

Una guía introductoria al enfoque DSM para el empleo juvenil en África subsahariana

Orientación operativa

Septiembre 2022

AGRADECIMIENTOS

La Guía Introductoria fue encargada por el grupo de trabajo de Desarrollo de Sistemas de Mercado del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED).

Fue escrita por Justin van Rhyn (consultor independiente), con el apoyo y la consulta técnica de Steve Hartrich (OIT), Nafis Muntasir (Mastercard Foundation), Pascal Fabing (LuxDev) y Jim Tanburn y Mike Albu (Secretariado del DCED).

El autor desea agradecer a los siguientes colegas por participar en entrevistas y proporcionar comentarios reflexivos sobre los borradores del trabajo: Rachel Shah y Chris Maclay (Mercy Corps), Ashley Aarons (Oxfam), Dan Nippard (consultor independiente), Gun Eriksson-Skoog y Elisabet Montgomery (Sida), Kristin O'Planick y Melissa Schweisguth (USAID), Marjolijn Wilmink, Arqam Lodhi y Camee van Knippenberg (Challenge Fund for Youth Employment), Laila Bouallouch (MFA Holanda), Ailsa Buckley y Sonja Hofstetter (Swisscontact), Katharina Jenny (SDC), Caroline Bailey (ACDI/VOCA), Susana Puerto Gonzalez, Chiara Curcio, Matt Ripley y Alessandra Scomazzon (OIT), Mark Rolls (Palladium) y Gareth Davies (Tandem).

Justin van Rhyn

Cita

Justin van Rhyn (2022) A rough guide to using the MSD approach for youth employment in sub-saharan Africa, DCED, consultado en www.beamexchange.org

Este trabajo está bajo una licencia Creative Commons Attribution-NoCommercial 4.0 Internacional.

Editor

BEAM Exchange

editor@beamexchange.org

www.beamexchange.org

BEAM Exchange – en asociación con el DCED – es una plataforma para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje sobre el papel de los mercados en la reducción de la pobreza.

Esta publicación ofrece principios rectores y una orientación general sobre asuntos de interés únicamente, y no constituye asesoramiento profesional, legal o de inversión. No debe actuar sobre la información contenida en esta publicación sin obtener asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación o garantía (expresa o implícita) en cuanto a la exactitud, fiabilidad o integridad del contenido incluido en este trabajo. En la medida permitida por la ley, las entidades que gestionan el DCED no aceptan ni asumen ninguna responsabilidad, obligación o deber de cuidado por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe, o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en ella.



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
01. DIAGNÓSTICO	3
02. ESTRATEGIA	11
03. VISIÓN	14
04. INTERVENCIÓN	16
05. MEDICIÓN	20
06. GESTIÓN	23

INTRODUCCIÓN

Basándose en la guía central de Desarrollo de Sistemas de Mercado (DSM), la literatura existente y la experiencia de los profesionales¹, la Guía Introductoria ha sido escrita para resaltar consideraciones especiales para los financiadores e implementadores de programas enfocados en el empleo juvenil que utilizan el enfoque DSM en África subsahariana.

*La Guía Básica ha sido escrita – y debe leerse – junto con la Guía Operativa de M4P², que proporciona un recorrido completo por el ciclo de vida, el lenguaje y la teoría del programa DSM. A lo largo de la Guía Básica, se proporcionan enlaces a **herramientas y recursos adicionales** que se anima a los lectores a revisar. Los ejemplos de programas y las ‘verificaciones de la realidad’ ayudan a ilustrar los desafíos del mundo real, los éxitos y las lecciones aprendidas.*

La importancia de empleos de buena calidad para el desarrollo económico y social, así como la escala del desafío del empleo juvenil en África subsahariana, están bien documentados³. En esencia, la limitada transformación económica⁴ significa que la creación de empleo – particularmente el trabajo asalariado formal – ha quedado rezagada respecto al crecimiento de las poblaciones en edad de trabajar en la mayoría de los países africanos⁵. Dado que la mayoría de los jóvenes en África no pueden permitirse no trabajar, a menudo enfrentan subempleo, pobreza laboral y vulnerabilidad en lugar de desempleo absoluto⁶. A medida que la fuerza laboral continúa creciendo a un ritmo rápido⁷, estos desafíos se volverán cada vez más apremiantes.

En este contexto, también hay motivos para el optimismo. El desafío del empleo juvenil – y las posibles soluciones – se comprenden cada vez mejor⁸, el crecimiento rico en empleo es una prioridad política clave para muchos gobiernos africanos⁹, y los socios para el desarrollo continúan dirigiendo recursos significativos hacia la investigación, los programas y la coordinación.

Esta nota de orientación tiene como objetivo contribuir ayudando a financiadores e implementadores a pensar sistémicamente sobre el desafío del empleo juvenil y apoyar soluciones sostenibles, inclusivas y escalables. El enfoque DSM está bien alineado con la evidencia sobre ‘lo que funciona’ en el empleo juvenil por razones que incluyen:

- En lugar de prescribir una única solución de ‘mejor práctica’ para el empleo juvenil, proporciona un marco para construir una estrategia adaptada al contexto local.
- Es un enfoque inherentemente inclusivo que posiciona a los jóvenes en el centro del análisis y la estrategia. Esto incluye construir una comprensión profunda de sus desafíos, aspiraciones y oportunidades.
- Tiene como objetivo abordar múltiples restricciones en el mercado laboral juvenil de manera integrada, trabajando a través de actores del sistema para impulsar un cambio duradero.
- Se basa en un enfoque iterativo de ‘aprender haciendo’ para la entrega.

1 La investigación incluyó una revisión de más de 100 fuentes secundarias y conversaciones con más de 20 profesionales de DSM y empleo juvenil.

2 The Springfield Centre (2015) *Guía Operacional del enfoque “Lograr que los mercados funcionen para los pobres (M4P)”*, 2a edición. SDC & DFID beamexchange.org/guidance/m4p-operational-guide

3 Ver, por ejemplo, African Development Bank (2019) *African Economic Outlook 2019*. Abidjan: ADB Group afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-EN.pdf

4 Movimiento de mano de obra de actividades de baja a alta productividad, dentro y entre sectores.

5 Fox, Mader, Sumberg, Flynn & Oosterom (2021) *Africa’s ‘youth employment’ crisis is actually a ‘missing jobs’ crisis*. The Brookings Institution. brookings.edu/research/africas-youth-employment-crisis-is-actually-a-missing-jobs-crisis/

6 Quak & Flynn (2019) *Private Sector Development Interventions and Better-Quality Job Creation for Youth in Africa*. Leiden ids.ac.uk/publications/private-sector-development-interventions-and-better-quality-job-creation-for-youth-in-africa/

7 African Development Bank (2016) *Jobs for Youth in Africa: Catalyzing youth opportunity across Africa*. ADB Group afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Images/high_5s/Job_youth_Africa_Job_youth_Africa.pdf

8 Ver, por ejemplo Kluve, Puerto, Robalino, Romero, Rother, Stöterau & Weidenkaff (2017) *Interventions to Improve the Labour Market outcomes of Youth: A Systematic Review* Campbell Systematic Review 37, London: International Initiative for Impact Evaluation (3ie). onlinelibrary.wiley.com/doi/10.4073/csr.2017.12

9 Ver, por ejemplo Fox & Gandhi (2021) *Youth employment in sub-Saharan Africa: Progress and Prospects*. The Brookings Institution. brookings.edu/research/youth-employment-in-sub-saharan-africa-progress-and-prospects/

La Guía Básica está destinada a ser un recurso útil tanto para los profesionales experimentados de DSM interesados en fortalecer los resultados del empleo juvenil, como para las audiencias menos familiarizadas con DSM que buscan formas de hacer que sus actividades sean más sistémicas. Algunas diferencias para resaltar para cada grupo son las siguientes:

Diferencias entre DSM 'estándar' y DSM para el empleo juvenil	Diferencias entre el empleo juvenil de 'entrega directa' y el DSM para el empleo juvenil
- El objetivo principal son mejores resultados de empleo para un segmento objetivo definido de jóvenes. - Restricciones y oportunidades a nivel sectorial consideradas junto con la dinámica del mercado laboral. - Sectores económicos seleccionados en función de su potencial para contribuir a los resultados del empleo juvenil. - Las diferencias entre los contextos de empleo urbano y rural son significativas. - Matices en torno a la medición de los resultados del empleo.	- Una visión holística del sistema de empleo juvenil, centrándose en las causas estructurales del bajo rendimiento. - Intervenciones diseñadas de abajo hacia arriba para abordar estas causas estructurales (sin soluciones premeditadas). - Un enfoque flexible para la entrega basado en el aprendizaje práctico (frente a planes de trabajo fijos a largo plazo). - Las alianzas con actores del sistema existen para impulsar un cambio duradero en el sistema, en lugar de provocar acciones a corto plazo (p. ej., impartir formación). Los programas suelen trabajar con una amplia gama de tipos diferentes de socios.

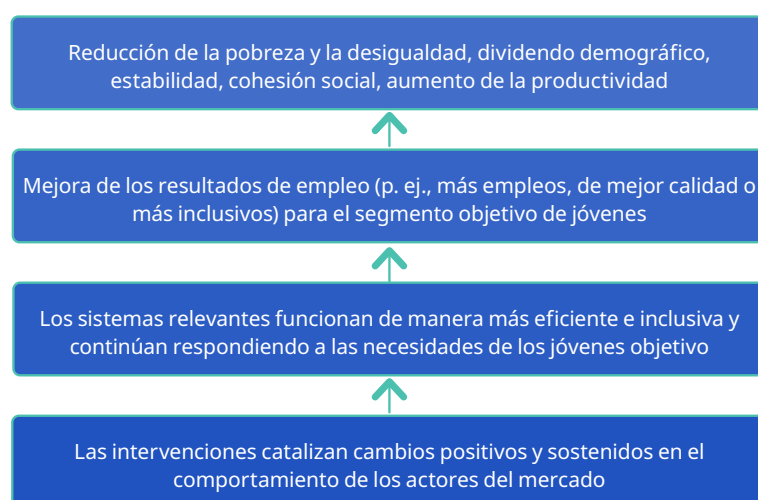
La definición de la estrategia es una etapa crítica, tanto en términos de diferenciar el DSM para el empleo juvenil del DSM tradicional, como porque sigue siendo un paso que aún está, en gran medida, bajo el control de los financiadores e implementadores.

Un marco estratégico común (Figura 1) sustenta todos los programas de DSM de empleo juvenil y describe, en términos generales, cómo los cambios en los sistemas relevantes respaldan mejores resultados de empleo para los jóvenes objetivo, y cómo esto a su vez contribuye al impacto en el desarrollo.

Dentro de este marco, una estrategia eficaz de DSM de empleo juvenil se basa en los siguientes elementos:

- Construir un modelo conceptual del sistema de empleo juvenil que refleje el contexto local.
- Definir un segmento objetivo de jóvenes y construir una comprensión de sus características, desafíos y aspiraciones.
- Definir las prioridades de empleo juvenil – ya sea más empleos, empleos de mejor calidad o mejor acceso a los empleos por parte del segmento objetivo – y reconocer que a veces será necesario hacer concesiones.
- Analizar el mercado laboral en la ubicación del programa para comprender los problemas estructurales y las tendencias clave.
- Seleccionar, y luego priorizar, los sistemas de mercado que ofrecen el mejor potencial para lograr los resultados prioritarios de empleo juvenil.

Figura 1: Marco estratégico de DSM para el empleo juvenil



VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: ESTE NO ES UN PROCESO PERFECTAMENTE LINEAL

Si bien hay una secuencia lógica a seguir en la etapa de definición de la estrategia, y más allá, los equipos deben recordar que el trabajo de los sistemas de mercado es ‘complicado’, a menudo requiere moverse hacia adelante y hacia atrás entre los pasos a medida que se prueba y refina el pensamiento. Esto es particularmente cierto en el contexto de DSM para el empleo juvenil, dada la necesidad de considerar los problemas del mercado laboral junto con los sectores económicos.

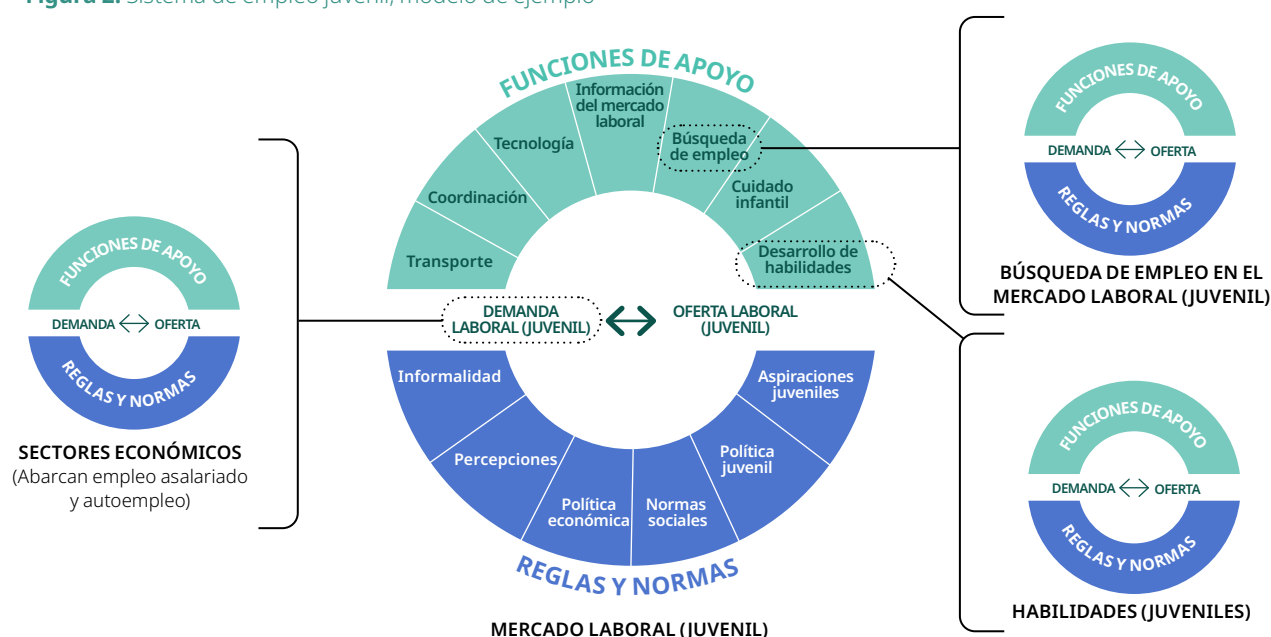
1.1 Conceptualización de los sistemas de empleo juvenil

Conceptualizar el sistema de empleo juvenil es una parte importante de la estrategia del programa que refleja cómo el equipo piensa – y planea ayudar a abordar – el desafío del empleo juvenil. En el modelo de ejemplo de la Figura 2, el punto de entrada y el **‘sistema primario’** es el mercado laboral juvenil, con las limitaciones vinculantes identificadas en tres **sistemas de apoyo**: demanda de mano de obra (tanto trabajo asalariado como autoempleo), desarrollo de habilidades y vinculación laboral. Cada uno de estos tres sistemas de apoyo tendrá, a su vez, un subconjunto de sus propias limitaciones vinculantes, que pueden ser donde el programa finalmente interviene.

Diferentes programas pueden usar diferentes modelos conceptuales y puntos de entrada (las alternativas se discuten en el Capítulo 3), pero los siguientes principios se aplican, independientemente:

- **El modelo debe reflejar las realidades del contexto.** Ten cuidado con construir el modelo basado en ideas preconcebidas, por ejemplo, en torno a la implementación de servicios específicos en la ubicación objetivo.
- **El proceso de construcción del modelo es iterativo.** El equipo podría comenzar con un modelo 'base' hipotético y refinarlo a través de las etapas posteriores de análisis presentadas en el resto del Capítulo 2 y en el Capítulo 3.
- **Es importante reconocer las interconexiones entre los sistemas.** Por ejemplo, la demanda de mano de obra es impulsada por el desempeño de las empresas y los sectores, que, a su vez, está influenciado por un conjunto de funciones de apoyo, como el acceso a las finanzas, y reglas y regulaciones, como la política industrial. Ninguna parte del sistema de empleo juvenil funciona de forma aislada.

Figura 2: Sistema de empleo juvenil, modelo de ejemplo



1.2 Definir el grupo objetivo

Dependiendo de sus características y contexto, las percepciones y experiencias de los jóvenes en torno al empleo varían considerablemente. Un programa debe ser específico sobre qué grupo de jóvenes está dirigido para construir una estrategia de empleo a medida que responda a las necesidades específicas del grupo objetivo. Para apoyar esto, es útil definir un segmento de jóvenes objetivo basado en características (ver Tabla 1). Todos los programas deben adoptar un enfoque sensible al género ¹⁰ por defecto, y ser claros en el alcance geográfico (siendo clave la distinción rural-urbano). También es importante ser específico en el rango de edad, por ejemplo, basado en la definición nacional del país anfitrión, y decidir si incluir todo el rango o un subconjunto particular (por ejemplo, los que terminan la escuela).

Tabla 1: Características de ejemplo del segmento objetivo

Localización	Demografía	Exclusión	Aspiraciones	Situación laboral ¹¹
Regional, nacional, provincial, rural ¹² , urbana, ciudades o grupos específicos	Grupo de edad, sexo, nivel de ingresos, nivel educativo alcanzado.	Por ejemplo, basado en religión, etnia, estatus de refugiado, discapacidad, orientación sexual, etc.	Preferencias sobre rol, sector, ubicación, salario, empleador, etc.	Por ejemplo, Subempleado, desempleado, no estudia ni trabaja (NINI), y transición de la escuela al trabajo.

¹⁰ Ver OIT (2022). Gender Sensitive Approaches to Value Chain Development, Organización Internacional del Trabajo, que establece que “Los proyectos deben seguir un enfoque sensible al género que reconozca las normas, roles y relaciones de género para mujeres y hombres, y cómo estos afectan el acceso y control sobre los recursos. Considera las necesidades específicas de mujeres y hombres y busca promover cambios progresivos en las relaciones de género hacia el objetivo final de la igualdad de género”.

¹¹ Para definiciones detalladas, ver OIT (2018) Guide on Measuring Decent Jobs for Youth - Monitoring, evaluation and learning in labour market programmes. Note 1: Diagnosing, planning and designing youth employment interventions. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2018. ilo.org/employment/areas/youth-employment/WCMS_627309/lang-en/index.htm

¹² Aarons (2021) Comparing Standard and Market Systems Development Approaches to Rural Employment. Producido por Mercy Corps como parte del SCALE Associate Award. beamexchange.org/resources/1547/

Figura 3: Ejemplo de segmentación

‘Optimizar’ la segmentación puede ser un desafío tanto para los financiadores como para los implementadores. Debe ser lo suficientemente específica como para construir una estrategia dirigida (incluyendo la selección de sectores relevantes), y lo suficientemente amplia como para asegurar una ‘masa crítica’ para el cambio sistémico. A veces es necesario revisar y ajustar la definición del grupo objetivo más adelante en el proceso, a medida que surge nueva información. Además, los beneficiarios generalmente no serán seleccionados a dedo bajo un enfoque DSM, por lo que es probable que los programas beneficien a personas más allá del segmento objetivo.

Existe margen para incluir **múltiples segmentos objetivo**, particularmente si estos comparten ciertas características – por ejemplo, grupos de jóvenes residentes en zonas rurales que enfrentan discriminación. Resulta más difícil construir una estrategia focalizada – incluyendo la selección de sectores

relevantes – cuando hay menos puntos en común entre los segmentos, como ocurre entre graduados en Tecnologías de la Información y la Comunicación de zonas urbanas y madres jóvenes en zonas rurales.

Comprensión del grupo objetivo (y verificación de supuestos)

Definir el segmento objetivo no es solo un ejercicio cuantitativo. También es una oportunidad importante para **comenzar a construir una comprensión de los jóvenes a los que el programa apoyará**. Los equipos pueden realizar un análisis más detallado del grupo objetivo en esta etapa o más adelante en el proceso, de forma independiente o continua.

- En un ejemplo del mundo real, el equipo de Prospects 4¹³ en Liberia definió su grupo objetivo como mujeres y hombres liberianos desempleados o subempleados de 18 a 35 años, con un enfoque en aquellos residentes en zonas urbanas y periurbanas, menores de 25 años y con niveles más bajos de educación. Luego utilizaron un proceso inductivo de análisis para determinar qué características afectaban más las restricciones y oportunidades de este grupo más amplio en el mundo del trabajo. Terminaron con 8 segmentos dentro del grupo objetivo, basados en características que incluyen nivel de habilidad, género, interés en el autoempleo o empleo asalariado y acceso al capital. Luego, el equipo utilizó estos segmentos en el diseño de la estrategia, alineando la selección de sectores y los objetivos de empleo con las necesidades y aspiraciones de segmentos específicos, y asegurando que su portafolio no excluyera inadvertidamente a ningún segmento.

Tanto los financiadores como los equipos de implementación también deben verificar sus propios sesgos y suposiciones sobre el segmento objetivo. ¿Con cuántas personas de este grupo te has reunido e interactuado? ¿Qué tan cercano es tu propio trasfondo al de los beneficiarios de tu programa? ¿Cómo vas a llenar los vacíos en tu comprensión – y la de tu programa? Ejemplos de conceptos erróneos comunes incluyen:

- **Todos los jóvenes quieren trabajo formal (disponible):** En Kenia, el trabajo del Challenge Fund for Youth Employment (CFYE)¹⁴ destacó que muchos jóvenes encontraban el trabajo informal más atractivo por su flexibilidad, y un socio señaló que, para muchos jóvenes, “lo informal es la nueva normalidad”. En un segundo ejemplo, un ensayo controlado en Etiopía¹⁵ mostró que las largas horas, el bajo salario y las malas condiciones de trabajo del trabajo formal en el sector manufacturero llevaron a muchas personas a abandonar en favor de trabajos informales flexibles con un salario similar.
- **Los jóvenes siempre están interesados en la ‘oferta’ de un programa:** Los programas no deben asumir que los jóvenes estarán automáticamente dispuestos y podrán acceder a nuevas intervenciones. Un ejemplo de Pakistán mostró que el 95% de los hogares pobres a los que se les dio la oportunidad de participar en una iniciativa de habilidades para la empleabilidad declinaron hacerlo. Incluso después de ajustar las tácticas para incluir movilización más intensiva, estímulos aumentados y reubicación de la capacitación, el 75% de las personas aún declinaron.¹⁶

Participación juvenil

La participación juvenil, no solo durante definición de la estrategia sino a lo largo de todo el ciclo de vida del programa, puede abrir los ojos de financiadores e implementadores a la perspectiva juvenil y ofrecer una útil verificación de la realidad en cuanto al análisis y la implementación. Los programas que consideren incorporar la participación juvenil – por ejemplo, mediante el nombramiento de investigadores jóvenes o la formación de un consejo asesor juvenil – deberían hacerlo como parte de un compromiso a largo plazo, invirtiendo en capacidades y mecanismos que garanticen una participación real (y no meramente simbólica).

¹³ Ver prospectsyouth.wordpress.com/about

¹⁴ Ver fundforyouthemployment.nl

¹⁵ Blattman & Dercon (2017). The Impacts of Industrial and Entrepreneurial Work on Income and Health: Experimental Evidence from Ethiopia. SSRN. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2843595

¹⁶ Blattman & Ralston (2015). Generating Employment in Poor and Fragile States: Evidence from Labor Market and Entrepreneurship Programs. SSRN. p10. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2622220

Participación juvenil significativa en acción

CFYE trabaja con una red de Jóvenes Embajadores ('Youth Champs') para garantizar una participación juvenil significativa a lo largo de todo el ciclo del proyecto. Los Youth Champs han contribuido a la realización de investigaciones participativas que han servido para orientar las actividades del programa, además de participar en sprints de diseño juvenil, foros de jóvenes, hackatones y sesiones de formación. Este trabajo fue guiado por la herramienta de Meaningful Youth Participation¹⁷, que ofrece orientación práctica para los responsables de políticas y agencias de desarrollo sobre cómo trabajar de manera más eficaz con y para las personas jóvenes.

1.3 Decidir sobre las prioridades de empleo juvenil

Los resultados del empleo juvenil pueden considerarse en términos de **cantidad** (creación de empleo), **calidad**¹⁸ (p. ej., salario, condiciones laborales y productividad) y **acceso**, como se refleja en la Figura 4. Los programas deben definir prioridades claras de resultados de empleo para permitir la selección de sectores específicos. Múltiples prioridades contrapuestas pueden aumentar el riesgo de confusión a la hora de seleccionar sectores y construir una estrategia.

Durante el diseño del programa, el objetivo es **decidir sobre prioridades amplias de empleo** en lugar de establecer objetivos específicos. El punto en el que se establecen estas prioridades puede variar de un programa a otro. A veces, las prioridades se definirán (al menos vagamente) al principio y luego se refinarán mediante análisis posteriores. En otros casos, las prioridades de empleo podrían dejarse más abiertas al principio y definirse después de la selección y el análisis de sectores. Los financiadores e implementadores deben asegurarse de que haya margen para revisar y refinar las prioridades a través del proceso de definición de la estrategia, por ejemplo, si la viabilidad se vuelve cuestionable.

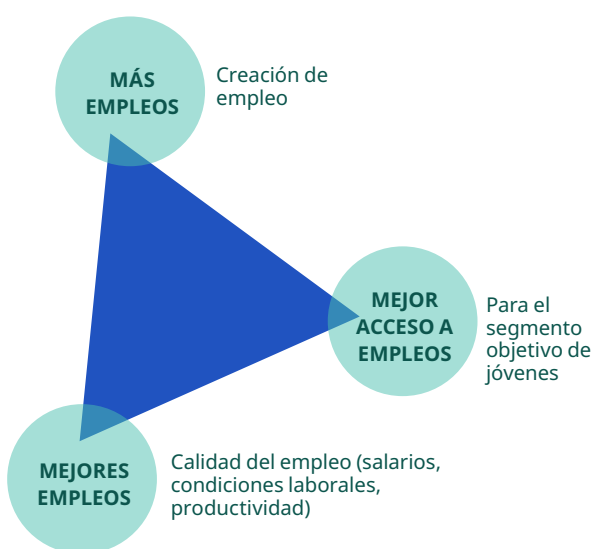


Figura 4: Basado en el Triángulo del Empleo¹⁹

A veces puede ser difícil encontrar oportunidades que cumplan las tres prioridades (cantidad, calidad y acceso) por igual, dentro de un mismo programa, y **las concesiones son a veces inevitables**. Por ejemplo, un desafío mencionado por varios profesionales fue decidir si priorizar la cantidad o la calidad del empleo en la selección de sectores. Una estrategia que prioriza la cantidad podría centrarse en el autoempleo para microempresarios en el comercio minorista informal, mientras que una estrategia que busca la calidad podría centrarse en empleos asalariados en la manufactura formal. Dos puntos son importantes aquí, independientemente de las prioridades de empleo:

- Primero, al priorizar ciertos resultados, **cuidado con dañar involuntariamente** otras partes del Triángulo del Empleo. Por ejemplo, un enfoque principal en la creación de empleo no da licencia para dirigirse solo a los empleos de menor calidad y menos inclusivos.
- Segundo, es importante **identificar cualquier concesión** temprano para que los programas y sus financiadores puedan alcanzar una posición común sobre las prioridades. A nivel de políticas, los financiadores pueden ser capaces de navegar estas concesiones construyendo portafolios de programas complementarios o estableciendo alianzas con otros financiadores que trabajan en temas complementarios.

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: 'APILAR' DEMASIADAS PRIORIDADES

Cuanto más prioridades se 'apilan', más difícil resulta encontrar oportunidades de impacto sostenible a escala. Por ejemplo, crear grandes cantidades de empleos de alta productividad para los jóvenes en riesgo de exclusión sería un resultado soñado, pero es poco probable que sea realista en la mayoría de los contextos del mundo. Los financiadores y los equipos de programas deben gestionar las expectativas para reflejar las realidades del contexto.

¹⁷ Ver [Meaningful Youth Participation Toolkit](#) | Youthatheart, Government of the Netherlands, Ministry of Foreign Affairs.

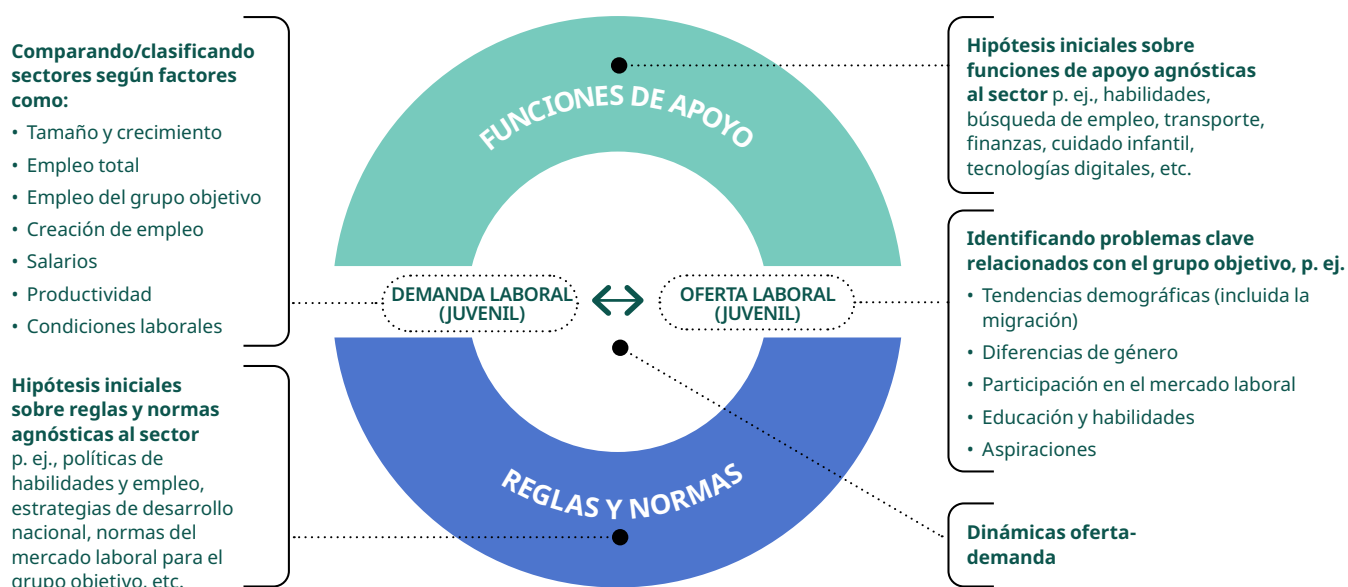
¹⁸ Para más detalles sobre la calidad del empleo, ver Ripley (2021) "How to" Measure Job Quality in value chain development projects. Organización Internacional del Trabajo, beamexchange.org/resources/1631

¹⁹ Farole, Sanchez Puerta, Sole Canut & Rizvi (2018). Jobs in Value Chains Survey Toolkit. Banco Mundial, Washington, DC. documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/535171533831283854/jobs-in-value-chains-survey-toolkit
Para un ejemplo del Triángulo del Empleo en uso, ver Davies & Ripley (2019). FSD Africa: Jobs Framework. Methodology Paper. FSD Africa. fsdafrica.org/publication/fsd-africas-jobs-framework-methodology-paper/

1.4 Analizar el contexto del mercado laboral

Antes de seleccionar los sistemas de mercado, es útil comprender el **mercado laboral juvenil** en la ubicación del programa. Un análisis del mercado laboral es un paso rápido y preliminar que evalúa la dinámica de oferta y demanda, ayuda a clasificar sectores (p. ej., en términos de tamaño, crecimiento y potencial de empleo) y señala **funciones de apoyo** importantes (p. ej., habilidades, intermediación) y **reglas y regulaciones** (p. ej., políticas de empleo o estrategias de desarrollo nacional). Este paso tiene como objetivo desarrollar una visión de alto nivel del mercado laboral en relación con el grupo objetivo, y formar hipótesis iniciales sobre dónde pueden residir los problemas clave. También ayuda a los equipos a preseleccionar sectores para su cribado y selección en los siguientes pasos.

Figura 5: Análisis del Mercado Laboral Juvenil



El análisis del mercado laboral puede realizarse en un proceso de dos a cuatro semanas, utilizando fuentes secundarias como estadísticas nacionales²⁰, estudios del mercado laboral, diagnósticos de crecimiento, encuestas de empresas y revisiones de políticas. Es útil señalar cualquier brecha crítica de datos y utilizar los pasos analíticos posteriores para intentar rellenarlas, cuando sea posible. La investigación primaria dirigida – como discusiones de grupos focales con jóvenes objetivo – puede proporcionar una útil ‘verificación de la realidad’.

Mercados laborales en África subsahariana: ¿qué muestra la evidencia?

- **El contexto importa**²¹ cuando se trata de diseñar soluciones efectivas de empleo juvenil. Los equipos deben tener cuidado de abordar el análisis del mercado laboral con ideas fijas sobre dónde residen los problemas.
- El problema fundamental en muchos países africanos es que **no hay suficientes empleos**.²² Esto no significa que los programas deban ignorar el lado de la oferta, sino más bien considerar los problemas del lado de la oferta – donde existan – dentro de este contexto.
- Del trabajo que existe, la mayor parte es en agricultura informal y empresas familiares, y seguirá siendo en el futuro previsible. En toda África, solo alrededor del 10% de los empleos son trabajo asalariado formal²³. Dentro de este contexto de informalidad, **el concepto de sectores económicos claramente definidos no siempre se cumple**, y los programas podrían necesitar ser flexibles con la forma en que se ven y agrupan los sistemas del lado de la demanda (ver ‘Empaquetado’, a continuación).
- **El crecimiento empresarial no crea automáticamente empleos**, o el tipo de empleos (y otros resultados de empleo) que son relevantes para los jóvenes objetivo.²⁴
- El desafío del empleo juvenil es generalmente uno de **subempleo, pobreza laboral y vulnerabilidad** en lugar de desempleo.²⁵

20 Las estadísticas nacionales a veces no logran capturar aspectos como trabajos ‘secundarios’, trabajo estacional y trabajo informal, y deben usarse con precaución. Ver beamexchange.org/community/blogs/2015/4/17/berndmueller para los desafíos de las estadísticas nacionales en el trabajo asalariado rural.

21 Datta, Assy, Buba, Johansson de Silva & Watson (2018). Integrated Youth Employment Programs. A Stocktake of Evidence on What Works in Youth Employment programs. Banco Mundial, Washington, DC. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31424

22 Fox, Senbet & Simbanegavi (2016) Youth Employment in sub-Saharan Africa: Challenges, Constraints, and opportunities. Journal of African Economies 25. suppl 1: i3-i15. doi.org/10.1093/jae/ejv027

23 Fox & Thomas (2016). Africa's Got Work to Do: A Diagnostic of Youth Employment Challenges in sub-Saharan Africa. Journal of African Economies 25.suppl 1: i16-i36 doi.org/10.1093/jae/ejv026

24 Robalino & Walker (2017) Guidance Note on the Economic Analysis of Jobs Investment Projects. Banco Mundial, Washington, DC. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28219

25 Quak & Flynn (2019) Private Sector Development Interventions and Better-Quality Job Creation for Youth in Africa. Leiden ids.ac.uk/publications/private-sector-development-interventions-and-better-quality-job-creation-for-youth-in-africa/

1.5 Desarrollar criterios de selección de sectores

No existe una definición única de los sectores ‘correctos’ para el empleo juvenil. Los sectores óptimos dependen del segmento objetivo de jóvenes, las prioridades de empleo y el contexto del programa (p. ej., zonas rurales versus urbanas). Para ayudar a tomar estas decisiones, se establecen **criterios de selección** (ver Tabla 2) basados en el marco familiar de ‘Relevancia’, ‘Oportunidad’ y ‘Factibilidad’²⁶ pero ajustados hacia el segmento juvenil objetivo y los resultados prioritarios de empleo.

Los programas deben reflexionar sobre sus propios criterios, equilibrando el rigor y la practicidad, y prestar especial atención a identificar cualquier ‘factor decisivo’ en sectores particulares, por ejemplo, problemas de economía política que puedan limitar la capacidad de intervenir eficazmente. Otras diferencias con la selección de sectores DSM ‘estándar’ incluyen:

- Los sectores se seleccionan principalmente por su **potencial de empleo** (ver Triángulo del Empleo, Figura 4) y los criterios de ‘Relevancia’, ‘Oportunidad’ y ‘Factibilidad’ se definen en consecuencia.
- A lo largo del proceso de selección (y el trabajo de diagnóstico posterior) hay un mayor énfasis en las **interconexiones con el mercado laboral** que en la selección de sectores estándar.
- Hay **concesiones adicionales** que navegar, por ejemplo, un mayor alcance en sectores de menor productividad (corto plazo) versus la construcción de sectores de mayor productividad a largo plazo (ver Verificación de la Realidad, a continuación).
- El proceso de selección de sectores brinda la oportunidad de **reempaquetar y/o agrupar sectores** basados en características compartidas, donde tenga sentido hacerlo (ver Sección 2.7 para más detalles).

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: PERSEGUIR DIFERENTES ESTRATEGIAS DENTRO DEL MISMO PROGRAMA

Es probable que las estrategias dirigidas al empleo a corto plazo en sectores intensivos en mano de obra (como la agricultura o el micro-comercio minorista) se vean muy diferentes de las estrategias establecidas para apoyar la transformación económica²⁷ mediante el crecimiento de sectores de mayor productividad (p. ej., manufactura). Los equipos que piensen en perseguir ambas estrategias simultáneamente deben considerar cuidadosamente las implicaciones. Si bien puede haber margen para hacerlo dentro de algunos programas, este tipo de enfoque ‘híbrido’ probablemente requeriría un presupuesto y un cronograma sustanciales, y conjuntos distintos de capacidades, alianzas y tácticas.

1.6 Seleccionar sectores

El análisis del mercado laboral, y el trabajo realizado para construir una comprensión del grupo objetivo, habrán destacado una larga lista de sectores para pasar a través de criterios de selección que reflejen las prioridades del programa. La selección debe centrarse en un pequeño número de los sectores de mayor potencial, para evitar el riesgo de dispersar demasiado los recursos.

Siempre que sea posible, los Gerentes de Intervención – o aquellos en posiciones equivalentes – deben desempeñar un papel central en el proceso de selección de sectores. Esto ayuda a construir continuidad y propiedad, y proporciona una buena base para el diseño y la entrega posteriores de las intervenciones. También es importante ser realistas respecto a las capacidades del equipo encargado de la selección de sectores, y considerar el acceso a experiencia especializada donde se identifican brechas clave. Algunos ejemplos de habilidades clave²⁸ (suponiendo que el equipo central del programa tiene una buena comprensión de los aspectos cualitativos del DSM) incluyen análisis cuantitativo (p. ej., interpretación de datos económicos y del mercado laboral); conocimiento local (p. ej., del área geográfica, economía política local y comprensión del segmento objetivo de jóvenes); y experiencia sectorial.

La selección de sectores generalmente comienza con una revisión de fuentes secundarias, incluyendo información específica sobre empleo juvenil como estudios y estadísticas del mercado laboral, políticas de empleo y empoderamiento juvenil, diagnósticos que exploran los vínculos entre crecimiento y empleo, y estudios sobre el segmento objetivo de jóvenes. La investigación primaria puede ayudar a construir la comprensión de temas como las normas de género, las aspiraciones de los jóvenes en torno al trabajo, así como la factibilidad de apoyar los resultados prioritarios de empleo en diferentes sectores.

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: SELECCIÓN DE SECTORES

- La selección de sectores necesita construir una base de evidencia proporcionada para los pasos posteriores. Apresurar el proceso, o pasar por alto datos importantes, puede desviar el programa en la dirección equivocada. Igualmente, no es un análisis sectorial completo, y no debería atascar al equipo en meses de estudio.
- Las brechas de datos son comunes. A veces hay datos proxy disponibles, y a veces una mejor estimación es posible. La selección generalmente no implica realizar encuestas a ninguna escala, dadas las implicaciones de tiempo y costo, pero esto podría ser una opción en algunas situaciones. Independientemente del enfoque, es importante resaltar las brechas de datos importantes al presentar los hallazgos.

²⁶ Guía Operativa M4P, Capítulo 1, p11 beamexchange.org/resources/115

²⁷ Para un examen de cómo el DSM puede apoyar la transformación económica, ver Ripley & Shamchiyeva (2019) Promoting Economic Transformation through Market Systems Development, Study Report, DCED beamexchange.org/resources/1232

²⁸ Ver, por ejemplo, el Marco de Competencias DSM en beamexchange.org/competencies

Tabla 2: Criterios de selección de ejemplo

Criterios generales	Ejemplos de consideraciones para las tres prioridades de empleo juvenil (ver Triángulo del Empleo, Figura 4)		
	Más Empleos	Mejor Acceso a Empleos	Mejores Empleos
A. Relevancia para el grupo objetivo 1. ¿Cuántos jóvenes objetivo están actualmente involucrados? Desagregado por género y otras características clave, % del empleo total 2. ¿Cómo participa el grupo objetivo? Roles, naturaleza del empleo (p. ej., formal vs informal, trabajo asalariado vs autoempleo, % de empleo por tamaño de empleador), ubicaciones, ingresos, dinámicas principales del mercado laboral. 3. ¿Cuáles son los principales desafíos relacionados con el empleo y qué tan estrechamente se alinean con los objetivos del proyecto? P. ej., desempleo/ subempleo, salarios, condiciones laborales, discriminación, aspiraciones, riesgos clave p. ej., trabajo infantil o forzado, etc.	- Los nuevos empleos deben ser relevantes para el grupo objetivo, por ejemplo, en términos de requisitos de habilidades, ubicación y aspiraciones	- El (los) grupo(s) objetivo debe(n) poder identificar y buscar oportunidades de empleo relevantes alrededor.	- Debe haber un margen claro para apoyar oportunidades de mejor calidad para el grupo objetivo, por ejemplo, para mejorar habilidades, mejorar condiciones laborales, aumentar salarios o pasar a un trabajo menos precario
B. Oportunidad para apoyar las prioridades de empleo juvenil 1. ¿Qué tan grande es el sector? Producción, participación en el PIB, comercio nacional/ regional/internacional. 2. ¿Qué tan rápido está creciendo (y por qué)? Crecimiento histórico y proyectado, tendencias de oferta-demanda, nivel de innovación, competitividad, productividad, inversión extranjera, etc. 3. (Aproximadamente) ¿cuántos jóvenes del grupo objetivo podrían beneficiarse y en qué medida podrían beneficiarse? Vínculos entre tamaño/crecimiento del sector y efectos en el empleo p. ej., intensidad laboral/elasticidad del empleo/multiplicadores de empleo, perfil probable de empleos existentes y nuevos (p. ej., formal versus informal, requisitos de habilidad, etc.).	- Sectores en crecimiento e intensivos en mano de obra podrían crear nuevos empleos más rápidamente - Los sectores con uso intensivo de capital y mayor productividad podrían tener una mejor oportunidad de respaldar una transformación económica a largo plazo	- La trayectoria de crecimiento del sector y el potencial de empleo deberían brindar oportunidades para el grupo objetivo. Por ejemplo, un objetivo compuesto en gran parte por jóvenes poco calificados podría tener dificultades para beneficiarse de un sector de alta tecnología y rápida automatización.	- Promover el empleo asalariado en sectores de mayor productividad podría ofrecer concesiones significativas en términos del número de jóvenes del grupo objetivo que pueden beneficiarse, pero aún y así podría ser necesario para alcanzar una escala significativa.
C. Factibilidad de la intervención 1. ¿En qué medida existe alineación con: prioridades nacionales de desarrollo (p. ej., en torno a la transformación económica), políticas a nivel sectorial, iniciativas de donantes/no donantes (existentes y planificadas) y la economía política local? 2. ¿Qué probabilidad hay de que se logren las prioridades de empleo juvenil dentro del cronograma y presupuesto del programa, teniendo en cuenta que esto debería resultar del cambio sistémico? 3. ¿Qué tan profundo es el grupo de socios potenciales actores del mercado? ¿Y dónde es probable que la elección sea más limitada (p. ej., en torno a la provisión de servicios gubernamentales)? 4. ¿Trabajar en este sector, de esta manera, está dentro de las competencias básicas del financiador y/o implementador, o podría estarlo? 5. Evaluación de riesgos: p. ej., sostenibilidad de los resultados, potencial de distorsión del mercado, potencial de daño social y ambiental	- Un entorno político de apoyo es importante para el crecimiento del sector y el empleo. - El cronograma para la creación de empleo debe ser compatible con la vida útil del proyecto. - Como mínimo, los nuevos empleos deben cumplir con estándares mínimos en torno a la inclusión y las condiciones laborales.	- La política y el entorno institucional deberían apoyar – o tener el potencial de apoyar – una mejor inclusión del grupo objetivo. - Estos desafíos pueden ser reforzados por normas sociales arraigadas, haciendo que el cambio sea más lento. Los sectores deben ser seleccionados por cualquier ‘factor decisivo’ en esta área.	- Cuando la “calidad” pone énfasis en el empleo de mayor productividad (por ejemplo, mediante la transformación económica), debería haber señales claras de impulso o avance (como políticas favorables, inversión extranjera, etc.). - Cuando la “calidad” se refiere a las condiciones laborales o la remuneración, deberían existir puntos de entrada claros para un cambio sistémico.

1.7 Considerar el caso de ‘reempaquetar’ sectores

El enfoque predeterminado para la selección de sectores suele ser pensar en términos de **sectores económicos individuales** relevantes para el contexto. En programas centrados en zonas urbanas, estos podrían incluir la construcción, la hostelería o la manufactura. Los programas rurales pueden tratarse subsectores agrícolas específicos (p. ej., maíz u horticultura).

Se anima a los equipos a pensar también en enfoques alternativos. Por ejemplo, puede que un único (sub)sector económico tenga un potencial limitado para el empleo juvenil, pero que haya mayor potencial en **conjuntos de sectores** con características comunes, como tipos similares de empleo asalariado o de microempresas informales.

La lógica del empaquetamiento es que todos los (sub)sectores agrupados comparten restricciones y oportunidades suficientemente similares en relación con los desafíos de empleo del grupo objetivo. Una alternativa **es seleccionar una restricción u oportunidad compartida** que, si se aborda, podría generar resultados en materia de empleo en múltiples sectores, y centrar la intervención en ese sistema como tal. Por ejemplo, las finanzas o el ‘marketing’ pueden impulsar el crecimiento empresarial en varios sectores y, a su vez, generar empleo o aumentar los ingresos de personas autoempleadas. Del mismo modo, seleccionar un sistema de apoyo transversal en el lado de la oferta, como ‘habilidades profesionales’, podría permitir a los miembros del grupo objetivo acceder a empleos en numerosos sectores profesionales. Un tipo específico de ‘mano de obra’ (mano de obra migratoria, estacional, manual, etc.) también puede ser un sistema de apoyo transversal.

A veces, las agrupaciones óptimas solo quedarán claras después de la etapa de selección de sectores, por ejemplo, durante el trabajo de diagnóstico o una vez que haya comenzado una intervención. Debería haber flexibilidad para incorporar estos cambios.

Ejemplos de sistemas de mercado empaquetados²⁹

- **RALIYS** en el norte de Kenia revisó una larga lista de 26 sectores tradicionales y transversales. Terminó eligiendo seis en los que centrarse, que combinan sectores económicos individuales (ganado, leche de camello y energía renovable), sectores transversales (microempresas rurales) y sistemas de apoyo transversales (mano de obra migratoria y productos de ahorro financiero).
- **LIWAY** en Addis Abeba comenzó revisando 14 sectores tradicionales: textiles y prendas de vestir, alimentos y bebidas, artículos de cuero, agroprocesamiento, comercio, metalurgia, ingeniería, carpintería, mantenimiento, artesanías, hostelería, restaurantes, hoteles y turismo. Sin embargo, decidió que no podría alcanzar suficiente escala eligiendo solo unos pocos de estos. También vio que las restricciones eran en gran medida las mismas en todos los sectores para las grandes empresas y las microempresas y que, al abordarlas, podría beneficiar a los trabajadores de todos los sectores. Como tal, decidió centrarse en los sectores transversales de microempresas (cubriendo sectores tradicionales como comercio, artesanías y mantenimiento) y sectores que requieren empleo asalariado (cubriendo sectores tradicionales como cuero, textiles y alimentos y bebidas). También seleccionó la mano de obra como un sistema de apoyo transversal, lo que llevó a un enfoque en la búsqueda de empleo, el cuidado infantil y las habilidades.

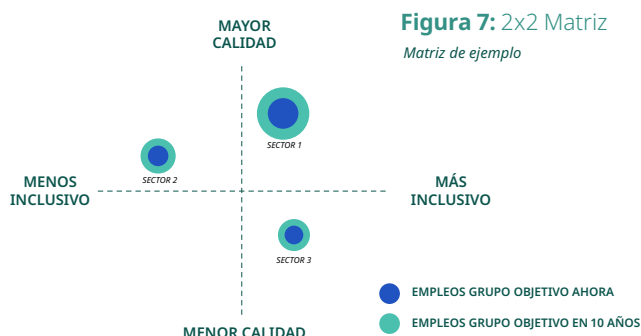
1.8 Priorizar sectores

Al presentar la priorización de sectores, los programas deben centrarse en destacar los criterios que se vinculan más claramente con el grupo objetivo y las prioridades de empleo. A menudo resulta beneficioso presentar esto visualmente:

- Si se utiliza un **enfoque de cuadro de mando** (Figura 6), es importante señalar que la elección del ‘semáforo’ siempre será subjetiva y la puntuación y los supuestos deben explicarse claramente.
- Un enfoque de matriz (Figura 7) puede ofrecer beneficios en términos de poder visualizar las concesiones. El posicionamiento sigue siendo subjetivo, pero menos (artificialmente) preciso que el cuadro de mando; y los ejes se pueden ajustar en función de los objetivos específicos del programa.

Figura 6: Enfoque de cuadro de mando

Criterio	Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Sector 5
Relevancia					
Oportunidad					
Factibilidad					



VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: SUBJETIVIDAD EN LA PRIORIZACIÓN DE SECTORES

La priorización de sectores siempre será parcialmente subjetiva, y siempre habrá concesiones, datos imperfectos y diferentes puntos de vista sobre los ‘mejores’ sectores. Hay un gran valor en el debate constructivo, dentro de los equipos de programa y entre los equipos de programa y los financiadores, para llegar a decisiones con una comprensión compartida de los riesgos y oportunidades.

29 Documento interno de Mercy Corps

El objetivo de la etapa de diagnóstico es desarrollar una comprensión suficiente de las causas estructurales del bajo rendimiento del sistema para construir un portafolio inicial de intervenciones. El bajo rendimiento en el contexto del empleo juvenil se define como la **incapacidad de generar resultados prioritarios de empleo (más empleos, de mejor calidad o más inclusivos) para el segmento objetivo de jóvenes**. Los pasos clave para el diagnóstico del empleo juvenil de DSM son:

- Decidir sobre un **punto de entrada y una estrategia para el análisis** (ver cuadro, a continuación).
- **Mapear la estructura del sistema**, y luego construir una comprensión de **por qué las funciones de apoyo y las reglas importantes no están funcionando** de manera que apoyen los resultados prioritarios de empleo.
- Elegir un conjunto manejable de **causas estructurales prioritarias** a abordar.
- Considerar cómo usar **métodos y herramientas específicos para jóvenes**, incluida la participación de los jóvenes del grupo objetivo.

Cómo enmarcar el análisis y decidir por dónde empezar

Como se introdujo en el modelo conceptual de la Figura 2, el enfoque recomendado en DSM para el empleo juvenil es posicionar el mercado laboral como el sistema primario y considerar los sectores económicos prioritarios (seleccionados en el paso anterior) como motores del lado de la demanda del empleo juvenil. Cuando se trata de realizar el análisis, hay dos enfoques amplios a considerar:

- **Enfoque 1:** Realizar análisis de sistemas de mercado (ASM) separados para cada uno de los sectores prioritarios identificados (y empaquetados) en el paso anterior, con énfasis en comprender las barreras sistémicas a los resultados prioritarios de empleo. Asegurar un enfoque claro en el mercado laboral junto con el análisis a nivel sectorial.
- **Enfoque 2:** Realizar un ASM integrado para el mercado laboral juvenil, que se centrará – en el lado de la demanda – en los sectores prioritarios identificados en el paso anterior. Con este enfoque, el foco siempre estará en el mercado laboral en relación con los sectores prioritarios.

No se recomienda comenzar el análisis por el lado de la oferta, ya que esto presupone una restricción vinculante en una función específica del lado de la oferta, lo cual es menos probable que sea el único, o el desafío más importante, en la mayoría de los contextos en África subsahariana.

2.1 Mapear el sistema e identificar restricciones sistémicas

El mapeo de la estructura del sistema sigue el proceso presentado en la Guía Operativa M4P³⁰. Los pasos clave son:

- Comprender cómo el segmento objetivo de jóvenes está **participando actualmente** – o no – en términos de empleo, por ejemplo, como trabajadores asalariados o en términos de autoempleo.
- Analizar los **desafíos que enfrenta el segmento objetivo** en términos de acceder a empleos nuevos o mejores. La creación de empleo podría no estar a la par con el crecimiento de la fuerza laboral, o los empleos que se están creando podrían ser de baja calidad.
- Considerar hasta qué punto el **sistema está funcionando y desarrollándose** de una manera que podría apoyar los resultados prioritarios de empleo juvenil, así como los impulsores de estos cambios.
- Identificar las **funciones de apoyo y las reglas** que tienen el mayor impacto en la capacidad del sistema para contribuir a los resultados prioritarios de empleo (ejemplos proporcionados a continuación).
- Finalmente, mapear qué **actores** realizan estas funciones de apoyo o establecen las reglas, y cuán efectivamente lo están haciendo.

Durante este paso, el enfoque se mueve hacia la comprensión de las causas estructurales del bajo rendimiento, en otras palabras, por qué las funciones de apoyo y las reglas importantes no están funcionando de manera que apoyen los resultados prioritarios de empleo. A menudo, estos problemas se remontan a funciones de apoyo y reglas, e incentivos desalineados o brechas de capacidad entre los actores del mercado. Señalando la importancia del contexto, algunas funciones de apoyo y reglas que podrían ser particularmente relevantes para el empleo juvenil incluyen:

30 Guía Operativa M4P, Capítulo 2, p14 beamexchange.org/resources/118

Ejemplo de funciones de apoyo

En los sectores económicos y transversales, estos podrían incluir servicios financieros inclusivos para jóvenes (particularmente para el autoempleo), inversión (centrándose en sectores productivos y/o sectores con alto potencial de empleo juvenil) y coordinación entre jóvenes empresarios. Esto no implica que las funciones de apoyo 'estándar' deban olvidarse, ya que muchas restricciones al crecimiento sectorial rico en empleo e incluso son agnósticas a la juventud.

En el sistema del mercado laboral, las funciones de apoyo importantes podrían incluir información del mercado laboral para jóvenes objetivo, redes informales (una ruta clave hacia el mercado laboral), redes sociales, transporte, cuidado infantil, servicios de empleo, tecnología, habilidades, transición escuela-trabajo o defensa de los derechos de los jóvenes en el trabajo.

Ejemplos de funciones de apoyo relevantes para jóvenes

Las tecnologías digitales pueden apoyar la mejora de los resultados del empleo juvenil de varias maneras: pueden (a) crear nuevos empleos que antes no estaban disponibles en un mercado (como el freelancing en línea o los trabajos de micro tareas entregados en línea); (b) reducir las barreras de acceso para grupos específicos (debido a la reducción de la discriminación o la mejora de la flexibilidad en aspectos como el equilibrio entre el trabajo y los compromisos familiares³¹); y (c) proporcionar infraestructura para mejorar los resultados del empleo y el autoempleo, mejorando el acceso al mercado, la financiación de activos o seguros mejorados para aquellos en el sector informal³². Pero la transformación digital también crea nuevos riesgos – por ejemplo, la violencia de género en línea – que los programas deben considerar³³.

Para LIWAY en Etiopía, una barrera clave para que los padres trabajen era la falta de provisión de cuidado infantil asequible. El programa comenzó a trabajar con proveedores privados, pero un problema subyacente de los altos costos del suelo urbano significaba que no podían ser asequibles y accesibles. LIWAY pivotó para apoyar a dos escuelas públicas para establecer una provisión de cuidado infantil asequible, que se utilizará para trabajar con el gobierno en cambios regulatorios que permitan a las otras 200 escuelas públicas en Addis Abeba establecer la provisión³⁴.

Se anima a los equipos a pensar en las funciones de apoyo, en el contexto del programa, que pueden ayudar a los jóvenes del segmento objetivo a acceder a su primer empleo. Los ejemplos pueden incluir orientación profesional, información sobre vacantes de nivel de entrada, arreglos de mentoría, o esquemas de pasantías y aprendizaje.

Ejemplo de reglas

En el lado de la demanda, puede haber una combinación de reglas específicas del sector, como políticas sectoriales, estándares de productos, regímenes arancelarios o regulaciones; así como reglas agnósticas al sector, como la política fiscal general o los planes nacionales de transformación económica³⁵. Las reglas que gobiernan el desarrollo empresarial y el emprendimiento (p. ej., qué tan fácil es iniciar y hacer crecer un negocio) pueden ser particularmente relevantes para los programas dirigidos a resultados de autoempleo juvenil.

En el **mercado laboral**, los ejemplos podrían incluir estrategias nacionales de empleo, políticas juveniles (incluidas políticas para segmentos específicos, p. ej., mujeres jóvenes, jóvenes con discapacidades o jóvenes de comunidades excluidas), leyes y regulaciones laborales (salarios mínimos para jóvenes, condiciones laborales, salvaguardia, beneficios de maternidad, etc.)

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: EL SECTOR INFORMAL

El sector informal es una fuente importante de empleo juvenil en África subsahariana, y seguirá siéndolo en el futuro previsible. Los programas deben tener cuidado de presionar demasiado por la formalización y, en cambio, trabajar dentro de las realidades del contexto para apoyar mejoras graduales en la productividad, las condiciones laborales y la integración con el sector formal³⁶.

Ejemplo de normas

Tanto en el lado de la demanda como en el mercado laboral, las **normas sociales**³⁷ pueden tener un efecto poderoso en los resultados del empleo juvenil. La naturaleza cualitativa y tácita de algunos de estos temas significa que la información de buena calidad también puede ser difícil de acceder. La triangulación es, por lo tanto, vital y las perspectivas individuales no deben tomarse automáticamente como la verdad. Ejemplos de normas sociales relacionadas con el empleo juvenil incluyen:

31 Hunt, Samman, Tapfuma, Mwaura, Omenya, Kim, Stevano & Roumer (2019) Women in the gig economy Paid work, care and flexibility in Kenya and South Africa. ODI: London. odi.org/en/publications/women-in-the-gig-economy-paid-work-care-and-flexibility-in-kenya-and-south-africa/

32 Para obtener más información sobre el empleo juvenil y la transformación digital, consulte Jobtech Alliance. [Jobtech Alliance](https://www.jobtechalliance.org/)

33 Solutions for Youth Employment (2022) Online Violence Against Young Female Workers: Risks, Threats, and Mitigation Strategies. Briefing Note. youthforesight.org/resource-details/Publications/1461

34 Documento interno de Mercy Corps

35 Para una perspectiva sobre una vía hacia la transformación económica en África, incluyendo estudios de caso de países, ver Coulibaly & Page (2021) Addressing Africa youth unemployment through industries without smokestacks. The Brookings Institution. brookings.edu/research/addressing-youth-unemployment-through-industries-without-smokestacks-a-tunisia-case-study/

36 Quak & Flynn (2019) Private Sector Development Interventions and Better-Quality Job Creation for Youth in Africa. Leiden ids.ac.uk/publications/private-sector-development-interventions-and-better-quality-job-creation-for-youth-in-africa/

37 Klassen, Shakya, Cislighi, Markel, Merrill, Jenal, Vasudevan & Garloch (2017) Social norms in market systems development: a practitioner-led research brief. BEAM Exchange. Ver beamexchange.org/resources/983

- **Las expectativas sobre las mujeres jóvenes** en torno a su rol en la sociedad y en el hogar – por ejemplo, el cuidado de los niños y las responsabilidades domésticas – pueden tener un impacto importante en su capacidad para acceder a empleo de buena calidad en sus propios términos. Para aquellas que sí están empleadas, a menudo existen desafíos adicionales en términos de segregación del mercado laboral (p. ej., roles en sectores peor pagados y posiciones menos senior que los hombres), discriminación, y también en términos de licencia y beneficios de maternidad.
- **La discriminación en el mercado laboral**, por ejemplo, por motivos de estatus de refugiado, discapacidad o grupo étnico. Un programa en Oriente Medio señaló que trabajaba con 600 empresas, sin embargo, pocas estaban dispuestas a ofrecer empleo a jóvenes refugiados, un grupo objetivo clave. Problemas como este pueden o no surgir en fuentes secundarias, y no hay sustituto para una ‘verificación de la realidad’ con actores reales sobre el terreno.
- Los **influenciadores** como pares, familia, líderes comunitarios y figuras públicas pueden tener una influencia poderosa en las aspiraciones de los jóvenes y sus caminos hacia el empleo.

Abordar las normas sociales de manera sostenible también puede ser una de las áreas de intervención más difíciles. Los equipos deben invertir tiempo en comprender qué normas impulsan el rendimiento del sistema y cuáles el programa podría abordar de manera realista – y sistémica – durante la vida útil del programa. A menudo, un enfoque más factible es trabajar con, o alrededor de, las normas sociales existentes.

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: NORMAS Y SALVAGUARDIA

Los equipos de programa deben prestar especial atención a la gestión de riesgos vinculados a las normas sociales que afectan a los jóvenes, con especial énfasis en no causar daño. Los ejemplos incluyen riesgos de salvaguardia para mujeres jóvenes en sectores dominados por hombres como la construcción, o contextos en los que se espera que los jóvenes acepten condiciones laborales inferiores (incluidas las disposiciones de salud y seguridad, o la protección contra el acoso y el acoso escolar).

2.2 Decidir sobre las causas estructurales prioritarias

Los programas tienen tiempo y recursos limitados, y no pueden arreglarlo todo. Por lo tanto, es importante elegir un conjunto manejable de causas estructurales a abordar respondiendo las siguientes preguntas ³⁸:

- ¿Existe margen para un cambio significativo en el comportamiento y la práctica si se aborda la causa estructural?
- ¿Qué tan sólida es la evidencia de que esta es realmente una causa estructural de los malos resultados del empleo juvenil?
- ¿Qué tan factible es abordarlo de manera sistémica?
- ¿Cuál es el impacto potencial en el empleo juvenil si se aborda la causa estructural?
- ¿Qué importancia tiene la secuenciación? ¿Es necesario abordar primero otra causa estructural?

2.3 Herramientas y métodos

Muchas de las herramientas y procesos de diagnóstico se alinean con las buenas prácticas estándar de DSM³⁹. Algunas consideraciones específicas para el diagnóstico del empleo juvenil incluyen:

- **Cómo involucrar a los jóvenes en el proceso de diagnóstico**, por ejemplo, como investigadores o como parte de un órgano asesor. Se anima a los programas que consideran la participación juvenil a adoptar un enfoque holístico, desarrollando habilidades y compromiso a largo plazo.
- **Triangulación de las opiniones de los empleadores**: En todos los contextos, una línea común fue que los programas a menudo sobrestiman a) qué tan bien los empleadores podían articular sus desafíos en el mercado laboral, y b) qué tan claramente entendían los problemas sistémicos más amplios que frenaban el crecimiento de la empresa. Los equipos deben ser conscientes de triangular las opiniones de los empleadores con otros puntos de datos y recordar que incluso si la información es objetivamente incorrecta, aún puede ofrecer información valiosa sobre percepciones, sesgos y lagunas de información.
- **Métodos de investigación inclusivos para jóvenes**: El proceso de diagnóstico se ancla en los desafíos del mercado laboral que enfrenta el segmento objetivo de jóvenes, y es importante interactuar con este grupo durante todo el proceso. A veces, estos jóvenes están ‘ocultos’, por ejemplo, debido a normas religiosas, ubicaciones remotas, porque operan en áreas grises de la economía, o porque ya no se autoidentifican como ‘jóvenes’ (un ejemplo citado por los entrevistados fueron las madres jóvenes en algunos contextos). Los equipos deben pensar de manera creativa y sensible sobre cómo recopilar las opiniones de estos jóvenes. ¿Hay lugares específicos donde se congregan? ¿Existen sensibilidades en torno a la interacción directa y quién podría hacer las presentaciones? ¿Quién está mejor posicionado para realizar la entrevista o el grupo focal? ¿Cómo obtendrá el equipo el consentimiento informado y se asegurará de que el contenido sea interesante y bien entendido? ¿Qué tipo de seguimiento, si lo hubiera, se ofrecerá?

³⁸ Guía Operativa M4P, Capítulo 2, p17 beamexchange.org/resources/118

³⁹ Guía Operativa M4P, Capítulo 2, p18 beamexchange.org/resources/118

Tras la fase de diagnóstico, los equipos pasan a construir una visión para el programa. Esto implica identificar áreas de intervención que aborden las causas estructurales del bajo rendimiento de manera sostenible y factible.

3.1 Desarrollar la imagen futura

El primer paso es construir una imagen creíble de cómo cada sistema prioritario, y a su vez cada función de apoyo y regla clave de bajo rendimiento, funciona ahora y podría funcionar en el futuro. El marco 'quién hace, quién paga' ⁴⁰ es una herramienta útil para guiar este paso. Las consideraciones importantes son:

- **¿Existen ideas realistas sobre quién podría realizar la función en el futuro** (teniendo en cuenta que estos deberían ser actores del mercado, no programas de donantes)? A veces puede haber (aparentemente) opciones limitadas, por ejemplo, un único organismo gubernamental responsable de la política juvenil, o centros públicos de Formación Profesional como algunos de los únicos proveedores viables de habilidades en ciertas áreas. Vale la pena invertir tiempo en explorar posibles puntos de entrada, o actores alternativos.
- **¿Qué podría apoyar el cambio de comportamiento a largo plazo?** Es particularmente importante pensar esto detenidamente al considerar áreas con casos comerciales menos claros, por ejemplo, mejorar la empleabilidad de los jóvenes en riesgo de exclusión.
- **¿Por qué no han ocurrido estos cambios todavía?**
- **¿Cuál es el nivel mínimo viable de aporte del programa que podría apoyar estos cambios?**
- **¿Existen otros factores que podrían apoyar o socavar la factibilidad?** Por ejemplo, los servicios de desarrollo de microempresas entregados directamente, la capacitación técnica o los subsidios a empleadores pueden distorsionar los sistemas y crear expectativas poco realistas sobre los enfoques de cambio de sistemas:
 - Entre los actores del mercado, los subsidios y servicios entregados directamente por los programas de donantes pueden debilitar el argumento para hacer y pagar funciones importantes a largo plazo.
 - Entre financiadores e implementadores, un programa DSM puede ser percibido (incorrectamente) como de menor rendimiento si se juzga con las mismas métricas que un programa de entrega directa (p. ej., número de jóvenes capacitados a corto plazo).

3.2 Decidir dónde enfocar las intervenciones

Al decidir dónde enfocar las intervenciones, los programas necesitan identificar a los actores del mercado y evaluar si, y cómo, podrían contribuir a la imagen futura descrita anteriormente. La matriz 'voluntad-habilidad' ⁴¹ es una forma útil de evaluar la disposición y la capacidad para el cambio e identificar los tipos de apoyo del programa que podrían respaldar el cambio de comportamiento.

Verificar la factibilidad

La experiencia ha demostrado que, en la etapa de visión, un sesgo de optimismo puede llevar a los equipos a entusiasmarse con ideas de intervención emocionantes que no son realmente factibles. Para contrarrestar esto, Mercy Corps utiliza una serie de 'Verificaciones de la Realidad' sobre las ideas de intervención (inspiradas en parte por las Verificaciones de Factibilidad del Springfield Centre ⁴²). Las consideraciones clave son:

- **Relevancia:** ¿Cómo beneficiarían estos cambios al segmento objetivo? ¿Quién se beneficiaría y quién podría salir perdiendo? ¿La intervención beneficia a las mujeres jóvenes de manera diferente que a los hombres jóvenes?
- **Oportunidad para el grupo objetivo:** Profundidad: ¿cuánto cambio proyectamos, por individuo, en promedio? Escala: ¿cuántos individuos es probable que se beneficien en el período del proyecto?

⁴⁰ Guía Operativa M4P, Capítulo 3, p21 beamexchange.org/resources/119

⁴¹ Guía Operativa M4P, Capítulo 3, p24 beamexchange.org/resources/119

⁴² Ver springfieldcentre.com/the-other-f-word/

- **Oportunidad para los actores del mercado:** ¿Existe realmente un incentivo suficiente para cambiar? ¿Cuánto vale esta oportunidad para los actores del mercado? ¿Por qué no ha sucedido esto antes?
- **Factibilidad:** ¿Quién podría estar interesado (durante y después del piloto)? ¿Cuáles son sus incentivos y capacidad para cambiar y mantener el cambio? ¿Cuáles son los costos y riesgos del cambio? ¿Qué tan seguros estamos de que el modelo es viable? ¿Existe un riesgo importante de distorsión (por organizaciones financiadas por donantes o el gobierno)? ¿Cuál es el costo del programa y cuánto tiempo llevará obtener resultados? ¿Hemos hecho un pre-mortem?

3.3 Desarrollar la teoría del cambio

Una vez que se articula la visión de cambio de sistemas del programa, el equipo puede pasar a desarrollar una teoría del cambio más detallada basada en el marco estratégico descrito en la Sección 2. El proceso de construcción de una teoría del cambio está bien documentado ⁴³,], con algunas consideraciones específicas sobre el empleo juvenil como las siguientes:

- Pensar cuidadosamente sobre cómo el sistema necesita cambiar (**nivel de producto u output**) para generar más empleos, de mejor calidad o más inclusivos para el segmento objetivo de jóvenes (**nivel de resultado o outcome**). Asegurarse de que los vínculos causales sean lógicos y se basen en un nivel proporcionado de evidencia, con supuestos importantes señalados.
- ¿Se manifiestan claramente las **interconexiones relevantes entre las diferentes partes del sistema de empleo juvenil**?
- Verificar las **expectativas** del financiador, implementador y cofacilitador ⁴⁴ (si se usa) sobre la escala y el tipo de resultados esperados. Verificar los indicadores y metas clave siempre que sea posible, por ejemplo, el costo de crear un empleo en el país y sector objetivo ⁴⁵.
- Recordar incluir un enfoque en **factores importantes, pero menos tangibles** – por ejemplo, problemas de economía política y normas sociales – en los indicadores y supuestos.

⁴³ Ver, por ejemplo beamexchange.org/guidance/vision/theory-change/

⁴⁴ Los 'cofacilitadores' son organizaciones subcontratadas por el implementador principal para apoyar la entrega del programa, por ejemplo, aportando experiencia técnica especializada o conocimiento y redes locales.

⁴⁵ Ver Robalino, D. (2018) How much does it cost to create a job? Publicación de blog del Banco Mundial, disponible en: blogs.worldbank.org/jobs/how-much-does-it-cost-create-job

La etapa de intervención implica que los programas planifiquen intervenciones, establezcan alianzas, ejecuten actividades piloto y apoyen la ampliación cuando se logre tracción. En última instancia, el objetivo de las intervenciones de empleo juvenil de DSM es generar cambio sistémico ⁴⁶ que respalde resultados positivos y duraderos de empleo juvenil.

4.1 Planificar intervenciones

Esta etapa se basa en la “visión general” desarrollada durante la fase de Visión para planificar un portafolio de intervenciones piloto. La planificación de la intervención generalmente se ejecuta una vez al inicio de un programa, y de forma regular (p. ej., trimestralmente) a partir de entonces.

Los planes de intervención vienen en diferentes formatos – a veces dictados por los requisitos del donante – pero no necesitan ser excesivamente formales o detallados para ser útiles. Los aspectos más importantes son la calidad y claridad de la lógica subyacente. Dentro de sus parámetros, los programas pueden experimentar con diferentes formatos que respondan a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el problema que se aborda (y con qué función de apoyo o regla se relaciona)? - ¿Cuál es la visión postintervención? - ¿Cuál es la teoría del cambio a nivel de intervención (reflejada en una cadena de resultados que se alinea con el marco estratégico del programa)? - ¿Qué hipótesis se están probando? ¿Qué pretendemos aprender del piloto? - ¿Qué actividades y herramientas se utilizarán para probar estas hipótesis? ¿Existen formas más rentables o menos distorsionadoras de hacer esto?	- ¿Quiénes son los socios actores del mercado relevantes y cuál es su voluntad y habilidad? - ¿Cómo se implementará el trabajo? Por ejemplo, ¿algún tipo específico de cofacilitador (ver Sección 7)? - ¿Existe trabajo previo en el espacio? ¿Es competitivo y complementario? ¿Hay margen para la colaboración? - ¿Cuáles son los riesgos clave, p. ej., entrega, fiduciarios, alianzas, reputacionales, no causar daño (social y ambiental), sostenibilidad, salvaguardia, políticos, contextuales, etc.? - ¿Cuánto costará? - ¿Se ha consultado a los jóvenes objetivo?
--	--

Para el DSM de empleo juvenil, puede haber consideraciones específicas dependiendo del enfoque de la intervención, por ejemplo:

- Para los pilotos del lado de la demanda, es importante verificar la lógica y los supuestos que conducen a los resultados prioritarios de empleo.
- En el lado de la oferta, es importante verificar que las intervenciones en habilidades y búsqueda de empleo se dirijan al cambio sistémico y no entreguen servicios directamente (ver cuadro para más información).

⁴⁶ Los marcos para rastrear el cambio sistémico incluyen:

- El marco AAER ‘Adoptar Adaptar Expandir Responder’, Guía Operativa M4P, beamexchange.org/resources/129
- Posthumus, Shah, Miehlabradt & Kessler (2020) A Pragmatic Approach to Assessing System Change beamexchange.org/resources/1334
- Bekkers & Shahroz Jalil (2015) Achieving Changes in Markets. Market Development Facility beamexchange.org/resources/589
- Lomax (2020). The antidote to systemic change frameworks: Six practical steps to assess systemic change. 3sd.Research beamexchange.org/resources/1315

Hacer que las intervenciones del lado de la oferta sean más sistémicas

Hacer que el trabajo del lado de la oferta – como la capacitación en habilidades – sea más sistémico a veces es un desafío, particularmente cuando se enfoca en jóvenes en riesgo de exclusión en lugares con una prestación de servicios públicos débil y redes de seguridad social limitadas. ¿Qué se puede hacer entonces, si los equipos de programa están interesados en explorar soluciones sistémicas para los desafíos del lado de la oferta? Algunos ejemplos de áreas a considerar son los siguientes:

- Articular el caso de la sostenibilidad comercial, ya sea a través de financiación privada (empleador), provisión pública, tarifas de participantes o una combinación. En última instancia, alguien necesita pagar la capacitación después del programa si se quiere que continúe. Modelar los costos de instalación y recurrentes junto con una imagen realista de los ingresos, es un primer paso útil. En algunos contextos, será difícil hacer que un caso comercial ‘funcione’, pero aun así hay valor en comprender las realidades comerciales (incluso si el principal beneficio es identificar y cuantificar las brechas de financiación).
- **El trabajo piloto puede centrarse en probar y refinar el ‘modelo de negocio’.** ¿Se puede impartir la formación de manera más rentable sin perder demasiada calidad? ¿Se puede impulsar la calidad y la relevancia hasta el punto en que los usuarios del servicio estén dispuestos a pagar más? El Business Model Canvas⁴⁷ proporciona un marco estructurado y participativo para pensar en estos temas.
- **Probar nuevos enfoques de entrega**, por ejemplo, capacitación participativa y experiencial, aprendizaje y mentoría entre pares, contenido en línea y móvil, apoyo ‘integral’ adaptado a segmentos específicos de jóvenes y capacitación móvil o instalaciones de guardería para apoyar la participación de madres jóvenes.
- **Probar formas sostenibles de aprovechar la demanda del mercado laboral local**, por ejemplo, a través de análisis ‘ágiles’ del mercado laboral que informen el contenido del curso, y construyendo relaciones a largo plazo basadas en vínculos mutuamente beneficiosos con empleadores locales.
- **Basarse en las realidades del contexto**, por ejemplo, probando diferentes formas de fortalecer los modelos de aprendizaje existentes e informales (de manera que entreguen valor a los aprendices y sus empleadores), podría ofrecer un modelo más sostenible comercialmente que desarrollar la capacitación en el aula desde cero.
- Agudizar **la marca y el marketing** para atraer a los jóvenes objetivo y empleadores potenciales, con miras a impulsar la participación y mejorar el caso comercial.
- **Considerar puntos de entrada alternativos**, por ejemplo, trabajar con instituciones financieras para diseñar nuevos productos financieros para jóvenes emprendedores, que incluyan capacitación en alfabetización financiera y habilidades empresariales.

4.2 Establecer alianzas

Las intervenciones generalmente se entregan a través de alianzas con actores del mercado. Un programa DSM de empleo juvenil construirá y gestionará un portafolio de estas alianzas para abordar las restricciones vinculantes en todo el sistema de empleo juvenil. Se aplican los siguientes fundamentos:

- Las alianzas existen para impulsar el cambio sistémico, no para ‘arreglar’ a los actores del mercado o subsidiar ‘la forma habitual de operar’.
- Las alianzas deben ser recíprocas y no son subcontratos. Los programas deben ser particularmente conscientes de subcontratar la prestación de servicios – por ejemplo, la capacitación en habilidades – a socios actores del mercado sin un camino claro hacia el cambio sistémico.
- Debe haber flexibilidad para adaptar las alianzas en función de los resultados del mundo real, por ejemplo, adoptando un enfoque gradual e iterativo basado en medidas compartidas de éxito. Cuidado con los arreglos a largo plazo sin ‘Plan B’ (ver cuadro).

Algunos aspectos específicos sobre el trabajo con tipos particulares de socios en el contexto de una iniciativa de empleo juvenil de DSM son los siguientes:

Las **empresas privadas** pueden desempeñar diferentes roles (a veces superpuestos) en el contexto de una intervención de empleo juvenil, por ejemplo, como impulsoras del cambio sistémico y como empleadoras de jóvenes. Puede ser útil considerar los siguientes matices:

- Si se espera que los socios del sector privado prueben y demuestren nuevas formas de trabajar – por ejemplo, a través de nuevos modelos de negocio inclusivos para jóvenes – entonces las alianzas se estructurarían para apoyar el trabajo piloto y comprender cómo podría contribuir al cambio sistémico.
- Cuando los socios del sector privado participan como empleadores – por ejemplo, en el marco de una intervención de habilidades impulsada por la demanda – entonces los acuerdos podrían no ser con el programa en absoluto, sino con otro actor del mercado (p. ej., un proveedor de capacitación). Aquí, el trabajo piloto podría centrarse en demostrar el caso a las empresas sobre los méritos del nuevo modelo y de emplear a jóvenes, señalando que los riesgos percibidos de contratar jóvenes a menudo varían entre sectores y empresas⁴⁸. También es importante pensar en todo el ‘recorrido’ del empleo – atracción, selección, retención, etc. – desde las perspectivas del empleador y el empleado, y adaptar los modelos de intervención en consecuencia.

47 Ver strategyzer.com/canvas/business-model-canvas

48 Somji & Duffin (2020) Getting Africa's youth working. Taking a systems approach to create more & better jobs for young people in sub-Saharan Africa. DCED, ILO Lab & Mastercard Foundation beamexchange.org/resources/1368

¿Deberían los programas 'hacer la propuesta' del empleo juvenil a los socios del sector privado?

Para la mayoría de las empresas (formales e informales), generar más o mejores empleos juveniles es un efecto secundario, más que el propósito central, de sus decisiones comerciales. Al trabajar con empresas como impulsoras del cambio sistémico, generalmente hay menos énfasis en 'hacer la propuesta' del empleo juvenil. Dicho esto, los equipos deben verificar que la innovación que se apoya probablemente respalde los resultados del empleo juvenil. Al trabajar con empresas como empleadoras, se vuelve más relevante para el programa – o idealmente otro actor del sistema de mercado – 'hacer la propuesta'.

Las **entidades gubernamentales** pueden presentar desafíos específicos, particularmente cuando un solo organismo gubernamental es responsable de una función de apoyo o regla importante, por ejemplo, un área clave de la política juvenil, o la prestación de servicios en un área desatendida (ver cuadro, a continuación).

- Estas alianzas deben considerarse cuidadosamente, particularmente en torno a los riesgos de sostenibilidad. Los supuestos – por ejemplo, en torno a la voluntad política y las contribuciones presupuestarias – deben hacerse de manera conservadora. Los programas deben desarrollar un 'Plan B' en caso de que la asociación no funcione como se esperaba.
- A veces, los puntos de entrada no son obvios, por ejemplo, un ministerio nacional podría no estar inicialmente interesado en una alianza. En estos casos, los programas pueden necesitar buscar puntos de entrada alternativos – por ejemplo, interactuar primero con un organismo provincial para probar el concepto, o nombrar un cofacilitador con un historial en políticas públicas. Los programas también deben tratar de no volverse cautivos de una sola entidad (pública o privada).

Quedar 'atrapado' en una alianza

Un importante programa de empleo juvenil en un contexto frágil intentó revivir una red de centros públicos de Formación Profesional desaparecidos como parte de una intervención clave del lado de la oferta. El trabajo implicó una revisión del plan de estudios, capacitación de formadores, rehabilitación de las instalaciones y alcance específico a los jóvenes en riesgo de exclusión de la zona. La intervención se realizó sobre una base de costos compartidos con el gobierno local. La lógica era que, al demostrar una mejor manera de impartir habilidades, el gobierno asumiría la financiación. En cambio, los recortes presupuestarios del gobierno y las prioridades políticas cambiantes significaron que reducir la contribución del programa se volvió muy desafiante. Al comprometerse con esta asociación a largo plazo, el programa quedó 'atrapado' en la intervención sin un 'Plan B' viable.

Los **socios específicos de jóvenes** – redes, organismos representativos, influenciadores – pueden desempeñar un papel importante en el apoyo al cambio sistémico. Esto siempre debe ser en términos de abordar una función de apoyo o regla de bajo rendimiento, por ejemplo, construyendo un sistema de diálogo público-privado más inclusivo para los jóvenes; mejorando la prestación de servicios a largo plazo para jóvenes en riesgo de exclusión; o creando una plataforma de coordinación sostenible para microempresas lideradas por jóvenes. Los equipos deben tener cuidado de evitar alianzas destinadas únicamente a mejorar la 'imagen' del programa.

Elección de tácticas

Al igual que el DSM estándar, los programas de empleo juvenil tienen una 'jerarquía de tácticas' cuando se trata de intervenciones. Dos principios rectores clave son 1) asegurar que haya una hipótesis de cambio sistémico subyacente a la elección de la táctica, y 2) usar la táctica menos distorsionadora posible para facilitar el cambio requerido. En situaciones donde tácticas más intensivas podrían estar justificadas (ver cuadro a continuación), es importante recordar que el programa está tratando de lograr un cambio sistémico en lugar de entregar servicios directamente. Puede haber una línea muy fina, por ejemplo, entre subsidiar la capacitación como prueba de concepto versus subsidiar la capacitación como prestación de servicios.

¿Cuáles son ejemplos de tácticas más intensivas y cuándo (si alguna vez) están justificadas?

Las siguientes tácticas se considerarían intensivas bajo un enfoque DSM:

- Subsidios de transporte, estipendios y comidas para los participantes de la capacitación
- Pagos basados en el rendimiento, por ejemplo, para proveedores de capacitación que colocan exitosamente a los aprendices en empleos
- Subsidios salariales a empleadores
- Capacitación entregada por el programa, por ejemplo, directamente a beneficiarios o empresas (p. ej., microempresas)

Estas tácticas podrían alinearse con el enfoque DSM si a) la justificación es probar una hipótesis específica de cambio sistémico (p. ej., alcanzar la prueba de concepto para una nueva forma de trabajar), y b) existe un caso de sostenibilidad (quién hará y quién pagará después de la intervención) con una estrategia de salida clara para el programa.

4.3 Ejecutar pilotos

Los programas piloto prueban hipótesis de cambio sistémico en un entorno real (ver cuadro, a continuación). En la etapa piloto, las expectativas en torno a objetivos ‘duros’ – número de capacitados, empresas apoyadas, etc. – deben moderarse en favor de indicadores que ayuden a evaluar qué funciona, qué no funciona y por qué ⁴⁹.

Una historia de dos pilotos

Piloto 1: Se estableció un programa piloto para probar la hipótesis de que un nuevo segmento de clientes – empleadores PYME en un sector de la construcción africano de rápido crecimiento – estaría dispuesto a pagar por un servicio de búsqueda de empleo de alta calidad. Se llevó a un grupo piloto de jóvenes a través de un proceso estructurado de selección e inducción por parte de un proveedor de búsqueda de empleo establecido, y se los emparejó con uno de los 10 empleadores PYME preseleccionados. Con el apoyo del programa, el proveedor hizo un seguimiento con cada grupo para evaluar la satisfacción, las percepciones y las áreas de mejora. Al final del piloto, se dio a los empleadores la oportunidad de seguir utilizando el servicio de búsqueda de empleo pagando una tarifa.

Piloto 2: El segundo piloto capacitó a un grupo de 200 jóvenes autoempleados en el sector de microempresas. La capacitación se basó en un plan de estudios innovador y se impartió en un centro juvenil de la ciudad con aportes del gobierno local. La capacitación comprendió juegos de roles y otros aprendizajes experienciales, que se adaptaron al contexto local. Los participantes participaron activamente y se llevaron muchas ideas nuevas. El problema fue que el piloto no se había establecido para probar o demostrar nada en particular. Aunque algunos de los aprendices mejoraron sus negocios, el impacto se detuvo allí porque el sistema subyacente no había mejorado.

Aunque los programas necesitan ejercer un nivel de disciplina en torno al trabajo piloto, los equipos también deben permanecer abiertos y receptivos a las oportunidades que surgen orgánicamente. Estas pueden incluir consecuencias no deseadas – tanto positivas como negativas – del propio trabajo piloto. También puede haber aprendizaje en áreas fuera del alcance inmediato de los programas piloto, por ejemplo, CFYE en Kenia señaló que 11 socios comenzaron a informar los mismos tipos de desafío en torno al trabajo decente en el sector informal, lo que proporcionó un punto de entrada a un nuevo espacio para el programa.

4.4 Apoyar la ampliación del alcance

Si bien ampliar el alcance sigue siendo una aspiración fundamental para los programas de empleo juvenil de DSM, los financiadores e implementadores deben reflexionar cuidadosamente sobre qué implica este proceso (y cómo podría lograrse) en el contexto del empleo juvenil. Getting to Scale⁵⁰ destaca hallazgos que pueden aplicarse de forma útil en este contexto. Por ejemplo:

- Ampliar el alcance lleva tiempo: Abordar las causas estructurales del empleo juvenil puede implicar abordar brechas fundamentales en la demanda (p. ej., crecimiento lento de las empresas) y la oferta (p. ej., sistemas educativos deficientes). Este no es un proceso rápido o lineal, particularmente cuando el objetivo principal (empleo juvenil) puede ser más un cambio radical que la búsqueda incremental de mayores ingresos.
- Verificar la viabilidad del ‘modelo de negocio’ desde el inicio: Muchas restricciones del mercado laboral no tienen soluciones puramente comerciales, lo que puede dificultar el desarrollo de un modelo de negocio viable. Sin embargo, incluso cuando los incentivos no son financieros, sigue siendo importante reflexionar si, por qué y cómo es probable que el cambio se propague en el sistema después de la intervención.
- Las barreras para escalar suelen estar fuera de la empresa: Abordar las reglas y normas del empleo juvenil puede facilitar aplicar el alcance, siempre que se apliquen los principios de DSM (p. ej., apropiación local).

49 OIT (2021) “How to” Manage Adaptively in Value Chain Development Projects”. ILO Brief beamexchange.org/resources/1554

50 Davies, G. (2016) Getting to scale: Lessons in reaching scale in private sector development programmes beamexchange.org/resources/785

El Estándar DCED para la Medición de Resultados⁵¹ – que se ha aplicado a más de 150 programas desde 2008 – es uno de varios marcos bien establecidos⁵² para medir resultados en programas DSM. Los pasos clave del Estándar DCED (ver Figura 8) se aplican tanto al DSM para el empleo juvenil como al DSM estándar. Esta sección se basa en esta buena práctica establecida para destacar los matices de la medición de resultados de los programas de empleo juvenil de DSM.⁵³

Algunos puntos generales son:

- No existe una definición única y universalmente acordada de 'éxito' cuando se trata de resultados de empleo. Considerar la calidad y el acceso junto con la creación de empleo ha sido un paso positivo, pero también puede exacerbar este desafío.
- Medir el empleo es un tema amplio y matizado, con el potencial de perderse en enfoques técnicos complicados. Para la mayoría de los equipos de programa, es mejor medir un pequeño número de cosas que importan, y hacerlo bien, que tratar de medir cada aspecto. Como regla general, todos en el programa deben saber – y poder explicar – qué se está midiendo y por qué.

Figura 8: Ciclo de Medición de Resultados, Estándar DCED



5.1 Desarrollar cadenas de resultados

Una cadena de resultados describe cómo una intervención específica contribuirá al cambio sistémico (producto u output), cómo esos cambios, a su vez, generarán más empleos, mejores o más inclusivos para los jóvenes (resultado o outcome), y cómo esos resultados en el empleo contribuirán al impacto de desarrollo (p. ej., reducción de la pobreza y la desigualdad). Los equipos que no estén familiarizados con el formato de cadena de resultados pueden consultar las directrices del DCED sobre cómo articular la cadena de resultados⁵⁴. Un punto clave para tener en cuenta es que las cadenas de resultados no son solo una herramienta de medición, sino que forman parte integral de la gestión de las intervenciones; por ello, deben revisarse y actualizarse regularmente con lecciones aprendidas.

5.2 Definir indicadores

Existe un vasto conjunto de indicadores potenciales en cada nivel de una cadena de resultados de empleo juvenil⁵⁵. El desafío es elegir un número limitado de los indicadores más relevantes, que también sean factibles de medir. Las directrices del DCED sobre la definición de indicadores de cambio⁵⁶ proporcionan una introducción útil sobre el tema. Algunos puntos específicos sobre los indicadores a nivel de resultado (outcome) y producto (output) para los programas de empleo juvenil son los siguientes:

51 Más información sobre el Estándar DCED está disponible en enterprise-development.org/implementing-the-dced-standard

52 Ver, por ejemplo, the BEAM Exchange Monitoring Guidance, disponible en beamexchange.org/guidance/monitoring-overview

53 Fowler & Markel (2014) Measuring Job Creation in Private Sector Development. MarketShare Associates for DCED beamexchange.org/resources/328

54 Disponible en: enterprise-development.org/wp-content/uploads/1_Implementation_Guidelines_Results_Chains.pdf

55 Ver, por ejemplo, el SME Performance Measurement Toolkit de la OIT: sme-measurement.org/gimi/SMEHome.action

56 Disponible en: enterprise-development.org/wp-content/uploads/2_Implementation_Guidelines_Defining_Indicators.pdf

Indicadores de empleo

- El panorama de definiciones e indicadores relacionados con el empleo puede parecer abrumador. *La Guía de la OIT sobre Medición de Empleos Decentes para Jóvenes*⁵⁷ desglosa esto en indicadores manejables agrupados bajo cuatro dimensiones:
- **Oportunidad de empleo:** creación de más empleos – formales e informales, y sobre una base de empleado o autoempleado – para el segmento objetivo de jóvenes. Las consideraciones podrían incluir si evaluar la creación de empleo bruta o neta⁵⁸ y enfoques para capturar empleos indirectos⁵⁹.
- **Calidad del empleo**⁶⁰: la capacidad de los jóvenes objetivo para acceder a oportunidades de mejor calidad, por ejemplo, a través de mejores ingresos, diálogo social, tiempo de trabajo decente y seguridad social. Nota: la definición de calidad en esta guía también incluye la productividad laboral.
- **Acceso al empleo:** rendimiento del mercado laboral, participación del grupo objetivo en el mercado laboral y demanda de mano de obra y habilidades del grupo objetivo.
- **Habilidades laborales:** Habilidades básicas (p. ej., alfabetización), habilidades técnicas y habilidades ‘centrales’ (p. ej., autoestima, comunicación y resolución de problemas). Nota: en una teoría del cambio de DSM, las habilidades laborales podrían posicionarse una capa por debajo de los tres resultados de empleo anteriores (p. ej., como un resultado intermedio resultante de un sistema de desarrollo de habilidades de mejor rendimiento).

Donde se utilicen, cada uno de estos indicadores debe desagregarse por características del segmento objetivo, por ejemplo, grupo de edad, género y ubicación (p. ej., zonas urbanas versus rurales).

Indicadores de cambio sistémico

La guía del DCED sobre Evaluación del Cambio Sistémico (*Assessing Systemic Change*)⁶¹ y Un Enfoque Pragmático para Evaluar el Cambio Sistémico (*A Pragmatic Approach to Assessing System Change*)⁶² proporcionan orientación e indicadores para evaluar el cambio sistémico. Al considerar el cambio sistémico, es importante evaluar tanto los cambios en el comportamiento de los actores del mercado (incluyendo su apropiación del cambio y la escala alcanzada), como el impacto de esos cambios de comportamiento en el desempeño de las funciones del sistema (evaluando cuánto ha cambiado la calidad, cantidad, precio o momento de las habilidades, cuidado infantil, mano de obra, etc.). En el contexto del empleo juvenil, los indicadores de cambio sistémico podrían incluir:

- **Actores del mercado invirtiendo en nuevas formas de trabajar**, por ejemplo, una nueva oferta de capacitación, plataforma de información del mercado laboral, servicio de microempresas o innovación en el modelo de negocio.
- **Satisfacción con un nuevo servicio**, por ejemplo, satisfacción del empleador con un nuevo servicio de búsqueda de empleo.
- **Cambios en percepciones o normas**, por ejemplo, en torno a las expectativas sobre los roles de las mujeres jóvenes en un sector dominado por hombres.
- **Diálogo y coordinación liderados por actores del mercado**, por ejemplo, uso de mecanismos de coordinación mejorados entre empleadores y proveedores de formación, o procesos de formulación de políticas que incluyan una participación significativa de jóvenes.
- **Mejora en las prácticas de los actores del mercado**, por ejemplo, en la recopilación y uso de información del mercado laboral.

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: MÉTRICAS DE VANIDAD

Cuidado con las ‘indicadores superficiales’⁶³ – números que se ven bien en el papel, pero no son medidas útiles de las cosas que importan en el contexto del DSM para el empleo juvenil. Ejemplos de ‘indicadores superficiales’ podrían incluir subvenciones desembolsadas, capacitaciones realizadas, talleres celebrados o análisis completados, donde estas actividades son realizadas o pagadas directamente por el programa (en lugar de ser impulsadas por actores del mercado como resultado del cambio sistémico).

Dependiendo de los requisitos del donante, así como de las estrategias y diseños del proyecto, los proyectos pueden optar por ir más allá de la medición de los indicadores de empleo y cambio sistémico para medir el impacto en el grupo objetivo, como la calidad de vida, la agencia y la voz, y la inclusión social, entre otros..

57 OIT (2018), Guide on Measuring Decent Jobs for Youth - Monitoring, evaluation and learning in labour market programmes. Ginebra. Ver Nota 2, páginas 4-23. ilo.org/employment/areas/youth-employment/WCMS_627307/lang-en/index.htm

58 Davies & Ripley (2019). FSD Africa: Jobs Framework. Methodology Paper. FSD Africa. Ripley (2019). FSD Africa: Jobs Framework. Methodology Paper. FSD Africa. fsdafrica.org/publication/fsd-africas-jobs-framework-methodology-paper/

59 Por ejemplo, utilizando multiplicadores de empleo. Ver MacGillivray, Kim, van Moorsel & Kehoe (2017) Measuring Total Employment Effects: a lean data methodology for a portfolio of investments in developing countries, CDC Group assets.cdcgroup.com/wp-content/uploads/2018/06/25150849/Methodology-for-measuring-total-employment-effects.pdf

60 Ripley (2021) “How to” Measure Job Quality in value chain development projects. OIT. beamexchange.org/resources/1631

61 Disponible en: enterprise-development.org/wp-content/uploads/4_Implementation_Guidelines_Systemic_Change.pdf

62 Posthumus, Shah, Miehlbradt & Kessler (2020) A Pragmatic Approach to Assessing System Change. DCED. beamexchange.org/resources/1334

63 Ries, E. (2010) Entrepreneurs: Beware of Vanity Metrics. Harvard Business Review. Disponible en hbr.org/2010/02/entrepreneurs-beware-of-vanity-metrics

5.3 Medir resultados

Aspectos específicos a destacar, más allá de la guía central sobre la medición de resultados⁶⁴, incluyen:

- Es importante adaptar las herramientas de medición al contexto local y al grupo objetivo, por ejemplo: considerando la elección del idioma; cómo se presenta la información (p. ej., en contextos con baja alfabetización juvenil); formas apropiadas de recopilar las opiniones de las mujeres jóvenes; y utilizando canales como las redes sociales para interactuar directamente con los jóvenes. También es importante garantizar que los encuestados y sus datos estén protegidos.⁶⁵
- Si se involucra a jóvenes en la medición de resultados, por ejemplo, como encuestadores, los programas deben invertir en desarrollar sus habilidades y decidir un modelo de compensación justo.
- Los programas deben triangular los resultados autodeclarados, por ejemplo, sobre el conocimiento adquirido a través de la capacitación, ya que puede haber una tendencia de los receptores a exagerar los beneficios.

5.4 Usar la información de resultados

Los equipos de programa necesitan hacer un uso completo de la información de resultados para navegar por la complejidad del DSM para el empleo juvenil. **El ciclo de retroalimentación ‘hacer-medir-aprender’**⁶⁶ es un concepto útil que promueve la prueba de hipótesis y la reflexión estructurada, dentro de una cultura de equipo de curiosidad y aprendizaje aplicado; las cadenas de resultados deben revisarse y actualizarse regularmente con lecciones aprendidas.

En segundo lugar, inevitablemente existen brechas de datos en todo el sistema de empleo juvenil. Los equipos pueden adoptar un enfoque de **‘datos de doble uso’** para utilizar los datos generados por el programa para apoyar e informar a las partes interesadas, por ejemplo, compartiendo los resultados de la investigación del mercado laboral con socios gubernamentales, proveedores de capacitación, empresas y los propios jóvenes. Siempre que sea posible, los programas pueden unir fuerzas con partes interesadas en datos similares para realizar actividades de investigación conjuntas.

64] Disponible en: enterprise-development.org/wp-content/uploads/3_Implementation_Guidelines_Measuring_Attributable_Change.pdf

65 Para obtener más información, consulte USAID Learning Lab (2016) Data Security Guidance: Protecting Beneficiaries. USAID usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/cleared_-_mt_-_data_security_guidance.pdf

66 OIT (2021) ‘How to’ manage adaptively in value chain development projects. OIT. beamexchange.org/resources/1554

La naturaleza impredecible de la programación DSM significa que la planificación detallada a largo plazo ofrece un valor limitado. En cambio, los equipos necesitan los sistemas, el espacio y las habilidades para poder guiar las alianzas e intervenciones hacia sus objetivos de cambio sistémico. Los fundamentos de la buena gestión de DSM están bien documentados ⁶⁷ y esta sección destaca algunas consideraciones específicas para el empleo juvenil.

6.1 Preparación: sistemas adecuados para el propósito

Uso de cofacilitadores

En el contexto del DSM para el empleo juvenil, los cofacilitadores especializados pueden ayudar a los programas a llegar a grupos objetivo-específicos, por ejemplo, jóvenes con discapacidades, jóvenes LGBT+, comunidades remotas o minorías étnicas. Los equipos deben recordar que puede haber una curva de aprendizaje pronunciada para los cofacilitadores, particularmente los proveedores especializados con experiencia limitada en DSM. Tanto los financiadores como los implementadores deben prestar especial atención a los acuerdos de cofacilitación, particularmente el enfoque propuesto para la inducción del cofacilitador, el desarrollo de capacidades, las responsabilidades (frente a las del equipo central), los arreglos de monitoreo y cómo se gestionarán los riesgos de la subcontratación.

Visibilidad

La buena práctica de DSM es que los programas permanezcan 'entre bastidores' y trabajen a través de socios actores del mercado. Esto suele ser más fácil decirlo que hacerlo en el contexto del trabajo de empleo juvenil, por ejemplo, donde existen requisitos o normas para la capacitación con la marca del programa, o visibilidad en eventos públicos como inauguraciones y graduaciones. Los financiadores e implementadores⁶⁸ deben considerar las implicaciones de ser más visibles y decidir si los riesgos están justificados:

- ¿Cuál es la justificación para una mayor visibilidad? ¿Dónde reside la autoridad para esta decisión?
- ¿Hasta qué punto es probable que una mayor visibilidad (por parte del programa, financiador o implementador) quite el foco y la propiedad a los actores locales? ¿Compromete esto la agenda de cambio sistémico?
- ¿Existe una manera de cumplir con los requisitos del programa o del financiador – ya sean relaciones públicas, reglas internas, diplomacia o construcción de relaciones – de una manera menos visible?

6.2 Voluntad: el personal está empoderado y dispuesto

Alianza implementador-financiador

Los financiadores e implementadores deben entrar en los programas de empleo juvenil de DSM con expectativas realistas del 'otro lado'.

⁶⁷ Ver Guía Operativa M4P, Capítulo 6, p. 49 beamexchange.org/resources/139

⁶⁸ Los implementadores son las organizaciones contratadas por los financiadores para ejecutar programas. Bajo un enfoque DSM, los implementadores generalmente serían neutrales y no actores del mercado.

Financiadores	Implementadores
- Reconocer los desafíos adicionales de abordar el empleo juvenil sistémicamente (vs directamente) - Establecer objetivos realistas basados en evidencia y parámetros de programa que respalden estos objetivos - Cuidado con 'apilar' demasiadas prioridades de empleo o características del grupo objetivo - Probar cuidadosamente los supuestos clave de la etapa de diseño (ver Verificación de la Realidad, a continuación) - Encontrar un equilibrio entre hacer que los programas rindan cuentas y permitir la flexibilidad	- Dedicar tiempo a comprender las prioridades y los 'puntos de presión' del financiador, p. ej., riesgo y resultados, tanto a nivel de programa como de política - Hacer bien los fundamentos de la gestión del programa (planificación, finanzas, gestión de riesgos, etc.) para permitir centrarse en la entrega - Comunicar el progreso y los resultados de manera que resuenen con el financiador. Ayudar a las contrapartes del financiador a generar interés en la sede del financiador. - Comprometerse constructivamente, con evidencia, si los objetivos parecen poco realistas
- Cuidado con las relaciones 'a distancia': el financiador y el implementador están juntos en esto - Disposición a comprometerse con funciones transversales del mercado laboral (frente al uso de una lente puramente sectorial)	

VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD: LA IMPORTANCIA DE LOS SUPUESTOS PRECISOS

El caso de negocio del financiador para un programa emblemático de desarrollo de habilidades en África sobrestimó significativamente el estado de la infraestructura de formación en la ubicación objetivo, que en realidad era apenas funcional. Esta suposición errónea dio lugar a un diseño de programa inadecuado para su propósito, con metas poco realistas en materia de formación y empleo, y un presupuesto insuficiente para cubrir brechas fundamentales en la provisión de habilidades. El caso de negocio se desarrolló de buena fe, pero finalmente no logró capturar una imagen precisa de la verdadera situación sobre el terreno.

6.3 Habilidad: liderazgo y experiencia técnica

Jóvenes especialistas

Los miembros del equipo y los consultores con experiencia en el segmento objetivo de jóvenes pueden aprovechar sus redes, lo que puede ayudar a identificar sectores y socios relevantes, y asegurarse de que las opiniones y percepciones de los jóvenes se consideren plenamente.

Experiencia en el mercado laboral

Se anima a los equipos a recurrir a la experiencia técnica del mercado laboral en puntos clave, por ejemplo, durante el análisis del mercado laboral, al evaluar el potencial de empleo de un sector determinado y al diseñar el sistema de medición de resultados. Existen diferentes formas de acceder a este conocimiento, por ejemplo, a través de especialistas técnicos dentro de la organización del financiador, asesores a corto plazo, miembros de un consejo asesor del programa o entrevistas con informantes clave.

