
GUÍA OPERACIONAL DEL ENFOQUE “LOGRAR QUE LOS MERCADOS FUNCIONEN PARA LOS POBRES (M4P)”

PRÓLOGO

En 2008, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) contrataron la elaboración de tres documentos orientados a mejorar la comprensión e implementación del enfoque Lograr que los Mercados Funcionen para los Pobres (M4P, por sus siglas en inglés). Dirigidos a una audiencia diversa de organizaciones de desarrollo, tomadores de decisiones y técnicos de desarrollo, estos documentos (Síntesis de M4P, Perspectivas de M4P y Guía Operacional de M4P) continúan siendo referencias fundacionales para el desarrollo de sistemas de mercado.

Desde entonces, el área de desarrollo de sistemas de mercado ha experimentado un significativo crecimiento en interés y aplicación:

Más discurso: el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado se ha vuelto más prominente en todos los ámbitos de desarrollo, a medida que se ha reconocido la relevancia de sus objetivos, principios y orientaciones.

Más organizaciones: la comunidad de desarrollo refleja, cada vez más, el desarrollo de sistemas de mercado en sus políticas, estrategias y programación. Una variedad de agencias financiadoras, fundaciones privadas y organizaciones no gubernamentales se orientan por estos marcos de referencia e invierten en procesos de aprendizaje.

Más recursos y actividad: el número de iniciativas de desarrollo de sistemas de mercado se ha expandido considerablemente.

Más sectores: más allá de su origen en los sectores "económicos" (servicios para negocios, agricultura, finanzas), se evidencia un creciente impulso de aplicación en los sectores "sociales" (salud, educación, agua, infraestructura).

Más evidencia: existe un vasto cuerpo de conocimientos, bajo la forma de experiencia de implementación, estudios de caso, investigación y medición de programas, para orientar la práctica.

El progreso para avanzar en el desarrollo de sistemas de mercado ha sido substancial, pero este progreso no ha dejado de tener retos. El enfoque de desarrollo de sistemas de mercado cuestiona significativamente el pensamiento convencional sobre cómo asistir a los pobres y desaventajados. Por tanto, se requiere un cambio en el conjunto de capacidades e incluso, algunas veces, en cambios de mentalidad.

¿POR QUÉ SE REQUIERE UNA GUÍA OPERACIONAL ACTUALIZADA?

El desarrollo de sistemas de mercado continúa siendo un trabajo en progreso. Tiene enorme potencial para incrementar la sostenibilidad y el impacto de las intervenciones de desarrollo, pero requiere que los técnicos y los tomadores de decisiones continúen aprendiendo y construyendo con base en las lecciones aprendidas hasta la fecha. Requiere ambición y apoyo a la idea de que el sector de desarrollo socio-económico "puede hacerlo mejor", es decir, usando términos de la Guía, hacer más que "apagar fuegos" una y otra vez.

El rol catalizador desempeñado por los tres "documentos M4P" para crear interés en el desarrollo de sistemas de mercado y, de manera muy importante, en mejorar la práctica en el terreno, ha sido considerable. Desde entonces, experiencia técnica invaluable ha sido generada en el terreno. Seis años más tarde, es imprescindible que esta experiencia se refleje en marcos de referencia y orientaciones para apoyar iniciativas de desarrollo de mercado nuevas y aquellas en curso.

Ésta es la razón para actualizar la Guía Operacional M4P: asegurar que la riqueza de experiencias en desarrollo de sistemas de mercados se recoja y esté disponible para los técnicos de desarrollo. En particular, la Guía actualizada busca:

Reafirmar el mensaje de cambio sistémico: el mensaje central del enfoque continúa siendo válido y poderoso. El cambio sistémico es la esencia de un desarrollo duradero y de mayor escala. Ayuda a las agencias a "hacerlo mejor", a alcanzar un impacto mayor y más duradero con sus recursos. La Guía ayuda a los tomadores de decisiones y técnicos de desarrollo a articular y comunicar ese mensaje.

Recoger la diversidad de la aplicación: el desarrollo de sistemas de mercado ofrece un enfoque pragmático y no doctrinario para comprender e intervenir en un sistema "multi-actor y multi-función". Su utilización, por tanto, se está incrementando en diferentes ámbitos del desarrollo que enfrentan el reto de hacer que los sistemas de mercado funcionen para los pobres y desaventajados. La Guía proporciona una plataforma para recoger e interpretar esta experiencia diversa, pero refuerza, al mismo tiempo, los marcos clave de referencia del enfoque de desarrollo sistémico de mercado.

Ofrecer aprendizaje en apoyo al mejoramiento de la práctica: la eficacia del enfoque de desarrollo de sistemas de mercado depende en la capacidad de quien lo implementa. La Guía contribuye directamente a la construcción de capacidades.

El desarrollo de esta Guía estuvo liderado por un equipo del Centro Springfield para Negocios en Desarrollo. Se recibió con satisfacción la retroalimentación y consejos de Goetz Ebbecke, Mike Field, Julian Hamilton-Peach, Peter Roggekamp, así como de funcionarios y asesores de COSUDE, DFID y CGAP. La Guía ha sido financiada por COSUDE y DFID y elaborada con el soporte de Intercambios BEAM (Construyendo Mercados Efectivos y Accesibles). La traducción al español fue realizada por Yasmin Jalil, Consultora ASOCAM, con el apoyo de BEAM Exchange. Revisión técnica de Luis Ernesto Osorio-Cortes de BEAM Exchange y correcciones adicionales de Roberto Jiménez y Sven Gehlhaar de Swisscontact.

Esperamos que éste sea un viaje de aprendizajes continuos y mejoramiento de capacidades. Deseamos ver que el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado se aplique de manera exitosa aún en más contextos, cumpliendo la promesa de hacer que los sistemas de mercado sean más eficientes e inclusivos para más personas pobres y desventajadas.

Dr. Peter Beez

Jefe del Punto Focal de Empleo e Ingresos
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Agosto 2015

CONTENIDOS

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | I |
| CONTEXTO | 3 |
| 1. ESTRATEGIA | 5 |
| 1.1 Principios y pasos clave | 5 |
| 1.2 Fundamentos para la definición del alcance, aprobación y contratación | 6 |
| 1.3 Puesta en práctica | 6 |
| 1.4 Herramientas y fuentes de información | 10 |
| 1.5 “No cometa los mismos errores que yo...” | 11 |
| 2. DIAGNÓSTICO | 13 |
| 2.1 Principios y pasos clave | 13 |
| 2.2 Puesta en práctica | 14 |
| 2.3 Herramientas y fuentes de información | 18 |
| 2.4 “No cometa los mismos errores que yo...” | 19 |
| 3. VISIÓN | 21 |
| 3.1 Principios y pasos clave | 21 |
| 3.2 Puesta en práctica | 22 |
| 3.3 “No cometa los mismos errores que yo...” | 26 |
| 4. INTERVENCIÓN | 27 |
| 4.1 Principios y pasos clave | 27 |
| 4.2 Fundamentos para el involucramiento de socios y la gestión de la intervención | 28 |
| 4.3 Puesta en práctica | 32 |
| 4.4 “No cometa los mismos errores que yo...” | 38 |
| 5. MEDICIÓN | 39 |
| 5.1 Principios y pasos clave | 39 |
| 5.2 Fundamentos para el monitoreo y medición de resultados en el desarrollo de sistemas de mercado | 40 |
| 5.3 Puesta en práctica | 41 |
| 5.4 “No cometa los mismos errores que yo...” | 47 |
| 6. GESTIÓN | 49 |
| 6.1 Principios clave | 49 |
| 6.2 Puesta en práctica | 50 |
| 6.3 “No cometa los mismos errores que yo...” | 54 |
| GLOSARIO | 56 |

Está Guía está disponible en:

BEAM Exchange (www.beamexchange.org), la plataforma de conocimiento sobre enfoques de sistemas de mercado apoyada por DFID y COSUDE

Agradecemos citar este documento de la siguiente manera:

The Springfield Centre (2015), Guía Operacional del enfoque Lograr que los Mercados Funcionen para los Pobres (M4P), 2da edición financiada por COSUDE y DFID.

Preparada por The Springfield Centre a nombre de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



INTRODUCCIÓN

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE ESTA GUÍA?

Esta guía está orientada a constituir un recurso operacional accesible para ayudar a los técnicos de desarrollo a poner en práctica el enfoque de desarrollo de mercados. Explica principios clave y marcos de referencia que guían el proceso para una intervención efectiva en – y el desarrollo de – sistemas de mercado, abordando retos comunes con ejemplos de buenas prácticas, con base en la experiencia de técnicos de desarrollo.

¿A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDA?

La Guía está orientada a personas cuyos trabajos están dirigidos a tratar de hacer que los sistemas de mercado funcionen mejor para mujeres y hombres pobres:

- Personas involucradas en financiamiento o implementación (facilitadores) del enfoque de desarrollo de sistemas de mercados y asesores en el enfoque
- Organizaciones que desean incorporar el desarrollo de sistemas de mercado en su pensamiento y práctica en nuevos trabajos o en aquellos que están en marcha
- Organizaciones nacionales con el potencial de desempeñar un rol más estratégico dentro de sistemas de mercado (agencias de gobierno, asociaciones industriales, etc.)

Es relevante para iniciativas de desarrollo de sistemas de mercado que toman una variedad de formas:

- Iniciativas encomendadas de manera específica, que utilizan recursos externos y temporales (programas), financiados por agencias internacionales y encargados a organizaciones implementadoras (firmas consultoras, organizaciones no gubernamentales). Los programas pueden ser “cerrados”, en donde el financiador define el enfoque del programa en un solo sistema de mercado al definir el mandato (por ejemplo, sistema para redes de mosquitos tratadas con insecticida en un país X); o “abiertos”, que se enfocan en un portafolio de sistemas de mercado identificados durante la implementación (por ejemplo, mercados rurales en un país Y).
- Iniciativas financiadas e implementadas por organizaciones que tienen sus propias fuentes de financiamiento, como fundaciones privadas, fideicomisos y organizaciones no gubernamentales. Estas iniciativas pueden asegurarse financiamiento adicional de una variedad de otros financiadores.

En la Guía, el término “usted” se utiliza para dirigirse al lector. Típicamente a técnicos de desarrollo involucrados en gestionar o implementar iniciativas de desarrollo de sistemas de mercado. De ser el caso, se especifica si se hace referencia a un público específico.

¿CÓMO DEBERÍA SER UTILIZADA?

La Guía explora, secuencialmente, los elementos clave del proceso de implementación: estrategia, diagnóstico, visión, intervención, medición y gestión. No se espera que sea leída de inicio a fin, sino que los lectores puedan ir directamente al capítulo más relevante para sus necesidades, sin la necesidad de haber leído los capítulos previos. Sin embargo, cada capítulo se fundamenta en el anterior y puede referirse a otros capítulos.

UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS APROPIADAS

Si bien la Guía proporciona los principios generales y marcos de referencia necesarios para implementar el enfoque de desarrollo de mercados de manera efectiva, los técnicos de desarrollo tendrán que aprovechar un conjunto de técnicas y herramientas apropiadas al poner en práctica el enfoque. La guía no busca prescribir ni limitar metodologías específicas adecuadas para contextos específicos, programas o técnicos de desarrollo.

Se recomienda a los lectores a utilizar, de manera informada la cada vez mayor cantidad de recursos y herramientas disponibles, muchas accesibles en línea, que detallan buenas prácticas resultantes de la experiencia de los técnicos de desarrollo.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA:

| | |
|------------------------|--|
| INTRODUCCIÓN | Un resumen de los objetivos, estructura y formato de la Guía |
| CONTEXTO | Un resumen de lo que significa el desarrollo de sistemas de mercado |
| 1. ESTRATEGIA | Principios centrales y marcos de referencia para establecer la estrategia del programa |
| 2. DIAGNÓSTICO | Principios centrales y marcos de referencia para diagnosticar limitaciones del sistema |
| 3. VISIÓN | Principios centrales y marcos de referencia para definir y planificar la intervención |
| 4. INTERVENCIÓN | Principios centrales y marcos de referencia para guiar una intervención efectiva |
| 5. MEDICIÓN | Principios centrales y marcos de referencia para medir resultados |
| 6. GESTIÓN | Consideraciones clave para gestionar programas de desarrollo de sistemas de mercado |
| GLOSARIO | Definición de términos clave utilizados en el desarrollo de sistemas de mercado |

LA INFORMACIÓN SE PRESENTA DE LAS SIGUIENTES FORMAS:

Texto principal: introduce principios clave y marcos de referencia, explica cómo ponerlos en práctica, identifica retos comunes de las intervenciones y explica cómo enfrentarlos.

Puntos clave e implicaciones prácticas

Desarrolla puntos clave del texto principal y las implicaciones prácticas que éstos pueden tener.

Ejemplo

Ejemplos reales (anónimos) de terreno que ilustran prácticas descritas en el texto principal.

Definición: Se define la terminología esencial en el texto principal y también aparece en el Glosario.

PRECAUCIÓN

Esta Guía no es un manual paso a paso. Proporciona orientación, pero reconoce que el desarrollo de sistemas de mercado no puede reducirse a una receta. La intervención en sistemas complejos de mercado no tiene que ver con seguir listas de verificación sin mayor reflexión ni se trata de fórmulas: la flexibilidad y la creatividad son esenciales. Sin embargo, las intervenciones exitosas no se definen ni implementan de una manera ad hoc, se sustentan en un análisis muy riguroso y se orientan por estrategias y principios claros de buenas prácticas.

CONTEXTO

POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS SISTEMAS DE MERCADO PARA LOS POBRES?

El propósito de este capítulo es recordar brevemente a los lectores la lógica para el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado. Una explicación más completa se puede encontrar en el documento *Síntesis de M4P* (libro azul).

La lógica para desarrollar sistemas de mercado se origina en la apreciación de su importancia para reducir la pobreza.

El crecimiento económico (el principal contribuyente para la reducción de la pobreza) y el incremento en el acceso a servicios básicos son fundamentales para desarrollar economías competitivas e inclusivas. Éstas, a su vez, requieren:

- Sistemas para el intercambio de bienes, servicios y mercancías que operan eficientemente para todos, pero especialmente para los pobres como consumidores, productores y empleados.
- Sistemas para la provisión de servicios básicos, como educación, salud y agua, que pueden fortalecer las capacidades de las personas para salir de la pobreza.

Los “sistemas” para el intercambio económico y la provisión de servicios básicos convencionalmente han sido considerados como muy diferentes, pero ambos son multi-funcionales. Requieren de una combinación de diferentes funciones que deben ser realizadas, como la regulación, la información y la provisión. Ambos son multi-actor. Requieren un abanico de actores públicos y privados. En ambos, incentivos y capacidades apropiadas son fundamentales para sistemas más eficientes e inclusivos.

El término “sistema de mercado” describe estas características compartidas y proporciona un lente común a través del cual ambos pueden ser observados.

Un **sistema de mercado** es un acuerdo con múltiples funciones y actores que incluye una función principal de intercambio a través de la cual bienes y servicios son proporcionados y funciones de soporte y reglas que son desempeñadas y definidas por una variedad de actores de mercado.

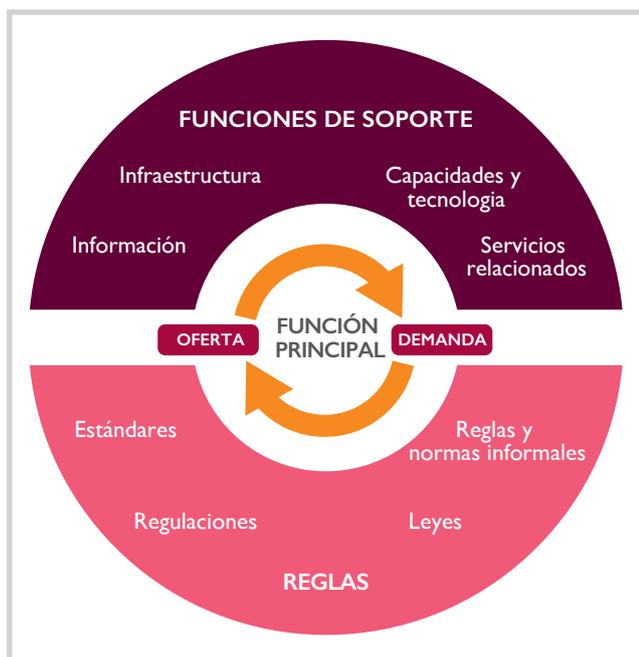


Gráfico 1. El sistema de mercado

¿QUÉ ES EL ‘DESARROLLO DE SISTEMAS DE MERCADO’?

Mejorar la vida de los pobres —estimular el crecimiento y expandir el acceso— significa transformar los sistemas que los rodean. El desarrollo de sistemas de mercado reconoce esta realidad y proporciona un enfoque coherente y riguroso para comprender e intervenir en los sistemas de mercado, de manera que funcionen de manera más eficiente y sostenible para mujeres y hombres pobres.

Cambio sistémico de mercado es un cambio en el desempeño de las funciones principales, funciones de soporte y reglas que, finalmente, mejora los términos de participación de los pobres en el sistema de mercado.

Aplicable a agencias que trabajan tanto en áreas sociales como económicas, este enfoque proporciona orientación no sólo para comprender a los pobres en los sistemas de mercado (análisis), sino también para generar cambio efectivo (acción). El análisis debe identificar las causas subyacentes (más que los síntomas) del débil desempeño de mercado, con la finalidad de generar cambios de gran escala. Las intervenciones deben esforzarse continuamente por apalancar acciones de actores clave del mercado, con miras a producir cambios sistémicos extensivos y con buenos fundamentos.

La sostenibilidad es una preocupación primordial del desarrollo de sistemas de mercado. Esto significa considerar no sólo el alineamiento existente de funciones y actores clave de mercado, sino también cómo pueden trabajar de manera más eficiente e inclusiva en el futuro, con base en incentivos y capacidades de los actores de mercado.

El enfoque se centra en estimular cambios en el comportamiento de actores del mercado —públicos, privados, formales e informales— de manera que tengan mayor posibilidad y motivación para desarrollar importantes funciones de mercado de manera efectiva.

La **sostenibilidad** es la capacidad de los sistemas de mercado de responder a cambios y proporcionar medios a través de los cuales las mujeres y hombres pobres puedan, de manera continua, obtener beneficios sociales y económicos, más allá del período de intervención.

El desarrollo de sistemas de mercado requiere que las agencias desempeñen un rol de facilitación. Como agentes externos buscan dinamizar a otros dentro del sistema de mercado (sin volverse ellas mismas parte del sistema). La facilitación es inherentemente un rol temporal.

La **facilitación** consiste en acciones temporales de un facilitador para generar cambios a nivel de sistemas y para desarrollar sistemas de mercado que beneficien a los pobres.

DESARROLLO DE SISTEMAS DE MERCADO Y PREOCUPACIONES MÁS AMPLIAS SOBRE DESARROLLO

El enfoque de desarrollo de mercados proporciona alcance y flexibilidad para asegurar que los programas de desarrollo aborden algunos de los más complejos retos que enfrentan los técnicos de desarrollo. El potencial del enfoque para abordar estos retos se explora en el documento *Perspectivas de M4P* (el “Libro Verde”). Lo fundamental es usar sus principios y marcos de referencia para comprender las causas subyacentes de estos retos (“¿por qué?”), para identificar los cambios en el sistema requeridos para abordarlas (“¿qué?”) y para orientar intervenciones que puedan generar cambios sostenibles (“¿cómo?”).

La **economía política** y el poder son consideraciones centrales en el análisis de sistemas de sistemas de mercado y en las respectivas intervenciones. Una facilitación efectiva requiere una comprensión detallada de factores de la economía política, tanto a nivel macro (sector) como micro (actores de mercado); es esencial comprender las operaciones formales e informales de los sistemas de mercado, por qué los actores de mercado operan de cierta manera y los incentivos que tienen para cambiar o para resistirse al cambio.

La **desigualdad de género** es una de las barreras que más inhibe la reducción de la pobreza. Comprender cómo y por qué los sistemas de mercado trabajan de manera distinta para mujeres y para hombres es parte de un riguroso análisis de sistemas de mercado, capaz de mejorar la habilidad de programas y sus socios de mercado para trabajar hacia una visión sostenible de sistemas que funcionen mejor para mujeres y no sólo para hombres.

El **cambio climático** ha sido denominado como la "más grande y más amplia falla de mercado que se haya visto" (Reporte Stern sobre la Economía del Cambio Climático, 2006). Comprender

por qué el sistema está fallando requiere entender los diferentes incentivos de quienes están involucrados y crear la capacidad dentro del sistema para mitigar los efectos del cambio climático, a la par que generar alternativas técnicas y políticas factibles.

Alcanzar a las personas afectadas por conflictos, en áreas frágiles y a las más vulnerables. El enfoque de desarrollo de mercados está relacionado al trabajo en sistemas socio-económicos débiles para mejorar la posición de las personas desaventajadas dentro de ellos. El enfoque reconoce que la debilidad no es un estado binario, sino un espectro dinámico, que no puede ser abordado con soluciones pre-establecidas. En los casos más extremos se requiere de ayuda humanitaria para salvar vidas. Sin embargo, la ayuda humanitaria sólo puede ser una solución de corto plazo. Las soluciones de largo plazo implican mejorar los sistemas que reducen la vulnerabilidad, sean económicos o sociales, como por ejemplo a través de sistemas de redes sociales de seguridad o sistemas para la migración.

¿Qué es el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado y qué no lo es? Una analogía

Un enfoque sistémico ayuda a observar eventos y patrones de una nueva manera y a responder a ellos de una forma distinta para generar cambios duraderos y de gran escala. Para explicarlo con un ejemplo sencillo que no está relacionado con cooperación al desarrollo:

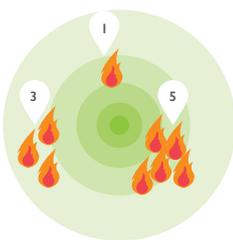
1



Síntomas...

Suponga que se genera un incendio en la ciudad donde usted vive. Éste es un evento. Si responde a este evento apagando el incendio, entonces usted está sólo reaccionando. No ha hecho nada para prevenir nuevos incendios. Sólo está lidiando con el síntoma del problema.

2



Patrones...

Si responde apagando el incendio y luego investigando en qué parte de su ciudad hay una tendencia a que se generen los incendios, entonces está poniendo atención a los patrones. Usted podrá observar que ciertos barrios tienden a experimentar más incendios que otros. Si usted instala más estaciones de bomberos en esas áreas, usted se está adaptando. ¿Pero ha hecho algo para prevenir nuevos incendios? No; sólo está lidiando con los incendios de manera más eficiente. Aún sigue lidiando con el síntoma del problema.

3



Causas subyacentes...

¿Cómo puede abordar las causas de origen de un problema?

Suponga que trata de comprender estos patrones con mayor detenimiento: ¿por qué se están generando estos incendios? Ahora está pensando en sistemas: ¿qué influye los patrones de generación de incendios en los barrios?

Esto puede conducirlo a:

- La disponibilidad y uso de detectores de humo, alarmas de incendios y extinguidores en locales comerciales
- Niveles de educación e información sobre prevención de incendios y seguridad en los barrios, proporcionados por escuelas o asociaciones de residentes
- Códigos de construcción adecuados y obligatorios y regulaciones estatales anti incendios
- La disponibilidad y uso de materiales resistentes al fuego y mejores prácticas constructivas en la industria de la construcción comercial

Pensar en "sistemas" significa enfocarse en las causas subyacentes que explican por qué ocurren los incendios (causas de origen) y qué debería cambiar para que el sistema evite que esto ocurra tan frecuentemente. El problema es que las agencias de desarrollo normalmente se dedican a apagar los incendios en lugar de prevenir que ocurran, para empezar. Un enfoque sistémico trata de evitar esto.

Pensar y actuar de manera sistémica nos demanda varios aspectos, por ejemplo, nuestros objetivos y lo que tenemos que dejar atrás, nuestro análisis, nuestras acciones y lo que medimos. Un enfoque de desarrollo de sistemas de mercado trata... **¡de cómo no ser un bombero!**

1.1 PRINCIPIOS Y PASOS CLAVE

“El secreto para el éxito es la perseverancia en el propósito” Benjamin Disraeli

“Puesto que el problema de los entornos de negocios pobres es sistémico, las soluciones genuinas también deben ser sistémicas” Scott Jacobs

El desarrollo de sistemas de mercado es un enfoque orientado a mejorar la eficiencia en el largo plazo y la inclusión en los sistemas que importan más a mujeres y hombres pobres: aquellos sistemas de los cuales dependen sus medios de vida y aquellos que les proporcionan acceso a servicios básicos. La estrategia de programa debe ser coherente con este objetivo.

Tanto financiadores como implementadores pueden alcanzar esta coherencia estableciendo un marco estratégico que guíe el análisis, la acción y la medición del programa. Éste debería explicar cómo la intervención va a generar cambios en los sistemas de mercado, que resultan en la mejora del desempeño de las personas pobres en los mercados o en su acceso a servicios básicos y, consecuentemente, contribuyen a la reducción de la pobreza que enfrentan. Esta es una teoría de cambio del programa.

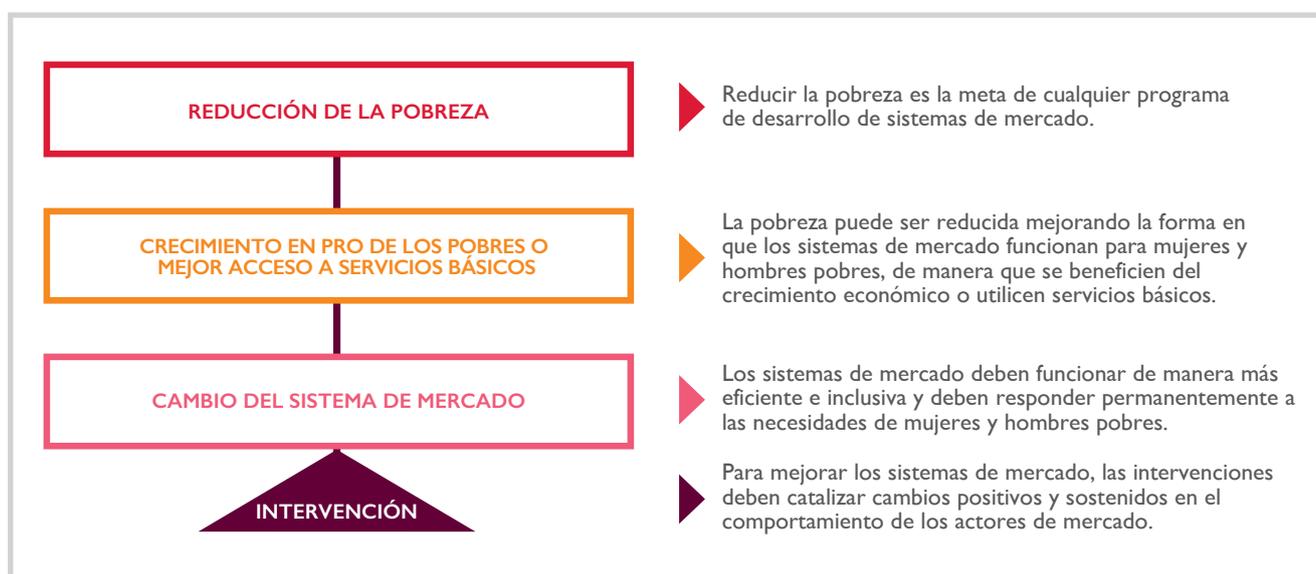


Gráfico 2. Marco estratégico para el desarrollo de sistemas de mercado

El marco estratégico orienta a los programas para seleccionar y analizar los sistemas de mercado que: (a) tengan potencial para alcanzar a un número significativo de mujeres y hombres pobres, es decir, el grupo meta; (b) tengan perspectivas de generar cambios significativos que pueden beneficiar a las personas pobres; (c) muestren factibilidad de inducir cambios sistémicos positivos y duraderos. Diseñar el marco estratégico del programa implica cuatro pasos iniciales:

- Paso 1: Definir el objetivo de reducción de la pobreza:** definir el perfil social y económico del grupo meta y el impacto en reducción de la pobreza que se prevé en el grupo meta.
- Paso 2: Identificar oportunidades para beneficiar al grupo meta:** mejorar el desempeño del grupo meta en mercados que están creciendo o su utilización de servicios básicos, que pueden contribuir a reducir la pobreza.
- Paso 3: Evaluar la factibilidad de inducir cambios en el sistema de mercado:** un entorno propicio para la intervención, así como la disposición de la agencia implementadora para implementar un programa de desarrollo de sistemas de mercado.
- Paso 4: Establecer los principales parámetros del programa, buscar la aprobación de fondos y orientar un proceso de diseño detallado**

Para los financiadores, estos pasos serán suficientes para establecer los principales parámetros del programa, buscar la aprobación de fondos e iniciar un proceso de diseño más detallado. Sin embargo, estos pasos no son suficientes para contar con la visión del programa para generar cambios en los mercados seleccionados, así como tampoco para las intervenciones y su medición. Para esto, el marco estratégico necesita una elaboración detallada basada en una comprensión integral de cómo la pobreza del grupo meta se manifiesta en los sistemas de mercado seleccionados, de las limitaciones que restringen los resultados en favor de los pobres y la economía política del cambio. Estas orientaciones se presentan en el Capítulo 2 de Diagnóstico y en el Capítulo 3 de Visión.

1.2 FUNDAMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DEL ALCANCE, LA APROBACIÓN Y LA CONTRATACIÓN

Los financiadores enfrentan un reto cuando definen el alcance y preparan un nuevo programa. Algunas decisiones tienen que ser tomadas antes de que el programa sea aprobado y contratado (encomendado a una agencia implementadora), pero decidir exactamente dónde y cómo intervenir requiere un análisis en profundidad de las causas de origen, en lugar de los síntomas, del bajo desempeño de los sistemas de mercado, como se explica en el Capítulo 2.

Si usted es responsable de definir el alcance y preparar un nuevo programa que debe ser aprobado y contratado, deberá responder a tres **preguntas clave**:

¿Qué información se necesita y cuánto análisis se requiere para generar esta información?

Esto depende de los procedimientos de adquisición de su agencia y del alcance propuesto para el programa (si, por ejemplo, se va a enfocar en un solo sistema de mercado que está bastante estudiado o si abordará múltiples sistemas de mercado completo).

¿Cuánto detalle realmente deberá, o podrá, ser decidido antes de que los implementadores empiecen el trabajo?

Esto depende de:

- Si usted conoce lo suficiente para ser capaz de definir parámetros clave de su programa, es decir, los objetivos y el nivel de financiamiento.
- El riesgo de que decisiones iniciales para fijar ciertos detalles restringirán la flexibilidad del equipo del programa para responder a las lecciones aprendidas y a los cambios en el contexto durante la implementación.

¿Quién debería realizar el análisis y cuándo?

Hay tres opciones:

- El financiador realiza el análisis y diseña el programa en detalle, antes de contratar una agencia implementadora.
- El financiador contrata a especialistas para realizar el análisis y apoyar al financiador a diseñar el programa en detalle, antes de contratar una agencia implementadora.
- El financiador genera un contrato de "diseño e implementación" otorgado a la agencia implementadora, que posteriormente ayuda al financiador a desarrollar un diseño de programa detallado, con base en un análisis exhaustivo.

Hay tres lecciones importantes a partir de la experiencia:

- Los financiadores normalmente no tienen el tiempo o el equipo para desarrollar una estrategia de programa exhaustiva o para establecer metas precisas del tipo que requiere el análisis detallado de sistemas de mercado que es presentado en los Capítulos 2 y 3.
- Incluso si los financiadores tienen la capacidad de planificar en detalle (utilizando formuladores especialistas) existe un riesgo de que la información esté desactualizada al momento en que el contrato de implementación sea otorgado. Realizar un análisis exhaustivo antes de la implementación frecuentemente resulta en un doble esfuerzo de análisis. Esto implica un desperdicio de tiempo y recursos.
- Los implementadores siempre tienen que hacer su propio análisis: ellos requieren información actualizada para intervenir de manera efectiva y es vital que estén apropiados de su análisis y la estrategia de programa resultante.

Puntos clave e implicaciones prácticas

Mientras mayor sea el nivel de detalle requerido para las necesidades de contratación del financiador, mayor será la profundidad del análisis requerido antes de que el programa inicie. Los financiadores deben ser cuidadosos al diseñar programas basados en análisis insuficiente y, de igual manera, los implementadores ser cuidadosos al aceptar diseños de programas detallados que no estén basados en un análisis confiable.

Para los financiadores, a menos de que se haya realizado un análisis exhaustivo, el diseño detallado de programas puede generar una sensación de precisión y certeza ilusoria. Es necesario ser realista desde un inicio sobre cuánto análisis se puede realizar. En primer lugar, no espere tener información detallada si no es posible realizar suficiente análisis.

La experiencia está llevando a muchos financiadores a limitar su rol en el diseño de proyectos a unas pocas decisiones clave y bien informadas. Esto significa la definición del objetivo de reducción de la pobreza del programa, su alcance (qué áreas geográficas, grupos o tipos de sistemas de mercado por priorizar) y su presupuesto indicativo. Luego los contratistas licitan para diseñar e implementar el programa.

Durante los primeros seis a doce meses, el implementador selecciona sistemas de mercado específicos, los analiza en detalle, determina objetivos y metas más específicos, planifica cómo distribuir su presupuesto y diseña los sistemas que requiere para la implementación.

Este modelo de diseño e implementación es el adecuado cuando los financiadores buscan trabajar con múltiples sistemas de mercado o no pueden realizar un análisis exhaustivo antes de contratar un programa. Si se opta por este modelo, es fundamental que exista un diálogo periódico entre el financiador y el implementador.

Si los financiadores buscan enfocarse en un solo mercado bien estudiado, es posible diseñar un programa con metas e intervenciones detalladas, a pesar de que existen riesgos de hacerlo de esta manera, como se mencionó anteriormente.

Los implementadores deben verificar cuidadosamente la información sobre la cual fue diseñado el programa. Desde el inicio, verifique que los objetivos sean realistas y, cuando sea necesario, ajústelos con base en cambios en el contexto y a la comprensión que se tenga sobre el sistema.

Ejemplo 1. Claridad del objetivo

En África del Oeste, un programa centrado en el sector agricultura fue contratado para incrementar el ingreso de personas pobres, 50% de las cuales debían ser mujeres. Durante su fase de diseño detallada, el implementador encontró que el involucramiento de las mujeres en la agricultura era menor al 15%. El financiador y el implementador del programa tuvieron que ajustar las metas a un rango más bajo y más realista y ampliar el alcance del programa a otros sectores más allá de la agricultura, para tener perspectivas de generar un impacto sustancial en las mujeres.

1.3 PUESTA EN PRÁCTICA

Para establecer el marco estratégico, empiece desde arriba y siga estos cuatro pasos.

Paso 1: Defina el objetivo de reducción de la pobreza

Para definir el objetivo de reducción de la pobreza del programa es necesario considerar el potencial para alcanzar un gran número de mujeres y hombres pobres, especificar el grupo meta e identificar cómo el programa podría generar un impacto en su pobreza.

Los "pobres" no son homogéneos. Tienen desventajas de múltiples formas, de acuerdo a su género, etnia, edad, capacidad física, ubicación geográfica o grado de pobreza. Por ejemplo, las mujeres pueden enfrentar discriminación con base en su género. Algunos programas, por tanto, se enfocan en mujeres o niñas específicamente. Sin embargo, siempre que sea posible, se debería identificar factores específicos de género que pueden obstaculizar que las mujeres pobres se beneficien del programa.

Para que la definición del grupo meta sea útil es necesario ir más allá de términos genéricos como “los pobres”. Es necesario especificar grupos que se puedan identificar suficientemente para poder medir los impactos esperados, pero también que sean suficientemente grandes para que el impacto sea significativo para la agencia financiadora.

Se debe definir un perfil social y económico básico del grupo meta, respondiendo a las **siguientes preguntas**:

¿Cuál es el estatus de pobreza del grupo de mujeres y/u hombres pobres que serán el grupo meta?

Por ejemplo, los tres quintiles medios o aquellas personas que se han empobrecido temporalmente debido a una inundación.

¿Son el grupo meta productores, trabajadores o consumidores?

Por ejemplo, productores (pequeños productores con x hectáreas / cabezas de ganado), empleados (trabajadores urbanos con alguna o sin formación), consumidores (mujeres embarazadas o en período de lactancia e infantes).

¿Cómo reduciría la pobreza del grupo meta?

Por ejemplo, incrementando el ingreso o reduciendo la mortalidad.

Los financiadores deben establecer el objetivo de reducción de la pobreza en línea con sus prioridades específicas del programa país y con las necesidades “locales”. El objetivo suele ser una combinación de:

- Enfoque geográfico, por ejemplo, una región o comunidad.
- Enfoque en grupo meta, por ejemplo, productores agrícolas, trabajadores industriales o consumidores de servicios de salud.
- Enfoque sectorial, por ejemplo, agricultura o educación primaria.
- Enfoque por producto, por ejemplo, un tipo de bien o servicio específico como redes de mosquitos o servicios financieros.

Puntos clave e implicaciones prácticas. La importancia de un objetivo claro

Los programas deben tener un único objetivo de pobreza claramente definido. Tener múltiples objetivos de pobreza (por ejemplo, incremento de ingresos y reducción de la degradación medioambiental) diluye el enfoque y crea consecuencias prácticas que tienden a hacer que los programas sean menos efectivos:

- Múltiples objetivos se traducen en múltiples “teorías de cambios” y en una amplia gama de intervenciones.
- Se requiere significativamente de más análisis.
- Se requiere abanicos más amplios de habilidades dentro de los equipos del programa.
- El equipo y los socios pueden confundirse respecto al enfoque y prioridades del programa.
- La gestión, medición y comunicación pueden volverse más complicadas.

Paso 2: Identificar oportunidades para beneficiar al grupo meta

Una vez que se ha definido el objetivo de reducción de la pobreza, se debe identificar las oportunidades para reducir la pobreza del grupo meta.

Las oportunidades son específicas al contexto de cada programa y a su objetivo de reducción de la pobreza. Sin embargo, normalmente pueden ser categorizadas como aquellas que permiten mejorar el desempeño de los pobres en los mercados para que puedan beneficiarse del crecimiento (económicas) o aquellas que mejoran su acceso a los servicios básicos que necesitan (sociales).

Para identificar las oportunidades para reducir la pobreza, se puede contestar a las siguientes **preguntas clave**:

¿En dónde existe el mayor potencial para beneficiar a mujeres y hombres pobres?

Identifique los sistemas de mercado que son más importantes para los medios de vida económicos del grupo meta o para satisfacer sus necesidades básicas y en dónde existen mayores perspectivas para reducir la pobreza (por ejemplo, incrementar sus ganancias o productividad como productores en el mercado de aves de corral, o mejorar los términos de empleo como trabajadores de la industria de la construcción, o incrementar el uso de servicios prenatales rurales apropiados como consumidores).

Es importante verificar que el grupo meta tenga el potencial de beneficiarse de sistemas de mercado más eficientes e inclusivos y que el alcance proyectado sea suficientemente elevado para justificar una intervención.

Ejemplo 2. Evaluando el potencial para beneficiar a los pobres

Un programa de horticultura en Asia Central que se enfoca en mejorar la participación de los pobres en mercados de frutas (frutilla), particularmente de mujeres en lugares para personas internamente desplazadas. Una revisión después de un año para la actividad piloto recomendó cerrar la intervención (USD 1m), habiendo encontrado que un poco menos de 10 familias se habían beneficiado de manera directa y que el alcance no superaría probablemente las 90 familias. La definición inicial del alcance se había centrado en identificar el grupo meta, pero las estimaciones del alcance no se basaron en una evaluación realista del potencial de crecimiento.

Los financiadores deben buscar oportunidades en las que la extensión del objetivo de reducción de la pobreza para el grupo meta esté vinculado a la forma en que se espera que la pobreza disminuya. Esta búsqueda debe ser lo suficientemente precisa para poder establecer metas realistas.

Paso 3: Evaluar la factibilidad de promover un cambio sistémico

Una vez que se ha encontrado potencial para un beneficio sustancial en favor de los pobres, se debe evaluar si es factible alcanzar cambios duraderos dentro de la duración de un programa típico, es decir, entre tres y cinco años.

Esta evaluación debe considerar la posibilidad de lograr cambios dentro del contexto social y político, así como la capacidad de las agencias que financian e intervienen. No se trata de un análisis detallado de un sistema de mercado específico.

La evaluación debe cubrir tres **preguntas clave**:

¿Cuál es la probabilidad de alcanzar cambios sistémicos en favor de los pobres?

Hay que buscar evidencia de que los cambios en pro de los pobres en el (los) sistema(s) de mercado identificado(s) en el **Paso 2** sean factibles (ver también el Capítulo 3).

Para que los cambios sean sostenibles, deben ser liderados por actores de mercado, por tanto, es importante evaluar qué actores de mercado tienen los incentivos para apoyar u obstaculizar los cambios.

Hay que buscar fuerzas impulsoras, o sea, cambios dentro o alrededor de los sistemas de mercado que puedan conducir a cambios positivos ulteriores. Por ejemplo, reformas de políticas, innovaciones institucionales o tecnológicas, coyunturas críticas, cambios en alianzas entre actores clave, nuevos inversionistas o nuevos actores de mercado.

Ejemplo 3. Evaluando la (no) factibilidad de la intervención

Se esperaba significativamente que un mercado de yuca de África del Oeste ofreciera potencial para miles de pequeños productores. Es un cultivo que crece con facilidad y que es clave para la seguridad alimentaria nacional. Después de un análisis en mayor profundidad, el programa encontró que la estructura de mercado era altamente localizada para yuca "fresca", "fermentada" y "molida" (por ejemplo, cadenas cortas de suministro, pocos intermediarios, pocos actores para cualquier escala). Otras oportunidades de procesamiento (por ejemplo, harina de yuca) no contaban con el apoyo de políticas y se consumían localmente pocos productos como pan o galletas. Dado el número de pequeños productores involucrados, el gobierno y numerosas agencias de desarrollo ya estaban activas en el mercado con una cantidad de iniciativas potencialmente distorsionadoras (por ejemplo, máquinas gratuitas para procesamiento, servicios de extensión directos). El programa concluyó que había una limitación de alcance para intervenir sistémicamente en ese momento y decidió enfocarse más bien en otro sistema de mercado.

Los roles que mujeres y hombres pobres juegan en los sistemas de mercado, los riesgos que toman y las recompensas que obtienen están todas influenciadas por la distribución de poder y recursos entre diferentes grupos e individuos. Comprender esta economía política es vital si se quiere entender al grupo meta y las oportunidades de mejora.

Ejemplo 4. Estableciendo un entorno operativo propicio

En Asia del Sur un programa se propuso encontrar oportunidades para incrementar el uso de mecanización en áreas remotas. El programa entró en el proceso de consulta sobre una nueva política nacional llamada *Estrategias de Desarrollo y Mecanización Agrícola*. El establecer compromisos a nivel político previos a la selección de sistemas de mercado tuvo por finalidad promover futuras políticas gubernamentales compatibles con las intervenciones de desarrollo de sistemas de mercado.

¿Está el financiador en posición de contratar y supervisar una iniciativa de desarrollo de sistemas de mercado?

Un programa está parcialmente definido por la agenda de sus financiadores, los recursos que le asignan y cuán apropiadamente encomiendan y supervisan el programa. Si usted es un financiador, cuatro factores pueden ayudarle o limitarle:

- El entorno de toma de decisiones: las actitudes, expectativas y comportamiento de su agencia debe ser apoyar el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado, en particular, debe existir un compromiso genuino con la sostenibilidad.
- Los sistemas de gestión: los sistemas de adquisición, supervisión y administración deben ser suficientemente flexibles para permitir que un programa responda con dinamismo a los sistemas de mercado.
- Presupuesto: se requiere suficientes fondos para la implementación, sin embargo, un financiamiento excesivo puede crear una presión distorsionadora para gastar. El nivel de flexibilidad respecto a cómo asignar los fondos en el tiempo es importante para que los programas puedan responder a los cambios.
- Coherencia: una estrategia de programa no debe entrar en conflicto con otros programas del portafolio de país de su agencia, para reducir riesgos de distorsión o duplicación de esfuerzos.

Puede que no se logren alterar estas cuatro condiciones radicalmente, pero identificarlas de manera anticipada permite que al menos se encuentren formas para enfrentarlas si representan un problema.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Signos de que los procedimientos del financiador podrían no coincidir con el propósito

Adoptar el enfoque de desarrollo sistémico de mercados puede desafiar las normas de los procesos de muchos financiadores. Algunos signos que muestran que un financiador podría no estar "listo" para contratar un proyecto de desarrollo de sistemas de mercado incluyen:

- Procesos de toma de decisiones inherentemente jerárquicos / de micro-nivel.
- Requerimientos de rendición de cuentas a nivel de actividades.
- Establecimiento de las metas principales sin suficiente análisis.
- Tratar de abordar múltiples iniciativas y/u objetivos conflictivos entre sí, en el marco de un mismo programa.

¿Tiene la agencia implementadora la capacidad de aplicar el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado?

La experiencia muestra que las capacidades de las agencias implementadoras (por ejemplo, su ética, su experiencia, las capacidades de su equipo, el entorno de gestión y aprendizaje), son importantes, incluso más, que los detalles del diseño. Estos factores se exploran en el Capítulo 6.

Las preguntas generadas en los **Pasos 1 al 3** proporcionan las consideraciones básicas para seleccionar sistemas de mercado específicos que luego pueden ser analizados en mayor detalle para determinar dónde puede intervenir el programa (ver Gráfico 3).

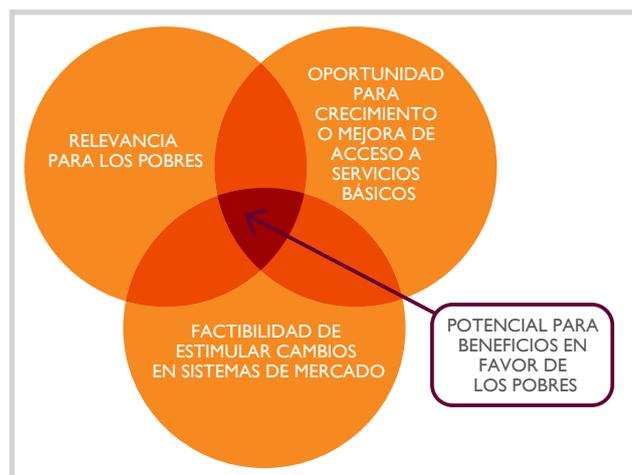


Gráfico 3. La base para la selección del sistema de mercado

La aplicación de estas consideraciones básicas para seleccionar los sistemas de mercado se discute con mayor detalle en la sección 1.4.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Aplicar los fundamentos para la selección con paridad y rigor

Las consideraciones sobre relevancia, oportunidad y factibilidad son de igual importancia, a pesar de que han sido presentadas como pasos secuenciales. Normalmente se empieza por definir el grupo meta porque es la prioridad del financiador; pero es esencial explorar las oportunidades y la factibilidad al mismo tiempo. Si no se lo hace, se corre el riesgo de definir un grupo meta grande sin perspectivas realistas de impacto. En la práctica, evaluar de manera pragmática las oportunidades y la factibilidad ayuda a definir el grupo meta de manera más precisa.

Paso 4: Establecer los principales parámetros del programa, buscar la aprobación financiera y orientar un proceso de diseño detallado

Los **Pasos 1 al 3** definen el objetivo de reducción de pobreza del programa, identifican oportunidades para mejorar el desempeño de los pobres en mercados crecientes o su acceso a servicios básicos y evalúan (ampliamente) la factibilidad de estimular cambios sistémicos.

Para los financiadores, estos pasos serán suficientes para establecer los principales parámetros del programa de manera tal que la aprobación del presupuesto pueda ser definida y comenzar así un proceso de diseño más detallado. Sin embargo, estos pasos no son suficientes para definir la visión de cambio del programa en sistemas de mercado seleccionados, para determinar la naturaleza de sus intervenciones o para proporcionar una base para la medición detallada.

Establecer indicadores y metas para la reducción de la pobreza y para mejorar el crecimiento y el acceso

En esta etapa se define los indicadores y metas de programa para la reducción de la pobreza: qué tipo de impacto está buscando el programa, cuánto y para cuántos beneficiarios. También debería ser posible establecer indicadores para cambios en el desempeño

de las personas pobres en mercados en crecimiento o su acceso a servicios básicos. También se puede establecer metas realistas, siempre y cuando se haya conseguido información precisa.

Es importante que se establezca con claridad supuestos y evidencia para estas metas de alto nivel, de manera que tanto los financiadores como los implementadores tengan confianza en los parámetros básicos del programa.

Como se anotó anteriormente, identificar las limitaciones y cambios sistémicos y definir sus indicadores y metas requiere un análisis en profundidad, como se describe en los Capítulos 2 y 3. Este nivel de análisis normalmente no es posible antes de que el programa sea contratado.

Los indicadores y las metas de cambios a nivel de sistemas de mercado, por tanto, no deben ser demasiado específicos al inicio del programa, a menos que ya haya sido seleccionado un sistema de mercado específico y realizada suficiente investigación como para contar con cambios sistémicos identificados.

Estos indicadores y metas pueden hacerse más precisos a medida que la comprensión del programa sobre los sistemas de mercado crezca. Objetivos y metas realistas sólo pueden ser establecidos una vez que se haya completado un análisis suficiente:

Ejemplo 5. Marco estratégico para multi-sectores



Ejemplo 6: Marco estratégico para un único sector



- Los financiadores deben considerar en qué punto del proceso de contratación se ha realizado suficiente análisis para garantizar un objetivo detallado y el establecimiento de metas y en qué “nivel” del marco estratégico.
- Los implementadores deben evaluar el rigor del análisis que respalda los objetivos y las metas que se les proporciona, no deben aceptarlas de manera pasiva para ganar un contrato. Esto es particularmente importante antes de completar el “marco lógico”, pues puede ser difícil renegociarlo.

Se debe evitar tratar de elaborar un marco estratégico en mayor profundidad hasta que se seleccione uno o más sistemas de mercado específicos y se analice suficientemente hasta poder responder a dos **preguntas clave**:

¿Por qué no está funcionando el sistema de mercado eficientemente para las mujeres y hombres pobres?

¿De qué manera debe cambiar el sistema de mercado para funcionar mejor para los pobres?

Hasta que se haya identificado las limitaciones en el sistema de mercado y sus potenciales soluciones no será posible definir la estrategia para promover el cambio en términos de un diseño de intervención más detallado y de medición.

Metas irreales pueden poner presión sobre un programa para que tome decisiones equivocadas o para intervenir de manera intensiva para “adquirir” resultados rápidos a expensas de impacto sostenible en el largo plazo.

1.4 HERRAMIENTAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Definir el objetivo de reducción de la pobreza

Esta evaluación normalmente utiliza información de fuentes secundarias, apoyada por alguna investigación primaria, utilizando una gama de herramientas para evaluar la pobreza, incluyendo:

- Información de censos
- Evaluaciones de pobreza
- Análisis de medios de vida
- Estudios socio-económicos
- Análisis de género

Identificar la oportunidad para impactos que beneficien a los pobres

Para identificar oportunidades que mejoren el desempeño de los pobres en mercados en crecimiento o su acceso a servicios básicos, normalmente se usa información secundaria verificada a través de fuentes primarias, incluyendo:

- Planes de desarrollo nacionales o regionales y estrategias de inversión
- Perfiles de mercado y pronósticos económicos
- Diagnósticos de crecimiento y análisis de competitividad
- Investigaciones sobre consumidores
- Evaluaciones de servicios públicos

Evaluar la factibilidad de cambio en el sistema de mercado

Para juzgar si el cambio en favor de los pobres es factible, se debe analizar el contexto local cuidadosamente. Herramientas utilizadas para el análisis de economía política, como “Agentes de Cambio” pueden ser útiles. También se puede utilizar herramientas de diagnóstico enfocadas en el nivel organizacional, como las que se utiliza en procesos de cambios administrativos.

Fuentes de información pueden incluir estudios realizados por organizaciones de investigación y laboratorios de ideas, información de entidades de coordinación o entes representativos, así como evaluaciones de rutina realizadas por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU) o el Banco Mundial.

Crterios para seleccionar sistemas de mercado

Se necesita una base para seleccionar sistemas de mercado y priorizar cuál(es) investigar en mayor profundidad, para determinar en dónde intervenir: Esto se aplica tanto si el programa pretende intervenir en un solo mercado o en varios.

Establecer y aplicar criterios de selección hace que la toma de decisiones sea más transparente y ayuda a un diálogo constructivo entre el financiador y el implementador sobre cómo las decisiones han sido realizadas. Esto puede ser útil si el financiador y el implementador determinan estos criterios de manera colaborativa.

Cada sistema de mercado que se considera debe ser evaluado respecto a su potencial relativo para: (a) influir en un gran número de personas; (b) incrementar el desempeño de personas pobres en mercados que están creciendo o su acceso a servicios básicos; (c) estimular cambios sistémicos. Como se anotó anteriormente, estas consideraciones básicas son de igual importancia. Es esencial explorar las oportunidades y la factibilidad al mismo tiempo que se define el grupo meta.

Esta base puede convertirse en una tabla de preguntas mucho más detallada, que puede ser utilizada para evaluar sistemas individuales de mercado o para comparar diferentes sistemas de mercado, utilizando una escala transparente de valoración, como el esquema de “semáforo” (ver Gráfico 4).

Los criterios de selección que se establecen también deben reflejar cualquier otra consideración más amplia que tenga la organización. Por ejemplo, los financiadores generalmente establecen que los programas tengan objetivos transversales como promover la equidad de género, además del objetivo principal (reducir la pobreza por ingresos, por ejemplo). Es útil que estos objetivos transversales sean parte de los criterios de selección. Si se quiere alcanzar estos objetivos, se debe seleccionar sistemas de mercado que tengan potencial de contribuir significativamente a los mismos.

Ejemplo 7. Criterios de selección vinculados a conflicto o estabilidad

Objetivo transversal: probabilidad de crear o exacerbar tensiones socio-económicas. Los criterios pueden incluir:

- ¿Alguno de los “grupos” de personas será excluido de entrar o de tener una participación significativa?
- ¿Crearé el crecimiento beneficios socio-económicos desproporcionados para grupos específicos de personas?
- ¿Crearé o exacerbaré el crecimiento “puntos de presión” (por ejemplo, mayor dependencia de recursos naturales, nodos de transporte, lugares de mercado abarrotados, etc.)?

Objetivo transversal: potencial para promover la estabilidad. Los criterios pueden incluir:

- ¿Existen oportunidades socio-económicas para los desempleados, jóvenes privados de libertad y otros grupos excluidos?
- ¿Existen oportunidades para la cooperación económica y para crear confianza entre estos grupos y los más aventajados (por ejemplo, comercio, producción conjunta, inversión, alianzas de negocios)?
- ¿Existen oportunidades para fortalecer instituciones que proporcionan efectos estabilizadores o para fortalecer la aplicación de la ley?

| | CRITERIOS DE POTENCIAL | SEMÁFORO | | |
|--------------|---|----------|-------|------|
| | | Alto | Medio | Bajo |
| RELEVANCIA | Número de mujeres/hombres pobres con potencial de ser activos en el sistema de mercado | | | |
| | Alcance para que mujeres/hombres pobres mejoren su ingreso o accedan a servicios básicos | | | |
| | Capacidad para abordar la vulnerabilidad y/o desventajas | | | |
| OPORTUNIDAD | Valor económico y/o social del sistema de mercado | | | |
| | Crecimiento previo y proyectado del mercado o acceso a la trayectoria de servicio | | | |
| | Probabilidad de que el crecimiento económico/acceso a servicios sea genuinamente en favor de los pobres | | | |
| | Aparente dinamismo/robustez del sistema de mercado | | | |
| | Perspectivas de atraer inversión del sector público o privado | | | |
| FACTIBILIDAD | Disponibilidad de actores de mercado "impulsores" con influencia | | | |
| | Perspectivas de atraer a más actores o servicios | | | |
| | Economía política propicia (por ejemplo, ausencia de conflictos, barreras para reformas) | | | |
| | Voluntad de los actores de mercado para cambiar sus modelos de negocio/adoptar nuevas prácticas | | | |
| | Probabilidad de distorsión / incapacidad de aplicar principios del desarrollo de sistemas de mercado | | | |

Gráfico 4. Comparación y selección de sistemas de mercado

Ejemplo 8. Criterios de selección vinculados a género

Objetivo transversal: ganancias en el trabajo de mujeres. Los criterios pueden incluir:

- ¿Se puede alcanzar una mayor eficiencia en la producción y/o marketing para permitir que las mujeres obtengan más ingresos con menos trabajo?
- ¿Cuál es el "ahorro" en el tiempo de trabajo y cómo se reasigna (por ejemplo, en las siguientes mejores actividades económicas o en actividades de naturaleza social)?

1.5 "NO COMETA LOS MISMOS ERRORES QUE YO..."

Inicie el diálogo desde el inicio

Estimular el cambio en sistemas de mercado es complejo e impredecible. Hay que revisar la información y los supuestos sobre los cuales se diseñó su programa y sobre los cuales los indicadores y las metas se fundamentan. Si la base de evidencia para estos parece ser poco clara o realista, el financiador y el implementador deben discutir el problema tan pronto como sea posible.

Muy frecuentemente los implementadores, desde el proceso de licitación, aceptan objetivos que son contradictorios y que tienen pocas posibilidades de ser factibles. Por el contrario, hay que asegurarse de hacer una primera evaluación de factibilidad tan pronto como sea posible y hay que tomarse el espacio, en el transcurso del programa, para revisar y ajustar las metas y objetivos, a medida que surja nueva evidencia.

Esté alerta a iniciativas conflictivas

Revise otras iniciativas con objetivos y enfoques conflictivos que operan —o han operado— en el mismo sistema de mercado o en la misma área geográfica de su programa. Será difícil modificar cómo los actores de mercado perciben y responden a un nuevo programa de sistemas de mercado si otros han establecido iniciativas que erosionaron los incentivos de los actores para ajustar su comportamiento e invertir en cambios.

Si nota potenciales conflictos, primero trate de involucrarse con aquellos responsables de las iniciativas en conflicto, para evitar el potencial choque de enfoques. Si no funciona, puede ser necesario cambiar la ubicación geográfica o los sistemas de mercado en los que su programa quiere intervenir.

Construya una adecuada alianza con el gobierno

El desarrollo de sistemas de mercado frecuentemente se relaciona con el gobierno de dos maneras distintas: como un actor del mercado, pero también como un socio para la implementación.

El gobierno es un actor clave en casi todos los sistemas de mercado, ya sea como regulador y generador de política pública o como proveedor de funciones de soporte (por ejemplo, investigación, información, infraestructura, etc.). La naturaleza del involucramiento y/o alianza con el gobierno, como con cualquier otro actor, debe ser definida con base en el análisis y en el rol esperado en el cambio del sistema de mercado. Consecuentemente, no es fácil ni siempre aconsejable que un programa de desarrollo de sistemas de mercado sea cercano o esté dentro del gobierno. Sin embargo, por razones políticas o diplomáticas, la afiliación formal a un socio de gobierno puede ser obligatoria para algunos programas. La afiliación puede ser beneficiosa cuando el propio mandato del socio del gobierno es de naturaleza transversal o de coordinación (por ejemplo, una

agencia nacional de planificación). Un mandato específico para un sector, por otra parte, puede restringir la capacidad del programa para explorar oportunidades de intervención más amplias. Por ejemplo, puede ser problemático que un programa afiliado al Ministerio de Agricultura opere en el sector de servicios financieros que es de competencia del Ministerio de Finanzas, a pesar de que las finanzas sean identificadas como una limitación.

Para construir una alianza apropiada con el gobierno es necesario considerar: (a) la necesidad de mantener la independencia en el análisis y la flexibilidad operacional para trabajar más allá de un mandato restringido de ministerios o departamentos individuales y para acceder y apalancar contactos clave y relaciones en el gobierno y (b) su relación (y credibilidad) con actores clave del mercado no gubernamentales.

DIAGNÓSTICO

¿COMPRENDIÓ LAS CAUSAS DE ORIGEN DEL PROBLEMA?

02

2.1 PRINCIPIOS Y PASOS CLAVE

“Frecuentemente nos preocupamos por los síntomas, mientras que si fuésemos a la causa de origen de los problemas podríamos resolverlos de una vez por todas” Wangari Muta Maathai

“La falta de análisis de las limitaciones frecuentemente se traduce en una lista de deseos de acciones por realizar”
Instituto de Desarrollo Extranjero

Los programas necesitan una adecuada comprensión de cómo funciona el sistema de mercado – diagnosticar cómo y por qué no funciona para los pobres- antes de intervenir en el mismo. El proceso de diagnóstico se inicia con la identificación de las desventajas que los pobres enfrentan en el sistema de mercado (los “síntomas”) e, iterativamente, procede a un análisis detallado que explica la existencia continua de estas desventajas (las “causas de origen”).

Los sistemas de mercado son complejos, por tanto, identificar las causas subyacentes puede ser difícil y requerir tiempo, pero abandonar el proceso de diagnóstico demasiado pronto puede resultar en que el programa intervenga en lugares equivocados: lidiando con los síntomas y no con las causas subyacentes, es decir, “apagando incendios”.

Sin embargo, se debe evitar la “parálisis por el análisis”. El proceso de diagnóstico tiene un propósito práctico. La información recolectada debe determinar con precisión qué es lo que hace que los pobres continúen en desventaja y en dónde se requiere, sobre todo, la intervención. Debería:

- Identificar limitaciones del sistema (causas de origen) que el programa pueda abordar de manera realista.
- Familiarizar a los programas con los incentivos y capacidades de los actores de mercado vinculados a estas limitaciones.
- Generar conocimiento y pistas que puedan ser utilizadas para influenciar a los actores de mercado durante la intervención.
- Proporcionar información que pueda ser utilizada para fines de medición.

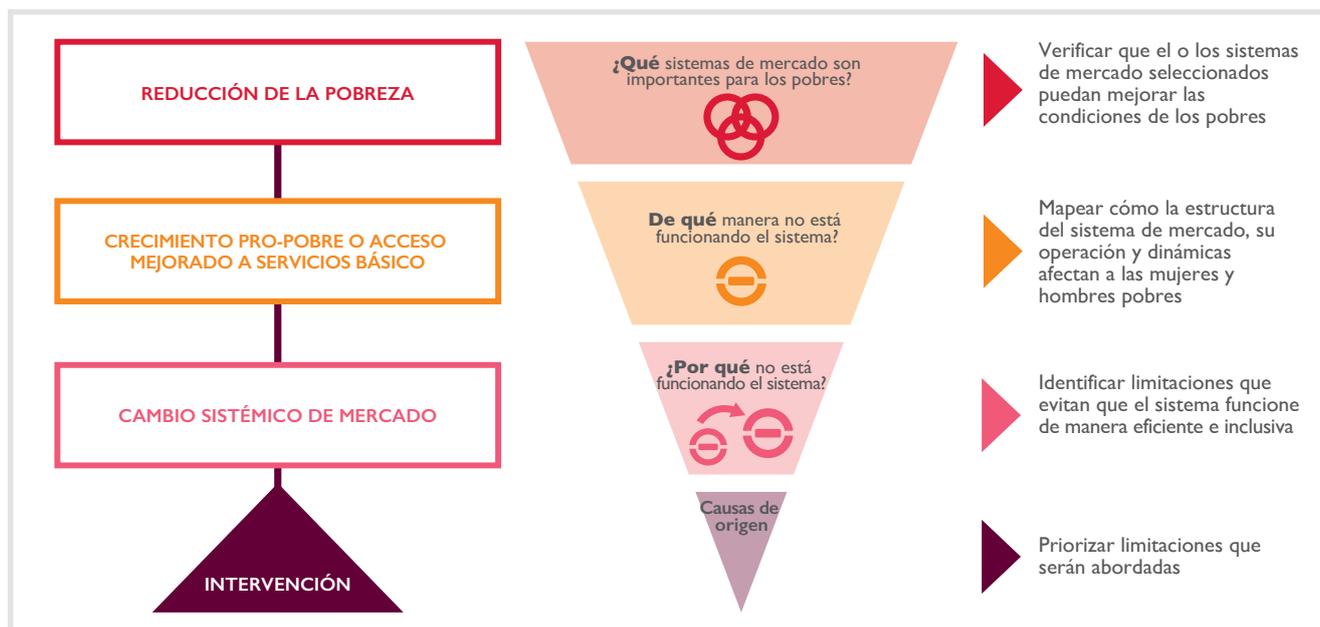


Gráfico 5. El proceso de diagnóstico

Paso 1: Verificar que el o los sistemas de mercado seleccionados para una mayor investigación continúan siendo válidos

Paso 2: Mapear la estructura del sistema de mercado y comprender su operación y dinámicas para cerciorarse de dónde afecta el sistema de manera adversa al grupo meta. Identificar cómo el sistema no está funcionando para las personas pobres.

Paso 3: Identificar limitaciones (causas de origen) que evitan que el sistema de mercado funcione para el grupo meta de manera efectiva. Comprender por qué el sistema no está funcionando para las personas pobres.

Paso 4: Decidir cuáles limitaciones son la prioridad. Determinar el (los) punto(s) en que el programa puede focalizar sus esfuerzos con el mayor efecto.

2.2 PUESTA EN PRÁCTICA

El diagnóstico de mercado no puede ser realizado desde su escritorio: es necesario conversar con las personas pobres y con los actores de mercado.

Es fundamental recolectar información primaria: las investigaciones en internet o las revisiones de literatura casi nunca proporcionan nuevas pistas.

Si se realiza bien, el proceso de diagnóstico que se detalla a continuación deberá evaluar el conocimiento y supuestos existentes, incluso en sistemas que parecen haber sido investigados en profundidad.

Si usted es responsable de comprender un sistema de mercado para ayudar a decidir en dónde su programa enfocará sus intervenciones, deberá seguir los cuatro pasos del proceso de diagnóstico.

Paso 1: Verificar que el o los sistemas de mercado seleccionados para una mayor investigación continúan siendo válidos

Empiece por seleccionar en qué sistema de mercado enfocarse, asegurando que corresponda a los objetivos de su programa. Las **preguntas clave** que tiene que responder son:

¿Es probable que el cambio en el sistema de mercado sea factible?

¿Beneficiará el cambio significativamente a un gran número de personas pobres?

El Capítulo 1 proporciona orientaciones para seleccionar el sistema de mercado utilizando estos criterios:

- Relevancia para un gran número de personas.
- Oportunidad para incrementar el desempeño de los pobres en un mercado creciente o acceso a servicios básicos.
- Factibilidad para estimular cambios en el sistema.

Si usted es un implementador y ha recibido el mandato de que su programa trabaje en un sistema de mercado específico, de todas maneras usted tendrá que examinar la lógica de esta elección para asegurar que: (a) la selección original siga siendo válida y (b) el equipo de su programa comprenda las razones de esta elección. Esta verificación es importante porque:

- Puede haber transcurrido un tiempo considerable entre el análisis del financiador y el inicio efectivo de su programa, haciendo que la información esté desactualizada.
- El análisis del financiador puede haber sido rápido o sin suficientes recursos, basando la selección del mercado en información inadecuada.

Si usted concluye que le ha sido asignado trabajar en un sistema de mercado inadecuado, renegocie con su financiador: Trate de proporcionar evidencia de que los objetivos de reducción de pobreza del financiador tienen mayores probabilidades de ser alcanzados si se realiza una modificación dentro del sistema de mercado o completamente en otro sistema de mercado.

Ejemplo 9. Validar el análisis del sistema de mercado

Debido a retrasos en el programa, la selección del sistema de mercado realizada por el estudio original que definió el alcance del programa en un país africano post-conflicto fue examinada nuevamente. El implementador encontró un incremento sustancial en los niveles de financiamiento y actividades de otras agencias y actores en dos de los cinco sistemas de mercado seleccionados para los años de intervención. Esto llevó a que el programa cambie su selección y priorización de sistemas de mercado.

Si usted está satisfecho con haber seleccionado el sistema de mercado correcto, considérela como el sistema de mercado "principal", es decir, el sistema en donde se encuentra su grupo meta, ya sea como productores, empresarios, trabajadores o consumidores.

Paso 2: Mapear la estructura del sistema de mercado y comprender su operación y dinámicas: cómo no está funcionando el sistema para las personas pobres

Comprendiendo la estructura y las interacciones

Comience por mapear los roles de las mujeres y hombres pobres y la o las transacciones que tienen (o no tienen) con otros actores de mercado, es decir, la "función principal" del sistema de mercado.

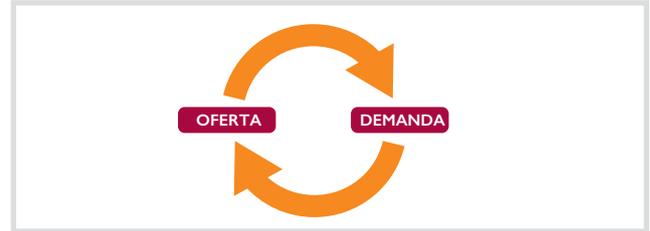


Gráfico 6. Función principal del sistema de mercado

Las personas pobres pueden participar en alguno de los lados de la transacción:

- En el lado de la demanda: como consumidores de bienes o servicios, por ejemplo, jabón, capacitación laboral o servicios prenatales.
- En el lado de la oferta: como trabajadores o productores, por ejemplo, vendiendo su mano de obra o su arroz.
- En algunos casos, los pobres pueden ser tanto productores como consumidores, por ejemplo, pequeños productores de semillas vendiendo a agricultores pobres.

Para comprender la naturaleza de las transacciones, usted requerirá tanto información cuantitativa (es decir, volúmenes y valores) como cualitativa (es decir, calidad y relevancia de las relaciones) de los actores, tanto del lado de la demanda como de la oferta.

Luego tendrá que identificar las funciones del sistema de mercado y las reglas que determinan los términos de las transacciones que involucran a los pobres: "funciones de soporte" y "reglas".

Hacer una representación gráfica del sistema de mercado puede ayudarle, sin embargo, no intente mapear todas las funciones de soporte y reglas. Enfóquese únicamente en aquellas que tengan una relevancia significativa para el desempeño o el acceso del grupo meta, dentro del sistema.

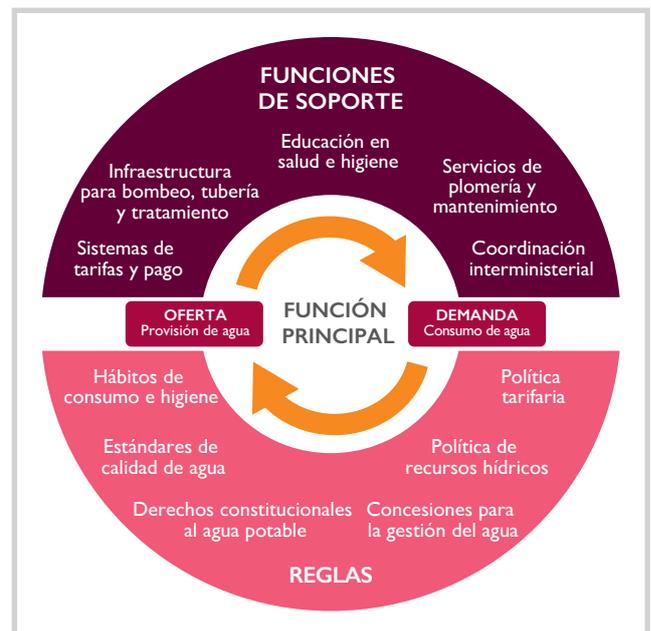


Gráfico 7. Sistema de mercado principal: suministros del sistema de agua potable

El Gráfico 7 representa un sistema de agua potable que consiste en una función principal, funciones de soporte y reglas. Su función principal es la provisión de suministros de agua potable. La efectividad de dicha provisión, sin embargo, depende de un conjunto de funciones de soporte, incluyendo infraestructura de agua, mecanismos de pago, servicios de mantenimiento, coordinación entre varias autoridades, educación y toma de conciencia de los consumidores, etc. La provisión también depende de las reglas prevalecientes, incluyendo la gestión del sector, las regulaciones, los estándares y la legislación, así como factores informales como las prácticas de los consumidores y sus hábitos de higiene.

Las **preguntas clave** para responder cuándo se realiza el mapeo de la estructura del sistema de mercado son:

¿Cuál es el rol del grupo meta en el sistema de mercado?

Identificar cómo las mujeres y hombres pobres participan en la función principal del sistema, como productores, trabajadores o consumidores.

¿Cuál es la naturaleza de la desventaja que enfrentan?

Identificar cómo el desempeño o acceso de las mujeres y hombres pobres puede ser mejorado. Asegúrese de identificar de manera diferenciada las especificidades de género.

¿Qué funciones de soporte y reglas están obstaculizando la función principal?

Comprender qué funciones de soporte o reglas están afectando las transacciones de mujeres y hombres pobres en el sistema de mercado.

¿Quiénes son los actores que desempeñan funciones o un conjunto de reglas relevantes para las transacciones de los pobres?

Identificar a los actores cuyas acciones o falta de acciones afectan a los pobres. Estos actores pueden ser privados, públicos o civiles, de pequeña o gran escala, formales o informales.

¿Cuáles son las relaciones entre los actores clave?

Comprender la naturaleza de las interacciones comerciales y no comerciales entre actores en la función principal del sistema (por ejemplo, escuelas y estudiantes / padres) y entre los actores principales y aquellos que desempeñan funciones de soporte y reglas (por ejemplo, escuelas y asociaciones de padres). Nuevamente, es importante estar alerta a diferencias específicas de género en las relaciones.

¿Existen relaciones “incorporadas” o transacciones escondidas u otras formas de informalidad?

No todas las interacciones son evidentes a primera vista. Por ejemplo, una relación comercial aparentemente pobre entre agricultores y comerciantes de mercancías puede persistir porque el comerciante proporciona beneficios adicionales a los agricultores, como insumos a crédito o transporte al mercado.

Ejemplo 10. Indagando por lo menos obvio

Durante un ejercicio de investigación, un pastor de Asia Central confirmó que él vendía animales únicamente a un comerciante ambulante. Cuando se le preguntó si esto se debía a vínculos personales, precio u otras consideraciones, el pastor respondió que el comerciante operaba cerca del internado en donde estudiaban sus hijas y que él podía, en caso de ser necesario, hacer que sus hijas tomaran créditos del comerciante, a cambio de futuras ventas de animales. El servicio de crédito informal incorporado en sus transacciones de ganado explicaba la naturaleza relativamente fija de su relación comercial y subrayaba la necesidad de desarrollar sistemas financieros alternativos si se buscaba que el comercio de ganado fuera más competitivo.

¿Existen “desviaciones positivas”?

Busque señales de que el desempeño es claramente mejor en algunos actores o dentro de algunas áreas que el caso promedio.

Comprendiendo las dinámicas

No se limite a copiar un mapa de un subsector del internet, que debe tener varias décadas de antigüedad. Comprenda la dinámica del sistema en el que está buscando intervenir. Esto significa comprender si el desempeño de los actores de mercado ha mejorado o empeorado con el transcurso del tiempo o si se ha estancado en un nivel bajo de equilibrio. Esto significa buscar señales de que la situación puede cambiar en el futuro.

Preguntas clave incluyen:

¿Cómo han cambiado las transacciones con el transcurso del tiempo?

Tendencias en términos de valor, volumen, tipo, proveedores, consumidores, niveles de inclusión y naturaleza de las relaciones.

¿Algunos eventos significativos han alterado la forma en que el sistema funciona?

Como nuevos actores de mercado, nueva legislación o regulaciones, innovaciones tecnológicas, etc.

¿Cómo ha cambiado la conducta de actores clave en respuesta a estos eventos?

Por ejemplo, evolución de modelos de negocio, inversiones recientes, expansión geográfica o retirada, nuevos productos o servicios lanzados.

Explorar la dinámica le proporciona unas primeras luces sobre qué tan factible será promover el cambio. Sea realista: evite perder el tiempo en aquellas cosas que es difícil que su programa pueda alterar.

Evaluando el desempeño de los actores de mercado

A medida que usted mapee las funciones de soporte del sistema de mercado, las reglas, los actores y las relaciones, empezará a comprender su comportamiento. La **pregunta clave** es:

¿Cómo está siendo desempeñada la “función A” o la “regla B”?

El desempeño puede ser inadecuado, o los actores involucrados pueden ser los incorrectos, o ciertos roles pueden estar haciendo falta por completo:

- **Inadecuado:** una función o regla puede haber atraído al o a los actores “correctos”, pero puede que éstos no tengan las capacidades o incentivos adecuados para mejorar el desempeño de dicha función. Por ejemplo, a la autoridad de aduanas le puede hacer falta la capacidad o poder de reforzar adecuadamente estándares diseñados para restringir la importación de medicamentos falsificados.
- **Incorrecto:** una función o regla es ineficiente porque el o los actores que la desempeñan son “incorrectos” para ese rol y probablemente no tienen las capacidades o incentivos para desempeñar la función o regla de manera más eficientemente en el futuro. Por ejemplo, los servicios de vacunación de aves de corral pueden estar restringidos a veterinarios calificados que están disponibles en un número demasiado limitado y cuyos servicios son demasiado costosos para responder a la demanda.
- **Ausentes:** una función o regla puede hacer falta porque las capacidades e incentivos no están en marcha o porque no existen, para que un actor o actores los desempeñen. Por ejemplo, los servicios comerciales de medios de comunicación en comunidades rurales normalmente son limitados por una falta de comprensión de las necesidades de las audiencias rurales y de su potencial interés para los anunciantes. Normalmente no existen servicios de investigación de audiencias y como resultado los anunciantes no tienen información sobre la utilización de medios de este grupo meta y no pueden identificar canales y productos relevantes para las comunidades pobres y rurales.

Ejemplo 11. ¿Cómo está funcionando el sistema para los pobres?

Las familias pobres rurales en un país de África del Este no pueden acceder a servicios de agua potable a un precio que ellas puedan pagar debido a la política de tarifas fijas de agua. La política tarifaria no está funcionando adecuadamente para los pobres. Las tarifas establecidas son artificialmente bajas, desalentando a proveedores de servicios de agua a asumir contratos de servicios fuera de áreas urbanas de alta densidad.

El objetivo del **Paso 2** es comprender cómo el sistema no está funcionando actualmente para las personas pobres de manera efectiva, impidiéndoles mejorar su desempeño en mercados crecientes o acceder a los servicios básicos que requieren.

Sin embargo, aún estamos describiendo los síntomas del problema en esta fase. En el Ejemplo 11, la política tarifaria no funciona para los pobres, a pesar de las buenas intenciones. ¿Por qué? Porque se necesita identificar las limitaciones en el sistema que son el origen del problema.

Paso 3: Identificar las limitaciones sistémicas: por qué el sistema no está funcionando para las personas pobres

El siguiente paso es encontrar por qué funciones clave de soporte y reglas tienen un bajo desempeño, es decir, las causas de origen de las limitaciones del sistema de mercado. Son estas limitaciones las que las intervenciones de su programa buscan abordar:

Las **preguntas clave** son:

¿Por qué existen funciones clave y reglas con bajo desempeño?

¿Por qué no han emergido de manera autónoma dentro del sistema soluciones o alternativas más inclusivas o en favor de los pobres?

Para responder a estas preguntas, usted necesita investigar cómo los incentivos y capacidades de los actores del mercado causan que las funciones críticas o las reglas tengan un bajo desempeño. Comprender esto explicará por qué estas funciones y reglas son inadecuadas, incorrectas o ausentes.

Cuando se rastrea los problemas en el sistema de mercado principal (aquel en el que está el grupo meta) hacia sus orígenes, normalmente se llega a las capacidades e incentivos de los actores en otro sistema de mercado "de soporte".

Investigando sistemas de mercado de soporte

Cuando se necesita analizar funciones de soporte y reglas de bajo desempeño, es útil tratarlas como sistemas separados del mercado principal y realizar un proceso de diagnóstico más detallado sobre su bajo desempeño (ver Gráfico 8).

Identifique quién "ofrece" y quién "demanda" cada una de las funciones de soporte o reglas con bajo desempeño en el sistema de mercado principal.

Luego repita el **Paso 2** para cada una de estas nuevas transacciones de "demanda-oferta", mapeando la estructura, las operaciones y las dinámicas. Esto le ayudará a comprender los incentivos y capacidades de actores clave que mantienen el status quo o que están bloqueando el surgimiento de soluciones alternativas.

Ejemplo 12. Evaluando incentivos para proporcionar mejores servicios

Las tarifas para los servicios de agua en áreas rurales en un país de África del Este (ver Ejemplo 11) son establecidas por comités regionales de agua (el "oferente" de la tarifa) que fijan un precio de punto de venta por litro de agua que los contratistas (el "tomador" de la tarifa) debe cumplir. Esto ha resultado en que la provisión de servicios de agua en ámbitos rurales resulte poco atractiva comercialmente para potenciales contratistas, limitando la disponibilidad del servicio únicamente a áreas urbanas. La práctica de fijación de la tarifa y la economía política de su entorno no ha cambiado. No existen consultas a partes interesadas o procesos de incidencia de la industria. Las investigaciones independientes o internas no logran proporcionar evidencia apropiada que informe el establecimiento de políticas y procedimientos para establecimiento de las tarifas.

Comprendiendo los incentivos

Los incentivos dirigen el comportamiento. Los programas normalmente los ignoran, pero en un enfoque de desarrollo de sistemas de mercado se debe considerar los incentivos de manera muy seria.

Los incentivos operan a varios niveles: para y entre individuos y dentro y entre grupos u organizaciones. Están determinados por actitudes hacia el riesgo y la recompensa (por ejemplo, perder o ganar dinero, estatus, reputación, oportunidad, activos o recursos).

Los incentivos pueden ser:

- Orientados a lo material: basados en el deseo de obtener algo o no perderlo, por ejemplo, comida, dinero, participación en el mercado, propiedades o libertad.
- Orientados a lo social: basados en la necesidad de pertenecer a o no ser rechazados por un colectivo más amplio, por ejemplo, ser aceptado en un grupo de pares con los mismos valores.
- Orientados al propósito: basados en una búsqueda de alcanzar una meta, que puede ser individual, por ejemplo, convertirse en un líder de una comunidad o correr una maratón, o colectiva, por ejemplo, apoyar una causa política.

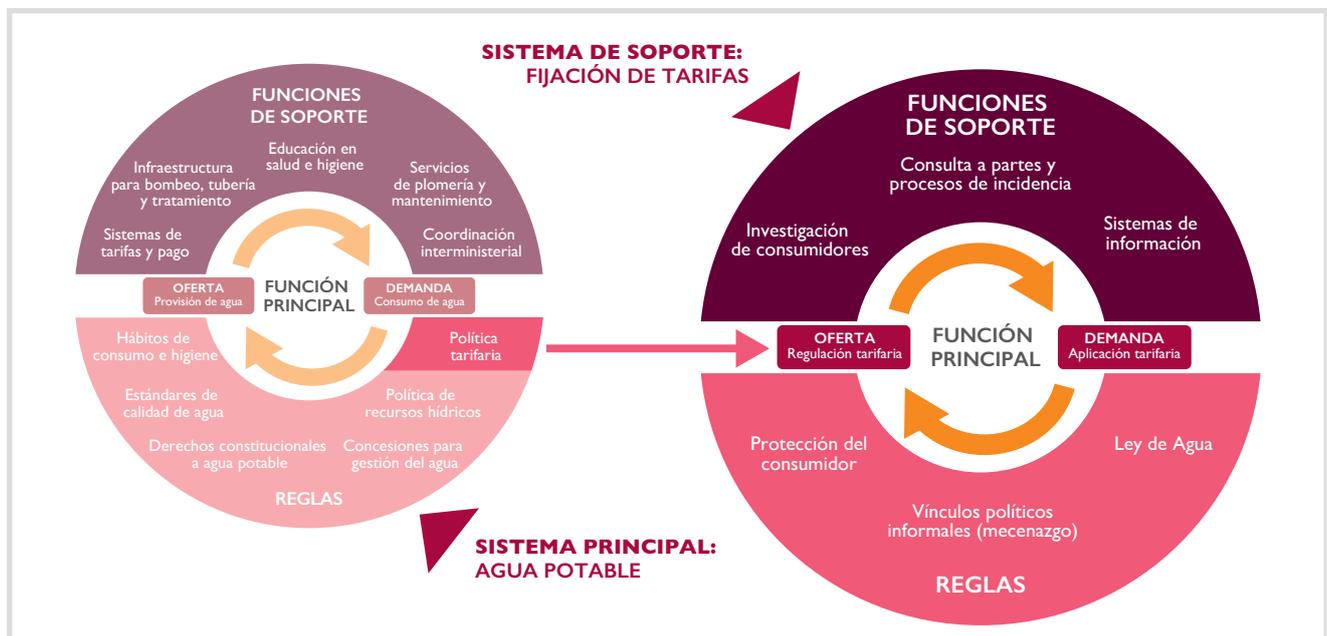


Gráfico 8. Sistemas de mercado de soporte

Usted requerirá comprender las motivaciones para comportamientos específicos y orientarse a reforzar incentivos positivos en apoyo al cambio. Encuentre maneras de enfrentar los incentivos negativos, como el miedo, intereses creados o costumbres que generan resistencia al cambio.

El reto es que los incentivos no son siempre obvios y casi nunca están escritos en documentos. Se requiere, por tanto, una investigación inteligente. Se necesita realizar una verificación cruzada o una "triangulación" de lo que las personas dicen con sus acciones y con información de otras fuentes (por ejemplo, empleados, antiguos empleados, competidores, sub contratistas y otros observadores con información, como por ejemplo analistas de los medios de comunicación).

Comprendiendo las capacidades

Comprender las capacidades de los actores de mercado significa evaluar su capacidad de desempeñar funciones relevantes en los sistemas de mercado. La capacidad puede ser vista a diferentes niveles: individuos, grupos y organizaciones.

Las capacidades pueden ser:

- **Técnicas:** el conocimiento y habilidades para ejecutar acciones a un estándar requerido.
- **Financieras:** el dinero para ejecutar acciones.
- **Físicas:** las estructuras, activos, recursos humanos, alcance (base de consumidores, sistema de distribución) para ejecutar acciones.
- **Estratégicas:** visión, gobernanza y redes para desempeñar roles apropiados en el sistema.
- **Personales o culturales:** ética, actitudes y liderazgo para generar un desempeño efectivo.

Los programas tienden a considerar la capacidad en términos superficiales, sobreestimando la capacidad de los actores para desempeñar una función. Sea cuidadoso al evaluar la capacidad de manera realista: busque evidencia tangible de la misma (o de su ausencia).

Analizar las condiciones que resultan en un desempeño superior al promedio (desviaciones positivas) puede ayudar a los programas a identificar las causas de origen del bajo desempeño. ¿Tienen los desviados positivos incentivos o capacidades más fuertes que el "promedio"? Si es así, ¿Por qué estos incentivos o capacidades no están difundidos más ampliamente?

La meta del **Paso 3** es definir de manera muy precisa las causas de origen –las limitaciones sistémicas– que afectan a su grupo meta. Esto no debería resultar en una larga lista de todos los aspectos que afectan el sistema.

Es importante que los programas establezcan y acuerden una comprensión común sobre: (a) relaciones de causa y efecto y (b) cuando se ha encontrado la verdadera causa de "origen". Esto se

logra de mejor manera a través de procesos bien manejados de discusión en equipo y de construcción de consensos.

El **Paso 3** también proporciona a los programas información invaluable sobre el estado actual de los sistemas de mercado en términos de sus funciones clave, actores e interacciones. Esto proporciona a los programas una línea de base contra la cual se puede medir el cambio (ver Capítulo 5).

Paso 4: Decidir qué causas de origen son prioritarias

Los programas tienen tiempo y recursos limitados a su disposición. No se puede arreglar todo, así que es necesario priorizar. Para priorizar qué causas de origen abordar, responda las siguientes **preguntas clave**:

¿Cuál es la oportunidad para el cambio?

La causa de origen de casi todas – o de todas – las limitaciones sistémicas puede estar atrincherada en el status quo. El cambio requiere una innovación "disruptiva" para modificar o transformar el status quo y desencadenar el surgimiento y adopción de nuevas prácticas o comportamiento. Evalúe las oportunidades relativas para promover innovaciones disruptivas.

¿Es definitivamente una causa de bajo desempeño del sistema en general?

No se debería proporcionar soluciones directas a problemas de sólo un individuo. Se requiere fortalecer los sistemas para que proporcionen soluciones a un problema común enfrentado por muchos individuos u organizaciones.

¿Es factible de abordar?

Con base en la primera valoración realizada en el Capítulo 1, juzgue si puede lograr un cambio significativo en el transcurso de la duración de su programa. Esto depende frecuentemente de la presencia de "bloqueos" o "impulsores" de cambio, así como de la capacidad de su programa.

¿Cuál es la limitación más importante?

Compare el impacto potencial en el grupo meta de abordar las diferentes causas de origen identificadas. El Capítulo 5 proporciona orientaciones para proyectar resultados.

¿Es importante el orden?

Determine si existe una interdependencia entre las limitaciones: si una limitación sistémica necesita ser abordada antes de otra.

Priorizar es importante. Los programas deben lograr un balance entre lo que es factible y en donde las mejoras y los impactos pueden ser mayores (ver Gráfico 9). Mientras más lejos trabaje del mercado principal la intervención se vuelve más complicada y lenta, e incluso política. Sin embargo, frecuentemente, es en este punto en donde se obtienen las mayores recompensas de la intervención.

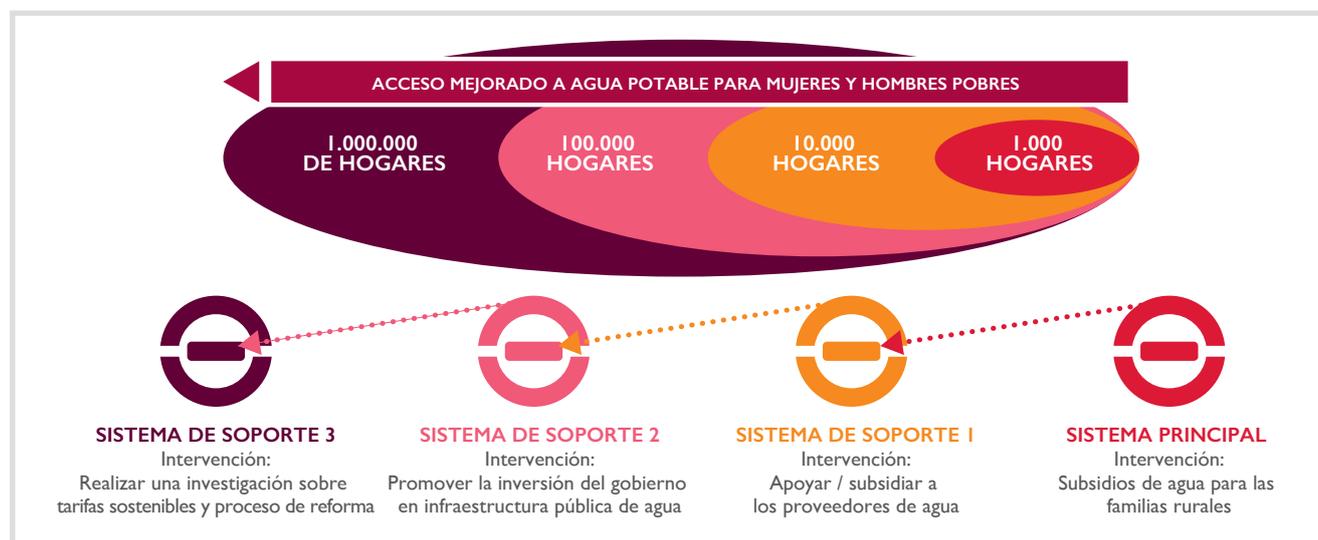


Gráfico 9. Decidiendo en dónde enfocarse

En este punto, usted debería tener un entendimiento suficiente sobre qué necesita cambiar, pero aún no le será posible articular su visión sobre cómo los sistemas de mercado principal y de soporte y los actores dentro de ellos deberían operar en el futuro. Ese es el énfasis del Capítulo 3.

La investigación acción es parte del proceso de diagnóstico

El proceso de diagnóstico es enredado, no es completamente lineal. Nunca se dispondrá de conocimiento perfecto. Se requerirá un poco de prueba y error para identificar las limitaciones sistémicas. Normalmente se requiere de intervenciones piloto para probar una “hipótesis” claramente definida (ver Capítulo 4).

Esto lo puede llevar a trabajar con un solo socio para validar lo que ha encontrado como causa de origen y la posibilidad de abordarla.

Estos “experimentos”, en donde las soluciones y los conceptos pueden ser probados, pueden ayudarle a calibrar el compromiso de los actores de mercado y a generar evidencia para influenciar a otros actores posteriormente.

Cuando decida cómo y con quién experimentar, verifique que sus acciones no distorsionarán el sistema de manera accidental, desincentivando o desplazando a otros actores.

El diagnóstico proporciona la base para la medición

La información recolectada durante el proceso de diagnóstico proporciona un “punto de partida” contra el cual se puede evaluar la efectividad de las siguientes intervenciones y medir el progreso de su programa.

El proceso de diagnóstico genera una información de línea de base invaluable en su marco estratégico: el perfil de pobreza de su grupo meta, su nivel de desempeño o acceso dentro del sistema de mercado, limitaciones específicas en el sistema y el nivel de desempeño de actores clave del mercado, incluyendo su comportamiento, capacidades e incentivos. Usted puede medir los efectos de sus intervenciones en todas estas variables. En

términos sencillos, usted “diagnostica hacia abajo” y luego “mide hacia arriba” en su marco estratégico (ver Capítulo 5).

Puntos clave e implicaciones prácticas. Vinculando el proceso de diagnóstico con líneas de base

Muchos programas desarrollan estudios de línea de base exhaustivos (y costosos) para fines de medición, sólo para concluir que la información que han recolectado no necesariamente se relaciona con la intervención que terminan implementando. Erróneamente, separan su línea de base de su teoría de cambio y de su proceso de diagnóstico.

2.3 HERRAMIENTAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

El proceso de diagnóstico consiste en obtener la información requerida para tomar decisiones de manera informada y acotar las opciones. No hay una única herramienta para diagnosticar las limitaciones sistémicas.

A medida que se gana claridad respecto a la información que requiere, se puede hacer elecciones pragmáticas sobre dónde obtener información, qué herramientas utilizar y quién debe hacer qué.

El proceso de diagnóstico aquí descrito le guía para incrementar su conocimiento sobre la forma en que los sistemas de mercado funcionan, a través de la recolección de información, el análisis y, en algunos casos, la acción. En este proceso, diferentes herramientas pueden ser utilizadas para generar información, análisis y el conocimiento requerido (ver Gráfico 10).

La forma en que se elige recolectar la información también puede ayudar a construir consenso o a inducir una mayor voluntad de actuar en los actores de mercado. Por ejemplo, explorar opciones para abordar una limitación identificada con diferentes actores de mercado puede llevar a un mayor reconocimiento de la necesidad de una solución y a una mejor comprensión de las perspectivas de otros actores de mercado de quienes depende lograr una solución duradera.

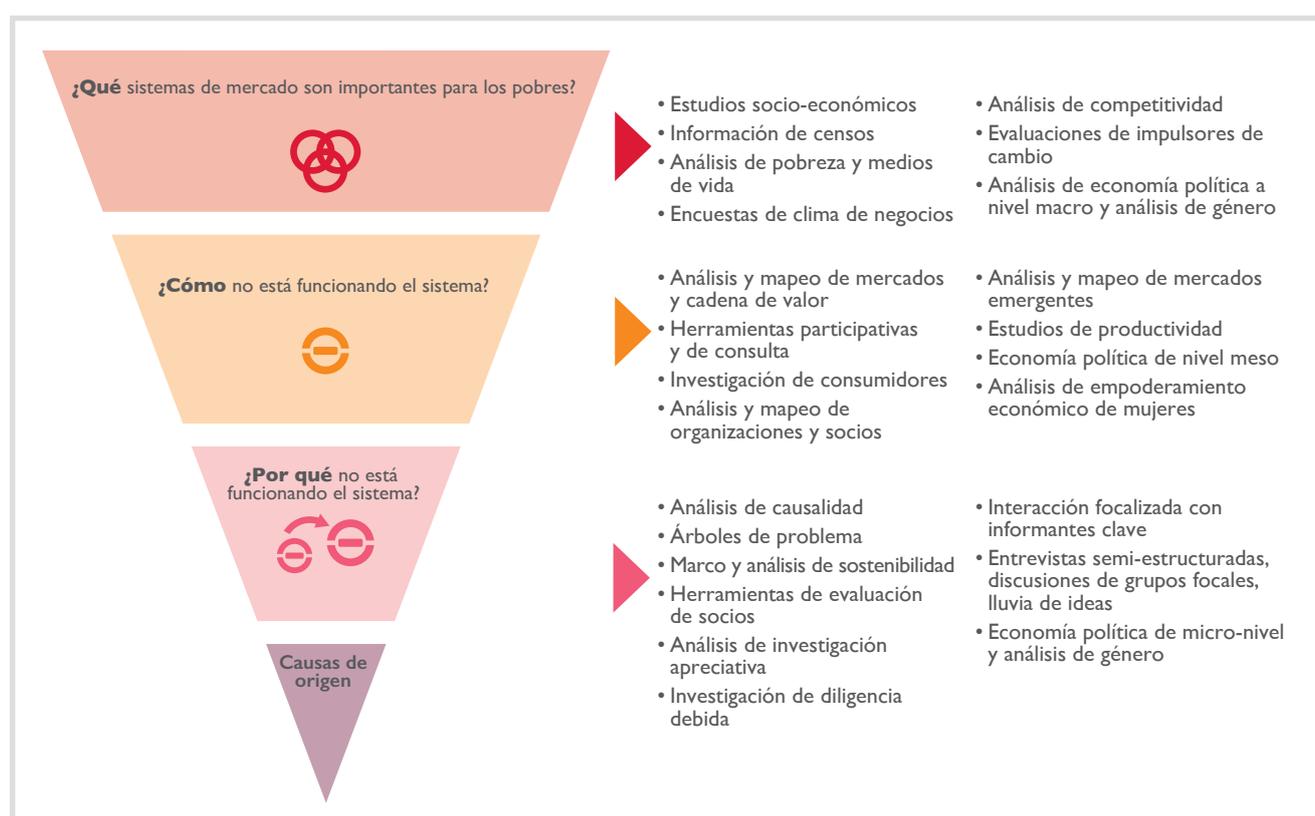


Gráfico 10. Herramientas y fuentes de información

La triangulación siempre debe ser un principio orientador en todo el proceso: utilizar más de una herramienta o fuente de información para reconfirmar dos o tres veces los hallazgos.

La meta es realizar una evaluación desde múltiples perspectivas, probar supuestos y mostrar los sesgos naturales de cada herramienta o fuente, para generar una visión balanceada.

Ejemplo 13. Triangulación de la información y verificación

Al investigar la utilización reciente de los servicios de inseminación artificial (IA) en ganado en el Cáucaso, un programa complementó la información sobre ventas de los proveedores de estos servicios con visitas a las familias rurales en áreas en donde se conocía que los proveedores operaban, con la finalidad de validar la información de los proveedores de estos servicios.

Algunas consideraciones para elegir qué herramientas utilizar

Algunas herramientas son adecuadas para ciertos contextos, tiempos, presupuesto y habilidades del equipo disponibles en el programa:

- *Enfoque geográfico, político y en administración pública:* en situaciones en las que actores clave definen ellos mismos sus límites geo-políticos o mandatos (por ejemplo, un distrito o una provincia), las herramientas de evaluación participativas o basadas en consultas con socios son adecuadas para la recolección de información. Son menos útiles en situaciones en donde los actores clave operan cruzando las fronteras (por ejemplo, en una cadena de valor).
- *Densidad de la población:* ciertos tipos de herramientas, como las encuestas formales son más fáciles y más baratas de desarrollar en lugares en donde la densidad de la población es muy alta. En áreas más remotas, los costos de alcanzar niveles más apropiados de cobertura pueden ser prohibitivos.
- *Naturaleza de los actores:* es importante pensar en qué tipo de herramienta funciona mejor para diferentes tipos de actores de mercado. Los métodos de evaluación más formales que requieren de “interrogación directa”, como las encuestas de gran escala, pueden ser intimidantes para empresas pequeñas o informales y para grupos marginalizados, que normalmente tienen temor de que estos instrumentos constituyan una forma de escrutinio por parte de las autoridades. Consideraciones de género y culturales también pueden influenciar los tipos de herramienta o método que se escoja utilizar.

La informalidad presenta un reto para contar con una muestra precisa y para la identificación de potenciales encuestados. Por definición, estos grupos rara vez están incluidos en registros formales públicos.

Los actores del sector público normalmente no tienen inconveniente con la apertura y tiempo requeridos para las discusiones participativas. Los actores comerciales únicamente tienden a involucrarse en tales métodos (por ejemplo, en grupos focales) cuando ven valor en hacerlo. También tienen precaución de compartir información que consideran confidencial con grandes grupos de participantes.

Ejemplo 14. Comprender y cuantificar lo informal

El creciente número de escuelas privadas de bajo costo en países de ingresos medios y bajos en gran parte no se encuentra registrado y opera con el continuo temor de que las autoridades los acosen y clausuren sus actividades. Consecuentemente, los investigadores que querían mapear la incidencia, crecimiento y resultados educativos de tales escuelas no pudieron apoyarse ni en estadísticas del gobierno (que normalmente no las incluyen) ni en perspectivas gubernamentales (que frecuentemente están sesgadas y son hostiles). Desde el punto de vista de los dueños de las empresas, es mejor mantenerse ocultos para evitar regulaciones punitivas, solicitudes de soborno y desaprobación oficial.

Dado este contexto, encontrar y comprender cómo estas escuelas informales funcionan requería investigación relativamente intensiva y extensiva en campo. Los investigadores tuvieron que ir calle por calle, acercándose a los profesores o a los dueños de las escuelas de manera directa, preguntándole a los padres de barrios de bajos ingresos en donde enviaban a los niños a estas escuelas. Una vez “dentro” del sistema informal, fue posible conocer y que se involucraran otros actores (asociaciones de escuelas, grupos comunitarios, proveedores de las escuelas).

- *Naturaleza de la actividad:* algunas herramientas son más adecuadas para evaluar ciertos tipos de actividad. Por ejemplo, el análisis de cadenas de valor es más fácil de aplicar en los sectores en donde existen etapas claras de producción o transformación. Es más difícil mapear sectores que son menos lineales o que por naturaleza se transforman, como las industrias de servicios.

Las herramientas para evaluar condiciones regulatorias son adecuadas para políticas o regulaciones, pero menos útiles para explorar normas no reglamentarias o informales. El análisis de cadena de valor tiende a no evaluar la operación de funciones de soporte y reglas.

Lo que realmente importa para diseñar e implementar intervenciones efectivas es contar con conocimiento preciso y actualizado del sistema de mercado en cuestión, sin importar cómo se ha obtenido. Las herramientas son importantes, pero la experiencia muestra que la habilidad más grande que todos los facilitadores deben tener es la curiosidad: continuamente preguntarse “cómo” y “por qué”.

2.4 “NO COMETA LOS MISMOS ERRORES QUE YO...”

Haga su tarea, pero mantenga la mente abierta

Cuando entreviste a actores del mercado asegúrese de estar preparado. Revise información sobre ellos. Pregunte a otros informantes. Mejore su conocimiento sobre el mercado utilizando información secundaria. Utilice esta información para iniciar la conversación. Si está mal preparado para las reuniones les hará perder tiempo y dañará su credibilidad, a veces de manera irreversible.

Antes de una visita, asegúrese de tener claridad acerca de lo que espera obtener de la intervención. Prepare una lista de preguntas semi-estructuradas y posibles preguntas de seguimiento. No es esencial ceñirse al plan, pero tenerlo a mano ayuda a enfocarse en los temas que tienen que ser cubiertos.

Trate de empezar cualquier interacción con información que usted disponga para ofrecer. Esto hace que la interacción parezca más un diálogo y menos un interrogatorio. Idealmente, el actor de mercado debería sentir que él también está obteniendo algo a partir de la interacción.

Prepárese para escuchar, aprender y desafiar sus supuestos. Sin importar cuán experto usted sea, no lo sabe todo: siempre hay algo nuevo que descubrir.

Subcontratar es riesgoso

La información y el conocimiento son formas poderosas de cambiar las percepciones o el comportamiento de los actores de mercado. Frecuentemente son más efectivos que el apoyo financiero.

Cuando se subcontrata las actividades de diagnóstico, frecuentemente se pierde de vista detalles importante (normalmente sólo se recibe un resumen) y se corre el riesgo de nunca comprender apropiadamente el sistema en el que se está trabajando.

Cuando se realiza el proceso de diagnóstico internamente, se evita este riesgo. También se establece relaciones con actores de mercado y se puede identificar oportunidades de colaboración antes de que la intervención inicie.

Especialistas externos o fuentes de información secundarias pueden proporcionar experiencia técnica importante que brinde información para la toma de decisiones. El proceso de diagnóstico siempre debe incluir fuentes primarias y debe ser conducido por el equipo de programa. Es vital, por tanto, que el equipo de programa incluya personas con una actitud inquisitiva y con capacidad analítica (ver Capítulo 6).

Evite la parálisis por el análisis

El proceso de diagnóstico no es un proceso fijo y secuencial, sino una forma de filtrar necesidades de información (“¿qué información realmente necesito conocer?”), de completar brechas de conocimiento (“¿de dónde la puedo obtener?”) y de interpretar información (“¿qué me está diciendo la información?”) para guiar su estrategia y la acción.

Su comprensión sobre cómo los sistemas funcionan y cómo los actores piensan y actúan en diferentes escenarios nunca es perfecta. Pretender realizar un análisis exhaustivo suele resultar en programas que se dejan llevar, que generan mucha información con valor práctico limitado, con mucho tiempo y recursos invertidos. Es importante enfocarse en cómo el diagnóstico puede informar las potenciales intervenciones.

No se detenga demasiado temprano... sea curioso

La parálisis por análisis es un error común, pero de la misma manera lo es para el diagnóstico demasiado pronto. No detenga su diagnóstico “porque falta X...” o “porque no se puede pagar Y...” o “porque Z es muy riesgoso...”. Necesita preguntarse por qué el acceso, costos o riesgos son problemas y por qué los actores del mercado no han resuelto estos problemas por sí mismos.

En el caso de servicios básicos de mercado, el análisis frecuentemente se centra en la llamada “asequibilidad”. Pero ¿son los servicios de mercado realmente no asequibles para los pobres? Frecuentemente las soluciones que la gente pobre crea para sí misma (por ejemplo, el acceso al servicio de agua o de energía) puede resultar en mayores costos unitarios (por una menor calidad de servicio) que aquellos que reciben las personas con mejores condiciones económicas que acceden a los servicios generales.

Si el análisis concluye que los servicios son genuinamente inasequibles, entonces es importante continuar preguntándose “por qué”: ¿por qué continúa siendo así? ¿Por qué los proveedores no han liderado medios más eficaces para proporcionar servicios? ¿Qué costos pueden ser reducidos, compartidos, pagados o financiados de alguna manera? ¿Por qué otros actores, como los proveedores financieros, no responden con una “oferta” (por ejemplo, productos crediticios específicos para el contexto)?

Sea precavido con los supuestos que realiza

Examinar funciones y reglas significa examinar los actores que las realizan y pagan por ellas. No asuma que un solo tipo de actor puede financiar o desempeñar una función o rol particular.

Un error común es ir directo a lo obvio sin cuestionarse. Lo importante es preguntarse sobre la “función” antes de decidir sobre la “forma”. Por ejemplo, una organización puede tener un título oficial o un mandato que establece que es un ente coordinador. Pero en realidad la coordinación está siendo desempeñada de manera informal, quizás mediante un grupo de servidores civiles con experiencia y figuras industriales, o a través de un intermediario comercial.

Ponga atención a quién realmente realiza o paga por qué en el sistema. Triangule sus hallazgos usando dos o más herramientas o fuentes de información para verificarlos. Los servicios de extensión agrícola, por ejemplo, nunca son la única fuente de información para los agricultores; explore la presencia de proveedores alternativos como vendedores de insumos al por menor; comerciantes, agricultores líderes, vecinos, la radio local o la televisión.

Los programas frecuentemente realizan suposiciones mal fundamentadas sobre los incentivos y capacidades de los actores. En realidad, casi nunca éstos son claros. Ponga a prueba las posiciones “obvias” y el conocimiento recibido. Los negocios privados, por ejemplo, siempre se consideran como entidades que están orientadas al corto plazo y que buscan maximizar las ganancias y, sin embargo, muchas están interesadas en expandir su presencia en nuevas áreas en la medida en que sus costos se recuperen en el mediano o largo plazo. Otros están preparados para buscar opciones de bajo riesgo y bajo rendimiento, especialmente cuando el fracaso o la culpa individual son grandes.

El diagnóstico no es una tarea de una única vez

Hay una tendencia a ver el análisis como algo que se realiza solamente al inicio de un programa. Se requiere información actualizada durante toda la vida del programa para orientar las acciones. La retroalimentación rápida permite adaptar las intervenciones y evitar errores graves.

También podría ser necesario empezar nuevas intervenciones, por ejemplo, cuando nuevas oportunidades emerjan, cuando las intervenciones fallen o cuando los financiadores realicen nuevas demandas. Nuevas intervenciones (o sistemas de mercado completos) requieren un diagnóstico fresco. Asegúrese de contar con esa provisión durante la planificación del programa, así como durante la elaboración del presupuesto, de manera que se pueda contar con procesos de diagnóstico durante todo el período de la intervención.

No confíe en una sola herramienta o fuente de información

El proceso de diagnóstico es iterativo. Para responder a las preguntas propuestas en los pasos que fueron señalados anteriormente, usted tendrá que usar varias herramientas y fuentes de información.

El enfoque de desarrollo de sistemas de mercado no imposibilita el uso de ninguna herramienta o fuente. Su uso depende de factores como el tipo de mercado, la población, la accesibilidad, los recursos, el tiempo, la seguridad de viajar y la disponibilidad de fuentes secundarias.

La clave es reconocer que basarse en una sola herramienta o fuente de información es riesgoso: puede proporcionar una perspectiva sesgada y poco confiable. De manera similar; si contrata un especialista técnico para identificar limitaciones, encontrará que esta persona identificará limitaciones (o soluciones) muy cercanas a su área de experiencia o a las herramientas con las que se siente más cómoda. Triangule y siga triangulando.

3.1 PRINCIPIOS Y PASOS CLAVE

“Cualquier desarrollo que no es sostenible no es desarrollo” Dr. Manmohan Singh

“Las personas responden a incentivos. El resto es complementario” Steven Landsburg

La sostenibilidad es fundamental en el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado. La sostenibilidad se define como la capacidad de un sistema de mercado de continuar adaptándose y proporcionando los medios para que las mujeres y hombres puedan continuar recibiendo beneficios sociales y económicos, más allá del período de intervención.

El proceso de diagnóstico ha identificado qué no está funcionando en el sistema de mercado y por qué no está trabajando. Los programas deben mirar hacia adelante y pensar cómo el sistema podría funcionar mejor en el futuro.

Los programas deben planificar su salida antes de intervenir. Esto significa desarrollar una visión clara y realista de cómo el sistema de mercado principal y los sistemas de soporte en los que el programa interviene continuarán funcionando de manera efectiva para las mujeres y hombres pobres una vez que la intervención en el sistema haya finalizado.

Los sistemas de mercado en funcionamiento nunca son estáticos: tienen dentro de sí la capacidad y los incentivos para ser dinámicos y para responder a los cambios. Determinar cómo este dinamismo y capacidad de responder ocurrirá en el futuro sin necesidad de nuevas intervenciones es fundamental para tomarse la sostenibilidad en serio.

Esto se realiza definiendo las capacidades del sistema de mercado en detalle, identificando: (a) funciones de mercado que necesitan trabajar de manera más eficiente e inclusiva para que el sistema beneficie a mujeres y hombres pobres y (b) actores específicos de mercado que tienen la capacidad e incentivos necesarios para desarrollar esas funciones más eficientemente. En términos simples, esto implica responder dos conjuntos de preguntas:

- ¿Quién “hace” qué actualmente y quién lo va a hacer en el futuro?
- ¿Quién “paga” por qué actualmente y quién va a pagar por qué en el futuro?

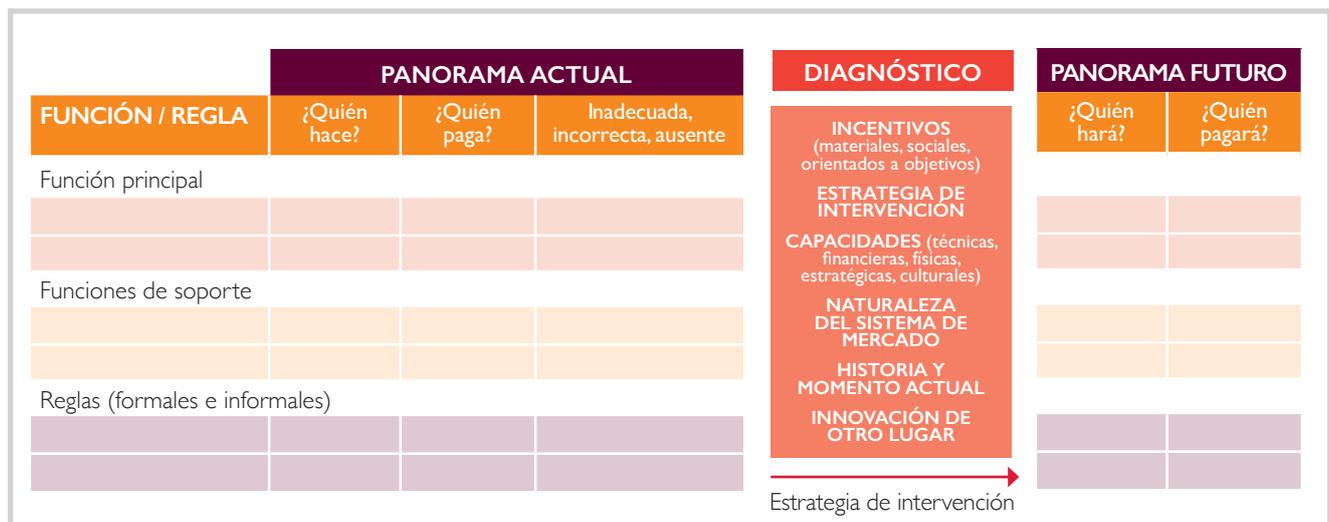


Gráfico 11. Marco de análisis de sostenibilidad

Tomarse en serio la sostenibilidad impone disciplina en la estrategia del programa y en las intervenciones. Sin una clara imagen de lo que el programa quiere dejar, existe un riesgo de que las acciones del programa distorsionen los sistemas en lugar de que los desarrollen. Desarrollar una visión creíble de cómo los sistemas de mercado pueden continuar funcionando en el futuro implica cuatro pasos:

- Paso 1:** **Haga un inventario del panorama actual.** Revise su comprensión sobre cómo el sistema de mercado funciona actualmente, en términos de quién hace qué, paga por qué y sus capacidades e incentivos.
- Paso 2:** **Desarrolle un panorama realista de cómo el sistema va a funcionar luego de la intervención, es decir, el panorama futuro.** Defina qué actores desempeñarán o pagarán por qué funciones, para asegurar que el sistema funcione mejor para el grupo meta.
- Paso 3:** **Decida el enfoque principal de la intervención del programa que se requiere para generar esa visión.** Especifique el apoyo requerido para fortalecer los incentivos y las capacidades de los actores de mercado para asumir nuevos o mejorados roles.
- Paso 4:** **Elabore un marco estratégico más detallado para el sistema de mercado.** Construya una lógica causal vinculando las intervenciones en el sistema con beneficios generados para el grupo meta a partir del crecimiento económico o del acceso a servicios básicos, o para la reducción de la pobreza.

3.2 PUESTA EN PRÁCTICA

Paso 1: Hacer un inventario del panorama actual

Para establecer un panorama realista del futuro, es decir, a dónde se quiere llegar, primero hay que comprender el panorama actual del sistema de mercado, es decir, en dónde estamos en este momento.

El Capítulo 2 describe cómo delimitar su enfoque del sistema de mercado principal (en el que se encuentra su grupo meta) a los sistemas de mercado de soporte, para identificar las funciones y reglas que generan desventajas para el grupo meta.

Para comprender cómo un sistema de mercado principal o de soporte funciona actualmente, considere su función principal y cada función de soporte o regla con bajo desempeño y responda a las siguientes **preguntas clave**:

¿Quién hace (qué actor está desempeñando qué función o estableciendo qué regla)?

¿Quién paga (qué actor está financiando qué función o qué regla)?

Utilizar el marco de análisis de sostenibilidad – panorama actual (Gráfico 12) puede ser útil para responder a estas preguntas.

| FUNCIÓN / REGLA | PANORAMA ACTUAL | | |
|--------------------------------|-----------------|--------------|---------------------------------|
| | ¿Quién hace? | ¿Quién paga? | Inadecuada, incorrecta, ausente |
| Función principal | | | |
| | | | |
| | | | |
| Funciones de soporte | | | |
| | | | |
| | | | |
| Reglas (formales e informales) | | | |
| | | | |
| | | | |

Gráfico 12. Marco de análisis de sostenibilidad – Panorama actual

El marco le ayuda a documentar, en primer lugar, quién realiza y paga por las funciones principales en un sistema de mercado de soporte y, en segundo lugar, cómo esto se alinea a quién realiza y paga por las funciones de soporte y las reglas identificadas como problemáticas en el diagnóstico.

Utilizar el marco garantiza que el panorama de futuro de su programa tenga información suficiente mediante los hallazgos de su diagnóstico de mercado.

Note que en esta etapa, “quién” será el tipo de actor de mercado (por ejemplo, proveedores de insumos o escuelas de bajo costo) más que un actor en específico (por ejemplo, Compañía de Fertilizantes Acme o Escuela Días Felices).

Puede incluir agencias de desarrollo en el panorama actual para contar con una reflexión precisa de quién está haciendo y pagando en el sistema actualmente y por qué.

Paso 2: Desarrolle un panorama realista de cómo funcionará el sistema después de la intervención: el panorama futuro

Para establecer un panorama futuro en el que el sistema de mercado funcione de manera más eficiente e inclusiva se necesita pensar qué actores de mercado son más idóneos para desempeñar qué funciones. Tome en cuenta la disposición (incentivos) y capacidad de los actores de mercado de cambiar:

Las **preguntas clave** ahora son:

¿Quién hará en el futuro (qué actor desempeñará qué función o establecerá qué regla)?

¿Quién pagará en el futuro (qué actor financiará qué función o qué regla)?

Realignar las funciones y los actores no es un ejercicio teórico. Sea práctico: equilibre ambición con realismo considerando la factibilidad. Tome en cuenta el contexto local cuando evalúe la probabilidad de cambio.

Existen tres factores importantes a considerar cuando esté evaluando la factibilidad de pasar del panorama actual al panorama futuro:

- La naturaleza del mercado seleccionado.
- La historia (acciones pasadas) y el momento (acciones presentes y planificadas) de los actores dentro del sistema.
- Innovación externa. Cambios que han ocurrido fuera del sistema pero que pueden dar una pista sobre la factibilidad de cambios internos.

Al considerar estos factores, está profundizando la evaluación de la factibilidad realizada en el Capítulo y posteriormente en el Capítulo 2.

Naturaleza del sistema de mercado

Algunos mercados tienen características inherentes como “externalidades” o “costos de transacción” que determinan qué tan importantes serán ciertos tipos de funciones. Esas características varían entre diferentes tipos de mercado y contextos.

Los costos de transacción son costos de participar en intercambios en sistemas de mercado. Los costos de transacción comunes incluyen:

- Costos de investigación e información: en algunos tipos de sistema de mercado es difícil que compradores y vendedores se encuentren (por ejemplo, debido a la distancia). En este tipo de sistema, la información y las funciones de intermediación son esenciales.
- Costos de negociación: en algunos sistemas de mercado existen barreras para que los compradores y los vendedores logren un acuerdo aceptable (debido a que el poder es desigual). Las funciones que reequilibran el poder a través de la asociatividad, la representación colectiva, la coordinación, los estándares y las regulaciones son, por consiguiente, importantes.
- Costos de ejecución: algunos sistemas de mercado tienden a una falta de confianza entre los compradores y los vendedores (debido a la informalidad o a información desigual entre compradores y vendedores). En tales sistemas, funciones que apoyen el desarrollo de relaciones resilientes o funciones que establecen seguros, garantías o derechos de compensación son críticos para que el mercado funcione.

Ejemplo 15. Costos de transacción en sistemas de mercado

La agricultura por contrato frecuentemente es obstaculizada por altos costos de transacción. En algunas áreas rurales, los contratos pueden no ser ejecutados, es decir, que no existen penalidades para agricultores o compradores que no logran cumplir sus promesas.

Algunos problemas como “ventas secundarias” o defectuosas son comunes. Para evitarlo, los compradores incurren en altos costos de investigación y en mecanismos que garanticen la ejecución de los contratos. Necesitan realizar un gran esfuerzo para identificar y construir vínculos de confianza con los agricultores, para compensar la falta de mecanismos de cumplimiento de los contratos. Esta realidad explica el surgimiento de los intermediarios que conocen a los agricultores y que tienen medios informales o sociales para que los acuerdos se cumplan.

Las *externalidades* ocurren en los sistemas de mercado en donde las acciones de un actor pueden afectar las de muchos. Para limitar resultados negativos o para asegurar resultados positivos para muchos en lugar de para pocos, se requiere funciones de regulación, de coordinación o de compensación. Las externalidades, por tanto, incrementan la necesidad de funciones “públicas” y, específicamente, del rol del gobierno.

Ejemplo 16. Funciones de “bienes meritorios”

Las escuelas tienen un gran incentivo de sesgar los resultados de los exámenes a favor de sus propios estudiantes. Esto determina la credibilidad del sistema de pruebas para todos los estudiantes. Por tanto, un sistema escolar adecuado requiere medios imparciales y confiables para evaluar los resultados de aprendizaje y del desempeño de las escuelas. Esta función de evaluación e información es un rol público, normalmente desempeñado por el gobierno o por una asociación de escuelas o por un comité de evaluación acreditado contratado.

Historia y momento actual

Historia: La evolución de los sistemas de mercado varía entre contextos, con diferentes tradiciones asociadas a, por ejemplo, el rol del gobierno, de las asociaciones o de la cooperación entre negocios.

El pasado puede proporcionar información sobre la capacidad e incentivos de los actores de mercado y, por tanto, sobre su potencial de cambio. Considere si existe algo en la historia del sistema que le puede dar la certeza de que es factible realizar cambios en el alineamiento de las funciones y actores:

- ¿Se apegan algunos actores de manera fuerte a roles y normas establecidas hace mucho tiempo? Esto normalmente muestra una resistencia a cambiar o afecta a la forma en que otros actores del sistema ven al actor en cuestión.
- ¿Algunos actores mantienen posiciones atrincheradas de poder o influencia? Si es así, ellos son potenciales “bloqueadores” o “impulsadores” del cambio.

Ejemplo 17. Historia del sistema de mercado

Una causa de la falta de competitividad del mercado de exportación de un país africano es su sistema de soporte de logística, particularmente el transporte de carga costoso. No existen barreras formales para la competencia, pero proveedores alternativos no están entrando al mercado para disminuir los costos y mejorar la calidad. Un análisis más detallado revela que existe una relación atrincherada entre los transportistas de carga y la élite política, resultando en barreras informales para la competencia. La única opción de un programa ante esta situación fue identificar un socio con intereses creados en mejorar la competitividad de la exportación, pero también con vínculos políticos, para actuar como un poder compensatorio.

Momento actual: Comprender las tendencias y los desarrollos en un sistema de mercado, su “dirección de viaje”, también puede ayudarle a predecir su potencial de cambio. Debería preguntarse:

- ¿Existen tendencias claras o eventos dentro del sistema que puedan indicar que el cambio es factible? Por ejemplo, incrementar la sofisticación de los consumidores o un comportamiento más demandante de los compradores, el ingreso de nuevos actores al mercado, políticas y regulaciones más favorables, avances tecnológicos o indicios de desviación positiva.

Ejemplo 18. Historia, momento actual e incentivos en educación

La probabilidad de mejorar las escuelas privadas de bajo costo en una gran ciudad de África está determinada por factores de economía política. El éxito de la autoridad municipal en subir los impuestos depende de que sea sensible a los ciudadanos locales. Dos tercios de todos los niños van a estas escuelas privadas y políticos y funcionarios con trayectoria reconocen que el rol histórico de la autoridad como proveedor de servicios educativos se está volviendo menos importantes y, de hecho, una barrera para mejorar las escuelas privadas de bajo costo. Estos mismos funcionarios saben que otras grandes ciudades enfrentan retos similares. Ser vistos logrando lidiar de manera práctica con esta nueva realidad del sistema escolar, cambiando el rol de proveedor a facilitador de la educación, es importante para la capacidad de incrementar los impuestos de la autoridad y para el prestigio internacional de la ciudad.

Estos incentivos de nivel político y el impulso para la reforma proporcionan una oportunidad para que un programa de desarrollo se involucre con la autoridad para trabajar hacia un sistema educativo plural, con más provisión de servicios privados, pero con estándares y supervisión más fuertes por parte del Estado. El programa se debe alinear a la historia, al momento actual y a los incentivos de este contexto. Esto se puede lograr mejor ayudando al reconocimiento de que el rol de este proveedor histórico es relevante para un menor número de niños, en lugar de cuestionar este rol de manera directa. El programa debería trabajar con la autoridad para desarrollar un nuevo y más relevante rol de facilitación (regulaciones, estándares, pruebas, información) que puede incidir en la mayoría de niños, así como satisfacer a los actores políticos.

Innovación externa

Las innovaciones en contextos similares pueden proporcionar información sobre posibilidades dentro del sistema de mercado en el que usted se está enfocando. El contexto similar puede tener un tipo de mercado parecido (por ejemplo, productos agrícolas), una función similar (por ejemplo, aplicabilidad de estándares de servicios) o una situación económica parecida (por ejemplo, entornos post-conflicto).

Ejemplo 19. Transfiriendo la innovación

Un programa en África del Oeste “tomó prestada” de “África del Este” la idea de vender pequeños paquetes de fertilizantes a través de una red de agentes basados en la comunidad. Estos agentes también tenían la tarea de capacitar a los agricultores en su uso correcto. Una intervención clave fue organizada por expertos de África del Este para capacitar a ejecutivos de una empresa de África del Oeste en este nuevo modelo de ventas.

Es importante, por tanto, mantenerse informado sobre cambios más amplios que pueden ser relevantes al sistema de mercado en el que usted se enfoca. Debería preguntarse:

- ¿Existe evidencia de innovaciones positivas en contextos similares que podría generar inspiración e ímpetu por el cambio en el sistema de mercado en el que el programa se enfoca?

El **Paso 2** es el que más desafíos implica. Completar el marco de análisis de la sostenibilidad – panorama futuro (Gráfico 13) le obliga a pensar en la sostenibilidad de manera realista antes de intervenir:

Note que las agencias de desarrollo nunca deberían figurar en el panorama de futuro del sistema de mercado: su rol es únicamente temporal.

| PANORAMA FUTURO | | |
|--------------------------------|--------------|----------------|
| FUNCIÓN / REGLA | ¿Quién hará? | ¿Quién pagará? |
| Función principal | | |
| | | |
| Funciones de soporte | | |
| | | |
| Reglas (formales e informales) | | |
| | | |
| | | |

Gráfico 13. Marco de análisis de sostenibilidad – panorama futuro

Aplicar el marco de análisis de sostenibilidad implica que no hay dónde esconderse. Desafíe y justifique sus supuestos haciéndose las siguientes **preguntas clave**:

¿Por qué los actores de mercado continuarán realizando su nuevo rol sin el apoyo del programa?

¿Hasta qué punto los actores identificados estarán motivados y serán capaces de cambiar su comportamiento con pocos insumos del programa?

¿Puede la nueva configuración de funciones y actores resultar en un cambio sistémico sostenible dentro del ciclo de vida del programa?

Paso 3: Decidir el énfasis principal de la intervención del programa requerida para generar la visión

Cuando esté satisfecho de haber desarrollado una visión realista de la forma en que el sistema de mercado debería funcionar en el futuro, considere qué necesita hacer su programa para alcanzar esta visión. En otras palabras, defina el énfasis principal de las intervenciones de su programa. Las **preguntas clave** que tiene que responder son:

¿Qué actor de mercado tiene tanto el incentivo como la capacidad para el cambio?

¿Qué tipo de apoyo puede ayudar a catalizar un cambio de comportamiento sostenible?

Como resultado del proceso de “quién lo hará, quién lo pagará” del **Paso 2**, usted habrá identificado el o los tipos de actores con quienes deberá establecer una alianza, con base en sus incentivos y capacidades, para tratar de hacer que actúen de una manera diferente. Determinar en qué debe enfocarse su apoyo no puede desvincularse de esto; es el siguiente paso lógico.

El marco de análisis “motivación-capacidad” (Gráfico 14) es útil para ayudar a identificar con qué actor usted puede aliarse y la naturaleza de apoyo requerida para el cambio de comportamiento.



Gráfico 14. Marco de análisis “motivación-capacidad”

Diferentes tipos de apoyo serán requeridos, dependiendo de qué tan fuerte sean sus incentivos (“motivación”) y capacidades:

Escenario alta motivación, baja capacidad: un potencial socio tiene fuertes incentivos, pero le falta la capacidad para realizar el cambio. Enfóquese en fortalecer su capacidad para operar fuera de su “zona de confort”, por ejemplo, a través de asesoría, capacitación o tutorías.

Revise la posibilidad de su potencial socio de acceder en el largo plazo a insumos de desarrollo de capacidades. Usted puede trabajar a través de proveedores de servicios locales, permitiéndoles que trabajen no sólo con su potencial socio, sino también con otros actores.

Escenario baja motivación, alta capacidad: un potencial socio parece tener la capacidad para cambiar; pero le falta la motivación para hacerlo. El apoyo debe enfocarse en hacer que el socio “se convenza” del cambio o en reducir su percepción de riesgo del cambio.

Esto puede incluir la realización de estudios conjuntos para generar comprensión y evidencia, el cofinanciamiento de pruebas para ensayar un concepto o instaurar confianza, o contribuir con apoyo financiero temporal para disminuir el riesgo de iniciar de realizar un cambio.

Escenario baja motivación, baja capacidad: a un potencial socio le puede hacer falta tanto los incentivos como la capacidad de cambio. ¿Entonces por qué trabajar con él?

En un “estrecho” mercado tal socio podría ser la única opción (por ejemplo, una institución pública, un único proveedor de un servicio básico, un comité regional de agua o un oligopolio comercial). En este caso, se requerirá un apoyo intensivo para abordar tanto la capacidad como los incentivos, de manera que se logre un gran cambio, pero los riesgos de tal enfoque intensivo deben ser reconocidos (ver Capítulo 4).

Escenario alta motivación, alta capacidad: un potencial socio parece tener tanto el incentivo como la capacidad para cambiar. Entonces la pregunta es: ¿por qué no lo están haciendo? Su falta de acción puede deberse a disfunciones que están en otro lugar. Por ejemplo, la perspectiva de ganancias de un nuevo negocio puede estar obstaculizada por el entorno regulatorio o un nuevo rol puede depender de relaciones con otros actores, que están limitadas por un conflicto legal.

En tal escenario, usted puede identificar que el tipo de actor con el que está considerando trabajar puede que, después de todo, no sea el indicado. Simplemente no analizó el sistema de mercado suficientemente. O puede ser que usted requiera un piloto que involucre a múltiples tipos de actor para ensayar y construir nuevas relaciones.

Note que una debilidad en el lado de la demanda de la transacción puede ser abordada frecuentemente a través de actores del lado de la oferta. Por ejemplo, si su grupo meta no está consciente de los beneficios de un nuevo servicio, mejorar el conocimiento de los consumidores a través del gobierno o de asociaciones de protección a los consumidores o fortalecer las prácticas de mercadeo de los proveedores pueden ser “soluciones” potenciales.

Determinar el énfasis principal del apoyo y sus posibles beneficiarios ayuda a elaborar un marco estratégico más detallado para el sistema en el que se está interviniendo (ver también Capítulo 4 para más detalles sobre el apoyo y la planificación de la información).

Puntos clave e implicaciones prácticas. Priorizar intervenciones

Algunos programas consideran un gran número de ideas de intervención porque el sistema en el que se enfocan puede ser mejorado de muchas formas. Usted no puede arreglar todo: tiene que priorizar. Primero considere la factibilidad de lograr cada una de las intervenciones. Luego tome en consideración el potencial histórico de los socios y del momento. En segundo lugar, proyecte los resultados de cada intervención que pueden ser logrados de manera realista (ver **Pasos 1 al 3** en el Capítulo 5).

Puntee cada idea de acuerdo a su factibilidad y a la escala de sus resultados esperados. Considere asignar puntos adicionales a las ideas de intervención que tengan otros criterios que son importantes para su programa, por ejemplo, beneficiar grandes números de mujeres pobres. Compare las puntuaciones de sus ideas de intervención y priorícelas.

Paso 4: Elabore un nuevo marco estratégico para el sistema de mercado

Ahora ha desarrollado una visión realista de las nuevas formas en que el sistema de mercado debería trabajar en el futuro y ha definido el principal énfasis de sus intervenciones. Ahora puede elaborar su marco estratégico para este sistema (ver Gráfico 15).

Añada más detalles a la lógica que vincula las intervenciones principales de su programa con los cambios en el sistema de mercado y con la meta de reducción de pobreza de su programa. Las **preguntas clave** son:

¿Son realistas los vínculos entre cada nivel del marco estratégico?

Como explica el Capítulo 1, el marco estratégico debe establecer vínculos causales realistas, haciendo conexiones plausibles entre sus principales intervenciones y la cadena de resultados esperados a nivel de producto, resultado e impacto (para utilizar la terminología del marco lógico).

¿Se definen de manera precisa los cambios en el sistema de mercado?

Lo que usted escribe en los recuadros “crecimiento pro-pobre o acceso mejorado a servicios básicos” y “cambio sistémico de mercado” debe describir un cambio en el comportamiento o en las prácticas. Por ejemplo, “*las empresas comunitarias de agua financian gastos operativos y de mantenimiento*” o “*las empresas proveedoras de insumos implementan un nuevo currículo para capacitar a vendedores minoristas en su red de distribución*”. La meta es proporcionar una descripción concisa y clara del cambio anticipado y, por tanto, una base para medir y comunicar el cambio sistémico de mercado a los socios del programa.

Su marco estratégico del sistema de mercado no requiere un detalle exhaustivo sobre cada actividad y producto. Debe ser suficientemente detallado para ser informativo y para dar lugar a la selección de indicadores apropiados de resultados esperados con propósitos de medición (ver Capítulo 5).

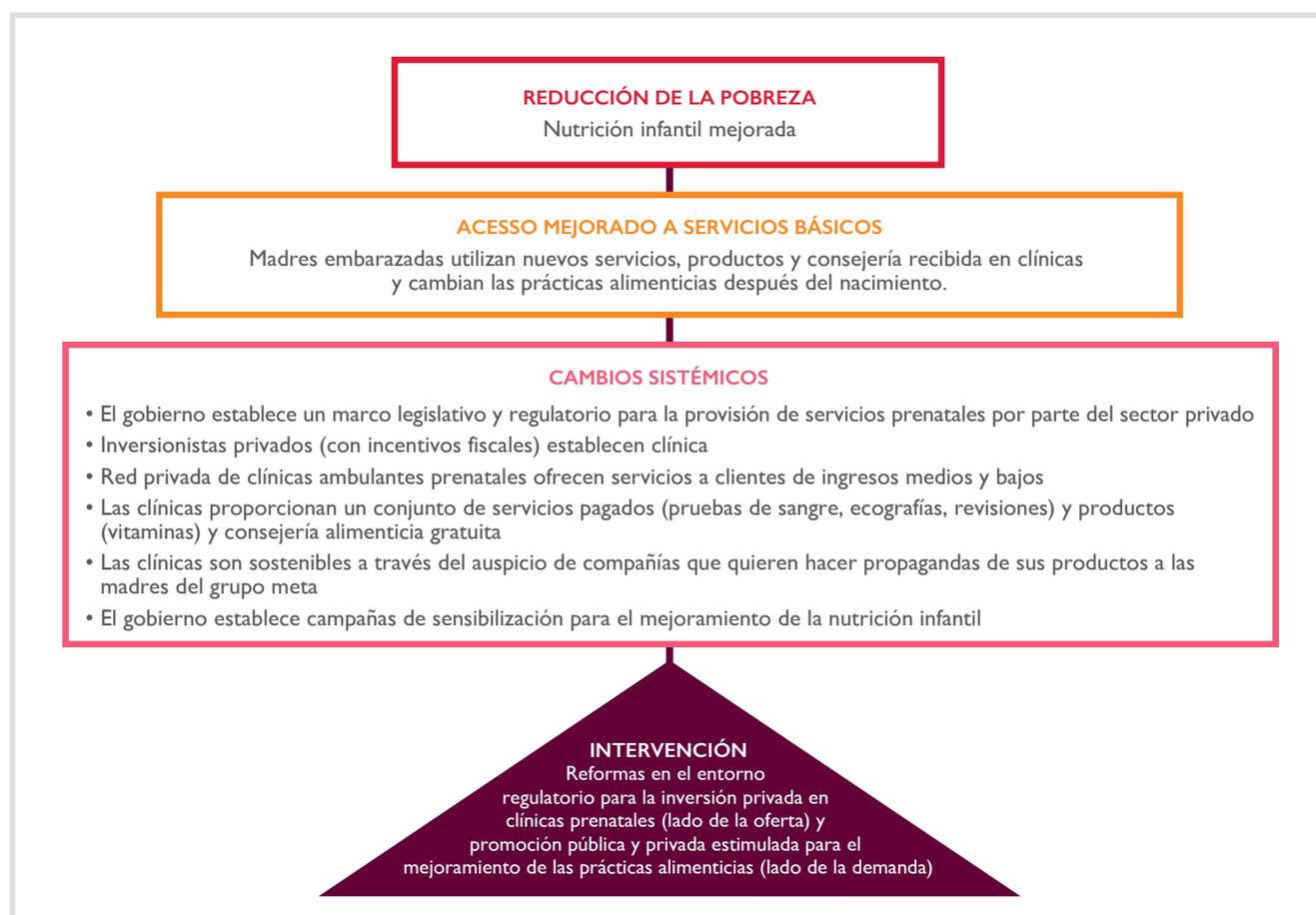


Gráfico 15. Marco estratégico desarrollado para un programa prenatal

Cada sistema de mercado en el que opera su programa requerirá un marco estratégico elaborado. Cada intervención dentro de cada sistema de mercado también requerirá su propia cadena de resultados. Puede serle útil formular estas cadenas de resultados a nivel de intervención antes de negociar con los socios de la intervención, pero frecuentemente tendrán que ser revisadas posteriormente, cuando las actividades de la intervención sean más claras (Capítulo 4).

Desarrollar indicadores que midan la sostenibilidad

Tomarse la sostenibilidad con seriedad quiere decir desarrollar indicadores de sostenibilidad apropiados para cada una de sus intervenciones, que le permitirán medir si sus intervenciones alcanzan resultados que continúen una vez que el programa ya no brinde apoyo (ver Capítulo 5).

3.3 “NO COMETA LOS MISMOS ERRORES QUE YO...”

Considere la sostenibilidad desde el principio: su estrategia de salida debe ser su estrategia de entrada

Los programas tienden a considerar cómo los beneficios en favor de los pobres pueden continuar cuando sus intervenciones están finalizando. Evite este error: Desde la primera vez que planifique cómo intervenir; considere el día en que su programa ya no estará allí. Toma tiempo que sus socios se responsabilicen de sus cambios, de manera que es mejor iniciar temprano. Sólo será exitoso si envía las señales correctas y establece las motivaciones adecuadas desde el día uno, no en los últimos meses del programa.

Un panorama futuro no es un plan fijo de cinco años

Existe un riesgo de que cuando los programas establecen su visión del futuro funcionamiento del sistema de mercado, tratan la visión como un plan de largo plazo, al cual se deben adherir a toda costa. Ésta es una mala comprensión del valor de la visión. Desarrollar una visión creíble proporciona a su programa una dirección clara y lo obliga a ser realista acerca de lo que se puede alcanzar y lo que se quiere dejar como legado cuando la intervención haya finalizado. Sin embargo, es igualmente importante reconocer que, a la luz de la experiencia adquirida o de cambios que se produzcan en el contexto, una visión podrá tener que ser revisada.

Asegúrese de que su panorama de futuro del sistema de mercado se construya sobre bases realistas

Construir una visión del funcionamiento futuro de los sistemas de soporte no es un ejercicio abstracto. Una visión plausible sólo puede ser alcanzada a través de discusiones (a veces algunas complejas) con los actores de mercado sobre la necesidad de cambiar y la naturaleza de los cambios requeridos. Nunca se olvide de que serán los actores de mercado quienes conducirán los cambios.

A medida que se acoten los cambios que usted considera que son necesarios que los actores adopten, comparta sus ideas. Evalúe su apertura para cambiar tan pronto como le sea posible.

Cuando hable con los socios, proporcioneles una clara evidencia que justifique por qué usted piensa que los cambios son requeridos. Puede hacerlo compartiendo algunos de sus hallazgos del proceso de diagnóstico con los actores más receptivos y considerados.

La participación no es un “fin” en sí mismo

Cuando los actores ayudan a definir una visión creíble del cambio sistémico, normalmente valoran más esta visión, teniendo una mayor sensación de apropiación de la misma. Sin embargo, es común que los programas interpreten la participación de los actores como “incluir a todos en todo”, poniendo poca atención a quién tiene que ser consultado, cómo y dónde.

La participación no es un evento. La construcción de la visión no es algo que se hace en un taller con todos los actores sentados alrededor de una mesa al mismo tiempo. Se requiere precaución para evitar dinámicas de poder; resultados desproporcionados y determinantes, pero también para evitar que las personas pierdan su tiempo. Por esta razón, las opiniones e información de algunos actores de mercado se encuentran mejor de manera individual.

Recuerde que su rol no es simplemente ser el organizador de un taller. Usted debe aportar claridad, objetividad y un sentido de factibilidad a los hechos y opiniones que se le presenta. Mientras que las visiones serán, por supuesto, negociadas, éstas deben ser negociadas por el programa como una tercera parte objetiva, no delegadas a una sala de intereses creados.

4.1 PRINCIPIOS Y PASOS CLAVE

“Quien nunca ha cometido un error nunca ha probado nada nuevo” Albert Einstein

“La tarea principal de un conductor no es ponerse a sí mismo en evidencia, sino desaparecer detrás de sus funciones tanto como le sea posible” Franz Liszt

Los programas de desarrollo de sistemas de mercado deben dejar como legado sistemas más eficientes e inclusivos que funcionen y se adapten sin soporte externo y que generen beneficios para gran cantidad de personas pobres en el futuro.

Las intervenciones de programa deben desarrollar sistemas transformando los comportamientos y las prácticas de los actores de mercado que están dentro de ellos, de manera que los cambios sean duraderos. Se debe tener precaución de no distorsionar la forma en que dichos mercados funcionan, a través de acciones que desplacen o desvíen a los actores de mercado y a los roles que tienen que desempeñar, o que les hagan alterar su comportamiento o prácticas de maneras que no siempre son apropiadas o sostenibles.

La forma en que el programa se involucra y apoya a los actores de mercado determina qué tan exitoso se es en estimular un cambio de comportamiento duradero. Comprender los incentivos y tomárselos de manera seria es el paso previo a la intervención.

Las intervenciones deben ayudar a que los actores relevantes de mercado innoven y desarrollen roles más efectivos y empoderarlos para mejorar y adaptar estas mejoras en el futuro. Para hacerlo, los programas deben ser eficientes en involucrarse con una variedad de actores de mercado, conociendo cuándo establecer o dejar alianzas, evaluando si los actores realmente se han “apropiado” de los cambios promovidos y evaluando si el sistema realmente está cambiando.

Los programas generalmente trabajarán de manera cercana con actores de mercado individuales para comprender la dinámica de mercado y probar si cambios de comportamiento y prácticas necesarios se sostendrán o no (ver *Adoptar, Adaptar* abajo). En otros momentos los programas deben trabajar con una diversidad de actores para promover cambios en comportamiento y prácticas para profundizar y ampliar las respuestas del sistema de mercado y mejorar el funcionamiento de los mercados de soporte (ver *Expandir, Responder* debajo).

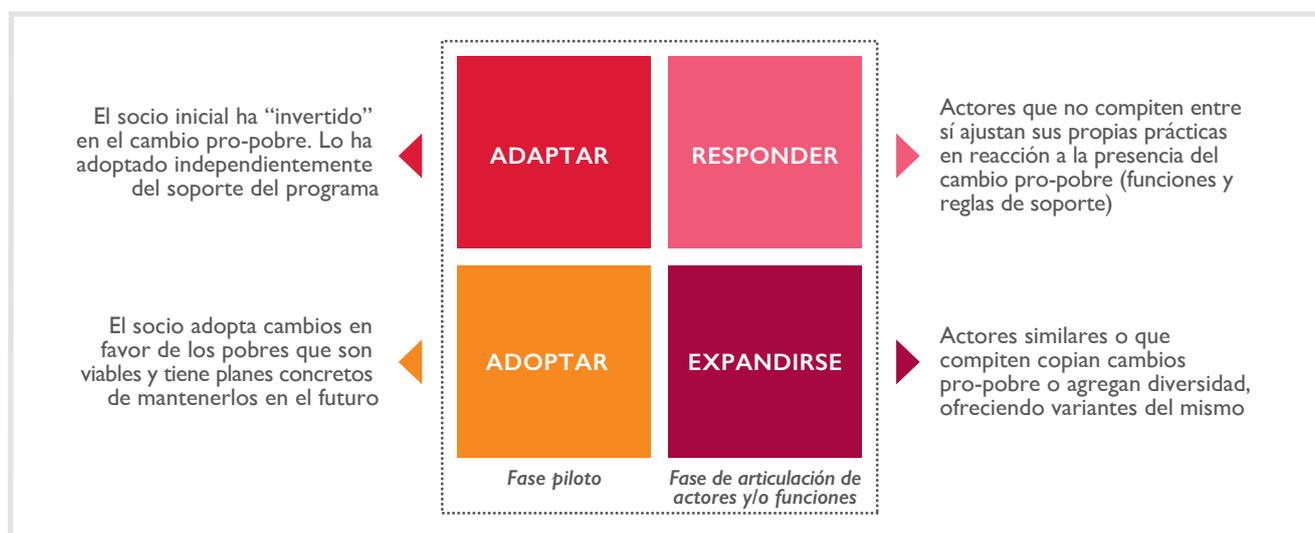


Gráfico 16. Marco de Cambio Sistémico

El Marco de Cambio Sistémico ayuda a los programas a determinar en qué medida los actores de mercado han reaccionado a las intervenciones. Ayuda a los programas a evaluar y medir cómo los sistemas y, los actores dentro de cambios, cambian a medida que el tiempo transcurre y los orienta sobre dónde y con quién intervenir después. El proceso de intervención puede dividirse en dos pasos principales:

Paso 1: Desarrollar y revisar intervenciones piloto: involucrar a actores de mercado adecuados como socios para promover la adopción de innovaciones y roles más efectivos que resulten en cambios que benefician a los pobres en los sistemas de mercado.

Paso 2: Desarrollar intervenciones complementarias que estimulen la articulación de actores y/o funciones: desarrollar alianzas complementarias para incrementar la escala del alcance y mejorar otras funciones o reglas que apoyan las innovaciones piloteadas, para incrementar la capacidad de respuesta y la sostenibilidad.

Este capítulo proporciona orientación para técnicos de desarrollo de dos maneras: la sección “4.2 Fundamentos para el involucramiento de socios y gestión de la intervención” presenta las bases para el involucramiento de socios y la intervención, enfocándose en cómo seleccionar socios, generar acuerdos sobre el apoyo y gestionar intervenciones y relaciones con socios que están en marcha. La sección “4.3 Puesta en práctica” aplica estas consideraciones esenciales a dos pasos guía más específicos (1 y 2) del proceso de intervención.

4.2 FUNDAMENTOS PARA EL INVOLUCRAMIENTO DE SOCIOS Y LA GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Como un implementador de un programa de desarrollo sistémico de mercados usted no controla completamente el impacto: usted "facilita" y, por tanto, se apoya en los actores del sistema para que lideren el proceso de cambio. Esa es la forma en que se alcanza la sostenibilidad. Catalizar cambios duraderos requiere de alianzas y el éxito depende de con quién se establecen dichas alianzas, qué se hace con los socios y cómo se lo hace.

Desde la primera interacción con un actor de mercado usted debe gestionar muy cuidadosamente y evaluar su relación con ellos y el avance de su intervención.

Es posible que usted necesite diferentes alianzas en diferentes momentos para ver cambios en el sistema, que no sólo sean adoptados sino también sostenidos, expandidos y apoyados por otros actores. Esto implica gestionar múltiples alianzas durante la implementación, acercándose a nuevos actores y alejándose de algunas alianzas previas a medida que se requiera.

Esta sección se enfoca en los fundamentos del involucramiento de los actores y en la gestión de la intervención que son comunes para ambos pasos de la intervención, específicamente:

- Seleccionar socios y acordar el apoyo.
- Gestionar intervenciones y relaciones con socios.

Seleccionar socios y acordar el apoyo

En el Capítulo 3, el análisis de sostenibilidad y los marcos "motivación-capacidad" ayudaron a determinar:

- Los tipos de actores con quienes involucrarse.
- El énfasis del soporte requerido para alinear a los actores con funciones y reglas que mejoran su desempeño.

Ahora usted necesita decidir con qué actor o actores específicos asociarse y cómo apoyarlos. Realizar la decisión correcta implica comprender la motivación de cada posible socio y su capacidad para cambiar. Puede utilizar el marco "motivación-capacidad" nuevamente para compararlos.

A partir del proceso de diagnóstico usted debe haber obtenido una idea de quién podría ser el socio correcto, pero sólo se puede confirmar esto cuando se empieza a negociar las contribuciones específicas de cada parte, así como las responsabilidades dentro de la alianza.

Idealmente, usted podrá seleccionar un socio de mercado a partir de diferentes opciones (ver **Paso 1** en 4.3), pero no siempre es el caso. Algunos programas optan por seleccionar un socio antes de negociar términos detallados; otros realizan una oferta más detallada a un número de actores para ver cómo responden antes de elegir. De cualquier manera, decidir y negociar qué soporte ofrecer a un socio potencial son habilidades esenciales.

Acercándose a socios potenciales

Establecer alianzas manteniéndose en los principios del enfoque de desarrollo sistémico de mercados es la clave para una intervención exitosa, las demandas merecen cuidado y atención. Elegir de manera incorrecta puede ser costoso en términos de tiempo y resultados y puede dañar su credibilidad.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Principios clave de involucrar a actores de mercado

Para que las intervenciones sean exitosas los actores de mercado deben apropiarse del proceso de cambio que usted está apoyando. Esto implica:

- El ritmo de las actividades debe estar dado por los actores de mercado y no por el programa.
- Los actores de mercado deben tener la libertad de adaptar y modificar las intervenciones.
- Los programas tienen que ser flexibles a la realización de cambios.
- La planificación, los presupuestos, los marcos temporales y los acuerdos de alianzas tienen que reflejar esta flexibilidad.
- Los socios de mercado no deben tener incentivos para complacer al programa.

Ejemplo 20. Negociar alianzas

En un país de Asia del Sur, un programa logró que un procesador de maíz invirtiera en transferir cultivos mejorados y prácticas post-cosecha a las mujeres. Las mujeres estaban a cargo de gestionar el cultivo, mientras que los hombres migraban en búsqueda de un nuevo trabajo cada estación. El programa encontró una resistencia cultural para que los hombres del equipo del procesador entrenaran a mujeres en el campo. Para resolver esto, se programó la capacitación para que mujeres y esposos pudiesen asistir a la capacitación juntos y luego los hombres migraran.

Evalúe el momento y las opciones disponibles. Reflexione sobre cómo puede obtener lo mejor de su socio. Revise la preparación de su equipo para las negociaciones. Hágase las siguientes **preguntas clave**:

¿Está empezando las discusiones en un momento adecuado?

Acercarse a los actores demasiado tarde o con demasiada anticipación (por ejemplo, debido a la presión del financiador o a la temporada) lleva a negociaciones y compromisos apresurados. Crear suficiente "espacio" para negociar incrementa la posibilidad de acordar el apoyo que realmente va a cambiar el comportamiento de sus socios. Piense en el marco temporal del actor. Puede ser muy diferente al suyo (por ejemplo, las organizaciones comerciales frecuentemente necesitan tomar decisiones más rápidas que las agencias de desarrollo).

¿Está manteniendo abiertas las opciones de su socio?

Los programas frecuentemente están bajo presión del financiador para establecer las alianzas rápidamente, iniciar las intervenciones y generar "ganancias rápidas". Si tiene únicamente una opción y si su potencial socio conoce esto puede conducirlo a compromisos no deseables.

Trate de crear una situación en la que pueda retirarse eventualmente si las negociaciones no están avanzando como se desea. Mantenga sus opciones abiertas y haga que su socio preferido conozca de estas opciones, de manera sutil.

¿Tiene personal persuasivo, diligente y comunicativo?

Necesita personal que pueda escuchar y comunicarse efectivamente con diferentes tipos de personas. Necesitan ser persuasivos y capaces de demostrar un nivel de comprensión del sistema de mercado y de los incentivos para inspirar confianza entre los potenciales socios de mercado.

¿Ha considerado cómo puede ganar un aliado?

Encuentre la ruta más efectiva para los tomadores de decisiones. No siempre se llega directamente al jefe. Busque contrapartes que tengan influencia dentro de la potencial organización socia. Si piensa que será difícil influenciar a decisores clave para conducir los cambios, considere otros actores internos que puedan tener mayores incentivos para el cambio y empiece desde allí.

Sea cuidadoso de evitar malas primeras impresiones en las primeras interacciones. Luego son difíciles de revertir. Empezar bien implica hacer un conjunto adicional de **preguntas clave**:

¿Cómo manejará las expectativas de los socios?

Los socios potenciales pueden haberse relacionado con otros programas de desarrollo y tener ideas preconcebidas sobre las ventajas de trabajar con usted. También pueden tener una comprensión incorrecta de su enfoque debido a las interacciones durante el diagnóstico y la construcción de la visión.

Clarifique cualquier confusión tan pronto como le sea posible. Enfátice en que cualquier alianza debe ser recíproca, temporal, basada en beneficios mutuos y sin grandes donaciones.

Gestionar su imagen también es importante. Restar importancia a su agenda de desarrollo y arreglar reuniones bajo las premisas de sus socios, o sus términos, son dos maneras simples de evitar expectativas excesivas.

¿Cómo organizará las discusiones?

Una preparación limitada disminuye su credibilidad y les da a los socios más espacio para determinar los términos de soporte, reduciendo posiblemente sus beneficios de desarrollo o haciendo que sea más difícil la réplica con otros.

Empiece las conversaciones con información resultante de su análisis (con hechos y cifras en la mano) e ideas (panorama futuro del sistema) y con propuestas realistas para discutir. Pero mantenga la mente abierta y evite presentar un acuerdo preestablecido: es mejor presentar un conjunto limitado de alternativas.

Discusiones iniciales pueden ayudar a explorar por qué los socios potenciales se resisten al cambio. Conduzca las conversaciones de problemas a soluciones preguntando “¿Qué tal si pudiésemos...?”.

¿Cómo podría asegurar que tiene acceso a la información que necesita?

Usted necesitará acceder a información específica del socio durante y después del involucramiento para monitorear el progreso, tomar decisiones sobre la alianza y obtener evidencia sobre los resultados.

Las necesidades de información pueden incluir planes de negocio, presupuestos, información sobre ingresos, ganancias y pérdidas o informes (relacionados al cambio en cuestión). Sea claro sobre estos requerimientos desde el inicio. Enfátice en que cualquier información sensible será tratada con confidencialidad, pero también pregúntese si realmente la necesita.

Su oferta de apoyo

No existen reglas fijas sobre el tipo de apoyo que puede proporcionar para estimular los sistemas de mercado. Su oferta depende del contexto y de lo que quiere alcanzar.

Su oferta tiene que ser clara, específica y recíproca. Es necesario establecer sin ambigüedades lo que ambas partes quieren lograr, lo que cada parte contribuirá e incluir términos y condiciones que orientarán la alianza. Las siguientes **preguntas clave** deberán orientar su oferta:

¿Está empezando con una oferta “más suave” de apoyo?

Los apoyos “más suaves” como investigación, información, consejería u orientación tienden a distorsionar menos que insumos “más duros” como capacitación o cofinanciamiento. Evite discutir qué fondos tiene disponibles durante el involucramiento inicial de los socios.

¿Tiene su oferta valor y relevancia más allá del socio con el que está trabajado?

Su apoyo no debe disminuir los incentivos de las organizaciones no socias para adoptar independientemente los cambios que están siendo ensayados.

Tenga cuidado con proporcionar apoyo a socios que generen desventajas injustas para otros actores.

Este riesgo existe especialmente cuando se proporciona apoyo “más duro” (por ejemplo, propiedad sobre una máquina para refrigerar la leche o la propiedad intelectual sobre una base de datos comercial), que otros actores de mercado difícilmente podrían adquirir en el futuro.

Evite tener que estar resolviendo problemas específicos de potenciales organizaciones socias.

¿Está ofreciendo financiar o realizar funciones que serán parte de las operaciones diarias del socio?

Evite pagar o realizar actividades que son centrales en las operaciones cotidianas de un socio. Usted debe confiar en que el socio querrá pagar y realizar todas aquellas funciones requeridas para continuar con los cambios en el comportamiento y las prácticas en el futuro. El apoyo debe enfocarse en actividades temporales que “abren puertas”, motivan a los socios a continuar y estimulan a otros actores que no son socios a adoptar e invertir en nuevas formas de trabajar.

¿Está garantizando un genuino compromiso y una contribución tangible de su socio?

Las alianzas efectivas son recíprocas, implican un quid pro quo. Su apoyo debe generar un compromiso genuino de su socio. Un signo clave del compromiso de su socio y de su apropiación es su voluntad de invertir dinero o algo tangible en especie.

Los tratos y cualquier término acordado deben ser explícitos.

Ejemplo 21. Extracto de los términos de una alianza

“El programa identificará un técnico experto en multiplicación de semillas y manejo post-cosecha para capacitar al personal de la empresa durante dos semanas en el Trimestre I. La empresa organizará un curso de capacitación a capacitadores al que asistirá al menos el 50% del personal técnico de tiempo completo de su empresa. La empresa debe seleccionar y registrar a al menos 100 potenciales reproductores de semillas hasta el final del Trimestre I para que sean capacitados por el personal de la empresa recientemente capacitado.

El evento de capacitación será grabado, financiado por el programa y será propiedad del programa para ser utilizado en otros espacios. El experto técnico será pagado por la empresa inicialmente y el 80% de los costos serán reembolsados por el programa si las anteriores metas son alcanzadas.”

¿Tiene su oferta un “tamaño adecuado”?

La cantidad de apoyo con la que usted contribuye a una alianza debe ser juzgada en relación a: (a) la contribución de su socio y el beneficio que se espera (así como los gastos recurrentes), (b) inversiones comparables realizadas por actores de mercado similares y (c) el impacto de desarrollo esperado (X cantidad de beneficio multiplicado por Y cantidad de personas pobres alcanzadas).

Demasiado apoyo disminuye la sostenibilidad al mermar la apropiación de su socio y distorsionar su valoración del verdadero costo de la iniciativa. También puede generar desencuentros con otros actores. Al contrario, un apoyo demasiado limitado puede resultar en una alianza que no logre cambiar el comportamiento.

Como regla general, el impacto de desarrollo de una intervención debería exceder sus costos totales por un factor de al menos tres o cuatro veces.

Ejemplo 22. Buscando valor por la inversión

Un programa en América Latina estableció y fortaleció las capacidades de asociaciones de productores en múltiples sectores, con la finalidad de que se convirtieran en mecanismos auto-sustentables de marketing directo de productos para sus miembros. En su primera fase, el programa descubrió que le tomó en promedio dieciocho meses de fortalecimiento intensivo de capacidades para establecer completamente cada cooperativa. Una siguiente revisión calculó un índice de costo-beneficio de este apoyo de sólo 0.52. Este apoyo intensivo también incrementó los gastos básicos de las cooperativas (personal, equipo, etc.) a un nivel que podían cubrir a través de su propia generación de ingresos. En una siguiente fase, el programa identificó proveedores de servicios locales y los vinculó con productores para satisfacer sus necesidades de desarrollo de capacidades de una manera más personalizada de servicios comerciales.

Gestión de intervenciones y relaciones con socios

Su apoyo debería conducir a una transformación duradera del comportamiento de su socio. Esta meta orienta cómo se diseña, gestiona y mide las alianzas.

Mantenga flexibilidad en el trabajo con su socio y mida periódicamente el avance para identificar cuándo y en dónde se requiere modificaciones. Asegúrese que sus sistemas, procedimientos y documentación permitan al equipo reflexionar sobre el desempeño de las alianzas y la posibilidad de salir de ellas cuando sea necesario.

Organización y gestión de alianzas

Estrategia de intervención, cadenas de resultados y orientaciones

El Capítulo 3 lo conduce a establecer el marco estratégico para describir su visión general de cambio sistémico y definir el énfasis de sus intervenciones. A medida que evolucionan las negociaciones en el marco de las alianzas, la siguiente tarea es elaborar su estrategia y orientaciones detalladas para cada

intervención, describiendo las actividades específicas y la secuencia que permitirán alcanzar los objetivos de cambio en el sistema de mercado. Esto debería apoyarse en un conjunto de cadenas de resultados que ilustran la lógica para cada intervención.

Muchos programas utilizan "guías de intervención" para gestionar intervenciones, obtener aprendizajes y documentar cambios sobre cómo las intervenciones evolucionan en el tiempo. Comúnmente las guías de intervención involucran lo siguiente:

- **Cadena de resultados de la intervención:** cada cadena de resultados debería ilustrar la lógica de su estrategia de intervención, los cambios intermedios que usted espera observar entre diferentes niveles del marco estratégico y la secuencia específica de las actividades requeridas (ver Gráfico 17).
- **Indicadores de cambio y un plan para medirlos:** se establece indicadores cualitativos y cuantitativos de cambio para cada recuadro de la cadena de resultados y se crea un plan de medición que muestra cuándo un indicador será monitoreado, cómo (el método) y quién es responsable de recolectar la información. También es útil documentar cualquier supuesto y cálculos, de manera que las proyecciones de cambio puedan ser revisadas en el marco del avance de la intervención.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Establecer metas

Establecer indicadores y metas para cada intervención es una disciplina importante porque le permite proyectar sus posibles resultados y monitorear su avance. Sin embargo, es importante que no trate de alcanzar las metas a nivel de intervención a toda costa porque esto frecuentemente puede limitar el proceso de cambio. En su intención de acelerar las cosas, los programas asumen cada vez más y más responsabilidad de la intervención, desplazando la apropiación por parte de sus socios. Los programas toman atajos dañinos.

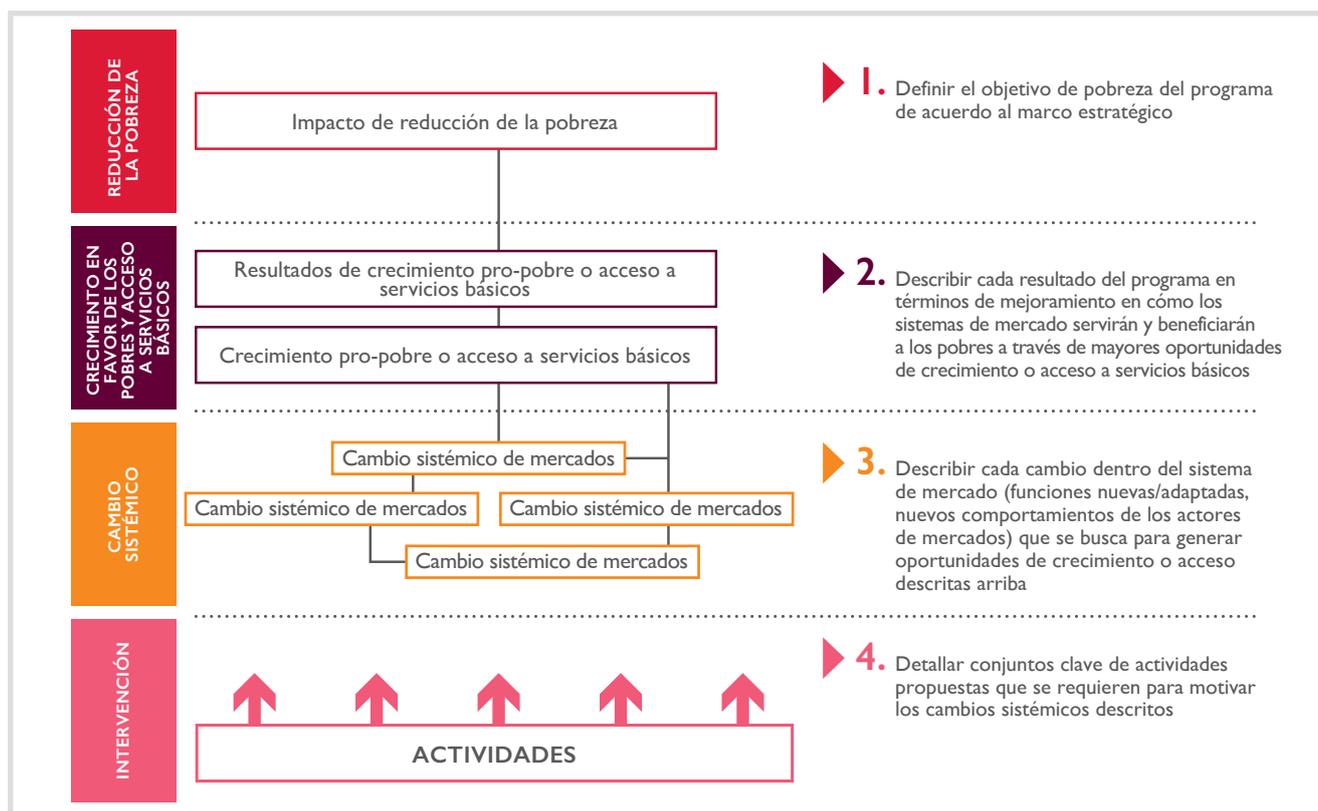


Gráfico 17. Cadena de resultados de la intervención

- **Plan de trabajo:** un cronograma detallado de tareas para cada actividad y una evaluación de los riesgos asociados a la ejecución de cada actividad.
- **Presupuesto:** un presupuesto que estima recursos humanos y otros requerimientos para la intervención.
- **Términos de las alianzas:** a medida que las alianzas se acuerdan, se establece un conjunto de términos acordados entre el programa y los socios y cualquier condición relativa a los mismos, incluyendo una declaración de las tareas que son responsabilidad de cada parte. Es útil contar con un estimado del costo futuro del socio de mantener nuevas prácticas introducidas (actividades que requieren ser realizadas de manera permanente).
- **Documentación de aprendizajes:** un mecanismo para registrar aprendizajes y llenar brechas en la comprensión del equipo del sistema de mercado y para retroalimentar con ese conocimiento la toma de decisiones.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Hacer que las guías de intervención sean fáciles de comprender para los usuarios

Una guía de intervención es para el uso de gestión interna, no para reporte. No tiene que ser perfecta. Debe brindar un acompañamiento “vivo” que oriente al equipo durante toda la intervención. El equipo debe invertir tiempo para actualizar las guías, de manera que continúen siendo relevantes. Las guías de intervención normalmente se documentan mejor en hojas de cálculo tabuladas que en documentos extensos que el equipo tendrá mayor resistencia a actualizar una vez que hayan sido escritos.

Acuerdos de alianzas

Puede ser que se requiera acuerdos formales que establezcan términos y condiciones de las alianzas. Si éstos se firman o son legalmente vinculantes para las partes depende de qué tan cómodos usted y su socio se sientan trabajando juntos. Es recomendable contar con acuerdos por escrito si su alianza implica una inversión significativa o si el programa requerirá acceso a información confidencial del socio.

Cuide que dichos acuerdos no se malinterpreten. Su objetivo principal es motivar los cambios de comportamiento más que simplemente mitigar el riesgo de fraude. Es importante asegurar que los fondos de desarrollo no se utilicen inadecuadamente, pero los contratos legalistas pueden hacer que los socios se vuelvan “sub-contratistas” y eso daña la apropiación. Se puede lograr un mejor equilibrio si los programas:

- Mantienen el control directo de los fondos del programa para gastos en actividades, antes que transferir recursos o realizan subsidios sobre los cuales se debe rendir cuentas.
- Utilizan anexos, más que el documento principal, para detallar aspectos legales del acuerdo (responsabilidad fiduciaria, arbitraje, auditorías, etc.).

Si tiene sentido que los fondos pasen a través de los socios, utilice los términos “inversiones” o “contribuciones” en lugar de “subsidio” o “transferencia” y:

- Estructure las contribuciones de manera vencida, de manera que se realicen los reembolsos una vez que se ha cumplido con hitos definidos.
- Realice pagos parciales de manera que pueda detener algunos desembolsos si las alianzas fallan o no funcionan como se planificó.

Algunos socios pueden sentirse más cómodos de emprender acciones cuando los acuerdos son por escrito, pero no todas las alianzas requieren un alto grado de formalidad. Utilizar un memorándum de entendimiento no vinculante es común, al igual que “declaraciones de intención” que definen el propósito y áreas de colaboración.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Flexibilidad en acuerdos de las alianzas

Los sistemas de mercado de una naturaleza más dinámica o aquellos más susceptibles a conmociones implican un reto para los acuerdos de alianzas y el compromiso de las partes con los términos acordados previamente. Es útil incluir una cláusula que establece que ambas partes pueden convenir de mutuo acuerdo ajustes a los términos de apoyo y a las contribuciones dentro de la alianza en el caso de que se generen cambios significativos en el contexto. Esto también aplica a los acuerdos relativos a los cronogramas de las partes, recordando que el ritmo de cambio debe estar determinado por lo que el socio sea capaz de hacer y no por lo que el programa quiere hacer.

Ejecutar alianzas

La alianza no es un sub-contrato. No se está contratando a un socio y luego dejando que el socio ejecute el negocio, como se realiza de manera habitual. Los roles de los socios tienen que ser monitoreados y apoyados a través de un adecuado nivel de contacto con las contrapartes. Acordar visitas rutinarias pero no invasivas ayuda a mantener el impulso. El equipo del programa debe tener una relación proactiva con los directivos, con la suficiente cercanía y confianza con los socios para influenciarlos y ayudarles a resolver problemas, pero suficientemente distante como para tomar decisiones fuertes si fuera necesario.

Sea cuidadoso con incorporar personal del programa en las organizaciones socias (para iniciar, gestionar o monitorear el proceso de cambio). Hacerlo crea una impresión falsa de que se ha internalizado nuevos comportamientos, cuando en realidad es el programa el que los está conduciendo.

Asegúrese de que su oferta (servicios de asesoría, capacitación o insumos financieros) no esté ya disponible en otra parte. En cualquier actividad realizada por el programa es importante que no se desplace relaciones válidas entre actores de mercado (proveedores de servicios técnicos o bancos que podrían apoyar a su socio en el futuro).

La excepción es cuando su insumo será una actividad temporal (realizada por una única vez), una tarea netamente de facilitación, por ejemplo. Pero incluso en actividades temporales realizadas por su programa, es vital que los socios estén involucrados y totalmente conscientes de los insumos generados por el programa. Esto los familiariza con los verdaderos costos asociados al cambio.

Reflexionar sobre la efectividad de la intervención

Durante la implementación, se puede esperar diferentes intervenciones que involucren a diferentes socios para que los cambios en el sistema tengan lugar y sean sostenidos.

Es esencial reflexionar sobre la contribución de intervenciones específicas o alianzas para estimular los cambios en el sistema. Es necesario asignar suficiente tiempo y recursos para hacerlo.

Sea la intervención exitosa o no, usted tiene que tomar una decisión. Las siguientes **preguntas clave** le ayudarán:

¿Está la alianza generando los resultados esperados en el sistema? ¿Se están beneficiando mujeres y hombres pobres?

¿Está mostrando el socio signos de actividades independientes, es decir, capacidad de sostener el cambio sin apoyo adicional?

¿La colaboración adicional tiende a distorsionar? Si no, ¿se puede resolver las fallas o fortalecer los logros?

¿Es momento de avanzar para trabajar con competidores u otros tipos de actor?

Evaluar el avance significa monitorear cambios en el comportamiento de socios y de quienes no lo son. Esto requiere procedimientos internos para observar y documentar la dinámica del sistema de mercado.

Utilizar el aprendizaje para ajustar intervenciones y alianzas cuando sea necesario

Una revisión periódica (mensual o trimestral) del avance de la alianza y logros más amplios en el sistema es clave para contar con información para tomar decisiones sobre la intervención y para ajustar actividades y elementos de la cadena de resultados (e indicadores) cuando sea necesario.

Si un socio no está logrando cumplir sus expectativas, es posible renegociar o disolver la alianza y reevaluar su visión de futuro. No se trata de inflar de nuevos recursos una alianza débil para "hacerla funcionar" o para lograr cumplir con una meta. El resultado de tales intervenciones intensivas rara vez es sostenible.

4.3 PUESTA EN PRÁCTICA

El proceso de cambiar el funcionamiento de los mercados para que beneficien a los pobres normalmente implica dos pasos principales:

- Actividades piloto que prueban una innovación con un socio con la motivación y capacidades para invertir y mantener la innovación independientemente del apoyo del programa ("adoptar" y "adaptar").
- Actividades suplementarias que incrementan la escala y mejoran la sostenibilidad del impacto del piloto. Estas actividades pueden implicar alianzas con nuevos actores y/o compromisos adicionales con sus socios iniciales ("expandir" y "responder").

Los fundamentos del involucramiento de socios y gestión de la intervención se presentan en la sección 4.2 y son aplicables durante todo el proceso de intervención. Sus implicaciones específicas para cada paso de la intervención se exploran en más detalle a continuación.

Paso 1: Ejecutar y analizar intervenciones piloto

Un error común es ver las intervenciones piloto como un conjunto de actividades a replicar. Las intervenciones piloto inician y prueban una innovación en el comportamiento o las prácticas con un pequeño número de socios.

La meta es establecer si los socios están motivados y son capaces de "adoptar" y "adaptar" soluciones duraderas para las causas de origen que hacen que los sistemas de mercado no funcionen para los pobres. Usted debería tener la confianza de que estas soluciones continuarán y mejorarán en ausencia del programa.

Adoptar. Un actor de mercado ha adoptado exitosamente un cambio de comportamiento o de práctica para beneficiar a los productores, trabajadores o consumidores pobres, reconoce el valor de continuar con estos cambios independientemente de las actividades del programa y, consecuentemente, ha realizado planes para invertir en mantener estos cambios y cubrir los respectivos costos recurrentes.

Adaptar. El actor de mercado que ha adoptado los cambios en el comportamiento o las prácticas liderados durante el piloto ha realizado inversiones que le permiten continuar o incrementar las nuevas prácticas, sin el apoyo del programa. Estas acciones, independientes del programa, constituyen una "prueba de fuego" de si los resultados en favor de los pobres serán mantenidos.

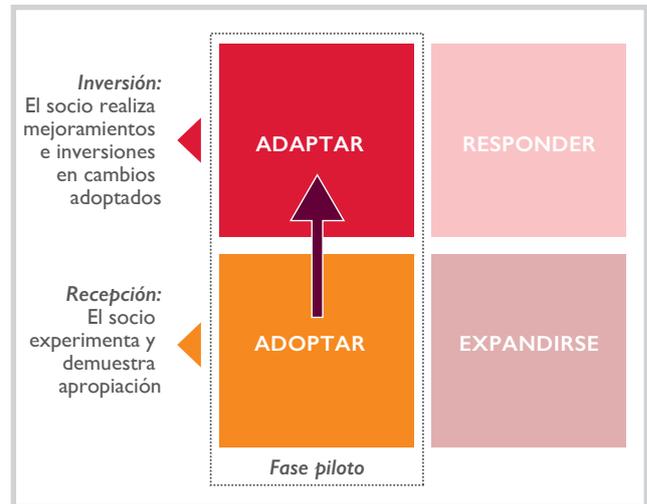


Gráfico 18. Cambio sistémico: adoptar y adaptar

Seleccionar socios y acordar apoyo

Acercarse a potenciales socios

Considere si el socio de su actividad piloto es representativo de sus pares.

Probar innovaciones sólo con el "denominador común más alto" (por ejemplo, con el actor más capaz o con más recursos) no es una prueba apropiada. A los otros actores de mercado les puede hacer falta la motivación y capacidades para adoptar la misma innovación, especialmente si se espera, como una característica de su estrategia de salida del programa, que reciban un apoyo muy limitado o ningún apoyo del programa.

Esto no significa que trabaje solamente con el "denominador común más bajo" en el sistema. Su socio debe ser comparable a muchos otros competidores directos o pares.

Ejemplo 23. Identificar socios plausibles

Un programa en África del Este utilizó un modelo de agricultor líder para promover mejores prácticas agrícolas. Los "mejores" agricultores fueron identificados y seleccionados para ser parte de las intervenciones piloto. Estos agricultores tendían a tener mayores recursos, incluyendo financiamiento e información. El programa encontró que la influencia de estos agricultores fue limitada. Los demás agricultores sentían que estos agricultores no eran "como ellos" y que, por tanto, no podían desarrollar la agricultura como ellos.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Representatividad de los socios y liderazgo

La representatividad de los socios potenciales es una menor consideración en sistemas en donde se requiere involucrarse con el gobierno o en donde existe escasez de socios potenciales en el primer momento.

De manera similar, algunos sistemas de mercado se dejan llevar más por tendencias que otros, por ejemplo, los medios de comunicación o las industrias de tecnología o educación. En este caso, trabajar con un líder de mercado puede no generar distorsiones. Más bien refleja cómo ocurre el cambio en un sistema de esa naturaleza: es una forma inteligente de influenciar a otros actores.

Muchos programas trabajan en sistemas de mercado “delgados”, caracterizados por bajos o difusos niveles de actividad. En este caso la elección del socio puede ser limitada. Considere las siguientes opciones:

- Busque actores más allá del sistema principal de mercado que puedan ser apoyados para expandirse hacia el sistema meta. Por ejemplo, comerciantes que estén buscando comprar nuevos productos, vendedores de franquicias que estén buscando expandir su producto a nuevas áreas o actores de sistemas similares o adyacentes que están interesados en diversificar.
- Cuando se enfrenta un solo actor dominante (por ejemplo, un monopolio o un monopsonio) usted podría intentar disminuir las barreras de entrada para crear competencia. Si esto no es realista, usted tendría que enfocarse en fortalecer las funciones de soporte o las reglas que restringen un comportamiento anti-competitivo y proteger a grupos desaventajados de la explotación (regulaciones para proteger a consumidores, asociaciones, defensores del pueblo o escrutinio de los medios de comunicación).

Ejemplo 24. Estimulando la organización en un sistema

En un país del Cáucaso, el sistema de servicios veterinarios estaba altamente fragmentado con veterinarios enfocados principalmente en la venta de medicinas para animales al por menor, haciendo viajes semanales a numerosos proveedores en la capital. Los veterinarios tenían poco acceso a información actualizada, investigación y asesoría, más allá de proyectos ocasionales de agencias de desarrollo.

Un programa se acercó a varias empresas farmacéuticas para ver si alguna estaba interesada en establecer relaciones comerciales más cercanas con los veterinarios. Una empresa se comprometió a co-invertir con el programa para desarrollar una red extensa de veterinarios “con marca”. Éstos se beneficiaron de capacitación periódica y acceso a información, medicinas de mejor calidad, mejores instalaciones para almacenamiento y costos más bajos de transacción para asegurar medicinas. Los agricultores se beneficiaron del uso de veterinarios “con marca” porque proporcionaban servicios y medicinas de mejor calidad y que les generaban mayor confianza, a precios adecuados.

Su oferta de apoyo

El tipo de apoyo que proporciona debe estar determinado por su análisis y visión futura y por la evaluación de la motivación y capacidades de los socios para hacer los cambios requeridos (el apoyo necesario para motivarlos a emprender una nueva forma de trabajar).

El apoyo típicamente busca motivar a su socio a:

- Desarrollar un nuevo producto o servicio o mejorar uno existente, enfocándose en hombres y mujeres pobres.
- Reorientar las operaciones (cadenas de suministro, provisión de servicios) para responder a oportunidades en segmentos de mercado de bajos ingresos.
- Expandir o adaptar operaciones existentes con la finalidad de entrar a nuevos sistemas de mercado o áreas geográficas.

Para decidir el nivel de apoyo a las actividades piloto de su o sus socios, hágase las siguientes **preguntas clave**:

¿Está usted liderando con su análisis?

Cuando aún se tiene que probar conceptos, normalmente usted no cuenta con evidencia definitiva para convencer a socios de que vale la pena el esfuerzo y el riesgo para hacer un cambio. Es útil contar con evidencia de otros contextos, pero no siempre es suficiente.

Los hallazgos del análisis de su mercado son clave para convencer a su socio de reconocer una oportunidad perdida (o reto) y experimentar nuevas formas de trabajar. Bien presentada, esta información puede tener un gran alcance para asegurar el compromiso del socio. Ésta es frecuentemente su oferta más importante.

¿Ha comunicado sus “no” claramente?

Sea claro sobre lo que no puede hacer o financiar durante el piloto. Piense en qué puede ser distorsionador y qué puede ser generador de desarrollo. Comunique estos límites a potenciales socios rápidamente para orientar las negociaciones.

Una táctica es “escondarse” detrás del mandato de su programa. Si un socio potencial le pide un nivel de apoyo que usted siente que es demasiado intensivo o exclusivo, usted puede responder que “al programa no se le permite financiar X o que el comité de inversión seguramente dirá no”.

Alternativamente, aclare que el apoyo requerido está dentro del área de responsabilidad del propio socio o por sus operaciones principales, como se define en el convenio de la alianza.

¿Dejará el nivel y términos del apoyo la puerta abierta para futuras alianzas?

Cualquier apoyo que se acuerde para que el “socio A” adopte una innovación no debería comprometer su capacidad de involucrar a “socios B, C y D” posteriormente, de la misma manera o de una forma menos intensiva.

El soporte que proporcione al “socio A” idealmente debería motivar a otros actores, llevándolos a considerar invertir sus propios recursos sin promesas de apoyo de parte del programa.

¿Comprende su socio que el apoyo del programa es temporal?

Para reducir el riesgo de distorsión su apoyo no debería ser de largo plazo e idealmente debería reducirse en el tiempo. Esto pondrá a prueba si la apropiación del socio está creciendo.

Es prudente pensar en el pilotaje como un proceso que tiene al menos dos iteraciones, en donde queda espacio para revisar y ajustar sus actividades (prueba 1 → revisión y ajuste → prueba 2). No necesita decirle esto a su socio y debería evitar comprometerse formalmente a un piloto de dos fases.

Ejemplo 25. Acuerdos de alianzas iterativos

El involucramiento inicial con el Departamento de Educación observó que un programa en África se enfocaba en limitaciones que eran más inmediatamente relevantes al departamento y más realizables en términos de las capacidades del departamento, por ejemplo, enmiendas regulatorias, supervisión y calificación.

A continuación, se realizó una alianza adicional entre el programa y el Departamento que evolucionó hacia trabajar en una gama más amplia de funciones educativas más allá de la regulación, todas con una fuerte orientación “pública” en las que el gobierno era prácticamente el único proveedor potencial. A medida que creció el horizonte y las capacidades del Departamento, fue posible analizar información sobre el desempeño escolar; los métodos escolares e incluso asuntos financieros del lado de la demanda.

La alianza, incluso con el mismo actor, se dividió en etapas iterativas para trabajar en diferentes roles públicos, a medida que el programa avanzaba y la capacidad y compromiso del Departamento se incrementaba.

Gestionando intervenciones y relaciones con socios

Organizando y documentando alianzas

Actualice las guías de intervención periódicamente cuando su estrategia evolucione y en línea con las decisiones realizadas en las revisiones trimestrales. Las cadenas de resultados, indicadores y planes de medición siempre deberían reflejar la estrategia actual de intervención y la comprensión del sistema:

- Recuerde periódicamente los términos de la alianza, la estrategia de intervención y los pasos de los cambios anticipados en la cadena de resultados de la intervención. Esté alerta a “deslices de la misión” o a signos de que se le está solicitando proporcionar más apoyo del que debería.
- Busque cambios incrementales en el comportamiento de su socio que puedan indicar un impulso hacia el cambio general deseado. El cambio raramente ocurre en un solo movimiento rápido.
- Si las intervenciones no están avanzando, pregúntese si es su visión o su estrategia las que necesitan cambios.

Una característica de todas las intervenciones piloto es la incertidumbre. La innovación que usted desea introducir no ha sido probada, de la misma manera que la capacidad e incentivos de su socio. Deje claro que cualquiera de las dos partes está libre de salir después (o durante) el primer ciclo si la alianza no funciona. Es recomendable que los acuerdos contengan una cláusula de revisión (en caso de que los términos tengan que ser re-negociados en el transcurso del piloto) y una “cláusula de escape” (que pueda ser utilizada en caso de que las responsabilidades del socio no se cumplan).

Ejecutando alianzas

La intensidad del contacto entre usted y su socio variará dependiendo del compromiso y capacidades de su socio. Las intervenciones piloto tienden a requerir una supervisión más cercana que las intervenciones suplementarias, pues requieren tiempo para el aprendizaje, la reflexión y la adaptación.

Trate de no tomar demasiado tiempo del socio. Reúnanse únicamente para propósitos específicos y cuando exista un mutuo beneficio de hacerlo. Cuando le sea posible, planifique reuniones sobre decisiones clave que tienen que ser realizadas.

Reflexionando sobre la efectividad de la intervención

Las intervenciones piloto involucran prueba y error. Acepte esta idea. Esté preparado para hacer ajustes. Utilice los aprendizajes para decidir si mantener o cambiar las alianzas o para terminarlas. Evalúe si:

- Ha existido un cambio tangible en el comportamiento o la práctica que esté teniendo continuidad sin apoyo del programa.
- El cambio a nivel del socio está llevando a un cambio en la situación del grupo meta (ya sea en términos de participación mejorada en mercados crecientes o uso de servicios básicos por parte de personas pobres).
- Ha habido una reacción más allá del socio o socios iniciales (evidencia de cambios autónomos en no-socios inspirados por su piloto).

La transición de la intervención piloto (**Paso 1**) a las intervenciones complementarias (**Paso 2**) orientadas a escalar el impacto sólo debe iniciar una vez que usted tenga certeza de que su socio inicial ha adoptado e integrado los cambios en comportamiento o prácticas en sus operaciones principales. Esta integración debe verse reflejada en el equipo del socio o en asignaciones presupuestarias, documentos formales y procedimientos o inversiones.

Idealmente, usted también debería ver signos de que la innovación tiene factibilidad de ser adoptada por otros actores. Resista cualquier tentación a escalar la innovación hasta que su valor y sostenibilidad hayan sido probadas.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Programas de corto plazo y gestión de riesgos

Los programas cuyas duraciones son menores a tres años o aquellos que han sufrido retrasos o reveses podrían tener que moverse al **Paso 2** antes de perfeccionar la innovación y antes de ver que ha sido completamente adoptada por socios piloto. Esto implicará trabajar tanto con socios iniciales como con nuevos socios al mismo tiempo, pero utilizando diferentes enfoques y trabajando con diferentes niveles de intensidad. Los programas de corto plazo enfrentan un riesgo mayor de intervenciones fallidas o tienen una mayor necesidad de aprender de y adaptarse a las intervenciones rápidamente.

Si no ve que un cambio esté siendo adoptado o adaptado independientemente de su socio inicial, revise su análisis para ver si existen otras opciones fuera de la alianza. Puede que sea únicamente un problema relacionado con el socio.

Por el contrario, si el socio está avanzando más allá de las expectativas, evalúe si su apoyo sigue siendo requerido.

Después de intervenciones piloto usted tiene usualmente tres opciones:

- Cesar la intervención porque sus pilotos han mostrado que su teoría de cambio es incorrecta o no es factible. En ese momento usted debe volver a la pizarra.
- Realizar correcciones a la innovación introducida, ya sea con el socio actual o con uno nuevo, con una oferta de apoyo revisada.
- Diseñar e implementar intervenciones complementarias y formar nuevas alianzas orientadas a estimular cambios sistémicos amplios, es decir, el **Paso 2**.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Saber cuándo irse

Es una buena práctica desarrollar criterios verificables para determinar cuándo la salida es oportuna. A veces a los programas, habiendo logrado un nivel de éxito durante un piloto, les resulta difícil alejarse del socio. Se inventan razones para continuar la intervención, frecuentemente en búsqueda de una perfección ilusoria o resultados garantizados. Recuerde que mientras más se involucre con un socio mayor será el riesgo de distorsión o dependencia.

Paso 2: Realizar intervenciones complementarias que estimulan la articulación de nuevos actores y/o funciones

Una vez que usted esté satisfecho de que sus socios iniciales estén manteniendo e invirtiendo en el cambio pilotado, su énfasis debe moverse a estimular a otros actores del mercado para que adopten el cambio y/o adapten su forma de trabajar en respuesta al cambio.

El objetivo es que los cambios en favor de los pobres se difundan ampliamente en el sistema: la forma normal en que el sistema continuará operando en el futuro. Esto implica realizar intervenciones complementarias, trabajar con tipos de actores nuevos y similares, con una segunda ola de alianzas entre el programa y los actores. Esto se conoce como articular a nuevos actores y/o funciones (“crowding-in” en inglés).

Crowding-in: proceso para estimular a un número de diversos actores de mercado para reaccionar a cambios nacientes en el sistema generados durante el proceso de la intervención piloto. Resulta en mayor “amplitud” (más y mejor crecimiento o beneficios de servicios básicos para los pobres) y “profundidad” (funciones/reglas de soporte que responden al nuevo contexto del sistema de mercado).

Primero, verifique si el crowding-in ya está sucediendo. Monitorear los indicadores de un cambio sistémico más amplio y de crowding-in será parte de su plan de medición (ver Capítulo 5). Dependiendo de si se ve o no signos del crowding-in y del nivel y ritmo al que está ocurriendo, se continuaría con las intervenciones secundarias.

Su tarea es pasar de probar innovaciones y roles mejorados a buscar “expandir” su aplicación y fomentar que otros actores de mercado “respondan” a los cambios que están ocurriendo.

Expandir: un conjunto de actores de mercado similares a aquellos que lideraron los cambios de comportamiento o prácticas en favor de los pobres han adoptado cambios comparables —ya sea copias directas o variantes de la innovación original— que se mantienen sin el apoyo del programa.

Responder: el surgimiento y presencia sostenida de cambios en favor de los pobres lleva a los actores de mercado en los sistemas de soporte a reaccionar, reorganizándose, asumiendo nuevos o mejorados roles, a desarrollar sus propias ofertas o a reposicionarse para obtener ventajas de las oportunidades que han sido creadas. Esta respuesta permite que los cambios en comportamientos o prácticas continúen evolucionando. También indica una nueva capacidad dentro del sistema y sugiere que puede apoyar el surgimiento y crecimiento de soluciones que benefician a los pobres en el futuro.

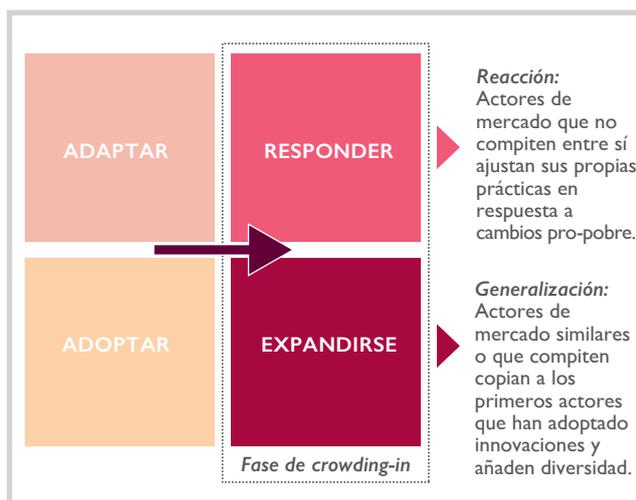


Gráfico 19. Cambio sistémico: expandir y responder *Sélectionner des partenaires et conclure un accord*

Seleccionar socios y acordar el apoyo

Aproximándose a socios potenciales

El cambio en el enfoque hacia intervenciones de crowding-in frecuentemente significa dejar las alianzas iniciales a través de las cuales se probó las intervenciones y formar nuevas alianzas. Esto debería promover cambios sistémicos más amplios, escalar innovaciones (o variantes de las mismas) y estimular un conjunto diverso de actores de mercado para apoyar el cambio iniciado.

Normalmente se asociará con otros actores de mercado similares a su socio inicial que están motivados a replicar los logros del primer actor o actores que realizaron la innovación.

También requerirá asociarse con diferentes tipos de actores de mercado que, si bien tienen menos impacto directo en su grupo meta, desempeñan o pagan por importantes funciones o reglas que apoyan la innovación que usted ha iniciado. Por ejemplo:

- Proveedores de servicios empresariales
- Organizaciones de investigación
- Establecimientos educativos
- Grandes inversionistas
- Asociaciones representativas o industriales
- Organizaciones regulatorias o que establecen estándares
- Agencias gubernamentales

Ejemplo 26. Nuevas prioridades, nuevos socios

Un programa buscó mejorar el sistema de formación ocupacional para profesionales de la salud. Primeramente, se asoció con universidades privadas y centros de formación superior y con entidades responsables de regulación. Luego, se involucró con un proveedor de servicios financieros para promover un producto de crédito diseñado para mejorar la probabilidad de que los estudiantes de contextos más pobres pudiesen financiar sus estudios como paramédicos.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Mercados delgados

Si su programa trabajó con el único proveedor de un producto o servicio durante las intervenciones piloto, es probable que sólo ocurra un incremento en el impacto si el proveedor introduce la innovación a escala. En tales situaciones, usted debería enfocarse en promover que otros tipos de actores respondan a la innovación para mitigar los riesgos asociados al proveedor del monopolio, por ejemplo, un ente de vigilancia o un grupo de protección a los consumidores.

Un buen sitio para empezar es identificar si ha habido reacciones autónomas de otros actores de mercado y construir a partir de dicho impulso, por ejemplo:

- Si un modelo comercial fue piloteado, evaluar si empresas competidoras han reaccionado al mismo con cambios similares en sus operaciones.
- Si un modelo socio-político fue pilotado, evaluar si el cambio (en la provisión de servicios o en los procesos de consultas políticas) ha generado respuestas en otras entidades gubernamentales y en otros tipos de actor.

Si tales respuestas no son evidentes, usted tendrá que involucrarse de manera más activa con otros actores de mercado, siguiendo los principios mencionados en 4.2.

Se puede haber inhibido reacciones autónomas si:

- Los socios de la fase piloto no eran representativos de sus pares, por ejemplo, si tenían mayores niveles de “motivación” o “capacidad” que los otros actores.
- El apoyo a los socios del piloto les dio demasiada ventaja, haciendo que para otros fuese difícil alcanzarlos.
- El efecto de la demostración piloto no fue suficiente para estimular una reacción de otros actores, es decir si no están conscientes de la innovación y de sus beneficios o si no entienden lo que tienen que hacer para cambiar.
- Nuevos factores limitantes o causas de origen que previamente fueron considerados menos prioritarios están obstaculizando el crowding-in, por ejemplo, las regulaciones de entrada al mercado constriñen la expansión.

Ejemplo 27. Surgimiento de “nuevos” factores limitantes

Un programa en Asia del Sur estableció centros de acopio núcleo y satélites para la recolección de leche, vinculando a los productores con una cooperativa de leche. Durante la primera estación seca, estos centros estuvieron semi-operativos, pero durante la estación lluviosa, a medida que los caminos se hicieron inutilizables durante una larga temporada, los centros cesaron la recolección.

Las relaciones comerciales no se reanudaron cuando ya se pudo utilizar los caminos. No se resolvió las disputas acerca de si se tenía que usar transporte público para transportar la leche, a costo de los agricultores, o si tenían que recolectarla los compradores, a su costo. Como resultado, los productores perdieron confianza en la producción de leche para fines comerciales. El programa habría sido más exitoso si hubiese pensando en la limitación relativa a la recolección y el transporte desde el inicio, incluyendo la dimensión de las estaciones como parte vital de la funcionalidad del sistema.

Su oferta de apoyo

Como resultado de intervenciones piloto exitosas, su conocimiento sobre cómo funciona el sistema habrá mejorado. Usted tendrá una mejor comprensión de lo que motiva a los actores, de los cambios de comportamiento y de las acciones que usted deberá emprender para impulsarlos.

Este conocimiento y evidencia de que sus socios iniciales se han beneficiado de la innovación, deberían serle útiles para atraer la atención de otros actores de mercado (no socios) y motivarlos para que empiecen a hacer crowding-in. Esto incluye a aquellos que en un principio ignoraron la iniciativa.

Esto no significa necesariamente que sus esfuerzos de expandir la innovación serán menos intensivos que su piloto. Si bien la voluntad de nuevos actores (“motivación”) de involucrarse será mayor que antes, su capacidad (“capacidad”) de cambiar será seguramente la misma o similar a la fase anterior.

Ejemplo 28. Generando mayor “motivación” y “capacidad”

El acceso a finanzas fue una preocupación polémica en África del Sur con pocos puntos en común entre actores: políticos, gobierno, sector privado y sociedad civil. Un programa buscó facilitar el mejoramiento del funcionamiento del sistema financiero para que operase mejor para los grupos de bajos recursos. A través de una diversidad de intervenciones durante diez años, contribuyó a duplicar el número de hogares (de un tercio a dos tercios) con acceso a cuentas bancarias.

Sin embargo, su credibilidad se desarrolló a través de una intervención inicial. Realizó una investigación de mercado detallada y un análisis de escenarios que presentó (en más de veinte talleres) a diferentes actores, permitiéndoles ver las implicaciones de sus decisiones sobre el acceso a finanzas. Se reconoció este análisis como neutral y confiable y generó una agenda consensuada sobre la cual todos los actores pudieron avanzar. Este estudio estableció las bases para todas las subsiguientes intervenciones del programa.

Construir con base en las actividades piloto no significa simplemente replicar tales actividades repetidamente con un conjunto de nuevos socios. La idea es realizar actividades de diferente naturaleza.

En muchas ocasiones, es recomendable apoyar el lado de la oferta para dar soporte al lado de la demanda. Las acciones pueden incluir: marketing social e incentivos a consumidores, boletines de prensa y cobertura de medios al piloto y talleres con actores para comunicar la evidencia de base para el cambio.

Determinar en dónde debe enfocar ahora sus esfuerzos requiere de mayor análisis. Las **preguntas clave** son:

¿Qué funciones de soporte o reglas continúan impidiendo reacciones autónomas a innovaciones piloteadas?

¿Existen nuevos agentes de cambio o asuntos de economía política que considerar?

Ejemplo 29. Algunas prácticas están profundamente atrincheradas

Un programa de África persuadió a dos bancos a empezar a otorgar créditos para maquinaria agrícola, ofreciendo asesoría y vinculándolos a una asociación de los proveedores de servicios agrícola que identificaría clientes. El programa ofreció garantías para los préstamos de hasta 20% de cada préstamo durante las intervenciones piloto.

Los bancos no tuvieron créditos impagos y los ingresos de los agricultores se incrementaron; el piloto parecía exitoso. Sin embargo, los bancos no expandieron su otorgación de créditos. Reacios al riesgo, se resistieron a prestar dinero sin la garantía del 20% del programa, a pesar de que ésta no había sido necesaria durante el piloto. A los bancos sencillamente les pareció más fácil prestar el dinero a sus sectores y clientes establecidos, es decir, permanecer en su “zona de confort”.

El programa necesitó cambiar sus estrategias de alianza hacia los decisores de la oficina matriz del banco y buscó actores más dinámicos en el sector bancario para desarrollar nuevas estrategias.

Las intervenciones para crowding-in tienden a enfocarse en construir relaciones entre actores, así como en estimular e incidir para lograr respuestas positivas de actores en los sistemas de soporte. Los ejemplos 30, 31 y 32 que siguen a continuación ilustran este tipo de intervenciones.

Ejemplo 30. Promoviendo la competencia en el mismo sistema

Un programa en Asia buscó promover un servicio de información agrícola competitivo en respuesta a un modelo de negocios de quioscos de internet piloteado con un operador líder de telecomunicaciones. El programa pasó de apoyar a un competidor bien conocido y de alto nivel a desarrollar un servicio de información de diferente tipo, esta vez una línea telefónica de ayuda para agricultores con teléfonos móviles.

Ejemplo 31. Catalizar actores en apoyo a los sistemas

Un programa de Asia del Sur apoyó a organizaciones privadas a ser autorizadas para proporcionar capacitación acreditada en servicios de salud como resultado de las intervenciones en la fase piloto. El programa luego pasó a trabajar con comités nacionales de exámenes para modificar las estructuras y operaciones prevalecientes, de manera que pudiesen ajustar su supervisión a las organizaciones de capacitación ocupacional.

Ejemplo 32. Innovación contenida en el sistema más amplio

Un programa del Cáucaso trabajó con un periódico local para mejorar la relevancia y calidad de los servicios de información, de manera que pudiesen ser accesibles a comunidades rurales pobres. El programa ayudó a fortalecer el contenido y el periodismo orientado a la agricultura, la información sobre productos y precios de mercado y el desarrollo de una estrategia de ingresos publicitarios que fuese más viable para el periódico. Posteriormente, la circulación del periódico creció diez veces y su cobertura se expandió de una a tres municipalidades.

Luego de la intervención inicial, los directores del periódico, independientemente, construyeron con base en aprendizajes de estas innovaciones. Invertieron en mejoramiento de la capacitación para sus otros periodistas, con la finalidad de fortalecer el periodismo en asuntos rurales no agrícolas (por ejemplo, cuidado infantil, provisión de agua, alumbrado) e introdujeron nuevas secciones orientadas por la demanda de los lectores. Los ingresos provenientes de los anuncios publicitarios continuaron creciendo debido al mejoramiento de estrategias para atraer a empresas de diferentes sectores interesadas en la publicidad: vendedores de tierra, de casas y de equipos.

Gestionar intervenciones y relaciones con socios

Organizar y documentar alianzas

Los programas deben considerar su estrategia de crowding-in antes de iniciar sus intervenciones piloto; sin embargo, sólo se podrá desarrollar intervenciones apropiadas una vez que finalice la fase piloto.

Algunos programas desarrollan nuevas estrategias de intervención y esbozan nuevas cadenas de resultados de intervenciones para actividades de crowding-in. Otros optan por perfeccionar las estrategias existentes y añadir nuevas actividades y los cambios "causa-efecto" esperados a diferentes niveles al lado de las cadenas de resultados de las intervenciones piloto. La decisión se basa fundamentalmente en cuán substanciales sean las actividades de crowding-in requeridas y de si están buscando generar cambios en una función de soporte o regla que no ha sido previamente abordada por el programa.

También puede incluir un plan de salida (que dure de seis a doce meses, por ejemplo) en nuevos acuerdos de alianzas. En este marco temporal, puede comprometerse a reuniones periódicas con los socios, a monitorear los avances, a medir el progreso, pero esencialmente no debería realizar actividades adicionales como parte de la intervención. Esto le ayuda a medir la sostenibilidad mientras el programa aún está en curso.

Ejecutar alianzas

Las intervenciones de crowding-in pueden ser ligeras (por ejemplo, presentar evidencia o hacer recomendaciones) o muy intensas (por ejemplo, apoyar el cambio organizacional y las políticas dentro de una entidad gubernamental).

El grado hasta el cual se puede ser "práctico" con los socios depende del contexto. Mientras más remotas sean las actividades de la intervención de su grupo meta, menos distorsionador será el apoyo intensivo.

Una forma de reducir la intensidad y lo directo del apoyo es operar a través de terceras partes cuando sea relevante y factible. La meta es que sus socios vean soluciones posibles a sus problemas actuales y futuros originados en el sistema de mercado y no en su programa.

Construir relaciones sostenibles entre socios de crowding-in y terceras partes relevantes (por ejemplo, proveedores de capacitación, consultores de gestión o de marketing, proveedores de servicios de sanidad alimentaria o de certificación, etc.) puede cubrir o incluso reemplazar todo el apoyo que su programa brinda.

Ejemplo 33. Apoyando servicios de terceras partes legítimas

Un programa que apoya el desarrollo de sistemas de medios de comunicación en África del Este trabajó inicial y directamente con unas pocas estaciones de radio para aprender y desarrollar su oferta sobre emisiones más enfocadas en los usuarios. El programa encontró rápidamente una necesidad de mayor experiencia y credibilidad en la industria y que este apoyo era una función de mercado de largo plazo. Empezó a trabajar con proveedores de servicios técnicos en formatos de programas y producción, quienes luego continuaron proporcionando este servicio comercial a todas las estaciones de radio en el país y en la región.

Estos especialistas se han convertido en agentes de cambio de la industria radial.

Intervenir a través de terceras partes de esta forma puede construir un sistema alrededor de la innovación inicial. El apoyo de su programa puede fortalecer a los proveedores de servicios que sostienen o mejoran la innovación.

Ejemplo 34. Los retos de la intermediación (brokering) de terceras partes

En un programa de África del Este, la estrategia fue crear una red de organizaciones no gubernamentales (ONG) que pudieran, con el transcurso del tiempo, volverse intermediarios comerciales. La red, con el apoyo del programa, podría buscar ser comercialmente viable al ser más transparente, consistente, personalizada, orientada al proveedor y concentrada en generar ganancias a partir de grandes volúmenes (en lugar de maximizar el margen por unidad). El énfasis del programa en pagar a terceros como un medio para el control de calidad creó problemas pues la relación comercial básica residía entre las ONG intermediarias y el programa y no entre ellas y los actores comerciales. También existía un reto, puesto que la función comercial o de intermediación estaba bien desarrollada, de manera que tanto la relevancia como la facilidad de réplica de este modelo de negocios en otras zonas, donde la función de intermediación no estaba tan bien desarrollada, fueron limitadas.

Reflexionando sobre la efectividad de la intervención

A medida que el crowding-in empieza a ocurrir y que nuevos actores, funciones y reglas mejoran, pregúntese si las causas de origen han sido abordadas. Revise su análisis y visión y evalúe si su programa aún puede añadir valor o si el trabajo del programa puede cesar. Hágase las siguientes **preguntas clave**:

¿Ha hecho lo suficiente como para sentir la confianza de que el sistema es lo suficientemente sólido para enfrentar amenazas?

¿Pueden los sistemas de soporte ahora encontrar respuestas al bajo desempeño de actores de mercado desde adentro?

¿Podrían las intervenciones adicionales generar el riesgo de desplazar iniciativas nacionales e inversión?

¿Se ha convertido su presencia en un obstáculo para el cambio o ha empezado a crear incentivos perversos para el cambio autónomo?

4.4 NO COMETA LOS MISMOS ERRORES QUE YO

Evite utilizar apoyo intensivo como un atajo

Utilizar apoyo intensivo para acelerar procesos, ganar influencia o lograr resultados rápidos siempre resulta contraproducente.

El soporte intensivo puede malograr la sostenibilidad de los resultados pues sus socios asignan un valor menor al apoyo que están recibiendo, habiendo invertido poco en el proceso de cambio ellos mismos. También hace que el crowding-in sea más difícil pues crea expectativas en una segunda ola de socios sobre lo que el programa hará por ellos.

Si su actividad es de una sola vez y no será requerida en el futuro, la intensidad de su apoyo no es tan importante. Si no tiene opción, por ejemplo, en un mercado extremadamente “delgado” con actores con quienes hacer alianzas no es realista, entonces tiene que proceder con precaución. Reconozca el riesgo de sostenibilidad desde el principio, monitoree los efectos positivos y negativos de sus acciones cuidadosamente y continúe buscando opciones menos distorsionadoras y medios de salida.

Mantenga un perfil bajo dentro del sistema

A los financiadores generalmente les gusta que sus programas sean altamente visibles dentro de un país. Manteniendo la meta de desarrollar antes que distorsionar los sistemas de mercado, usted debe ser precavido sobre ser demasiado visible dentro del sistema.

Las marcas demasiado visibles de las agencias de desarrollo (por ejemplo, los logos), pueden enviar señales equivocadas a sus socios y a otros actores de mercado, creando expectativas dañinas de demasiados subsidios. Esto afecta su relación con los socios y la relación que sus socios tendrán con otros (por ejemplo, disminuyendo la motivación de pago de los clientes porque piensan que la agencia está pagando por un servicio).

Sea inteligente sobre sus comunicaciones. La visibilidad que los financiadores buscan frecuentemente es política, por ejemplo, dentro de su propia organización, frente a políticos o contribuyentes o ante los gobiernos anfitriones. La visibilidad no se busca en el grupo meta o en los actores de mercado. Por tanto, desarrolle dos identidades distintas del programa y comuníquelas respectivamente:

- *Hacia el sistema de mercado:* despliegue la imagen de su agencia de desarrollo juiciosamente. Mantenga un perfil bajo y una imagen de negocios en donde sea posible. Evite actividades de marketing y evite publicar la cantidad de su presupuesto.
- *Hacia los actores de desarrollo o políticos:* comunique sus logros de manera convencional, enfatizando en el enfoque distintivo que su programa tiene respecto a trabajar a través de alianzas y enfatizando en la sostenibilidad.

No sobrecargue a los socios con demasiado apoyo

La sobrecarga puede tomar varias formas: (a) transferir objetivos netamente de desarrollo a los socios, que están completamente fuera de sus competencias principales; (b) imponer requerimientos de reporte innecesarios u onerosos; (c) sofocar a los socios con demasiadas reuniones o con coaching intensivo, al punto en que sus actividades principales se perturben; o (d) motivar a los actores a copiar los estándares, sistemas y procedimientos de las agencias de países desarrollados, antes que aquellos que sean beneficiosos para sus propios contextos.

Los términos del apoyo del programa y cómo está provisto deben reflejar la capacidad de su socio de recibir el soporte, manteniendo apropiación y control sobre sus propias acciones.

Un riesgo relacionado es que los socios, especialmente si logran ser exitosos, sean atractivos para los financiadores y para otros visitantes de su programa, que quieran observar el desarrollo de los sistemas de mercado en la práctica. Es gratificante para usted y sus socios recibir tal reconocimiento, pero este tipo de atención puede ser perturbador. Puede distraer a los socios de desempeñar su función principal y puede convertirlos en un show de escaparates. Trate de controlar el acceso: planifique tales visitas para que coincidan con interacciones de rutina con los socios y distribúyalas entre su portafolio de socios.

El desarrollo de sistemas de mercado en práctica, no en teoría

A veces los programas desarrollan estrategias de intervención basadas en unas pocas discusiones tentativas con actores de mercado. Sus planes deben reflejar las intenciones verdaderas de su socio, no un escenario “ideal” en el papel que ignore la realidad. Establecer una proporción para las actividades en donde se compartirán los costos sin contar con la perspectiva de los (potenciales) socios no tiene sentido.

Identifique otros programas cuyas acciones puedan dañar la sostenibilidad de su trabajo

Es una triste realidad que sus planes mejor preparados frecuentemente pueden dañarse por otras iniciativas de desarrollo. Cuando los actores de mercado de su programa se vuelven exitosos, otras agencias de desarrollo se pueden apresurar a trabajar con ellos, desplazando la inversión y la apropiación y, a veces, deshaciendo mucho del trabajo que usted realizó.

Es difícil contrarrestar esto, pero debe intentarlo. Haga notar a los financiadores y las iniciativas el tema en cuestión e involúcrese en actividades de incidencia para influir en las agendas de otros.

Se ha establecido foros para el desarrollo de sistemas de mercado en varios países. Estos implican reuniones periódicas y diálogo abierto para enfoques para intervenciones más consistentes que son transversales a varios programas y financiadores.

También puede utilizar criterios para la selección del sistema de mercado que mitiguen este riesgo. Identifique sistemas de mercado en donde están activos los programas que distorsionan el sistema y enfoque sus acciones en otra parte.

No confíe en el efecto de demostración

Es común que los programas subestimen o descuiden el **Paso 2**, asumiendo que el crowding-in ocurrirá a través del efecto de demostración resultante de las intervenciones iniciales.

En realidad, el efecto de demostración no es tan poderoso como muchos programas piensan. Los “éxitos” de los pilotos frecuentemente no logran avanzar a una asimilación mayor y al escalamiento debido a las limitaciones en las capacidades, incentivos, información y coordinación que subsisten ampliamente en el sistema. De hecho, una señal de que las causas de origen del bajo desempeño aún no han sido abordadas es el limitado logro del efecto de demostración.

Las intervenciones complementarias son, por tanto, casi siempre requeridas para que la fase piloto logre alcanzar escala y para que los resultados en favor de los pobres sean institucionalizados.

Asóciese con entidades, no con contrapartes

Los programas pueden depender demasiado de personas dentro de instituciones socias. Las personas pueden salir de las instituciones socias para trabajar en otras, típicamente en el caso de entidades públicas en donde se las rota a otros departamentos.

Es importante trabajar con los socios como entidades, incorporándoles nuevas conductas y prácticas, de manera que el concepto y el proceso de cambio se manifieste más allá de contrapartes individuales.

5.1 PRINCIPIOS Y PASOS CLAVE

“Los errores más graves no se cometen como resultado de respuestas equivocadas. Lo realmente peligroso es hacerse la pregunta equivocada” Peter Drucker

“El uso efectivo de la información – aprender a través de la medición- está en el corazón de cómo deberíamos gestionar la complejidad” Owen Barder

El monitoreo y la medición de resultados (MMR) es la clave para los programas exitosos de desarrollo de sistemas de mercado. Los sistemas de mercado son complejos e intervenir para hacerlos más eficientes e inclusivos no es cuestión de implementar un plan fijo. El MMR debe ser tanto riguroso como práctico para lidiar con esta complejidad.

El MMR en los programas de desarrollo de sistemas de mercado debe tomar en cuenta dos consideraciones específicas:

- Monitorear y medir los cambios en el sistema y su impacto en los pobres: medir los cambios y la sostenibilidad en el sistema de mercado es la prioridad. También es fundamental averiguar si dichos cambios están beneficiando a los pobres. Los programas deben medir la causalidad de la intervención en la reducción de la pobreza a través de cambios sistémicos, aislando el impacto de sus intervenciones de otras influencias e identificando a los beneficiarios del programa dentro de una población más amplia.
- Lidiar con la complejidad y la impredecibilidad: los procesos de cambio son conducidos por actores de mercado que operan en entornos dinámicos; los resultados no están completamente bajo el control del programa. Es crucial contar con flexibilidad y capacidad de respuesta. Los programas necesitan una retroalimentación oportuna y precisa para evaluar la efectividad de sus intervenciones y ajustar sus acciones correspondientemente. El MMR debe ser integral al proceso de intervención y al rol de todo el equipo.

La información generada por un sistema MMR efectivo apoya dos metas distintas interrelacionadas. Proporciona evidencia para “probar” los resultados de desarrollo (el impacto y su atribución a la intervención del programa). También apoya el aprendizaje continuo y los respectivos ajustes para “mejorar” la efectividad de la intervención del programa para generar mejores resultados.

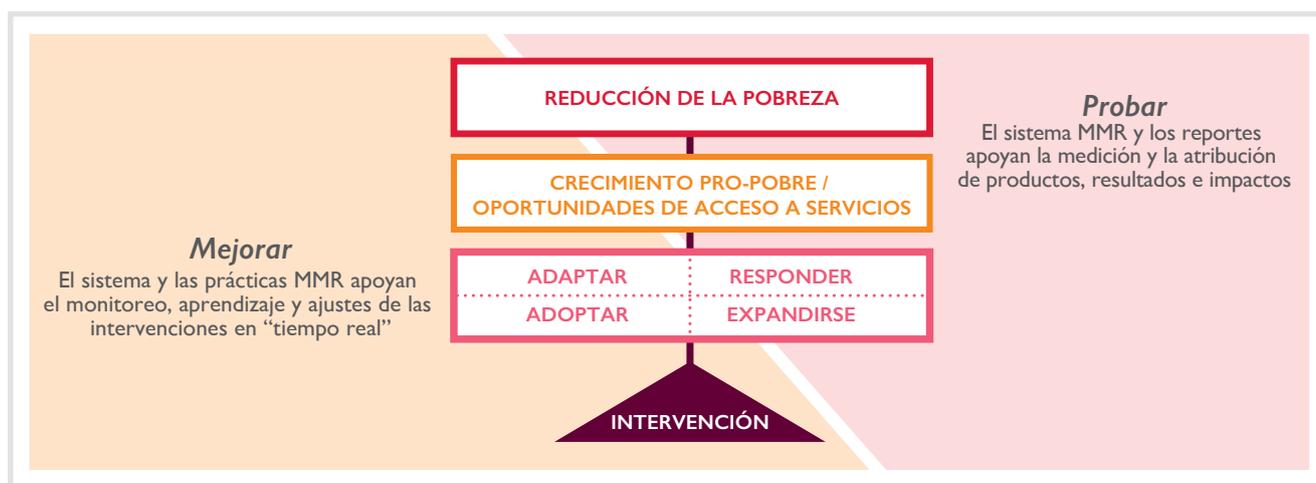


Gráfico 20. Midiendo el cambio sistémico

El establecimiento de un proceso riguroso de MMR capaz de probar y mejorar resultados implica cinco pasos:

- Paso 1: Asigne indicadores de sostenibilidad, expandiendo la cadena de resultados cuando sea necesario.** Establezca indicadores de cadena de resultados que midan el progreso hacia crecimiento económico o mejor acceso a servicios que beneficien a los pobres, y cambios que indiquen reducción de pobreza, así como la sostenibilidad de estos cambios.
- Paso 2: Projete cuánto cambiará cada indicador.** Prediga el alcance del cambio anticipado para cada indicador como resultado de cada intervención a una fecha determinada.
- Paso 3: Cree un plan para recolectar información para medir el desempeño.** Detalle quién asumirá cada tarea de medición, cuándo, dónde y utilizando qué métodos.
- Paso 4: Establezca información apropiada de línea de base que mida resultados.** Se requiere de información de línea de base para cada indicador antes de que empiece la intervención. Desarrolle las tareas de medición según el plan de medición.
- Paso 5: Analice y utilice la información del MMR para generar insumos para la toma de decisiones y para las comunicaciones externas.** Interprete los hallazgos del MMR y utilícelos para informar decisiones que permitan mejorar la estrategia y las intervenciones del programa. Aprenda de los logros y errores y comuníquelos tanto a los financiadores como a otros interesados.

5.2 FUNDAMENTOS PARA MONITOREO Y MEDICIÓN DE RESULTADOS EN EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE MERCADO

Un conjunto de buenas prácticas en MMR y recursos técnicos están disponibles para apoyar a los técnicos de desarrollo (por ejemplo, el Comité de Donantes para el Estándar de Desarrollo Empresarial para la Medición de Resultados). La Guía no busca replicarlos, sino más bien complementarlos enfocándose en aquellos aspectos que son específicos para el desarrollo de sistemas de mercado. En particular, la Guía enfatiza en el rol del MMR para la toma de decisiones y su integración a los procesos de intervención y gestión.

Se requiere un MMR riguroso y práctico para abordar dos retos clave del monitoreo y la medición para el desarrollo de sistemas de mercado:

- **La necesidad de monitorear y medir el cambio en el sistema de mercado y su impacto en los pobres:** usted debe ser capaz de medir el cambio en la cadena de causalidad – el marco estratégico del programa – desde la intervención hasta la reducción de la pobreza en virtud de cambios en el sistema. No puede depender de indicadores de alto nivel para medición de impacto en pobreza para determinar esto. Un conjunto de indicadores intermedios, cuantitativos y cualitativos, se requieren para evaluar el progreso en las cadenas de resultados, empleando diferentes métodos caso por caso. Para hacerlo, el sistema MMR necesita obtener información del proceso de diagnóstico que definió el enfoque de la intervención en primer lugar. El énfasis del monitoreo y medición de cambios en el mercado, con la meta de subrayar la sostenibilidad de los cambios iniciados e informando la toma de decisiones de la intervención, requiere que los sistemas MMR de los programas estén completamente integrados en los procesos de gestión de la intervención.
- **La necesidad de lidiar con la complejidad y la impredecibilidad:** usted requiere reconocer la interconexión e incertidumbres de los sistemas de mercado, es decir, su complejidad. Para hacerlo, es clave contar con un sistema de MMR que recoge, interpreta y actúa con base en la información. Sin esta retroalimentación, la gestión no estará preparada para ajustar las intervenciones que no están avanzando. De igual importancia que el diseño del MMR es la actitud del equipo. Los directivos tienen que desarrollar una cultura basada en el aprendizaje y que aprueba la auto-crítica. Esto hace que se pueda ajustar las intervenciones. Esto tiene implicaciones en cómo se establece su MMR, así como en el equipo y los recursos que se le asigna. El sistema y la cultura conjuntamente permiten a los programas responder a los entornos complejos.

Integrar MMR completamente en los sistemas de gestión del programa

MMR no es simplemente el componente de su programa que toma indicadores del marco lógico para que los financiadores “comprueben” que el sistema está siendo efectivo. Este sistema informa las decisiones cotidianas de su programa para “mejorar” su desempeño. El MMR conduce a la efectividad. Este rol vital debe determinar el diseño y la gestión de los sistemas de MMR.

Las **preguntas claves** que hay que hacer para los sistemas de MMR son:

¿Está desarrollando, probando y manteniendo un sistema MMR integrado?

Un sistema MMR efectivo toma tiempo, recursos y compromiso para desarrollarlo e integrarlo a los procesos de toma de decisiones.

Su sistema MMR tiene que recolectar y lidiar con mucha información, incluyendo actividades de los socios, observaciones de cambio, retroalimentación con grupos focales, información de encuestas, reportes de expertos y casos de estudio. Lidiar con toda esta información puede ser un reto y requiere de procedimientos adecuados, oportunidades y documentación para incorporar nuevo conocimiento y preguntas (por ejemplo, ¿Qué está funcionando, por qué y cómo?; ¿Qué no está funcionando, por qué no y cómo tiene que cambiar?). Las guías de intervención (ver Capítulo 4) deberían ser diseñadas para recolectar toda esta información.

Los directivos deberían esperar pilotear los sistemas y procedimientos MMR y perfeccionarlos con el tiempo.

¿Está utilizando la información del proceso de diagnóstico?

Utilice al máximo el conocimiento que el programa ya tiene. La información del proceso de diagnóstico (ver Capítulo 3) proporciona un punto de partida para las necesidades de información clave para medición, es decir, indicadores y líneas de base. Los programas ya tendrán una comprensión detallada de cómo los actores de mercado tienen un bajo desempeño y qué necesitan cambiar, así como el desempeño del grupo meta y su estatus de pobreza.

En términos simples, usted debería “diagnosticar hacia abajo” del marco estratégico para definir sus intervenciones; luego usted puede utilizar mucha de esta misma información para los indicadores y las líneas de base para “medir hacia arriba”, desde la intervención hasta el impacto en la pobreza.

Los programas frecuentemente olvidan que tienen esta información a su disposición y más bien contratan estudios adicionales y costosos de línea de base. Esto hace perder tiempo y dinero. Utilice su información de diagnóstico, complementándola con evaluaciones adicionales de línea de base en donde sea necesario.

¿Están los programas y los financiadores siendo capaces de obtener lo que necesitan?

El sistema MMR debe generar información para los financiadores del programa, así como para sus implementadores. El uso que ambos dan a la información es diferente y, por tanto, tienen diversas necesidades de información.

El sistema MMR tiene un doble propósito: la gestión del programa y el reporte externo. Sin embargo, es importante que los requerimientos de reporte no conduzcan el diseño de su sistema MMR. La prioridad debe ser la utilidad para la gestión y la toma de decisiones.

En la práctica, un sistema MMR efectivo que apoya el aprendizaje interno del programa y su mejoramiento debe generar el tipo de información requerido para los socios externos también. Pero sigue siendo importante que:

- Discuta los requerimientos de información de los financiadores tan pronto como sea posible, enfocándose en lo “esencial” antes que en lo “que sería bueno tener”
- Acuerde un cronograma realista sobre lo que puede ser reportado y cuándo. Para los programas es útil comunicarse con los financiadores utilizando sus cadenas de resultados. Esto genera discusiones que están más enfocadas en la secuencia de las intervenciones para el desarrollo de sistemas de mercado, así como en períodos de tiempo esperados entre actividades que están siendo desarrolladas y el impacto que está siendo reportado.
- Revise regularmente si los requerimientos están siendo alcanzados, ajustando los sistemas MMR en donde sea necesario para también recolectar información que los financiadores deseen observar.

¿Está logrando un buen balance?

Los sistemas MMR tienen que ser probados y perfeccionados. Esto significa que los programas tienen que encontrar: lo que pueden medir de manera factible, qué indicadores funcionan, qué herramientas y métodos son los adecuados, qué requiere ser simplificado y en qué proveedores de servicios se puede confiar.

Su sistema MMR no tiene que ser académicamente perfecto, pero tienen que equilibrar la necesidad de rigor con la necesidad de poder pagar por él y de poder ser operado por el equipo del programa.

Tomar MMR con seriedad requiere la asignación de recursos. El sistema MMR no tiene que costar una fortuna, pero necesita de personal, tiempo y gestión.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Asignar recursos a las actividades de MMR

A pesar de que la medición y el aprendizaje son responsabilidades compartidas entre el equipo de MMR y el equipo de la intervención, el equipo de MMR tiene competencias analíticas y de medición técnica específicas y por tanto este equipo debería representar al menos el 10% de todo el equipo del programa.

No olvide presupuestar elementos costosos, tal como grandes encuestas que se debe contratar con proveedores de servicios técnicos, así como la medición de los logros de la intervención, incluso dos años después de que la intervención ha finalizado (para medir no sólo qué tan sostenibles han sido los cambios promovidos, sino también para tener una mejor medición del impacto).

Tomarse el MMR y el aprendizaje con seriedad

Demostrar la utilidad del sistema MMR

A pesar de que es esencial para el éxito del programa, el equipo de la intervención no siempre se toma el MMR de manera seria sino hasta que se recibe indicaciones de parte del equipo directivo de que así debe ser. Los directivos deben priorizar no sólo el desarrollo y prueba del sistema MMR, sino también la toma de decisiones basada en el análisis y en el aprendizaje.

Los directivos senior deben utilizar el sistema MMR y el conocimiento que genera como una herramienta para toma de decisiones. Puesto que el MMR genera orientaciones interesantes y alimenta el rediseño de la intervención, se crea el incentivo para que continúe el monitoreo y la medición.

Revise periódicamente, triangule e interprete la información

La información MMR sólo puede ser utilizada para la toma de decisiones si se establece los procedimientos para la reflexión rutinaria y estructurada por parte del equipo (revisión mensual de la información y triangulación, revisiones de avance trimestrales) y si los tomadores de decisiones senior participan.

Las reuniones periódicas para revisar y triangular información sobre el avance y para discutir cambios para las intervenciones conducen a la reflexión crítica. Éstas deberían enfocarse en lo que no está funcionando y en donde existen trabas, más que en informar a la gestión. Estas sesiones deberían estar establecidas en el cronograma del programa como eventos de rutina (por ejemplo, mensualmente), de manera que sean priorizadas y estén bien preparadas.

Establezca una cultura que promueva la crítica interna

El aprendizaje efectivo requiere un espíritu de investigación abierto y crítico en el programa: preguntarse continuamente qué funciona y qué no funciona y por qué. Si el equipo no puede ser crítico entre sí, el potencial completo del sistema MMR no será alcanzado.

El equipo puede sentir que el “fracaso” de las intervenciones se refleja negativamente en ellos, poniendo en peligro sus perspectivas de ascenso laboral. Es inevitable que algunas intervenciones no funcionen y el equipo no debe verlo como un fracaso. Los directivos deben esforzarse por desarrollar y mantener una cultura de apertura, honestidad y receptividad a las críticas constructivas.

El liderazgo a través del ejemplo es importante. Un programa que es demasiado jerárquico o tiene una fijación con el logro de metas conducirá a una cultura “cerrada” que inhibirá una reflexión honesta y el aprendizaje. Es muy difícil revertir esto.

El ajuste iterativo para las estrategias de intervención, las cadenas de resultados, los indicadores y los planes de medición en respuesta a la retroalimentación periódica y la reflexión son normales en el desarrollo de sistemas de mercado. ¡Los programas son tan flexibles como su equipo!

Evite separar al equipo de MMR del equipo de la intervención

Para ser más efectivo, el equipo responsable de la medición tendrá que trabajar de manera muy cercana al equipo de la intervención. Comprender el enfoque del programa, el análisis del sistema de mercado y las estrategias de intervención no debería limitarse únicamente al equipo de la intervención.

Evite separar al equipo de la medición y al de la intervención en la oficina y asegúrese que el equipo de medición acompañe al equipo de la intervención en actividades que no son de medición y viceversa. El equipo de la intervención debería estar apropiado de las cadenas de resultados, indicadores y planes de medición. No sólo son herramientas del equipo de medición. El equipo de la intervención, en sus programas de desarrollo de sistemas de mercado, normalmente pasarán mucho más tiempo trabajando en la medición, el análisis y en actividades relacionadas al aprendizaje que los equipos de otros programas.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Elementos del sistema MMR

Evalúe el avance hacia un sistema MMR operacional preguntándose:

- ¿Están desarrolladas las estrategias de sistemas de mercado?
- ¿Están apoyadas por un diagnóstico sólido?
- ¿Tienen todas las intervenciones principales una cadena de resultados?
- ¿Se ha desarrollado y puesto a prueba indicadores clave?
- ¿Son realistas los planes de medición y se les ha asignado recursos adecuados?
- ¿Está el líder del equipo o un directivo senior conduciendo el proceso MMR?
- ¿Existe un manual de MMR que es conocido por el equipo?
- ¿Puede cada miembro del equipo explicar cuál es su rol en MMR?
- ¿Está todo el equipo involucrado en las sesiones de revisión y triangulación? ¿Hay registros de esto?
- ¿Existe un acuerdo entre el financiador y el implementador sobre requerimientos de reporte y su respectiva programación?

5.3 PUESTA EN PRÁCTICA

La siguiente guía de cinco pasos enfatiza en consideraciones prioritarias para MMR en un contexto de desarrollo de sistemas de mercado. Los **Pasos 1 al 4** deben ser repetidos cuando se inicia una nueva intervención. Algunos pasos también pueden necesitar repetirse para una misma intervención, a medida que la intervención avanza.

En la práctica, el **Paso 5** se requiere cuando cualquier información sobre monitoreo o medición se vuelve disponible para cualquier intervención, para interpretar los hallazgos y decidir si las cadenas de resultados, indicadores y proyecciones requieren ser actualizados.

Paso 1: Asignar indicadores de sostenibilidad, expandiendo la cadena de resultados cuando sea necesario

El Capítulo 4 describe la utilización de cadenas de resultados como un elemento clave de las guías de la intervención del programa (ver sección 4.2).

A pesar de que la cadena de resultados es la “columna vertebral” de la intervención, sólo tiene sentido si los indicadores de cambio están bien formulados, es decir, si son SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con tiempo definido) y si son probados y ajustados respectivamente. En algunas ocasiones, se puede requerir utilizar indicadores proxy para generar información sobre cambios que son difíciles de medir.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Asignar indicadores

Asignar al menos un indicador a cada recuadro de la cadena de resultados ayuda a monitorear adecuadamente el avance y a examinar sus supuestos acerca de cómo se prevé que el cambio ocurra. Para algunos programas, esto puede implicar un gran número de indicadores a monitorear. Este nivel de detalle puede ser útil mientras genere información para las decisiones o para el reporte. Para evitar el uso de indicadores irrelevantes, pregúntese:

- ¿Los cambios en este indicador generarán información para mis próximos pasos?
- ¿Ayudará este indicador a establecer el vínculo entre el cambio en un nivel de la cadena de resultados y el siguiente nivel, es decir, la causalidad de la cadena?
- ¿Se requiere este indicador para propósitos de reporte?

Es un error común seleccionar indicadores al inicio del programa y luego apegarse a los mismos sin importar qué. Lo que parece un indicador funcional durante la fase de planificación puede no ser práctico cuando es el momento de la medición, en términos de factibilidad, confiabilidad, relevancia para la replicabilidad a una mayor escala.

La cadena de resultados y sus indicadores sólo son significativos en un programa de desarrollo de sistemas de mercado si también se mide la sostenibilidad de los productos, resultados e impacto de los cambios. Asignar indicadores de sostenibilidad ayudará a que su programa se tome la sostenibilidad de manera seria.

Para evaluar la sostenibilidad es necesario que usted determine si la innovación que los actores han adoptado está continuando de manera independiente del programa y si el crowding-in está teniendo lugar.

El marco de cambio sistémico (ver Capítulo 4) proporciona una forma de reflexionar tanto sobre la sostenibilidad como sobre la escala de impacto y asesorar a los programas para planificar su siguiente movimiento.

Los indicadores de sostenibilidad han sido creados para cada elemento del marco de trabajo (adoptar, adaptar, expandir y responder) y pueden ser utilizados para expandir las cadenas de valor de la etapa de pilotaje y de crowding-in.

Los indicadores de sostenibilidad ayudan a los programas a:

- Monitorear cambios en el comportamiento de los socios, capacidad y motivación, llamando la atención sobre aquellos socios que están teniendo problemas para continuar con los nuevos roles.
- Registrar cambios en el nivel de apropiación de los socios y señales para moverse de "adoptar" a "adaptar" (acciones independientes).
- Evaluar si la escala y la sostenibilidad dependen de un limitado número de actores
- Identificar si otros actores en los sistemas están respondiendo positivamente a los cambios introducidos o si el entorno más amplio continúa no siendo favorable para el cambio en favor de los pobres.

El Gráfico 21 presenta **preguntas clave** que usted necesita responder antes de concluir que sus resultados son sostenibles. Usted va a necesitar generar evidencia creíble de que la respuesta a cada una de estas preguntas es "sí". También proporciona ejemplos de indicadores que pueden ayudarle a responder a estas preguntas.



Gráfico 21. Preguntas clave e indicadores de sostenibilidad y escala

Los indicadores del Gráfico 21 son ilustrativos: usted tendrá que personalizarlos de acuerdo al contexto del sistema en el que está trabajando.

Note que cuando mide la escala (cuántos, cuánto) usted se enfoca principalmente en los cambios estimulados por sus intervenciones. Cuando se mide la sostenibilidad ocurre lo mismo, usted también tiene que estar alerta de lo que no ha ocurrido y de lo que aún no está en marcha.

Paso 2: Projete en cuánto cambiará cada indicador

Las proyecciones no son metas. Son los “mejores estimados” de resultados, en un momento determinado en el futuro, con base en la información actual. Utilice la información que ha recolectado durante el proceso de diagnóstico para ayudarle a realizar proyecciones realistas.

Los programas tienden a estimar el tamaño del mercado actual (por ejemplo, un valor o volumen comercializado o consumido) o el tamaño de la frontera de acceso a servicios. Estas estimaciones establecen un “techo” dentro del cual las proyecciones de intervención se realizan con respecto a un porcentaje conservador del mercado o la frontera de acceso que el programa podrá impactar.

Las estimaciones pueden no ser exactas, pero son importantes. Ayudan a tomar decisiones. Las proyecciones permiten comparar los beneficios esperados de las intervenciones con sus costos estimados y decidir si la inversión en la intervención vale su costo, es decir, si la intervención va a generar un impacto de desarrollo suficiente y sostenido para justificar su costo.

Las proyecciones son, por tanto, más beneficiosas cuando se revisan y se actualizan regularmente. También son más útiles cuando tienen un tiempo establecido: usted debe proyectar cuánto cambio ocurrirá y para cuándo se prevé que ocurra.

Tenga cuidado de que el equipo no empiece a perseguir las proyecciones, confundiendo con metas. Las metas y los hitos anuales son un tema que debe ser discutido a nivel de programa en el contexto del marco lógico general. Los directivos no deben delegar metas de manera directa al equipo de proyecto pues esto incentiva una intervención más directa e intensiva y tiende a disminuir la sostenibilidad.

Utilice las cadenas de resultados de la intervención para recordar al equipo el énfasis inmediato en cambios en el sistema de mercado, así como para recordarles la lógica causal de la intervención y la importancia de no tomar atajos. Las proyecciones deben incluir un período más allá de la intervención en sí misma (por ejemplo, dos años después de que finalice la intervención, en línea con la necesidad de demostrar resultados que perduren).

Puntos clave e implicaciones prácticas. Projete y comunique con claridad

Los financiadores pueden mostrarse impacientes de ver resultados durante las primeras etapas de la vida del programa, porque toma tiempo alcanzar impacto. Esto puede ser abordado haciendo y compartiendo proyecciones realistas para dar al financiador una sensación concreta de lo que el programa podrá alcanzar. Es importante comunicar que éstas son únicamente proyecciones y explicarles los supuestos clave. Sus proyecciones deben ser conservadoras. Algunos programas utilizan un “factor de sesgo hacia el optimismo” para reducir sus proyecciones, por ejemplo, utilizando únicamente el 70% de cualquier cifra de impacto esperada.

Paso 3: Crear un plan para recolectar información para medir el desempeño

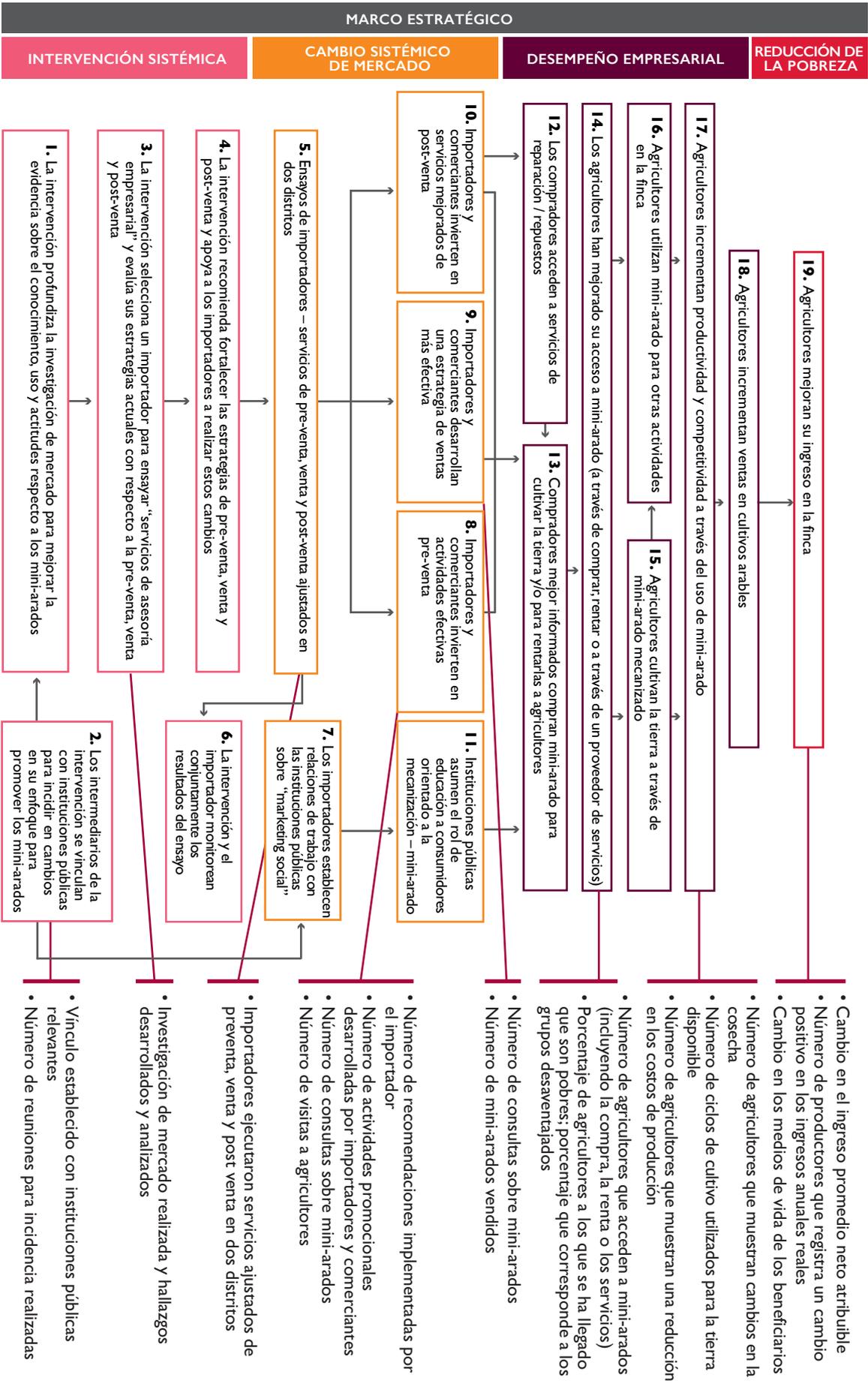
El siguiente paso es elaborar un plan de medición respecto a quién tomará a su cargo la tarea de medición, cuándo, dónde y utilizando qué métodos. Defina claramente los roles y responsabilidades de todo el equipo.

Desarrolle el plan de medición de la siguiente manera:

- **Liste y numere cada resultado:** liste cada resultado anticipado de la cadena según su respectivo “nivel” (cambio en el sistema, crecimiento/acceso, reducción de la pobreza). A cada “resultado” se le debe asignar un número.
- **Preguntas:** liste las preguntas clave que quiere preguntarse midiendo los cambios que se relacionan con cada recuadro.
- **Indicadores:** establezca indicadores, incluyendo de sostenibilidad, para cada recuadro de la cadena de resultados (Ver **Paso 1**).
- **Supuestos:** antes de empezar a pilotear una innovación, usted necesariamente realiza supuestos sobre sus costos futuros, su nivel de uso y su nivel de respuesta a su presencia. Estas suposiciones tienen que ser validadas en el tiempo. Inclúyalas en su próximo plan de medición, al lado del recuadro más relevante de la intervención.
- **Cómo, cuándo y dónde:** liste los métodos y fuentes de información que deberá utilizar para medir cambios en indicadores relevantes. Para cada indicador, registre quién va a medir y cuándo.
- **Línea de base:** registre qué información de línea de base existe para cada indicador. Recuerde revisar la información recolectada durante el proceso de diagnóstico.
- **Proyecciones:** registre los resultados que proyecta para cada indicador (**Paso 2**). Los cálculos de soporte pueden estar escritos en otro lugar (por ejemplo, en una hoja de cálculo separado).
- **Avance:** para cada indicador, registre los resultados agregados atribuibles que ya han sido registrados hasta el momento.

El ejemplo 35 (a continuación) proporciona una cadena de resultados ilustrada con base en un ejemplo real de un programa en Asia del Sur, acompañada de un conjunto de indicadores para resultados seleccionados.

Ejemplo 35. Cadena de resultados de la intervención



Seleccionando los métodos correctos

Los métodos que usted necesita utilizar para medir varían. Cuando cree el plan de medición, reflexione sobre el propósito de la medición, el nivel de la cadena de resultados que está midiendo, la fase de la intervención en la que se encuentra y los recursos que están a su disposición. Existen muchos recursos técnicos disponibles para ayudar a los técnicos de desarrollo a seleccionar entre métodos, dependiendo del propósito de la medición (y, por tanto, del nivel de rigor requerido) y de los recursos y presupuesto disponible.

Puntos clave e implicaciones prácticas. No espere que un solo método le sirva para todo

El marco *Grados de Evidencia* para el monitoreo y la evaluación financiado por USAID ofrece un marco práctico que busca abordar la confusión en torno a las metodologías de medición. Este marco ayuda a los programas a evaluar sus opciones metodológicas de acuerdo a su propósito, rigor y costo para enlazar las metodologías MMR a las preguntas planteadas, el nivel de credibilidad que se busca y el nivel de los recursos disponibles.

Cuando sea práctico, es bueno utilizar al menos un método cuantitativo y cualitativo para medir cada indicador y diferentes métodos y fuentes para triangular la información recibida. Se recomienda utilizar métodos semi-experimentales y cualitativos en los programas de desarrollo sistémico de mercados:

- Los *métodos semi-experimentales* le ayudan a evaluar qué ha cambiado: evaluaciones (encuestas) comparando a aquellos que constituyen el grupo meta de la intervención (grupo experimental) con aquellos similares a su grupo meta que no tienen la influencia de la intervención (grupo de comparación). La diferencia entre ambos grupos es especialmente útil para medir cuánto cambio ha ocurrido debido a las intervenciones del programa.
- Los *métodos cualitativos* ayudan a evaluar por qué algo ha cambiado: entrevistas a profundidad, discusiones de grupos focales y observaciones por parte del equipo del programa y los encuestadores le ayudan a comprender las razones detrás de los cambios que surgen de la información cuantitativa. Esto es necesario tanto para estimar la atribución como para evaluar la sostenibilidad de los resultados.

Ya sea que un grupo adecuado de comparación esté disponible o no, éste debe ser considerado. Los métodos semi-experimentales son más fáciles de utilizar dentro de poblaciones relativamente homogéneas. Incluso en estas circunstancias, encontrar el grupo o grupos de comparación requiere de una planificación meticulosa.

Sus hallazgos pueden ser imprecisos si otros factores, diferentes de la intervención, causan que un grupo está mejor que el otro, durante el período de estudio. También serán inválidos si las intervenciones empiezan a influenciar al grupo de comparación, así como el grupo meta. Cuando no existe un grupo comparable, las siguientes dos opciones deben ser consideradas:

- Buscar “correspondencias” (personas o entidades) en otras regiones que son similares a las personas o instituciones específicas en la región del grupo afectado.
- Analizar y comparar tendencias entre las áreas afectadas y no afectadas, luego tratar de identificar e ignorar todos los otros factores distintos a la intervención que causan que los resultados varíen entre áreas afectadas y no afectadas. Las influencias externas pueden incluir tendencias macroeconómicas, nueva infraestructura, regulaciones, eventos climáticos u otros efectos de otros programas de desarrollo.

Recuerde triangular los hallazgos de los análisis cuantitativos y cualitativos. Esto le ayudará a identificar errores, así como a identificar matices y explicaciones que hacen falta al sólo utilizar métodos cuantitativos.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Busque lo inesperado

Al analizar la información busque grupos (o patrones de retroalimentación) que muestran resultados similares, incluyendo algunos que podrían ser sorprendentes. ¿Existen anomalías evidentes? ¿Existen factores inesperados en curso?

Investigue las “sorpresas” para ver si han ocurrido errores, con un seguimiento básico y tareas de verificación post evaluación. El equipo de la intervención también podría querer incluir algunas preguntas abiertas en encuestas para que los encuestadores/investigadores las utilicen cuando hablen con los socios o con el grupo meta, de manera que exista menos probabilidad de perder información que podrían constituir un reto para sus expectativas. De igual manera, motivar a los encuestadores a hablar con los encuestados de manera informal después de la encuesta puede generar nuevos e inesperados hallazgos. Los encuestadores deben ser incentivados para tomar nota de dichos hallazgos.

Paso 4: Establecer una información de línea de base apropiada y luego medir resultados

Usted necesita información de línea de base para medir si el cambio ha ocurrido y el alcance de dicho cambio. Medir la diferencia entre el grupo meta y grupo relevante de comparación, antes y después de su intervención, disminuye el riesgo de que sus resultados estén sesgados por diferencias entre los grupos que no están relacionados con su intervención.

Como se ha anotado anteriormente, el proceso de diagnóstico proporciona el punto de partida para establecer indicadores y líneas de base. Información importante surgirá del proceso de diagnóstico, así como actividades piloto que no podrían surgir a partir de una encuesta de línea de base única y de gran escala. Cuando se requiere información de línea de base adicional para complementar la generada durante el diagnóstico, los programas normalmente realizan un conjunto de estudios más pequeños y específicos para completar su información de línea de base.

Sea inteligente acerca de las líneas de base

Al considerar establecer las líneas de base, hágase las siguientes **preguntas clave**:

¿Ha utilizado al máximo la información recolectada durante el proceso de diagnóstico?

Su comprensión del grupo meta, cómo se involucra en los sistemas de mercado y las oportunidades de crecimiento o de acceso a servicios que presentan, así como sus funciones, actores y su desempeño dentro del sistema, proporcionan información esencial de línea de base para la medición del cambio.

Establecer información de línea de base empieza con el diagnóstico del sistema de mercado y en cómo los pobres se involucran con el mismo. Se fundamenta en la comprensión del grupo meta y la naturaleza de su pobreza; el actual nivel de ingreso o de beneficios de los servicios; y, cuán eficiente e inclusivamente se está desempeñando el sistema. Construir una línea de base a partir del diagnóstico ayuda a reducir el esfuerzo y a que la estrategia y la medición sean coherentes: usted debe diagnosticar hacia abajo y medir hacia arriba.

¿Está confiando demasiado en un solo estudio de línea de base de todo el programa?

Es mejor realizar varios estudios de línea de base más pequeños y específicas de cada sistema o intervención de acuerdo a las necesidades de información específicas y a cómo los grupos meta varían entre las intervenciones. Si se realiza un único estudio de línea de base para cubrir todas las intervenciones, es frecuente que las personas evaluadas inicialmente no sean aquellas que finalmente son cubiertas por sus intervenciones.

¿Cuándo está planificando su línea de base?

Cuando se requiere realizar pequeños estudios complementarios de línea de base, decidir el momento es esencial. La trayectoria esperada de impacto en los beneficiarios es mayor en las intervenciones en sistemas de mercado porque los sistemas primero deben cambiar antes de que los impactos duraderos sean medidos. Consecuentemente, la necesidad de completar la línea de base tan pronto como el programa inicia es menos importante. Más aún, las encuestas realizadas demasiado pronto pueden anticipar el surgimiento del foco de la intervención (sistema de mercado de apoyo o principal; geografía operacional) durante el proceso de diagnóstico y pilotaje.

Los retrasos significativos en generar la información de línea de base pueden llevar a que sus resultados sean menos precisos. Puede que las personas que usted desea evaluar ya no puedan recordar su estatus exacto antes de que la intervención empezara.

Si usted no puede establecer una línea de base confiable desde el inicio, de todas maneras puede medir los resultados de forma precisa después. Los tamaños de las muestras pueden agrandarse y se debe tomar aún más cuidado para identificar y aislar todos los factores que puedan diferenciar al grupo meta del grupo de comparación.

Utilizar buenas prácticas de medición

Usted debe asumir buenas prácticas de medición aceptadas. Las siguientes **preguntas clave** son particularmente relevantes para los programas que emplean el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado:

¿Qué tareas de medición es seguro tercerizar?

Tercerizar algunas tareas, tales como las de realizar grandes encuestas es práctico: libera tiempo del equipo, puede aportar experiencia técnica y da independencia a la medición. La tercerización también es útil cuando las sensibilidades culturales o políticas requieren que usted baje el perfil de su involucramiento o en situaciones en las que una tercera parte es considerada como imparcial o aceptable.

Sin embargo, si contrata a actores externos, asegúrese de mantenerse completamente involucrado. Usted debe definir el marco general para la tarea de medición, supervisar y asegurar la calidad de la recolección de datos, de la depuración y de la resolución de problemas en caso de que sea necesario.

Otras responsabilidades de medición se realizan mejor internamente por parte de personal que es capaz de construir cadenas de resultados claras, seleccionar métodos de medición, desarrollar y perfeccionar instrumentos de encuestas, analizar e interpretar hallazgos generados a partir de la información recolectada y agregar resultados.

¿Qué tan confiables son las fuentes secundarias?

El análisis de fuentes secundarias es fundamental para comprender el cambio sistémico del mercado más amplio. Sin embargo, la información relacionada con el cambio del sistema de mercado casi nunca es suficientemente específica para contar con bases de datos confiables o para evaluar cambios de manera creíble, si sólo se toma en consideración las fuentes secundarias. Esto es particularmente importante para hacer su propia investigación a este nivel de la cadena de resultados.

¿Qué se necesita medir exactamente?

Algunos programas recolectan grandes volúmenes de información, pero sólo necesitan una parte de la misma. La información que usted recolecta sólo tiene que ser "lo suficientemente buena para el momento". Encuestas con preguntas cruzadas, eliminando las preguntas menos relevantes. Las cadenas de resultados claras ayudan a mantenerlo enfocado en la información que es esencial, en lugar de la información que sería "bueno tener".

Paso 5: Analizar y utilizar la información MMR para informar la toma de decisiones y las comunicaciones externas

Revisar y ajustar las intervenciones y la estrategia

La información generada a partir del monitoreo y la evaluación debe ser utilizada para revisar el avance de la intervención: ¿se está alcanzando los resultados como se había previsto? Estas revisiones internas y el proceso de triangulación de la información son la esencia de integrar los sistemas MMR a la toma de decisiones del programa. Las cadenas de resultados de la intervención y los indicadores deben ser actualizados para reflejar cualquier modificación.

Utilice la información del monitoreo para evaluar su avance en relación a los indicadores del Marco de Cambio Sistémico. Discuta si las alianzas deben continuar; ser ajustadas o abandonadas, con base en los niveles de contribución del socio, su motivación y su apropiación.

Establezca procesos y procedimientos que alienten al equipo, incluyendo a los directivos, a utilizar información para la revisión del desempeño del programa regularmente. Se requiere una combinación de procesos formales e informales:

- **Procesos y procedimientos formales:** una revisión periódica del avance y reuniones para la triangulación de la información deberían ser programadas, idealmente cada mes o trimestralmente. Estas reuniones deben ser interactivas e involucrar a todo el equipo técnico. Requieren que los documentos técnicos estén actualizados y compartidos con los pares con anticipación, a manera de insumos. Trimestralmente, usted debería revisar el avance tomando como base la versión actualizada de la cadena de resultados de la intervención: ¿Está funcionando la intervención? ¿Han resultado las actividades clave en cambios en torno a cómo los actores dentro del sistema de mercado operan? ¿Qué más tiene que cambiar? ¿Se mantienen los supuestos? Mensualmente, usted debería revisar el estado de alianzas específicas: ¿Está funcionando la alianza? ¿Es este socio el "vehículo" correcto para alcanzar el cambio en el sistema? Es útil usar chequeos sencillos de "alertas tempranas" cuando se revisa las alianzas: ¿Cuál es la probabilidad de que su socio continúe adoptando completamente los cambios que están experimentando? ¿Están claros los incentivos de todas las partes? ¿Están teniendo un efecto los cambios iniciados por su socio en su grupo meta y es éste el efecto deseado?
- **Procesos y procedimientos informales:** el equipo en los programas de desarrollo de sistemas de mercado tiende a tener autonomía considerable. Se puede perder conocimiento tácito importante si al equipo le hacen falta medios para capturar y compartir la información que recolecta cuando está en campo, cuando habla telefónicamente con socios o en discusiones con terceras partes. Ayude al equipo a mantener registros simples o "historias de aprendizaje" para recolectar este conocimiento tácito. Esta no es una obligación de reporte, sino simplemente la documentación del conocimiento del equipo a medida que se genera y crece.

Estos registros constituyen una parte importante de la memoria del programa. Proporcionan materia prima para reuniones formales. Ayudan a recolectar información cualitativa fundamental, a proporcionar orientación sobre elementos adicionales que están ocurriendo en el sistema más allá de sus intervenciones y a identificar aspectos a los cuales hay que darles seguimiento.

Comunicar avances a los socios del programa

Piense cuidadosamente en lo que tiene que comunicar a quién. Existe una tendencia en el ámbito de desarrollo a compartir toda la información con todos. En realidad, este enfoque tan directo no es útil e incluso puede ser perjudicial. A lo mucho, lleva a una sobrecarga de información y a malograr la inteligencia de mercado que ha generado. En el peor escenario, pone información inadecuada en manos de personas que no están en posición de interpretarla correctamente y lleva a malentendidos y a expectativas erradas.

Se puede evitar estos problemas desarrollando una estrategia de comunicación simple, orientada a audiencias específicas. Basándose en el marco estratégico, debería mapear quién necesita conocer qué, cuándo y en qué forma.

Cuando se comunique con financiadores, enfatice cómo el programa logra el impacto, explicando la conexión entre los cambios en el sistema y los resultados pro-pobre esperados de gran escala y duraderos. Al comunicar esta conexión, con evidencia generada a partir de los indicadores de sostenibilidad, deberían disminuir las demandas de “impacto rápido” que frecuentemente surgen de parte de los financiadores que muestran preocupación por el tiempo que los resultados toman en materializarse (ver **Paso 2**).

Casos de estudio, reportes temáticos y otros “productos” similares también le brindan la oportunidad de presentar hallazgos, particularmente la descripción que fundamenta el cambio e importantes lecciones aprendidas, que se habrían “perdido” a través del reporte más rutinario.

5.4 NO COMETA LOS MISMOS ERRORES QUE YO

Manténgase a cargo del sistema MMR

El MMR es fundamental para la implementación y la gestión del programa. Los programas frecuentemente se vuelven dependientes de recursos externos para establecer y liderar sus sistemas de MMR. Esto tiende a ser costoso y poco efectivo.

Su sistema de MMR requerirá de liderazgo y ajustes permanentes. Esto no puede ocurrir a través de insumos o recomendaciones regulares de consultores en un reporte. El sistema debe ser liderado por los directivos con equipo dedicado exclusivamente al tema y con un compromiso amplio del programa. Se deben tercerizar las tareas muy cuidadosamente.

Dicho esto, el MMR también es un área técnicamente demandante. Reconozca que no puede hacer todo solo: utilice conocimiento y experiencia disponible. Asegúrese de que usted tiene claridad respecto a lo que quiere, mantenga el control del proceso y trate de fortalecer la capacidad de su equipo a medida que avanza.

Sea realista acerca de la capacidad de investigación externa

Si requiere tercerizar encuestas de gran escala, asegúrese de que los resultados son confiables. Algunos institutos de investigación tratan de estar al servicio de sus clientes diciéndoles lo que quieren escuchar, no proporcionando resultados de investigación rigurosos e independientes.

Asegúrese de revisar los antecedentes de potenciales empresas de manera cuidadosa y tome tiempo para orientar a los encuestadores y a los gerentes contratados para tales empresas. Diseñe y manténgase involucrado en las tareas de investigación y en los instrumentos de prueba de encuestas antes de que se realice la encuesta de manera amplia. Esto no sólo proporcionará una prueba para la metodología de su encuesta, sino que también pondrá a prueba la capacidad de la empresa para realizar las tareas requeridas.

Contrate a las personas adecuadas

El personal interno es fundamental. Es importante no sólo contratar a personas con base en sus CV con una experiencia MMR extensa. Esto no significa necesariamente que ha sido una “buena” experiencia MMR. Más bien busque características fundamentales:

- Capacidad de desarrollar y actualizar cadenas de resultados e indicadores.
- Capacidad de gestionar y analizar encuestas de gran escala y de triangular entre diferentes fuentes y métodos de recolección de información.
- Habilidades analíticas fuertes para organizar e interpretar información que se recolecta.
- Capacidad para identificar a informantes clave y para diseñar y realizar pequeñas encuestas “básicas pero funcionales”.
- Capacidad para escribir de manera clara, por ejemplo, mini casos de estudio y reportes.

Involucre a los socios en la medición en sus términos

Evite pedir a los socios recolectar información para la medición si la información que les está solicitando no es relevante para ellos. Al contrario, los programas deben alentar a los socios a monitorear información importante para su propio (futuro) desempeño, ya sea de manera interna o contratando a investigadores, si aún no lo hacen.

Tenga cuidado de dejar una buena impresión

Cuando monitoree y mida, tanto por razones éticas como prácticas, los asesores deben evitar crear expectativas que no son realistas (dar la impresión de que su programa dará una limosna a las personas). Cuando el riesgo de crear estas expectativas sea alto, usted puede optar por contratar a investigadores “misteriosos” o confiar en entrevistar a pocos informantes clave dentro de su grupo meta, que puedan tender menos a comprender erróneamente la tarea de monitoreo.

6.1 PRINCIPIOS CLAVE

“La suerte es cuando la preparación se encuentra con la oportunidad” Seneca el Joven

“Todas las organizaciones están perfectamente diseñadas para obtener los resultados que ahora están obteniendo. Si quieren resultados diferentes, tienen que cambiar la forma en que hacen las cosas” Tom Northup

Motivar el cambio sistémico es un proceso multifacético y no lineal. Tiene distintas implicaciones de gestión para los implementadores. Los implementadores, y quienes los contratan, deben prepararse para moverse de su “negocio habitual”, pasar de apagar incendios continuamente, a prevenir que los incendios ocurran.

La gestión del programa debe ser capaz de acomodarse a intervenciones menos predecibles. Los programas de desarrollo de sistemas de mercado trabajan a través de los actores de mercado en alianzas, a un ritmo determinado por ellos y de manera que se promueva la apropiación del proceso de cambio. Los actores de mercado no operan de acuerdo a los cronogramas o a los procedimientos de las agencias de desarrollo internacional.

Un enfoque menos directo y más catalítico requiere que los gestores del programa proporcionen condiciones que conduzcan a la flexibilidad, innovación y prueba y error. Las expectativas, especialmente de lo que se puede alcanzar en el corto término, también tienen que ser ajustadas.

El proceso de contratación y de desarrollo de capacidades del personal debe ser coherente con las demandas del enfoque. El desarrollo de sistemas de mercado no es una tarea logística, en donde lo único que importa es la entrega de productos de acuerdo al plan. Es una tarea analítica, de asesoría y catalítica. Requiere de líderes estratégicos que generen confianza, con características emprendedoras y un equipo multidisciplinario con una amplia gama de experiencia.

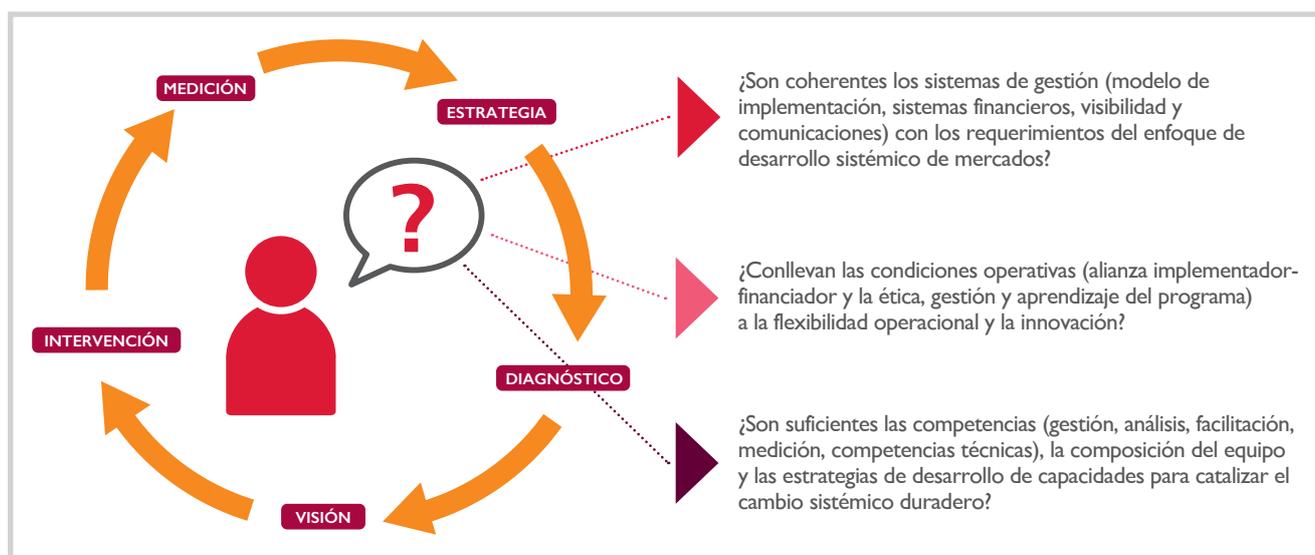


Gráfico 22. Gestionando la programación del desarrollo de sistemas de mercado

Se ha abordado aspectos de la gestión previamente en capítulos anteriores, al tratar sobre consideraciones específicas del establecimiento de la estrategia, del diagnóstico de mercados y del establecimiento de la visión y de la facilitación y medición del cambio. También se cubrió consideraciones específicas de los financiadores en el Capítulo 1 sobre la Estrategia.

Este capítulo está orientado principalmente a los implementadores, pero también tiene implicaciones importantes para los financiadores. Los implementadores deben comprender las implicaciones de la gestión del enfoque descritas en los Capítulos 1 al 5 de esta Guía y estar preparados para encontrar formas de lidiar con la tensión entre normas burocráticas de grandes agencias de desarrollo que utilizan fondos públicos y las realidades de los programas en campo. Este capítulo se enfoca en tres aspectos relativos a la preparación, motivación y capacidad de gestión:

- Preparación:** *evalúe si los sistemas están listos para y encajan en el propósito.* Comprenda en dónde podrían los procesos y procedimientos institucionales limitar la implementación del enfoque de desarrollo de mercados; desarrolle estrategias para mitigar estas limitaciones.
- Motivación:** *asegúrese que el equipo esté empoderado y con voluntad para gestionar intervenciones de sistemas de mercado.* Establezca condiciones que promuevan la flexibilidad y la innovación entre el equipo, reflexionando sobre la naturaleza dinámica de las intervenciones de sistemas de mercado.
- Capacidad:** *provea a los equipos del programa de las habilidades para gestionar el desarrollo de sistemas de mercado de manera efectiva.* Reúna equipos del programa que cuenten con liderazgo y experiencia técnica, apoyados por una estrategia y recursos para desarrollar la capacidad del equipo.

6.2 PUESTA EN PRÁCTICA

Este capítulo examina las implicaciones de gestión prácticas de seguir el enfoque desarrollo de sistemas de mercado, como se establece en los Capítulos 1 al 5.

Los implementadores necesitan establecer una gestión del programa que sea coherente con la aplicación del enfoque de desarrollo sistémico de mercados. Esto significa estar preparados (poner en marcha los sistemas necesarios); tener la motivación (crear las estructuras de incentivos apropiadas); y tener la capacidad (asegurar que el equipo tenga las capacidades necesarias para el desarrollo de sistemas de mercados). Los financiadores deben tratar de promover que los implementadores establezcan estas condiciones.

Preparación: evaluar si los sistemas y procedimientos son aptos para el propósito

Las **preguntas clave** que usted requiere responder son:

¿Son coherentes sus sistemas de gestión con los requerimientos del enfoque de desarrollo de sistemas de mercado?

Una gestión flexible, que responde a las necesidades del programa, es crítica. Se requiere de procedimientos y procesos que sean adaptables y receptivos:

- Modelos de implementación
- Sistemas financieros
- Visibilidad y comunicaciones

Modelos de implementación

Pocos contratos especifican la forma precisa del modelo de implementación que debe ser abordado por el implementador; pero en la práctica se han generado dos modelos (o híbridos de éstos):

- **Implementación directa:** las intervenciones son ejecutadas por un equipo de programa de tiempo completo.
- **Subcontratación de la implementación:** las intervenciones son ejecutadas principalmente por un socio subcontratado o por "co-facilitadores".

La implementación interna es el modelo más común. Sus beneficios consisten en la construcción y retención de conocimiento en el enfoque de desarrollo sistémico de mercados al interior de la organización, así como en establecer la estrategia y las intervenciones de control.

Para programas de mayor escala, la implementación interna implica mucho personal en el equipo y los respectivos costos del personal. Algunos programas, por tanto, buscan tercerizar esta carga de trabajo, subcontratando la implementación de actividades.

El modelo de subcontratación puede ofrecer un mecanismo para rápidamente ampliar la cobertura del programa, así como traer nuevo conocimiento y redes al proceso.

En la práctica, la implementación por subcontratación implica dos dificultades. En primer lugar, encontrar a los subcontratistas con compromiso y competencias en desarrollo de sistemas de mercado no es fácil. Esto puede ser difícil de determinar antes de la subcontratación. En segundo lugar, orientar, gestionar y medir a los subcontratistas externos responsables de generar partes clave de su programa puede consumir tanto tiempo y recursos como si el programa estuviese desarrollando las intervenciones por sí mismo.

La ventaja de utilizar a los subcontratistas, es decir, su conocimiento local y sus contactos, es frecuentemente la fuente de mayor desventaja. Tienden a usar métodos establecidos de trabajo y otras actividades contratadas que frecuentemente entran en conflicto con el enfoque de desarrollo sistémico de mercado. Otros obstáculos incluyen:

- El equipo con experiencia puede tener opiniones arraigadas que evitan que miren a un problema "con mirada fresca".
- Relaciones pre-existentes con actores de mercado basadas en apoyo directo crean expectativas que pueden malograr el desarrollo de alianzas con mayor facilitación.

Si la implementación subcontratada es necesaria, debe basarse en el principio de alianza, no de "delegación". Evalúe los siguientes factores:

- **Necesidad de subcontratar:** la implementación con base en la sub-contratación no es una opción fácil. ¿Ha considerado alternativas (incrementar los recursos internos o reducir el alcance de la intervención)?
- **Adicionalidad del subcontratista:** ¿Cuál es el valor agregado que el sub-contratista aporta (alcance, conocimiento local, experiencia)? ¿Justifica esto los costos asociados a la orientación al subcontratista, la gestión, la medición y la alineación de los sistemas?
- **Capacidad del subcontratista:** ¿Demuestra el sub-contratista la capacidad técnica y de gestión para una intervención en sistemas de mercado? ¿Qué nivel de apoyo y supervisión tendrá usted que proporcionar?
- **Credibilidad del sub-contratista:** ¿Tiene credibilidad el subcontratista con los actores de mercado? ¿Tiene relaciones históricas con los actores clave de mercado que podrían malograr el enfoque del programa?
- **Términos y condiciones de la subcontratación:** los subcontratos convencionales basados en productos pueden crear incentivos para los subcontratistas de generar resultados que no consideren su sostenibilidad. ¿El sub-contrato propuesto incentiva suficientemente la aplicación efectiva del enfoque de desarrollo de mercados?

Puntos clave e implicaciones prácticas. Subcontratar estrategias

En la práctica, los programas tienden a utilizar una combinación de implementación interna con subcontratación, subcontratando diferentes cosas en diferentes momentos. Inicialmente, el programa necesita establecer sistemas efectivos y aprender. En esta etapa, normalmente no es capaz de gestionar y supervisar la contratación de grandes componentes de la implementación. Tenderá a subcontratar tareas más pequeñas y manejables. A medida que el programa gane experiencia e impulso (y confianza en los subcontratistas) tendrá mayores capacidades de subcontratar grandes elementos de la implementación, quizás a medida que entre en un nuevo sistema de mercado. El aprendizaje clave, sin embargo, es no subcontratar la estrategia, el diagnóstico y la medición si usted quiere mantener el control.

Sistemas financieros

Los sistemas de gestión presupuestarios y financieros diseñados para asegurar la rendición de cuentas normalmente llevan a los programas a definir, desde el principio, rubros presupuestarios detallados, proyecciones de gastos y formatos de informes.

Realizar presupuestos y proyecciones de manera rígida y detallada no es posible cuando se interviene a través de un conjunto de actores de mercado, a su ritmo. La diversidad de actividades asociadas a intervenciones multi-facéticas también puede llevar a un número excesivo de líneas presupuestarias que conllevan a una carga pesada de reporte financiero.

Trate de equilibrar la necesidad de rendición de cuentas financieras con la necesidad de evitar limitar la flexibilidad de la intervención. Es más práctico y menos oneroso asegurar la rendición de cuentas a través de un monitoreo financiero riguroso, gestión de flujos de caja y auditorías y presupuesto prescriptivo.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Arreglos de co-financiamiento

Los programas cofinanciados pueden ser más complicados cuando los financiadores tienen diferentes requerimientos para los procesos y para la rendición de cuentas. Para evitar dar “todas las cosas a todos los financiadores” una solución ha sido la conformación de fideicomisos. Un fideicomiso es un acuerdo legal a través del cual se delega la gestión y la autoridad de la gobernanza de los financiadores a un ente legal regido por un “Comité del Fideicomiso”. Los fideicomisos pueden ser difíciles de establecer, pero ofrecen un medio práctico y efectivo para ayudar a varios flujos de financiamiento a seguir una única estrategia de implementación interrelacionada.

Los presupuestos del programa normalmente se dividen entre costos operativos (costos de gestión, de recursos humanos y de administración) y fondos que se gastan directamente en el “impacto”. Los financiadores buscan reducir el nivel de los costos operativos a una proporción del presupuesto general del programa, con la finalidad de demostrar el “valor por dinero” (o relación beneficio-costos) y de manera que la mayoría de los fondos se utilicen en beneficio de mujeres y hombres pobres.

Influenciar el comportamiento de los actores de mercado es un proceso intensivo de recursos humanos: casi nunca se limita a proporcionar fondos o equipo. Usted agrega valor a través de sus conocimientos, perspectivas, asesoría, consejería y mediación imparcial. Por tanto, el equipo es un costo esencial de la intervención en cualquier programa de desarrollo de sistemas de mercado.

Clasificar al equipo como parte de los costos operativos en lugar de los costos de la intervención infla los costos operativos y subestima el costo de la intervención, lo cual distorsiona la imagen del desempeño financiero del programa. Las intervenciones deben ser costeadas de manera precisa y de forma completa (por ejemplo, insumos del equipo para el diagnóstico de mercado, negociaciones con actores de mercado, seguimiento a pilotos, etc.). Estos costos también deben estar integrados a su sistema de medición de resultados para permitir de manera rutinaria una comparación de los costos y beneficios de la intervención, para ayudar a la toma de decisiones y al reporte transparente.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Incentivos de los implementadores

Los implementadores tienden a generar sus mayores ganancias a partir de las tarifas del equipo. Variaciones en los planes del equipo pueden, por tanto, afectar sus ingresos comerciales, reduciendo sus incentivos a ser flexibles durante la implementación. Algunas agencias están utilizando contratos basados en el desempeño y los resultados para los pagos, como una manera de motivar a los implementadores a enfocarse en lograr el impacto a través de la estrategia del programa, más que a la asignación del personal, permitiéndoles mayor flexibilidad sobre cómo el programa organiza sus recursos.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Mecanismos de contratación

Los programas de desarrollo de sistemas de mercado generalmente se gestionan a través de un solo responsable del contrato, entre el financiador y el implementador; lo que establece la responsabilidad fiduciaria del implementador y la base para su responsabilidad legal al financiador. Los contratos efectivos deben salvaguardar la necesidad de flexibilidad en la implementación. Deben enfatizar en los resultados a nivel del sistema y de reducción de pobreza, así como en la sostenibilidad, antes que en insumos detallados o en actividades. Los contratos deben proporcionar:

- Flexibilidad operativa, incluyendo la capacidad de reasignar recursos con el transcurso del tiempo.
- No se debe definir los detalles de las intervenciones al momento de la contratación.
- Expansión incremental del programa, a un ritmo determinado por las oportunidades, por la apertura y la capacidad de los actores de mercado.
- Revisiones regulares para evaluar y revisar las estrategias de la intervención y la combinación del portafolio a la luz de los resultados y de la dinámica de los sistemas de mercado.
- Marcos temporales más extensos que los programas convencionales (normalmente de cinco a seis años).

Visibilidad y comunicaciones

Los programas se involucran con un conjunto de actores: grupos meta, sociedad civil, gobierno, financiadores, etc. La manera en que se comunica con estos actores puede afectar la efectividad de sus intervenciones y las alianzas dentro de los sistemas de mercado.

Como se señaló en el Capítulo 4, los programas deben mantener un perfil bajo dentro del grupo meta. Evite promocionar a su entidad “de desarrollo”, de manera de no interferir entre el grupo meta y aquellos actores de mercado que les proporcionan servicios y con quienes las relaciones directas tienen que ser construidas o establecidas.

La “invisibilidad” del programa puede no ser deseada por parte de los financiadores o los socios de gobierno. Por ejemplo, su financiador puede querer que el programa sea “visible” para su electorado. El gobierno puede querer que el programa apoye las prioridades de un electorado completamente diferente. Puede que ninguno de estos electorados sea su grupo meta o socios de mercado.

El Capítulo 5 identifica la necesidad de una estrategia de comunicación sucinta y personalizada que le permita comunicar mensajes orientados y apropiados para diferentes audiencias. Es fundamental que los mensajes sean simples, claros y relevantes para que los socios comprendan y apoyen lo que usted está haciendo y por qué.

Motivación: evaluar las condiciones operacionales del programa

Los sistemas de gestión se pueden ajustar para permitir a los programas operar de manera diferente, pero los financiadores y los implementadores también deben querer trabajar de manera diferente.

La **pregunta clave** que usted requiere responder es:

¿Las condiciones operativas del programa conducen a que el equipo trabaje de manera flexible e innovadora?

La efectividad del equipo de trabajo dentro del programa está influenciada por: (a) la naturaleza de la alianza de gestión del financiador y del implementador; y, (b) las condiciones bajo las cuales el programa operará.

Alianza implementador-financiador

Gestionar programas flexibles requiere de una alianza genuina entre el financiador y el implementador; reflejada en una apropiación compartida de los resultados y la toma de decisiones.

Los programas de desarrollo de sistemas de mercado toman riesgos. Los límites fijados de manera rígida respecto a la responsabilidad entre el financiador y el implementador pueden llevar a la aversión ante el riesgo. Es muy importante contar con un enfoque abierto y como colegas. Usted debería preocuparse si se encuentra en medio de una relación de “ellos y nosotros”.

La sostenibilidad rara vez es un “logro rápido”. Requiere de intervenciones iterativas y de marcos temporales más amplios. Ser paciente, pero con la seguridad de que se obtendrán resultados sostenibles en algún momento, es riesgoso para los financiadores y los implementadores. Los riesgos pueden minimizarse cuando se reconocen y cuando se comparte la responsabilidad de su monitoreo y de su mitigación:

- **Planificar:** construir consensos y compromiso con el marco estratégico y sus implicaciones operativas.
- **Implementación:** mantener un enfoque conjunto en los objetivos del programa y reconocer la necesidad de estrategias flexibles de la intervención en búsqueda de dichos objetivos. Si usted es un financiador, tendrá que dar a los implementadores “espacio” para innovar. Si usted es un implementador, tendrá que generar confianza por parte de su financiador en los procesos de toma de decisiones que definen la dirección del programa.
- **Medición y comunicación:** comprensión compartida del proceso de cambio y de lo que está siendo medido; ser abierto a aprender lecciones (positivas y negativas) para perfeccionar la implementación del programa.

Siempre habrá una tensión entre las realidades prácticas de estimular el cambio en el sistema de mercado y la necesidad de demostrar resultados tangibles en tiempos relativamente cortos. Las proyecciones realistas pueden ayudar (ver Capítulo 5), pero la experiencia sugiere que reconciliar esta tensión es casi imposible a menos que los implementadores y los financiadores trabajen de manera cercana.

Cultura del programa

Intervenir a través de actores de mercado reduce el nivel de control que el programa tiene. Si usted es un implementador, debe querer trabajar de una manera que implique mayor riesgo (sin embargo, mayor escala y resultados más sostenibles) y establecer un entorno operativo que conduzca a que el equipo trabaje de manera flexible y emprendedora.

La capacidad de operar efectivamente se refleja en la ética, el liderazgo y el entorno de aprendizaje del programa:

- **Ética:** los programas de desarrollo de mercado efectivos se caracterizan por una comprensión demostrable y un compromiso con el enfoque, basado en la sostenibilidad y el rol facilitador de la intervención. Esta ética tiene que ser nutrida por la gestión y apoyada por el financiador del programa.
- **Liderazgo:** los implementadores deben establecer una cultura de programa y sistemas de gestión capaces de adaptarse al riesgo y ser flexibles. El liderazgo es el factor más crítico para lograr esto. La gestión efectiva lleva a promover la experimentación y el riesgo calculado. Los equipos tienen que estar empoderados para involucrarse con diversos actores y para emplear una diversidad de técnicas de intervención. En paralelo, la gestión tiene que desarrollar la disciplina del rigor analítico y el pensamiento crítico, acompañados de sistemas efectivos de medición y aprendizaje (ver Capítulo 5).
- **Aprendizaje:** sus intervenciones sólo pueden responder y ser flexibles si existen flujos regulares de información desde el campo hacia los procesos de toma de decisiones y viceversa. El aprendizaje es tanto una actitud como una función. Requiere ser inculcado en las operaciones del programa. Características de un fuerte entorno de aprendizaje incluyen:

- **Personas curiosas:** equipo de todos los niveles que realizan preguntas sobre los sistemas de mercado y las intervenciones y que comparten lecciones sobre logros y errores.
- **Espacio para aprender:** los programas proporcionan el tiempo y la oportunidad (revisión del progreso, triangulación de la información) para que el equipo reflexione periódicamente sobre lo que está haciendo y para que se dé un proceso de consejería en las tareas de la gestión.
- **El aprendizaje se sistematiza y se utiliza:** se espera que el equipo recolecte y comparta lecciones de las intervenciones y que tengan un mecanismo para hacerlo.
- **El aprendizaje como un criterio de gestión:** el equipo debe ser evaluado y debe recibir incentivos con base en su capacidad de aprendizaje y de adaptación.

Es necesario invertir en una cultura de aprendizaje. Ésta requiere:

- Asignación de tiempo en la programación para el aprendizaje y el intercambio y reconocimiento de su validez (por ejemplo, en los términos de referencia).
- Asignación de recursos para actividades de investigación específicas que agregan valor a la comprensión y al aprendizaje.

Capacidad: evaluar las competencias del equipo para generar resultados

La efectividad de cualquier programa de desarrollo de sistemas de mercado depende de sus personas. Encontrar, capacitar y motivar a las personas adecuadas es fundamental para el éxito.

En el proceso de selección y conformación de equipos la **pregunta clave** que usted requiere responder es:

¿Tiene usted la suficiente amplitud y profundidad de competencias para catalizar el cambio sistémico duradero?

Existen tres aspectos que usted requiere considerar:

- Necesidades de competencias principales
- Composición del equipo
- Estrategia de fortalecimiento de capacidades

Competencias principales

La diversidad de contextos, sistemas de mercado e intervenciones implica que rara vez es posible tener, o incluso predecir, todas las capacidades requeridas dentro de una organización. Lo que usted necesita tener son los atributos y competencias del desarrollo de sistemas de mercado dentro de su equipo principal (ver a continuación el Gráfico 23): gestionar, analizar, facilitar y medir las intervenciones. Éstas son transferibles a través de los sistemas y este intercambio de hecho es beneficioso. Se requiere de conocimiento técnico específico dentro del equipo principal, pero puede ser complementado con tercerización.

Por tanto, es esencial una combinación de estas competencias:

- **Gestión:** la gestión de programas convencionales enfatiza en la provisión de productos y, por tanto, en la gestión y capacidad administrativa de personal senior. Intervenir en sistemas complejos y dinámicos de mercado y trabajar a través de actores de mercado pone aún más énfasis en una gestión y liderazgo robustos y con capacidad de respuesta.

Algunos programas separan el liderazgo técnico del liderazgo de gestión (por ejemplo, un director general de la organización y un director técnico del portafolio) para asegurar que se cuenta con ambas habilidades de manera adecuada.

Una gestión efectiva también es importante a nivel de la intervención. Los programas de desarrollo de mercados normalmente están organizados a través de sistemas de mercado particulares (por ejemplo, la educación primaria o la pesca) o de sistemas de soporte (por ejemplo, regulación o investigación). Esta estructura requiere de liderazgo de “nivel medio” para cada intervención, con la capacidad de conducir y enfocar el trabajo del programa y los equipos de la intervención.

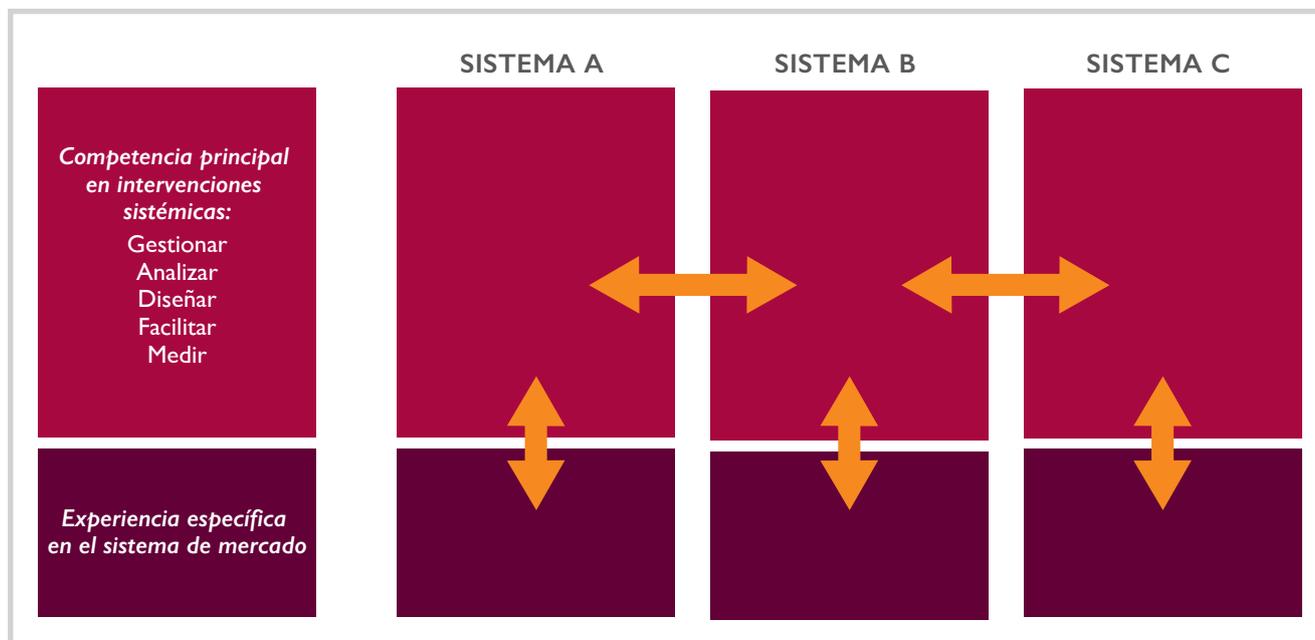


Gráfico 23. Competencias principales en el desarrollo de sistemas de mercado

Puntos clave e implicaciones prácticas. Estilo de la gestión

La apertura (incluyendo los errores), los mecanismos e incentivos para el intercambio, el aprendizaje y la toma de decisiones (conducida por el análisis y la retroalimentación crítica) son partes esenciales de la cultura del programa. La gestión puede contribuir a esta cultura enviándole los signos adecuados y liderando a través del ejemplo. Al contrario, existen algunos signos de alarma que indican que el estilo de gestión puede estar inhibiendo tal cultura:

- Reporte y procedimientos que son demasiado rígidos o formales (en donde la provisión de reportes o el cumplimiento de los procedimientos se vuelve la fuerza conductora).
 - Una estructura de gestión que es demasiado jerárquica o autoritaria (en donde la orientación que prevalece es satisfacer al nivel superior del organigrama).
 - Proceso de toma de decisiones que es unilateral o burocrático (en donde se disminuye el ritmo de la iniciativa).
 - Una cultura de culpar a las personas por falta de avances (en donde el miedo al error limita la apertura).
- **Análisis:** la capacidad de pasar de perspectivas individuales de actores de mercado a mirar al contexto más amplio del sistema de mercado e identificar en dónde se requiere la intervención. Los equipos deben agregar valor al proceso de consultas a los actores de mercado, identificando limitaciones y oportunidades a nivel del sistema. Normalmente se requiere de capacidades analíticas de especialistas cuando se encuentran factores sociales más arraigados. Capacidades específicas que son importantes para el análisis de sistemas de mercado incluyen:
 - *Economía política:* el status quo normalmente representa un escenario "político" que favorece intereses particulares. El cambio en favor de los pobres desafía estos intereses y encuentra resistencia. Los equipos requieren tener destrezas para comprender la economía política del cambio y para encontrar formas de sobrepasar la resistencia al cambio.
 - *Género:* los equipos necesitan tener destrezas para comprender las desventajas entre hombres y mujeres en los sistemas de mercado y encontrar formas de resolver estos desequilibrios en el sistema.
 - *Facilitación:* el desarrollo de sistemas de mercado tiene que ver con catalizar el cambio de otros. La capacidad de "facilitar" ese proceso de cambio es una competencia esencial, compuesta por un conjunto de características:
 - *Comunicador:* los facilitadores constantemente dan y reciben información. Deben ser hábiles comunicadores con una diversidad de socios y deben ser capaces de interpretar información.
 - *Constructor de relaciones:* mejorar las relaciones es esencial para el desarrollo de sistemas de mercado. Los facilitadores deben ser hábiles para que los actores se acerquen, para cambiar percepciones y para promover la confianza. Deben ser mediadores efectivos y ser capaces de resolver conflictos.
 - *Emprendedor:* los facilitadores deben ser emprendedores y confiables para el sector privado. Este es un punto distintivo de la familiaridad esperada con las normas del desarrollo. Los facilitadores necesitan una mínima experiencia en negocios.
 - *Coach:* la facilitación implica la construcción de capacidades y confianza. Esto requiere la capacidad de evaluar las necesidades, proporcionar soporte y orientar el proceso de cambio, al tiempo que no malograr la apropiación.
 - *Innovador:* la innovación es una fuerza conductora del desarrollo de sistemas de mercado. Los facilitadores deben ser creativos y capaces de identificar y estimular nuevas ideas en otros. Un buen facilitador tiene entusiasmo por un proceso continuo de aprendizaje.
 - **Medición:** todos los miembros del equipo necesitan un nivel de capacidad para monitorear y medir los resultados y, muy importante, deben estar motivados a la auto-crítica y abiertos al aprendizaje.
 - **Competencias técnicas:** un fuerte interés y/o trayectoria en sistemas meta de mercado relevantes. La credibilidad a los ojos de los actores de mercado requiere de competencias técnicas.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Lo que un CV no puede decir

La actitud y capacidades de facilitación no son fáciles de presentar en un CV. Los programas deben considerar los medios para explicar aptitudes clave, ya sea durante una entrevista o durante períodos de prueba, por ejemplo:

- Una simple hoja de cálculo con tareas de análisis para evaluar destrezas básicas con números, análisis de porcentajes y relaciones y patrones de mercadeo.
- Una lectura simple y una tarea de presentación para evaluar la comprensión, la interpretación y las habilidades de comunicación.
- Un ejercicio “de campo” para recolectar información, valorar destrezas básicas de observación y compromiso y evaluar la resiliencia a las condiciones de campo.

Composición del equipo

Un equipo efectivo es aquel que equilibra las competencias requeridas con los atributos requeridos, complementándolos con experiencia externa cuando se requiere.

El desarrollo de sistemas de mercado requiere una combinación de “pensadores” con “hacedores”. La sobre-dependencia de uno u otro de estos atributos puede ser problemática.

Los pensadores son importantes para:

- Recolectar, analizar y evaluar información.
- No quedarse en el detalle y mantener en perspectiva la “imagen grande”.
- Pensar estratégicamente y priorizar.
- Evaluar y tomar decisiones.

Los hacedores son importantes para:

- Coordinar y gestionar actividades con las personas.
- Operar independientemente y con propósito.
- Ser persistentes, lidiar con y adaptarse al rechazo y al error.

Estrategias de desarrollo de capacidades

Atraer y mantener el calibre del equipo requerido necesita de una inversión adecuada en recursos humanos y en condiciones de trabajo.

El desarrollo de sistemas de mercado sigue siendo poco conocido para muchos técnicos de desarrollo. La experiencia demuestra que:

- El enfoque de desarrollo de mercados puede ser aprendido y no requiere de experiencia técnica específica.
- Los enfoques de “entrega directa” son difíciles de “desaprender” para muchos profesionales de desarrollo.

En donde aún no se dispone de buenas capacidades de facilitación, los programas deben invertir tanto tiempo como recursos para construir capacidades durante y después de la movilización. Una estrategia de desarrollo de capacidades práctica y con adecuados recursos debe incluir:

- *Consejería*: consejería dentro y entre equipos de las intervenciones, liderada por aquellos experimentados en el enfoque de desarrollo de sistemas de mercado.
- *Capacitación*: esquemas estructurados de desarrollo profesional para los equipos, combinando paquetes locales e internacionales (“capacitación a capacitadores”) y desarrollo interno de capacidades (“capacitación en cascada”).
- *Asesoramiento*: asesoramiento técnico permanente de los expertos de desarrollo de mercados a los directivos de la intervención y del portafolio y asesoramiento a nivel de programa a los líderes del equipo.
- *Acompañamiento e intercambio*: acompañamiento de funcionarios senior entre los programas para compartir su experiencia y capacitar a nuevos miembros del equipo.
- *Aprendizaje en redes y de pares*: foros de aprendizaje en línea y presenciales (por ejemplo, grupos de LinkedIn) y eventos.

Puntos clave e implicaciones prácticas. Rotación del equipo

La experiencia de los programas subraya el riesgo específico de altos niveles de rotación del equipo, especialmente a niveles senior, cuando los programas que acaban de ser contratados buscan crear nuevos equipos. Esto puede ser extremadamente dañino para el programa y el desarrollo del equipo. Los gestores deben considerar los incentivos en marcha para retener al equipo, incluyendo la remuneración, la capacitación y las oportunidades de acompañamiento.

6.3 NO COMETA LOS MISMOS ERRORES QUE YO

Obteniendo la experiencia “correcta”

El Gráfico 23 describe la combinación de conocimiento y experiencia requeridos para un equipo efectivo para intervenciones de desarrollo sistémico de mercado. Al buscar personal experimentado para que los equipos existentes crezcan o para establecer nuevos equipos, los responsables de la gestión deben enfocarse en las competencias principales requeridas (gestión, análisis, diseño, facilitación y medición).

Un error común, normalmente exacerbado por criterios de evaluación favorecidos por financiadores al evaluar personal en los documentos de propuesta del programa, es priorizar el conocimiento técnico en un sistema específico, durante la identificación y la organización del equipo.

En la práctica, el conocimiento técnico es más difícil de transferir entre los sistemas en un programa de múltiples mercados que la competencia en gestión e implementación de intervenciones en sistemas de mercados. De hecho, la experiencia técnica en un sistema específico puede ser una dificultad para analizar las limitaciones de un sistema de manera desapasionada y para introducir nuevas perspectivas y soluciones que “generen disturbios” en el status quo, que podrían surgir de un sistema de soporte totalmente distinto.

De manera similar, es importante no juzgar la capacidad de una agencia implementadora únicamente con base en su declaración corporativa que proporciona una larga lista de iniciativas similares orientadas al mercado desarrolladas hasta la fecha. Si usted es un financiador, está buscando contratar una agencia implementadora o si es un implementador buscando subcontratar una parte de su implementación, usted debe poner a prueba a mayor profundidad la trayectoria de la organización respecto a los tipos de sistemas de gestión y las condiciones de operación descritas anteriormente en este capítulo. Es más importante el calibre del liderazgo propuesto.

Gestión efectiva del portafolio de las intervenciones y los sistemas de mercado

El desarrollo de sistemas de mercado efectivos debe responder a las dinámicas de dichos sistemas. Algunas intervenciones funcionarán, otras tendrán que adaptarse y otras tendrán que ser abandonadas. No todo funcionará.

Los directivos deben estar preparados para tomar decisiones fuertes pero bien informadas sobre el portafolio del programa, ya sea en términos de todo el sistema de mercado o de intervenciones dentro de dichos sistemas. En la ausencia de decisiones tomadas a tiempo, los portafolios tienden a crecer, al tiempo que se retiene un número creciente de intervenciones que no son efectivas o incluso sistemas de mercado que tienen poca posibilidad de cambiar.

De igual manera, el equipo debe estar preparado para aceptar las decisiones sobre el portafolio de intervenciones. Si bien las intervenciones exitosas requieren del compromiso y motivación del equipo, es importante que las personas no se apeguen demasiado a dichas intervenciones porque se les hará difícil implementar cambios cuando sea necesario.

Adaptar o dejar de lado intervenciones en respuesta a las señales del sistema de mercado debe ser considerado normal en un programa con una cultura de cambio efectivo. Debe ser visto como un proceso positivo por parte del equipo, no como un error. Los directivos deben instaurar una cultura y una mentalidad que apoya la prueba y error y la auto-evaluación. El equipo debe confiar en que recibirá apoyo y no que será "culpado" cuando se requiera cambios en la estrategia de intervención o en las estrategias.

Actor de mercado: cualquier organización o individuo en el sector público o privado, grupos de la sociedad civil / comunitarios), empresas sociales, asociaciones, academia, etc., que no se sostienen por donaciones de la cooperación.

Agentes de cambio: un dinamizador o motor de cambio (sistémico) o reforma. Los agentes de cambio pueden ser líderes individuales o institucionales de reformas o el producto de una interacción entre características estructurales, instituciones formales e informales e individuos que genera un proceso de reforma.

Alcance adecuado: magnitud de la acción (escala e intensidad de las intervenciones de un facilitador) coherente con las normas y el contexto del sistema de mercado en cuestión. Ésta es una consideración de facilitación clave para que los programas evalúen los “insumos” del programa en el contexto de los beneficios tanto de los socios como del grupo meta.

Atribución: una característica del monitoreo y medición que explica cómo los cambios en el sistema, los resultados que benefician a los pobres y la reducción de la pobreza están vinculados a las actividades de la intervención.

Bienes meritorios: bienes o servicios que son no-excluyentes (los puede consumir o disfrutar más de una persona) y no-rivales (el uso o disfrute por una persona no limita el uso o disfrute por parte de otras personas). A diferencia de los bienes públicos, los meritorios pueden ser adquiridos por individuos pero con ayuda del gobierno, el cual ve en estos bienes la posibilidad de incrementar el bienestar colectivo (por ejemplo, educación, salud, pensión, museos).

Cadena de resultados: un modelo que muestra la cadena de causalidad a través de la cual las actividades del programa llevan a beneficios vinculados a la reducción de la pobreza. Las cadenas de resultados son adaptadas para intervenciones específicas y consecuentemente son más detalladas que un marco estratégico (ver Marco estratégico).

Cambio sistémico de mercado: un cambio en la forma en que la función principal, las funciones de soporte y las reglas funcionan que, en última instancia, mejora los términos de participación de los pobres dentro del sistema de mercado. También se refiere a éste como “cambio sistémico” o “cambio en el sistema”. Los cuatro elementos principales que juntos definen un cambio de sistema de mercado son:

Adoptar: un elemento del marco de cambio sistémico que se refiere a cambios en el sistema cuando actores de mercado han adoptado exitosamente cambios en comportamientos o prácticas que benefician a productores, trabajadores o consumidores pobres, reconociendo el valor de continuar con estos cambios independientemente del programa y que, en consecuencia, han realizado planes para mantener estos cambios y cubrir costos recurrentes asociados.

Adaptar: un elemento del marco de cambio sistémico que se refiere a cambios en el sistema cuando actores de mercado que han adoptado cambios en comportamientos o prácticas generados durante la fase piloto, realizan inversiones cuantitativas y/o cualitativas que les permiten continuar o mejorar dichos cambios sin el apoyo del programa. Estas acciones, independientes del programa, constituyen una “prueba ácida” de si los cambios en favor de los pobres serán sostenidos.

Expandir: un elemento del marco de cambio sistémico que se refiere a cambios en el sistema cuando un número de actores de mercado similares a aquellos que lideraron cambios en comportamientos o prácticas en favor de los pobres han adoptado cambios comparables – ya sea imitaciones directas o variaciones de la innovación original – que son mantenidos sin el apoyo del programa.

Responder: un elemento del marco de cambio sistémico que se refiere a cambios en el sistema de mercado cuando el surgimiento y presencia continuada de cambios en favor de los pobres han llevado a los actores de mercado de los sistemas de soporte a reorganizarse, asumiendo roles nuevos o mejorados, desarrollando sus propias ofertas o reposicionándose para beneficiarse de las oportunidades que han creado. Esta respuesta permite que el comportamiento o prácticas en favor de los pobres evolucionen en el futuro. Este elemento muestra una nueva capacidad dentro del sistema y sugiere que puede apoyar el surgimiento y crecimiento de soluciones pro-pobre en el futuro.

Costos de transacción: los costos de participar en intercambios, incluyendo investigación e información, negociación y costos relacionados a cumplimiento.

Crowding-in: es el proceso de motivar a un número de actores de mercado diversos a reaccionar a los cambios naciendo en el sistema promovidos durante el proceso de pilotaje. Resulta en mayor “amplitud” (por ejemplo, más y mejor crecimiento o beneficios vinculados a servicios básicos para los pobres) y mayor “profundidad” (por ejemplo, funciones de soporte/reglas que responden a un nuevo contexto de sistema de mercado. Ver también “Cambio de sistema de mercado”).

Desviantes positivos: individuos dentro de una población cuyos comportamientos y estrategias poco comunes pero exitosos les llevan a encontrar mejores soluciones a un problema que sus pares.

Distorsión de mercado: cuando la intervención de un agente externo crea incentivos perversos entre los actores de mercado contrarios a lo requerido para que dichos actores apoyen o promuevan cambios en favor de los actores más pobres.

Enfoque de desarrollo de sistemas de mercado: un conjunto de principios, marcos de referencia y buenas prácticas que orientan tanto el análisis de los sistemas de mercado como la implementación de intervenciones de desarrollo que producen cambios en favor de los pobres dentro de dichos sistemas.

Externalidades: efectos colaterales que afectan a partes que no eligieron ser afectadas por los mismos. Estos pueden ser costos o beneficios.

Facilitación: acciones temporales de un facilitador para generar cambios sistémicos y desarrollar sistemas de mercado para beneficiar a los pobres.

Facilitador: una agencia o agente de desarrollo que busca estimular cambios en el sistema de mercado, con la tarea de permanecer fuera del sistema en el que está interviniendo. Al desarrollar sistemas de mercado, los facilitadores evitan activamente distorsionarlos y deben estar conscientes de no hacer que los actores de mercado se hagan dependientes de su presencia continua.

Frontera de acceso: la máxima proporción de una población que tiene acceso a servicios básicos en un momento dado de tiempo. La frontera puede moverse con el tiempo, por ejemplo, como resultado de la innovación y/o de cambios de comportamiento en el sistema de mercado.

Función principal: el intercambio entre proveedores (lado de la oferta) y consumidores (lado de la demanda) por el cual bienes y servicios son proporcionados en el centro del sistema de mercado. El medio de intercambio puede ser comercial o no comercial (por ejemplo, un mecanismo de rendición de cuentas entre quien establece y quien debe cumplir una regulación) y formal o informal (comercio basado en regateo).

Funciones de soporte: una gama de funciones específicas de cada contexto y sector que generan información, dan apoyo y dan forma a la calidad de la función principal y a su capacidad para desarrollarse, aprender y crecer.

Incentivo: motivaciones materiales o sociales orientadas a un propósito establecido o mantenidas por individuos, grupos u organizaciones que definen actitudes frente al riesgo o la recompensa (por ejemplo, respecto a desempeñar funciones de mercado y/o a cambiar lo que hacen).

Indicador proxy: una medición indirecta o un indicador que se aproxima o representa un fenómeno cuya medición directa es difícil o excesivamente costosa de realizar o no existe.

Información asimétrica: cuando una parte en una transacción de mercado (en el lado de la oferta o de la demanda) conoce más que la otra.

Innovación: nuevo o mejorado comportamiento, práctica o técnica adoptada por un actor de mercado como resultado de la intervención de programa, que genera un beneficio para los pobres. Éstas pueden ser bienes o servicios y/o nuevos roles que apoyan una diferente manera de trabajar.

Innovación transformadora: una innovación que ayuda a crear un nuevo o mejor comportamiento, práctica o técnica que modifica o transforma el status quo del sistema de mercado, desplazando – con el transcurso del tiempo- un comportamiento, práctica o técnica previa.

Instituciones: estructuras y mecanismos de orden social, político y económico y cooperación, ya sea formal o informal, que dan forma a los incentivos, capacidades y, por tanto, comportamientos y prácticas de los actores de mercado.

Intervención: un conjunto de actividades temporales definidas a través de las cuales los facilitadores buscan efectuar el cambio en un sistema de mercado.

M4P: acrónimo derivado de la frase “hacer que los mercados funcionen para los pobres” y utilizado por algunas organizaciones en referencia al enfoque de desarrollo de sistemas de mercado.

Marco estratégico: conexión lógica entre diferentes niveles de objetivos (producto, resultado, impacto) que vincula la intervención de un programa, orientada a generar cambios sistémicos de mercado para el crecimiento en favor de los pobres o para un mejor uso de los servicios y, consecuentemente, para la reducción de la pobreza.

Mercado: un conjunto de arreglos a través de los cuales los compradores y los vendedores están en contacto para intercambiar bienes o servicios; la interacción de demanda y oferta.

Mercados delgados: mercados que son relativamente poco competitivos, en los que existen pocos actores de mercado y/o muchas funciones de soporte o reglas están “ausentes”.

Mercados densos: mercados caracterizados por un nivel de competencia en el cual existe un número significativo de actores y/o en el cual muy pocas funciones de soporte y reglas están “ausentes” (aunque puede ser que estén desempeñadas de manera deficiente).

MMR: monitoreo y medición de resultados.

Organizaciones: organizaciones de desarrollo – financiadas por la cooperación al desarrollo u otras fuentes no comerciales – que operan como financiadores o facilitadores, con la finalidad de desarrollar sistemas de mercado.

Proceso de diagnóstico: un método para comprender cómo funciona un sistema de mercado y exactamente por qué no logra operar para los pobres, antes de intervenir en el mismo. El objetivo es identificar las causas de origen del bajo desempeño de los actores de mercado y las funciones/reglas que más modificaciones requieren.

Programa: intervención que utiliza recursos externos y temporales con la finalidad de generar transformaciones en un sistema de mercado, lo cual lleva al mejoramiento del bienestar socio-económico de los pobres.

Pro-pobre (o en favor de los pobres): un resultado de desarrollo (por ejemplo, mayor crecimiento o mejor acceso a servicios básicos) que beneficia a los pobres más que a otros actores menos pobres.

Reglas: controles formales (leyes, regulaciones y estándares) e informales (valores, relaciones y normas sociales) que influyen de manera contundente los incentivos y el comportamiento de los actores de mercado en los sistemas de mercado.

Sistema de mercado: un acuerdo multi-función y multi-actor que incluye la función principal de intercambio, por medio de la cual se proveen bienes y servicios y las funciones de soporte y reglas que son desempeñadas y a las cuales dan forma una diversidad de actores de mercado.

Sistema de mercado de soporte: sistemas de mercado cuyo desempeño tiene influencia directa en cómo los actores de mercado en el sistema de mercado principal se comportan y se desempeñan. Los sistemas de mercado de soporte tienen su propia función principal, funciones de soporte y reglas.

Sistema de mercado principal: el sistema de mercado en el que los pobres – el grupo o grupos meta del programa- existen como productores, emprendedores, trabajadores y consumidores.

Sostenibilidad: la capacidad de los sistemas de mercado de responder a cambios y de proporcionar medios por medio de los cuales hombres y mujeres pobres pueden continuar generando beneficios sociales y económicos, más allá del período de intervención.

Teoría de cambio: es la descripción del marco estratégico del programa, explicando la serie de cambios de causa y efecto que se generan a partir de las actividades de intervención. Representa la visión del programa de cómo los sistemas de mercado funcionarán en el futuro, los resultados en favor de los pobres que se generarán y el impacto anticipado de reducción de pobreza.

Transacción incorporada (o integrada): un bien o servicio por el cual no se paga directamente pero que está incluido u oculto dentro de un intercambio de otro bien o servicio por el cual se paga.

Triangulación: utilización de múltiples métodos para desarrollar una visión más precisa de cómo y cuánto cambio ha ocurrido. La triangulación es un medio de verificación que elimina los sesgos de herramientas individuales y fuentes de información y ayuda a los programas a tener confianza en los resultados generados por sus sistemas de monitoreo y medición.

