntas y objetivos:

### **1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

#### **PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN**

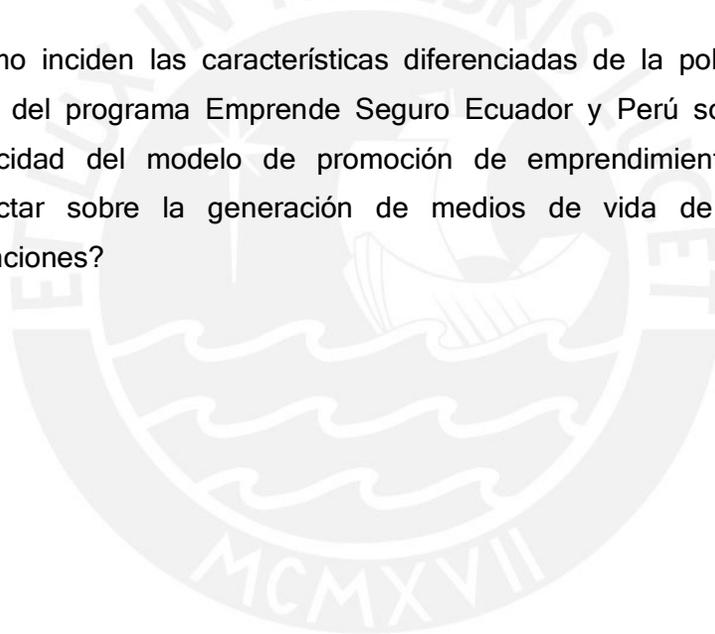
- ¿Qué factores inciden sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos para actuar como política para la generación de medios de vida de poblaciones en condición de vulnerabilidad laboral de acuerdo con la experiencia de los programas Emprende Seguro implementados en Ecuador y Perú?

#### **PREGUNTAS ESPECÍFICAS DE INVESTIGACIÓN**

- ¿Qué factores externos vinculados al contexto político y normativo de los países de implementación contribuyeron u obstaculizaron la

consecución de resultados del programa Emprende Seguro sobre la generación de medios de vida de sus poblaciones meta?

- ¿Qué factores del diseño metodológico e implementación del programa en estudio contribuyeron u obstaculizaron los resultados obtenidos por el modelo de promoción de emprendimientos?
- ¿Qué efectos ha tenido el modelo de intervención del programa Emprende Seguro sobre la generación de medios de vida alineado con estándares adecuados de trabajo de su población meta?
- ¿Cómo inciden las características diferenciadas de la población meta del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos de impactar sobre la generación de medios de vida de estas poblaciones?



## **1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### ***OBJETIVO GENERAL***

El objetivo general es analizar los factores que inciden sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos para actuar como instrumento de política para la generación de medios de vida para poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral, de acuerdo con la experiencia del programa *Emprende Seguro Ecuador y Perú*, implementados en el periodo marzo 2020 - febrero 2021. Se proponen recomendaciones que contribuyan a la mejora de la posibilidad de impacto del modelo sobre las poblaciones meta, por medio del análisis de los factores de contexto, diseño e implementación del programa *Emprende Seguro en Ecuador y Perú* que incidieron en sus resultados.

### ***OBJETIVOS ESPECÍFICOS***

- Señalar los factores externos vinculados al contexto país contribuyeron u obstaculizaron la consecución de resultados sobre la generación de medios de vida alineados con estándares adecuados de trabajo para las poblaciones meta.
- Identificar los factores del diseño metodológico e implementación del programa en estudio que contribuyeron u obstaculizaron los resultados obtenidos por parte del modelo de promoción de emprendimientos, sobre la generación de medios de vida alineada con estándares adecuados de trabajo para sus poblaciones meta.
- Examinar la incidencia de las características de los distintos públicos

meta del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimiento de impactar sobre la generación de medios de vida con estándares adecuados de trabajo de estas.

- Comparar los efectos del modelo de promoción de emprendimiento sobre la generación de medios de bajo de la población meta del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú.



## 1.5. JUSTIFICACIÓN

Las iniciativas de promoción de emprendimiento han pasado a ser un tema de interés de las políticas públicas y la gerencia social por tres razones. La primera vinculada al número de personas que han venido optando por el trabajo por cuenta propia como una alternativa de generación de ingresos.

En segundo lugar, dada la reciente institucionalización de la promoción de emprendimientos como mecanismo de política pública para la inserción de poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral o con dificultades de acceso a oportunidades laborales, que les permitan mejorar sus condiciones de vida; principalmente a causa de carencias de “activos” para su inserción, tales como: conocimientos, acceso a certificación de habilidades, acceso a capital y asistencia, entre otros. (CEPAL, 2019)

Para ejemplificar, desde el lado del Estado peruano, nos encontramos con Programas como “Jóvenes en la Informalidad” y “Emprende con Remesas I y II” promovidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En el caso de Ecuador, tenemos el programa “Ser y Emprender” promovido por el Ministerio de Producción Ecuatoriano. Los programas mencionados están ambos enmarcados en las estrategias y políticas para la generación de empleo digno y productivo de Ecuador y Perú.

En el caso de Perú, el Estado peruano contempla la promoción de emprendimientos dentro del objetivo prioritario 3 de la Política Nacional de Empleo Decente. En este marco, insta a entes públicos y privados a trabajar en pro de “la mejora de las capacidades en gestión empresarial de pequeños emprendimientos y la promoción de acceso a fuentes de financiamiento a unidades productivas o emprendimientos en etapa inicial” (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2021). Mientras que, en el caso de Ecuador, encontramos que el “Plan del Buen Vivir 2017-2021” hace referencia a la promoción de emprendimientos como pilar para la inserción de poblaciones

con dificultades para la inserción en el mercado laboral.

En el marco de la réplica de este modelo de intervención, tenemos como tercera razón: la necesidad de realizar un análisis desde la Gerencia Social, que permita mitigar el riesgo de que, en vez de transformarse en una opción de inserción sostenible para las personas en contexto de vulnerabilidad laboral, pase a perpetuar e incrementar la inestabilidad de ingresos y vulnerabilidad de su población meta.

Es así que, con el objetivo de contribuir con la generación de conocimiento sobre su potencial como alternativa de inserción, desde la perspectiva de las políticas públicas y la Gerencia Social, la presente investigación estará enfocada en el análisis de un programa de promoción de emprendimientos que fue implementado en dos países y por tanto en contextos diferenciados, tal como lo es el programa Emprende Seguro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De igual forma, la investigación se plantea como una oportunidad para identificar fortalezas y brechas y generar recomendaciones a considerar para el diseño de futuras intervenciones bajo este modelo, que partan de una visión integral de derechos. Esta óptica permitirá impulsar programas y políticas públicas de medios de vida y de promoción de emprendimientos que prevengan la doble vulneración de las poblaciones meta y contribuyan no solo al cierre de brechas económicas, sino a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones meta.

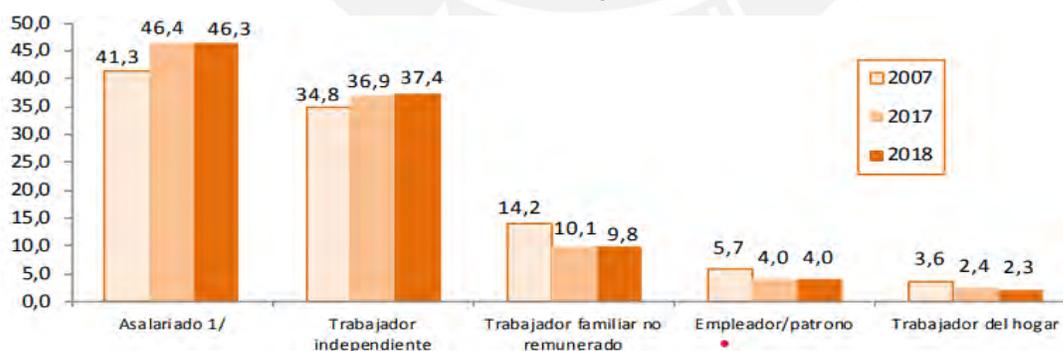
## CAPÍTULO I. MARCO CONTEXTUAL

### 1.1. CONTEXTO SOCIAL

En los últimos años, en el marco de la desaceleración del empleo generalizado, se ha evidenciado una reducción del trabajo asalariado formal de más de 0,5 puntos porcentuales. Por el contrario, se ha evidenciado un aumento de 0,4 puntos porcentuales en el trabajo por cuenta propia, solo entre 2018 y 2019 (CEPAL, 2018).

En el caso de Perú, es posible evidenciar esta tendencia cuando analizamos la composición de la población ocupada. Mientras que la tasa de asalariados se ha mantenido constante en el periodo 2007-2018, el trabajo independiente ha experimentado un aumento de 2.6 puntos porcentuales en el periodo mencionado. Ello se observa en el siguiente gráfico.

**Figura 1**  
Población ocupada según situación de empleo



1/ Incluye empleado y obrero.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2019

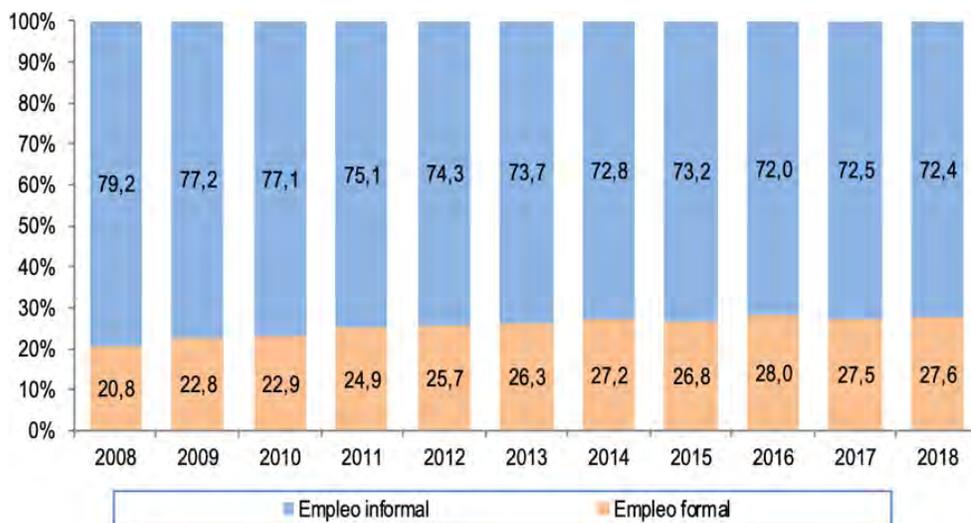
El tránsito del empleo dependiente al empleo por cuenta propia de baja cualificación que se refleja en el gráfico anterior estuvo altamente influenciado por dos factores. Un primer factor está vinculado a la pérdida de puestos de trabajos asalariados, con una reducción de 39.6% de la población ocupada para 2019, lo que equivale alrededor de 6.7 millones de personas que salieron del mercado laboral (OIT 2020).

Un segundo factor está vinculado a un alto nivel de informalidad, con un 72.7% de la población ocupada que se encontraba en la informalidad (OIT 2020). Esta cifra se traduce en 7 de 10 peruanos que trabajan en condiciones de informalidad laboral y en más de 8 mil trabajadores asalariados, independientes y familiares no remunerados que, a pesar de estar ocupados, se encuentran fuera del alcance de la legislación laboral peruana (INEI 2019).

La tendencia a la informalidad laboral ha tenido un fuerte impacto en la profundización de la condición de vulnerabilidad de aquellas personas en los estratos sociales y económicos más bajos, es decir, aquellos que se encuentran dentro del primer quintil poblacional y de los cuales el 97.1% tiene empleos informales. Este porcentaje disminuye a 43.9% para las personas ubicadas en el quinto (V) quintil poblacional (INEI 2019).

La tendencia descrita se ha sostenido en los últimos diez años, en los cuales, si bien se evidenció un leve aumento de la formalidad laboral, esta no ha llegado a alcanzar más del 28% de la población, como se observa en el siguiente gráfico:

**Figura 2**  
Tasa de empleo formal e informal, 2008-2018 (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2019

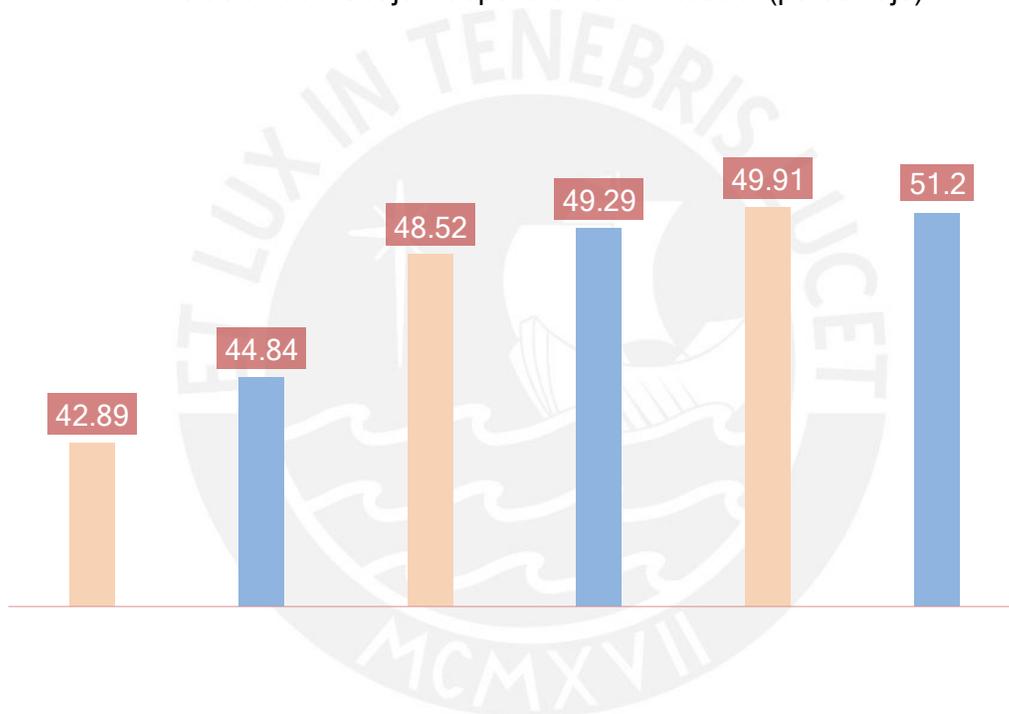
La situación de inserción en condiciones de informalidad de poblaciones socioeconómicamente vulnerables se intensificó en el marco de la pandemia con un 65% de hogares peruanos. Es decir 6 de cada 10 hogares registraba estar en vulnerabilidad y 1 de cada 3 peruanos perdió su empleo durante la pandemia (IPSOS,2020).

Inclusive antes de la pandemia, un 53% de los trabajadores independientes peruanos reportaba la necesidad económica como principal motivo para iniciar esta actividad. Mientras, un 4.2% afirma no haber podido encontrar un trabajo dependiente para cubrir estas necesidades económicas. Ello refuerza la afirmación de que el trabajo independiente se plantea como una opción frente al déficit y precarización de las condiciones de trabajo del trabajo dependiente formal. (Universidad Antonio Ruiz de Montoya 2019).

De igual forma, en Ecuador, es posible observar una tendencia similar al pasar el porcentaje de trabajadores independientes de 48.5% en 2016 a 51.2% en 2019 (Banco Mundial 2020). Ello se observa en el siguiente gráfico:

**Figura 3**

Evolución del trabajo independiente en Ecuador (porcentaje)



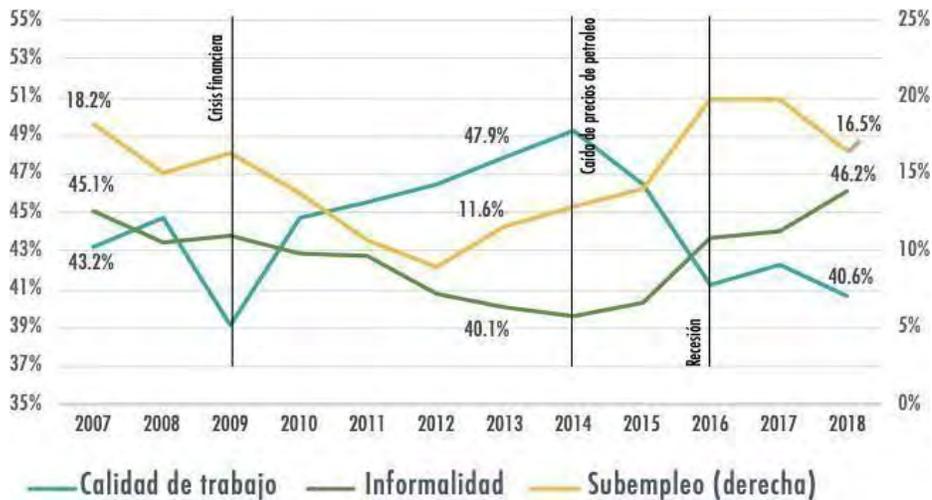
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2019)

El aumento de la inserción de la población nacional como trabajadores independientes también se da para el caso de Ecuador, en un contexto donde un 48.4% de la población ocupada se encuentra en la informalidad y apenas un 32.6 % de la población cuenta con un empleo con condiciones adecuadas (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2021). Esta tendencia a la caída de la calidad del empleo dependiente y al aumento de la

informalidad y subempleo se ha sostenido desde el 2014, como se observa a continuación:

**Figura 4**

Situación de empleo en Ecuador (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas Ecuatoriano - INEC (2020)

A las coyunturas laborales de los países mencionados, se añade el reciente fenómeno migratorio de personas de nacionalidad venezolana. Este fenómeno ha derivado en el desplazamiento de más de 5 millones de personas en los últimos dos años y su impacto ha sido especialmente notorio en países como Perú y Ecuador, ya que estos países se ubican como el segundo y quinto país con mayor recepción de migrantes y refugiados venezolanos. Perú ha acogido alrededor de 1.3 millones de refugiados y migrantes y Ecuador cuenta con alrededor de 513 mil refugiados y migrantes venezolanos en su territorio para 2021 (Plataforma de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2021)

La población refugiada y migrante es, en su mayoría, joven. Un 72% se encuentra entre los 18 y 42 años y se suma a los mercados laborales nacionales en condiciones alineadas con las descritas arriba para la población nacional. En el caso del Perú, para 2019 un 93.5% de los migrantes y refugiados venezolanos se encontraban ocupados. Sin embargo, el 88.5% estaba ocupado en condiciones de informalidad laboral y un 91% de ellos percibía un monto igual o menor al salario mínimo. Este monto no reflejaba la cantidad de horas trabajadas (INEI 2019).

Un 87.6% de los refugiados y migrantes que se encuentran en el Perú reportan necesidades no cubiertas, principalmente vinculadas a asistencia médica, regularización migratoria, acceso a vivienda y alimentos. Entre aquellos que reportan tener necesidades básicas no cubiertas, un 97.8% indica que no ha podido acceder a mecanismos institucionales de soporte para su cobertura (INEI 2019).

De acuerdo con el Monitoreo de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la vulnerabilidad económica de la población venezolana en Perú se ha intensificado en el marco de la pandemia. Principalmente, se debe a la pérdida de medios de vida: reducción de salarios y aumento de los niveles de desempleo.

En esta línea, alrededor del 86% de las personas entrevistadas por ACNUR informaron estar desempleadas o trabajar en condiciones inadecuadas de empleo: trabajos informales o ventas ambulantes. Mientras, el 56% de las familias afirmó que su ingreso diario era inferior a USD 7 (aproximadamente s/ 30), monto con el que esperaban cubrir las necesidades de un promedio de cuatro miembros por grupo familiar.

De igual forma, la data publicada por ACNUR señala que un 21% de los entrevistados afirmó que, para afrontar necesidades económicas, ha recurrido a mecanismos extremos, como el trabajo sexual, el trabajo infantil, la mendicidad en las calles o la recogida de sobras de comida en la basura.

Los resultados también mostraron situaciones de vulnerabilidad críticas, tales como un fuerte deterioro de la seguridad alimentaria. Un 61% de la población entrevistada informó que solo tenía acceso a dos o menos comidas al día. Un 49% de los encuestados afirmó estar en riesgo de desalojo debido a dificultades para pagar la renta (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2021).

El impacto económico de la pandemia en la población venezolana estuvo condicionado a que, a pesar de contar un 57.1% de esta población con educación técnica o universitaria, la mayor parte está insertada en sectores con alta informalidad, que se vieron fuertemente afectados por la pandemia, tales como el sector de comercio y servicios.

Más aún cuando dentro de estos sectores la población refugiada y migrante está concentrada mayormente en oficios de baja cualificación, no alineados con su formación académica y mayormente vinculados a servicios directos de atención al cliente que se vieron detenidos por la pandemia. Entre estos oficios se encuentran cocineros, ayudantes de cocina, meseros, camarero y vendedores.

La concentración de la población venezolana en los sectores de comercio y servicios ha derivado en una fuerte presión sobre la economía, al ser estos sectores donde también se inserta la población nacional: un 18.8% de la población peruana está insertada en el sector de comercio y un 24.0% en el sector de servicios. Esta concentración resulta aún más evidente en Lima Metropolitana, donde se ubica el 86.6% de la población migrante y refugiada venezolana (INEI 2019).

En esta línea, al igual que la población nacional, la situación migrante y refugiada se ha visto en la necesidad de orientarse hacia el empleo independiente como una alternativa de subsistencia ante la precarización de las condiciones laborales del empleo dependiente formal. La tasa de venezolanos que trabajan como independientes pasó solo entre 2018 y 2019

de 20% a 38%, principalmente por el aumento de la presencia de esta población en el comercio informal, como vendedores ambulantes (82%) (Universidad Antonio Ruiz de Montoya 2019).

Sin embargo, el ejercicio de la actividad independiente por parte de la población refugiada y migrante ha estado marcado por dificultades de acceso a capacitación y servicios financieros para el impulso de emprendimientos, así como brechas para la formalización (CARE 2019). Esto se da por el desconocimiento sobre cómo elaborar un plan de negocio y formalizar su emprendimiento, reportado por 79% de las emprendedoras encuestadas. Estas brechas de conocimiento están vinculadas a dos razones principales.

La primera razón es que la población refugiada y migrante desconoce los mecanismos institucionales del Perú para el acceso a servicios de desarrollo empresarial y formalización. La segunda causa es que la mayoría ha hecho su tránsito del empleo dependiente formal al ejercicio como independiente por la necesidad de generar ingresos; aun cuando no contaban con experiencia previa como emprendedores en su país de origen.

La totalidad de personas encuestadas por CARE reporta haber impulsado su negocio con ayuda de familiares y amigos (26.8%), prestamistas (6.7%) o instituciones cristianas (6.7%). Ninguno de los encuestados consiguió acceder a servicios financieros ofrecidos por una entidad bancaria por “no contar con las garantías y situación jurídica necesaria para obtener créditos de bancos o instituciones microfinancieras” (CARE 2019).

En el caso de Ecuador, si bien inicialmente se posicionó como un país de tránsito de migrantes y refugiados venezolanos y no de destino, para 2019 esta tendencia se vio modificada: para este año un 94.1% de migrantes y refugiados tenían la intención de asentarse en Ecuador. (Organización Internacional para las Migraciones 2019). En la actualidad la población migrante y refugiada representa el 2.4% de la población en edad de trabajar (PET) del país (Banco Mundial 2020).

Entre la población venezolana en Ecuador, el 88% reporta que trabajaba sin contrato laboral (en condiciones de informalidad). El 68% reportaba ganar menos del salario mínimo aun cumpliendo sobre horas de trabajo y tan solo el 13% estaba afiliado a algún seguro de salud (Banco Mundial 2020).

Estas brechas de acceso a servicios están, a su vez, condicionadas por las limitaciones para el acceso a mecanismos de regularización de la población migrante en Ecuador, que derivan en un 53.9% de los migrantes y refugiados en Ecuador que están en estado irregular para 2019 y mayormente insertados en el mercado informal. Esta situación de trabajo en condiciones de informalidad se profundiza especialmente en el caso de los trabajadores independientes.

Sin embargo, a diferencia del caso peruano, la inserción de esta población en sectores de alta informalidad no ha implicado una presión significativa sobre el mercado laboral ecuatoriano general, pero sí plantea un reto para la población nacional ecuatoriana joven con bajo nivel de cualificación. En especial en aquellas ciudades donde se concentra más del 52% de los migrantes y refugiados venezolanos, a saber, Quito, Guayaquil, Manta, Santo Domingo de los Tsáchilas y Manta (Banco Mundial 2020).

Tal como indicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aquellos trabajadores más afectados por la pérdida de empleo generada por la pandemia serían, principalmente, los trabajadores independientes y dependientes en sectores informales de la economía, donde, como vemos, se ubica la mayor parte de la población nacional, migrante y refugiada de Perú y Ecuador. La pandemia ha tenido un fuerte impacto en la sostenibilidad de los ingresos generados por las personas nacionales, refugiadas y migrantes en ambos países de análisis.

En el caso de Perú, esta vulnerabilidad es más profunda entre los peruanos dentro del primer quintil poblacional y la población refugiada y migrante.

Mientras, en el caso de Ecuador, el grupo que presenta mayor vulnerabilidad laboral está formado por los jóvenes ecuatorianos con bajo nivel de cualificación, quienes ven mayores limitaciones para su inserción en el mercado laboral bajo condiciones de trabajo decente y por la población refugiada y migrante que cuenta con importantes brechas de acceso al mercado laboral.

## 1.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

En el contexto descrito, la OIT dio inicio, en el año 2019, a la implementación del proyecto subregional de migración laboral para Ecuador y Perú, financiado por USAID y gestionado por el equipo de migración laboral de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Esta entidad es la encargada de la supervisión de las operaciones regulares de la OIT dentro de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

La Oficina de la OIT para los Países Andinos desarrolla su labor dentro de los países mencionados, en el marco del mandato de la OIT de promover el trabajo decente y justicia social para todos y todas. Ello incluye grupos en particular vulnerabilidad, tales como trabajadores migrantes. La OIT cumple su mandato a través de un enfoque tripartito que implica la articulación y diálogo social con sus tres mandantes:

- 1) **Organizaciones de empleadores:** asociaciones empresariales y sector empleador en los países donde interviene la OIT
- 2) **Organizaciones de trabajadores:** sindicatos nacionales y asociaciones que trabajan en pro de los derechos de los trabajadores y grupos laboralmente vulnerados.
- 3) **Estado:** por medio de los ministerios de trabajo de los diferentes países donde se desenvuelve la acción de la OIT. Sin embargo,

también abarca a todas las demás contrapartes del ejecutivo nacional a nivel central y entes descentralizados del Estado.

En línea con su mandato, la OIT en Perú planteó el proyecto “Integración económica de refugiados, migrantes y nacionales vulnerables en Ecuador y Perú bajo condiciones de trabajo decente”. Este proyecto estuvo inicialmente conformado por tres (3) componentes de intervención que, en el caso de Perú, se implementarían en Arequipa, Cusco, Lima, Piura y Trujillo. Mientras, en Ecuador, el proyecto se ejecutaría en Cuenca, Manta y Santo Domingo. Los objetivos y ejes de trabajo del proyecto inicialmente fueron los siguientes:

**Tabla 1**

Objetivos de la intervención de OIT

EJE	DESCRIPCIÓN GENERAL
<p>Eje 1: promoción de la inserción económica de refugiados y migrantes a través del empleo y emprendimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de estudios de mercado para la identificación de oportunidades de inserción económica de la población meta.</li> <li>• Ejecución de rutas de empleo, que faciliten el acceso a servicios de capacitación e intermediación laboral de la población meta.</li> <li>• Ejecución de rutas de emprendimiento que contemplen capacitación bajo las metodologías de gestión empresarial de OIT y el acceso de refugiados y migrantes a servicios financieros y de desarrollo empresarial.</li> </ul>

<p>Eje 2: Fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo de Ecuador y Perú</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Upgrade</i> el proceso técnico e informático de intermediación laboral, a través de asistencia técnica al Ministerio de Trabajo en Perú y la Red Socio Empleo en Ecuador</li> <li>• Análisis de brechas normativas e institucionales de acceso de la población meta a servicios de empleo y el sistema de seguridad social</li> </ul>
<p>Eje 3: fortalecimiento de organizaciones de empleadores y trabajadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación a organizaciones de empleadores y trabajadores en estándares de contratación equitativa y trabajo decente</li> <li>• Espacios tripartitos de trabajo para incidencia sobre las brechas normativas e institucionales para la inserción laboral de la población meta</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en documentos de trabajo de la OIT, 2021

De acuerdo con lo planteado por los coordinadores nacionales de proyecto en las entrevistas a funcionarios, estos tres ejes de trabajo se implementarían entre el 01 de noviembre de 2019 y marzo de 2022. Sin embargo, la reorientación de la agenda pública hacia la atención y gestión de la pandemia, así como la profundización de la vulnerabilidad económica de la población meta como resultado de la COVID-19, planteó la necesidad de adaptar la estrategia de intervención hacia una respuesta de emergencia en el marco del nuevo contexto.

Como respuesta al nuevo contexto, desde las coordinaciones nacionales de proyecto para Ecuador y Perú, se presentó en 2020 una propuesta para la reorientación de fondos hacia la implementación de un programa de emprendimientos. Así surgió el programa Emprende Seguro, cuyo objetivo fue contribuir a la recuperación de medios de vida de trabajadores y trabajadoras independientes, nacionales y extranjeros, afectados por el impacto socioeconómico del COVID-19.

En el caso de Perú, la implementación de la primera fase abarcó Lima Metropolitana, donde se concentra más de un 80% de la población venezolana en Perú. En el caso de Ecuador, el programa Emprende Seguro cubrió Quito, Guayaquil, Cuenca, Mantay Santo Domingo. En cuanto al perfil de los participantes del programa Emprende Seguro, tanto en Ecuador como en Perú, el programa estuvo focalizado en nacionales, refugiados y migrantes con emprendimientos formales o informales de un año a tres años de funcionamiento, que no hubiesen sido beneficiario de subsidios económicos otorgados por el Estado en el marco de la pandemia.

Así mismo, se priorizó a postulantes que, dentro de su grupo familiar, tuviesen personas con alguna condición especial o que haya sufrido alguna afectación por el COVID-19. Se priorizó de igual forma a emprendimientos liderados por mujeres jefas de hogar. Como resultado de estos criterios de

focalización, los participantes en el programa fueron en su mayoría mujeres jefes de familia, tanto extranjeras como nacionales.

En el caso de Perú, de 749 participantes un 77.5% eran mujeres y, entre ellas, un 59% eran jefas de familia. Un 59% de los participantes eran de nacionalidad venezolana y un 41%, de nacionalidad peruana.

En cuanto al perfil de los emprendimientos de Emprender Seguro Perú, un 68% de los participantes contaban con un emprendimiento en marcha, en su mayoría informal (73%) y que operaba de forma ambulante o en el hogar del emprendedor (76%).

Los emprendimientos que participaron en el programa para el caso de Perú estaban en los siguientes rubros: gastronomía (33%), textil (33%), belleza y peluquería (8%) y otros rubros diversos (33%) con frecuencias menores al 1%. Mientras, en Ecuador, de 358 participantes, un 83 % de los participantes eran mujeres jefas de familia. Sobre la nacionalidad: el 50.9 % venezolanas y 44 % ecuatorianas, en su mayoría con educación superior (43 %) y que residían principalmente en: Manta (23 %), Santo Domingo (21 %), Quito (21 %), Guayaquil (18 %) y Cuenca (17 %).

Con respecto a los perfiles de los emprendimientos que ingresaron al programa, al igual que para el caso peruano, la mayoría eran emprendimientos informales ambulantes o administrados desde los domicilios de los emprendedores, a pesar de tener en su mayoría entre 1 a 3 años de funcionamiento. Para ambos países, el programa estuvo conformado por los siguientes componentes y actividades:

**Tabla 2**

Componentes de intervención del programa Emprende Seguro

<b>Componente 1: mejora del acceso a recursos básicos y desarrollo de una cultura financiera</b>	
1.1	Transferencias monetarias para gastos de subsistencia
1.2	Conformación de Grupos Asociativos de Ahorro y Crédito (GAC)
1.3	Cursos virtuales de capacitación en educación financiera
<b>Componente 2: generación y fortalecimiento de negocios y articulación con servicios financieros</b>	
2.1	Formación virtual en gestión empresarial con la metodología IMESUN
2.2	Entrega de capital semilla y coaching durante la implementación del plan de negocio
2.3	Soporte para la formalización de negocios e inclusión financiera de los participantes
2.4	Habilitación de espacios de comercialización y <i>coworking</i> para emprendedores (Ecuador)
<b>Componente 3: promoción de condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo</b>	
3.1	Capacitaciones en seguridad y salud en el trabajo bajo metodología SCORE
3.2	Asistencia técnica para la elaboración de protocolos de bioseguridad
3.3	Sesiones de soporte emocional para el manejo del estrés y el desarrollo de habilidades blandas

Fuente: elaboración propia con base en documentos de trabajo de la OIT, 2021

Como se muestra en la tabla anterior, el programa Emprende Seguro estuvo

conformado por tres componentes:

- El primer componente fue de fortalecimiento de una “cultura financiera”, que, tanto para Ecuador como para Perú, abarcó la capacitación en educación financiera de los participantes y el otorgamiento de bonos de protección social para aquellos más vulnerables. En el caso de Perú, dentro de este componente, se incluyó adicionalmente la conformación de grupos de ahorro y crédito para el acceso de los participantes a microcréditos, con tasas de interés adaptadas a sus emprendimientos. Los grupos de ahorro y crédito fueron implementados en conjunto con la ONG Alternativa, que cuenta con más de 20 años de experiencia en la gestión de microcréditos para personas en contexto de vulnerabilidad laboral.
- Un segundo componente estuvo focalizado en el fortalecimiento empresarial de los participantes, que abarcó capacitaciones en gestión empresarial bajo la metodología Inicie y Mejore Su Negocio (IMESUN) de la OIT. Las capacitaciones estuvieron guiadas por un Máster *Trainer* certificado por personal de la OIT en Ginebra y fueron realizadas bajo una modalidad virtual.

La capacitación IMESUN abarcó la elaboración de planes de negocio o mejora empresarial según el caso, análisis de mercado para mejorar capacidad de venta de los emprendedores, así como acompañamiento para la implementación de los planes de mejora empresarial de cada uno de los emprendimientos. Por otro lado, durante esta fase, también se realizó la entrega de capital semilla, y se brindó soporte a los participantes para la formalización a través de asesoría para el trámite de Registro Único de Contribuyente (RUC), licencia de funcionamiento y registro de empresas.

- Un tercer componente estuvo focalizado en la mejora de los

conocimientos y gestión de riesgos de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), a partir del desarrollo de mapas de riesgo y protocolos de bioseguridad y el fortalecimiento de habilidades blandas y liderazgo, así como sesiones de soporte emocional para las personas que tuvieran necesidad de ello.

Este último servicio de atención psicoemocional se incorporó debido a la alta afectación de la salud mental reportada durante la pandemia. Según el reporte del Ministerio de la Salud, para finales de 2021, solo en los primeros nueve meses de 2021 se recibieron más de 93,475 llamadas para atención en temas de salud mental.

Ello coincide con reportes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2021, que señalan que, como efecto de la pandemia, la prevalencia mundial de ansiedad y depresión aumentó en un 25%. El riesgo de prevalencia de afectaciones a la salud mental aumentó en aquellas personas en condición de vulnerabilidad y que registraron afectaciones en el marco de la pandemia.

En el caso de Ecuador, se incorporó adicionalmente la activación de mecanismos adicionales de soporte a los emprendedores, con bonos de conectividad para evitar la pérdida de las sesiones de capacitación por problemas o limitaciones de conexión. A la vez, se incorporó el acceso a mecanismos de comercialización virtuales y presenciales, tales como: la plataforma Marketplace y la habilitación de espacios de coworking para los emprendedores.

De acuerdo con lo indicado por la Coordinadora Subregional de Proyectos de Migración Laboral de la OIT, el programa Emprende Seguro fue implementado bajo una modalidad de proyecto de cooperación internacional. Es decir, fue un proyecto implementado por organismos internacionales junto con el Estado y otros actores nacionales. Así mismo, su implementación estuvo marcada por

un presupuesto limitado que debía ejecutarse dentro de un periodo de tiempo específico acordado entre las partes y los financistas del proyecto.

El programa Emprende Seguro se implementó de forma asociativa con organizaciones no gubernamentales (ONG) que dirigieron la implementación enterreno bajo la supervisión de OIT. En el caso de Perú, se contó con la ONG Alternativa como socio implementador del programa. En el caso de Ecuador, la ejecución fue liderada por la ONG Fudela.

### **1.3. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL**

Desde la revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), vemos como el ODS ocho (8) posiciona a las políticas de soporte al “emprendimiento, la creatividad y la innovación”, así como de “fomento de la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas”, como un medio para alcanzarla inclusión económica de los más vulnerables.

Esta idea se ve reforzada en instrumentos internacionales que, pese a no ser vinculantes, actúan como un referente para los Estados y orientan la elaboración de políticas a nivel nacional; un ejemplo de ello es Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formal. Por medio de esta Recomendación, la OIT insta a los Estados a “incorporar la promoción de emprendimientos, pequeñas y medianas empresas, en sus marcos integrados de políticas para la lucha contra la pobreza y la transición a la economía formal”, a través de la generación de sistemas financieros inclusivos y marcos normativos que faciliten el tránsito hacia la formalidad de estas iniciativas empresariales.

De igual forma, el Marco Multilateral para las Migraciones de OIT lanzado en 2007, menciona la necesidad de generar incentivos para la puesta en marcha de iniciativas empresariales como medio de inserción de la población migrante dentro de los países de destino. Esto último se encuentra alineado con la Declaración de Nueva York de 2016, donde se plantea el emprendimiento como un medio para reforzar el vínculo entre la respuesta humanitaria y de desarrollo; así como para promover la resiliencia de poblaciones vulnerables, incluyendo refugiados y migrantes.

Más recientemente el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2020 promovido por la Plataforma Regional de Respuesta, bajo el cual se ha desarrollado y articulado la implementación del programa Emprende Seguro a analizar, resalta como necesidad prioritaria “la promoción del acceso a medios de vida y trabajo decente a través de la promoción de microemprendimientos, como mecanismo para la integración de la población migrante en los países de acogida”.

A su vez, si miramos los marcos normativos nacionales vemos que la incorporación de la promoción de emprendimientos ha venido adquiriendo cada vez una mayor relevancia. En el caso peruano, el Plan Bicentenario 2021 en su eje estratégico 4 vinculado a la “Economía, la competitividad y el empleo”, incluye dentro de sus objetivos la promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Mientras que la Ley N° 28015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE), reafirma la responsabilidad del Estado de “promover un entorno favorable para la creación, formalización, desarrollo de las MYPE y nuevos emprendimientos”. Esta Ley resalta entre los roles esperados del ejercicio de la responsabilidad del Estado: el fomento de los emprendimientos a través de “la intervención en aquellas actividades en las que resulte necesario complementar las acciones que lleva a cabo el sector privado”.

Lo establecido por la N° 28015 viene a ser complementado por las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, teniendo que la política número cuatro (4) vinculada a la promoción de emprendimientos, está orientada a “desarrollar e incrementar las capacidades emprendedoras de la población en edad de trabajar e impulsar sus emprendimientos en un marco de inclusión social y competitividad”.

De forma más y de manera más concreta, la política 4.1 (pág. 76), señala acciones específicas a desarrollar por el Estado para promover el emprendimiento y auto empleo con estándares adecuados de formalidad y empleo. Tales como:

1. Promover la incorporación de los trabajadores independientes a seguros de salud y pensiones.
2. Desarrollar y promover mecanismos para la formalización de los trabajadores y las trabajadoras autoempleados o para la creación de su micro o pequeña empresa.
3. Promover servicios de desarrollo empresarial y asistencia técnica orientados a mejorar los emprendimientos del autoempleo productivo y crear su micro o pequeña empresa.
4. Articular y promover instrumentos y medios de financiamiento, incluyendo las remesas de migrantes, negocios orientados a los emprendimientos de autoempleo productivo, y formación de empresas formales.

Lo mencionado en su conjunto, nos da una idea de la orientación de la acción del Estado en materia de promoción de emprendimiento, cuyo rol estará focalizado en cerrar las brechas a nivel de “funciones de apoyo” para el emprendimiento, que no son cubiertas por el sector empresarial y velar por el ejercicio de la actividad independiente bajo condiciones adecuadas de

empleo y formalidad.

Por otro lado, si observamos el marco normativo vinculado a la inserción laboral de la población extranjera en el Perú, tenemos que el Decreto Supremo N°1350 y N° 007- 2017-IN respectivamente, reafirman el derecho de los extranjeros a trabajar y acceder a oportunidades dentro del mercado laboral, en igualdad de condiciones que la población nacional.

A su vez, la Política Nacional Migratoria 2017-2021 vela por la integración de la población extranjera en el Perú, como se evidencia a continuación:



Extraído de: Política Nacional Migratoria 2017-2021, Ministerio de Relaciones Exteriores

Específicamente en el lineamiento tres (3) de su objetivo específico cinco (5), focalizado en la integración de extranjeros en el Perú, la Política Nacional Migratoria reafirma la necesidad de aprovechar las capacidades de la población migrante calificada, a través de empleo, auto empleo y emprendimiento; a fin de que “cooperen con el desarrollo y la integración nacional”.

Es así que, la Política Nacional Migratoria viene a situar a la población extranjera como un potencial activo que puede contribuir al desarrollo económico del país. En este marco, al ser el único instrumento existente a nivel de política que profundiza en la integración de la población extranjera en el Perú, todas las iniciativas y programas de migración y refugio a nivel nacional se desarrollan bajo sus lineamientos.

Es posible evidenciar que el tema migratorio es una temática de reciente desarrollo a nivel de políticas públicas. Es por ello que, los objetivos de la Política Nacional están focalizados en su mayoría en peruanos retornantes y peruanos en el extranjero; aquellos vinculados a población extranjera en el Perú, no cuentan con planes operativos de ejecución, como si observaremos en el caso de Ecuador.

En Ecuador, la promoción de emprendimientos está también priorizada dentro de las políticas públicas de inserción laboral. En 2020 ha sido promulgada la Ley Orgánica de Emprendimientos e Innovación y su Reglamento Ley; estos instrumentos han facilitado la creación de un marco para la promoción de la actividad emprendedora, a través de: el establecimiento de lineamientos base de acción, la designación de responsables a nivel de las instituciones del Estado y la creación del Consejo Nacional para el Emprendimiento y la Innovación.

El Consejo Nacional para el Emprendimiento y la Innovación tiene como función formular y acompañar la ejecución de la Estrategia Nacional de Emprendimiento, Innovación y Competitividad, así como de políticas y proyectos vinculados, que promuevan: el acceso a créditos, promoción de una cultura de emprendimiento, el fortalecimiento de capacidades de aquellos involucrados en el emprendimiento y la innovación. La Ley Orgánica da un nivel de prioridad a la promoción de intervenciones de emprendimiento enmarcadas en la política que estén dirigidas a zonas rurales y grupos vulnerables tales como migrantes.

Por otro lado, en lo vinculado al emprendimiento como instrumento de política para la inserción de la población extranjera en el mercado laboral nacional, nos encontramos la Ley Orgánica de Movilidad Humana que reafirma el derecho al trabajo de los extranjeros, en condiciones de igualdad que los nacionales. Así mismo, a partir de la articulación entre los Ministerios de Movilidad Humana, del Interior y de Inclusión Económica y Social, se han definido:

- a) **Plan de Movilidad Humana.** Este instrumento identifica como una necesidad prioritaria la integración económica de la población refugiada y migrante y apunta a la actividad empresarial como un mecanismo de integración. En este marco, el Plan de Movilidad Humana, destaca la promoción de la “actividad microempresarial que permitan el desarrollo y manejo de emprendimientos” como una eje prioritario de intervención.
- b) **Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador.** Este instrumento contempla estrategias y acciones específicas de respuesta para la integración de la población venezolana en tránsito y conintención de permanencia dentro del territorio ecuatoriano. A la vez que contempla como acción prioritaria la coordinación interinstitucional para que “personas en situación de movilidad humana tengan acceso a empleo, seguridad social y oportunidades de desarrollar emprendimientos productivos”.

## **CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO**

### **2.1. Emprendimiento y Medios de Vida, un acercamiento teórico.**

#### **Emprendimiento.**

De con el Monitor Global de Emprendimiento (GEM, 2019, el emprendimiento es “cualquier actividad, incluido el autoempleo, que genere un negocio o promueva la expansión de uno ya existente” (GEM, 2019). Por su parte, Borjas de Xena afirma que el emprendimiento se refiere a la creación y desarrollo “de una actividad económica, que combina la aceptación de nuevos riesgos con la creatividad y la innovación dentro de una organización nueva o ya existente” (Borjas de Xena, 2012)

Es así que el concepto de emprendimiento resulta amplio, pues es posible abarcar dentro del mismo cualquier actividad económica de nueva, o que, a través de la innovación, permita introducir mejoras a lo ya existente. En esta línea, si nos referimos a los primeros autores que profundizaron en el concepto de emprendimiento, algunos intentaron delimitar el alcance del emprendimiento. Por ejemplo, Schumpeter (1934) citado por Mérola se refiere al emprendedor como “un innovador que implementa el cambio dentro de los mercados”, a través de lo siguiente:

- La introducción de un nuevo bien o método de producción.
- La apertura de un nuevo nicho de mercado.
- El desarrollo de nuevas fuentes de oferta.
- El impulso de una nueva organización.

Si bien esta visión de emprendimiento aún resulta amplia, parece ser la que más se acerca a una delimitación del alcance del término “emprendimiento”, que se distingue del autoempleo por el factor vinculado a la “novedad” e

“innovación” que caracteriza la actividad emprendedora. Se puede entender que todo emprendedores autoempleado, entendiéndose como autoempleo “la puesta en marcha de una actividad productiva o profesional de forma autónoma e individual” (Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo 2012). Sin embargo, no todo autoempleo es emprendimiento (Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo 2012).

Partiendo de este marco, la presente investigación entiende como “promoción de emprendimientos” a toda intervención orientada a brindar soporte e incentivos para el desarrollo de cualquier actividad económica que introduzca nuevos productos o bienes en el mercado a través de la innovación.

Por otro lado, si profundizamos en las teorizaciones sobre emprendimiento desde el punto de vista de la política social, tenemos que, en los enfoques más tradicionales de las políticas públicas, el emprendimiento era percibido como un resultado de la interacción de los actores del mercado.

En este intercambio, la intervención del Estado debía darse solo para minimizar potenciales externalidades negativas que pudiesen afectar la dinámica regular de intercambio de bienes y servicios entre productores y oferentes. Por tanto, la acción del Estado y de la política pública no estaba focalizada en el fomento empresarial a través de la creación de estímulos al emprendedor, sino en la dinamización del mercado (Li et al. 2015; Klepper 2015 citado por Carballo et al. 2017).

En esta línea, la visión del emprendimiento y el fomento de la actividad emprendedora desde el enfoque de las políticas públicas resulta una temática de reciente data. Según Ortega (2012) citado por Mérola (2017):

Los emprendedores no siempre fueron identificados o reconocidos como un problema público. Es decir, el proceso de problematización de la temática emprendedora a nivel y su reconstrucción social para convertirse en un problema público, y, por lo tanto, objeto de la política

pública, es un fenómeno complejo y relativamente reciente. (pág.21)

Así mismo, Velazco y Sainz citados por Mérola (2017) coinciden al mencionar lo siguiente:

La escasez de estudios y de argumentos, tanto a favor como en contra de la intervención pública en la promoción empresarial, avalan la necesidad de mejores y más evaluaciones generalizadas de estos programas (de fomento de la actividad emprendedora). Evaluaciones que, apoyen o no las intervenciones públicas para la creación de empresas, al menos aportarían un aprendizaje para la mejora continua en la aplicación de programas, la priorización de intervenciones en algunos sectores o colectivos y la optimización de los recursos públicos. (pág. 5)

Si se realiza una reconstrucción de la evolución histórica de la promoción de emprendimientos, desde su abordaje como una temática circunscrita al ámbito privado, hasta su problematización como un asunto de interés público, autores como Reynolds (1999) citado por Merola (2017) planteaban la necesidad de promover el tránsito de los gobiernos de “políticas para el desarrollo y mejora del clima empresarial, a políticas dirigidas al fomento de la promoción de emprendimiento, a través de la facilitación de herramientas a la población para identificar y desarrollar ideas de negocio” (pág. 24)

El fundamento de este cambio de visión es profundizado por Carballo et al. (2017), quien refiere a la relevancia ganada por el emprendimiento como promotor de:

- **Estímulo a la eficiencia:** se da a partir de la generación de competencia por medio de la dotación del mercado con una oferta dinámica y diversa de proveedores de bienes y servicios.
- **Innovación:** los emprendedores y empresas, ante la necesidad de diferenciarse yaumentar su eficiencia para ser competitivos en el mercado, implementan prácticas y métodos de trabajo comparativamente más modernos, que terminan extendiéndose al resto del mercado.

- **Generación de empleo:** la proporción del número de empleos creados por los emprendedores/empresas ha crecido significativamente a lo largo de los años. Reynolds (2004) citado por Carballo et al. (2017) reportó que, según estudios realizados en Estados Unidos, “la aceleración en la creación de nuevas empresas precede la generación de empleo”.

En esta línea, en los esfuerzos de maximizar el impacto potencial positivo que los emprendimientos podían tener sobre el mercado, se inició el tránsito de una visión meramente económica de la actividad emprendedora a una visión marcada por el enfoque sociológico de la actividad emprendedora. El enfoque sociológico profundiza en las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para el éxito de un emprendimiento y, por tanto, para potenciar el impacto positivo de la actividad empresarial sobre el mercado.

En este sentido Aldrich y Zimmer 1986 citado por Mérola 2017 nos hablan de que la conformación de nuevos negocios puede ser conceptualizada como “una combinación de una estructura de oportunidades y emprendedores motivados, con acceso a recursos”.

Del lado de la demanda, de acuerdo con el autor “las estructuras de oportunidad contemplan los recursos del entorno que inciden sobre el alcance del punto óptimo de equilibrio entre la oferta emprendedora (cantidad de emprendedores en el mercado) y la demanda emprendedora (oportunidades de negocio en el mercado)”.

En la línea anterior, el autor nos habla de que, para alcanzar este equilibrio entre oferta y demanda, no solo se requiere de las fuerzas del mercado, sino de la articulación de políticas públicas de desarrollo empresarial. Es así que, la promoción de la actividad emprendedora necesita no solo de estímulos al mercado, sino de incentivos directos, que permitan a los emprendedores conectar con oportunidades de desarrollo y crecimiento para aprovechar la estructura de oportunidades del entorno.

Merola (2017) menciona dos tipos de oportunidades que contribuyen a la mejora de las posibilidades de éxito de sus emprendimientos. El primer grupo son oportunidades económicas, educativas y de formación, ya que, de acuerdo con el autor, es a partir de ello que se construye capital social.

El segundo tipo de oportunidad es el acceso a factores de mercado, tales como recursos financieros, redes productivas, servicios y otros brindados o regulados por el aparato institucional del país donde se desarrolla el emprendimiento. Estas últimas pueden estar condicionadas por las normas, regulaciones y políticas bajo las que se desenvuelve la actividad emprendedora. Lo anterior se refleja en el siguiente gráfico:

**Figura 6**  
Sistema de desarrollo emprendedor



Fuente: Kantis et al. (2004)

En este punto, se observan desafíos vinculados a los “rasgos estructurales más profundos del ecosistema que evidencian la necesidad de abordar la promoción de emprendimientos a nivel de política pública” (Kantis et al. 2004). Esta idea se ve reafirmada por Audrestch et al. (2000, 2001, 2004, 2007), quienes sostienen que la acción del Estado, y, por tanto, de las políticas públicas, tendrán un rol clave y una influencia directa sobre la

voluntad y potencial de éxito de los emprendedores emergentes.

Así, de acuerdo con Audrestch et al, 2007 citado por Mérola en el alcance del punto óptimo de equilibrio entre la oferta emprendedora (cantidad de emprendedores en el mercado) y la demanda emprendedora (oportunidades de negocio en el mercado) en un determinado territorio: “el equilibrio del déficit o un excedente de emprendedores en el sistema, reajuste de las fuerzas del mercado, puede realizarse no solo a través de las fuerzas del mercado, sino a través de la articulación de políticas públicas”.

Específicamente, de acuerdo con estos autores, el Estado y las instituciones nacionales tienen la oportunidad de contribuir con la optimización del impacto de los emprendimientos en la economía, a partir de la intervención en la mejora de las capacidades de los emprendedores. Sus intervenciones pueden estar focalizadas en los siguientes aspectos:

- a) **La estimulación de la demanda y la oferta emprendedora**, a través de políticas adecuadas de migración y desarrollo regional que permitan una mejor distribución de la población.
- b) **Mejora de la accesibilidad a recursos y habilidades para los emprendedores**, a partir de la flexibilización e incidencia sobre el acceso a ofertas de formación para el fortalecimiento de las habilidades emprendedoras de los individuos, así como a servicios financieros y de desarrollo empresarial.
- c) **Incidencia sobre la preferencia y toma de decisiones de los individuos** para iniciar y potenciar emprendimientos, desde la generación de un marco político y normativo favorable para la promoción de emprendimientos, a partir de la flexibilización de impuestos, otorgamiento de beneficios tributarios, beneficios de seguridad social para los emprendedores y la mejora para la accesibilidad a los mercados, entre otras.

Solimano et al (2013) coinciden al reafirmar la necesidad de crear un entorno favorable para que los emprendedores no solo provengan de las élites ricas, sino también de la clase media y sectores de bajos ingresos. Ello resulta particularmente importante en Latinoamérica, no solo desde una óptica del emprendedor como individuo, sino desde una mirada colectiva que visualice la potencial intervención del Estado para la promoción de emprendimientos, como un medio para contribuir al cierre de brechas socioeconómicas y la reducción de vulnerabilidad de las poblaciones en los estratos sociales más bajos. Principalmente, si consideramos que, en el contexto latinoamericano, los emprendimientos “por necesidad” impulsados por personas de la clase social media y baja, representan el 40% de los emprendimientos activos en la región (GEM 2021).

De igual forma, si tomamos el concepto de “emprendedores por necesidad”, dado por el GEM en 2021, la mayoría de los emprendimientos de la región son impulsados por individuos que, “al momento de tomar la decisión de poner en marcha una empresa, no contaban con una oportunidad de trabajo, y esta nueva actividad empresarial era su única opción de generar ingresos” (GEM 2021).

El emprendedor latinoamericano, dado su perfil de mayor vulnerabilidad, suele enfrentar mayores barreras para el acceso a oportunidades socioeconómicas y de acceso a redes, recursos y otros, que contribuyan con el tránsito de sus negocios de emprendimientos de subsistencia a negocios con un nivel de autosostenibilidad adecuada para transformarse en una fuente de ingreso estable para el emprendedor. Esta brecha se profundiza en el caso de colectivos con doble factor de vulnerabilidad, entre los cuales, como indica Guerrero (2008), se encuentran personas con discapacidad, minorías étnicas, refugiados y migrantes, jóvenes y mujeres en riesgo de exclusión entre otros (pág.8)

En el caso de la población refugiada y migrante, esta realidad resulta particularmente crítica. De acuerdo con Hou y Wang citado por Mancilla

(2013), esta población suele tener una tendencia mayor al autoempleo que los habitantes locales. Esta tendencia hacia el autoempleo está determinada por dificultades de acceso a los mercados laborales en los países de acogida, y a la flexibilidad de horarios que permite el emprendimiento, lo cual permite el equilibrio las responsabilidades familiares ante la ausencia de una red familiar y de apoyo en el país de acogida.

Sin embargo, a las dificultades regulares enfrentadas por los emprendedores a nivel de la región, se unen brechas de carácter cultural y legal del país al cual arriba el migrante. En especial, se da a nivel de las primeras fases del emprendimiento, en las que el migrante se encuentra en desventaja respecto al nacional por desconocimiento del entorno de negocios del país de llegada, así como de redes de contacto (Rajimany Tienda 2003, citado por Mancilla, 2013).

Si consideramos que el ejercicio de la actividad independiente se ha planteado como la única alternativa para la generación de ingresos de población nacional vulnerable, refugiada y migrante, se hace necesario avanzar hacia la formulación de políticas y proyectos sociales que partan del análisis de las necesidades y brechas de acceso a oportunidades de los diferentes grupos sociales que optan por el emprendimiento como una modalidad de inserción.

Ello tiene el objetivo de generar una oferta integral para el cierre de brechas que permitan la instalación de capacidades en la población meta, a fin de dar sostenibilidad a las iniciativas de autoempleo una vez finalizadas las intervenciones del Estado, y otros actores nacionales.

En esta línea Guerrero (2008) nos habla de que de acuerdo a las investigaciones que existen en la temática, para lograr que un proyecto dirigido a poblaciones vulnerables, no se quede a nivel de "política asistencialista" debe estar respaldado por "un sistema de asistencia técnica que cubra en especial el componente productivo, calidad, financiero, inserción a mercados

y comercialización de productos, tecnologías de la información y la comunicación TIC y desarrollo de formas asociativas gestión y articulación de proyecto.”

Perez, V (2012) coincide en que, para promover políticas sociales enfocada en el emprendimiento empresarial de poblaciones vulnerables, es necesario contar con un modelo de aplicación, que permita incorporar dentro de las intervenciones “elementos de sensibilización, formación y acompañamiento, que ayuden a disminuir la vulnerabilidad de la población meta, y a la superación efectiva de la pobreza”.

Así mismo el autor reflexiona sobre la necesidad de mirar las políticas sociales de promoción empresarial para poblaciones vulnerables desde una mirada de “prevenir, mitigar y superar las condiciones de vulnerabilidad”, pero que a su vez parta de un modelo que trascienda la mirada asistencialista. Para ello, el autor sugiere incorporar en este tipo de intervenciones, una lógica de corresponsabilidad que mire a la persona como “participante activo”. Esta visión de acuerdo con el autor permitirá reducir así la posibilidad que, una vez finalizada la intervención, las personas vuelvan a caer en una situación de pobreza.

Por último, Quintero, J (2018) nos habla de la necesidad de realizar una buena focalización que permita evaluar las condiciones psicosociales de la persona al momento de entrar al programa, desde que, de acuerdo con el autor las condiciones económicas y psicosociales de poblaciones vulnerables pueden tornar complejo el éxito de sus emprendimientos. De acuerdo con autor “lograr superar condiciones psicosociales complejas, puede incidir de forma positiva o negativa en la capacidad del individuo para generar las habilidades necesarias para impulsar emprendimientos exitosos, así como para desarrollar emprendimientos vinculados a proyectos de vida de largo plazo”.

Es así que, a pesar de que los tres autores analizaron programas de

promoción de emprendimientos implementados en tres contextos diferentes y con poblaciones metadiferentes, los tres coinciden en que los programas de promoción de emprendimiento para poblaciones vulnerables deben considerar elementos como: una adecuada focalización y la incorporación a nivel del diseño de servicios orientados a la mitigación de vulnerabilidades.

Sin embargo, los tres autores coinciden también en que, dentro del proceso de transversalizar el enfoque de cierre de brechas de vulnerabilidad, es necesario tener siempre presente la línea entre la mitigación de vulnerabilidades y el asistencialismo; siendo importante evitar que los servicios de mitigación de vulnerabilidad terminen derivando en un rol pasivo de receptor por parte de los participantes dentro del programa.

## **2.2. Definiciones conceptuales**

### **Poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral**

La presente investigación se focalizará en las iniciativas de promoción de emprendimientos de personas en contexto de vulnerabilidad laboral, entendidas como aquellas personas que, “a causa de las carencias de activos (conocimientos, habilidades, experiencia, acceso a capital, etc.), no tienen acceso a actividades y oportunidades laborales que les facilitarían los ingresos para mejorar significativamente sus condiciones de vida” (CEPAL, 2019).

De igual forma, Villacis (2015) define la vulnerabilidad laboral desde una perspectiva de derechos: se define la vulnerabilidad laboral como el incumplimiento de los derechos de los trabajadores; la precariedad de las condiciones del empleo a las que se enfrentan los individuos en sus respectivos mercados de trabajo. En América Latina, la noción de vulnerabilidad de los trabajadores se ha visto inmersa dentro de los problemas de pobreza y desigualdad que atraviesan cada uno de los países en el continente”.

Como se evidencia en ambos conceptos, las intervenciones de medios de

vida dirigidas a personas en vulnerabilidad laboral tienen un doble reto: facilitar el acceso al empleo y/o emprendimiento para sus poblaciones meta y asegurar que los medios de intervención no generen una doble vulneración en los públicos meta con los que se trabajan.

## **Medios de Vida**

A fin de entender el marco del análisis del modelo de promoción de emprendimientos como un instrumento de política para la generación de medios de vida, es necesario definir el término “medios de vida”. Tradicionalmente, este concepto se ha abordado desde un enfoque orientado a la facilitación del acceso a poblaciones vulnerables a bienes y servicios básicos para la subsistencia.

En esta línea, la CEPAL percibe los medios de vida como “mecanismos para la cobertura de necesidades básicas por parte de los hogares y de enfrentamiento de choques externos” (CEPAL, 2021).

La Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) define como medios de vida “aquellos medios que permiten a una persona ganarse el sustento” (IFRC 2008). Estos tres conceptos vinculan los “medios de vida” con la generación de ingresos para la cobertura de necesidades básicas, pero no establece criterios mínimos para determinar cuándo un ingreso puede ser considerado adecuado y suficiente como para ser considerado un medio de vida.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para 2017 ya hablaban de una definición diferente de medios de vida, al afirmar que “es un medio de vida sostenible, aquella actividad generadora de ingresos que produce un retorno positivo de la inversión suficiente para proporcionar ingresos y financiar la inversión adicional necesaria para continuar dicha actividad”.

El ACNUR y la OIT afirman que, en el ámbito de las políticas públicas, se considera una intervención de medios de vida aquella que es capaz no solo de proveer apoyo a la población de interés para la generación de ingresos, sino de garantizar que las poblaciones tengan las capacidades y medios para dar continuidad a la actividad de generación de ingresos, más allá del periodo de asistencia.

En ese sentido, Chambers y Conway (1991) citados por PNUD sostienen que un medio de vida “se compone de las capacidades, activos (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarias para vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede afrontar y recuperarse de rupturas y caídas bruscas, y mantener sus capacidades y activos, tanto en el presente como en el futuro, sin socavar la base de sus recursos naturales” (Chambers y Conway 1991). Los autores citados vinculan el concepto de medios de vida sostenibles con tres características clave:

1. **Las capacidades**, desde el punto de vista de la posesión por parte del individuo de los conocimientos y herramientas necesarias para generar medios de vida. De acuerdo con los autores, las capacidades no son solo un medio, sino un fin en sí mismo, pues la sostenibilidad de los medios de vida depende de las capacidades necesarias para mantenerlos a través del tiempo.
2. **La equidad**, a través de la contribución del medio de vida a la facilitación del acceso igualitario de estas poblaciones a oportunidades y derechos.
3. **La sostenibilidad**, referida a la continuidad tanto de los medios de vida, como de las capacidades y activos necesarios para la misma.

La presente investigación se focaliza en evaluar la posibilidad del modelo de promoción de emprendimientos para generar medios de vida sostenibles, partiendo de los tres criterios arriba explicados arriba.

### **Condiciones adecuadas de empleo**

El acceso a medios de vida no abarca solo la generación de ingresos, sino por el contrario, cubre toda actividad generadora de ingresos bajo condiciones adecuadas. Para ello se tomará como base la definición de trabajo decente de la OIT, entendido como toda aquella actividad generadora de ingresos que “dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades” (OIT, s/f). Esto es a través del cumplimiento con tres (3) condiciones claves:

- **Ingreso justo y alineado con la legislación nacional**, lo que implica un ingreso por encima del salario mínimo vital que permita cubrir las necesidades básicas de la persona y su grupo familiar.
- **Horas de trabajo alineadas con la legislación nacional**, siendo el estándar generalmente aceptado un máximo de 40 horas por semana, que se traducen en 8 horas por cinco días a la semana.
- **Acceso a protección social**, entendida no solo como acceso a Seguro de Salud, sino también al sistema de pensiones y beneficios sociales como compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y otros.
- **Equilibrio de la vida personal con el trabajo**, lo cual incluye el respeto al derecho de tomar licencias por maternidad remuneradas, vacaciones y díasno laborales remunerados para la cobertura de urgencias médicas y familiares.
- **Asociatividad y sindicalización**, a través de la promoción de la afiliación de los trabajadores a sindicatos existentes dentro de las organizaciones y la creación de asociaciones sindicales, en caso de

que no existan.

### **Diseño e implementación de programas**

Por otro lado, el análisis del programa Emprende Seguro partirá de la revisión de los aspectos de diseño e implementación del programa que incidieron sobre la capacidad de este para generar los efectos deseados en la población meta.

Para ello, se entenderá como diseño al resultado final a nivel formal de “la elaboración de una visión estratégica y labores de planificación programática y de recursos” (Velarde 2006), que actúa como base para la implementación posterior de programas y proyectos de desarrollo. A la vez que se entenderá como implementación al “proceso de aplicación de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado” (Velarde 2006).

Sin embargo, el análisis de la implementación se realizará desde una mirada dinámica de este proceso, que, como indica Velarde (2006), trascienda la mirada “mecanicista” de la implementación. Se analizará desde un punto de vista estratégico, que, “debe considerar la complejidad de las rutinas, actividades e interacciones que ponen y mantienen en marcha un programa social. Incluyendo los procesos de gestión de operaciones, control de gestión y desarrollo de capacidades como componentes del proceso de implementación” (Velarde 2006).

Esta concepción estratégica incorpora, dentro de la dimensión del “control de gestión”, el análisis de la interacción entre los proyectos de desarrollo y los factores externos. En este punto, los actores que interactúan e inciden sobre el proyecto pasan a tomar un rol relevante desde que el marco normativo e institucional puede actuar como un estímulo o una brecha para la consecución de los resultados de los proyectos sociales.

Se parte de la premisa de que “los actores involucrados en los proyectos

tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de tales valores e intereses, los operadores pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, regulaciones e incentivos que implica el funcionamiento de un programa” (Velarde 2006)

Con el objetivo de mantener bajo control los posibles factores que pueden incidir sobre la implementación de un programa social, es necesario que la misma sea abordada desde una visión estratégica que “supone tomar en consideración los diversos valores e intereses en juego, así como las interacciones y conflictos que ellos suscitan. A partir de ello, el gerente social puede actuar estratégicamente, hallando oportunidades para promover aquellos valores, intereses y actitudes que favorecen la creación de valor y controlar o reorientar los que van en sentido contrario” (Velarde 2006).

Esta última reflexión será relevante en el marco de la investigación. Al efectuarse el programa en dos países de intervención diferentes (Ecuador y Perú), uno de los valores diferenciales de la investigación será el análisis de la incidencia de las diferentes dinámicas, marcos normativos, políticos e institucionales en el diseño, implementación y resultados del proyecto.

## CAPÍTULO III

### DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1. Estrategia metodológica

La **estrategia metodológica** de la investigación tiene un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Por medio del abordaje cuantitativo, se busca obtener información sobre el acceso efectivo y suficiencia de los medios de vida que han generado los participantes.

Para ello se observan las variaciones en las condiciones de empleo e ingresos de los participantes antes y después de su paso por el programa. Por otro lado, a través del abordaje cualitativo, se profundiza en: la valoración de los participantes de sus condiciones de empleo, de las habilidades y herramientas que adquirieron los participantes a través del programa y su suficiencia para ayudarles a mantener sus medios de vida en el tiempo.

A la vez, se indagará en factores endógenos (diseño, marco organizacional, planes de implementación) y exógenos (marco normativo e institucional) al proyecto, que han favorecido u obstaculizado la contribución del modelo de intervención del programa a la mejora de los medios de vida de sus participantes.

Esto se analiza a partir de las valoraciones de los funcionarios de la OIT y socios del proyecto. En cuanto al método de análisis, la investigación apunta hacia la realización de un estudio de casos comparativo entre los programas implementados a nivel de Ecuador y Perú, con el objetivo de generar recomendaciones cuya aplicación sea válida en contextos diversos.

### 3.2. Diseño muestral

La **unidad de análisis** de la presente investigación serán los egresados del programa Emprende Seguro tanto en Ecuador, como en Perú. Las subunidades de análisis identificadas son los egresados, los funcionarios de OIT, Estado y sociedad civil vinculados a la implementación del programa. En esta línea, la población por analizar está dividida de la siguiente forma:

- **Población 1:** 700 egresados de nacionalidad ecuatoriana, peruana y venezolana, de género tanto femenino como masculino, que participaron en el programa Emprende Seguro de Perú (400) y Ecuador (300) y que residen en Lima Norte para el caso de Perú y Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Santo Domingo para Ecuador

**Muestra:** 47 egresados Emprende Seguro Ecuador y Perú.

- **Población 2:** funcionarios de la OIT vinculados al programa Emprende Seguro.

**Muestra:** coordinador subregional de proyecto, coordinadores nacionales de proyecto (1 por país) y asistentes técnicas (1 por país)

- **Población 3:** socios implementadores y contrapartes del programa Emprende Seguro

**Muestra:** un (1) funcionario de la ONG Fudela para el caso de Ecuador y un (1) funcionario de la ONG Alternativa, así como un (1) funcionario del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

La muestra se ha elegido a partir de un muestreo aleatorio simple no probabilístico.

### 3.3. Variables de la investigación

La investigación y, por tanto, los instrumentos de evaluación tienen como objetivo medir las siguientes variables:

**Tabla 3**  
Variables de investigación

Objetivo de Investigación	Variables
<p><b>Objetivo 1.</b> Identificar los factores de contexto país, diseño metodológico e implementación del programa en estudio que contribuyeron u obstaculizaron los resultados obtenidos por parte del modelo de promoción de emprendimientos, sobre la generación de medios de vida alineada con estándares adecuados de trabajo para sus poblaciones meta.</p>	<p><b>Variable 1:</b> factores vinculados al contexto normativo y político de intervención que incidieron sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos.</p> <p><b>Variable 2:</b> incidencia del diseño como modelo de proyecto y medios de implementación del programa Emprende Seguro sobre los resultados del programa.</p>
<p><b>Objetivo 2:</b> Examinar la incidencia de los factores de vulnerabilidad de los públicos meta del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimiento de impactar sobre la generación de medios de vida de estas.</p>	<p><b>Variable 1:</b> factores de vulnerabilidad de los egresados del programa que inciden sobre su acceso a medios de vida.</p>

Objetivos de investigación	Variables
<p><b>Objetivo 3:</b> analizar los efectos del modelo de promoción de emprendimiento sobre la generación de medios de vida alineado con estándares de trabajo decente de la población meta del programa Emprende Seguro de Ecuador y Perú</p>	<p><b>Variable 1:</b> contribución de las herramientas ofrecidas por el programa a la mejora de las capacidades de la población meta para acceder o generar medios de vida</p>
	<p><b>Variable 2:</b> condiciones laborales de acceso a medios de vida de los participantes del programa.</p>
	<p><b>Variable 3:</b> efectos del programa sobre el acceso efectivo a medios de vida de los beneficiarios.</p>

Fuente: elaboración propia, 2022

### 3.4. Instrumentos de recolección

La recopilación de la información base para el análisis se realiza a través de una encuesta a los egresados del programa, por medio de un formulario semi estructurado, así como entrevistas y *focus group* con funcionarios de OIT, instituciones del Estado y otras instituciones aliadas vinculadas al programa. Esto se espera que contribuya a profundizar en los factores a nivel interno y externo que incidieron sobre los resultados. A continuación, se detallan los instrumentos:

Técnica	Instrumento	Muestra
Encuesta	Cuestionario	47 egresados del programa Emprende Seguro en Ecuador y Perú.
Entrevistas semiestructuradas virtuales	Guía de entrevista	2 funcionarios del programa Emprende Seguro Perú 2 funcionarios del programa Emprende Seguro Ecuador 1 funcionario de instituciones aliadas y socios: 1 funcionario del MTPE Perú y 1 funcionario por cada socio Implementador
Grupos focales	Guía grupos focales	3 egresados de Emprende Seguro Ecuador 3 egresados Emprende Seguro Perú
Revisión documental	Matriz de revisión documentaria	Informes de monitoreo de la línea de base del proyecto Primer informe de evaluación del proyecto Encuestas del proyecto aplicadas a los participantes Documentos de planificación programa Emprende Seguro Ecuador y Perú

Fuente: Elaboración propia, 2022

## CAPÍTULO IV HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los resultados presentados en el siguiente capítulo están fundamentados en tres fuentes principales de información. La primera de ellas es la encuesta a egresados del programa Emprende Seguro. Esta encuesta fue contestada por 47 participantes, de los cuales 16 fueron participantes del programa Emprende Seguro en Ecuador y 31 del programa en Perú. A pesar de que la encuesta fue ampliamente difundida entre todos los egresados, 33 personas de aquellos que contestaron (71%) fueron venezolanos en Ecuador y Perú: 13 en Ecuador y 20 en Perú. Mientras que 14 fueron nacionales (29%): 3 ecuatorianos (6%) ecuatorianos y 11 peruanos (23%). 31 personas de aquellas que contestaron (66%), eran mujeres.

La segunda fuente han sido las entrevistas a funcionarios vinculados a la implementación del programa y socios claves para cada país. La tercera fuente han sido los *focus group* a egresados, donde participaron un total de 4 participantes del programa Emprende Seguro: un (1) ecuatoriano, un (1) peruano y dos (2) venezolanos. Entre los venezolanos, uno estaba ubicado Ecuador y uno en Perú.

Tras llevar a cabo el análisis de la información recogida por medio de los instrumentos mencionados, en el presente capítulo, se presentarán los principales hallazgos para cada una de las variables de investigación. Este análisis, en su conjunto, nos ayudará responderla pregunta de investigación central:

¿Qué factores inciden sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos para actuar como instrumento de política para la generación de medios de vida con estándares de trabajo decente para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad laboral de acuerdo con la experiencia de los programas Emprende Seguro en Ecuador y Perú?

Para una profundización más detallada de los principales hallazgos, la

presentación de estos se dividirá en un subapartado por cada variable de investigación.

**OBJETIVO 1.** factores de contexto país, diseño metodológico e implementación del programa en estudio que contribuyeron u obstaculizaron los resultados obtenidos por parte del modelo de promoción de emprendimientos, sobre la generación de medios de vida alineada con estándares adecuados de trabajo para sus poblaciones meta.

#### **4.1. Factores vinculados al contexto político y normativo de los países de implementación que contribuyeron u obstaculizaron la consecución de resultados**

Como se mencionó en apartados previos, el programa Emprende Seguro fue implementado en el marco del proyecto de migración laboral de la OIT, el cual estaba compuesto por un eje de empleo y un eje de emprendimiento. La respuesta de emergencia pudo haberse orientado a una intervención en cualquiera de estos dos ejes.

En la decisión sobre cuál modelo usar (un modelo de emprendimiento o uno de empleo), el marco normativo e institucional de los países de intervención tuvo un rol determinante. Los coordinadores nacionales de proyecto de Ecuador y de Perú han reportado que uno de los factores por los que se optó por un modelo de promoción de emprendimientos y no por un modelo de promoción de la empleabilidad ha sido la alta informalidad del mercado laboral y las barreras para el acceso a trabajo dependiente formal, las cuales se han intensificado en el marco de la pandemia.

Como afirma el coordinador nacional de proyecto de Perú, la pandemia tuvo un fuerte impacto sobre el empleo y la reducción de los puestos de trabajo. En este marco, las poblaciones más afectadas fueron aquellas insertadas en sectores de alta informalidad dentro de la economía nacional. En este sector está insertada gran parte de la población

refugiada, migrante e inclusive la nacional.

Por otro lado, la coordinadora nacional de proyectos de Ecuador para la OIT comenta que, aun cuando es clave el fomento de la empleabilidad, debido a la pandemia, las oportunidades de empleo se vieron reducidas y el emprendimiento se planteaba como “una respuesta más inmediata y directa para apoyar a la población meta”, principalmente, cuando las condiciones de trabajo dependiente ya eran altamente informales y precarias, previo a la pandemia.

La recuperación del empleo estaba condicionada a la generación de puestos de trabajo, lo que dependía de una recuperación estructural de la economía del choque generado por la pandemia. Por ello, una intervención de empleo resultaba mucho más compleja y tenía menos posibilidades de contribuir a la recuperación de los medios de vida de la población meta en el corto plazo.

De igual forma, en ambos países, además de los retos que las brechas estructurales de las economías nacionales plantean para la creación de empleos decentes con condiciones de formalidad, se han identificado importantes retos diferenciales para la inserción de la población extranjera (refugiada y migrante) vía empleo dependiente. Estas brechas también refuerzan la elección de una estrategia de promoción de emprendimientos.

En el caso de Perú, desde la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (MTPE), se comenta que los siguientes factores no resultaban ni resultan favorables para la inserción de la población refugiada y migrante vía empleo dependiente:

- **El Decreto Legislativo N.º 689 establece porcentajes limitativos de contratación de trabajadores extranjeros**, y, por tanto, plantea como restricciones para la contratación de

migrantes y refugiados por parte de los empleadores locales. Esto limita su probabilidad de insertarse en el trabajo dependiente formal.

Los porcentajes limitativos resultan particularmente críticos en un contexto donde, según el INEI, para 2020 más del 95% de las empresas en Perú son pequeñas y medianas empresas con menos de 10 trabajadores. Para ejemplificar, si una empresa con 10 trabajadores aplica el porcentaje limitativo, podría solo contratar 3 trabajadores de nacionalidad extranjera.

- **Las dificultades para la regularización migratoria para la población refugiada y migrante venezolana** obstaculizan su contratación por parte de empleadores nacionales. Esta situación se ha acentuado tras la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) y otros esquemas subregionales de integración, lo que impide a los nacionales de este país hacer uso de las ventajas que ofrecen estos esquemas a los nacionales de los países miembros. Estas ventajas se refieren a facilidades para la regularización migratoria y la priorización para el acceso al mercado laboral, bajo la premisa de promover la inserción igualitaria con los nacionales peruanos.

De igual forma, los marcos para la regularización migratoria aún presentan importantes brechas que dificultan la regularización migratoria, entre ellas la ausencia de un mecanismo único de regularización sostenido en el tiempo.

Este hecho ha derivado en un número significativo de migrantes y refugiados en el Perú que han caído en la irregularidad, en la espera de la activación de una nueva alternativa para la regularización migratoria. Lo anterior implicó el pago de multas en las que consumen los recursos limitados que tienen y les imposibilita luego cubrir los costos de regularización, cuando se

presenta alguna alternativa para la regularización migratoria.

Por otro lado, los mecanismos *ad hoc* de regularización, tales como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o el CPP, dada su temporalidad, han tenido dificultades para ser reconocidos por parte de los empleadores. Una vez que se logra el reconocimiento efectivo del documento de identidad, ya se ha transitado hacia un nuevo mecanismo de regularización. Así se hace necesario repetir el ciclo de incidencia para propiciar el reconocimiento del nuevo mecanismo de regularización.

En el caso de Ecuador, tanto la Fundación para las Américas (Fudela), socioimplementador del programa Emprende Seguro, como la coordinadora nacional de proyectos de la OIT, coinciden en que las limitaciones para la regularización migratoria dan como resultado importantes brechas para el acceso a empleo.

Debido a ello, los refugiados y migrantes optan por el emprendimiento como único medio de generación de ingresos que pueden ejercer sin contar con un estado migratorio regular. Esta realidad es particularmente compleja para los refugiados y migrantes ubicados en el interior del país.

Así mismo, la ausencia de servicios descentralizados del Estado dificulta el acceso a trámites de regularización migratoria, formalización, entre otros, principalmente por parte de los beneficiarios que se encuentran ubicados en provincias con mayor nivel de ruralidad como elementos formales y estructurales muy buenos, pero, cuando se mira su sostenibilidad en mediano o largo plazo, resulta que países como Perú Cuenca y Santo Domingo. Esta realidad impacta tanto a la población refugiada y migrante como a la población nacional.

Por otro lado, aun cuando se optó por un modelo de promoción de

emprendimientos, se planteó como una alternativa más simple que la promoción de empleo para la inserción económica de esta población. La promoción de emprendimientos no estuvo exenta de dificultades vinculadas al contexto que incidieron sobre el alcance del programa.

En esta línea, la coordinadora subregional de proyectos para Ecuador y Perú comentó lo siguiente:

Si uno lo mira a través del tiempo, Emprende Seguro es un gigante con pie de barro: muy visible, con buenos números, buen diseño y que adapta herramientas de la OIT en países donde este tema nunca se había trabajado. Tiene elementos de innovación y capacidad de respuesta inmediata a una crisis. Tiene no tienen un entorno institucional, político y de servicios que habiliten este modelo de intervención y les den sostenibilidad a los resultados logrados con el mismo. (entrevista: coordinador subregional de proyectos para Ecuador y Perú)

La afirmación de la funcionaria se dio en un contexto donde las iniciativas de promoción empresarial están dirigidas a emprendimientos o microempresas de mayor tamaño, por lo que existe una oferta limitada para emprendimientos en fase inicial, más aún para iniciativas empresariales de poblaciones en contexto de vulnerabilidad. Así existe un bajo involucramiento del Estado en las iniciativas orientadas a estos grupos y las mismas son mayormente promovidas por ONGs y Cooperación Internacional.

En el caso de Ecuador, la baja participación del Gobierno central se debe también a la cantidad de iniciativas similares existentes a nivel nacional. En comparación con estas, el alcance y potencial impacto de Emprende Seguro resultaba bajo y, por tanto, de poco interés para el Estado; según lo reportado por la coordinadora nacional de proyecto.

Con respecto a Emprende Seguro Perú, si bien continúa habiendo importantes dificultades en el alineamiento del discurso y posición

política en relación con la temática migratoria, hubo un importante involucramiento de las instituciones y áreas técnicas vinculadas al área de migración laboral en la implementación del programa Emprende Seguro.

La participación de Migraciones facilitó la resolución de casos de regularización migratoria y, a la vez, permitió generar redes con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), cuyo involucramiento contribuyó con la formalización de los emprendimientos de los participantes. En su conjunto, lo anterior facilitó el acceso de los participantes a servicios de desarrollo empresarial, y mecanismos de comercialización, donde la regularización migratoria y el estado de legalidad de los emprendimientos, era un requisito.

En el caso de Ecuador, la baja participación política del Gobierno condujo a que Emprende Seguro no lograra brindar soporte a los participantes en temas de regularización migratoria y formalización. Este hecho se evidencia en lo señalado por la coordinadora nacional de proyectos para Ecuador, quien afirmó lo siguiente:

La principal brecha para la implementación de los servicios ha sido que no existen iniciativas del Estado a la escala necesaria. Existen cuatrocientas treinta mil personas migrantes y refugiadas en Ecuador, y nosotros estamos beneficiando a trescientas en un año y cuatrocientas en otro. Sería muy optimista pensar que el gobierno se va a sumar a la iniciativa y va a mantener la sostenibilidad de los emprendimientos. Es un trabajo de incidencia que se tiene que realizar, con el Ministerio de la Producción y el Sistema Financiero. (entrevista: coordinadora nacional de proyecto de Ecuador).

El programa en Ecuador no tuvo la posibilidad de brindar soporte a los emprendedores para el cierre de brechas de regularización y de

formalización y, por tanto, para el escalamiento de sus emprendimientos, a través de la documentación necesaria para ello.

Sin embargo, estas brechas se intentaron compensar con la incorporación de servicios adicionales que facilitarían el escalamiento de los emprendimientos, tales como el soporte a la comercialización de productos de los emprendedores de forma virtual y presencial. Este apoyo, de acuerdo con la percepción de los funcionarios, cubrió una brecha importante reportada por los emprendedores, quienes, como se detalla en el siguiente apartado, mencionaban como una de las grandes dificultades para escalar sus emprendimientos el limitado acceso a clientes y mecanismos de comercialización.

A nivel normativo, la legislación peruana se mostró más favorable para facilitar el acceso a servicios financieros de poblaciones vulnerables. En el Perú continúa habiendo importantes brechas al sistema financiero formal para el acceso de personas en condición de vulnerabilidad. Para 2020, el 24.6% de población en el primer quintil socioeconómico contaba con una cuenta bancaria, en comparación a un 80.4% en el quinto, según el Instituto Peruano de Economía (2020).

La afirmación anterior es realizada en un contexto en el que la legislación peruana, si bien no promueve de forma directa este tipo de iniciativas, tampoco plantea ninguna restricción para el impulso de iniciativas de microfinanzas solidarias para poblaciones vulnerables alternativas al sistema financiero formal, por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ello, fue posible la implementación de grupos de ahorro y créditos gestionados por la ONG Alternativa. Estos grupos facilitaron el acceso a microcréditos de los participantes del programa en Perú.

En el caso de Ecuador, la normativa nacional prohíbe el ofrecimiento de servicios financieros por parte de organizaciones no

Gubernamentales y de sociedad civil, de acuerdo con lo reportado por la asistente técnica de proyectos en las entrevistas a funcionarios.

Esto deja a las entidades microfinancieras formales, como única alternativa para el acceso a créditos y productos de ahorro: estas entidades cuentan con esquemas de afiliación inaccesibles para poblaciones que, tal como la población nacional vulnerable y la refugiada y migrante, no cuentan con historial crediticio ni ingresos estables, que les permitan cumplir con las condiciones mínimas exigidas para el acceso a productos de ahorro y crédito.

Si bien el escenario ideal sería que se transitara a esquemas que facilitaran el acceso de nacionales vulnerables, refugiados y migrantes a servicios financieros ofrecidos por entidades formales, la existencia de mecanismos alternativos ha demostrado ser una buenapráctica para replicable en otros contextos de intervención.

Por último, resulta relevante resaltar un elemento común de contexto que tuvo una importante incidencia sobre la implementación del programa en ambos países: la sensación de desplazamiento de la población de acogida. En esta línea, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú y la ONG Fudela en Ecuador reportan que esta sensación generalizada en la población nacional generó una gran presión sobre las instituciones del Estado al momento de desarrollar programas dirigidos o que incorporan a población refugiada y migrante.

El factor mencionado anteriormente se sitúa como un condicionante importante para la acción de la institucionalidad pública y privada, cuya imagen y posicionamiento frente a la audiencia nacional es fundamental, por ser dirigida su acción a este público meta. Este hecho se refleja en que, si bien en el caso peruano hubo involucramiento del Estado, las entidades y unidades técnicas vinculadas fueron

únicamente aquellas que trabajan el tema de migración y refugio. No hubo un posicionamiento o intervención clara de la institución a la que se vinculaba el área técnica.

Durante la implementación de ambos programas, también fue notorio el bajo involucramiento de los otros dos mandantes tradicionales de la OIT: las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores. Los factores mencionados en su conjunto condicionaron a las iniciativas que incorporan a población refugiada y migrante hayan sido asumidas, casi en su totalidad, por la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales y, por tanto, a que sean iniciativas en su mayoría de menor tamaño y alcance.

#### **4.2. Factores del diseño metodológico y de implementación de los programas que contribuyeron u obstaculizaron el logro de resultados**

##### **Contexto de pandemia como condicionante del diseño**

Al entrevistar a funcionarios y socios implementadores, se evidenció que la necesidad de plantear una respuesta rápida de emergencia en el marco de la pandemia tuvo incidencia sobre el diseño del programa Emprende Seguro. En primer lugar, el contexto de emergencia y la necesidad de responder a una mayor vulnerabilidad de la población meta generada por este contexto incidió sobre la decisión de implementar el programa bajo un enfoque integral de cierre de brechas de vulnerabilidad.

Este enfoque partió del abordaje y análisis integral de las necesidades de la población meta, para la complementación de las capacitaciones en emprendimiento y el otorgamiento de capital semilla, con servicios integrales de atención psicoemocional y de fortalecimiento de habilidades blandas. También incorporó bonos de protección social para la cobertura de necesidades básicas de aquellos beneficiarios con mayor

afectación económica y niveles de vulnerabilidad.

El modelo de cierre de brechas fue asertivo desde la perspectiva de los funcionarios. Así lo afirma la asistente técnica de proyecto de la OIT en Ecuador:

Si revisamos los proyectos de instituciones pares, tales como organismos internacionales que han aplicado intervenciones para mejorar los medios de vida de la población migrante y peruana, creo que la intervención de la OIT es la más completa, principalmente porque aborda componentes como el tema de gestión y el tema financiero. Hemos visto un servicio muy interesante que deberían considerar otros organismos: el soporte emocional. En el contexto de la pandemia, ha sido un tema clave y también diferente, y sobre todo muy valorado por los participantes que han tenido acceso a este servicio. (entrevista: asistente de proyecto, OIT Ecuador)

Tanto los funcionarios del programa como los socios implementados consideran que la incorporación del enfoque generó un valor agregado a Emprende Seguro respecto a otros programas de emprendimiento promovidos por organizaciones similares y que, en términos institucionales, contribuyó a reforzar la capacidad de asistencia directa a la población meta por parte de OIT.

En este punto, resulta relevante resaltar que el trabajo directo con la población meta no suele ser el enfoque de intervención de la organización. Por el contrario, las intervenciones de la organización suelen estar orientadas a la incidencia a nivel normativo y político. En este factor encontramos un segundo aspecto sobre el que impactó la formulación del proyecto en un contexto de pandemia.

En línea con la idea anterior, en el marco de la COVID-19, la OIT debía mostrar una capacidad de respuesta rápida, que le permitiera nivelarse

con el resto de los actores nacionales. Ello incidió también en que se optara por el modelo del programa Emprende Seguro.

Así lo afirma la coordinadora subregional de proyecto, la formulación de EmprendeSeguro: “fue funcional porque permitió mostrar un número importante de personas atendidas a través de una operación de emergencia. Se le estaba respondiendo a un grupo de personas afectadas por la pandemia con los recursos de la OIT”.

Por otro lado, además de la necesidad de respuesta rápida, la fase de formulación del programa Emprende Seguro coincidió con la fase de incorporación de un nuevo equipo de proyectos, que no estaba familiarizado con los componentes y mecanismos de trabajo de la OIT. Para el momento en que surge la necesidad de reformular el proyecto, el mismo solo contaba con el coordinador nacional de proyectos y consultores nacionales asociados de soporte institucional.

Mientras, al inicio de la implementación se estaban incorporando al proyecto el oficial de monitoreo y evaluación, las asistentes técnicas de proyecto y nuevos consultores especializados. Así se tuvo una baja capacidad de recursos humanos para la formulación e implementación, lo cual generó en procesos acelerados y sin recursos humanos suficientes para la planificación.

Este hecho derivó, según la valoración de los funcionarios del programa, en una fase de diseño un poco “contra el tiempo” y una implementación de inicio tardío, que impactó en la planificación e implementación de los servicios dentro de los meses que quedaron disponibles para la implementación. Esto se tradujo en dificultades para los participantes a la hora de cumplir con los contenidos del programa, así como en su capacidad para aprovechar los servicios que el programa ofrecía. Así lo afirma una funcionaria de OIT de Perú:

La implementación de Emprende Seguro del año pasado fue muy

corta: iniciamos con IMESUN que incluía todos los planes de negocios y luego metimos los otros cuatro, lo cual nos saturó. El año pasado tuvimos alto nivel de deserción, después de la entrega de capital semilla, y esto se debe a la saturación de actividades, había días en que el emprendedor tenía capacitación diaria de SCORE o de educación financiera. Estas eran nueve sesiones y SCORE eran cinco sesiones. Primero se hacía toda la capacitación y después se asesoraba. (entrevista, asistente técnico de proyectos, OIT, Perú)

Lo mencionado para el caso de Perú se alinea con la afirmación de la funcionaria de Fudela en Ecuador. Ella menciona que, si bien las metodologías del programa resultaron adecuadas para la formación en gestión empresarial de la población meta, el corto periodo de tiempo no permitió tener un aprovechamiento adecuado de ellas, lo cual generó dificultades para la participación de los emprendedores dentro de las capacitaciones.

A la vez, los tiempos del diseño han dificultado la articulación de una estrategia de sostenibilidad del programa, más allá del tiempo del proyecto. Así lo afirmó la coordinadora subregional de proyecto, quien sostiene que, aun cuando Emprende Seguro tiene una buena formulación, tiene brechas para garantizar la sostenibilidad de los resultados en el tiempo.

Sin embargo, la funcionaria también comentó que la aparente ausencia de una estrategia de sostenibilidad del programa Emprende Seguro está vinculada a la implementación del proyecto bajo una modalidad de proyecto de cooperación internacional. Así, desde la OIT, se planteó, más que una estrategia de sostenibilidad implementada por OIT y el socio implementador, una estrategia de transferencia del modelo de Emprende Seguro a terceros actores nacionales. Esta idea se profundizará en el siguiente subapartado.

### **Naturaleza de proyecto de cooperación internacional como**

### determinante del modelo de intervención

Como se mencionó, el programa Emprende Seguro no contaba con ningún componente de acompañamiento y/o sostenibilidad una vez cerrada la implementación de los servicios del programa. Los servicios del programa seguían la siguiente lógica:

**Figura 7**

Ciclo de implementación de Emprende Seguro



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (2020)

Es decir, se iniciaba por la capacitación IMESUN y finalizaba con el acompañamiento psicoemocional y fortalecimiento de habilidades blandas. Después del fin del último servicio (acompañamiento psicoemocional), no se contemplaban componentes adicionales de acompañamiento y/o seguimiento. Lo mencionado arriba está condicionado no solo a un diseño realizado bajo un contexto de respuesta de emergencia, sino también bajo un modelo de cooperación internacional. Así lo comenta la coordinadora subregional de proyecto:

Los proyectos de cooperación al desarrollo de la OIT están enfocados en demostrar a sus constituyentes cómo se implementan las Normas Internacionales del Trabajo. En este sentido, se espera que el modelo pueda ser transferido y convertido en una oferta pública o institucional de algunos de los constituyentes: la idea es que se genere un modelo que pueda transferir completamente a un implementador público o privado que le dé institucionalidad y sostenibilidad. (entrevista: coordinadora subregional de proyecto para Ecuador y Perú)

Así, el modelo de proyecto de cooperación bajo el cual se implementan los proyectos de OIT parte de la lógica de que, para que un modelo de intervención sea sostenible, es necesario generar capacidades y motivación en algún actor nacional para asimilarla y darle continuidad. En el caso específico de la OIT, lo deseable hubiera sido la transferencia a uno de sus tres mandantes: Estado, sector privado y/o sector sindical.

Sin embargo, la transferencia a uno de los tres mandantes de la OIT no fue posible, dado el bajo involucramiento de estos actores. Este bajo involucramiento estuvo condicionado a elementos de contexto anteriormente explicados y la reorientación de agenda de los actores nacionales hacia la atención de la pandemia. También incidieron las dificultades presupuestarias que presentaba el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tal como se vio reflejado en la entrevista a los funcionarios de la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral.

Así, al consultarles a los funcionarios sobre la posibilidad de transferir el modelo a actores que estuvieron vinculados a la implementación del piloto, tales como las Agencias de Desarrollo Económico para el caso de Ecuador y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para el caso de Perú, encontramos lo

siguiente:

- En el caso de Ecuador, aun cuando existe la voluntad política de las Agencias de Desarrollo Económico, el proceso de transferencia del modelo y de réplica por parte de estos actores se podrá solo concretar al mediano plazo. En la actualidad las Agencias no cuentan con capacidad institucional y presupuestaria suficiente para replicar y sostener por si solas el modelo.
- En el caso de Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo afirma no contar con disponibilidad presupuestal para asimilar y replicar el modelo de Emprende Seguro. Es así que, la institución afirma que lo máximo que podría alcanzar con los recursos que tiene disponible sería incorporar las metodologías en Programas de Emprendimiento promovidos por el Ministerio.

Sin embargo, aunque no se hayan identificado capacidades reales en los mandantes tradicionales de la OIT para replicar el modelo, en el caso de Perú, se plantea la continuidad al acompañamiento de los participantes una vez egresan, a través de la ONG Alternativa. La asistente técnica de proyectos comentó que los grupos de ahorro y crédito (GAC) promovidos por esta organización se posicionaron más que como un canal de acceso a microcréditos, como un espacio de confluencia y articulación entre los participantes del programa.

En esta línea, los GACs, de acuerdo con la ONG Alternativa parten de la premisa de que, para el funcionamiento del modelo de finanzas solidarias, es necesaria la integración de los participantes y la generación de confianza entre los mismos.

Desde Alternativa, esta interacción es promovida a partir de la generación de espacios grupales de interacción, que se alternan con las sesiones de capacitaciones y sesiones de asesoría. A la vez, desde los GACs, se promueve la conexión de los emprendedores con redes, eventos y servicios externos a la ONG que contribuyen con el fortalecimiento de la identidad emprendedora de los participantes, así como de sus emprendimientos.

Lo mismo sucede en el caso de Ecuador con la ONG Fudela, desde que los egresados del programa Emprende Seguro han sido conectados con servicios de mejora empresarial promovidos por la ONG, principalmente con servicios de asistencia para la superación de factores de vulnerabilidad.

Tanto en Ecuador como en Perú, más que la implementación de una estrategia de sostenibilidad de Emprende Seguro, fue posible solo la implementación de una estrategia de salida. Esta estrategia de salida estuvo fundamentada en el acompañamiento a los emprendedores, a partir de su vinculación con los programas de los socios implementadores.

Así mismo, la implementación de Emprende Seguro como un proyecto de cooperación internacional implicó que estuviese sujeta a la presentación de resultados y avance en el alcance de las metas del proyecto a un socio para el desarrollo (donante), en un plazo corto de tiempo. De estos resultados dependería la asignación de fondos para nuevas iniciativas y proyectos.

En este marco, se plantearon metas más delimitadas con indicadores mayormente de efecto y producto. Así la lógica de proyecto de cooperación incidió también sobre el alcance del proyecto y la necesidad de que fuese una respuesta simple y rápida en términos de

implementación.

Condicionado a este último factor, la investigación no se ha planteado medir los impactos del programa Emprende Seguro, sino mantener el análisis a nivel de efectos potenciales que pudo haber tenido sobre los medios de vida de la población a la que fue dirigido.

**OBJETIVO 2.** Incidencia de los factores de vulnerabilidad de los distintos públicos meta del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos de impactar sobre la generación de medios de vida de estas poblaciones

#### **4.3. Factores de vulnerabilidad de los participantes del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú sobre los resultados del modelo de intervención**

Como ha sido posible evidenciar a lo largo de toda la investigación, el programa EmprendeSeguro, tanto en Ecuador como en Perú, tuvo dos perfiles de participantes El primer grupo está conformado los nacionales del país de acogida (Ecuador y Perú).

En el caso de Perú, un 41% de los participantes era de nacionalidad peruana. Entre ellos, un 78% eran mujeres jefas de familia. Un 25% de ellas contaban con educación universitaria o técnica completa. Mientras, en el caso de Ecuador, un 44% de los participantes eran de nacionalidad ecuatoriana. Entre ellos, más de un 80% eran mujeres jefas de familia. Se desconoce su nivel educativo promedio.

**El segundo grupo** está compuesto por extranjeros de nacionalidad venezolana en Ecuador y Perú. En el caso de los venezolanos en Perú, el 65% son mujeres jefas de familia. Un 40% de los participantes venezolanos en Perú contaba con educación técnica y/o universitaria completa. En el caso de los venezolanos en Ecuador, la mayoría eran mujeres jefas de familias y tenían educación técnica o universitaria

completa.

De igual forma, para un mejor entendimiento de los factores de vulnerabilidad de ambos grupos, es importante resaltar que, en el caso de Perú, todos los participantes estuvieron ubicados en Lima Metropolitana. Mientras, en el caso de Ecuador, estuvieron distribuidos entre Cuenca, Manta, Santo Domingo, Quito y Guayaquil. Una proporción de ellos está ubicada en zonas rurales, como se evidenció en el *focus group*.

#### **Factores de dificultad percibidos según grupo de perfiles para mantener los medios de vida.**

Los participantes mencionaron las siguientes dificultades para mantener sus medios de vida. En el caso de los **peruanos**, las principales dificultades percibidas estuvieron vinculadas al equilibrio del tiempo familiar con el emprendimiento, así como la falta de acceso a oportunidades para difundir, comercializar productos y acceder a nuevos clientes.

La población peruana también reporta limitaciones de capital financiero para escalar sus emprendimientos. Mientras, los **ecuatorianos** tenemos limitaciones para acceder a clientes y problemas con los socios de su emprendimiento, así como acceso a capital para poder mantener el negocio con el que cuentan actualmente.

A nivel de la **población venezolana en Perú**, vemos que, como primera dificultad, resalta la pandemia y la afectación económica que la misma tuvo sobre sus emprendimientos. Le siguen en orden de prioridad las limitaciones de capital, el no contar con redes de conocidos y/o familiares para el equilibrio de responsabilidades familiares, y la falta de conocimiento previo en emprendimiento.

Entre la **población venezolana en Ecuador**, la principal dificultad

reportada ha sido la limitación de acceso a recursos financieros suficientes para poder mantener sus emprendimientos. Esta dificultad estuvo seguida de opciones diversas, entre las que se encontraban la regularización migratoria, la afectación de ingresos por la pandemia y la necesidad de reinventarse y emprender, sin contar con conocimientos previos. De igual forma, dentro del *focus group*, fueron reportadas necesidades de acceso a servicios del cuidado para equilibrar las responsabilidades del emprendimiento, con aquellas vinculadas al cuidado de niños, niñas y adolescentes.

Resulta de interés que, entre la población venezolana en Ecuador y Perú, han sido señaladas otras necesidades diferenciadas respecto a la población nacional, tales como la xenofobia que les impide generar redes de contactos más sólidas, temas de regularización migratoria, poca experiencia como emprendedor y dificultades de salud vinculadas al COVID-19.

Es notorio que, aunque gran parte de las dificultades son comunes, los niveles de prioridad que se da a una u a otra varían dependiendo del grado de vulnerabilidad que reporta el público meta. Es posible observar también una relación entre las opciones marcadas y el tamaño de los emprendimientos, así como su solidez para enfrentar los impactos económicos de crisis tales como la generada por la pandemia.

En esta línea, los impactos de la pandemia han sido resaltados mayormente por la población venezolana, que cuenta con emprendimientos más jóvenes y con factores de vulnerabilidad adicionales, tales como ausencia de redes de apoyo, limitaciones planteadas por la xenofobia, dificultades de acceso al sistema público y privado de bienes y servicios, a causa de brechas para la regularización migratoria.

Si comparamos las respuestas de la población venezolana con las de

la población peruana, es notoria la diferencia de respuestas. La población peruana reporta en su mayoría dificultades que, aunque bastante relevantes, suelen ser mencionadas por pequeños emprendedores en términos generales y que no apuntan a factores de vulnerabilidad más acentuados.

De igual forma, tanto Fudela como Alternativa coinciden en que ambas poblaciones presentan factores de vulnerabilidad, pero las vulnerabilidades son diferenciadas y más acentuadas en el caso de los migrantes. En el caso de los **participantes del programa en Perú**, los principales elementos de vulnerabilidad son los siguientes:

#### **Grupo 1:** población refugiada y migrante

- **Ausencia de redes familiares y de apoyo:** “el peruano tiene red de apoyo. Tiene familiares, tiene amigos, tiene un lugar. El migrante no tiene eso. Las propias organizaciones que los representan son muy recientes, muy poco creíbles” (ONG Alternativa 2021).
- **Inestabilidad:** “el migrante tiene tendencia a movilizarse entre distintos distritos de Lima, principalmente por temas sociales, económicos y más aún en el marco de la pandemia. Los migrantes se han tenido que mover para encontrar medios de acceder a recursos” (ONG Alternativa 2021).
- **Regularización migratoria:** otra gran brecha para el migrante reportada por el socio implementador es la documentación. Alternativa comenta que: “hay entidades que, para acceder a empleo y a servicios, piden Carné de Refugio, Carné de Extranjería o Permiso Temporal de Permanencia (PTP), documentos con los que el migrante no cuenta a veces” (ONG Alternativa 2021).

- **Violencia basada en género y riesgos de desalojo:** dentro de la implementación del programa tanto Alternativa como la OIT, reportan que identificaron casos de mujeres con situaciones graves de violencia de género. Estos casos fueron referidos al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). También se han identificado casos de participantes que, durante su participación en el programa, estuvieron en riesgo de desalojo, debido a dificultades para el pago de su renta, Para la atención de estos casos, se contó con el apoyo de ACNUR.

#### **Grupo 2:** Población peruana

- **Limitaciones de acceso a servicios financieros:** “ambas poblaciones enfrentaron dificultades de acceso a créditos, por no tener historial crediticio. En el caso de los migrantes, casi el 100% no tienen historial crediticio; mientras que un 85% de los peruanos tampoco tienen” (ONG Alternativa 2021). El socio también relata que, cuando se inició el proyecto de microcréditos y formación, “muchos se sorprendieron y pensaron que era una oferta falsa: no creían que una organización les iba a dar acceso a capacitación, y sobre todo a capital” (ONG Alternativa 2021).
- **Alta informalidad del mercado peruano y brechas estructurales del mismo:** lo anterior actúa como un condicionante para el escalamiento de los emprendimientos y la mejora de su rentabilidad, tanto para la población nacional, como para la migrante.

En el caso de Ecuador, aun cuando en inicio se planteó focalizar el programa en participantes que no tuviesen un nivel de vulnerabilidad extrema, se han identificado vulnerabilidades importantes en ambas poblaciones. Entre ellas, encontramos las siguientes:

- **Dificultades para la cobertura de necesidades básicas (ambas poblaciones):** “Muchos de nuestros beneficiarios no saben si lograrán hacer una comida diaria y esto les consume tiempo, les genera preocupación y no les permite en ocasiones avanzar en el programa...” (ONG Fudela 2021). Este factor limita la participación de las personas en el programa, que, de acuerdo con Fudela, es muy técnico y extenso para los perfiles de vulnerabilidad de los participantes que ingresaron.
- **Brechas de protección (ambas poblaciones):** al implementarse el programa, se identificaron casos de violencia de género, afectación por COVID-19, y participantes que fallecieron a causa de la pandemia o que tuvieron familiares muy cercanos que fallecieron. (ONG Fudela 2021)
- **Brechas de regularización migratoria:** desde la OIT, se reportan importantes brechas para la regularización migratoria, que afectan la posibilidad de acceso a la institucionalidad pública y privada por parte de la población meta. Este factor, además de impactar sobre su nivel y calidad de vida, dificulta el acceso a servicios para potenciar sus emprendimientos. La mayoría de los migrantes y refugiados se ve en la necesidad de llevar sus negocios al margen de la formalidad.
- **Alta movilidad:** en el caso de los migrantes, la asistente técnica de proyecto reporta que “la mayoría no quiere estar en Ecuador, sino que tienen planes de migrar a Perú, Argentina o Chile, donde están sus redes familiares. Esto les impide transitar hacia la sostenibilidad, pues siempre están pensando en moverse.”

En síntesis, vemos que, aunque ambas poblaciones metas del programa tienen factores de vulnerabilidad, estos factores son más profundos en el caso de la población migrante y refugiada. En el caso de población migrante y refugiada se evidencian factores de vulnerabilidad adicional, tales como

dificultades de acceso a mecanismos de ayuda institucional, así como a servicios públicos y privados en general, por brechas y dificultades para acceder a una documentación válida en el país de destino

#### **4.4. Incidencia de los factores de vulnerabilidad de la población meta sobre la capacidad del programa para contribuir a la generación y sostenibilidad de los medios de vida**

De acuerdo con la encuesta realizada a los egresados del programa, 41 de los 47 egresados (87%), mantiene el emprendimiento con el que participó en el programa. Los seis emprendimientos (13%) que no continúan en operación, estaban dirigidos por: venezolanos, 5 emprendimientos, 3 en Ecuador y 2 en Perú; ecuatorianos: 1 emprendimiento.

Entre las razones por las cuales los 6 emprendimientos mencionados no continuaron, se encuentran principalmente la pandemia y la disminución de los clientes a causa de esta. También se evidencia limitaciones de capital, al tener que orientar los recursos limitados disponibles a la cobertura de necesidades inmediatas, tales como el alquiler de vivienda y situaciones familiares que impactaron sobre la capacidad de los emprendedores para continuar con sus negocios.

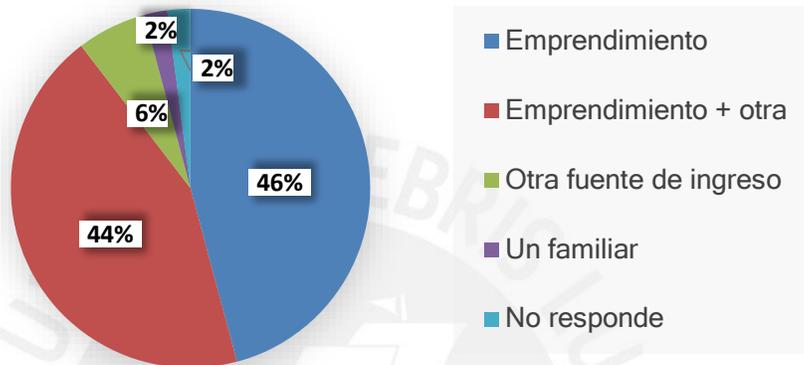
La mayoría de los factores anteriores parecen apuntar a factores de vulnerabilidad más profundos en la población refugiada y migrante. Sin embargo, llama la atención que, a lo largo del capítulo de resultados, será evidente una importante vulnerabilidad de los participantes ecuatorianos, aun cuando uno de los criterios de focalización, según lo mencionado por la coordinadora nacional de proyecto, era no estar en una situación de vulnerabilidad extrema.

Por otro lado, se consultó a los egresados sobre su fuente de ingreso

principal actual. Las respuestas se muestran en el siguiente gráfico:

**Figura 8**

Fuentes de ingreso actual, participantes Emprende Seguro (%)



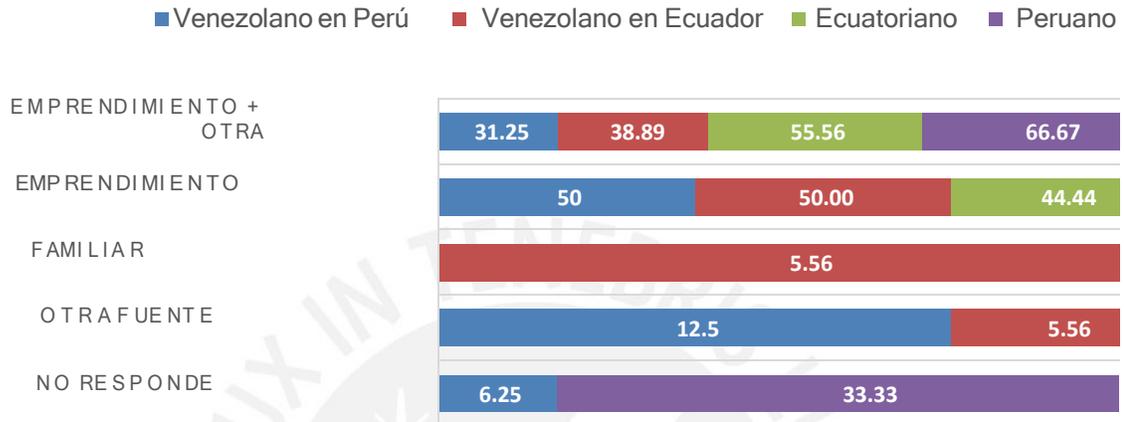
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados de Emprende Seguro, 2021

Como se observa en el gráfico, 19 de los 41 emprendimientos que continúan activos (46%) reporta que su fuente actual de ingresos es su emprendimiento. En esta línea, tenemos un 44% de los encuestados (18 emprendimientos) que afirma que, si bien su emprendimiento se sitúa como una fuente de ingreso, no es la principal.

Por ello, se ven en la necesidad de complementarlo con algún otro trabajo, como el ejercicio del trabajo dependiente informal a medio tiempo o el desarrollo de labores independientes informales, como conducción de taxis y buses. Solo 9 emprendimientos no reportan a su emprendimiento como fuente de ingreso secundaria. Si lo vemos por grupo objetivo, tenemos lo siguiente:

**Figura 9**

**Principal fuente de ingreso actual de participantes de  
Emprende Seguro (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados, 2021

De acuerdo con el gráfico, un 81.5% de los venezolanos en Perú (alrededor de 16 emprendimientos), tiene a su negocio como principal fuente de ingreso. Entre los venezolanos en Ecuador, este porcentaje alcanza un 89% (11 emprendimientos). En cuanto, a los nacionales, el 100% de los peruanos (11) tiene a su emprendimiento como fuente de ingresos principal o secundaria. La situación más crítica se da para el caso de los ecuatorianos, los cuales, en su totalidad (3), se ven en la necesidad de complementar los ingresos de sus emprendimientos con fuentes de ingreso adicionales.

En el caso de la población venezolana en Ecuador y Perú, esta cifra parece explicarse por el hecho de que, en su mayoría, no contaban con ningún medio de vida estable previo a su participación en el programa. También inciden brechas de acceso al trabajo dependiente por temas de regularización migratoria y otros. Mientras, en el caso de la población peruana, parece ser el grupo que mayor beneficio obtuvo del programa, en términos de mejora de ingresos y crecimiento de sus emprendimientos.

En síntesis, a partir de análisis de la información presentada, podemos afirmar que solo un 46% de los egresados mantiene sus medios de vida gracias al emprendimiento con el que participó en el programa. Entre aquellos que tienen a sus emprendimientos como principal fuente de ingresos, destacan principalmente los peruanos y los venezolanos en Perú.

En el mismo orden de ideas, dentro de la encuesta aplicada, se ha incorporado una pregunta orientada a conocer el tiempo que tenían los emprendimientos de los encuestados antes de su participación en el programa. En el caso de los nacionales, es notable que tenían negocios más sólidos y con mayor tiempo de funcionamiento al iniciar en el programa.

Si observamos los resultados de la encuesta aplicada a egresados, en el caso de los **migrantes venezolanos en Ecuador**, un 67% de los negocios (9 emprendimientos) tenían de 6 meses a 1 año. El restante 33% (4 emprendimientos) tenían entre 2 a 5 años con su emprendimiento. Mientras, en el caso de los **migrantes venezolanos en Perú**, el 62% tenía de 6 meses a 1 año con su emprendimiento (12 emprendimientos). Los ocho (8) emprendimientos restantes no eran emprendedores antes del programa o tenían emprendimientos de alrededor de 2 años de funcionamiento.

En cuanto a la población nacional, en el caso de los **peruanos**, un 57% de los emprendimientos (6 emprendimientos) tenía entre 2 a 5 años de funcionamiento. El 43% restante tenían entre 6 meses y un año (5 emprendimientos).

En el caso de los ecuatorianos, los emprendimientos tenían entre 1 a 2 años con el emprendimiento. Esto coincide con lo indicado por el socio implementador Alternativa, que afirmaba que “en realidad, para los peruanos, el intento de emprender tenía ya varios años, la mayoría debe

estar más allá de los tres años”. Mientras, en el caso de los venezolanos, un estudio realizado por la ONG menciona lo siguiente:

Al preguntarles cuál era su labor en Venezuela y a qué se dedicaba aquí en Perú: el 80% era dependiente en Venezuela y sólo un 20% ejercía la actividad independiente. Cuando han llegado a Perú se ha revertido esa proporción: la gran mayoría están más vinculados al tema de emprendimiento. Tenemos ingenieros metalúrgicos que está vendiendo frutas y médicos prestando algún servicio; la población venezolana tiene profesiones que deberían reportar otro tipo de ingreso, pero lo que es más fácil y rápido es vender. (entrevista: funcionario de la ONG ALTERNATIVA)

De igual forma, tanto en el caso de Perú, como en el de Ecuador, los funcionarios han coincidido en que, a pesar de que el público meta con mayor vulnerabilidad son los refugiados y migrantes, también es la población que mayor aprovechamiento ha tenido del programa.

Los funcionarios resaltan principalmente que la población refugiada y migrante cuenta con un mayor nivel educativo que les permite aprovechar mejor los contenidos; aun cuando muchos no tienen experiencia previa en emprendimiento. Sin embargo, es importante resaltar que, según lo observado también en las entrevistas, los nacionales, y sobre todos los peruanos, llevaban una ventaja en términos de experiencia y formación específica en emprendimiento.

Los socios implementadores reportan que la población refugiada y migrante percibe el programa como su único medio de acceso a medios de vida, por lo que se esfuerzan por tener un buen desempeño y mantenerse conectados con el programa, con los facilitadores y asesores. Esto está fuertemente condicionado por las dificultades de inserción en el mercado laboral que tienen y las escasas redes de apoyo con las que cuentan. En esta línea, la asistente técnica de proyecto de la OIT en Perú comentó lo siguiente:

El público meta es muy distinto en cuanto a nivel educativo y eso es una variable importante. La captación y asimilación del conocimiento, es más rápida en el venezolano por el nivel educativo. En términos de interés, hemos visto que, a la hora de elaborar el plan de negocios, los venezolanos están más seguros y convencidos de lo que lo tienen que hacer para que su negocio avance, por ser su única oportunidad de subsistencia. (entrevista, asistente técnica de proyecto, OIT, Perú)

La asistente técnica de proyecto de OIT Perú, de nacionalidad peruana, continuó su reflexión reafirmando lo indicado por la ONG Alternativa. La funcionaria señaló que los emprendimientos de peruanos tienen un mayor tiempo de funcionamiento que los emprendimientos de nacionales. Este factor incidió en que los participantes peruanos se sientan menos expuestos a perder sus medios de vida si su paso por el programa no resulta exitoso. En esta línea la funcionaria afirmó lo siguiente:

Los venezolanos están buscando que su emprendimiento sea sostenible, que sea su medio de vida. Ellos no tienen las redes que podrían tener los peruanos. Si le preguntamos a un emprendedor peruano cuántos años tiene como emprendedor, no nos dirá menos de cinco. Ya hay una trayectoria, hay mayor seguridad; en cambio con el venezolano, no. La mayoría es emprendedora desde que llegó al Perú. Estamos hablando del factor necesidad que prevalece en el venezolano. (entrevista: asistente técnico de proyecto, OIT, Perú)

En esta línea Alternativa señala que la principal diferencia entre el perfil del peruano y el migrante es el nivel educativo. De acuerdo con la ONG: “el migrante tiene un mayor nivel educativo; entre los participantes peruanos que entraron al programa, la mayoría contaba con secundaria completa, había algunos técnicos y universitarios, pero eran muy pocos” (ONG Alternativa 2021).

Para el caso de Ecuador, el socio implementador, Fudela, coincide con que la población venezolana tiene un grado mayor de educación y reporta que la mayor tasa de deserción se dio entre nacionales, mayormente hombres. Lo anterior ha sucedido también en el caso peruano, donde los extranjeros fueron los que reportaron menores tasas de deserción y mayores tasas de participación en las sesiones regulares del programa, tanto a nivel de las sesiones sincrónica de formación, como en las asesorías.

Este último dato fue también resaltado por los coordinadores nacionales de proyecto, quienes reportaban que, en las encuestas periódicas realizadas por el programa, la población que reportaba mayor tasa de participación en las sesiones solía ser la población refugiada y migrante.

Por lo anterior, contrario a lo esperado, el levantamiento de información parece indicarnos que los factores de vulnerabilidad diferenciados de la población refugiada y migrante, más allá de ser una traba, se convirtieron en un aliciente para el aprovechamiento del Programa, sus contenidos y redes. Como se verá en adelante, incluso cuando los factores de vulnerabilidad pueden ser un aliciente para un mejor desempeño de los participantes, tienen un impacto fáctico en términos de la capacidad de los participantes de escalar y sostener sus medios de vida, una vez finalizado el programa.

**OBJETIVO 3.** Efectos del modelo de promoción de emprendimiento sobre la generación de medios de vida alineado con estándares de trabajo decente de la población meta del programa Emprende Seguro de Ecuador y Perú

#### **4.5. Contribución de las herramientas ofrecidas por el programa a la mejora de las capacidades de la población meta para generar y mantener sus medios de vida**

Como se ha detallado en capítulos anteriores, el programa Emprende Seguro ofreció servicios diversos, entre los cuales se encontraban servicios de fortalecimiento de las capacidades en gestión empresarial, educación financiera y seguridad y salud en el trabajo (SST) de la población meta. El programa también contempló el acceso de la población meta a servicios financieros y de soporte psicoemocional, así como a servicios de fortalecimiento de habilidades blandas.

Por último, incorporó asesoría para la formalización y subsidios adicionales para contribuir con la capacidad de su población meta para participar en el programa, tales como bonos de conectividad y de protección social para la cobertura de necesidades básicas. En este sentido, este apartado estará focalizado en evaluar la valoración tanto de los participantes, como de los funcionarios encuestados, sobre la contribución de estos servicios a los medios de vida de la población meta.

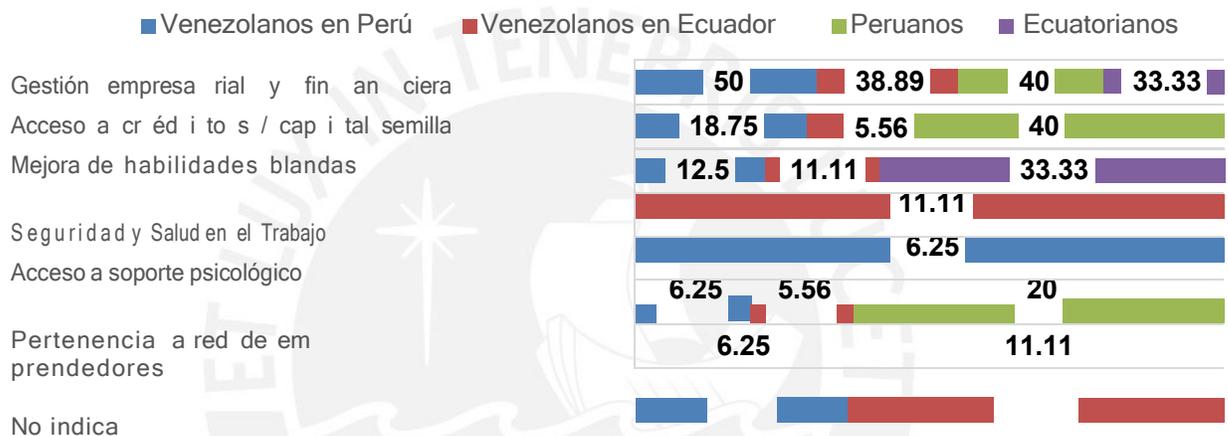
En la encuesta realizada a 47 participantes de Emprende Seguro, se incorporaron dos preguntas focalizadas en saber cuál fue el servicio más valorado por los egresados, principalmente en términos del aporte a la mejora de sus negocios y/o su nivel de ingreso. Los resultados de esta encuesta han mostrado que el aporte más valorado por los participantes de ambas nacionalidades, en los dos países de intervención, fue la capacitación y asistencia técnica en temas de gestión empresarial y financiera.

En el caso de los participantes del programa en Perú, estos dos servicios estuvieron seguidos por el acceso a créditos y capital semilla. En el caso de Ecuador, a los primeros dos servicios más

valorados (capacitación en educación financiera y gestión empresarial), le siguió el soporte para la mejora de habilidades blandas y capacitaciones en SST. Ello se observa en el siguiente gráfico:

**Figura 10**

Valoración de los servicios del programa Emprende Seguro: Ecuador y Perú  
Participantes programa Emprende Seguro (%)

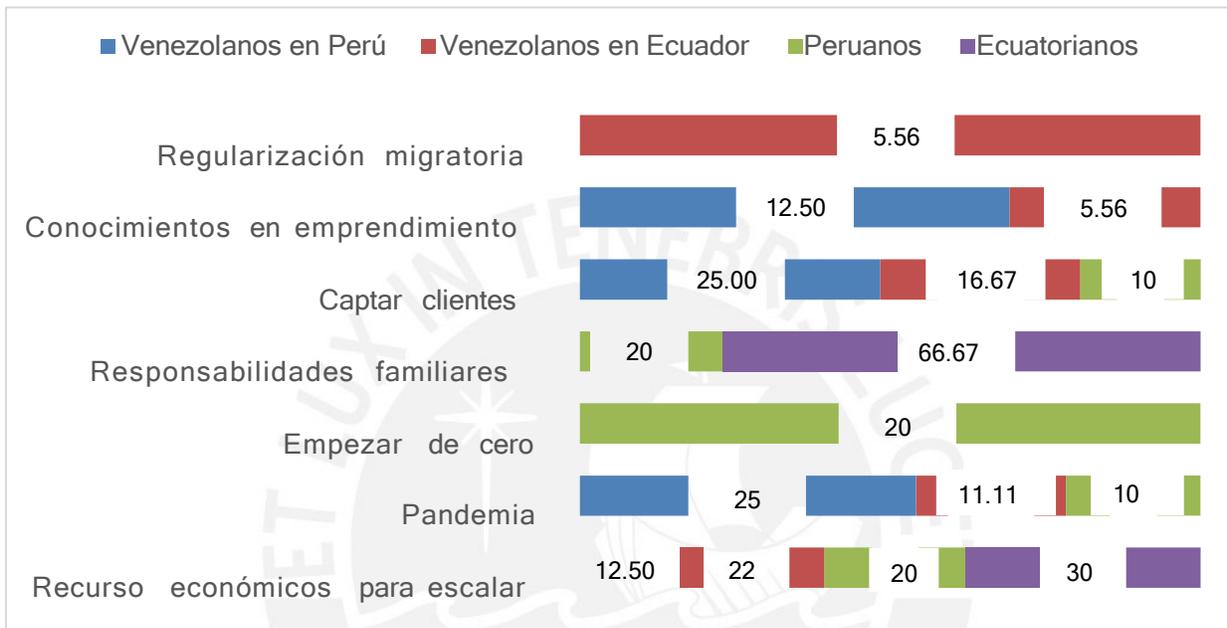


Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta a egresados de Emprende Seguro, 2021

Si desagregados por país, vemos que, tanto nacionales como migrantes en Perú, dieron una valoración más alta al acceso a capital semilla, que sus pares en Ecuador. Así mismo, la valoración por parte de los participantes en Ecuador estuvo dispersa entre varias opciones.

Para contextualizar mejor estas respuestas, se hace necesario hacer un cruce con las principales dificultades señaladas por los participantes para mantener y escalar sus emprendimientos. En esta línea, encontramos lo siguiente:

**Figura 11**  
 Dificultades para el emprendimiento,  
 Participantes de Emprender Seguro (%)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados, 2021

En cuanto a las principales dificultades según nacionalidad, para los participantes peruanos, ha sido un gran reto empezar de cero ante la necesidad de reinventarse para generar ingresos. A esta dificultad le siguen las limitaciones de acceso a recursos económicos y las dificultades para equilibrar las responsabilidades familiares, con los horarios de atención de su emprendimiento.

En el caso de la población ecuatoriana, las responsabilidades familiares se situaron como principal necesidad. Por su parte, para los venezolanos, encontramos brechas diversas y diferenciadas respecto a las otras dos poblaciones, tales como: limitaciones de acceso a recursos económicos, dificultad para captar clientes vinculada a la xenofobia y a la falta de conocimientos en emprendimiento. En el caso de los venezolanos en Ecuador, se señalan también las trabas para la regularización migratoria. Al analizar las

valoraciones de los participantes de los servicios según país y tipo de población, encontramos lo siguiente:

En primer lugar, los servicios de **formación y asistencia técnica en gestión empresarial y educación financiera** bajo la metodología Inicie y Mejore Su Negocio (IMESUN) y de Educación Financiera de la OIT fueron los más valorados por los participantes de ambas nacionalidades y en ambos países de intervención.

La formación en gestión empresarial bajo la metodología IMESUN fue llevada a cabo por un Máster Trainer certificado por OIT global en la metodología. Esta capacitación constó de entrenamiento y asesoría para la elaboración de planes de negocios, de mejora empresarial y comercialización. Además, incorporó capacitación en cálculo de costos y construcción de planes de venta. Las sesiones de capacitación se vieron complementadas con asistencia grupal e individualizada a los emprendedores, para la implementación práctica de estos conocimientos en sus emprendimientos.

La alta valoración de este servicio empieza a cobrar sentido si la contrastamos con la dificultad reportada por los emprendedores para “empezar de cero” y la “ausencia de conocimientos en emprendimiento”. Esto último se reporta en una mayor proporción entre los refugiados y migrantes. En este orden de ideas, como comentado en apartados anteriores, el perfil del migrante venezolano no está naturalmente vinculado al emprendimiento.

La población migrante, en su mayoría, se desenvolvía en su país de origen como dependiente en labores vinculadas a su profesión. Sin embargo, a su llegada al país de destino, optan por el emprendimiento como única alternativa disponible para la generación de ingresos. Principalmente, ante las dificultades de acceso a trabajo dependiente y las condiciones inadecuadas de empleo en el mercado laboral formal.

Así mismo, los nacionales ecuatorianos y peruanos reportaron, tanto en la encuesta como en el focus group, que llevaban su emprendimiento de forma

instintiva, pues no tenían una formación específica en gestión empresarial ni en emprendimiento. Sin embargo, después de la pandemia, se vieron en la necesidad de reposicionarse en el mercado. Esto ameritaba conocimientos más especializados que les permitieran tener una producción más estratégica y eficiente.

Contar con la asesoría de especialistas con experiencia amplia en el acompañamiento de negocios significó, para los emprendedores de ambas nacionalidades, una oportunidad para tecnificar sus emprendimientos y contar con conocimientos más completos en gestión empresarial, que les permitiera hacer crecer sus negocios.

En cuanto al **acceso a servicios de soporte financiero**, principalmente a capital semilla y microcréditos, resulta de interés observar que fue el segundo servicio con valoración positiva más alta por parte de la población peruana y la venezolana en Perú. No sucedió lo mismo con el caso de la población ecuatoriana y la población migrante en Ecuador.

Según la ONG Fudela, en Ecuador, la baja valoración de los participantes sobre el acceso a servicios financieros se debería a las dificultades para facilitar el acceso a los participantes a alternativas para acceso a servicios financieros.

En el caso de Ecuador, a diferencia del Perú, no se implementaron grupos de ahorro y crédito y el capital semilla fue entregado sólo a algunos participantes; específicamente a 33 participantes de alrededor de 300, lo que representa un 11% del total de los participantes del programa en Ecuador. Este impacto se refleja en el testimonio de una de las egresadas:

Las personas que participaban en el programa tenían una gran cantidad de dificultades: especialmente para conectarse vía web en las sesiones del programa. Los participantes hacían grandes sacrificios y lo hacían con la esperanza de que se les otorgaría un capital semilla, lo cual no fue así. Hubo mucha gente que como yo se sintió defraudada, cuando nos dijeron que el capital semilla

sería para unos cuantos. (focus group: Yolimar Peña, venezolana en Ecuador)

Esta afirmación fue respaldada por un segundo participante ecuatoriano que residía en provincia, específicamente en Manta. El entrevistado coincidió con que la imposibilidad de acceso de los participantes a mecanismos de inclusión financiera programa. Además, según el participante, el acceso a servicios en términos generales, y sobre todo servicios financieros, es complejo, inclusive para los nacionales con condiciones socioeconómicas más favorables que viven en la capital.

Sin embargo, tomemos en cuenta que el 96% (45 participantes) tuvo una respuesta positiva. Para un 39% (19 emprendimientos), la principal razón para participar era poder acceder a recursos financieros para mantener y escalar sus emprendimientos.

Esta respuesta fue común tanto para los participantes de Ecuador como de Perú. Así, si bien los participantes del programa en Perú dieron una buena valoración al capital semilla y vinculación con los GAC, los mismos continúan percibiendo como insuficientes los recursos a los que accedieron a través del capital semilla y microcréditos.

Por último, sobre los **servicios para el fortalecimiento de habilidades blandas y de conocimientos en seguridad y salud en el trabajo**, vemos que las capacitaciones para el fortalecimiento de habilidades blandas, aunque en menor proporción, fueron bien valoradas por los participantes en ambos países y de ambas nacionalidades.

En el caso de Perú, el servicio fue brindado a partir de la contratación de una empresa consultora que impartió sesiones focalizadas en la mejora de habilidades para la toma de decisiones, liderazgo y elaboración de pitch dirigidos a público empresarial. En Ecuador, la capacitación en habilidades blandas fue dirigida por Fudela, a través de sus programas de capacitación en emprendimiento.

En el caso de las **capacitaciones en seguridad y salud en el trabajo**, el servicio fue valorado positivamente por los venezolanos en Ecuador. El resto de los grupos no lo han marcado entre los servicios más valorados. Este servicio fue dirigido, en el caso de ambos países, a través de consultores especializados en la gestión de riesgos laborales y estuvo focalizado en la elaboración de mapas de identificación de riesgos de bioseguridad y planes para la mitigación de estos riesgos.

Los demás servicios ofrecidos, tales como acceso a mecanismos de comercialización y otorgamiento de bonos complementarios de protección social, no fueron mencionados por los participantes en sus valoraciones. Por ello, no es posible ofrecer una visión de los posibles efectos que pudieron tener sobre los participantes y sus emprendimientos.

En suma, es posible concluir, que, de acuerdo con la autovaloración de los participantes, los servicios que tuvieron un mayor impacto fueron aquellos que les permitieron adquirir conocimientos y habilidades blandas para gestionar y escalar sus emprendimientos, y que tienen potencial de incidir de forma más directa sobre sus medios de vida.

### **Percepción de mejora de los participantes de su capacidad para generar y mantener sus medios de vida tras participación en el programa**

Como reportado en el apartado anterior, tanto en la entrevista como en el *focus group*, los participantes reportaron que la habilidad más relevante que adquirieron con el programa fue la mejora de las capacidades en gestión empresarial y financiera de sus negocios. Los participantes afirmaron que ello les permitió mejorar su posicionamiento frente a clientes y otras contrapartes claves para escalar su emprendimiento. Así lo comenta Yolimar Peña, venezolana que participó en el programa *Emprende Seguro* en Ecuador:

Gracias a todo que aprendí dentro del programa, logré contactar con una

empresa que es nuestro principal cliente actualmente. Esta empresa se interesó en nosotros gracias a que teníamos un plan de negocio y gestión más sólida que otros posibles proveedores que habían evaluado. Esto, en gran parte, lo aprendimos con Emprende Seguro. (participante de focus group: Yolimar Peña, venezolana)

Una participante de nacionalidad peruana comentó que, en su caso, “aprendió a separar compras, ventas y ganancias”, conocimientos que afirma que no tenía antes del programa. Esta percepción coincide con la reportado por los funcionarios de Emprende Seguro. En el caso de Perú, la asistente técnica de proyecto, quien estuvo a cargo del acompañamiento del proceso de implementación de Emprende Seguro, resaltó que la mejora de habilidades en gestión empresarial y de riesgos de seguridad ha sido de gran relevancia para los emprendedores. Respecto a este último punto, un valor agregado de Emprende Seguro es el haberse desarrollado con un equipo de formadores expertos en trabajo y asesoría a grandes empresas. La asistente técnica de proyectos en Perú indicó lo siguiente:

Hemos visto cambios tanto en venezolanos como en peruanos. Ahora están más convencidos de su emprendimiento y saben organizarse mejor. Ahora logran registrar y llevar un control de los costos, margen de ganancia y precios, así como separar las finanzas personales de las del negocio. Ha sido valioso también que los formadores, por ejemplo, de SCORE, suelen asesorar grandes empresas y adaptan las sesiones y los ejemplos a su experiencia con las empresas con las que han trabajado. Eso ha permitido que el emprendedor vea hasta dónde quiere llegar: verse y proyectarse ellos. (entrevista: asistente técnica de proyecto, OIT, Perú)

Mientras, para el caso de Ecuador, la asistente técnica de proyectos afirma lo siguiente:

Al terminar el proceso, ellos ya te hablan de plan de negocio,

presupuesto, te hablan de recursos humanos, tecnológicos y materiales. Allí te das cuenta de que ahora es un pequeño empresario: al inicio no saben por dónde empezar, qué necesitan para crecer, que especificidad tendrá su negocio. Cuando terminan ellos, ya tienen todas esas ideas. Ya saben cómo comercializar sus productos y cómo acceder a las plataformas digitales. Realmente lo que nosotros hacemos, formar emprendedores, es un proceso bastante integral. (entrevista: asistente técnica de proyecto, OIT, Ecuador)

A nivel de los socios implementadores, desde Fudela, se resalta particularmente que las mejoras en las habilidades de los participantes fueron también bastante notorias en su capacidad posterior al programa de comercializar productos tanto de manera física, como digital: a través de redes sociales y mercados virtuales. De acuerdo con Fudela, este fue uno de los aportes más significativos del programa, ya que, en un contexto de pandemia, adaptarse a modalidades de comercialización virtual resulta un aspecto fundamental para la sostenibilidad de los emprendimientos.

En esta línea, los socios implementadores tanto de Ecuador como de Perú coinciden en que mayoría de los emprendedores no contaban con redes sociales activas, y aquellos que tenían, las habían abierto durante la pandemia y, por tanto, no tenían mucho conocimiento sobre cómo gestionárselas. Este elemento diferencia a *Emprende Seguro Ecuador* y *Emprende Seguro Perú*. El segundo no contempló asistencia para el manejo de redes sociales de manera formal.

Por otro lado, *Alternativa*, socio implementador Perú, resaltó otro aspecto relevante en términos de las mejoras de capacidad percibidas en los participantes. En esta línea, la ONG mencionó un cambio de cultura en los participantes, que se evidenció en su tránsito de entender la formalización como un proceso que “genera más costos que beneficios”, a entenderla como “un paso necesario para el acceso a mercado”. Los participantes, al

finalizar el programa, lograron entender que, “sin formalización, no hay crecimiento”, de acuerdo con lo reportado por el socio implementador.

Alternativa también resaltó la contribución del programa a la mejora progresiva de la capacidad de los participantes para acceder a microcréditos, a partir de los grupos de ahorro y crédito. Se resaltó también que la gestión de los GAC, de la mano con el BBVA Continental, permitió que los participantes avanzaran en la generación de un historial crediticio, que les permitirá acceder a productos financieros formales en el futuro. Una condición de la ONG para continuar otorgando créditos a los emprendedores es que los mismos destinen un porcentaje de las ganancias que generaran al ahorro.

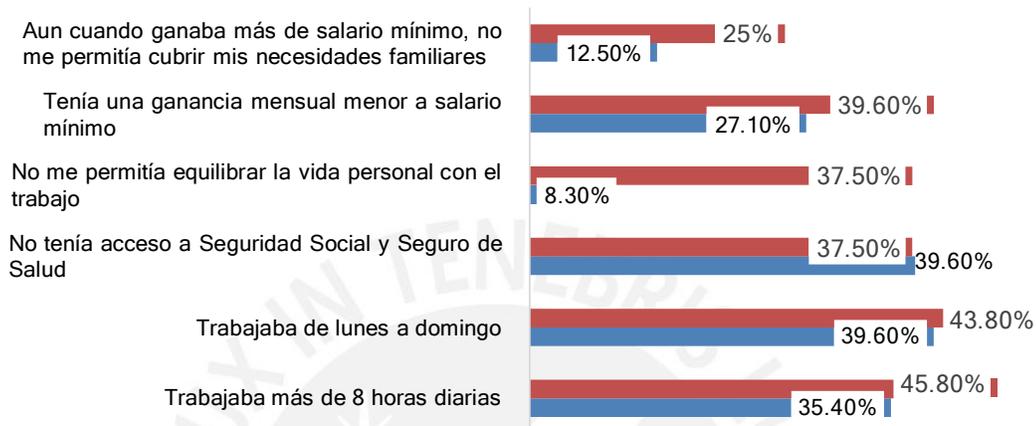
#### **4.6. Efectos del programa sobre las condiciones de empleo de los participantes**

Una intervención orientada a promover medios de vida sostenibles, además de contribuir con la capacidad de los participantes para generar y mantener ingresos, también debería ser capaz de facilitar, o por lo menos no obstruir, el acceso de su población objetivo a oportunidades y ejercicio de derechos.

Para evaluar en qué medida los medios de vida de los participantes están alineados con estándares de derechos adecuados, es importante detenernos en la valoración por parte de estos de sus condiciones de empleo, antes y después de su participación en el programa. En este sentido, a partir de la aplicación de las encuestas y el *focus group*, ha sido posible observar que, si bien evidencian una mejora en su nivel de ingresos, no reportan niveles adecuados de empleo ni antes, ni después del programa. Esto se muestra en el siguiente gráfico:

**Figura 12**

Condiciones de empleo e ingresos antes y después del programa



Fuente: elaboración propia con base en encuesta a egresados, 2021

Si lo analizamos por variable, vemos que, en términos de ingresos, el número de personas que indica que no podía cubrir sus necesidades básicas disminuye respecto a antes del programa en 12.5 puntos porcentuales. Igualmente, el porcentaje de participantes que reportaba un salario menor a salario mínimo mensual disminuye en 12 puntos porcentuales.

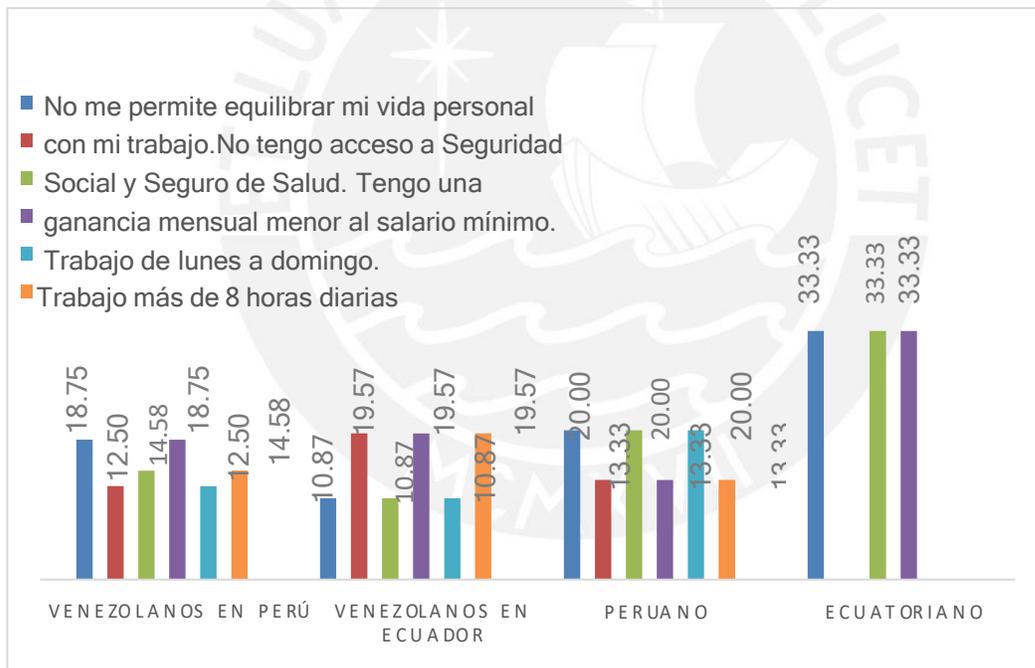
A pesar las variaciones positivas reportadas, aún un 40% (19 participantes) indican que no puede cubrir todas sus necesidades familiares o que ganan menos de salario mínimo. Este dato reafirma que la variación de ingresos reportada continúa aún sin ser suficiente para permitir a los participantes un ingreso alineado con las responsabilidades familiares que tienen.

El cambio más significativo se da en relación con el equilibrio de la vida personal y el trabajo. El 39.50% reportó que, antes del programa, no podían equilibrar su vida personal con su trabajo, en comparación con un 8.30% después del programa. Sin embargo, aun cuando disminuyó el número y horas diarias de trabajo reportada por los participantes, un porcentaje significativo continúa trabajando de lunes a domingo (39.60%) y más de 8

horas diarias (35.40%).

Ningún participante reportó trabajar menos de 8 horas diarias de lunes a viernes. Lo último se contrasta con que, al preguntarles sobre la condición de empleo que les resulta más urgente cambiar, la mayoría ha indicado el poder trabajar menos horas al día y la semana. En el siguiente gráfico, se indican las condiciones de empleo de los participantes antes y después de la participación en el programa desagregada por tipo de población:

**Figura 13**  
Condiciones de empleo previas al programa, participantes del programa

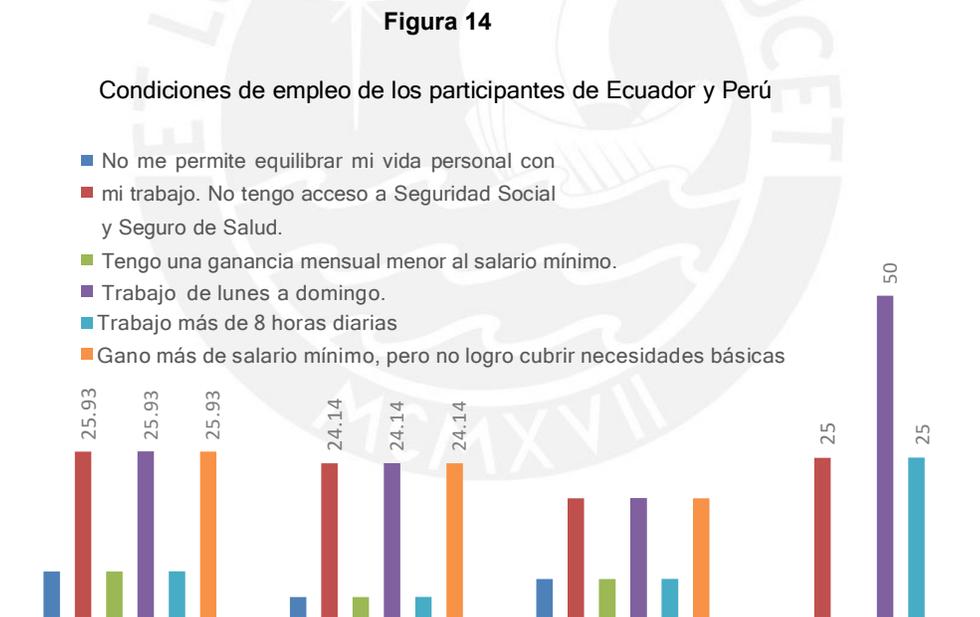


Fuente: elaboración propia, con base en encuesta a egresados (2021)

De acuerdo con el gráfico, todos los grupos reportaban como mínimo tres tipos de vulneraciones a los estándares laborales básicos, de acuerdo con el concepto de trabajo decente de la OIT. Para los venezolanos en Perú y Ecuador, la situación más común entre los encuestados era trabajar 7 días a la semana sin poder equilibrar la vida personal con el trabajo. Esta jornada

la cubrían por una ganancia que no les permitía cubrir sus necesidades básicas. Además, un porcentaje importante indicaba no tener acceso a seguridad social.

En el caso de los nacionales peruanos, hay un pequeño porcentaje que trabaja 7 días a la semana pero que a la vez trabaja más de 8 horas diarias de lunes a viernes. También es posible observar que disminuye el número de personas que reportan un ingreso mensual menor a salario mínimo, aun así, les resulta insuficiente su ingreso. Por su parte, los ecuatorianos, reportan una ganancia menor a salario mínimo por trabajar de lunes a domingo. El siguiente gráfico muestra las condiciones de empleo después del programa:



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados, 2021

Luego de la participación en el programa, es visible que, aunque los déficits de empleo decente se mantienen, hay tendencia a la disminución del número de personas que reportaba no poder equilibrar su vida personal con el trabajo. Esto último parece tener una correlación con la disminución de aquellos que

reportaban trabajar más de 8 horas diarias, a pesar de laborar de lunes a domingo. Así mismo, se ve un aumento del número de personas que reporta ganar más de salario mínimo.

En el caso de los nacionales peruanos, se mantiene la tendencia a la disminución del número de personas que reportaba no poder equilibrar sus responsabilidades familiares con su trabajo, disminuye el número de los que reportaban ganar salario mínimo y aumentala proporción de personas que ganaban más de salario mínimo pero que consideraban su ingreso como insuficiente aún.

En términos de horas de trabajo, un número menor de las personas peruanas encuestadasreportaron trabajar más de 8 horas a la semana; sin embargo, aumenta el número de personas que indican trabajar de lunes a domingo. Por último, en el caso de la población ecuatoriana, vemos que las opciones reportadas antes del programa no coinciden con las reportadas posterior a su participación en el mismo.

Si hacemos un balance de los resultados, el programa contribuyó principalmente con lo siguiente:

- El equilibrio de las responsabilidades familiares de los participantes, con la actividad económica que realizan como medio de subsistencia
- La mejora de sus ingresos; sin significar esto que lo mismos sean suficientespara la cobertura de las necesidades básicas de los emprendedores y sus familias.
- En el acceso a seguridad social y seguro de salud, no se evidenció ninguna evolución para ninguno de los grupos de participantes. Sin embargo, es importante mencionar que las brechas de acceso a seguridad social están sustentadas por factores estructurales del

mercado laboral peruano y ecuatoriano, y su alta informalidad. Esta afirmación se hace extensiva al resto de las condiciones de empleo.

Según el Instituto Peruano de Economía (2020), los trabajadores independientes peruanos reportaron tener una ganancia de alrededor de S/ 986, apenas un poco mayor que salario mínimo, aun trabajando sobre horas de trabajo. Por su parte, los trabajadores dependientes, si bien reportaron un salario mensual de alrededor de S/1,800, no tienen un contrato formal, ni acceso a seguridad social.

En el caso de Ecuador, 2.5 de cada 10 personas que trabajan como independientes están en situación de pobreza y 7.7 de cada 10 no cotiza a la seguridad social. Entre aquellos empleados como dependientes, 4.5 de cada 10 tampoco tiene acceso a la seguridad social(OIT 2022). Por ello, sería necesario implementar intervenciones mucho más estructurales y de mayor alcance para garantizar condiciones de empleo decente para la población objetivo.

#### **4.7. Efectos del programa sobre el acceso efectivo a medios de vida**

De los cuarenta y siete (47) egresados del programa que contestaron la encuesta, cuarentay uno (85.4%) continuaban con el emprendimiento con el que participaron en el programa. Entre ellos, un 45% de los emprendimientos (18 negocios) tenía entre 1 a 2 años de funcionamiento, mientras que un 32% (13 emprendimientos reportaban entre 6 meses a 1 año y un 23% (9 emprendimientos) tenían más de 3 años.

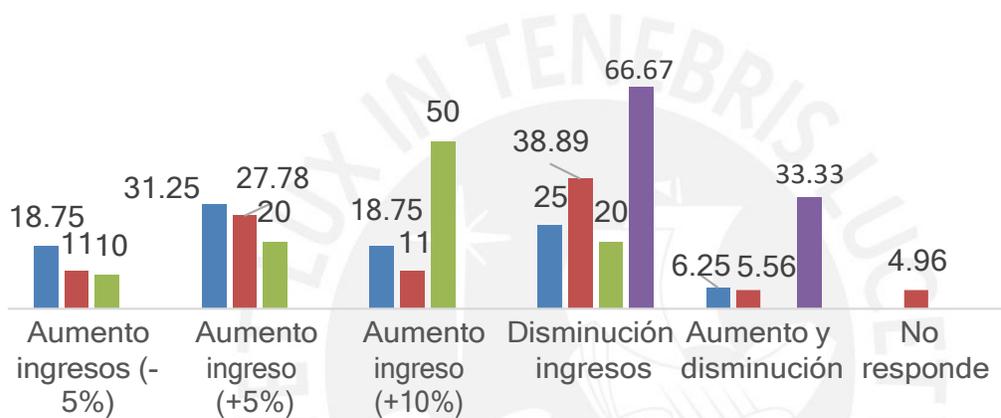
Un 63% (26 emprendimientos) contaba con el emprendedor principal como único trabajador y un 34% (14 emprendimientos) contaban con 2 a 3 trabajadores. La mayoría de los emprendimientos funcionaban a través de la venta ambulante o en el domicilio del emprendedor.

Mientras, a nivel de ingresos, un 72% (29 emprendedores) de los que

continúan con su emprendimiento activo, reportaron que sus ingresos han variado en los últimos 6 meses. Esta variación fue positiva para el 62% de los participantes (25). Sin embargo, si analizamos este dato desagregado por cada población objetivo de la investigación, encontramos lo siguiente:

**Figura 15**

Variación de ingresos, participantes Empeñe Seguro (%)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados, 2021

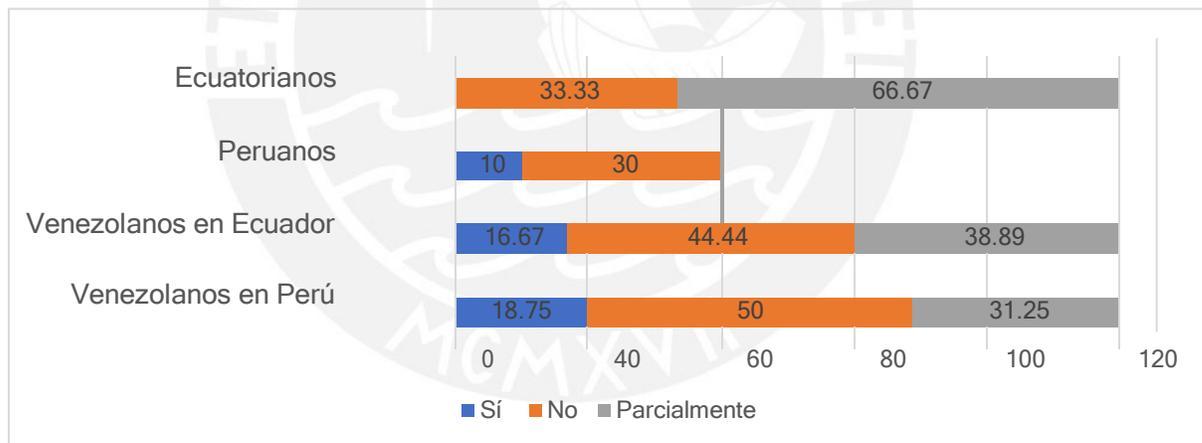
Si analizamos por país y tipo de población, en el caso de venezolanos en Perú, el porcentaje promedio de aumento de ingresos fue de entre 5 a 10% de sus ganancias. En el caso de la población peruana, el aumento de ingresos fue, para la mayoría, de más de 10%. Mientras, en el caso de Ecuador, si bien alrededor de un 50% de los venezolanos que contestaron reportaron un aumento de ingresos (17 participantes), también hubo una alta proporción de ellos que reporta una disminución de ingresos.

El caso más crítico en términos de variación negativa de ingresos, lo vemos en la población ecuatoriana. Sin embargo, desde que representaron solo un 6.25% (3 personas) del total que ha contestado la encuesta, no es posible considerar como suficientemente representativa la muestra para el caso ecuatoriano.

Para contextualización de los resultados, esta encuesta fue aplicada entre mayo y junio de 2021. En este período, los participantes tenían solo 6 meses de haber egresado del programa, por lo que el porcentaje de aumento de ingresos entre 5% y más de 10% resulta significativo, considerando también el contexto de pandemia.

Sin embargo, si tomamos como punto de partida las dimensiones planteadas por el concepto de medio de vida sostenible para catalogar un ingreso como medio de vida, es necesario evaluar la suficiencia de este. En esta línea, si vemos la autovaloración de los participantes de sus ingresos, entre aquellos que reportaron un aumento de ingresos, un 71% (29 participantes) afirmaron no estar conforme o estar parcialmente conformes con sus condiciones de ingreso y empleo.

**Figura 16**  
Conformidad con ingresos actuales, participantes (%)

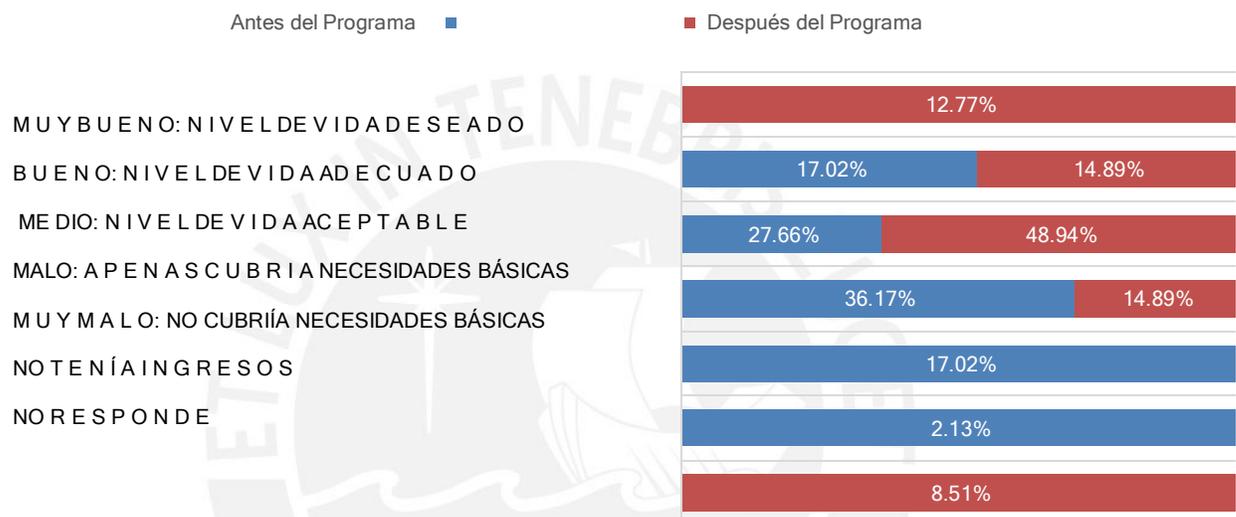


Fuente: elaboración propia con base en encuesta a egresados, 2021

Como vemos, la inconformidad con las condiciones de ingresos no baja del 30% para ninguno de los grupos. Sin embargo, tal como sucedió en el análisis de la variación de ingresos, aquellos que tienen una valoración más negativa, son los nacionales ecuatorianos. De igual forma, en la encuesta, se incluyó una pregunta orientada a evaluar la valoración de los participantes de su nivel de ingresos, antes y después del programa. En el análisis de las respuestas a esta pregunta, resulta de interés que, a pesar de estar la mayoría de los participantes inconformes con su nivel de ingreso, al preguntarles sobre la valoración de estos

desde una óptica comparativa previa y posterior a su participación en el programa, la valoración se tornó positiva. Ello se muestra en el siguiente gráfico:

**Figura 17**  
Variación de ingresos antes y después, participantes Emprende Seguro (%)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados de Emprende Seguro (2021)

Respecto a su nivel de ingresos antes del programa, un 55.3% (23 participantes) reportaron sus ingresos como malos o muy malos, afirmando que “no les permitía” o “les permitía con dificultad” cubrir sus necesidades básicas. Por su parte, un 43.6% reportaba un ingreso “bueno” o “medio”, que les permitía cubrir sus necesidades básicas.

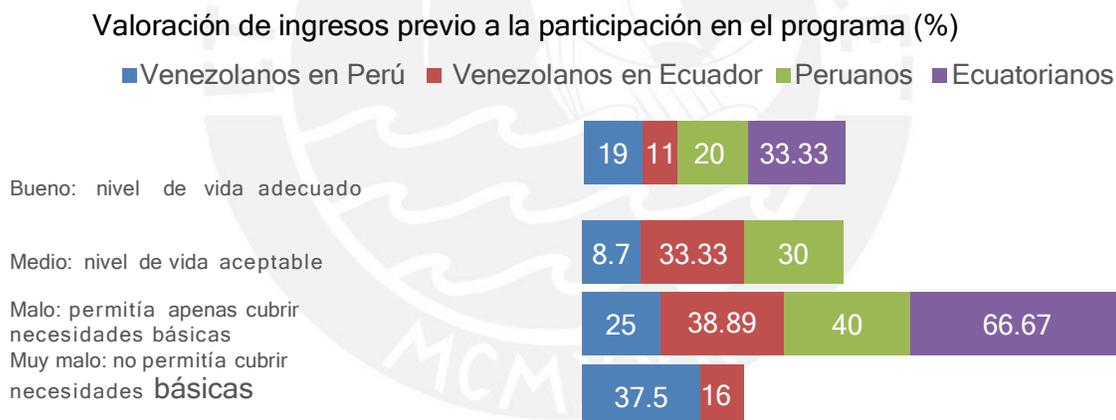
En cuanto a la valoración de ingresos después del programa, vemos que la opción “muy malo” ya no es marcada por ningún participante, y la opción “malo” disminuyó en un 2.3%. Esta variación parece apuntar a que aquellos que estaban en una situación económica crítica, cuyos ingresos no les permitían cubrir sus necesidades básicas, salieron de la misma y transitaron hacia un nivel de ingresos más adecuado. Si bien este nivel de ingresos puede mejorar, les permite cubrir sus necesidades básicas. La lógica

anterior se ve reforzada con 31 participantes (76.6%) que valora su ingreso entre “promedio” y “muy bueno”.

En relación con este último punto, también resulta interesante ver que, así como la opción “muy malo” no fue marcada por ningún participante al preguntarles sobre sus ingresos después del programa, la opción “muy bueno” pasó a ser marcada por un 12.77% (5 participantes). Esta opción no fue marcada por ninguno de los encuestados para valorar sus ingresos previos a la participación en el programa.

Si analizamos esta misma pregunta, pero desagregando las respuestas por tipo de población y país de intervención, tenemos lo siguiente:

**Figura 18**



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados, 2021

En el gráfico vemos que la población nacional en los dos países de análisis, es decir, los peruanos y ecuatorianos no marcaron la opción de “muy malo”. En el caso de la población ecuatoriana, vemos que catalogaban su nivel de ingresos antes del programa entre “malo” y “bueno”. En el caso de la población peruana, las respuestas estuvieron distribuidas entre “bueno” y “malo”.

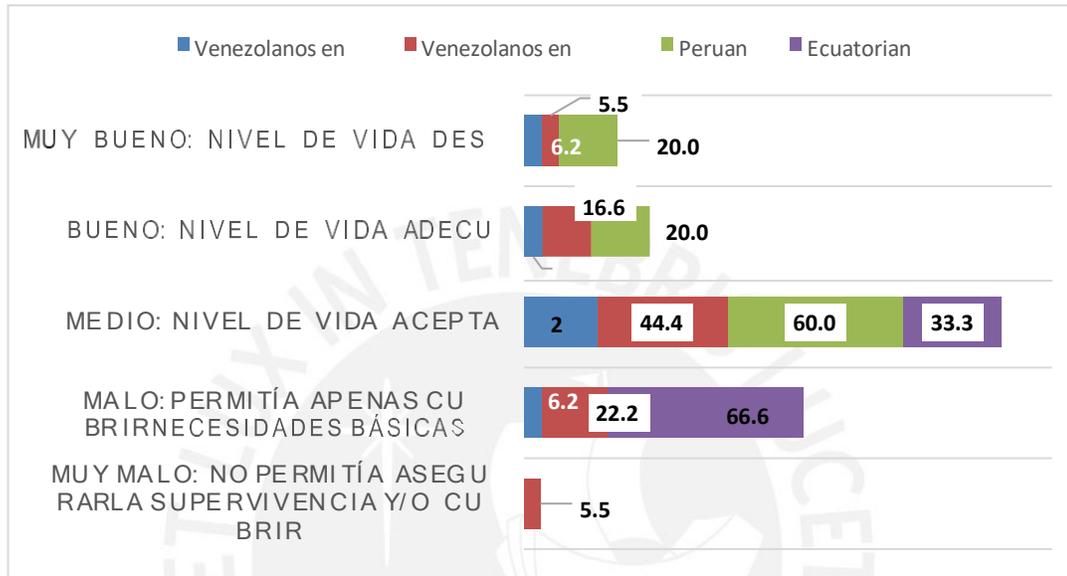
Para la población venezolana, si tomamos la cifra agregada de venezolanos en Ecuador y Perú, alrededor de un 53.5% (18 encuestados) reportaron que

su ingreso no les permitía asegurar la cobertura de necesidades básicas. Lo anterior evidencia un nivel de vulnerabilidad extrema inicial más crítica para la población refugiada y migrante, en comparación con la población nacional.

De igual forma, resulta interesante observar la diferencia de 21.5% puntos porcentuales entre la población venezolana en Perú que reportó su ingreso como “muy malo” y la población venezolana en Ecuador que marcó esta misma opción. Esta diferencia puede ser explicada, porque, según lo reportado por la coordinadora nacional de proyecto, en inicio se había considerado el otorgamiento de bonos de protección social, ni otras medidas para mitigar vulnerabilidades extremas. La razón para ello fue que se partió de la premisa de que, al ser un programa de emprendimientos, aun cuando iba dirigido a personas en contextos de vulnerabilidad, era importante asegurar que la persona no estuviera en una situación de vulnerabilidad extrema que no le permitiera aprovechar las herramientas ofrecidas por el programa.

Retomando el análisis comparativo de las condiciones de ingreso antes y después del programa, al observar la valoración de los egresados de sus ingresos posterior a la participación en Emprender Seguro, tenemos lo siguiente:

**Figura 19**  
**Valoración de ingresos posterior al Programa**  
**Participantes Emprende Seguro (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a egresados de Emprende Seguro (2021)

En esta línea, observamos que, luego de la participación en el programa, disminuyó considerablemente el número de participantes que no podían cubrir necesidades básicas con sus ingresos. En el caso de los venezolanos en Perú, ninguno indicó continuar en esta condición posterior a su participación en el programa y, en el caso de los venezolanos en Ecuador, el porcentaje de personas que marcó esta opción disminuyó en 10.4%.

Para la población nacional, en el caso de los ecuatorianos, parecería que la situación económica solo empeoró con el paso de aquellos que habían indicado tener un nivel de vida “bueno” a un nivel de vida “medio”. Por su parte, los que indicaron que su ingreso no les permitió cubrir necesidades básicas se mantuvieron en el mismo nivel inicial. En el caso de los peruanos, aquellos que marcaron tener un ingreso “malo” pasaron a tener un ingreso medio, que les permitía tener un nivel de vida aceptable.

Sintetizando el análisis realizado, en términos generales, el programa ha tenido un impacto positivo sobre la mejora de ingresos. Además, consideremos que un 45 participantes (96%) calificó como buena su participación en el programa y solo el restante 4% (2 participantes), indicaron que nada había variado con su participación en el mismo. Aunque esta mejora de ingresos parece aún resultar insuficiente para la cobertura del 100% de las necesidades y responsabilidades familiares, parece haber contribuido a que los participantes pudieran salir del nivel de vulnerabilidad económica extrema inicial en que se encontraban.

Para contextualizar los resultados, es importante mencionar que, para la fecha de aplicación de esta encuesta, los participantes tenían alrededor de 6 meses de haber egresado del programa, por lo que tampoco es posible esperar variaciones tan significativas en su nivel de ingresos.

Por último y volviendo a la pregunta central sobre los factores que incidieron sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos para la generación de medios de vida de poblaciones en condición de vulnerabilidad, se han encontrado factores vinculados tanto al contexto normativo y político, de implementación y gestión del programa emprendedor seguro, así como relacionados a las condiciones particulares de la población objetivo.

En términos de los factores externos, la investigación demuestra que los factores estructurales de economías altamente informales y con políticas productivas enfocadas en el desarrollo empresarial desde una perspectiva de las grandes y medianas empresas, inciden sobre la capacidad de los emprendedores de acceder a servicios financieros y de desarrollo empresarial que les permita transitar de emprendimientos de subsistencia a micronegocios más rentables y sostenibles.

De igual forma el entorno normativo tuvo una importante incidencia sobre la posibilidad del programa de ofrecer opciones alternativas de servicios de

desarrollo empresarial y financiero para los emprendedores, adaptados a su condiciones. A nivel del diseño si bien vemos cómo los cambios a nivel de gestión y la incidencia del contexto de la pandemia sobre el diseño tuvo como resultado una formulación e implementación acelerada, es posible rescatar como factor que favoreció los resultados del programa la incorporación en el diseño del programa de un enfoque de cierre de brechas para poblaciones vulnerables.

Este enfoque estuvo fundamentado en la adaptación de las metodologías, medios de vinculación con servicios financieros y de acompañamiento a las condiciones particulares de los emprendedores. Este factor ha sido determinante para que los elementos de contexto que limitan el acceso de emprendedores a servicios financieros no impidieran el desarrollo de los emprendimientos que participaron en el programa.

En cuanto a las características de las poblaciones meta, se observa que la generación de ingreso y su sostenibilidad estuvieron determinadas por el nivel de vulnerabilidad inicial de los diferentes grupos a los que fue dirigido el programa, así como su nivel de formación y el tiempo que tienen sus emprendimientos.

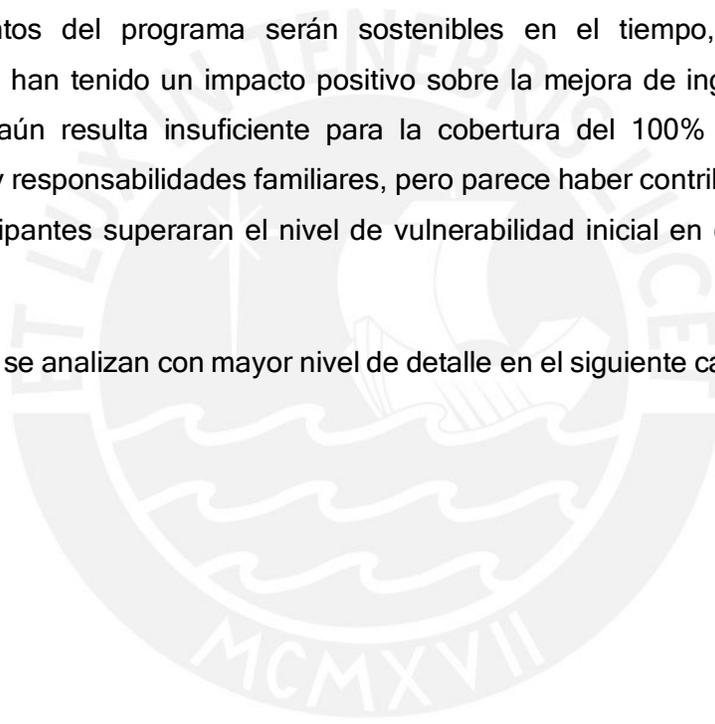
En el caso del nivel de vulnerabilidad, se observa que aquellos grupos con limitaciones adicionales a aquellas dificultades técnicas y financieras comunes para el desarrollo de un emprendimiento, o que reportaban carencia de acceso a bienes y derechos básicos, son los que tuvieron resultados menos favorecidos. Lo cual hace necesario considerar procesos de focalización que permitan distinguir perfiles de mayor vulnerabilidad y brindar un tratamiento diferenciado, especialmente en programas de corta implementación y presupuesto limitado cuyo alcance se ve excedido por los factores de vulnerabilidad de los participantes.

Por otro lado, resultó de interés la incidencia del nivel educativo sobre la mitigación del impacto de las vulnerabilidades sobre el aprovechamiento del

programa. Esto fue particularmente notorio en la población objetiva migrante y refugiada que a pesar de reportarse como la más vulnerable, parece haber podido compensar los efectos de esta vulnerabilidad sobre sus emprendimientos a partir del nivel educativo con el que contaban, experiencias previas y otros que les permitieron poner en valor sus conocimientos y transformarlos en activos que incidieron sobre sus ingresos.

Por último, es importante mencionar que si bien no es posible predecir si los emprendimientos del programa serán sostenibles en el tiempo, si se evidencia que han tenido un impacto positivo sobre la mejora de ingresos. Esta mejora aún resulta insuficiente para la cobertura del 100% de las necesidades y responsabilidades familiares, pero parece haber contribuido a que los participantes superaran el nivel de vulnerabilidad inicial en que se encontraban.

Los hallazgos se analizan con mayor nivel de detalle en el siguiente capítulo.



## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1. CONCLUSIONES

**OBJETIVO 1.** Factores del contexto político y normativo y diseño e implementación de los programas de los países de implementación sobre los resultados del programa Emprende Seguro sobre los medios de vida de sus poblaciones meta

**Dimensión de análisis 1:** incidencia de los elementos del contexto político y normativo

Ecuador y Perú enfrentan importantes retos históricos para la inserción de la población nacional en condiciones de formalidad y empleo adecuado. A estos retos históricos se ha unido la necesidad de dar una respuesta al creciente éxodo migratorio venezolano en estos países. Ambos países, no tenían cultura y experiencia como país de acogida. Por el contrario, presentaban altas tasas de migración de sus nacionales hacia terceros destinos.

En este contexto, el éxodo migratorio fue una novedad no solo para las entidades públicas, sino para los ciudadanos. Debido a ello, el Estado hizo esfuerzos para promover iniciativas de empleo dirigidas tanto a nacionales como a migrantes. Esta situación generó una sensación de desplazamiento en la población nacional, que también cuenta con importantes brechas de acceso a empleos con condiciones adecuadas.

Este hecho, unido a la poca experiencia de ambos países en la gestión de éxodos migratorios con tendencia a la permanencia en territorio nacional, derivó en una importante presión sobre el Estado y otros actores nacionales.

Así se generaron visiones encontradas sobre el nivel de involucramiento que el Estado debía tener en iniciativas que incluyan a población refugiada y migrante.

Este debate se mantiene hoy y deriva en una posición difusa de entes públicos y privados frente a iniciativas con enfoque mixto, es decir, dirigidas a población refugiada, migrante y nacional. Este elemento de contexto tuvo una importante incidencia sobre lo siguiente:

- **La toma del liderazgo por parte de la cooperación internacional de las iniciativas con enfoque inclusivo.** Esto se configuró en intervenciones impulsadas bajo un esquema de proyecto de cooperación que tenían una menor escala, donde el Estado y otros actores nacionales jugaron un rol secundario.

En el caso de Perú, este elemento tuvo una incidencia importante en la capacidad de la OIT de hacer sostenible el modelo de intervención de *Emprende Seguro* y dar continuidad al mismo tras el cierre del proyecto de Cooperación. Principalmente desde que las unidades técnicas y entes del Estado que se vincularon al proyecto no tenían el respaldo ni presupuesto suficiente para asumir la continuidad del modelo de *Emprende Seguro*.

Así mismo, en el caso de Ecuador, el bajo involucramiento de entidades de Gobierno y actores nacionales, así como la inexistencia de mecanismos suficientes para la regularización migratoria, ha tenido una importante incidencia en la posibilidad del programa de facilitar el acceso a los participantes a servicios de regularización migratoria y formalización, que sólo pueden ser ofertados por el Estado. Esto tuvo una fuerte incidencia en la capacidad de los emprendedores de acceder a mecanismos de formalización, comercialización y servicios financieros.

- **La orientación de la respuesta de emergencia frente a la COVID-19 hacia una intervención de promoción de emprendimientos.** La afectación del empleo dependiente por la pandemia, unida a la dificultad histórica del mercado laboral de ambos países de generar empleos formales, incidió en la elección de un modelo de emprendimiento sobre uno de promoción de la empleabilidad, que requería una mayor articulación con el Estado.

En esta línea, implementar una intervención de promoción de la empleabilidad requería de inversión de recursos y mayor capacidad y articulación entre la cooperación internacional y el sector público, así como una mayor voluntad política de actores diversos. Así la promoción de emprendimientos se posicionó como única alternativa viable y rápida para contribuir a la recuperación de los medios de vida de la población de interés, en el marco del aumento de los niveles de vulnerabilidad tanto de población nacional, como refugiada y migrante.

Por otro lado, y como segundo elemento de contexto que incidió sobre la implementación del programa, a pesar de ser bastante alta la tasa de emprendimiento en ambos países, los esquemas de soporte a la actividad empresarial están mayormente focalizados en el soporte a micro y medianas empresas. Existe poca oferta de incentivos y de servicios de desarrollo empresarial y financieros, dirigidos a pequeños emprendimientos y, sobre todo, a emprendimientos dirigidos por poblaciones con vulnerabilidades añadidas.

Tras analizar los esfuerzos de los equipos país para hacer frente a estas limitaciones de acceso a servicios empresariales y financieros alternativos, es posible concluir lo siguiente:

- **El contexto normativo e institucional tuvo una incidencia sobre la posibilidad del programa Emprende Seguro en Ecuador y Perú de**

**promover el acceso de los participantes a servicios complementarios**, que les permitieran un mejor afrontamiento de las dificultades planteadas por el entorno para la sostenibilidad de sus emprendimientos.

Para ejemplificar, en el caso de Perú, la existencia de ONGs que ofrecían servicios financieros solidarios para poblaciones vulnerables, hizo posible trabajar bajo un modelo cooperativo. Este modelo cooperativo permitió aprovechar los avances de instituciones como Alternativa en el otorgamiento de microcréditos y asesoría financiera a poblaciones vulnerables.

Así mismo, en el caso de Perú, la voluntad favorable de la Superintendencia Nacional de Migraciones y Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), así como los cambios normativos que se habían realizado en los últimos años para facilitar el acceso de la población refugiada y migrante a servicios de formalización y financieros con los documentos de identificación con los que contaban, contribuyó con la capacidad del programa de apoyar a los participantes con trámites de regularización migratoria y formalización.

Lo anterior generó un contexto mucho más favorable para el escalamiento de los emprendimientos. Mientras, en el caso de Ecuador, desde que la legislación ecuatoriana dificultaba la creación de iniciativas microfinancieras gestionadas por entidades diferentes a instituciones financieras formales, fue difícil identificar alternativas que permitieran conectar a los participantes con medios alternativos para el acceso a capital. Así los participantes enfrentaron barreras significativas para el acceso a servicios financieros formales, sobre las que el programa no pudo incidir.

**Dimensión 2 de análisis:** incidencia de factores del diseño metodológico y de implementación identificados

- **El diseño de Emprende Seguro bajo un enfoque de cierre de brechas para poblaciones en contexto de vulnerabilidad laboral fue una fortaleza del programa Emprende Seguro.** Ello permitió contemplar beneficios diferenciales respecto a los tradicionalmente ofrecidos por los programas de emprendimiento, tales como la capacitación en gestión empresarial y el otorgamiento de capital semilla.

Además, se incorporaron componentes orientados a la mitigación de vulnerabilidades y que colocaban las necesidades de los participantes en el centro, tales como bonos de protección social a los beneficiarios más vulnerables y soporte para el fortalecimiento de habilidades blandas; también se contempló soporte psicológico.

Este enfoque, como se evidenció anteriormente, tuvo efectos positivos en la reducción de la vulnerabilidad extrema inicial de los participantes, lo cual estuvo fuertemente influenciado por los servicios combinados y diferenciales que se implementaron en el marco del enfoque de cierre de brechas. Para ejemplificar, en el caso de Ecuador, los participantes, aun cuando no recibieron capital semilla, reportaron mejoras para la captación de nuevos clientes, a partir de los conocimientos en gestión empresarial, así como el acceso a mecanismos de comercialización que les permitieron conectar con nuevos mercados y clientes.

En el caso de Emprende Seguro Perú, se optó por conectar a los participantes con servicios financieros y de desarrollo empresarial adaptados a los contextos específicos y a las brechas que enfrentan para el acceso al mercado formal. Ello se tradujo en un efecto positivo inmediato sobre los participantes del programa. De haberse abordado sin tomar en cuenta estos factores de vulnerabilidad, la población meta no hubiese podido acceder a estos servicios en el corto plazo.

De igual forma, en el caso del programa en ambos países, fue posible

observar que los horarios de las capacitaciones e, inclusive, los contenidos fueron adaptados a la realidad de las poblaciones meta: sus responsabilidades familiares y horarios, pues la mayoría eran mujeres jefas de hogar, con más de un hijo.

- **La implementación del programa bajo un esquema de cooperación internacional incidió sobre el alcance y resultados del programa**

La implementación del programa bajo este esquema implicó que se tuviera un tiempo más limitado para la implementación de los servicios que contemplaba el programa. Ello también influyó en la planificación y articulación de los calendarios y tiempos para su implementación.

En esta línea, algunas de las ventajas ofrecidas por el modelo de Emprende Seguro no fueron aprovechadas por los participantes, dado que varias de las sesiones de capacitación chocaban entre sí, o se cruzaban con las responsabilidades de los emprendedores. Para ejemplificar, algunos participantes se vieron en la necesidad de priorizar su participación en servicios de SST y/o de soporte emocional, ya que no les era posible participaren ambos por desarrollarse en paralelo.

Así mismo, la asignación de recursos bajo la lógica de proyecto de cooperación implicó que los fondos de los proyectos fueran asignados en proporciones diferentes en cada país de intervención. Estas proporciones no fueron determinadas en función a un proceso de cálculo de costos según objetivos y alcance esperado de la intervención, sino en función de la priorización de los países por parte del donante, dentro de sus prioridades presupuestales.

En el caso de Emprende Seguro, las prioridades estuvieron determinadas por la proporción de refugiados y migrantes que había en cada país. Se asignó una mayor cantidad de recursos a aquel país que

tenía un éxodo migratorio más grande, es decir, Perú.

Pese a plantearse en el diseño inicial los mismos componentes para el programa en ambos países, en uno de ellos existió un menor presupuesto disponible para la implementación. Por ello, el programa en Ecuador otorgó capital semilla a por lo menos un 50% de los participantes. Junto a las dificultades de identificación de mecanismos de inclusión financiera alternativos, se generó una importante brecha para el traslado de los conocimientos adquiridos por los participantes, a mejoras objetivas dentro de sus emprendimientos, en la mayoría de los casos.

Por último, dado el diseño e implementación del proyecto bajo una lógica de proyecto de cooperación, no se partió de una lógica de impacto para su formulación, pues el objetivo desde su diseño no fue generar impacto, sino actuar como una experiencia piloto transferible al Estado. Así, el objetivo que Emprende Seguro no fue que tuviera sostenibilidad bajo el liderazgo de la OIT, sino que pasara a ser transferido a actores nacionales que continuaran con la réplica del modelo.

Sin embargo, debido a un contexto político desfavorable, esto no fue posible. Se logró solo implementar una estrategia de salida de la mano de las ONG Alternativa y Fudela, pero no una transferencia del modelo.

**OBJETIVO 2.** Incidencia de los factores de vulnerabilidad de los distintos públicos meta del programa Emprende Seguro Ecuador y Perú sobre la capacidad del modelo de promoción de emprendimientos de impactar sobre la generación de medios de vida de estas poblaciones.

En términos de la incidencia de las vulnerabilidades de la población meta sobre la posibilidad de impacto del programa, se encontró lo siguiente:

- **Las brechas presentadas por la población ecuatoriana y peruana están mayormente vinculadas a sus negocios y a factores estructurales del entorno laboral y empresarial de los países donde se encuentran. Las dificultades mencionadas por la población refugiada y migrante eran de naturaleza diversa y tocaban tanto el ámbito personal, como el de negocios.**

Encontramos brechas para la población migrante vinculadas a regularización migratoria, dificultades para la integración social derivadas de la xenofobia y discriminación, ausencia de redes de apoyo en el país de destino y la afectación profunda que tuvo la pandemia sobre sus emprendimientos. A estas vulnerabilidades se unen aquellas condicionadas al entorno país, que son comunes con la población nacional: dificultades para la accesibilidad a clientes, recursos, entre otras.

- **Las vulnerabilidades diferenciadas de la población no impactaron en su posibilidad de aprovechar las oportunidades del programa, debido a que el mismo fue ideado bajo la premisa de facilitar la participación de poblaciones vulnerables.** En este sentido, a pesar de evidenciarse una mayor vulnerabilidad para la población refugiada y migrante por tener una menor posibilidad de acceso a oportunidades del entorno, su aprovechamiento de los contenidos del programa fue mayor.

Los factores de vulnerabilidad motivaron a los participantes a tener una participación más activa en los servicios del programa. Además, les impulsaron pocas oportunidades en el entorno de la población objetivo para acceder a oportunidades como las que les ofrecía el programa.

- **Si bien los factores de vulnerabilidad de la población meta no incidieron sobre su capacidad de aprovechar los contenidos del programa, sí incidieron sobre la percepción de la suficiencia de los ingresos adicionales que generaron después de egresar del programa.** A partir de este aumento de ingresos, se da un contexto donde los factores de vulnerabilidad de la población parecen haberse

visto profundizados por la pérdida de ingresos durante la pandemia.

Una gran proporción de los participantes reportó que sus ingresos antes del programa y durante la pandemia no les permitía cubrir necesidades básicas. Todo lo anterior generó que contaran con un nivel menor de recursos para destinar a sus emprendimientos, y que se vieran en la necesidad de orientar los recursos disponibles a necesidades inmediatas como alquiler de vivienda, cobertura de situaciones familiares y pago de deudas.

Debido a que no pudieron cubrir las necesidades económicas que tenían con sus emprendimientos, muchos complementaron las ganancias de sus negocios con trabajos dependientes e independientes informales.

**OBJETIVO 3.** Efectos del modelo de promoción de emprendimiento sobre la generación de medios de vida y condiciones de empleo de los participantes

Para presentar las conclusiones de esta dimensión de análisis, se hace necesario recordar los tres criterios para categorizar un ingreso como medio de vida, y más aún, como medio de vida sostenible. Si tomamos los criterios desarrollados por Chambers & Conway (1991) como punto de partida, las principales conclusiones por cada criterio son las siguientes:

**a) Criterio 1: capacidades**

Chambers & Conway (1991) sostienen que, para analizar si una intervención ha contribuido a la generación de medios de vida sostenibles, es importante analizar las capacidades y habilidades que la intervención contribuyó a generar en su público meta para mantener la sostenibilidad del medio de vida. A partir de ello, sostenemos lo siguiente:

- **El programa Emprende Seguro contribuyó a la mejora de las capacidades de los emprendedores en gestión empresarial y financiera, lo que les permitió alcanzar un mayor grado**

**de especialización para el ejercicio de la actividad independiente que realizan.** La adquisición de nuevos conocimientos y capacidades para alcanzar una mejor gestión técnica y financiera de sus negocios fue la contribución del programa más valorada por los participantes.

Si tomamos en cuenta la falta de conocimiento y experiencia previa de los participantes, el programa contribuyó a reforzar las capacidades técnicas e identidad emprendedora de una población meta que no tenía antes del programa los conocimientos requeridos para el tránsito de sus emprendimientos hacia negocios sólidos, capaces de escalar y generar medios de vida más sostenibles.

En esta línea, si tomamos en cuenta la valoración de los participantes, el programa los ayudó específicamente a fortalecer sus capacidades para el análisis de mercados, elaborar planes de negocio, planes de venta, calcular los costos de sus emprendimientos, formalizar sus sistemas de contabilidad y generar estrategias de acercamiento a clientes; y, por tanto, a dar una mayor sostenibilidad a sus negocios.

- **Los participantes aún evidencian brechas en su capacidad financiera para sostener y escalar sus negocios, que impactan en sus posibilidades de generar ingresos suficientes.** Como se ha mencionado en varios puntos de la investigación, en el caso ecuatoriano, se evidenció un nivel de reducción de la vulnerabilidad económica menor que el alcanzado en Perú. Esto estuvo, en gran parte, condicionado a que, en términos de capacitación a pesar de que los participantes tuvieron acceso a formaciones bajo las mismas metodologías y lógica, la capacidad de poner en valor estas capacidades fue menor.

Podemos concluir que es necesaria una combinación de habilidades y capacidades tanto subjetivas (conocimientos, habilidades y otras) como objetivas (recursos financieros), para poder poner en valor y traducir esto

en una mejora real de ingresos y medios de vida.

**b) Criterio 2: equidad**

Chambers y Conway (1991) sostienen también que una intervención orientada a generar medios de vida sostenible debería facilitar el acceso igualitario a su población meta a oportunidades y derechos.

Si analizamos la incidencia del programa Emprende Seguro sobre este último aspecto, podemos concluir que, desde un punto de vista endógeno, los servicios del programa Emprende Seguro contribuyeron con la facilitación del acceso de las personas nacionales, refugiadas y migrantes a oportunidades de difícil acceso para poblaciones en contexto de vulnerabilidad. El programa Emprende Seguro, a partir del enfoque de cierre de brechas, hizo sus servicios más accesibles para poblaciones en contexto de vulnerabilidad.

En la práctica, esto se tradujo en servicios para la mitigación de vulnerabilidades dentro del programa y la adaptación de los programas de capacitación a las particularidades de esta población. En esta línea, los servicios fueron adaptados a los horarios de los emprendedores para fomentar un equilibrio entre su emprendimiento, responsabilidades familiares y las capacitaciones y servicios del programa.

Además, se brindó soporte económico adicional a los servicios del programa para prevenir la afectación económica de los participantes, en su esfuerzo por participar en el programa. Los participantes focalizados a través del programa no contaron

con acceso a los bonos de estabilización económica dados por el Estado, ni ningún soporte institucional previo para la mitigación de su vulnerabilidad. En este sentido, el programa contribuyó, en menor escala, con el acceso a recursos económicos de poblaciones excluidas de mecanismos de apoyo tradicionales.

- **Desde un punto de vista exógeno, las posibilidades del programa de incidir sobre la mejora de las capacidades de la población meta para acceder a derechos y oportunidades de forma directa fueron variables en ambos países en función al contexto normativo, político e institucional.**

En el caso de Perú, el entorno político y la voluntad favorable de las entidades del Estado vinculadas a la gestión migratoria (Superintendencia Nacional de Migraciones) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) hizo posible brindar soporte a los participantes para acceder a facilidades para la regularización de su situación migratoria y así poder ejercer derechos civiles, sociales y económicos.

Además, la regularización de la situación legal de los emprendimientos, a través de la SUNAT y las municipalidades, facilitó el acceso de los participantes a beneficios económicos derivados de la formalización. Por otro lado, el programa contribuyó al acceso a servicios financieros, de soporte psicológico y fortalecimiento de habilidades blandas de los participantes, lo que, de forma indirecta, contribuyó a la posibilidad del individuo de alcanzar una mejor integración en su entorno.

En el caso de Ecuador, la posibilidad de incidencia sobre la capacidad de acceso a derechos de los participantes se vio impactada por la imposibilidad de lograr un mayor involucramiento del Estado. Esto dificultó replicar la práctica de Perú de remisión

de participantes de forma directa a instituciones nacionales, para la resolución de casos con brechas de acceso a regularización, servicios de formalización y otros.

Sin embargo, desde la mirada del impacto indirecto generado por el programa en ambos países, al brindar a los participantes el acceso a oportunidades que les permitieron mejorar sus medios de vida, se podría decir que impactaron en los mismos.

c) Criterio 3: sostenibilidad y suficiencia

El tercer criterio es la suficiencia de los ingresos para permitir la continuidad de la actividad generadora de ingresos. Sobre este aspecto, podemos concluir lo siguiente:

El programa Emprende Seguro contribuyó a la mejora de las condiciones de vulnerabilidad extrema de la población meta. Sin embargo, los ingresos del 54% de los participantes continúan sin ser suficientes para generar inversión adicional suficiente que convierta al negocio en un medio de vida sostenible. En esta línea, tras seis (6) meses de su participación en el programa, el 90% de los egresados mantenía su emprendimiento como fuente de ingreso.

Sin embargo, solo el ingreso del 46% de los egresados puede ser considerado como un medio de vida. Solo para este porcentaje, el emprendimiento con el que cuentan es su único medio de generación de ingresos. El resto de los egresados se ve en la necesidad de complementarlo con otra fuente de ingresos.

Dado que la investigación parte desde un enfoque de derechos humanos, hay que considerar la contribución del programa a la disminución de la vulnerabilidad económica de los participantes.

Ello se evidenció en el tránsito de aquellos que reportaron no poder cubrir necesidades básicas hacia un nivel de ingreso que les permitía cubrir gastos de subsistencia, y tener un nivel de vida, cuanto mínimo aceptable, según lo manifestado por la mayoría de los participantes.

- **Aun cuando se evidenció una mejora en las condiciones de empleo de los participantes, sobre todo en términos del equilibrio de la vida personal con el trabajo, estas continúan sin ser suficientes para que los egresados cuenten con condiciones adecuadas de trabajo.** La mayoría de los participantes continuaban trabajando más de 8 horas al día. Una proporción importante de ellos lo hacía de lunes a domingo, por un salario igual o menor a sueldo mínimo.

De igual forma, reportaban brechas de acceso al sistema de seguridad social y de salud, principalmente asociadas a los contextos país y las brechas estructurales del mercado laboral en ambos casos, tanto en Ecuador como en Perú.

Tomando en cuenta lo anterior, el programa contribuyó con la generación de medios de vida si partimos de la concepción tradicional de un medio de vida como “un ingreso que permite la cobertura de necesidades básicas”.

Sin embargo, si lo vemos desde la perspectiva del concepto de medios de vida sostenible, los ingresos generados por los egresados del programa no pueden ser considerados en esta categoría. Si bien redujeron la vulnerabilidad económica de la población meta, no cumplían con el criterio de suficiencia, ni de garantía de derechos laborales y condiciones de trabajo adecuadas.

Esta afirmación es aplicable tanto para la población nacional como para la migrante. Sin embargo, la población que tuvo mejores resultados en términos de mejora de medios de vida ha sido la población nacional peruana.

En el caso de la ecuatoriana, no se contó con una muestra suficientemente significativa. Por ello, las conclusiones sobre la misma pueden no ser representativas de los ecuatorianos totales que participaron en el programa. Además, es importante considerar que los participantes tenían apenas seis meses de haber egresado del programa, al momento de la realización de la investigación.

## 5.2. RECOMENDACIONES

### a) Sobre el diseño e implementación

- **Se recomienda fundamentar el diseño de futuras intervenciones subregionales, además de diagnósticos a nivel técnico y de contexto, en análisis de campo que incorporen el acercamiento con actores claves y el análisis de la voluntad política de estos actores, para incidir y contribuir con aquellos aspectos donde su participación y voluntad favorable será necesaria para el alcance de los resultados de la intervención.**

Si ello no ocurre, se implementaría una misma respuesta a dos contextos diferenciados, que, si bien desde una perspectiva macro, parecen tener retos similares, los actores vinculados responden a intereses y valores diferenciados, por lo que, aun cuando los retos sean los mismos, no se solventarán en ambos contextos aplicando una

misma respuesta.

Este es el caso de Emprende Seguro Ecuador y Perú. En inicio la realidad de estos países parecía similar e, igualmente, las brechas mapeadas para la inserción de la población nacional, refugiada y migrante. Sin embargo, los resultados obtenidos se vieron influenciados de forma significativa por la voluntad política de actores relevantes de involucrarse en la intervención.

- **El análisis comparativo de los efectos del programa en los medios de vida de sus poblaciones meta diferenciadas ha apuntado a que los grupos sobre los que el programa ha tenido resultados menos favorables son aquellos que entraron con un nivel de vulnerabilidad extrema al programa.**

El análisis apunta a que, en programas de emprendimiento es necesario hacer una focalización adecuada del público meta con el que se trabajará. Por ello, es importante distinguir perfiles de personas en vulnerabilidad laboral que tienen “factores de vulnerabilidad” que pueden ser cubiertos y abordados desde un programa de medios de vida y personas que, la extensión de su vulnerabilidad laboral y económica en el tiempo los ha llevado a una situación de “vulnerabilidad extrema”, que plantea riesgos para su vida e integridad.

Estas personas requieren de soporte más sistemático, especializado y sostenido que trasciende el alcance de intervenciones de medios de vida. Para ejemplificar, una persona con factores de vulnerabilidad podría ser una persona refugiada y migrante o una persona nacional con discapacidad que, si bien experimenta brechas adicionales para el acceso a servicios, y ejercicio de derechos, tiene sus necesidades básicas cubiertas, como, por ejemplo, tiene acceso a alimentación y vivienda, no está expuesta a situaciones de sostenidas de violencia o no tiene una situación urgente de salud que pudiese poner en riesgo su vida de no atenderse.

Un ejemplo de una persona en vulnerabilidad extrema podría ser una persona que con el mismo perfil que la anterior, pero que está en situación de calle, riesgos de desalojo o que no tiene recursos disponibles para cubrir más de una comida al día.

El soporte al segundo perfil excede las capacidades de un programa de medios de vida, más aún en aquellos casos donde no se realiza una correcta transversalización del enfoque de brechas de vulnerabilidad.

- **En el diseño de programas de emprendimiento, es necesario contemplar estrategias de salida que permitan la continuidad del acceso a redes, servicios financieros y de desarrollo empresarial de los participantes.**

En este sentido, resultó una buena práctica replicable el trabajo bajo un modelo colaborativo con instituciones nacionales que tenían la capacidad de brindar acceso a los participantes de Emprende Seguro a servicios y redes ya asentadas, y con años de experiencia en el trabajo con emprendedores vulnerables. Aunque el programa tuviese alcance limitado, debido al esquema de cooperación internacional bajo el que se desarrolló, se pudo cubrir brechas relevantes para la sostenibilidad de sus resultados.

- **El análisis del programa Emprende Seguro ha demostrado que fue acertado a plantear el diseño del programa bajo un modelo de cierre de brechas de vulnerabilidad. Sin embargo, el éxito de este modelo está sujeto a una correcta transversalización del enfoque, lo cual implica la consideración de dos aspectos adicionales que se recomienda tomar en cuenta en futuras intervenciones.**

El primer aspecto está vinculado a la superación de la mirada “mecanicista” de la implementación, que permita que la transversalización del enfoque no se limite a la incorporación de servicios complementarios para la mitigación de vulnerabilidades dentro de las intervenciones.

Por el contrario, será importante que se facilite la adaptación de estos servicios a lo largo de la implementación a las condiciones de la población meta con la que se trabaja. Por ejemplo, se puede contemplar horarios flexibles, que permitan equilibrar las responsabilidades familiares con el emprendimiento, la complementación de sesiones puntuales de psicología, con remisiones de casos a servicios más especializados de acompañamiento psicoemocional prolongado para aquellos casos que lo requieran.

El segundo aspecto relevante es la transversalización del enfoque de cierre de brechas no solo a nivel endógeno, a partir de la adaptación de los servicios internos del programa, sino a nivel exógeno. Este nivel implica un análisis prospectivo de las potenciales limitaciones del programa para dar respuesta a los factores de vulnerabilidad de la población meta, que se puedan presentar a lo largo de la implementación. Este análisis permitirá identificar medios de respuesta complementarios al programa.

Para ejemplificar, aun cuando un programa pueda contemplar servicios de soporte psicoemocional para la población meta, cuando se presentan casos de participantes con riesgos de protección vinculados a violencia de género o riesgos de desalojo, la transversalización del enfoque de cierre de brechas será solo eficiente si se logra tener capacidad de respuesta que no se vea condicionada al alcance de los servicios del programa.

Una buena práctica de Emprende Seguro, en esta línea, fue la articulación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) para que fuese posible brindar un apoyo especializado y sostenido a casos de participantes en situación de violencia de género, que excedían la capacidad de respuesta de los profesionales de salud encargados de los servicios de atención psicológica.

#### a) Sobre el modelo de promoción de emprendimientos

Es importante que las intervenciones de medios de vida, y sobre todo de emprendimientos, tengan una visión macro con foco estratégico, que facilite el tránsito de emprendimientos de subsistencia a microemprendimiento. Para ello, es necesario que las intervenciones de promoción de emprendimientos planteen respuestas diferenciadas de acuerdo con el nivel de desarrollo del emprendimiento, enfocándose en dos dimensiones principales: el estado del emprendimiento, y el perfil del emprendedor

- Para emprendimientos en fase inicial, se sugiere la incorporación de asesoría especializada para la promoción de emprendimientos en nichos de mercado que respondan a las demandas de los mercados nacionales y a las capacidades de los emprendedores.

Los emprendimientos del programa Emprende Seguro se encontraban, en su mayoría, en áreas de mercado ya saturadas, como alimentación, peluquería y belleza. Estas no responden a las necesidades del mercado y, por tanto, los productos y servicios ofrecidos tienen un bajo nivel de competitividad. Este factor no les permite generar ingresos suficientes y sostenibles que les permitan superar la fase de emprendimiento de subsistencia.

El último punto resulta de particular interés si consideramos que tanto la población nacional como migrante y refugiada, en muchos casos, optaron por emprender por las dificultades de acceso al mercado laboral, pero cuentan con habilidades, conocimientos y certificaciones que pueden ser de mayor provecho para el mercado laboral peruano.

A partir de una mejor focalización del nicho de mercado en que se desenvuelven, será posible tomar ventaja de estas habilidades. En este sentido, es posible plantear opciones como la oferta de servicios profesionales independientes en sectores que reportan necesidad estos, como, por ejemplo, instalación de antenas en el sector de telecomunicaciones.

- **Para microempresas y emprendimientos medios, se sugiere incorporar componentes de reconversión productiva articuladas con el sector empresarial.**

Lo anterior permitirá a los emprendedores focalizar la producción en productos demandados no solo por el mercado local, sino también por medianas y grandes empresas que requieren de proveedores de insumos y bienes intermedios para la producción y comercialización de los productos y servicios finales que colocan en el mercado. Es decir, se propone, en próximas intervenciones, incorporar el trabajo bajo la lógica de encadenamientos productivos.

- **Por último, considerando la realidad de los países de intervención, Ecuador y Perú,** estas intervenciones deberían ir de la mano con capacidad de generar un político, normativo e institucional favorable a la promoción de emprendimientos, principalmente.

Para ello, debe promoverse el uso de métodos alternativos enmarcados en la legislación nacional de acceso a poblaciones vulnerables a servicios de desarrollo empresarial y financieros, tales como los grupos de ahorro y crédito. Además, debe considerarse la incidencia en mediano y largo plazo para facilitar el acceso a estas poblaciones a las instituciones formales que ofrecen estos servicios.

## REFERENCIAS

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

2021

*Monitoreo de Protección*. Consulta: marzo de 2021

<https://www.acnur.org/610d7b064.pdf>

ALDRICH, Howard E. y ZIMMER, Catherine

1986

*Entrepreneurship Through Social Networks*. Consulta: 21 diciembre de 2021.

[https://www.researchgate.net/publication/291165757\\_Entrepreneurship\\_Through](https://www.researchgate.net/publication/291165757_Entrepreneurship_Through)

[Social Networks](https://www.researchgate.net/publication/291165757_Entrepreneurship_Through)

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR

2020

*Ley Orgánica de emprendimiento e innovación*. Consulta: 19 de diciembre de 2021.

[https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-03/Documento\\_LEY-ORGANICA-EMPREDIMIENTO-INNOVACION.pdf](https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-03/Documento_LEY-ORGANICA-EMPREDIMIENTO-INNOVACION.pdf) Consultado en julio 2021

BABSON COLLEGE

2018

*Monitor global de emprendimiento*. Consulta: 06 marzo de 2022.

<https://www.gemconsortium.org/report/gem-2017-2018-global-report>

2019

*Monitor global de emprendimiento Ecuador*. Consulta: 06 marzo de 2022.

<https://www.gemconsortium.org/report/gem-ecuador-20192020-report>

2019

*Monitor global de emprendimiento Ecuador*. Consulta: 06 marzo de 2022.

<https://www.gemconsortium.org/report/gem-ecuador-20192020-report>

2021

*Monitor global de emprendimiento Ecuador*. Consulta: 06 marzo de 2022.

<https://www.gemconsortium.org/report/gem-20202021-global-report>

BANCO MUNDIAL

2020 *Datos estadísticos: trabajadores independientes*. Consulta: 25 abril de 2021.  
<https://cutt.ly/2JCc4lb>

BORJAS DE XENA, Leslie

2012 *Cultura y espíritu empresarial: una visión integral y transformacional*.  
Consulta: 25 abril de 2021.  
<http://andromeda.unimet.edu.ve/mirai/archivos/E/E-01-12-13.pdf>

CALLEJÓN, María

2009 La economía emprendedora de David Audrestch. *Investigaciones Regionales*. Madrid, 15, pp. 47-54. Consulta: 30 de noviembre de 2021.  
<https://www.redalyc.org/pdf/289/28911701003.pdf>

CARBALLO, BELLONI, LOPEZ, FRACCIA.

2017 Emprendedorismo y políticas públicas: una introducción a la literatura.  
Consulta: 20 de abril de 2021.  
<https://www.researchgate.net/publication/323275294>

CARE INTERNACIONAL

2019 *Capacidades y competencias de mujeres venezolanas en Perú*. Consulta: 25 de diciembre de 2021.

<http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2019/08/Investigaci%C3%B3n-Inmigraci%C3%B3n-Venezuela-CARE-PERU.pdf>

CHAMBERS AND CONWAY

- 1991 *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for de 21st Century.*  
<https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/Dp296.pdf>

COMISIÓN ECONONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

- 2009 *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables.*  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3738/1/S2009908\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3738/1/S2009908_es.pdf)
- 2017 *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento.* Consulta: 03 de junio de 2021.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40721-perspectivas-economicas-america-latina-2017-juventud-competencias-emprendimiento>
- 2019 *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe.*  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44604/1/S1900309\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44604/1/S1900309_es.pdf)
- 2021 *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe.*  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47510>
- ESAN
- 2019 *Monitor global de emprendimiento Perú.* Consulta: 06 marzo de 2022.  
<https://repositorio.esan.edu.pe/handle/20.500.12640/2070>

GUERRERO, Catalina

- 2008 *La integración de colectivos vulnerables en el mercado de trabajo. El papel de la formación.* Consulta: 08 de abril de 2021.  
[https://www.researchgate.net/publication/338901474\\_La\\_integracion\\_de\\_colectivos\\_vulnerables\\_en\\_el\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_El\\_papel\\_de\\_la\\_formacion](https://www.researchgate.net/publication/338901474_La_integracion_de_colectivos_vulnerables_en_el_mercado_de_trabajo_El_papel_de_la_formacion)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2019 (a) *Evolución de los indicadores de empleo e ingresos*. Consultado el 20 abril 2021  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1678/li\\_bro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1678/li_bro.pdf)

2019 (b) *Encuesta de condiciones de vida de la población venezolana en Perú*  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1666/li\\_bro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/li_bro.pdf) Consultado en abril 2021

2021

*Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo 2021*. Consultado el 20 de abril de 2021.

[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Abril-2021/202104\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Abril-2021/202104_Mercado_Laboral.pdf)

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

2020 Independencia y vulnerabilidad de los trabajadores independientes. Consulta: 05 enero de 2022.

<https://www.ipe.org.pe/portal/independencia-y-vulnerabilidad-trabajores-independientes/>

IPSOS

2020 Informe de opinión: actitudes hacia el COVID-19.

[https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-08/encuesta\\_nacional\\_urbana\\_agosto\\_2020\\_-\\_actitudes\\_hacia\\_el\\_covid-19.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-08/encuesta_nacional_urbana_agosto_2020_-_actitudes_hacia_el_covid-19.pdf)

KANTIS, Angelelli y Moori

2004 Desarrollo Emprendedor: América Latina y la experiencia internacional.  
Consulta: 20 de abril de 2021.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desarrollo-emprendedor-Am%C3%A9rica-Latina-y-la-experiencia-internacional.pdf>

MANCILLA, Claudio

2013 *Ensayos sobre el impacto diferenciado en los extranjeros de factores explicativos del emprendimiento: el caso de España y sus zonas rurales*. Tesis doctoral. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. Consulta: 20 de abril de 2021  
[https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/CBLOQUEM/Panel\\_Mercado\\_de\\_Trabajo/Determinantes%20del%20Emprendimiento%20de%20los%20Nuevos%20Inmigrantes%20en%20Chile.pdf](https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/CBLOQUEM/Panel_Mercado_de_Trabajo/Determinantes%20del%20Emprendimiento%20de%20los%20Nuevos%20Inmigrantes%20en%20Chile.pdf)

MÉROLA, María

2017 *¿Nueva política pública o moda pasajera? El caso de la política de desarrollo emprendedor de la ciudad autónoma de Buenos Aires entre 2008 y 2015*. Consulta: 20 de abril de 2021.  
[https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1044654/Merola\\_georgetown\\_0076M\\_13757.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1044654/Merola_georgetown_0076M_13757.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DE EMPLEO

2012 *El autoempleo: los independientes y su relación laboral en Ica*. Consulta: 20 de abril de 2021.  
[https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/osel/2013/Ica/Estudio/Estudio\\_022013\\_OSEL\\_Ica.pdf](https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/osel/2013/Ica/Estudio/Estudio_022013_OSEL_Ica.pdf)

2021 **Política nacional de empleo decente.** Consulta: 20 de abril de 2021.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1948868/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Empleo%20Decente%20-%20PED.pdf>

NAVAJAS, Virginia

2014 *Emprendimiento y migración: análisis del proceso y factores críticos.* Tesis para optar por el grado de doctor. Universidad de Córdoba. Consulta: 20 de abril de 2021.  
<https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/12408/2014000001032.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2020 *Perú: impacto de la COVID-19 en el empleo e ingresos.* Consulta: 20 de abril de 2021.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756474.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf)

2022 *Análisis comprehensivo de la situación de los trabajadores independientes en Ecuador y recomendaciones para extender su cobertura de seguridad social.* Consulta: 19 de mayo de 2021.  
[https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_841048/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_841048/lang--es/index.htm)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO y AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

2017 **Guía para la generación de medios de vida.** Consulta: 30 de abril de 2021.  
<https://www.acnur.org/5b61f6254.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

s/f *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Consulta: 29 de abril de 2021.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

Pérez, Víctor

2012 *Emprendimiento empresarial en población vulnerable como política social.*

Consulta: 20 de abril de 2021.

[PerezArguellesVictorManuel2012.pdf \(javeriana.edu.co\)](https://repositorio.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10906/84415/1/T01464.pdf)

## PLATAFORMA DE RESPUESTA PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES

s/f *Refugiados y migrantes de Venezuela en el mundo. Consultado el 19 de abril de 2020.*

Quintero, Juan

2018 *Emprender, una oportunidad para renacer.*

Consulta: 20 de abril de 2021.

[https://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/84415/1/T01464.pdf](https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/84415/1/T01464.pdf)

ROMA, Mariana

1968 *El Estado emprendedor: mito del sector público ante el privado. Consultado el 08 de abril de 2020.*

[http://herzog.economia.unam.mx/academia/inae/images/ProgramasyLecturas/lecturas/inae\\_iv/mazzucato2017.pdf](http://herzog.economia.unam.mx/academia/inae/images/ProgramasyLecturas/lecturas/inae_iv/mazzucato2017.pdf)

SEREIDA Jaime et al.

2019 *Monitor global de emprendimientos: Perú 2018-2019. Consultado el 19 de abril de 2021.*

<https://cutt.ly/3JCWESd>

SOLIMANO, LORA Y CASTELLANI

2013 *Emprendimiento, clase media y movilidad social. Consulta: 20 de abril de 2021.*

[https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-1-4648-0008-5\\_ch2](https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-1-4648-0008-5_ch2)

Universidad Antonio Ruiz de Montoya

2018 *Impacto de la migración venezolana en el mercado laboral de Lima, Arequipa y Piura*

Consulta: 25 de abril de 2021

Disponible en:

<https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/Documentos/IMPACTOINM2019OIM.pdf>

Velarde, Juan

2006

Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de programas sociales. Consulta: 25 de abril de 2021. Disponible en:

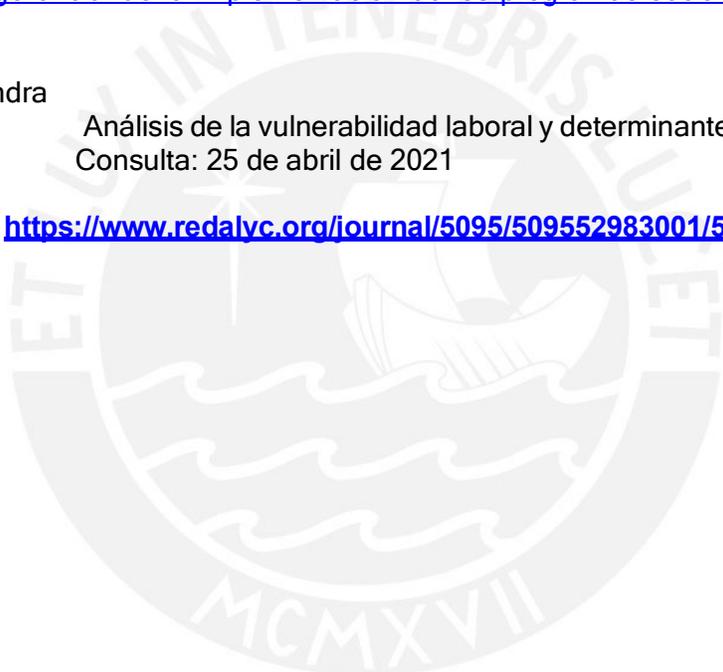
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13122/una-mirada-estrategica-y-gerencial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>

Villacis, Alejandra

2015

Análisis de la vulnerabilidad laboral y determinantes del trabajo decente  
Consulta: 25 de abril de 2021

Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5095/509552983001/509552983001.pdf>



## ANEXOS.

### INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

A continuación, se presentan los instrumentos usados para la encuesta y el grupo focal. La guía de preguntas de las entrevistas estructuradas no se incluye por haberse usado distintas guías adaptadas al tipo de actor entrevistado.

### ENCUESTA A EGRESADOS DEL PROGRAMA EMPRENDE SEGURO

#### **A aplicar por Luisana Morales**

Introducción:

Bienvenida/o a la encuesta de egresados del programa Emprende Seguro de la OIT.

La presente encuesta se realiza en el marco de la elaboración de un trabajo de investigación en el marco de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La investigación está orientada al análisis de la potencialidad del modelo de intervención del programa Emprende Seguro para contribuir con la recuperación de medios de vida de población nacional y extranjera. Su identidad será anónima, su información será analizada de manera conjunta con las respuestas de sus compañeros y será utilizada para fines meramente académicos. Tenga en cuenta que no hay respuestas buenas ni malas. Por lo tanto, le agradecemos sinceridad en las respuestas.

---

Datos de aplicación:

Lugar de aplicación: *online* - Google forms

Tipo de aplicación: *online* (7 - 10 min.)

Fecha de aplicación: de junio a julio de 2021

ENCUESTA

**Nacionalidad (*indique*)**

**Edad (*indique*)**

**Género (*indique*)**

**Nivel educativo (*indique*)**

Educación básica o diversificada incompleta

Educación básica o diversificada completa  
Técnico superior incompleta  
Técnico superior completa Superior universitaria completa  
Superior universitaria incompleta  
Maestría/doctorado completo  
Maestría/doctorado incompleto

***Estado civil (marque)***

Soltero  
Casado  
Viudo  
Divorciado

***¿Es usted jefe de familia? (marque)***

Sí  
No

***¿Tiene usted hijos? (marque)***

Sí. De 1 a 2.  
Sí. De 3 a más.  
No.

***Actualmente, ¿su emprendimiento continúa en marcha? (marque)***

Sí  
No

De haber marcado “no” en la respuesta anterior, indicar por qué (pase a pregunta 6)

***De continuar su emprendimiento activo, ¿cuánto tiempo de funcionamiento tiene su emprendimiento?***

Menos de 6 meses Entre 6 meses y 1 año  
Entre 1 y 2 años Más de 3 años

***De continuar su emprendimiento activo, ¿cuántos empleados tiene su emprendimiento hoy? (marque)***

Uno: solamente yo De 2 a 5  
De 6 a 10 De 10 a más

***Su emprendimiento funciona (marque):***

En su vivienda

En un local alquilado En un local propio De forma ambulante

**En los últimos 6 meses, ¿sus ingresos personales o de su emprendimiento han aumentado o disminuido? (marque)**

Sí No

De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿cómo ha sido esta variación?  
(marque)

Han aumentado mis ingreso en menos de 5%. Han aumentado mis ingreso en más de 5%.  
Han aumentado mis ingresos en más de 10%. Han disminuido mis ingresos.

**¿Cómo calificarías tu nivel de ingreso antes del programa? (marque)**

Bueno: me permitía tener el nivel de vida que deseaba.  
Medio: podía mejorar, pero me permitía tener un nivel de vida aceptable.  
Malo: me permitía apenas asegurar la supervivencia y/o cubrir necesidades básicas.  
Muy malo: no me permitía cubrir necesidades básicas.

**¿Cómo calificarías tu nivel de ingreso después del programa? (marque)**

Bueno: me permite tener el nivel de vida que deseo.  
Medio: puede mejorar, pero me permite tener un nivel de vida aceptable.  
Malo: me permite apenas asegurar la supervivencia y/o cubrir necesidades básicas.  
Muy malo: no me permitía cubrir necesidades básicas.

**¿Cuál fue el último trabajo que desempeñaste en los 6 meses previos a tu participación en el Programa? (marque)**

Era emprendedor: trabajaba en el mismo negocio con el que participé en el programa.  
Era emprendedor: trabajaba en otro emprendimiento distinto a aquel con el que participé en el Programa.  
Trabajaba en una empresa/organización como empleado, pero decidí dejar mi trabajo.  
Trabajaba en una empresa/organización como empleado, pero me quedé sin trabajo.  
Estaba desempleado.

**¿Cuáles de estas condiciones tenía el último trabajo que desempeñaste antes del Programa? (marque todas las opciones que correspondan)**

Trabajaba más 8 horas diarias. Trabajaba de lunes a domingo.  
No tenía acceso a seguridad social y/o seguro de salud. No me permitía equilibrar mi vida personal con mi trabajo. Tenía un ingreso mensual menor al salario mínimo.  
Aun cuando tenía un ingreso mensual mayor al salario mínimo, no me permitía cubrir

mis responsabilidades familiares.  
Ninguna de las anteriores. Todas las anteriores.

**¿Cuáles de estas condiciones cumple tu empleo actual? (marque todas las opciones que correspondan)**

Trabajo más 8 horas diarias. Trabajo de lunes a domingo.  
No tengo acceso a seguridad social y/o seguro de salud. No me permite equilibrar mi vida personal con mi trabajo. Tengo un ingreso mensual menor al salario mínimo.  
Aun cuando tengo un ingreso mensual mayor al salario mínimo, no me permite cubrir mis responsabilidades familiares.  
Otro

**¿Estás conforme con tus condiciones actuales de empleo? (marque)**

Sí No

**De haber marcado no en la respuesta anterior, indica cuál de ellas te resultaría más urgente cambiar (marque):**

Me gustaría trabajar menos de 8 horas diarias. Me gustaría trabajar menos días a la semana. Me gustaría acceder a seguridad social y salud.  
Me gustaría tener un mejor equilibrio entre mi vida personal y mi trabajo. Me gustaría aumentar mis ingresos.  
Todas las anteriores.

**Consideras que tu participación en el programa Emprende Seguro, fue (marque):**

Buena. Me permitió mejorar los ingresos de mi emprendimiento.  
Buena. Me permitió adquirir nuevas habilidades, conocimientos y/o acceder a recursos financieros para mi emprendimiento.  
Neutra. Nada varió con mi participación. Mala: hubiese preferido no participar.  
Otro \_\_\_\_

**De haber marcado la opción b) en la pregunta anterior, ¿qué te aportó el programa? (marque todas las opciones que correspondan)**

Me permitió mejorar mi plan de negocio.

Me permitió adquirir conocimientos en seguridad y salud en el trabajo y protocolos de bioseguridad.  
Me ayudó a formalizar mi emprendimiento.  
Me permitió acceder a recursos (créditos y/o capital semilla) para mejorar mi negocio.  
Me permitió adquirir nuevas habilidades blandas.  
Me permitió acceder a soporte psicológico. Otro \_\_\_\_\_

**De haber marcado más de una opción en la pregunta anterior, ¿cuál de las opciones marcadas te parece que fue de más utilidad para tu emprendimiento? (marque)**

Me permitió mejorar mi plan de negocio.

Me permitió adquirir conocimientos en protocolos de bioseguridad.Me ayudó a formalizar mi emprendimiento.

Me permitió acceder a recursos (créditos y/o capital semilla) para mejorar mi negocio.Me permitió adquirir nuevas habilidades blandas.

Me permitió acceder a soporte psicológico.Otro \_\_\_\_\_

**¿Cómo calificarías al programa Emprende Seguro? (marque)**

Muy bueno. No le mejoraría nada.

Bueno, pero se podrían mejorar algunos aspectos. Malo. No volvería a participar en este tipo de programas.Otro (indicar) \_\_\_\_\_

**En caso de haber marcado la opción b) en la respuesta anterior, ¿qué sugerirías mejorar al programa? (Indique)**

**¿Alguna vez tuviste alguna dificultad para participar en el programa?**  
(marque)

Sí No

**De haber respondido que sí en la respuesta anterior, ¿cuál? (marque)**

Problemas de conectividad

Dificultad para acceder a una computadora y/o celular Limitaciones de tiempo por

responsabilidades familiares Limitaciones de tiempo por compromisos de mi emprendimiento

Limitaciones de tiempo por compromisos laborales externos a mi emprendimiento

Limitaciones por el COVID-19

Otro (indicar) \_

**¿Participarías en otro Programa como Emprende Seguro? (marque)**

Sí No

**De haber respondido que sí, ¿por qué? (marque)**

Para seguir profundizando mis conocimientos en gestión empresarial y/ofinanciera.

Porque necesito más recursos (capital semilla/microcréditos) para mi emprendimiento.

Porque quiero continuar mejorando mis protocolos de bioseguridad.Para seguir contando con apoyo emocional gratuito.

Otro: \_

**De haber marcado más de una opción en la pregunta anterior, ¿cuál priorizarías? (marque)**

Para seguir profundizando mis conocimientos en gestión empresarial y/ofinanciera.

Porque necesito más recursos para mi emprendimiento.

Porque quiero continuar mejorando mis protocolos de bioseguridad. Para seguir contando con apoyo emocional gratuito.

Otro: \_

**¿Cómo te ves en el futuro? (marque)**

Como emprendedor

Trabajando en una empresa/organización

Otro: \_

**De haber marcado la opción a) en la pregunta anterior, ¿percibes alguna dificultad personal que pudiese impedir el crecimiento de tu emprendimiento? (marque)**

Sí

No

**De haber sido afirmativa tu respuesta a la pregunta anterior, ¿cuál? (indique)**

**Muchas gracias por su tiempo. Su participación es valiosa.**

## **INSTRUMENTO 2. GUÍA DE GRUPO FOCAL**

Nombre del observador/a:

Fecha y lugar de registro:

Contexto del grupo focal:

Facilitador del grupo focal

<p><b>Descripción de las interacciones</b></p>	<p><b>Preguntas del grupo focal</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Cómo ha ido tu emprendimiento desde que egresaste del programa?</li><li>• ¿Qué dificultades plantea tu entorno personal (familiar y económico) para el mantenimiento de tu emprendimiento?</li><li>• ¿Qué dificultades te ha planteado tu entorno social para el mantenimiento de tu emprendimiento?</li><li>• ¿Crees que tu emprendimiento sería más exitoso si tu entorno fuese diferente? Sí / No. ¿Por qué?</li><li>• ¿Qué condiciones crees que se necesitaría para que tu emprendimiento sea exitoso?</li><li>• ¿Crees que tu situación migratoria te ha planteado dificultades para ser emprendedor? (solo para personas migrantes): cuáles, por qué.</li><li>• ¿Crees que tu confianza en tu emprendimiento y capacidades emprendedoras mejoraron con el Programa? Sí / No. ¿Por qué?</li></ul>
--	--