

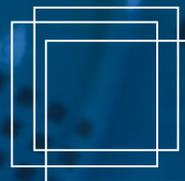


UNHCR
The UN Refugee Agency



Organización
Internacional
del Trabajo

GUÍA DE INTERVENCIONES DE MEDIOS DE VIDA BASADAS EN EL MERCADO PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS





**GUÍA DE
INTERVENCIONES
DE MEDIOS DE VIDA
BASADAS EN EL
MERCADO PARA
LAS PERSONAS
REFUGIADAS**

Nadja Nutz

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Primera edición 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: 978-92-2-328443-5 (print), 978-92-2-328444-2 (web pdf)

Publicado también en inglés: Guide to market-based livelihood interventions for refugees, ISBN 9789221308133 (print); 9789221196556 (web pdf), Geneva, 2017; y en

Francés : Guide des interventions d'appui aux moyens de subsistance axées sur le marché en faveur des réfugiés, ISBN: 978-92-2-231013-5 (print), 978-92-2-231014-2 (web pdf), Genève, 2017 ; y en

Arabe: Guide to market-based livelihood interventions for refugees, ISBN: 978-92-2-630729-2 (print) 978-92-2-630730-8 (web pdf), Geneva, 2017

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Derechos de autor de las imágenes:

Tapa: Tabitha Ross/OIT

Página 7: ACNUR

Página 8: Nisreen Bathish/OIT

Página 10: Nadia Bseiso/OIT

Página 12: Ahmad Faris/OIT

Página 15: Nadia Bseiso/OIT

Página 16: Nisreen Bathish/OIT y Tabitha Ross/OIT

Página 30: Tabitha Ross/OIT

Página 36: Erkut Etürk/OIT

Páginas 38 y 39: Terresgen Bereso/OIT

Estimado lector,

Las personas refugiadas poseen diferentes habilidades y aptitudes comercializables y una fuerte motivación para construir sus propios medios de vida. Los gobiernos desempeñan un papel fundamental en la generación de un entorno propicio, al permitir la libertad de movimiento y el derecho al trabajo, dando acceso a los mercados y servicios públicos y asegurando la inclusión financiera. Para promover el cumplimiento de este rol, debemos construir una base de pruebas para demostrar que permitir la participación de las personas refugiadas en la economía puede beneficiarlas tanto a ellas como a sus anfitriones.

Es también necesario un fuerte compromiso por parte de los donantes internacionales, instituciones financieras multilaterales, el sector privado, las personas refugiadas y las comunidades de acogida, a fin de generar una economía que pueda crear más oportunidades de empleo o autoempleo para todos. Esta cooperación y complementariedad están claramente reflejadas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de las Naciones Unidas, adoptada en septiembre de 2016. Esta declaración se basa en el reconocimiento de que el mundo se enfrenta a un nivel de movilidad humana sin precedentes, y admite la necesidad de respuestas integrales que involucren a todas las partes interesadas, no sólo en las fases de emergencia, sino también en la transición a medidas para el desarrollo sostenible.

Un paso importante en esta dirección fue la adopción en noviembre de 2016 de los Principios Rectores sobre el Acceso de Refugiados y Otras Personas Desplazadas por la Fuerza al Mercado de Trabajo por parte del Consejo de Administración de la OIT. Si bien son voluntarios y no vinculantes, estos principios proporcionan un marco importante para que los gobiernos promuevan el pleno ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas. Dentro de este marco, es necesario identificar y promover ejemplos programáticos de buenas prácticas que ayuden a quienes participan de tareas humanitarias y de desarrollo a intervenir para mejorar los medios de vida de las personas refugiadas, al tiempo que se desarrollan las economías de las comunidades anfitrionas.

La Estrategia Global para los Medios de Vida 2014-2018 del ACNUR, ha contribuido a transformar la manera en la que la organización trabaja, adoptando enfoques profesionalizados, basados en datos y orientados al mercado, que refuerzan los vínculos entre el sector privado y las entidades de desarrollo. El ACNUR y la OIT

han colaborado en la realización de análisis de mercado y de cadena de valor a nivel de país en Costa Rica, Egipto, México, Paquistán, Sudáfrica y Zambia

La presente guía se basa en los resultados de dicho trabajo. Se ha redactado con el objetivo de proporcionar una nueva manera de mirar los medios de vida de las personas refugiadas, que combine enfoques de mercado con intervenciones más tradicionales.

No existe ningún criterio universal para abordar el tema de los medios de vida de las personas refugiadas. Las intervenciones deben ser adaptadas a los entornos locales. Factores como si las personas refugiadas viven entre la población local o en campamentos, o si viven en centros urbanos o en zonas rurales, tienen una influencia fundamental sobre la manera de diseñar estas intervenciones. La presente guía proporciona un marco de evaluación para ayudar a quienes desempeñan tareas de asistencia a determinar la combinación adecuada de intervenciones, a fin de lograr un enfoque holístico, que se adapte adecuadamente al entorno y al mercado laboral local.

Para ello, se ha aplicado el enfoque “Making Markets Work for the Poor” (Hacer que los mercados funcionen para las personas en situación de pobreza), también conocido como M4P, o desarrollo de sistemas de mercado, en el contexto específico de las personas refugiadas. Existen algunas limitaciones en la aplicabilidad del enfoque M4P en los casos donde las personas refugiadas dependen de la entrega de bienes y servicios indispensables. No obstante, M4P proporciona un marco útil para comprender los sistemas de mercado en los que las personas refugiadas pueden ganarse el sustento, ofreciendo orientación para identificar las intervenciones que apunten a reforzar estos sistemas.

Esta guía ha sido redactada por Nadja Nutz. Varias personas han contribuido con sus comentarios y asesoramiento, incluyendo Laura Brewer, Simel Esim, Markus Pilgrim, Virginia Rose Losada, Merten Sievers, Guy Tchami y Judith Van Doorn de la OIT, y Ziad Ayoubi, Hélène Harroff Atrafi, Betsy Lippman, Fabien Pommelet, Arifur Rahman, Regina Saavedra y Joanna Zaremba del ACNUR.

Esperamos que esta guía proporcione ejemplos programáticos sobre cómo construir un nexo entre acciones humanitarias y de desarrollo, y abra el camino para enfoques más orientados al mercado en los programas de medios de vida para las personas refugiadas, lo que en última instancia contribuirá al desarrollo de una respuesta integral a la problemática de las personas refugiadas, el pacto mundial para los refugiados y el cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible de la ONU, relativo al trabajo decente y el crecimiento económico.

Atentamente,

Vic van Vuuren
Director
Departamento de Empresas
OIT Ginebra

Betsy Lippman
Jefe
Soluciones Operativas y Sección de Transiciones
ACNUR Ginebra



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. INTERVENCIONES DE MEDIOS DE VIDA BASADAS EN EL MERCADO PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS	3
1.1 El desafío	3
1.2 Un marco para el análisis de sistemas de mercado . .	5
2. ELEMENTOS DE LOS ANÁLISIS DE SISTEMAS DE MERCADO PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS	9
2.1 Evaluación de normas y reglamentos aplicables a las personas refugiadas	9
2.2 Evaluación del acceso a las funciones de apoyo .	10
2.3 Evaluación del grupo destinatario	13
2.4 Análisis de mercado, evaluaciones rápidas de mercado y análisis de cadenas de valor	14
3. DISEÑO DE INTERVENCIONES DIRIGIDAS DE ATRACCIÓN Y EMPUJE	23
3.1 Fortalecimiento de las funciones de apoyo para las personas refugiadas	26
3.2 Influenciando normas y reglamentos	27
3.3 Intervenciones de desarrollo de cadenas de valor .	28
4. CONCLUSIONES	29
5. ANEXOS	31



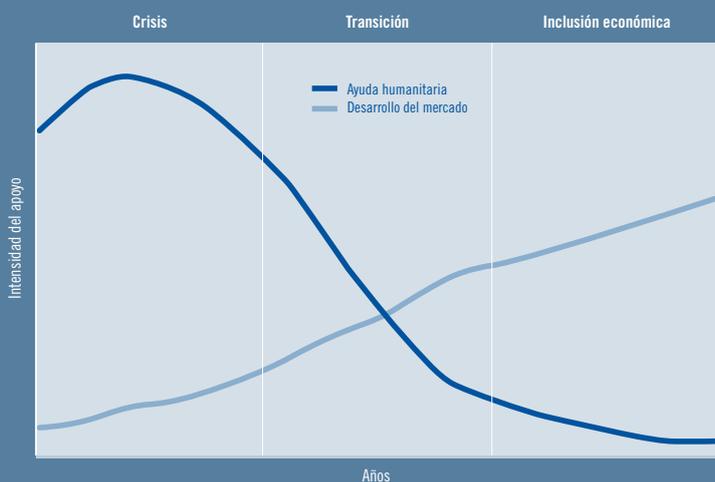
INTRODUCCIÓN

El número de personas desplazadas forzadas en todo el mundo ha estado aumentando de manera continua en los últimos años. Para fines de 2015, 65,3 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares debido a la persecución, conflictos, violencia generalizada o violaciones a los derechos humanos. De estas, 21,3 millones eran refugiadas¹, 40,8 millones eran personas desplazadas internas (PDI) y 3,2 millones eran solicitantes de asilo (ACNUR, 2015a). Mientras surgen nuevos conflictos, los existentes persisten y las causas que originan el desplazamiento forzado no muestran signos de estar siendo atendidas. La escala y complejidad del desafío de atender las necesidades de protección y asistencia de las personas refugiadas y otras desplazadas forzadas se han incrementado con la persistencia del problema. Los periodos prolongados de desplazamiento, a menudo por más de una generación, tienen un efecto devastador en las vidas de las comunidades involucradas y resultan en una grave pérdida de potencial humano.

Entre los obstáculos concretos que evitan que las personas refugiadas sean autosuficientes, independientes y tengan esperanzas sobre su futuro, se han señalado la falta de oportunidades educativas y económicas y el aislamiento de las comunidades de personas desplazadas forzadas, junto con políticas cada vez más restrictivas que resultan en una mayor desesperación entre quienes buscan refugio fuera de sus propios países. Muchas de estas personas han arriesgado sus vidas y han agotado los pocos recursos con los que contaban en busca de mayor protección. Otras se han encontrado con situaciones de miseria y explotación, enfrentando riesgos aún más graves.

La magnitud y el carácter prolongado de muchas de las actuales situaciones de desplazamiento, han llevado a que los Estados se involucren con una gama más amplia de socios, en un creciente reconocimiento de la necesidad imperante, tanto en lo humanitario como en lo relativo al desarrollo, de garantizar soluciones sostenibles para las personas refugiadas, PDI, personas apátridas y refugiadas repatriadas. La mejor forma de avanzar se consigue al combinar políticas públicas de activación con una estrecha colaboración entre organizaciones humanitarias y de desarrollo que trabajan apoyando a los gobiernos, y ayudan a las comunidades locales a atender asuntos de desarrollo, a fortalecer la protección social y el apoyo a las personas desplazadas forzadas a tener libertad de movimiento y encontrar trabajo y empleo legalmente. Mantener la dignidad, reducir la dependencia de la ayuda humanitaria y lograr la inclusión económica son objetivos que todas las partes interesadas pueden perseguir en conjunto para lograr un efecto positivo.

Figura 1: La transición de la ayuda humanitaria al desarrollo del mercado



Fuente: Análisis de mercado y de cadena de valor (ACV) de la OIT y el ACNUR para personas refugiadas en Zambia.

Es imperativo por lo tanto realizar un esfuerzo conjunto para encontrar nuevas maneras de reducir la dependencia de la ayuda humanitaria, desarrollando intervenciones que promuevan la inclusión económica y la autodependencia de las personas refugiadas (ver figura 1). Un hecho de fundamental importancia para este proyecto es que el desplazamiento forzado afecta principalmente a países en desarrollo. Entre los 14 países que han acogido la mayor cantidad de personas refugiadas², se encuentran varios de los menos desarrollados del mundo, con poblaciones que ya sufren un alto nivel de desempleo y falta de oportunidades económicas.

Es por ello que las intervenciones deben enfocarse en promover la inclusión económica de las personas desplazadas, y al mismo tiempo realizar esfuerzos en el desarrollo de oportunidades de trabajo, tanto para las personas refugiadas como para las comunidades de acogida.

1 De esos 21,3 millones, 16,1 están bajo el mandato del ACNUR y 5,2 eran personas refugiadas palestinas registradas por la UN-RWA. A fin de simplificar, el término "persona refugiada" se emplea a lo largo del presente documento para describir al grupo destinatario principal que, según el contexto, puede abarcar cualquier categoría de personas de interés del ACNUR: refugiadas, solicitantes de asilo, PDI, repatriadas o apátridas.

2 Estos son: Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Irán, Iraq, Jordania, Kenia, Líbano, Paquistán, la Federación Rusa, Sudán del Sur, Turquía y Uganda.



1

INTERVENCIONES DE MEDIOS DE VIDA BASADAS EN EL MERCADO PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS

1.1 El desafío

Los enfoques tradicionales para mejorar los medios de vida de las personas refugiadas suelen apuntar a fortalecer el lado de la oferta en el mercado laboral, es decir, mejorar la empleabilidad, las habilidades y los conocimientos de las personas refugiadas. La idea es que la capacitación empresarial, la educación financiera y la formación vocacional permitirán a las personas refugiadas iniciar microempresas o actividades generadoras de ingresos a pequeña escala que les proporcionarán medios de vida que llevarán a su autosuficiencia. Si bien estos enfoques pueden tener éxito

en la promoción de oportunidades generadoras de ingresos a corto plazo, a menudo se presentan problemas importantes en el largo plazo, en especial cuando se implementan a gran escala. Por ejemplo, varias personas pueden iniciar las mismas actividades generadoras de ingresos “tradicionales”, tales como vender verduras o abrir una peluquería, en lugares donde la demanda del mercado para dichos productos y servicios ya está satisfecha. Esto afectará de manera indirecta a los miembros de la comunidad de acogida que ya operan en estos sectores tradicionales.

Medios de vida sostenibles

CASILLA 1

El término “medio de vida sostenible” designa aquella actividad generadora de ingresos que produzca un retorno positivo de la inversión, suficiente para proporcionar ingresos y financiar la inversión adicional necesaria para continuar dicha actividad.

Las intervenciones para promover los medios de vida sostenibles deberían, por lo tanto, apoyar a las personas refugiadas a iniciar sus actividades en sectores con potencial de mercado más allá del periodo de asistencia. Tal como lo destaca la Red SEEP en sus normas mínimas para la recuperación económica, “los mercados que se están contrayendo o no competitivos en última instancia no son viables. La asistencia que permita que las personas permanezcan en estos mercados minará sus medios de vida en el largo plazo.” (Red SEEP, 2010).

Es por ello que, para lograr la inclusión económica sostenible (ver casilla 1), las intervenciones deberían basarse en un análisis profundo de la demanda laboral actual, y de los productos y servicios y sistemas de mercado en los que las personas refugiadas podrían ganarse el sustento. Esto lo confirma un estudio sobre las economías de las personas refugiadas, el cual concluye que “Las intervenciones que apuntan a promover los medios de vida sostenibles de las personas refugiadas deben basarse en una comprensión sólida y profunda de los mercados y sectores privados existentes en los cuales las personas refugiadas se ganan el sustento” (Betts et al., 2014). Por otra parte, las intervenciones deberían beneficiar tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida, en especial teniendo en cuenta que muchas de estas comunidades ya sufren desempleo y pobreza. Las intervenciones que beneficien exclusivamente a las personas refugiadas podrían ser vistas como discriminatorias por parte de las comunidades de acogida y crear o agravar tensiones. Con la xenofobia y las tensiones en aumento en muchos países, apoyar sólo a las personas refugiadas podría aumentar la percepción de que se están “robando” los empleos locales.

Las intervenciones deberían tener como objetivo combinar los factores de “empuje” y “atracción”. Los factores de «empuje» buscan que el grupo destinatario sea capaz de participar del mercado, por ejemplo, mediante el desarrollo de habilidades, la transferencia de bienes y/o el fortalecimiento de redes sociales. Los factores de «atracción» se enfocan en desarrollar sistemas de mercado que amplíen y diversifiquen las oportunidades disponibles, tanto para las personas refugiadas como para la comunidad de acogida. Mientras las intervenciones de “empuje” suelen enfocarse en trabajar directamente con el grupo destinatario, las intervenciones de “atracción” tienden a trabajar con un amplio rango de actores del mercado.

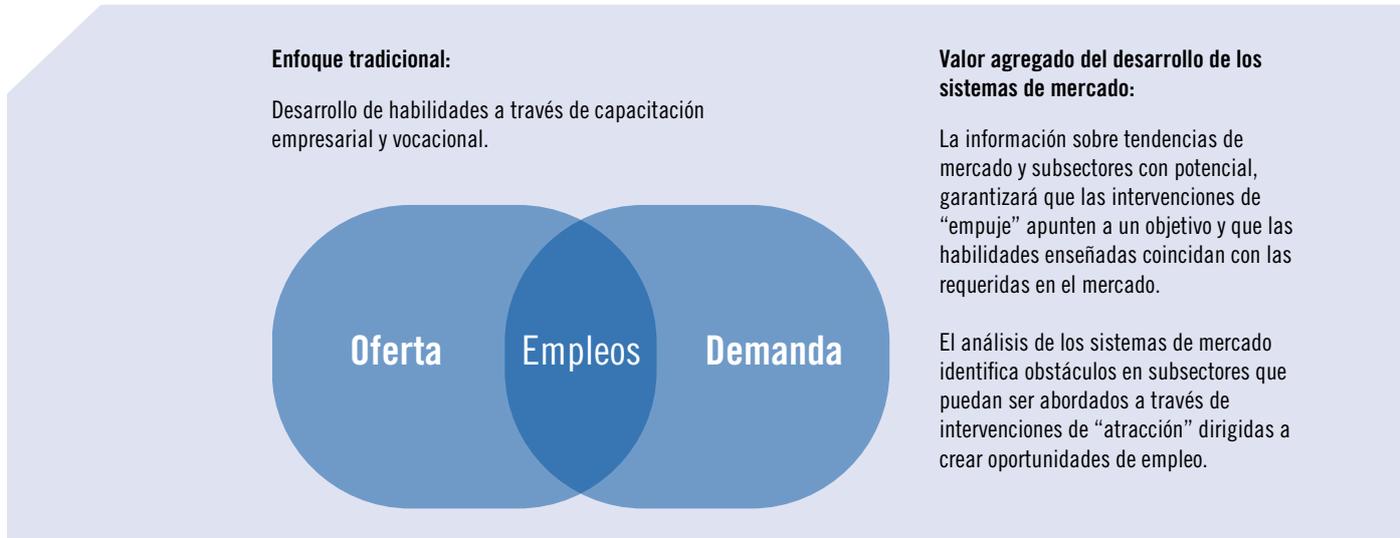
Es importante destacar que, si bien unas y otras trabajan desde diferentes ángulos y, potencialmente, con actores distintos, es necesario que estén conectadas y se complementen de una manera holística basada en una profunda comprensión, no sólo de las necesidades y desafíos de protección, sino también de las realidades y tendencias de los mercados (USAID, 2015).

Es crucial examinar más de cerca las tendencias y demandas del mercado y, particularmente, los subsectores y cadenas de valor con potencial para crear empleo, a fin de (a) direccionar mejor las intervenciones de “empuje”, en especial las dirigidas al desarrollo de habilidades para asegurar que éstas coincidan con las capacidades y habilidades exigidas por el mercado, y (b) identificar posibles limitaciones en esos subsectores y diseñar intervenciones de “atracción” adecuadas para generar empleo adicional. Los proyectos que apunten a la integración de las personas refugiadas en el mercado laboral, deberán seguir trabajando para aumentar la empleabilidad, habilidades y capacidades de las personas refugiadas (factores de “empuje”) y, al mismo tiempo, concentrarse en intervenciones en el lado de la demanda, para desarrollar sistemas de mercado que beneficien tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida (factores de “atracción”).

Lo que se propone aquí, entonces, no es un enfoque nuevo, sino un marco para aplicar evaluaciones de sistemas de mercado que permita identificar sectores con potenciales oportunidades económicas para el grupo destinatario de personas refugiadas, mientras se prepara el camino para intervenciones en el lado de la demanda. Esto debería permitir a los equipos de proyectos diseñar intervenciones de “empuje” y “atracción” dirigidas que respondan a las realidades y desafíos del mercado local.



Figura 2: Valor agregado de las evaluaciones de mercado para intervenciones de medios de vida de personas refugiadas

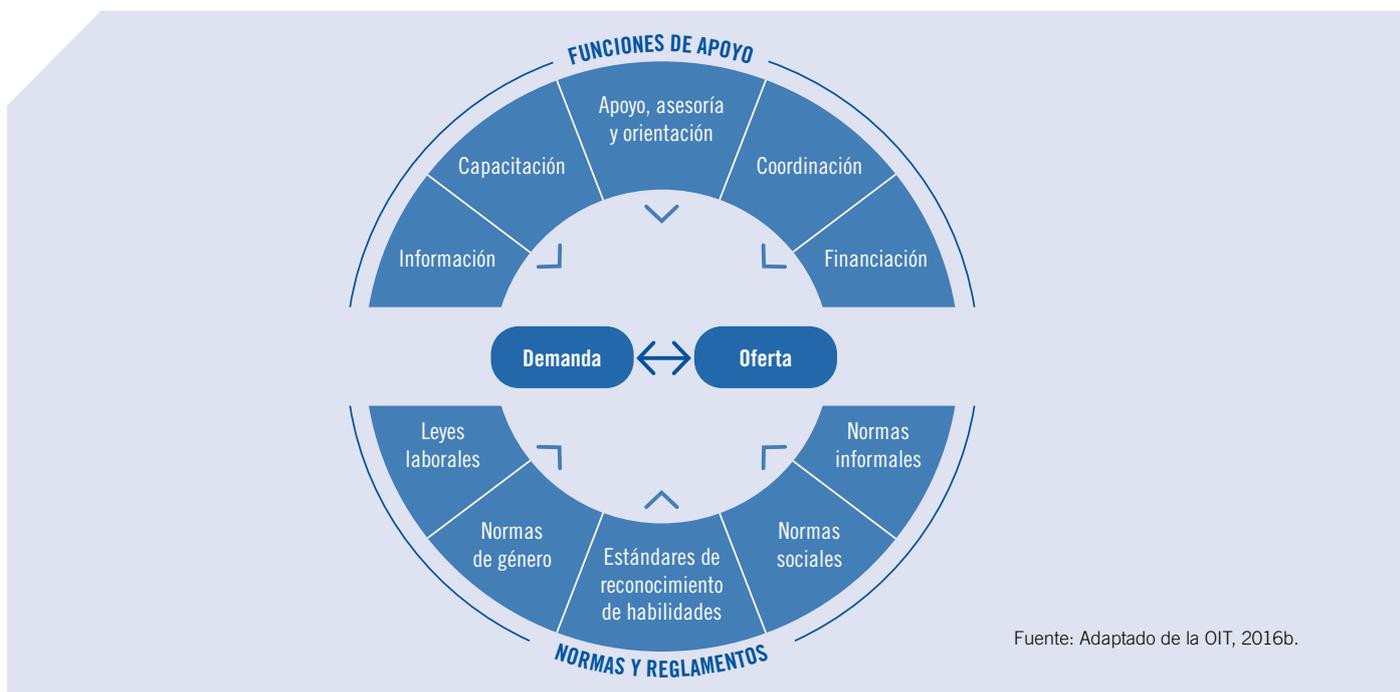


1.2 Un marco para el análisis de sistemas de mercado

El marco propuesto para el análisis de sistemas de mercado dirigido a las personas refugiadas no es de ninguna manera un modelo rígido. Prevé diferentes combinaciones de elementos y herramientas según el contexto de cada país y la situación del mercado laboral. Por lo tanto, puede adaptarse a las características específicas del grupo destinatario, así como a la situación política, social, legal y económica en la que se encuentren.

No obstante, es importante en todos los casos empezar por una comprensión profunda del entorno en el que las personas refugiadas intentan ganarse el sustento. Su integración sostenible en los mercados significa ayudarles a formar parte de sistemas de mercado efectivos como productores, trabajadores y consumidores. Los sistemas de mercado consisten en las funciones básicas del mismo, junto con las funciones de apoyo y las normas y reglamentos, como se ilustra en la figura 3.

Figura 3: El marco de sistemas de mercado adaptado a los medios de vida de las personas refugiadas



Fuente: Adaptado de la OIT, 2016b.

La función básica, es decir, el mercado en sí mismo, es un acuerdo por medio del cual compradores y vendedores intercambian productos y servicios. Las funciones de apoyo son todos aquellos elementos que las personas necesitan para ser parte de ese mercado. Estos pueden incluir información sobre mercados, capacitación, orientación, financiación y cualquier otro tipo de apoyo. Las normas y reglamentos afectan la manera en la que operan los mercados. Además de las formales, éstas también incluyen normas informales, así como normas sociales y culturales predominantes.

La figura 3 ilustra cómo los sistemas de mercado regulan el acceso de las personas refugiadas a los mercados:

- **“Oferta” y “Demanda”** en el centro de la figura indican la función básica del mercado, refiriéndose aquí a la oferta y demanda de productos, servicios o trabajo de las personas refugiadas. Estos factores deben analizarse en profundidad, teniendo en cuenta qué sectores tienen más potencial para nuevas actividades y la mayor relevancia para las habilidades de las personas refugiadas.
- **“Funciones de apoyo”** en la parte superior de la figura se refieren a los bienes y servicios que contribuyen al acceso de las personas refugiadas a los mercados, incluyendo diversos tipos de capacitación, créditos y otros servicios financieros, servicios de desarrollo empresarial (SDE), información, capital social y apoyo moral.
- **“Normas y reglamentos”** en la parte inferior de la figura se refieren a las normas formales e informales que regulan el acceso de las personas refugiadas a los mercados. Estas pueden incluir los marcos legales que rigen el acceso de las personas refugiadas al empleo y asuntos relacionados, además de las normas culturales, sociales y políticas predominantes o actitudes hacia las personas refugiadas.

El funcionamiento inadecuado de los sistemas de mercado, cuando excluyen a ciertos grupos como a las personas refugiadas, es a menudo el resultado de funciones de apoyo ineficaces o normas y reglamentos inapropiados. Por lo tanto, además de analizar las funciones básicas del mercado, es necesario observar con atención la accesibilidad y efectividad de las funciones de apoyo para las personas refugiadas y las normas y reglamentos relevantes, tanto formales como informales. Comprender estos sistemas de mercado y las razones por las cuales en ocasiones

fracasan con las personas refugiadas, es clave para desarrollar intervenciones capaces de promover los medios de vida de las personas refugiadas de una manera sostenible y efectiva.

Por lo tanto, cualquier evaluación deberá partir de cuatro elementos que a su vez determinarán los siguientes pasos:

1. **Evaluación de normas y reglamentos**, incluyendo los desafíos para las personas refugiadas vinculados a su situación jurídica y derecho al trabajo, además de la situación política, social y económica general del país.
2. **Evaluación del acceso a las funciones de apoyo generales** para las personas refugiadas, incluyendo el acceso a la información, capacitación, servicios financieros y SDE.
3. **Evaluación del grupo destinatario** a fin de obtener un perfil preciso de las personas refugiadas en el país y sus habilidades, necesidades de protección, educación y experiencia laboral.
4. **Análisis del mercado** para obtener un panorama de los sectores y subsectores relevantes al grupo destinatario y el potencial de crecimiento y creación de empleo.

Sobre la base de los resultados de estas evaluaciones iniciales, y en especial, del análisis del grupo destinatario y el mercado, se podrá tomar la decisión de “enfocarse” en sectores o cadenas de valor específicos, que sean relevantes al grupo destinatario y muestren potencial de crecimiento y generación de empleo. Por ejemplo, en países donde la mayoría de personas refugiadas tiene experiencia en la agricultura y donde exista una demanda insatisfecha de ciertos cultivos, podría ser útil concentrar el análisis detallado en cadenas de valor agrícolas prometedoras y seguras. En otros países, y en particular en aquellos que albergan un gran número de personas refugiadas con habilidades y antecedentes académicos diversos, podría ser más prometedor realizar evaluaciones rápidas de mercado (ERMs) en varios sectores y subsectores con potencial. Por lo tanto, la decisión de cuánto se debe “enfocar”, dependerá de los resultados de las evaluaciones iniciales del grupo destinatario y de las oportunidades del mercado. (Para más detalles sobre este proceso de “enfoque”, ver la sección 2.4).

Al decidir enfocarse en determinados sectores y cadenas de valor prometedoras, es crucial tener en cuenta el marco de los sistemas de mercado. Las evaluaciones de sectores y cadenas de valor específicos no deben limitarse a analizar procesos y actores en las funciones centrales, es decir,

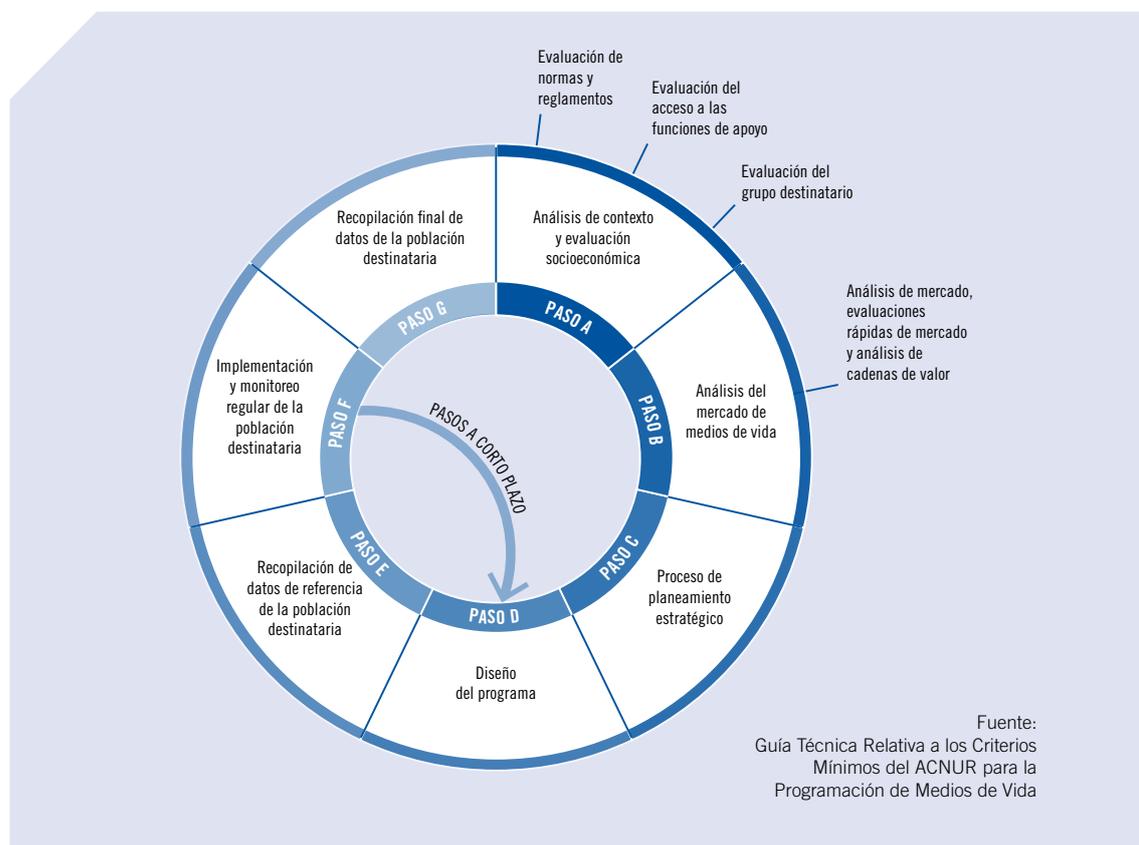
la oferta y la demanda en dicho mercado, sino que también deben tener en cuenta las funciones de apoyo relacionadas, así como las normas y reglamentos.

Por ejemplo, además de las funciones de apoyo generales que asisten a las personas refugiadas en su vida cotidiana (habilidades idiomáticas y empresariales, tratamiento de traumas, guarderías, apoyo familiar y redes sociales), quienes busquen iniciar actividades generadoras de ingresos en un sector determinado podrían necesitar funciones de apoyo específicas para ese sector, tales como capacitación técnica o SDE. Por lo tanto, el marco de sistemas de mercado ilustrado en la figura 3 debe tenerse en cuenta para cada sector y cadena de valor.

La sección 2 proporciona una descripción más detallada de las evaluaciones mencionadas.

Cabe destacar aquí que el enfoque de sistemas de mercado en el cual se basa la terminología empleada en este documento es compatible con la guía técnica relativa a los Criterios Mínimos del ACNUR para la Programación de Medios de Vida, que prescribe un “análisis de contexto y evaluación socioeconómica”, así como un “análisis de mercado de los medios de vida” al inicio del programa de medios de vida. La figura 4 ilustra los diferentes pasos del programa de medios de vida del ACNUR (en las secciones del círculo) y su relación con los tipos de evaluación presentados en esta guía (las casillas fuera del círculo).

Figura 4: Comparación de los sistemas de mercado y la terminología de evaluación del ACNUR







ELEMENTOS DE LOS ANÁLISIS DE SISTEMAS DE MERCADO PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS

2.1 Evaluación de normas y reglamentos aplicables a las personas refugiadas

El funcionamiento inadecuado de los sistemas de mercado para ciertos grupos destinatarios, puede deberse a las normas y reglamentos existentes. Estos, como se menciona anteriormente, pueden estar relacionadas con normas y reglamentos formales (leyes y decretos) o informales, así como con normas sociales y culturales predominantes. En muchos países, por ley, se prohíbe a las personas refugiadas trabajar, o sólo se les permite hacerlo en determinados sectores o transcurrido un cierto tiempo. Incluso para aquellas con permiso para trabajar y que poseen las habilidades relevantes, los complicados procedimientos burocráticos pueden impedir o retrasar el reconocimiento de las habilidades necesarias para practicarlos. En lo que respecta a limitaciones relacionadas con normas sociales y culturales, los empleadores, incluso cuando pueden legalmente contratar a personas refugiadas, podrían ser reticentes a hacerlo debido a prejuicios y estereotipos predominantes relacionados con las personas refugiadas. Asimismo, los sentimientos xenófobos pueden resultar en ataques fortuitos en contra de personas refugiadas por parte de la población civil e incluso de las fuer-

zas policiales, amenazando con ello la seguridad y los medios de vida de las personas refugiadas.

El marco legal para un contexto nacional o local específico puede evaluarse mediante el estudio de textos y documentos legales disponibles en línea o en instituciones gubernamentales. Sin embargo, en algunos casos puede ser difícil determinar en qué medida se aplica el marco legal para las personas refugiadas y qué otras limitaciones dificultan su acceso al empleo. Parte de la información se puede obtener a través de organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y otras organizaciones humanitarias que trabajan directamente con las personas refugiadas y que estén familiarizadas con los desafíos cotidianos que enfrentan. Sin embargo, estas fuentes secundarias de información no pueden reemplazar el contacto directo con el grupo destinatario a través de entrevistas y grupos focales para aprovechar sus experiencias personales y obtener una imagen fiel de las limitaciones que obstaculizan su acceso al empleo. Las preguntas clave para evaluar las normas y reglamentos se pueden encontrar en la casilla 2, mientras que la casilla 3 presenta el ejemplo de un país.

Metodología para la evaluación de normas y reglamentos

CASILLA 2

Fuentes secundarias + entrevistas con el grupo destinatario

Preguntas de orientación para entrevistas con el grupo destinatario relativas a normas y reglamentos:

Marco legal	¿Tiene derecho legal a trabajar?
	De ser así, ¿se ha encontrado con dificultades para ejercitar este derecho?
	De no ser así, ¿es posible participar en actividades informales de generación de ingresos?
Actitudes de la comunidad de acogida	¿Ha sufrido hostigamiento por parte de grupos de la población o la policía? ¿De qué manera?
	¿Sufre de algún tipo de discriminación? ¿De qué manera se siente discriminado o discriminada?

Normas y reglamentos que regulan los derechos de las personas refugiadas a trabajar en Sudáfrica

CASILLA 3

Un análisis de normas y reglamentos formales e informales llevado a cabo en 2015 por el ACNUR y la OIT, indicó que un obstáculo importante para el acceso de las personas refugiadas al empleo es que los empleadores a menudo desconocen el marco legal que regula el derecho al trabajo de las personas refugiadas. Si bien las personas refugiadas en Sudáfrica tienen derecho a trabajar*, los empleadores a menudo creen que emplearlos conllevaría procesos administrativos complicados y costosos o que incluso resultaría en repercusiones legales. El desconocimiento del marco legal por parte de los empleadores inhibe el acceso de las personas refugiadas al empleo asalariado en cualquier sector o cadena de valor. Por ello, cualquier intervención sectorial debe complementarse con esfuerzos para aliviar este obstáculo, por ejemplo, mediante campañas informativas.

* Al momento de la investigación, tanto las personas refugiadas como solicitantes de asilo en Sudáfrica poseían el derecho al trabajo. Desde entonces, el Departamento de Asuntos Internos sudafricano ha anunciado planes para revocar tal derecho a las personas solicitantes de asilo.

2.2 Evaluación del acceso a las funciones de apoyo

Las funciones de apoyo pueden ser generales o sectoriales. Para la evaluación inicial, es importante tener una comprensión profunda de las funciones de apoyo que las personas refugiadas pueden o no aprovechar para ayudarles a generar medios de vida, así como de los diversos actores que las proporcionan. Es posible que algunas de las funciones de apoyo necesarias no existan en el mercado o que, por varios motivos, sean inaccesibles para las personas refugiadas. Por ejemplo, las personas refugiadas en muchos casos enfrentan grandes dificultades para acceder a la financiación, ya que los bancos consideran que otorgarles créditos es muy riesgoso. Además, es posible que las personas refugiadas no sean capaces de pagar el asesoramiento y capacitaciones disponibles. Del mismo modo, muchas personas refugiadas que

llegan a un país de acogida carecen de redes de amigos y parientes y sin este capital social puede ser difícil acceder al apoyo, asesoramiento e información.

Otros servicios de apoyo importantes que las personas refugiadas pueden necesitar para crear medios de vida incluyen la enseñanza de idiomas, orientación y asesoría, los servicios de colocación laboral, orientación sobre carreras, prácticas profesionales y otras oportunidades de experiencia laboral.

Al evaluar las funciones de apoyo, al igual que con las normas y reglamentos, es importante tener en cuenta que estas pueden ser formales (capacitación, oferta de SDE o créditos otorgados por instituciones formales) y que también pueden incluir estructuras informales como redes

de apoyo social, clubes de ahorro u otras asociaciones. Las estructuras de apoyo informal a menudo son cruciales cuando el acceso al apoyo formal se ve obstaculizado por motivos varios.

Los mecanismos de apoyo informal que asisten a las personas refugiadas a hacer frente a su vida cotidiana deben ser analizados para entender cómo funcionan y qué obstáculos podrían limitar su efectividad. Esta información es crucial para diseñar intervenciones, ya que las medidas para brindar un mejor apoyo a las personas refugiadas pueden, en algunos casos, ser más sostenibles si se basan en funciones de apoyo informales existentes, en lugar de construir las por separado para intentar reemplazarlas.

Al estudiar y analizar el acceso a funciones de apoyo, se debe analizar tanto su oferta como su demanda.

Por un lado, las entrevistas con ONGs, ministerios, instituciones gubernamentales, institutos de capacitación, bancos y actores del mercado deben brindar una visión clara de los servicios de apoyo disponibles para las personas refugiadas. Por otro lado, las entrevistas y grupos focales deben identificar las dificultades que pueden experimentar las personas refugiadas para acceder a estos servicios y qué otros mecanismos de apoyo formales o informales pueden usar para superarlas. Las preguntas clave para evaluar las funciones de apoyo se incluyen en la casilla 4.

Metodología para la evaluación de funciones de apoyo

CASILLA 4

Fuentes secundarias + entrevistas con proveedores de servicios para determinar qué se encuentra disponible + entrevistas con el grupo destinatario para determinar el acceso a servicios formales y la existencia de servicios informales.

Preguntas de orientación para entrevistas con el grupo destinatario relativas al acceso a funciones de apoyo:

La siguiente lista no es exhaustiva. Las funciones de apoyo que se consideren necesarias dependerán del contexto y el grupo destinatario.

Información

¿Obtuvo recientemente algún tipo de información que le ayudó a generar ingresos propios, por ejemplo, sobre posibles actividades generadoras de ingresos, qué producir y vender, dónde obtener los servicios necesarios, tales como financiación, capacitación, lecciones de idioma, etc.?

De ser así, ¿quién le proporcionó esta información? ¿Instituciones públicas, amigos, familiares, la comunidad, organizaciones humanitarias?

Lecciones de idioma

¿Habla el idioma local?

¿Considera que la falta de conocimiento del idioma es un obstáculo para su capacidad de generación de ingresos?

¿Tiene acceso a lecciones de idiomas? De ser así, ¿quién las proporciona? ¿Ha tenido que pagar por ellas?

Acceso a la financiación

¿Ha intentado obtener financiación de alguna fuente?

¿Ha podido obtener financiación de alguna fuente?

De ser así, ¿dónde? ¿Ha tenido dificultades?

De no ser así, ¿cuál fue el motivo? ¿Se ha enfrentado a obstáculos específicos?

Capacitación

¿Considera que necesita capacitación en algún área específica (por ej. técnica o empresarial)?

En tal caso, ¿qué tipo de capacitación cree necesitar?

¿Ha intentado recibir capacitación?

¿Le ha sido posible recibir capacitación? En tal caso, ¿qué tipo de capacitación recibió y de qué institución u organización? De no ser así, ¿qué dificultades tuvo para acceder a la capacitación relevante?

Redes sociales / coordinación

¿Hay alguna red social (asociaciones, cooperativas, clubes de ahorro, amigos o familia, etc.) que le ayudan a generar ingresos?

¿Ha recibido recientemente algún tipo de asesoramiento o apoyo por parte de alguna red social que le ayudó a generar ingresos propios?

¿Puede contar con amigos, familiares o miembros de su comunidad local para que le ayuden en caso de necesidad?

Orientación/asesoría

¿Cree necesitar algún tipo de servicio de orientación o asesoría para iniciar alguna actividad generadora de ingresos?

¿Ha tenido acceso a sesiones de orientación o asesoría? De ser así, ¿quién las proporcionó? ¿Fueron provistas por instituciones formales o por redes informales?

¿Ha recibido recientemente algún consejo importante o ayuda por parte de amigos, familiares o miembros de su comunidad?

Infraestructura/ transporte

¿Ha tenido dificultades en lo que respecta al transporte?

¿Está su capacidad de generación de ingresos obstaculizada por su falta de movilidad y/o medios de transporte? De ser así, ¿de qué manera?

Servicios de desarrollo empresarial

¿Está en la actualidad participando en alguna actividad generadora de ingresos? De ser así, ¿cree necesitar algún tipo de servicio o apoyo para desarrollar este negocio? De ser así, ¿qué tipo de servicio o apoyo necesitaría?

¿Ha intentado acceder a algún servicio de desarrollo empresarial? De ser así, ¿pudo lograrlo? ¿Cuál fue su experiencia con los servicios? ¿Tuvo alguna dificultad? ¿Quién le proporcionó estos servicios? ¿Ha tenido que pagar por ellos?

2.3 Evaluación del grupo destinatario

Las personas refugiadas poseen una variedad de antecedentes académicos, niveles de alfabetización y experiencia profesional. Al diseñar intervenciones de apoyo para sus medios de vida, es de suma importancia conocer con profundidad los antecedentes académicos, habilidades y experiencia laboral del grupo destinatario, así como sus aspiraciones y sus estrategias y actividades generadoras de ingresos actuales. Más específicamente, el objetivo debería ser obtener información sobre la nacionalidad, edad, sexo, antecedentes académicos, habilidades y experiencia laboral previa, empleo o actividades generadoras de ingresos actuales (si las hay), fortalezas y debilidades percibidas, y aspiraciones y preferencias relativas al trabajo.

Como primer paso, se pueden estudiar los datos y perfiles recolectados por el ACNUR, ONGs y otras organizaciones que trabajen con personas refugiadas. No obstante, es indispensable obtener información complementaria directamente del grupo destinatario a través de cuestionarios, entrevistas y/o grupos focales, según la situación y posibilidades del grupo y el tiempo y recursos que puedan ser destinados a la evaluación. Los cuestionarios estandarizados suelen requerir menos tiempo que las entrevistas personales. Sin embargo, en algunos casos, las barreras idiomáticas y el analfabetismo generalizado en el grupo destinatario imposibilitan el uso de cuestionarios escritos. En tal caso, los grupos focales pueden ser un medio adecuado para obtener la información necesaria.

En muchos casos, y en especial en entornos urbanos, puede ser difícil acceder al grupo destinatario para obtener información.

En tales circunstancias, suele ser útil dirigirse a ONGs y otras organizaciones humanitarias que trabajan directamente con las personas refugiadas y que podrían ser capaces de facilitar las presentaciones. Sin embargo, se debe tener en cuenta que contactar a las personas refugiadas a través de estas organizaciones puede conllevar un sesgo de selección, ya que las organizaciones humanitarias suelen trabajar con los grupos más vulnerables. En entornos urbanos, por ejemplo, las personas refugiadas que han sido capaces de ganarse el sustento por sí mismas, ya sea iniciando actividades generadoras de ingresos o trabajando en el sector informal, pueden pasarse por alto, ya que no suelen sentir la necesidad de dirigirse a organizaciones humanitarias para obtener asistencia. Observar con atención las estrategias de respuesta y las funciones de apoyo empleadas por personas que han tenido éxito ganándose el sustento por sí mismas puede proporcionar perspectivas importantes que podrían ser útiles en el diseño de intervenciones para quienes necesitan apoyo. Por ende, es importante hacer un esfuerzo para llegar a todas las personas refugiadas en el grupo destinatario, incluyendo a los menos vulnerables.

En la casilla 5 se encuentran algunas de las preguntas clave para la evaluación de las características y necesidades del grupo destinatario. Para simplificar el proceso de investigación, las entrevistas y los grupos focales con personas refugiadas pueden incluir preguntas sobre las habilidades, antecedentes académicos y actividades de generación de ingresos actuales, junto con aquellas relativas a las funciones de apoyo y las normas y reglamentos (ver casillas 3 y 4).

Preguntas de orientación para el grupo destinatario inicial

CASILLA 5

Nacionalidad y antecedentes

¿Cuál es su país de origen y nacionalidad?

¿Cuál es su edad, sexo y estado civil?

¿Cuál es su lengua materna?

¿Hace cuánto tiempo está en su país actual?

¿Cuál es su condición legal (persona refugiada, solicitante de asilo, etc.)?

Educación y habilidades

¿Cuál es su grado más alto de educación escolar?

¿Tiene un título universitario?

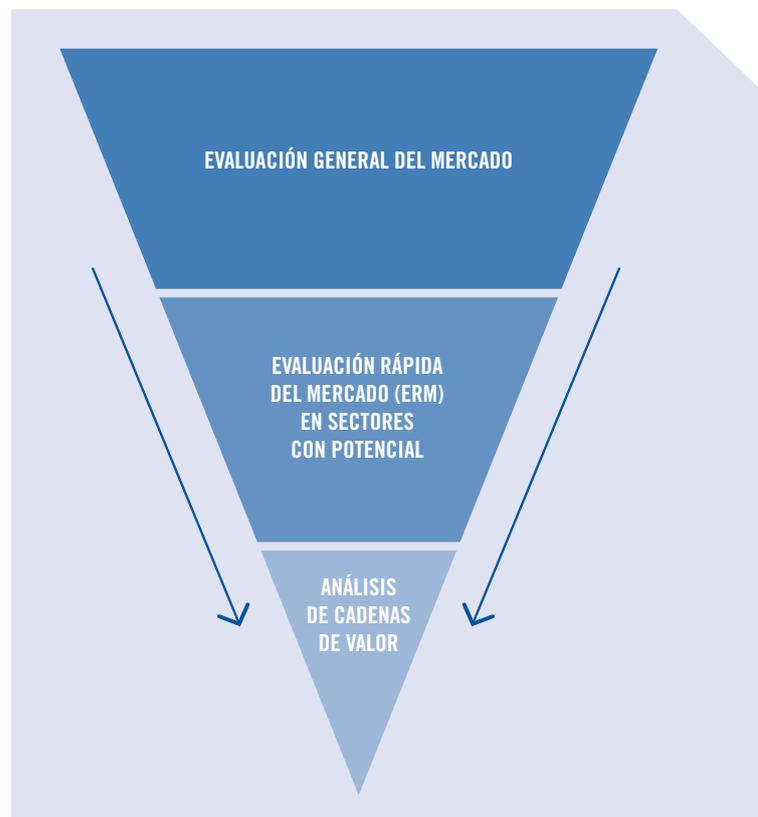
¿Ha completado algún curso de capacitación técnica o vocacional?

	¿Cuenta con habilidades o fortalezas específicas?
	¿Está participando de actividades académicas o de capacitación?
Experiencia laboral	¿Está participando de alguna actividad generadora de ingresos? De ser así, ¿de qué tipo (sector, emprendedor o asalariado, sector formal o informal, etc.)?
	¿Cuenta con experiencia laboral en su país de origen? De ser así, ¿de qué tipo?
Capacidad para trabajar	¿Tiene algún impedimento físico (discapacidad, enfermedad, etc.) que inhiba su capacidad para trabajar?
	¿Está bajo la obligación de cuidar de alguna persona dependiente en su hogar, como niños y niñas, personas mayores o en situación de discapacidad? ¿Esto limita su capacidad para trabajar y generar ingresos?
Aspiraciones	¿Cuál es su estrategia actual de subsistencia?
	¿Hay algún sector o empleo en el que le gustaría participar?

2.4 Análisis de mercado, evaluaciones rápidas de mercado y análisis de cadenas de valor

Para poder dirigir las intervenciones de medios de vida de la manera más efectiva posible, es importante obtener una buena comprensión del entorno económico específico, incluyendo las tendencias actuales del mercado y su desarrollo previsto, así como los sectores y subsectores con potencial y posibles oportunidades de empleo para personas refugiadas. Además de proporcionar información sobre tendencias y oportunidades en el mercado, el objetivo de este paso es determinar si es viable y beneficioso enfocarse en sectores, subsectores y cadenas de valor específicos que muestren potencial para la creación de empleo y sean relevantes para el grupo destinatario. En casos donde las personas refugiadas son un grupo relativamente homogéneo, con antecedentes o habilidades similares, o donde una parte importante del grupo ya participa de actividades generadoras de ingresos en determinados sectores o cadenas de valor, puede tener sentido concentrar el análisis y las subsecuentes intervenciones en una cadena de valor particular para generar la mayor cantidad de empleos nuevos y/o mejorar los ingresos y las condiciones laborales de quienes que ya trabajan en ella.

Figura 5: El contexto determina cuánto enfoque será necesario



Sin embargo, con mayor frecuencia, las personas refugiadas en una determinada localidad forman un grupo heterogéneo con antecedentes y habilidades distintas, por lo que no es viable integrar una proporción significativa del grupo destinatario en una sola cadena de valor o subsector. En tal caso, y en especial cuando las limitaciones presupuestarias no permiten un análisis profundo de varias cadenas de valor, es mejor llevar a cabo ERMs en varios sectores y subsectores con potencial para la creación de empleo relevante al grupo destinatario. La diferencia entre ERMs y ACVs no es del todo clara, pero concierne sólo a la profundidad del análisis. La casilla 6 incluye más detalles sobre estos.

CASILLA 6

La diferencia entre ERMs y ACVs

Una ERM es una manera rápida, flexible y efectiva de recopilar, procesar y analizar información sobre un sector en una región determinada. Ayuda a proporcionar un panorama inicial de un sector o cadena de valor para determinar su posible relevancia para el grupo destinatario, el potencial de creación de empleo y la viabilidad de la intervención.

El objetivo principal de la ERM es determinar si el sector o cadena de valor tienen potencial para la creación de empleo para el grupo destinatario. También debe proporcionar una idea general de los desafíos y obstáculos que el sector probablemente presentará al grupo destinatario: por ejemplo, falta de información para el grupo destinatario sobre oportunidades, malas condiciones laborales y falta de capacitación para emprendedores en el sector.

Los Análisis de Cadenas de Valor (ACVs) buscan llevar los resultados más allá y determinar los motivos subyacentes de los obstáculos a fin de diseñar intervenciones que promuevan cambios sistémicos y sostenibles en el sector.

A fin de determinar el beneficio de enfocarse en uno o varios subsectores o cadenas de valor, se aconseja observar y calificar una amplia gama de sectores según los siguientes criterios³:

- **Potencial para la creación de empleo:**
La demanda de determinados productos o servicios es crucial para determinar el potencial de creación de empleo. La demanda insatisfecha de cierto producto o servicio a menudo significa que existen posibilidades de expandir la producción, creando empleo adicional, o aprovechar las nuevas oportunidades económicas en el sector.

- **Relevancia para el grupo destinatario:**
El sector o cadena de valor seleccionados deben ser relevantes al conjunto de habilidades y antecedentes académicos de una proporción significativa del grupo destinatario. Esto significa que las personas refugiadas ya están ganándose el sustento en este sector o tienen la posibilidad de hacerlo en el futuro, ya que cuentan con las habilidades relevantes. También debe ser seguro (ver casilla 7), culturalmente aceptable para las personas refugiadas y viable en relación con eventuales responsabilidades familiares.

Al evaluar la relevancia de un determinado sector para el grupo destinatario, es importante tener en cuenta las “barreras de ingreso” específicas. Por ejemplo, sectores que requieren grandes inversiones de capital o tenencia de tierras pueden ser inadecuados para las personas refugiadas, ya que podrían tener dificultades para acceder al capital y tierra en gran escala.

Cadenas de valor seguras

CASILLA 7

El ACNUR promueve el uso de cadenas de valor seguras en programas de medios de vida para las personas refugiadas. Estas no exponen a los participantes a grandes riesgos para su seguridad o bienestar y toman en cuenta las dinámicas políticas, culturales, sociales y legales en las comunidades de acogida. Deben evitarse las cadenas de valor que podrían generar tensiones con las comunidades de acogida, o en las que las personas refugiadas podrían ser objeto de explotación y abuso.

³ GIZ y OIT (2015) proporcionan más información sobre la selección de cadenas de valor, incluyendo métodos para la evaluación y clasificación de sectores.

- Viabilidad de la intervención:
Por último, es importante definir si las intervenciones en un determinado sector son viables. La viabilidad de una intervención puede ser especialmente baja en el sector público o en sectores altamente regulados por el gobierno.

La casilla 8 ofrece el ejemplo de un país.

CASILLA 8

Viabilidad de intervención en el sector de la salud en Sudáfrica

En Sudáfrica, la evaluación inicial del grupo destinatario destacó el hecho de que una proporción importante del mismo tenía antecedentes en el sector de la salud (como médicos, enfermeros, veterinarios o farmacéuticos). Un estudio secundario indicó que el sector sufría de una falta de personal médico calificado. Por lo tanto, se determinó que el sector tenía potencial para la creación de empleo para el grupo destinatario. Sin embargo, análisis secundarios ulteriores y entrevistas con partes interesadas indicaron que las autoridades sudafricanas deliberadamente excluyen a las personas extranjeras de los empleos relacionados con la salud en el sector público. El sector, por ende, tenía poca viabilidad de intervención y se decidió en su lugar enfocarse en el sector de hostelería, que resultó estar más abierto y mostró potencial para integrar a las personas refugiadas con un amplio rango de habilidades, como empleados de hotel y casas de huéspedes, o en pequeñas empresas que suministran a hoteles productos y servicios necesarios.

La casilla 9 incluye más preguntas para calificar sectores de acuerdo a estos criterios.

CASILLA 9

Criterios para seleccionar sectores o cadenas de valor y preguntas relevantes

Potencial de crecimiento y generación de empleo

¿Cuál es el tamaño total del subsector con respecto al volumen y el valor de la producción, la contribución al producto interno bruto, las inversiones extranjeras directas y el porcentaje de empleo?

¿Cuál es el potencial de generación de empleo con base en el crecimiento de la industria, el tamaño, la elasticidad del empleo y el número y valor añadido por medianas, pequeñas y microempresas del sector?

¿Cuál es el crecimiento previo y previsto del sector?

¿Cuáles son los niveles actuales de innovación, productividad, competitividad y/o colaboración en el sector?

¿Cuáles son los principales problemas en lo que respecta a condiciones laborales, hay posibilidad de mejorarlas?

¿Tienen las personas refugiadas barreras particulares para acceder a los mercados en este sector? De ser así, ¿cuáles?

Relevancia para el grupo destinatario

¿Cuál es la cantidad estimada de personas refugiadas ya involucradas en el sector (desglosado por sexo)?

¿Cómo participan las personas refugiadas en el sector (como productoras, trabajadoras o consumidoras)?

¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan las personas refugiadas en el trabajo que hacen en este sector?

¿Hay potencial para integrar (a más) personas refugiadas en el sector?

¿Corresponden las habilidades requeridas por el sector con el perfil de las personas refugiadas en la localidad?

Viabilidad de las intervenciones

¿Cuál es la viabilidad de abordar los desafíos principales que enfrentan las personas trabajadoras en situación de pobreza, dado el entorno político y económico actual?

¿Cuáles son las políticas y programas gubernamentales relevantes que influyen en el sector?

¿Qué programas de donantes existen, en dónde y qué hacen o financian?

¿Hay actores del mercado dispuestos a cambiar sus modelos de negocios o adoptar nuevas prácticas?

¿Hay instituciones de capacitación, ministerios gubernamentales u otras organizaciones dispuestas a participar y/o asumir la responsabilidad de algunos de los elementos de intervención en el sector?

Si uno o más sectores parecen cumplir con los criterios, podría ser conveniente llevar a cabo ERM en ellos para analizarlos más a fondo. Las ERM apuntan a una mayor comprensión de un sector o cadena de valor particulares. Su objetivo principal es recopilar información suficiente para que el equipo del proyecto pueda decidir sobre el potencial y relevancia de un sector determinado en relación con el grupo destinatario y evaluar si las intervenciones para desarrollarlo serían viables. Una ERM debería también recolectar información sobre los obstáculos y desafíos que podrían dificultar la participación del grupo destinatario, teniendo en cuenta las normas y reglamentos vigentes y la disponibilidad de funciones de apoyo específicas al sector. El objetivo no es realizar un análisis con la misma profundidad de un ACV (ver a continuación), sino solamente identificar áreas potenciales para un mayor desarrollo.

Si una o más cadenas de valor seguras muestran potencial y relevancia para el grupo destinatario, será conveniente entonces llevar a cabo un ACV integral. El ACV clásico tiene como objetivo identificar los obstáculos que impiden que la cadena de valor desarrolle todo su potencial en términos de creación de empleo. Para ello, el ACV analiza todo el sistema de mercado, es decir, la secuencia de procesos a través de los cuales un producto o servicio pasa desde su iniciación hasta que llega al cliente final, así como las funciones de soporte y las normas y reglamentos aplicables a la cadena de valor.

Por lo general, los ACVs consisten de tres elementos⁴:

- el mapeo de la cadena de valor para crear una representación visual de las conexiones entre empresas, organizaciones de apoyo y otros actores del mercado, a fin de obtener una mejor comprensión de los procesos en la misma, e identificar a los actores y organizaciones de apoyo relevantes;
- el sondeo de la cadena de valor que consiste en entrevistas y grupos focales, así como en observaciones e investigación secundaria para identificar los obstáculos;

- la evaluación de los resultados del sondeo, que debería resultar en una estrategia para el desarrollo de la cadena de valor y en intervenciones específicas.

La clave de un ACV es analizar la totalidad del sistema de mercado de la cadena de valor, incluyendo las funciones de apoyo y las normas y reglamentos relevantes, teniendo en cuenta las habilidades y antecedentes específicos del grupo destinatario. Esto significa:

- **Analizar la cadena de valor**, los procesos y los actores principales en el sector y preguntarse: ¿Hay oportunidades de mercado que las personas refugiadas podrían aprovechar? ¿Hay personas refugiadas trabajando en la cadena de valor, pero con un déficit de trabajo decente o de mecanismos de protección? ¿Existe una demanda creciente para ciertos productos que podría ser satisfecha por personas refugiadas mediante el inicio de pequeños emprendimientos?
- **Analizar las funciones de apoyo de la cadena de valor** tales como los SDEs, proveedores de capacitación, instituciones de investigación y servicios de empleo público y preguntarse: ¿Las funciones específicas de apoyo a este sector están adaptadas a las necesidades de las personas refugiadas? ¿Las personas refugiadas enfrentan obstáculos específicos del sector que impiden su acceso a los servicios de apoyo? ¿Cómo pueden mejorarse y adaptarse las funciones de apoyo a las necesidades particulares de las personas refugiadas?
- **Analizar las normas y reglamentos que regulan la cadena de valor** y preguntarse: ¿Contribuyen las normas y reglamentos a la participación de las personas refugiadas en el sector? ¿Hay normas formales o informales específicas del sector que obstaculizan o promueven su participación? ¿Qué se puede hacer para que las normas y reglamentos sean más receptivos a las necesidades de las personas refugiadas?

4 Para una orientación más profunda sobre cómo llevar a cabo un ACV, ver OIT (2015, 2016b)

Las cuestiones fundamentales y las preguntas relacionadas para los ACVs se resumen en la casilla 10.

Cuestiones fundamentales y preguntas correspondientes para los ACVs		CASILLA 10
Mercados finales	<p>¿Hay signos que indiquen un futuro incremento de la demanda?</p> <hr/> <p>¿Qué criterios deben cumplirse para satisfacer a los consumidores, incluyendo aquellos relacionados con condiciones medioambientales o laborales?</p> <hr/> <p>¿Ha habido cambios en las tendencias de consumo?</p> <hr/> <p>¿Hay estándares de calidad o restricciones específicos?</p> <hr/> <p>¿Hay oportunidades de expandirse del mercado local al nacional para la sustitución de importaciones o para exportar?</p>	
Actores y procesos	<p>¿Qué categorías de actores del mercado (productores, recolectores, minoristas) están involucrados desde el principio hasta el fin de la cadena?</p> <hr/> <p>¿Cuáles son los diferentes procesos (producción, procesamiento y comercialización) que tienen lugar en la cadena de valor antes de que los productos o servicios lleguen al consumidor final?</p> <hr/> <p>¿Cuáles son los canales a través de los cuales los productos o servicios llegan al consumidor y al mercado final?</p>	
Ubicación del grupo destinatario	<p>¿Cuántos miembros del grupo destinatario están trabajando en la cadena de valor y en qué niveles?</p> <hr/> <p>¿Cuáles son las causas subyacentes de la baja participación del grupo destinatario en la cadena de valor?</p>	
Valor agregado	<p>¿Qué proporción del valor total retienen en la actualidad los actores en cada nivel de la cadena de valor?</p> <hr/> <p>¿Qué proporción del valor total retiene en la actualidad el grupo destinatario en cada nivel de la cadena de valor?</p> <hr/> <p>¿Cuáles son las causas subyacentes del bajo valor agregado por el grupo destinatario?</p>	
Costos	<p>¿Cuál es el promedio de los costos incurridos por las empresas en cada nivel de la cadena de valor?</p> <hr/> <p>¿Cómo se comparan los costos de las empresas en cada nivel de la cadena de valor con los de las cadenas de valor de la competencia (evaluación comparativa)?</p> <hr/> <p>¿Cuáles son los costos del grupo destinatario del proyecto? ¿Son diferentes a los de otros grupos?</p> <hr/> <p>¿Cuáles son las causas subyacentes de los altos costos identificados?</p>	

Desempeño a nivel empresarial

¿Qué tan bien desempeñan sus funciones comerciales básicas las empresas en cada nivel de la cadena de valor?

¿Cuáles son las causas del bajo rendimiento a nivel empresarial?

¿Qué tan bien desempeñan sus funciones básicas las empresas propiedad del grupo destinatario?

¿Cuáles son las causas subyacentes del bajo rendimiento en cualquier área?

Calidad del empleo

¿Son suficientes los salarios?

¿Existe discriminación, acoso y/o intimidación en el lugar de trabajo?

¿Los empleadores respetan las normas laborales pertinentes, incluyendo la edad mínima para el empleo?

¿Qué niveles de salud y seguridad ocupacional existen en la actualidad?

¿Qué efecto tiene la calidad del empleo en el rendimiento de las empresas?

¿Hay otros déficits de trabajo decente?

Si las condiciones laborales son pobres, ¿cuáles son las causas subyacentes?

Vínculos, relaciones de poder y gobernanza

¿Qué vínculos existen entre las empresas en el mismo nivel de la cadena de valor?

¿Qué vínculos existen entre las empresas en diferentes niveles de la cadena de valor?

¿Qué vínculos existen entre las empresas dentro de la cadena de valor y los actores fuera de ella?

¿Las relaciones son informales o están formalizadas con contratos?

¿Son más fuertes las relaciones entre determinadas categorías sociales? Por ejemplo, ¿son más fuertes entre personas de un mismo sexo, etnia o nacionalidad?

¿Qué nivel de confianza existe entre empresas?

¿Están las empresas organizadas en cooperativas o asociaciones?

Reglamentos y funciones de apoyo

¿Qué normas y funciones de apoyo existen en la actualidad?
¿Tienen relación con los obstáculos y características de la cadena de valor identificados anteriormente?

¿Cuáles actores del mercado llevan a cabo estas normas y funciones de apoyo?

¿Qué tan bien llevan a cabo estas normas y funciones de apoyo?

¿Qué normas y funciones de apoyo no existen en la actualidad, pero podrían mejorar el rendimiento de las empresas o las condiciones laborales en la cadena de valor?

Las casillas 11 y 12 presentan dos ejemplos de ACVs y las subsiguientes intervenciones de medios de vida.

El papel de las personas refugiadas sirias en la cadena de valor alimentaria en Egipto

CASILLA 11

Un proyecto conjunto de la OIT y el ACNUR tenía por objeto mejorar el acceso al mercado para las personas refugiadas en zonas urbanas de Cairo, Alejandría y Damietta. Un ejercicio de selección inicial de sectores encontró que el sector alimentario mostraba un potencial significativo para el crecimiento y la promoción del empleo. Gracias a la creciente popularidad de la cocina siria en Egipto, se identificó un importante potencial para la inclusión de personas refugiadas sirias en el sector. Al mismo tiempo, la evaluación del grupo destinatario determinó que aproximadamente el 13% de las personas refugiadas ya estaban llevando a cabo actividades generadoras de ingresos en dicho sector y que un porcentaje importante del resto, incluyendo a muchas mujeres, contaba con el perfil adecuado para ser incluidas en el mismo. Se llevó a cabo entonces un análisis detallado del sector, incluyendo los obstáculos que podrían inhibir la inclusión de las personas refugiadas. Este fue seguido por cinco iniciativas diseñadas para abordar las limitaciones subyacentes a la creación de empleo en el sector alimentario egipcio, tanto para las personas refugiadas como para la comunidad de acogida. Estas fueron: promover SDEs dirigidos y en función de la demanda; fortalecer las habilidades empresariales; promover emprendimientos basados en el hogar para las mujeres; crear una base de datos para mejorar el acceso a información sobre tendencias del mercado, proveedores y normas; establecer cooperativas para reducir los costos de transacción y fortalecer la cooperación entre los productores. Sobre la base de este análisis, el programa de medios de vida del ACNUR en Egipto brindó capacitación empresarial y subvenciones para que mujeres iniciaran pequeñas empresas desde sus hogares.

La integración de personas refugiadas en la cadena de valor agrícola en Zambia

CASILLA 12

Muchas personas refugiadas angoleñas ya califican para el programa de integración local lanzado por el gobierno de Zambia. A través de este, más de 1.000 familias del campamento de refugiados de Meheba fueron autorizadas para quedarse y recibir tierras en las zonas aledañas al campamento. La evaluación del grupo destinatario mostró que la mayoría de estas ex personas refugiadas tenían poca educación, pero habían practicado la agricultura de subsistencia prácticamente todas sus vidas. En ese entonces, la demanda de productos agrícolas en la región estaba en aumento gracias a un incremento en las actividades mineras en las cercanías. En vista de esta demanda, los antecedentes agrícolas de las personas refugiadas y la reciente concesión de tierras cultivables, la decisión de enfocarse en cadenas de valor agrícolas fue obvia. Se llevaron a cabo ACVs para tres de los productos de mayor crecimiento: maíz, judías/frijoles y otros vegetales, y se propusieron intervenciones de ganancia rápida «quick win» para conectar a las personas refugiadas con actores del mercado, tales como distribuidores y agregadores de insumos, y para organizar “días de mercado”, a fin de ayudar a los productores a ponerse en contacto con potenciales clientes.

Por lo general, el primer paso para evaluar un mercado es a través de literatura secundaria. Deben analizarse las tendencias y proyecciones de crecimiento del mercado en diferentes sectores. La búsqueda en internet suele resultar en una larga lista de estudios sobre el potencial del mercado o de algunos sectores promisorios en el país.

Además, los documentos estratégicos y de planeamiento de gobiernos suelen ofrecer un buen panorama de las prioridades económicas de los gobiernos y de los planes para el desarrollo de la economía en el futuro cercano. Por último, los estudios y análisis realizados por organizaciones de desarrollo pueden ser una buena fuente de información para evaluaciones rápidas.

En casos de requerir información adicional, se pueden llevar a cabo entrevistas con expertos y personas del sector privado y gubernamental. Los entrevistados podrían incluir:

- cámaras de comercio u otras asociaciones empresariales, comerciales o industriales;
- ministerios y departamentos gubernamentales;
- unidades estadísticas, institutos de investigación y universidades;
- actores clave del mercado en sectores que puedan tener potencial;
- proyectos financiados por donaciones en el

sector privado u organismos internacionales (agencias de la ONU, el Banco Mundial, instituciones financieras internacionales, ONGs, etc.);

- sindicatos y representantes de la comunidad.

La guía de Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente (OIT, 2016b) de la OIT ofrece más detalles sobre cómo llevar a cabo un ACV, incluyendo una lista de entrevistados potenciales y preguntas guía. La casilla 13 presenta más detalles sobre las ventajas y desventajas que pueden tener los análisis que involucren a las partes interesadas directamente sobre el estudio y el diseño de intervenciones.

Les avantages et les inconvénients de la recherche participative

CASILLA 13

Los enfoques participativos implican involucrar y facultar a las partes interesadas del proyecto (personas refugiadas, autoridades gubernamentales, ONGs y otras organizaciones) desde el inicio del proceso. Pueden tener ventajas importantes, ya que generan propiedad, aseguran la relevancia de las acciones para el grupo destinatario y desarrollan la capacidad de las partes interesadas. Sin embargo, también pueden tener ciertas desventajas. Involucrar activamente a las partes interesadas a menudo exige mucho tiempo y puede ser costoso, ya que en ciertos países algunas podrían exigir una compensación por su participación. En algunos casos, puede ser difícil alentar el pensamiento innovador, ya que algunas partes interesadas pueden preferir mantenerse dentro de enfoques y sectores tradicionales. Por último, las partes interesadas, por definición, tienen un interés en el proceso y por lo tanto, tienen opiniones personales que dificultan la búsqueda de la “objetivamente” mejor solución. Por lo tanto, se debe considerar cuidadosamente si un enfoque participativo puede ser útil en determinada situación.

En general, los enfoques participativos parecen ser más adecuados y fáciles de administrar en situaciones donde las personas refugiadas viven en campamentos gestionados y supervisados por representantes gubernamentales y organizaciones humanitarias. En este caso, es clave involucrarlas desde el inicio para garantizar un cierto nivel de coordinación entre las varias iniciativas de organismos gubernamentales y no-gubernamentales, y para motivar a las partes interesadas dentro y alrededor de los campamentos que muy probablemente estarán involucradas en la implementación de las intervenciones o incluso convertirse en motores del proceso.

Por otro lado, en ciudades y otras zonas urbanas donde las personas refugiadas están dispersas y las organizaciones humanitarias tienen problemas para llegar a ellas, es poco probable que un enfoque participativo produzca mayores beneficios, ya que estas organizaciones no tendrán la capacidad para convertirse en motores del proceso de implementación. Esto es especialmente cierto en los casos donde los gobiernos son reacios a apoyar a las personas refugiadas.

No obstante, no aplicar un enfoque participativo no significa que las partes interesadas no deben ser consultadas. Las agencias gubernamentales y las organizaciones humanitarias pueden ser una fuente importante de información, y las personas refugiadas, como grupo destinatario principal, deben ser consultadas con la mayor frecuencia posible para garantizar que el análisis y las intervenciones propuestas sean relevantes.





DISEÑO DE INTERVENCIONES DIRIGIDAS DE ATRACCIÓN Y EMPUJE

Las intervenciones deben diseñarse como una respuesta directa a los resultados de las evaluaciones y para abordar los obstáculos identificados en las diversas áreas del sistema de mercado.

A **nivel de funciones básicas**, un análisis del mercado de medios de vida siempre debe resultar en una imagen clara de las oportunidades y tendencias de éste. Asimismo, las ERM y los ACVs pueden trazar el camino para intervenciones dirigidas a promover el sector y generar empleos adicionales. Según los resultados de las evaluaciones y el presupuesto y capacidad del proyecto, las intervenciones sectoriales en el lado de la demanda pueden enfocarse en la implementación más expedita de ganancias rápidas “*quick wins*” (ver casillas 12 y 14) o en el desarrollo integral de cadenas de valor durante varios años.

Ventajas y desventajas de intervenciones con ganancias rápidas “*quick win*”

CASILLA 14

En algunas situaciones, puede ser útil aplicar el método de ganancias rápidas “*quick win*”, intervenciones que se pueden implementar en relativamente poco tiempo y con pocos recursos. Por ejemplo, en Zambia (ver casilla 12), la situación era tal que las personas refugiadas estaban concentradas en una zona y se habían beneficiado de la distribución de tierras. Esto permitió intervenciones con ganancias rápidas que las conectaron con proveedores de insumos y otros actores a lo largo de la cadena de valor. Estas intervenciones pueden tener ventajas significativas, en especial si se combinan con un enfoque participativo, ya que pueden motivar a las partes interesadas y a los equipos locales, dado que los resultados son visibles en las etapas iniciales. Sin embargo, si se cuenta con los suficientes recursos, presupuestarios y de otro tipo, siempre es preferible enfocarse en intervenciones sostenibles a largo plazo y tomarse el tiempo para diseñar y preparar intervenciones que puedan generar un cambio sistémico, con impacto sostenible a largo plazo.

Las evaluaciones a **nivel de normas y reglamentos** deben identificar los obstáculos para las personas refugiadas derivados del marco legal, reglas informales y normas culturales y sociales. Los obstáculos identificados en este nivel suelen ser difíciles de abordar y no existen soluciones milagrosas. Sin embargo, si se identifican obstáculos importantes, deben ser tomados en cuenta y buscar maneras para aliviarlos, por ejemplo, por medio de campañas de apoyo o persuasión política. Está claro que cualquier medida destinada a crear empleo para las personas refugiadas en un determinado sector tendrá un impacto limitado si las normas y reglamentos obstaculizan la participación de éstas en el mercado laboral en general.

Como se mencionó anteriormente, la incapacidad de los sistemas de mercado de funcionar apropiadamente para un determinado grupo destinatario, suele estar relacionada con problemas a **nivel de las funciones de apoyo**. La evaluación de las funciones de apoyo generales debería proporcionar una idea clara de cuáles servicios son débiles o faltantes, y cuáles son accesibles a través de los canales existentes. Deben explorarse diversas estrategias para mejorar el acceso a los recursos existentes, fortalecer los débiles y buscar una manera de proporcionar los servicios esenciales faltantes.

A fin de diseñar intervenciones dirigidas, es conveniente pensar de manera estratégica sobre el empuje y atracción necesarios para desarrollar las cadenas de valor seleccionadas y promover medios de vida sostenibles para las personas refugiadas. Como se ha explicado, las intervenciones de «empuje» pretenden equipar a las personas refugiadas y comunidades de acogida con las capacidades, habilidades y recursos necesarios, mientras que las de «atracción» se enfocan en conectarlas con los mercados y aumentar la calidad y cantidad de oportunidades disponibles, tanto para las personas refugiadas como para las comunidades de acogida. Cuando las personas refugiadas se encuentren entre las poblaciones en situación de pobreza, las intervenciones podrían enfocarse primero en el empuje y luego en fortalecer los factores de atracción, una vez que las personas refugiadas hayan alcanzado un cierto nivel de preparación para el mercado.

No obstante, ya sea diseñando intervenciones de empuje o atracción, siempre se debe pensar en su sostenibilidad. Por ejemplo, si los análisis han

identificado la carencia de capacitación específica al sector como uno de los obstáculos principales, se puede caer en la tentación de contratar a alguna ONG o consultores para proporcionarla. Sin embargo, las soluciones rápidas por sí mismas no lograrán cambios en el sistema de mercado y por lo tanto no pueden ser sostenibles. En lugar de proporcionar capacitación y otros servicios directamente a las personas refugiadas y comunidad de acogida, podrían existir alternativas para trabajar con socios públicos o privados que cuenten con la capacidad y motivación para proporcionar estos servicios de una manera financieramente más sostenible. La casilla 15 presenta más información sobre cómo desarrollar un mercado sostenible en localidades con un alto grado de dependencia de ayuda externa.

Desarrollo de mercados sostenibles en contextos de ayuda intensiva

CASILLA 15

La idea principal del desarrollo de sistemas de mercado es abstenerse de la prestación directa de bienes y servicios que podrían distorsionar los mercados, buscando en su lugar ayudar a que los sistemas de mercado funcionen mejor para ciertos grupos destinatarios a través de intervenciones que provoquen cambios en los mismos sistemas de mercado. Sin embargo, en entornos caracterizados por un elevado flujo de ayuda humanitaria, este enfoque tiene sus limitaciones. En especial, cuando las personas refugiadas se encuentran en campamentos gestionados por organizaciones humanitarias y otras ONGs, el entorno económico y los mercados circundantes están altamente distorsionados por el flujo de ayuda. Cuando las personas están acostumbradas a recibir ayuda alimentaria y servicios y bienes gratuitos, la demanda del mercado por estos suele ser baja.

Si bien no existe una solución mágica para superar esta dependencia, una idea es utilizar los flujos de ayuda de una manera que promueva el desarrollo del mercado. La creciente adopción de intervenciones basadas en dinero en efectivo por parte del ACNUR y otras agencias humanitarias podría ser una manera de activar los mercados y generar más oportunidades para la sostenibilidad en entornos de ayuda intensiva.

La ayuda humanitaria se proporciona cada vez más a través de mecanismos basados en el mercado, donde se evalúa la situación actual y se diseñan respuestas para apoyar al mercado local. Por lo tanto, en regiones con baja demanda de productos agrícolas debido a la ayuda alimentaria, las organizaciones que proporcionan dicha ayuda, como el Programa Mundial de Alimentos, podrían ser persuadidas para actuar como compradores de productos agrícolas. De esta manera, las personas refugiadas estarían parcialmente conectadas a los mercados de sus productos (aunque sólo temporalmente), mientras que la ayuda alimentaria puede ser procurada y canalizada a aquellos que la necesitan.

Encontrar maneras de mejorar las funciones de apoyo necesarias para las personas refugiadas de una manera sostenible implica buscar ideas creativas que se adapten al entorno local y respondan a los resultados de las evaluaciones. La clave de la sostenibilidad yace en identificar a los socios adecuados, ya sean públicos o privados. Idealmente, estos ya tendrían el incentivo y capacidad para brindar los servicios que necesitan las personas refugiadas. Cuando no sea el caso, los participantes deben trabajar con organizaciones para incrementar sus incentivos o desarrollar sus capacidades. En algunos casos, esto puede significar trabajar con instituciones de capacitación locales para desarrollar nuevas capacidades; en otros, puede significar facilitar el acceso de las personas refugiadas a SDEs privadas o a proveedores de capacitación que ya ofrecen los servicios necesarios.

A fin de identificar los socios adecuados para cualquier intervención, es aconsejable evaluar a los candidatos con una herramienta de mapeo institucional, tal como el marco de voluntad-capacidad de la figura 6. Una vez determinados los incentivos (voluntad) y las capacidades (habilidad) de cualquier organización, será posible decidir estrategias adecuadas para brindarles

apoyo según su clasificación.

Como se muestra en la figura 6, las organizaciones pueden clasificarse en cuatro categorías:

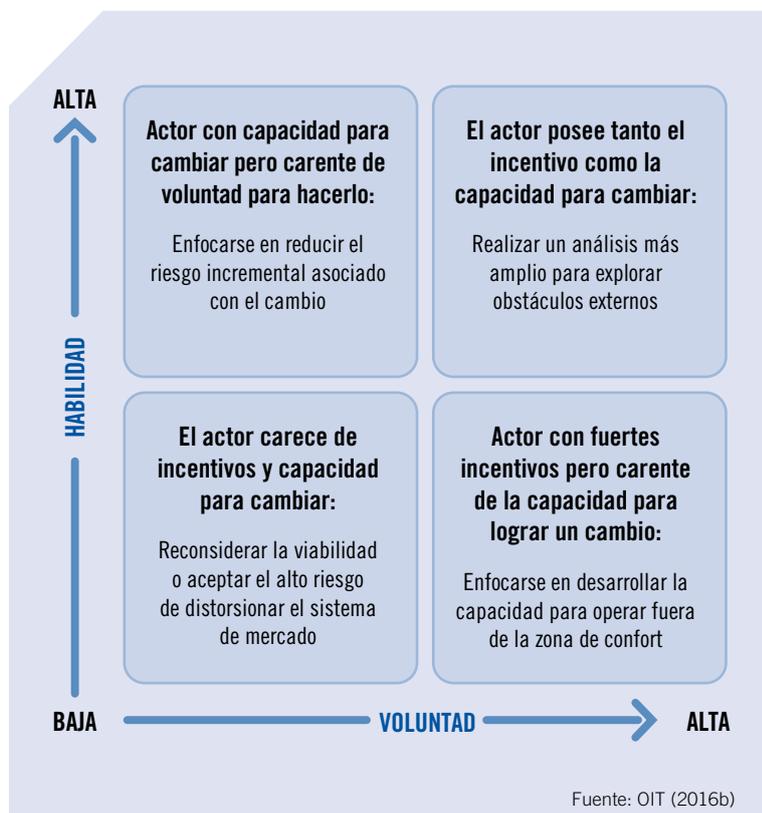
Alta voluntad, baja capacidad: tienen un fuerte incentivo para brindar los servicios, pero necesitan apoyo para desarrollar aún más sus capacidades.

Baja voluntad, alta capacidad: el apoyo para estas organizaciones debe enfocarse en aumentar los incentivos para ofrecer ciertos servicios. En algunos casos esto podría implicar compartir riesgos, por ejemplo, por medio de esquemas de garantía o sistemas de vales o cupones.

Baja voluntad, baja capacidad: si una organización carece tanto de voluntad como de capacidad para prestar ciertos servicios, se debería evitar trabajar con ella.

Alta voluntad, alta capacidad: son los socios ideales. Sin embargo, si poseen tanto los incentivos como la habilidad para prestar ciertos servicios, pero aún no lo hacen, habría que preguntarles cuál es el motivo. Si factores externos como el entorno legal son un problema para la organización, se deberá responder de manera adecuada y, de ser posible, abordar el problema.

Figura 6: El Marco de Voluntad-Capacidad



Los siguientes párrafos describen brevemente un rango de intervenciones típicas y lecturas recomendadas (cuyos detalles se pueden encontrar en el anexo II del presente documento). La lista no es ni exhaustiva ni ejemplar; como se ha indicado, no existe una solución única y las intervenciones siempre deben diseñarse para responder a las características, obstáculos y desafíos específicos del entorno local.

3.1 Fortalecimiento de las funciones de apoyo para las personas refugiadas

Los resultados de las evaluaciones indicarán la combinación de intervenciones requeridas en cada caso particular, a fin de abordar los obstáculos que impiden el acceso de las personas refugiadas a las funciones de apoyo necesarias. Estas pueden ser específicas a un sector o cadena de valor, o de aplicación más general, y pueden incluir (pero no se limitan a) capacitación y asesoría, SDE, acceso a financiamiento, información sobre demanda y tendencias del mercado, aptitudes lingüísticas, servicios de empleo público y colocación laboral y acceso a prácticas profesionales.

A. Acceso a capacitación y servicios de desarrollo empresarial

Como se dijo anteriormente, las personas refugiadas suelen ser un grupo heterogéneo con aptitudes y antecedentes académicos diversos. Para las que cuentan con títulos o diplomas, habilidades técnicas específicas y/o experiencia laboral, el mayor obstáculo puede relacionarse con los sistemas de reconocimiento de esos antecedentes. Otras necesitarán desarrollar aptitudes para acceder a oportunidades económicas, en especial cuando hay insuficientes oportunidades de empleo asalariado y las pequeñas actividades generadoras de ingresos son por lo tanto el único medio de subsistencia. Las habilidades que necesitan las personas refugiadas varían mucho y pueden incluir las lingüísticas, técnicas o vocacionales, conocimientos financieros y competencias sociales como el espíritu emprendedor. Recientes estudios de impacto de la OIT han proporcionado evidencia de que la combinación de capacitación técnica, vocacional y empresarial y de otras competencias sociales puede producir mejores resultados que un solo tipo de capacitación. Esto es particularmente relevante en casos donde las oportunidades de creación de emprendimientos identificados en determinados sectores requieren de una combinación de aptitudes técnicas y competencias sociales.

En lugar de ofrecer programas de capacitación universales, se aconseja entonces ofrecer a las personas refugiadas y comunidades de acogida acceso a una diversa gama de programas de capacitación, según sus necesidades.

Como se destacó anteriormente, tales intervenciones necesitan ser diseñadas de manera que sean sostenibles. En algunos casos, existe la posibilidad de asociarse con proveedores públicos, en otros, trabajar junto con proveedores de capacitación de SDE privados puede ser una buena alternativa. Siempre que los haya, trabajar con proveedores de capacitación y SDE privados eficientes puede ofrecer ciertas ventajas, ya que estos suelen tener el incentivo comercial y la capacidad para prestar servicios eficientes que respondan a las necesidades de los clientes. Además de ello, promover la prestación de servicios a través de entidades privadas puede tener el efecto positivo indirecto de crear empleo adicional en dicho sector para la comunidad de acogida. Si al acceso a estos servicios se ve obstaculizado por la incapacidad de las personas refugiadas de pagar por ellos, los sistemas de vales pueden ser una buena manera de hacerlos accesibles.

B. Acceso a la financiación

Las personas refugiadas pueden tener dificultades para acceder al financiamiento para iniciar o desarrollar un emprendimiento, ya que a menudo no cuentan con los documentos, garantías o situación jurídica necesarios para obtener créditos de bancos o instituciones microfinancieras, ni tampoco suelen ser miembros de grupos comunitarios de ahorro y crédito. En tales casos, es necesario encontrar maneras de facilitarles el acceso a la financiación. Según la situación específica, esto puede lograrse, por ejemplo, a través del fomento de capacidades u otras formas de apoyo a proveedores de servicios financieros (PSF) tales como asistencia para llegar a nuevas zonas geográficas; o me-

diante el desarrollo de servicios financieros para las personas refugiadas y comunidades de acogida, en función de la demanda, que incluyan el apoyo para fomentar las capacidades de las cooperativas comunitarias de ahorro y crédito.

La publicación conjunta de 2011 del ACNUR y la OIT *Investing in Solutions* ofrece información más detallada y orientación sobre cómo promover el acceso de las personas refugiadas a la financiación.

El ACNUR también está desarrollando directrices y casos de estudio para elaborar mejores prácticas de trabajo con las personas refugiadas, incluyendo lecciones aprendidas y sugerencias para enfrentar obstáculos comunes a la integración financiera de las personas refugiadas. Estos se utilizarán para capacitar y sensibilizar a los PSFs sobre la viabilidad de modelos de negocio que incluyan productos y servicios para personas refugiadas. Las directrices destacarán la importancia de iniciar un diálogo con los PSFs a nivel de país, para promover la inclusión de las personas refugiadas en sus programas. Es también esencial asociarse con fondos que proporcionen garantías para reducir los riesgos de los PSFs dispuestos a trabajar con personas refugiadas. La disponibilidad de garantías puede ayudar a lograr un cambio cultural que promueva la idea de que las personas refugiadas son clientes viables para los PSFs. A

largo plazo, esto debería facilitar el acceso de las personas refugiadas a la financiación de medios de vida sostenibles.

C. Acceso a la información y el apoyo a través de cooperativas

En algunos contextos, el fomento de cooperativas o redes informales de personas refugiadas puede ser una buena manera de enfrentar los obstáculos al acceso de información o servicios. Un estudio de la OIT (OIT, 2016a) ha demostrado el importante papel que las cooperativas pueden jugar, y ya están jugando, en todas las fases de la respuesta a la crisis de las personas refugiadas. Las personas refugiadas pueden establecer sus propias cooperativas para, por ejemplo, prestar asistencia, servicios y apoyo necesarios a otras personas refugiadas; o pueden unirse a una cooperativa como miembros o trabajadores, en determinados sectores o cadenas de valor, y así aumentar la colaboración y el intercambio de información entre productores. Las personas refugiadas también pueden beneficiarse de los servicios de cooperativas, incluso sin ser miembros. Para más información sobre herramientas y enfoques para la promoción de cooperativas, visite el sitio web de la [Unidad de Cooperativas de la OIT](#).

3.2 Influenciando normas y reglamentos

En países donde las personas refugiadas no poseen el derecho al trabajo, es de suma importancia recolectar evidencia sobre el potencial efecto positivo de su integración económica en el mercado laboral. Los resultados del análisis de mercado y ACVs deben permitir la promoción de la integración económica de las personas refugiadas y también proponer maneras de generar empleo para la población local. Estos resultados serán valiosos para el ACNUR, la OIT y sus socios en el afán de sensibilizar a los gobiernos sobre oportunidades de desarrollo que beneficien tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida.

El resultado de estos esfuerzos podría tener efectos positivos con respecto al derecho al trabajo de las personas refugiadas en el país de acogida.

En algunos países, el acceso de las personas refugiadas a los mercados y su capacidad para generar medios de vida seguros pueden verse limitados por normas sociales y prejuicios, incluyendo sentimientos xenófobos. Si bien es difícil influir en las actitudes culturales predominantes, al menos deben tomarse en cuenta los problemas y buscar maneras de aliviar las limitaciones, por ejemplo, a través de campañas informativas o de promoción.

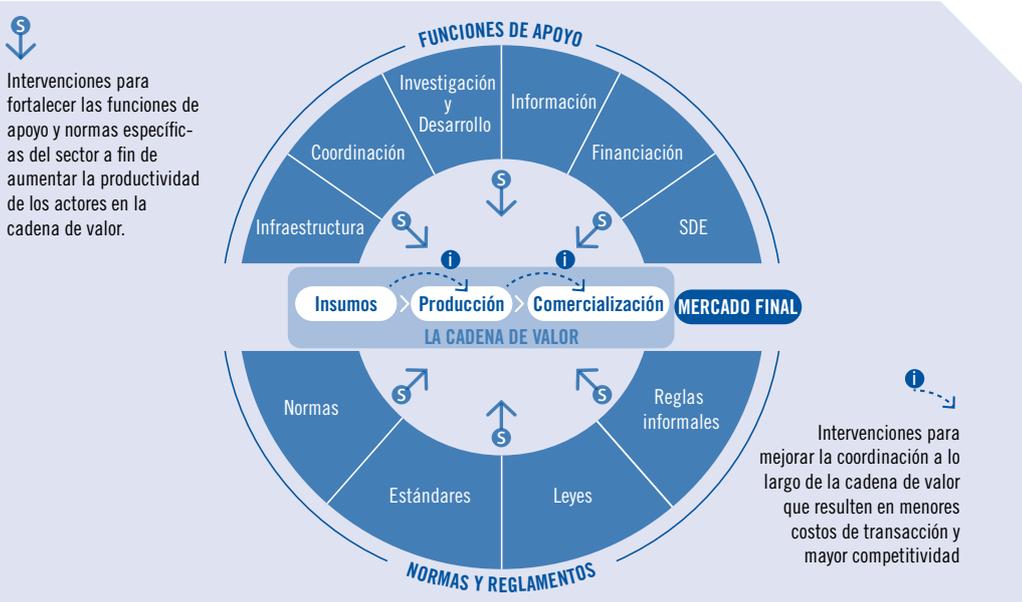
3.3 Intervenciones de desarrollo de cadenas de valor

Las ERM y los ACV proporcionarán una imagen clara de las dinámicas del mercado y las relaciones entre los diversos actores en los sectores examinados, identificando ciertos obstáculos en las cadenas. Con base en los resultados, pueden diseñarse intervenciones de atracción dirigidas a aliviar los obstáculos y facilitar el acceso del grupo destinatario a los mercados, o a aumentar la capacidad de la cadena de valor para promover el crecimiento y generar más empleo.

Las intervenciones que buscan fortalecer un determinado sector pueden dividirse en dos categorías (ver figura 7):

Si el objetivo es mejorar la conexión del grupo destinatario con el mercado, los programas de subcontratación pueden ser una buena alternativa. Se trata de sistemas que conectan grupos de pequeños productores con compradores locales o internacionales. Los compradores se benefician de un suministro garantizado, a veces a precios acordados previamente, y los pequeños productores se benefician de un mejor acceso a los mercados, a menudo acompañado de apoyo financiero o técnico y/o de financiación previa por parte de los compradores. Un ejemplo de esto se puede ver en la casilla 16.

Figura 7: Diferentes tipos de intervenciones de desarrollo de cadenas de valor



1. Intervenciones cuyo objetivo es mejorar las funciones de apoyo para los actores de la cadena de valor o crear normas y reglamentos más conducentes a una mayor productividad, competitividad y generación de empleo.
2. Intervenciones cuyo objetivo es mejorar los vínculos en la cadena de valor, por ejemplo, entre productores y proveedores de insumos o entre productores y compradores, o entre diferentes grupos de productores para mejorar su acceso al mercado y poder de negociación, y reducir los costos de transacción y fortalecer la competitividad.

La nueva guía de la OIT sobre el Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente (OIT, 2016b) ofrece más detalles sobre el desarrollo de cadenas de valor y sistemas de mercado.

Conectando a las personas refugiadas con los mercados a través de un programa de subcontratación en Zambia

CASILLA 16

Los análisis de mercado alrededor de dos asentamientos de personas refugiadas en Zambia identificaron a la mandioca (yuca) como un cultivo con importante potencial de mercado. Un proyecto del ACNUR lanzado en 2016 apuntó a desarrollar la cadena de valor de la mandioca en Zambia, implementando un programa de subcontratación encabezado por la empresa Premiercon Starch Ltd, que involucró a 400 ex personas refugiadas y productores de la comunidad de acogida en ambos asentamientos. El plan permitirá a los productores cultivar variedades de mandioca de alto rendimiento requeridas por minas y cervecerías, permitiéndoles beneficiarse de una mayor productividad y mercados garantizados. El plan de subcontratación, en última instancia, beneficia tanto a los productores como a las empresas del sector privado.



4

CONCLUSIONES

Esta guía traza un marco para las evaluaciones de los sistemas de mercado y el subsecuente diseño de intervenciones, con el propósito de que los programas humanitarios y de desarrollo para las personas refugiadas sean más efectivos y sostenibles. El objetivo es ayudar a diseñar programas holísticos que combinen intervenciones de «empuje» y «atracción» para abordar los obstáculos que afectan a las personas refugiadas y comunidades de acogida en contextos específicos. La meta final es mejorar la protección de las personas refugiadas y apoyarles a construir un futuro mejor, a la vez que se obtienen resultados positivos de desarrollo económico en las comunidades de acogida.

Se debe hacer más para medir el impacto que las intervenciones propuestas de medios de vida basadas en el mercado tendrán en las vidas de las personas refugiadas y comunidades de acogida. Esto exigirá tanto recursos financieros como paciencia, ya que los resultados de las intervenciones deben ser monitoreados durante varios años antes de llegar a conclusiones fiables. Por lo tanto, es necesario contar con más fondos para replicar la experiencia a nivel global y permitirle al ACNUR, la OIT y sus socios, formar parte de proyectos integrales a largo plazo, con el fin de llegar a un número mayor de personas refugiadas y miembros de comunidades de acogida. Por otro lado, es indispensable que más actores humanitarios y de desarrollo adopten en conjunto estos enfoques híbridos, los cuales pueden ayudarles a cambiar sus modelos de negocios y mejorar su colaboración y coordinación para ofrecer una respuesta integral tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida.





5

ANEXOS



ANEXO I: Glosario

Análisis de contexto y evaluación socioeconómica	Según los Criterios Mínimos del ACNUR para la Programación de Medios de Vida, un análisis del contexto y evaluación socioeconómica debe ser el primer paso de los programas de medios de vida. El objetivo es obtener un panorama completo del contexto legal, civil, político y sociocultural para comprender la situación socioeconómica y las estrategias de subsistencia de las personas de interés. A los efectos del presente documento, se han empleado los términos “evaluación de normas y reglamentos”, “evaluación del acceso a las funciones de apoyo” y “evaluación del grupo destinatario”, que en conjunto constituyen un análisis de contexto y evaluación socioeconómica en el sentido empleado por el ACNUR.
Análisis de mercado	El análisis de mercado es el proceso de evaluación y comprensión de las características clave de un mercado, con el fin de hacer pronósticos sobre precios, disponibilidad y acceso. A los efectos de la presente guía, análisis de mercado se refiere a la evaluación inicial de un mercado local a fin de identificar los sectores con potencial para la generación de empleo. El término, como se emplea en este documento, no debe confundirse con las evaluaciones de mercado realizadas por organizaciones humanitarias que implementan intervenciones basadas en dinero en efectivo para evaluar la oferta y demanda de determinados productos utilizados y adquiridos localmente por el grupo destinatario.
Análisis de mercado de medios de vida	Según los Criterios Mínimos del ACNUR para la Programación de Medios de Vida, el análisis de mercado de medios de vida debe ser el segundo paso de los programas de medios de vida. El objetivo del análisis del mercado de medios de vida del ACNUR es determinar cuáles mercados (o sectores) tienen el potencial para crecer y proporcionar oportunidades reales para la actividad económica y autosuficiencia de las personas de interés (ver más abajo).
Cadena de valor	Describe la gama completa de actividades requeridas para llevar un producto o servicio desde su concepción hasta el consumidor final, pasando por las fases intermedias de producción, y su desecho final, en el caso de los bienes físicos.
Desarrollo de sistemas de mercado	Conocidos también como "Making Markets Work for the Poor" (Hacer que los mercados funcionen para las personas en situación de pobreza) o "M4P", se refiere a enfoques que buscan cambiar la forma en que funcionan los mercados, de manera que las personas en situación de pobreza se beneficien del crecimiento y desarrollo económico. El objetivo es abordar las fallas de los mercados y fortalecer el sector privado a fin de que genere beneficios permanentes a gran escala para las personas en situación de pobreza.
Evaluaciones rápidas del mercado (ERMs)	Se trata de análisis de mercado llevados a cabo para sectores que pueden tener potencial de generación de empleo para personas refugiadas, cuyo objetivo es comprender con rapidez las características claves del mercado, sus tendencias, las relaciones entre los actores y cualquier obstáculo en estos sectores. Las ERMs sirven también para identificar sectores adecuados para el análisis de cadenas de valor, tal como lo prevén los Criterios Mínimos del ACNUR para la Programación de Medios de Vida.

Factores de Empuje y Atracción	Las estrategias de “empuje” a menudo implican trabajar directamente con el grupo destinatario para proporcionarle los recursos humanos, financieros y sociales que necesitan para formar parte de los sistemas de mercado, mientras que los de “atracción” suelen implicar trabajar con otros actores en el sistema de mercado, a través de incentivos comerciales que faciliten una participación mayor y más sostenible del grupo destinatario en el mercado.
Función básica del sistema de mercado	Se refiere a la oferta y demanda de un determinado producto o servicio. El intercambio resultante de productos o servicios se rige por normas y reglamentos y se ve influenciado por las funciones de apoyo del sistema de mercado (ver más abajo).
Funciones de apoyo del sistema de mercado	Son los servicios que el grupo destinatario necesita para obtener acceso a los mercados, los cuales incluyen varios tipos de capacitación, crédito y otros servicios financieros, servicios de desarrollo empresarial (ver más abajo), información, capital social y apoyo moral.
Medios de vida	Comprende las capacidades, los recursos (incluyendo aquellos materiales y sociales) y las actividades requeridas para proporcionar los medios de subsistencia. Son sostenibles cuando son capaces de perdurar y recuperarse de diversas tensiones e impactos y preservar o mejorar los recursos y capacidades, sin perjudicar la base de recursos naturales (SEEP Network, 2010).
Mercado laboral	Se refiere a la oferta y demanda de empleo, donde los trabajadores proporcionan la oferta y los empleadores, la demanda.
Normas y reglamentos de un sistema de mercado	Se refiere a las reglas y normas formales o informales que rigen el acceso del grupo destinatario a los mercados dentro de ese sistema. Pueden estar relacionadas con los marcos jurídicos que regulan los mercados laborales, pero también con las normas o actitudes culturales, sociales o políticas predominantes con respecto a las personas refugiadas.
Personas de interés del ACNUR	Es un término general para describir a todas las personas para quienes el ACNUR tiene el mandato de proporcionar protección y asistencia. Estas incluyen personas refugiadas, solicitantes de asilo, repatriadas, apátridas y, en muchas situaciones, personas desplazadas internamente (PDIs). La autoridad del ACNUR para actuar en nombre de personas de interés además de las refugiadas se basa en varias resoluciones de la Asamblea General de la ONU y el Consejo Económico y Social (ECOSOC)..
Personas Desplazadas Internamente (PDIs)	De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Personas Refugiadas	Es toda persona: que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
Personas Repatriadas	Debe entenderse por repatriado a una persona que fue de interés del ACNUR mientras se encontraba fuera de su país de origen, o lo sigue siendo por un tiempo limitado luego de haber retornado a su país de origen. El término también aplica a las personas desplazadas internamente que han vuelto a sus anteriores lugares de residencia.
Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)	Comprenden una amplia gama de servicios no financieros que son cruciales para el establecimiento, supervivencia, productividad, competitividad y crecimiento de emprendimientos. Pueden incluir servicios generales como capacitación, tecnología informática, asistencia técnica, planeamiento estratégico y mercadotecnia, así como específicos a un sector tales como desarrollo de productos, acceso a mercados, suministro de insumos, venta o arrendamiento de equipamientos y otro tipo de asistencia técnica y/o capacitación vinculadas al sector (SEEP Network, 2010).
Sistema de mercado	Se trata de un sistema multifuncional y de múltiples actores que comprende la función básica de intercambio mediante el cual se suministran productos y servicios, junto con las funciones de apoyo y las normas y reglamentos (ver más arriba) aplicados y definidos por diversos actores del mercado (públicos y privados) (Springfield Centre, 2015).
Solicitantes de asilo	<p>Se trata de personas que han solicitado protección internacional y cuya condición de refugiados aún no ha sido determinada.</p> <p>Entre las obligaciones internacionalmente reconocidas relativas a la protección de personas refugiadas en sus territorios, los países son responsables de determinar si una persona solicitante de asilo es o no refugiada. Esta responsabilidad deriva de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los instrumentos regionales relevantes, y a menudo se incorpora a la legislación nacional.</p>
Soluciones duraderas	De acuerdo con su Estatuto de 1950, el ACNUR “asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos [...] a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”. Tradicionalmente, la agencia ha definido como soluciones duraderas la repatriación voluntaria, la integración local en el primer país de asilo o el reasentamiento en terceros países.

ANEXO II: Trabajos citados y lecturas adicionales

Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan y Naohiko Omata (2014). *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*. Oxford: Humanitarian Innovation Project, Oxford University.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y la Oficina Internacional del Trabajo (2015). *Guidelines for Value Chain Selection*. Bonn y Ginebra

Oficina Internacional del Trabajo (2009). Identification of economic opportunities and training needs assessment. En *Rural Skills Training: A Generic Manual on Training for Rural Economic Empowerment* (TREE). Ginebra

Oficina Internacional del Trabajo (2011). *The role of cooperatives and business associations in value chain development*. Value Chain Development Briefing Paper No. 2. Ginebra

Oficina Internacional del Trabajo (2015). *A Rough Guide To Value Chain Development: How To Create Employment And Improve Working Conditions In Targeted Sectors*. Ginebra

Oficina Internacional del Trabajo (2016a). *Cooperative Responses to Refugee Crises*. Ginebra

Oficina Internacional del Trabajo (2016b). *Value Chain Development For Decent Work: How To Create Employment And Improve Working Conditions In Targeted Sectors*, 2^{nda} ed. Ginebra

Oficina Internacional del Trabajo (2016c). *Guiding Principles on the Access of Refugees and other Forcibly Displaced Persons to the Labour Market*. Ginebra

SEEP Network (2010). *Minimum Economic Recovery Standards*, 2^{nda} ed. Washington, D.C.

Springfield Centre (2008). *A Synthesis of the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*. Berna: Swiss Agency for Development and Cooperation (SDE) y el Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). Financiado por la SDE y el UK Department for International Development (DFID).

Springfield Centre (2015). *The Operational Guide for the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*, 2^{nda} ed. Berna: SDE y FDFA. Financiada por la SDE y DFID.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2014). *Global Strategy for Livelihoods: A UNHCR Strategy 2014-2018*. Ginebra

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015a). *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. Ginebra

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015b). *Operational Guidelines on the Minimum Criteria for Livelihoods Programming*. Ginebra

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina Internacional del Trabajo (2011). *Investing in Solutions: A Practical Guide for the Use of Microfinance in UNHCR operations*. Ginebra

USAID (2015). *A Framework for a Push/Pull Approach to Inclusive Market Systems Development*. LEO Brief. Washington, D.C.



ISBN 9789223284442



9 789223 284442