



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

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	
GLOSARIO	
INTRODUCCIÓN GENERAL	I
El contexto	I
El enfoque	2
El documento y cómo leerlo	3
I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES	5
I.1 Introducción	7
I.2 Entender a los pobres en los sistemas de mercado	7
I.3 Nuevo pensamiento conceptual sobre sistemas de mercado	12
2. ¿POR QUÉ EL M4P?	15
2.1 Introducción	17
2.2 La amplia experiencia en desarrollo	17
2.3 M4P en la práctica	19
2.4 Precauciones y advertencias	23
3. ¿QUÉ ES M4P?	25
3.1 Introducción	27
3.2 M4P como un enfoque	27
3.3 Un énfasis en los sistemas de mercado	27
3.4 Equilibrar escala e impacto	29
3.5 Dar de significado y prioridad a la sostenibilidad	30
3.6 Afrontar las causas y no los síntomas	31
3.7 Un rol de facilitación	32
3.8 Un enfoque global	33
4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?	35
4.1 Introducción	37
4.2 Establecer el marco estratégico	38
4.3 Comprender los sistemas de mercado	40
4.4 Definir resultados sostenibles	41
4.5 Facilitar el cambio sistémico	44
4.6 Atributos clave de los facilitadores	46
REFERENCIAS	48

PRÓLOGO

Se estima que 2.600 millones de personas viven con menos de \$2 diarios. Más de mil millones carecen de agua potable, 1.600 millones no tienen electricidad y 3.000 millones no cuentan con acceso a las telecomunicaciones. Esto representa enormes necesidades insatisfechas. Debido a que muchos de los pobres del mundo viven en áreas con una provisión limitada de servicios estatales, dependen de mercados privados para su sustento. Como consumidores, los hombres y mujeres pobres requieren de los mercados para satisfacer sus necesidades de alimento y servicios básicos. Como empleados y productores, venden su trabajo o productos en dichos mercados. Pero, a menudo, el acceso a los mercados es difícil o costoso para la gente pobre. Esos mercados pueden ser informales, no competitivos y pueden no satisfacer las necesidades de los pobres de manera efectiva.

Efectivamente, los pobres del mundo no están bien integrados en la economía global y no tienen acceso a sus beneficios. En el libro “*Desarrollo, una forma de Libertad*”, Amartya Sen describe la participación en el intercambio económico como una función básica de la vida social y argumenta que las libertades económicas están estrechamente vinculadas a las libertades políticas y sociales. Con frecuencia, los pobres carecen de estas libertades.

Lograr que los Mercados Funcionen para los Pobres (M4P) es un enfoque para la reducción de la pobreza que agencias donantes como el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) han estado apoyando en los últimos años. La idea central es que los pobres dependen de los sistemas de mercado para su sustento. Por lo tanto, el cambiar esos sistemas de mercado para que funcionen de manera más efectiva y sostenible para los pobres mejorará sus medios de vida y, en consecuencia, reducirá la pobreza. Unos mercados más accesibles y competitivos permiten a la gente pobre encontrar su propia forma de salir de la pobreza, al proporcionarles opciones y oportunidades más reales. Los mercados que funcionan bien también generan beneficios económicos más amplios; estimulan la inversión; y, motivan a las empresas a innovar, reducir costos y proveer empleos, bienes y servicios de mejor calidad, a mayor cantidad de personas. El involucramiento de la gente pobre en el crecimiento económico es la mejor forma de sacarla de la pobreza y constituir la solución para la ayuda al desarrollo.

En los últimos años, se ha evidenciado un incremento del interés en los enfoques de desarrollo de mercado, entre las agencias de cooperación. Además de M4P, cabe mencionar el

Crecimiento de Mercados Inclusivos del PNUD, las *Oportunidades para la Mayoría* del BID y *Los Sigüientes Cuatro Mil Millones* de la IFC. En las empresas existe una creciente atención a la inversión social, las prácticas de negocios sostenibles, el comercio justo y el involucramiento con la *Base de la Pirámide (Económica)*. Aunque la terminología y el énfasis pueden diferir, todos estos enfoques consideran fundamental, para el desarrollo sostenible, el compromiso económico de mercados que integran a los pobres.

Para mejorar la comprensión e implementación de los enfoques de desarrollo del mercado y consolidar la experiencia existente, DFID y COSUDE han contratado la elaboración de una serie de tres documentos sobre el M4P. Dirigidos a funcionarios de agencias y gobiernos, consultores, investigadores y profesionales, estos documentos, en su conjunto, proporcionan una visión integral del enfoque, incluyendo aspectos teóricos y prácticos.

El documento *Síntesis del M4P* explica la esencia del enfoque M4P -sus fundamentos, incluyendo evidencias de su impacto y características clave para su implementación. El documento *Perspectivas del M4P* introduce los pilares conceptuales del M4P y explora su aplicación en diferentes ámbitos, incluyendo las finanzas, la agricultura, el agua, el trabajo y el cambio climático. Estos dos primeros documentos han sido auspiciados por COSUDE. *La Guía Operacional del M4P* (auspiciada por DFID), proporciona un recurso operacional sustancial sobre cómo implementar el M4P, incluyendo una visión general de buenas prácticas, desafíos comunes para su gestión y las principales lecciones generadas a partir de la experiencia.

El desarrollo de estos documentos estuvo liderado por un equipo del Springfield Center, quienes recibieron la asesoría y comentarios de Marshall Bear, Gerry Bloom, Richard Boulter, Don Brown, Jean-Christophe Favre, Tracy Gerstle, Alison Griffith, Justin Highstead, Joanna Ledgerwood, Marc Lundy, Luis Osorio, Alexandra Miehlebradt, Mark Napier, Kate Philip, David Porteous, Peter Roggekamp, Prashant Rana, Hugh Scott, Dominic Smith y Jim Tomecko.

Todos estos documentos también se encuentran disponibles en formato electrónico en www.M4Pnetwork.org. Esperamos que le sean útiles para lograr el desafío de desarrollar sistemas de mercado que beneficien a los pobres.

Peter Tschumi
Jefe de la División de Empleo e Ingresos
COSUDE, Bema

Harry Hagan
Asesor Económico Senior y Director del Equipo de Crecimiento
Grupo de Crecimiento & Inversión, División de Políticas e
Investigación
DFID, Londres

GLOSARIO

Actor del mercado: organizaciones o individuos que son activos en un sistema de mercado, no solamente como proveedores o consumidores, sino también como reguladores, generadores de estándares y proveedores de servicios, información, etc. Por lo tanto, incluye organizaciones de los sectores público y privado, así como organizaciones sin fines de lucro, gremios, entidades académicas y grupos de la sociedad civil.

Agencias: organizaciones de desarrollo -financiadas por donantes u otras fuentes no comerciales- que actúan como financiadores o facilitadores, con el objeto de desarrollar sistemas de mercado.

Bienes públicos: bienes o servicios que no son competitivos ni excluibles y, por lo tanto, no pueden ser ofertados por empresas privadas.

Cambio sistémico: cambio en las causas subyacentes del desempeño del sistema de mercado -por lo general, en las reglas y funciones de apoyo- que puede llevar a un funcionamiento más efectivo, sostenible e inclusivo del sistema de mercado.

Costos de transacción: costos asociados al proceso básico de intercambio, incluyendo costos relacionados con investigación, monitoreo, negociación, contratación y cumplimiento de las transacciones; el “costo de gestión del sistema económico” (Arrow, 1969).

Empresas líderes: empresas capaces de ejercer un liderazgo sobre otros negocios y otros actores gracias a, por ejemplo, su tamaño o reputación por la innovación que generan.

Enfoque: conjunto de principios, marcos de referencia y buenas prácticas para guiar tanto el análisis de un sistema de mercado, como las acciones que pueden generar cambios.

Externalidades: efectos colaterales, positivos o negativos, que no están reflejados en el precio de mercado.

Facilitador/facilitadora: acción o agente que es externo a un sistema de mercado, pero que busca ocasionar cambios dentro del sistema, para lograr un beneficio público, a través del cambio sistémico.

Función principal: conjunto básico de intercambios entre proveedores (oferta) y consumidores (demanda) de bienes y servicios, que constituyen el centro de un sistema de mercado. El medio de intercambio puede ser financiero o no financiero (por ejemplo, a través de mecanismos de rendición de cuentas).

Funciones de apoyo: funciones que apoyan el intercambio central, ayudando al mercado a desarrollarse, aprender, adaptarse y crecer e incluyendo, por ejemplo, el desarrollo de productos, el mejoramiento de habilidades, la investigación y desarrollo, así como la coordinación y abogacía.

Herramientas / instrumentos: metodologías relativamente estandarizadas para el análisis de mercado (por ejemplo, análisis de cadena de valor, estudios de actitud e imagen) o para intervenir en el mismo (por ejemplo, vouchers o fondos de desafío).

Incrementar actores y funciones de mercado (crowding-in): es el proceso central y el propósito mismo de la facilitación, a través del cual las intervenciones catalizan o incorporan a otros actores y funciones al sistema de mercado, de tal manera que éste opera mejor para los pobres. Esto puede resultar en una mayor amplitud (más transacciones en el centro del mercado), profundidad (funciones de apoyo) o cobertura (nuevas áreas o mercados).

Información asimétrica: cuando una de las partes, en una transacción de mercado -ya sea el proveedor o el consumidor-, conoce más que la otra.

Instituciones: estructuras y mecanismos de orden social, político y económico -formales e informales-, en una sociedad o economía, que determinan los incentivos y al comportamiento de los actores del mercado. Por lo tanto, las instituciones desempeñan un rol, tanto en las funciones de soporte, como en las reglas -en ocasiones denominadas “reglas del juego”-, en un sistema de mercado.

Intercambio jerárquico: intercambio en el que una de las partes, por ejemplo, una empresa grande, tiene relativamente más poder para establecer los términos de intercambio con proveedores.

Intervención: un paquete definido de actividades o acciones temporales, a través de las cuales los facilitadores buscan generar cambios en un sistema de mercado.

M4P: enfoque “lograr que los mercados funcionen para los pobres” o enfoque de desarrollo de mercados.

Marco estratégico: jerarquía de objetivos que vinculan el objetivo final de un programa M4P de reducción de la pobreza, con un énfasis de intervención para el cambio sostenible del sistema de mercado.

Mercado: conjunto de acuerdos mediante los cuales los compradores y vendedores están en contacto para intercambiar bienes o servicios. Interacción de la oferta y la demanda.

OBC: organización gremial o asociación de negocios.

Organizaciones: entidades con una estructura formal que desempeñan varios roles en el sistema de mercado.

Organización representativa: organización que actúa para promover los intereses de un grupo específico, tales como un sindicato o un organismo de defensa de los derechos del consumidor. Se les conoce también como gremios (ver también OBC).

GLOSARIO

Pobres: en este documento significa personas en situación de pobreza.

Reglas: formales (leyes, regulaciones y estándares) e informales (valores, relaciones y normas sociales), que proporcionan un insumo clave para la definición de incentivos y comportamientos en los sistemas de mercado.

Sistema de mercado: acuerdo de varios actores y múltiples funciones. Comprende los tres grupos principales de funciones (controles de regulación y de apoyo) asumidas por diferentes actores (sector privado, gobierno, organizaciones representativas, sociedad civil, etc.), a través de las cuales tiene lugar el intercambio, se desarrolla, se adapta y crece. Una construcción a través de la cual se pueden visualizar tanto los mercados definidos de forma convencional, como los servicios básicos.

Trueque (intercambio horizontal): intercambio basado en valores comunes y en la reciprocidad, que no es financiero, sino que es llevado a cabo sobre una base transaccional informal.

SDE: servicios de desarrollo empresarial.

Servicios básicos: conjunto de servicios importantes para el desarrollo de capacidades de las personas, cuyo consumo no sólo genera beneficios a nivel individual, sino que impacta en la economía y la sociedad en general. Incluye la educación, la salud, el agua y el saneamiento.

Sostenibilidad (definición de M4P): capacidad del mercado de asegurar que bienes y servicios diferenciados relevantes continúen siendo ofertados y consumidos por los pobres, más allá del período de intervención.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Parecería como si nada le sale bien a Jyoti. Ella desea que sus cuatro hijos tengan la educación que ella no tuvo, pero el profesor de la escuela del pueblo, incluso cuando asiste a clases, no demuestra verdadero interés. Jyoti no sabe qué hacer al respecto. Lo que sí sabe es lo que necesita su hijo menor. Está enfermo y quisiera llevarlo a un doctor en una población cercana, pero no puede pagar sus honorarios. Lo único que le queda es probar suerte en el hospital público. No tiene dinero. Ella y su esposo trabajan arduamente en su pequeña parcela -y en cualquier otra que logran arrendar-, pero las ganancias son bajas. Parecería que nunca pueden conseguir mejores precios en el mercado local, mientras que otros agricultores obtienen una mayor producción en sus terrenos. Para conseguir sus insumos -semillas, fertilizantes, pesticidas-, siempre acuden a un pariente, cuyo consejo reiterativo es que utilicen más insumos. Jyoti piensa que ahora se las arreglan, pero cuando realmente mira hacia el futuro, no logra imaginar cómo las cosas podrían mejorar.

Rahim tiene sentimientos contradictorios sobre la globalización. Por un lado, sabe que la fábrica de procesamiento de alimentos que se encuentra en rápido crecimiento y en donde trabaja, depende de las exportaciones. Su trabajo y salario -y el monto que puede enviar a su familiares en su pueblo natal (muchos no de los cuales no tienen trabajo), dependen de mercados extranjeros. Al mismo tiempo, la globalización le preocupa. Dentro de la empresa circulan historias sobre la ardua competencia en otros países. Los compradores extranjeros, quienes antes hacían los pedidos y generaban la riqueza, ahora, según su jefe, se están volviendo más exigentes. No sólo quieren lo *'mismo de siempre'*, sino que también buscan *'mayor calidad'*, *'más seguridad'*, un producto que cumpla con los *'estándares más elevados'*, *'pre-empacados'*, *'más rápidos'* y *'más confiables'*. Ellos quieren *'lo mejor'*... y preferirían no tener que pagar ningún valor adicional por ello. ¿De qué manera puede la empresa lograr esto? Necesita cambiar, ¿pero cómo? ¿Quién puede asesorar el proceso? Rahim está preocupado y se pregunta si debería reducir el monto semanal que envía a su familia. Por si acaso.

Sam es optimista por naturaleza, pero incluso él tiene que reconocer que su ilusión de convertir su pequeño taller de metal-mecánica en una empresa subcontratista de grandes compañías, es un sueño inalcanzable. No puede cumplir con los estándares de calidad o entrega y, en realidad, el solo hecho de reunirse con estas personas, le parece una posibilidad remota. Al mismo tiempo, tiene problemas más urgentes que resolver: un cliente ha decidido no pagarle la totalidad de un pedido. A pesar de que Sam ha puesto una denuncia, sabe que llevarla a juicio resultaría un proceso muy costoso y complicado para él, y su cliente también lo sabe. Ha solicitado a su gremio empresarial que le asesore, pero ellos se sienten igualmente impotentes. Sam cree que un mejor acuerdo con el banco le ayudaría con sus problemas inmediatos de liquidez y le proporcionaría el capital para invertir en nuevos equipos. Sin embargo, el banco parece inmutable ante sus requerimientos. Legalmente, no pueden aceptar su planta que está volviéndose obsoleta como garantía y, al momento de presentar los títulos de propiedad de su terreno en el pueblo, su autenticidad fue cuestionada. El optimismo de la 'Empresa Sam' está siendo puesto a prueba.

El contexto

Este documento trata sobre cómo mejorar las vidas, fundamentalmente, de personas como Jyoti, Rahim y Sam, y las de otros miles de millones de personas pobres y excluidas como ellos, logrando que los sistemas de mercado funcionen de manera más eficaz.

'Las personas en situación de pobreza', por supuesto, son muy diversas. Proceden de diferentes zonas, urbanas y rurales; tienen diferentes culturas y valores; cuentan con diferentes medios de vida y expectativas. Son distintas, en efecto, pero de muchas maneras también se parecen. Comparten el sentimiento de que sus vidas pueden mejorar e igual que Jyoti, Rahim y Sam, afrontan una realidad común: para que sus vidas mejoren, su entorno inmediato debe cambiar. Particularmente, los mercados y servicios que los rodean, los 'sistemas de mercado' que fallan frecuentemente y que son la causa subyacente de sus problemas, deben funcionar mejor para personas como ellos.

Para Jyoti, que vive en un área rural, la clave para conseguir mayores ingresos es la existencia de mejores mercados para insumos y productos agrícolas. Sin contar con la información correcta, Ella no puede responder a preguntas básicas como qué usar, cómo sembrar, qué sembrar, cuándo vender, a quién vender. Evidentemente, contar con mayores ingresos le ayudaría, pero sólo hasta cierto punto. Los servicios disponibles para su familia -especialmente educación y salud, supuestamente proporcionados por el gobierno- apenas funcionan. Además, su limitado acceso a medios de representación efectivos, hace que para Ella sea más difícil promover el cambio. Si esto no mejora, sus hijos seguirán siendo altamente vulnerables y tendrán pocas oportunidades.

La situación de Rahim es diferente. Él y su familia se han beneficiado del éxito de la empresa que opera en mercados de exportación recientemente abiertos y para la cual trabaja, así como del crecimiento que ha generado. Sin embargo, su empleo depende ahora del desempeño de la empresa y éste

INTRODUCCIÓN GENERAL

debe mejorar. La producción de mercaderías a bajo costo ya no es suficiente; ésta tiene que ascender en la cadena de valor agregado y, para hacerlo, requiere utilizar una gran variedad de servicios empresariales, en las áreas de logística, producción y control de calidad. No obstante, si los mercados de estos servicios no están funcionando bien, si el suministro es limitado o si los jefes de Rahim no ven la necesidad de invertir en éstos, la competitividad de la empresa estará amenazada y se tendrá que despedir a personal -incluyendo a Rahim.

Como propietario de una pequeña empresa que lucha por sobrevivir, Sam es vulnerable a una amplia gama de problemas económicos. Regulaciones inadecuadas determinan que Sam no pueda hacer uso de la titularidad de su propiedad y terreno para acceder a financiamiento -los mercados de tierra no funcionan. Sam no puede emprender acciones legales contra su mayor deudor, puesto que los servicios legales para el comercio no operan adecuadamente. Además, no puede disminuir la brecha que divide a su pequeño negocio de otras grandes empresas, ya que está desactualizado en cuanto se refiere a medios formales e informales de intercambios empresariales (redes, normas e información).

Afrontar las razones subyacentes del mal funcionamiento de los sistemas de mercado -como aquellos en que Jyoti, Rahim y Sam- se encuentran inmersos, es la esencia del enfoque de desarrollo de mercados, también llamado “lograr que los mercados funcionen para los pobres”: el enfoque M4P.

El enfoque

M4P es un enfoque sistémico de desarrollo que proporciona a agencias y gobiernos las orientaciones necesarias para lograr cambios sostenibles y a gran escala, en diferentes contextos. Está enfocado en las limitaciones subyacentes que impiden el desarrollo efectivo de los sistemas de mercado, para las personas en situación de pobreza.

M4P está compuesto de:

- Un marco estratégico
- Un marco para la comprensión de los sistemas de mercado
- Orientaciones para la intervención

M4P no es ni una receta estricta, ni una herramienta de marca comercial, sino un enfoque integral y flexible, aplicable tanto en el ámbito económico (por ejemplo, en agricultura, finanzas e inversiones y medios de vida), como en el social (por ejemplo, en los sectores de agua, salud y educación). En base a un amplio rango de experiencias y aprendizajes, reconoce los logros y las limitaciones de muchas propuestas convencionales y pone a disposición un número creciente de aplicaciones diversas y exitosas del M4P.

Para personas como Jyoti, Rahim y Sam, el M4P, en la práctica, puede traducirse en una variedad de intervenciones. Puede significar el fortalecimiento de las capacidades y la promoción de incentivos a proveedores y minoristas, de forma que proporcionen información relevante a agricultores como Jyoti, logrando que se conviertan en participantes valiosos dentro del sistema agrícola. También podría resultar en el desarrollo de servicios de salud y educación que respondan más efectivamente a las demandas de las familias rurales. Para Rahim, el M4P puede resultar en acciones que aborden las razones principales del bajo nivel de servicios de desarrollo empresarial. Mientras que para que Sam pueda afrontar múltiples desafíos, las acciones deben concentrarse en las fallas de regulación y de cumplimiento de la normativa, que perjudican a los mercados de tierra y financieros, así como al sistema legal para el comercio. De igual manera, las intervenciones podrían abordar restricciones ‘más ligeras’, relacionadas a redes empresariales y a la falta de representación para cientos de empresarios emergentes que se encuentran desconectados, como Sam. En cualquiera de los casos, el M4P ofrece soluciones potencialmente prácticas y duraderas.

El M4P ahora está siendo utilizado exitosamente para llegar y cambiar las vidas de millones de personas. Su potencial para alcanzar a muchos más -más Jyotis, Rahims, y Sams- y generar un cambio sistémico y sostenido para economías más competitivas e inclusivas, es la razón de ser de este documento.

INTRODUCCIÓN GENERAL

El documento y cómo leerlo

Este documento tiene como objetivo explicar la esencia del M4P: sus fundamentos, principios y características clave y las principales tareas para su implementación. Está dirigido a una amplia audiencia para la cual el M4P es relevante: autoridades encargadas de formular políticas, funcionarios de agencias, consultores, ONGs, investigadores y funcionarios de gobierno. Proporciona una breve síntesis de la evidencia y argumentos principales que sustentan el enfoque. Su propósito es:

- Resumir las tendencias y asuntos clave del M4P.
- Contribuir a un nuevo pensamiento y prácticas más efectivas.
- Proveer una introducción a una serie de documentos relacionados al M4P.

Está compuesto de cuatro secciones y puede ser leído como un documento completo o los lectores pueden dirigirse directamente a la sección más relevante, de acuerdo a sus necesidades. Por lo tanto, cada sección puede ser considerada como una parte integral del documento, es decir, como un todo, o léida como un documento independiente.

Sección	Aquí encontrará:
<p>1. Los sistemas de mercado son importantes para los pobres Son dos los principales factores de fondo que han influenciado a agencias de desarrollo y a gobiernos para implementar el M4P. Primero, la constatación de la realidad de los pobres en los sistemas de mercado; y segundo, un nuevo pensamiento conceptual sobre cómo funcionan los sistemas de mercado.</p>	<p>Una visión general de los ‘orígenes’ del M4P, tanto conceptuales como basados en el “mundo real”.</p>
<p>2. ¿Por qué el M4P? Explica de qué manera los argumentos específicos del enfoque surgieron a partir de la experiencia de desarrollo. En primer lugar, se enfoca en aprendizajes similares obtenidos en diferentes sectores y, en segundo, en ejemplos exitosos de la implementación del M4P. En su conjunto, argumentan los beneficios del M4P.</p>	<p>Los factores más significativos que conducen a agencias y gobiernos a considerar el M4P (una perspectiva organizacional).</p>
<p>3. ¿Qué es el M4P? Expone las características principales del M4P, resaltando lo distintivo del enfoque: su énfasis en los sistemas de mercado, la prioridad que da a la sostenibilidad y el impacto a gran escala, el rol de facilitación que se requiere en la intervención y la naturaleza integradora del M4P, como un enfoque en el que pueden utilizarse diversas herramientas.</p>	<p>Una explicación concisa del M4P y sus características clave.</p>
<p>4. ¿Cómo implementar el M4P? Describe los componentes principales en el proceso de intervención del M4P. Incluye una síntesis de las consideraciones básicas para establecer el marco estratégico, entender los sistemas de mercado, definir los resultados sostenibles y actuar para lograr el cambio sistémico.</p>	<p>Un resumen de cómo poner en práctica el M4P.</p>

Esta *Síntesis* es el primero de una serie de tres documentos que examinan y explican el M4P. La publicación *Perspectivas del M4P* contiene un conjunto de análisis específicos sobre asuntos clave en sistemas de mercado particulares (tales como finanzas, agricultura y agua) y sobre los fundamentos conceptuales del enfoque. *La Guía Operacional del M4P* desarrolla la estructura presentada en la Sección 4 y presenta las principales lecciones aprendidas durante la implementación del M4P, en miras a proporcionar un recurso operacional para los usuarios.

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

RESUMEN

Los fundamentos subyacentes del enfoque M4P tienen su origen en una nueva apreciación de la importancia y el rol de los sistemas de mercado en la reducción de la pobreza.

El crecimiento económico (el factor más importante para la reducción de la pobreza) y un mayor acceso, son aspectos críticos en el desarrollo de economías competitivas e inclusivas. Ésto, a su vez, requiere:

- Mercados para bienes, servicios y productos que operen de forma efectiva para todos, pero especialmente para los pobres, en calidad de consumidores, productores o empleados.
- Servicios básicos -por ejemplo, educación, salud y agua- que puedan fortalecer las capacidades de las personas para salir de la pobreza.

Los mercados y los servicios básicos normalmente han sido considerados como ámbitos muy diferentes. El primero se caracteriza por ser comercial y por ser de dominio de proveedores privados; mientras que, el segundo, corresponde principalmente a la esfera gubernamental. No obstante, las tendencias actuales y los cambios significativos en el pensamiento económico, han permitido que surja una visión más matizada y realista, la cual reconoce que el mercado y los servicios básicos tienen características comunes.

Efectivamente, ambos son multifuncionales: requieren que una variedad de funciones sean emprendidas (tales como la regulación, la información y provisión). Ambos involucran a múltiples actores: necesitan una variedad de actores públicos y privados. En ambos, los incentivos y las capacidades apropiadas son de vital importancia para el éxito.

El término “sistema de mercado” describe estas características compartidas por los mercados y los servicios básicos, y, proporciona un punto de vista común, a través del cual ambos pueden ser observados.

Cambiar las vidas de los pobres -estimulando el crecimiento y ampliando el acceso- implica cambiar los sistemas de mercado que los rodean. El M4P reconoce esta realidad y brinda una propuesta coherente y unificada, en primer lugar, para el entendimiento; y, en segundo, para el emprendiendo de acciones para mejorar los sistemas de mercado.

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

1.1 Introducción

Dos conjuntos de factores clave proporcionan los fundamentos subyacentes para el enfoque M4P. El primero hace referencia a la realidad que viven los pobres, como parte de los sistemas de mercado y, por consiguiente, a la necesidad de comprender e influenciar en aquellos sistemas. El segundo, conceptual, tiene su fundamento en los cambios evidenciados en el pensamiento económico. Estos dos factores han traído consigo nuevos conocimientos relativos a la importancia de los sistemas de mercado y a la manera en que éstos funcionan e interactúan con los pobres -teniendo significativas implicaciones para agencias y gobiernos, al sustentar tanto las políticas, como las acciones.

1.2 Entender a los pobres en los sistemas de mercado

La erradicación de la pobreza sigue siendo la meta principal de la comunidad de desarrollo internacional y, en esta lucha, el mundo ha experimentado diferentes tipos de resultados, en las últimas dos décadas. Globalmente, el número de personas con ingresos menores a \$1 por día se ha reducido a menos de mil millones (18% de la población), con descensos sorprendentes en muchos países.¹ Este progreso se ve reflejado en la salud general, educación y otros beneficios, asociados a un incremento en los ingresos.

Pero este panorama global disimula una considerable heterogeneidad. La reducción de la pobreza en algunas regiones (tales como Asia del Este, en donde los índices de pobreza en la actualidad son sólo del 9% de la población) se minimiza frente a su incremento en otros lugares (África continúa en el 41%). Además, mientras la inequidad global (entre países) se ha reducido, al interior de la mayoría de países ha aumentado. Por otra parte, el cambio en la definición de la pobreza a un ingreso de \$2 por día, ubica a 2500 millones de personas, casi la mitad de la población mundial, bajo la línea de pobreza -una cifra que ha cambiado poco en dos décadas. Otros análisis se refieren a 4000 millones de personas de bajos ingresos en la base de la “pirámide económica”.² Evidentemente, muchas personas siguen siendo pobres, sujetas a las vulnerabilidades de los bajos ingresos y, en gran parte, excluidas de los beneficios que otros disfrutaban.

¿Por qué son importantes el crecimiento y el acceso?

El desafío fundamental para las agencias de desarrollo y de gobierno es aprender de la experiencia dispareja y crear un entorno que permita a más personas fortalecer sus capacidades y activos; percibir mayores ingresos; y, aprovechar las oportunidades para salir de la pobreza. Dicho entorno debe resultar en dos factores críticos: *crecimiento* y *acceso*.

Crecimiento -el crecimiento económico es el factor más potente para la reducción de la pobreza.³ Las regiones que han experimentado los más altos índices de crecimiento han evidenciado las mayores caídas en las tasas de pobreza. Por ejemplo, la pobreza en Vietnam, entre 1993 y el 2002, se

redujo a la mitad -de 58% a 29%- y fue impulsada por índices de crecimiento anuales del 6%.⁴ En general, al menos el 80% de los resultados de reducción de la pobreza de los países es atribuible a las variaciones en el crecimiento.⁵

Este mensaje claro -que el crecimiento es bueno para todos, incluyendo a los pobres- no significa que todos los tipos de crecimiento son iguales. En algunos países de América Latina, los pobres, si bien se benefician del crecimiento, lo han hecho en menor proporción que el promedio de la población.⁶ Pero en muchos países asiáticos ha sucedido lo contrario.⁶ El crecimiento, que es pro-pobre, tiende a ser más intensivo en trabajo y a circular los beneficios con mayor eficacia, a través de transferencias públicas.

Acceso -el acceso de las personas pobres a una variedad de servicios básicos (Recuadro 1), tales como la educación, salud y saneamiento, también tiene una fuerte influencia sobre la reducción de la pobreza. El acceso a estos servicios está estrechamente relacionado al crecimiento económico.⁷ A medida que aumentan los ingresos, los individuos y las sociedades con frecuencia deciden hacer uso de esta nueva libertad para invertir en servicios de educación, salud y telecomunicaciones. El crecimiento puede generar un ‘círculo virtuoso’ de oportunidad y prosperidad, en el que los mayores ingresos resultan en una población más sana y mejor educada, fortaleciendo su capacidad para aprovechar las oportunidades y contribuir para el crecimiento futuro.⁸

Pero si bien el crecimiento y el acceso se refuerzan mutuamente, el acceso no es simplemente un resultado directo de un mayor crecimiento. Los Estados Indios de Kerala y Uttar Pradesh, por ejemplo, tienen niveles similares de PIB, pero Kerala cuenta con servicios muy superiores de salud y educación, con una cobertura del servicio neonatal cuatro veces más alta e índices de inscripciones femeninas en las escuelas 50% más elevados que en Uttar Pradesh.⁹ Los ingresos más altos no siempre se traducen en un mejor acceso a los servicios. La manera en que los servicios son ofrecidos -los mecanismos, incentivos y relaciones que guían su provisión- pueden ser tan importantes como la cantidad de recursos (cuánto) invertidos en ellos.

Dado este contexto, ¿cuáles son las características de un entorno que brinda crecimiento y acceso a personas pobres? Existe un amplio consenso respecto a este tema: un entorno propicio a la reducción de pobreza ofrecerá estabilidad macroeconómica general, acceso al comercio internacional, seguridad y un Estado de Derecho; los pobres serán eficazmente escuchados por los formuladores de políticas y se contará con derechos de propiedad transparentes -el principio esencial del pensamiento económico dominante. Pero más allá de esto, el entorno también debería proporcionar mercados y servicios básicos que beneficien a los pobres.

Por qué los mercados importan para los pobres

Los mercados son acuerdos a través de los cuales los compradores y vendedores intercambian bienes y servicios y constituyen el principio organizativo fundamental y la esencia de las economías

³ Aquí la elasticidad del crecimiento de la pobreza ha sido menor a uno, mientras que en promedio está cerca de uno.

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

exitosas. Los mercados estimulan las alternativas y la competencia, de tal manera que los productores están continuamente presionados a mejorar su eficiencia y sus productos y, al hacerlo, ofrecen mayor valor a un mayor número de consumidores. Cuando se establecen dentro de un marco de reglas apropiado, los mercados que funcionan son un medio a través del cual se logran beneficios tanto privados como públicos y constituyen la base para la competitividad y el crecimiento.

Los mercados importan para todos. Pero, para los pobres -con débiles redes informales y poca vinculación para recibir apoyo del gobierno- los mercados son especialmente importantes. Proporcionan los medios directos a través de los cuales los pobres participan en la actividad económica -como productores (agricultores, propietarios de negocios), como empleados (proveedores de trabajo) y como consumidores (de bienes y servicios). Los mercados que operan de manera inclusiva ofrecen a los pobres lo que requieren -empleo, oportunidades, bienes, servicios- para incrementar sus ingresos. En cambio, cuando los mercados funcionan de manera exclusiva o ineficiente, las personas pobres tienen menos oportunidades de beneficiarse directamente del crecimiento. Incluso si los pobres no están directamente involucrados, los mercados como aquellos de servicios y de factores de producción (tierra, trabajo y capital), afectan indirectamente a toda la economía y, a los pobres, dentro de ésta.

Sea directa o indirectamente, las maneras, a veces complejas, en que los mercados funcionan, dan forma al entorno en que se desenvuelven los pobres. El acceso a tierras, por ejemplo, es siempre un asunto crítico en la agricultura y, frecuentemente, es problemático. En China y Vietnam, el haber cambiado las reglas que rigen el uso de la tierra -permitir que los agricultores tomen el título de hecho- alteró las estructuras de incentivos y estimuló incrementos significativos en la producción (7% por año en China) y en la productividad.^{10 11} En muchos países africanos, sin embargo, los patrones tradicionales de propiedad de la tierra y las normas sociales en torno a los mismos, especialmente para las mujeres, proporcionan pocos incentivos para la inversión.

Esta debilidad en la operación de los mercados de tierra puede empeorarse debido a otros defectos del mercado. En Ruanda, la agricultura es intensiva, pero los agricultores tienen poco acceso a información sobre buenas prácticas, semillas u otros insumos. Consecuentemente, la productividad es baja, un tercio de la de Ghana.¹² Las personas trabajan arduamente en Ruanda, pero su entorno no les permite trabajar ‘inteligentemente’. Los agricultores en otros países, como Bangladesh, cuentan con un mejor servicio, a través de una red de proveedores de insumos, quienes les proporcionan información y asesoría, así como nuevas semillas y fertilizantes, lo cual resulta en un aumento de la productividad.

En África, la ausencia de estructuras de mercado desarrolladas, tales como el intercambio de productos¹³ -que ofrece mecanismos de asociación para reducir la volatilidad del precio-, evidencia que los agricultores son especialmente vulnerables a los ciclos de prosperidad o a las crisis económicas. Por ejemplo, a

un récord en las cosechas de granos de los agricultores etíopes en el 2001, siguió un desastroso colapso del precio en el 2002 (80%).¹⁴ La ausencia de información -sobre los precios, tendencias y contactos- es una restricción muy relevante para los pobres, en los mercados en que, característicamente, tienen menor experiencia (know-how) y escasos contactos (know-who), que aquellos con mayores recursos. Sin embargo, el flujo de información en áreas rurales se ha mejorado sustancialmente en mercados que funcionan mejor. Más de un quinto de africanos se suscriben, actualmente, a un servicio de telefonía móvil, ofrecido por proveedores privados, en un entorno regulado por el Estado.¹⁵ En muchos países, los medios de comunicación privados, recientemente permitidos, especialmente la radio, son actualmente la principal fuente de información para las personas que viven en zonas rurales.¹⁶

Sin embargo, el principal activo para los pobres no es la tierra, sino el trabajo: es la productividad laboral la que tiene que crecer si se busca un incremento en los ingresos. Algunos países permiten a personas pobres hacer uso de este activo, más que otros. A nivel global, la industria de ropa ha constituido la base de la industrialización y su punto de partida ha sido la industria de manufactura intensiva en fuerza de trabajo. Países como Bangladesh (2,2 millones de empleados) y el Reino de Lesoto (50.000) han creado condiciones de trabajo que atraen la inversión y permiten salarios que, en particular para las mujeres (80% de la fuerza laboral de la industria de ropa), son mayores que en trabajos comparables.^{17 18} En otros países, tales como Sudáfrica y muchos de Europa del Este, las regulaciones laborales resultan en altos costos y escenarios improductivos.¹⁹

El hecho de que los países puedan dar un salto del trabajo basado en mano de obra barata a productos con mayor valor agregado, compitiendo en calidad, entrega y diseño, depende significativamente de que los mercados de servicios funcionen mejor. En economías de ingresos medios, tales como las del Sureste de Asia, los servicios especializados -consultoría, tecnología, transporte y diseño- pueden involucrar a los pobres no directa, pero sí indirectamente, dado que los mercados interconectados son cruciales para la competitividad de la industria y para el sustento de aquellos que trabajan en ella.

Los mercados están siempre interconectados y la causa del bajo desempeño de un mercado, con frecuencia, subyace en los mercados relacionados. Como lo ha resaltado Hernando de Soto,²⁰ el funcionamiento de los mercados de tierra y de propiedad, suele ser de vital importancia para el funcionamiento de otros mercados. Por ejemplo, los mercados eficaces de tierra proporcionan las garantías para estimular los servicios financieros; las diferencias en el desempeño del sector financiero nacional han demostrado generar aproximadamente el 20% de las variaciones en los índices de crecimiento global.²¹ La interconexión de los mercados también es evidente en el ámbito medioambiental, en el que algunas soluciones potenciales para afrontar el cambio climático dependen de mercados más eficaces²² -desde mercados de carbón, hasta aquellos para tecnologías de producción y conservación de energía.²²

⁸ El Reporte Stern, en el marco de la economía de cambio climático, lo caracteriza como “la falla del mercado más grande y de mayor alcance nunca antes vista”

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

Estos ejemplos demuestran cómo pueden funcionar los mercados de manera eficiente para todos y, en particular, en favor de los pobres, pero también cómo, en muchas situaciones, no lo logran. También ilustran que los mercados son dominantes y son una parte importante del entorno socio- económico de los pobres. Como observa Amartya Sen²³, casi no tiene sentido el estar en contra de los mercados *per se*. Como el aire que se respira, están ahí... el punto es hacer que funcionen de manera más eficaz.

El M4P reconoce este hecho esencial -la ubicación e importancia de los mercados- y su evidente consecuencia: la reducción de la pobreza requiere que los mercados funcionen mejor para los pobres.

Los servicios básicos y los pobres

Una variedad de servicios es importante para fortalecer las capacidades de las personas, de forma que puedan trascender la pobreza y desarrollarse. Los ‘servicios básicos’^c -cuyo consumo es útil no sólo para un individuo, sino que impacta en la economía y sociedad en general- hacen referencia a la educación, salud, agua y saneamiento. Sin embargo, los servicios básicos también pueden incluir nuevos servicios de creciente importancia en una economía cambiante, tales como la telefonía móvil, la capacitación vocacional y las finanzas básicas.

No es fácil establecer conceptos claros sobre los servicios ‘básicos’ para distinguirlos de otros, como, por ejemplo, la contabilidad, la cual puede considerarse que es de dominio de los mercados privados. (Recuadro I). Pero los servicios básicos pueden distinguirse por las fuertes externalidades asociadas a ellos y, para algunos, también están relacionados con los derechos humanos.^d En este sentido, los servicios básicos no pueden simplemente ser ‘dejados’: siempre constituyen una preocupación y responsabilidad de los gobiernos.

Para las personas pobres, el acceso y la utilización de estos servicios básicos es especialmente importante, ya que son cruciales para fortalecer su capacidad -debilitada normalmente en los pobres-, de forma que puedan aprovechar las oportunidades. Sin embargo, a pesar de su importancia, no existen modelos estándares de provisión de servicios básicos que representen mejores prácticas y que puedan definir la forma que debe tomar un sistema exitoso para la provisión de este tipo de servicios. Más bien, existe una variedad de experiencias que involucran tanto a los actores privados como a los públicos, de las cuales emergen aspectos comunes.

Recuadro I Explicación sobre los ‘servicios básicos’

Algunos términos que son frecuentemente utilizados para calificar los servicios, pueden ser confusos, en lugar de dar claridad sobre su naturaleza. ‘Público’ y ‘privado’ son términos para los cuales existe una distinción real y correcta. Siguiendo la definición convencional (no rival, no excluible, etc.), existen muy pocos bienes o servicios absolutamente públicos. Los servicios percibidos generalmente como públicos -tales como el agua- proveen beneficios (privados) directos a los individuos, al tiempo que contribuyen a una mejor salud pública y al crecimiento económico.

Por su parte, los servicios generalmente conocidos como ‘privados’, incluyendo la mayoría de servicios empresariales, tales como la telefonía celular (a pesar de que las líneas fijas frecuentemente son consideradas como un servicio público), generan beneficios directos para los usuarios, pero también sirven al propósito público de reducir los costos de información e investigación en los mercados y, por consiguiente, ayudan a incrementar la eficiencia económica. En ambos, existen externalidades importantes.

Por ejemplo, en relación a la educación de los/as niños/as, la provisión de servicios directos por parte del gobierno ha sido una experiencia con resultados contrapuestos. Mientras la provisión pública de algunos servicios demuestra ser excelente (como en Singapur), con frecuencia en países de menores ingresos, se evidencia estándares bajos, poca responsabilidad y poco fomento de la motivación y la competencia. En las áreas más remotas y pobres, los/as profesores/as con frecuencia simplemente no existen. En India, por ejemplo, el ausentismo de los/as profesores/as alcanza, en promedio el 25%²⁴ y la educación entregada por el Estado se ha vuelto disfuncional en muchos países.

La débil situación de la educación infantil es la principal razón por la que las personas más adineradas prefieren pagar por una educación privada. Sin embargo, cada vez más, las familias pobres también están cambiando a sus hijos de escuelas estatales a privadas. Un reciente estudio que abarca India, Ghana, Nigeria y Kenia encontró que la mayoría de residentes de barrios marginales incluidos en el estudio hacían uso de escuelas privadas locales, de relativamente bajo costo -cuyos estándares eran superiores a los de sus equivalentes estatales.²⁵

Existen otros ejemplos que muestran una combinación activa de actores públicos y privados. En El Salvador, la educación comunitaria, que recibe apoyo financiero del gobierno y que es de responsabilidad de los padres y madres de familia y de la comunidad, ha logrado más inscripciones y mejores estándares que las escuelas estatales convencionales.²⁶

Las innovaciones en los servicios de agua y saneamiento, también requieren de un realineamiento de los roles público y privado. En algunos casos, la privatización generalizada, que no

^c Frecuentemente referidos en literatura económica como “bienes de mérito”.

^d La Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye tanto a la salud como a la educación.

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

ha comprendido los incentivos y capacidades de los diferentes actores, ha fracasado. Sin embargo, en muchas otras situaciones, el realineamiento de los roles públicos y privados ha generado beneficios claros. En América Latina, por ejemplo, se ha utilizado una variedad de modelos diferentes de regulación y supervisión pública y provisión de servicios por parte del sector privado.

Esto ha provocado un incremento en las conexiones de agua (en Argentina se incrementó en 30% durante la década de 1990), obteniendo los mayores beneficios para los estratos más pobres (Gráfico 1) y logrando reducciones considerables en la mortalidad infantil.²⁷ Pero esta mejora contrasta con el panorama general de bajo acceso y provisión estancada, dado que los subsidios tradicionales otorgados a los consumidores existentes excluyen a aquellos que no están conectados (los pobres). En efecto, los pobres comúnmente sólo tienen acceso a servicios inseguros y caros. Por ejemplo, en África, se vende el agua a domicilio, lo cual implica que los compradores paguen un precio entre tres y diez veces mayor que el costo asumido por los usuarios que tienen conexión a tuberías.

Existen problemas similares entre los roles públicos y privados en el ámbito de la salud y nutrición, aún más complejos que en otros sectores. En este ámbito, los servicios incluyen aquellos dirigidos a individuos (tratamiento personal) y a la población en general (inmunización, información sobre salud pública). La experiencia general sobre la eficiencia en la provisión de servicios públicos, en economías de bajos ingresos, ha tenido diferentes tipos de resultados. En algunos países, como Cuba, Malasia y Sri Lanka, ha sido relativamente un éxito. Sin embargo, en otros países se observa con mayor frecuencia personal con baja motivación (el ausentismo en las instalaciones de salud pública en Bangladesh es, en promedio, del 35%), bajos niveles de capacidades y un bajo desempeño. En la mayoría de los casos, la realidad es que el sector de la salud pública y privada es plural y ‘desordenado’. Esto plantea nuevos desafíos para la política pública, tales como acuerdos regulatorios más adecuados y una función del Estado como comprador de servicios -en lugar de promotor de un sistema unitario centralizado.

Nuevas iniciativas promisorias han pretendido, entre otros cambios, dejar la administración de los servicios en manos de la comunidad (como en Benin, Guinea y Mali²⁸) y, a través de cofinanciamiento por parte de los usuarios, lograr que los proveedores cumplan mejor su rol (como en México²⁹). Sin embargo, este tipo de realineamiento exitoso de roles, entre los actores públicos y privados, aún es poco común. Por otra parte, algunas reformas generan resultados negativos. Por ejemplo, como consecuencia de las reformas, en China, a los trabajadores de la salud, se les alienta a vender medicinas en exceso para obtener mayores ingresos.³⁰

Estos ejemplos, que abarcan una variedad de servicios básicos, demuestran que se puede llegar a los pobres, pero que con

frecuencia no se lo hace. Al recoger el aprendizaje de estas tendencias, el M4P reconoce que los enfoques exitosos, con frecuencia, incluyen un realineamiento de los actores públicos y privados, guiados por una mejor comprensión de los incentivos y capacidades.

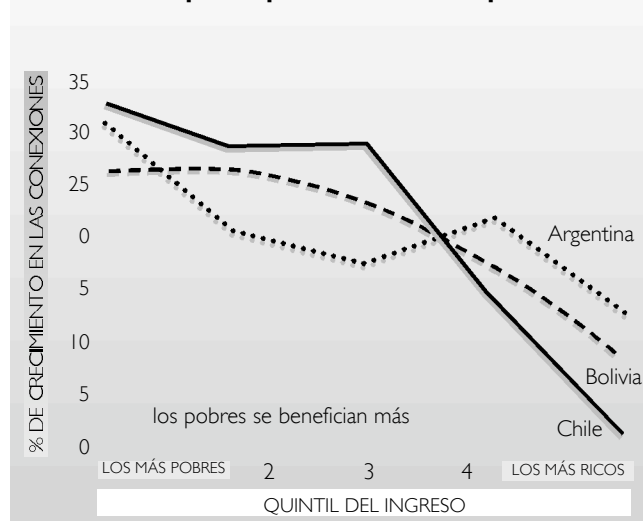
De mercados y servicios básicos a sistemas de mercado

Los países en donde los mercados y los servicios básicos funcionan eficazmente en favor de los pobres, ofrecen un ambiente más propicio para la reducción de pobreza. A primera vista, los mercados y los servicios básicos pueden parecer totalmente diferentes: uno por ser comercial, basado en pagos y ofertado por proveedores privados; y, el otro conformado por organizaciones públicas con roles relevantes. Una observación más cercana muestra, sin embargo, que éstos comparten algunas características (Recuadro 2):

Múltiples actores

En ambos casos, la combinación de diferentes funciones necesarias para un sistema efectivo, requiere de una variedad de actores públicos y privados (tales como empresas privadas, departamentos de gobierno, organizaciones sectoriales y grupos académicos). Los servicios ‘públicos’ nunca son totalmente públicos y los mercados ‘privados’ nunca son totalmente privados.

Gráfico 1
Crecimiento en las conexiones de agua de acuerdo a la participación del sector privado



I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

Multifunción

Los sistemas centralizados convencionales de provisión de servicios, con algunas excepciones, con frecuencia fallan. En realidad, los sistemas son heterogéneos e híbridos y el desafío es lograr que dichos sistemas funcionen mejor. De la misma forma, los mercados (de tierra, trabajo, productos, mercaderías, etc.) suelen no funcionar porque los roles públicos -regulación, información, acceso a la investigación- no se asumen apropiadamente.

Incentivos y capacidades hechos a medida

El cambio exitoso, tanto en los mercados como en los servicios básicos, se basa en desarrollar las capacidades técnicas de diferentes actores y alinear, de mejor manera, sus incentivos y motivaciones. Dichos incentivos bien podrían ser definidos a través del cambio de las reglas formales o las normas informales que normalmente están directamente vinculadas a las vidas de las personas pobres. Es de especial importancia reconocer la centralidad de las relaciones transaccionales en los sistemas exitosos.

El término ‘sistema de mercado’, utilizado a lo largo de este documento, describe estas características compartidas por los mercados y los servicios básicos. El M4P reconoce estos puntos en común y proporciona las bases para un enfoque unificado y coherente, para en primer lugar comprender y luego intervenir para mejorar los sistemas de mercado.

Recuadro 2

Base común de mercados y servicios básicos

Aunque puede parecer que hay muy poco en común entre un mercado, como el de productos alimenticios, y el de un servicio básico, como el agua, un análisis más detallado muestra que estos presentan características similares. En cada uno, para que la actividad ‘central’ (la producción y consumo de alimento y agua) sea exitosa, se requiere que otras funciones (tales como regulación, información, capacitación e investigación) sean desempeñadas por actores diferentes -y éstos requieren contar con la capacidad e incentivos suficientes para hacerlo.

En los mercados de alimentos, el flujo directo de productos suele consistir en una serie de relaciones comerciales entre los actores del sector privado (del agricultor al procesador, al minorista, al consumidor, etc.). Estos se rigen por un conjunto de reglas cada vez más complejo. Algunas son regulaciones nacionales sobre seguridad de alimentos y protección ambiental establecidas y regidas por los gobiernos. Otras son estándares de calidad determinados por organizaciones supranacionales sin fines de lucro con certificación otorgada por proveedores privados. La capacitación y consultoría a compañías también suele ser de dominio del sector privado, pero pueden estar influenciadas por la asesoría e información provenientes de grupos y asociaciones de investigación. Sin embargo, el rol principal de las asociaciones tiende a ser la intermediación con el gobierno y los grupos internacionales.

Un servicio básico como el agua puede involucrar una variedad de acuerdos diferentes. Si la provisión la brinda el sector privado (o una asociación sin fines de lucro), en gran parte se requerirá que grupos públicos realicen una variedad de tareas complementarias, incluyendo la supervisión y la coordinación, la fijación de objetivos, el monitoreo del desempeño, la evaluación y la inspección. La información del consumidor puede ser proporcionada a través de una asociación de la industria, la que también puede establecer estándares de desempeño. Los servicios de apoyo técnico especializado dependerán del sector privado y un grupo de consumidores de agua podría ser necesario para garantizar una mejor rendición de cuentas por parte del proveedor.

El punto aquí no es la recuperación precisa de cada uno, que puede variar de un contexto a otro, sino reconocer que tanto los mercados como los servicios básicos pueden ser observados a través de la misma perspectiva del sistema de mercado y que el M4P es relevante para ambos.

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

1.3 Nuevo pensamiento conceptual sobre sistemas de mercado

Este reciente reconocimiento sobre la posición de los pobres dentro de los sistemas de mercado ha sido complementado por un nuevo análisis sobre la naturaleza y el rol de los mercados. Éste reconoce, en gran parte, las limitaciones del pensamiento económico convencional y la necesidad de comprender mejor cómo se comportan las personas dentro de los sistemas de mercado. Este naciente pensamiento sobre estos sistemas tiene implicaciones para las agencias y gobiernos.^e

En economías convencionales, se entiende a los mercados como mecanismos a través de los cuales los recursos son asignados. Cuando operan bajo condiciones de competencia e información perfectas, los actores racionales del mercado responden a las señales del precio (a éste únicamente) y este intercambio, basado en dinero en efectivo y regulado por el precio, asegura la eficiencia y genera crecimiento.

Evidentemente, con frecuencia las suposiciones que fundamentan esta visión de los mercados no se aplican a la realidad. Los mercados son propensos a un número de imperfecciones (o fallas) bastante conocidas. La información asimétrica -cuando los proveedores tienen mayor conocimiento que los consumidores y viceversa- puede conducir a una demanda insuficiente o excesiva de bienes particulares. Las externalidades (negativas o positivas) existen cuando la producción o el consumo de un bien tiene efectos colaterales que no se reflejan en el precio del mercado. Los bienes públicos, por su parte, se caracterizan por ser no-competitivos y no-excluyentes, y, por lo tanto, no pueden ser ofrecidos por empresas privadas.

Por ende, un problema del pensamiento económico convencional es que el marco principal para el análisis de mercados es una abstracción teórica que tiende a pasar por alto hechos problemáticos y que no suele proporcionar orientación útil a los formuladores de políticas. El análisis abrupto de los problemas puede conducir a emprendimientos así de precipitados.

En la economía, se puede identificar dos tipos adicionales de intercambio, además del idilio teórico del mercado “al contado” (mercado de efectivo). El intercambio de regalos se basa en valores compartidos y reciprocidad, es un intercambio que no se fundamenta en las finanzas, sino en obligaciones mutuas -y esto, obviamente, puede ser de especial importancia para las personas más pobres. Las jerarquías surgen cuando una de las partes tiene relativamente más poder y es capaz de ejercer mayor autoridad y control. Las grandes empresas, por ejemplo, pueden establecer condiciones y manejar el flujo de información hacia los proveedores más pequeños.³¹

Es así que la economía identifica diferentes tipos de intercambio -de mercado, horizontal y jerárquico-, cada uno de los cuales pueden ser relevante para las personas pobres. Pero el problema con esto, a manera de orientación para los encargados de formular políticas, es que la distinción entre las tres categorías es forzada y artificial. En realidad, los tres tipos de intercambio con frecuencia coexisten y los límites entre ellos son difusos y en constante cambio³² (Recuadro 3).

Recuadro 3 Diferentes tipos de intercambio en un sistema de mercado

El mercado de maíz en Bangladesh ha estado creciendo debido al auge de la demanda proveniente de la industria de alimento para aves de corral. El funcionamiento del sistema del mercado de maíz y la distribución de sus beneficios se basa en diferentes tipos de intercambio. Los agricultores venden el maíz a los compradores, ya sea por dinero en efectivo o a través de una promesa de pago. Los mismos agricultores operan cada vez más a través de acuerdos contractuales jerárquicos de agricultura, en los que un agricultor principal (de mayor escala) proporciona los insumos, asesoría y financiamiento a un gran número de agricultores a cambio de toda su producción de maíz, a un precio fijo.

Generalmente, las empresas líderes prefieren mantener relaciones comerciales con las grandes granjas agricultoras, más que con las pequeñas, ya que esto reduce sus costos transaccionales. Si bien es cierto que ello conlleva algunos beneficios laborales, esta preferencia ha generado inquietudes sobre la manera en que los agricultores más pequeños y, aquellos que no tienen tierra, se benefician directamente del maíz. Sin embargo, en la práctica, los beneficios provienen de las relaciones informales patrón-cliente, comunes en el Bangladesh rural. Con frecuencia, de manera informal, los agricultores de mayor escala subcontratan la producción de agricultores más pequeños, utilizando una variedad de mecanismos, en los que el riesgo y los ingresos son compartidos. Dichos acuerdos se hacen al margen (y no son aprobados) por los agricultores líderes. No obstante, son importantes para ayudar a que los pobres participen directamente en el sistema de mercado.

Estas debilidades menoscaban la utilidad del análisis convencional, de proporcionar una plataforma unificada para el análisis y la implementación de acciones. También evidencian la necesidad de un marco más práctico e integral para orientar a agencias y gobiernos. El pensamiento emergente, desde diferentes perspectivas (tales como economías del comportamiento y nuevas economías institucionales³³), ha tratado de ofrecer este marco.

En este contexto, toman vital importancia los conceptos de costos transaccionales y los aspectos institucionales. En un mundo económico perfecto, se supone que no existen costos para el intercambio entre compradores y vendedores. Sin embargo, en el mundo real, los compradores y vendedores con frecuencia carecen de información, de confianza o están físicamente distantes, levantándose barreras para el intercambio, las que posteriormente requieren recursos para ser superadas (éstos son los llamados costos transaccionales). Los mercados más eficientes encuentran formas para manejar estos costos, a través de mecanismos que permiten costear el riesgo, haciendo que la información esté disponible; manteniendo y cumpliendo los estándares; y, protegiendo a los consumidores (éstos son conocidos como instituciones).

^e El documento *Perspectivas del M4P* contiene un análisis más detallado sobre aspectos conceptuales del enfoque.

I. LOS SISTEMAS DE MERCADO SON IMPORTANTES PARA LOS POBRES

Los costos transaccionales son un indicador clave de la eficiencia de un mercado y constituyen, hasta cierto punto, una función del desarrollo institucional. El pago de los costos transaccionales tiende a recaer desproporcionadamente sobre los pobres. Por ejemplo, un banco, que cuenta con el respaldo de las regulaciones y el conocimiento de cómo éstas funcionan, ejecutará una deuda no pagada -hecho sobre el cual el deudor tiene conciencia. Por el contrario, un productor pobre no conoce las regulaciones respectivas y no puede pagar un juicio para recuperar los montos que se le adeudan -hecho sobre el cual su deudor también está consciente.

Los costos transaccionales y el desarrollo institucional se aplican no sólo al intercambio monetario dentro de los mercados comerciales, sino también a otros tipos de intercambio. Por ejemplo, las escuelas tienen mayor propensión a ser eficaces cuando los/as profesores/as se sienten responsables (de manera formal o informal) ante los padres y madres, y los estudiantes. En efecto, el flujo de información entre los/as actores/as en una cadena de valor es más efectivo cuando se fundamenta en la confianza.

El amplio reconocimiento del rol y la naturaleza de los incentivos, en los sistemas de mercado, está intrínsecamente vinculado a los costos transaccionales. En particular, las motivaciones y el comportamiento de las personas no son vistas solamente como una función de los precios, sino que están determinados por una variedad de factores, tanto formales como informales. Por ejemplo, mientras que en Etiopía el arriendo de la tierra es permitido y debería constituirse en oportunidades para la inversión, de manera informal, una percepción generalizada sobre la inseguridad de la tenencia de la tierra disminuye la motivación de los/as agricultores/as para hacerlo.³⁴

Estas tendencias en el pensamiento económico tienen algunas implicaciones para agencias y gobiernos:

- Los diferentes tipos de intercambio -monetario y no monetario- están vinculados entre sí y son sujetos de costos transaccionales y desarrollo institucional. Encajonarlos en divisiones artificiales de análisis no es práctico, ni agrega claridad. Necesitan ser considerados dentro del mismo marco conceptual: los sistemas de mercado.
- El análisis y su interpretación deben reflejar una visión más matizada sobre la manera en que operan los mercados. Concebir al intercambio (oferta y demanda) como la única función en los mercados es simplista e inapropiado, subestimando funciones importantes relacionadas con las reglas (formales o informales) y la información, funciones en las que se encuentran, normalmente, los factores determinantes del desempeño del mercado.
- Ya que las instituciones son creadas por seres humanos, la evolución hacia mercados más eficientes e inclusivos no deben ser dados por hecho. Los sistemas de mercado (y los países) pueden atascarse en las vías del subdesarrollo y la pobreza, reflejando los intereses conferidos a los grupos de poder. Sin embargo, desde una perspectiva más positiva, las

‘reglas del juego’ que determinan el comportamiento, pueden ser comprendidas, influenciadas y modificadas a través de acciones enfocadas y deliberadas. Es esto lo que constituye una oportunidad para las agencias y los gobiernos.

- Se cuestiona la validez de recetas estrictas para las acciones gubernamentales, dictaminadas por análisis imprecisos. Por ejemplo, con frecuencia se denomina de manera equivocada a los servicios como ‘bienes públicos’ (en realidad existen muy pocos bienes públicos) y esta designación es utilizada como una carta blanca para la provisión directa de servicios por parte del Estado, sin considerar otras opciones (como la regulación, investigación e información) que, en efecto, pueden ser más útiles para generar acceso a los servicios (Recuadro 4³⁵).

Recuadro 4 Del análisis a las acciones, en acua-cultura

En acua-cultura, contar con información actualizada es importante para la promoción de nuevas ideas y prácticas, lo cual es comúnmente percibido como un bien público que debería ofrecerse a través de los servicios de extensión del gobierno. Sin embargo, en Bangladesh un análisis más detallado reconoció que:

- Los funcionarios del servicio de extensión tenían pocos incentivos para un buen desempeño y que prevalecía una cultura de trabajo disfuncional.
- Los proveedores privados de insumos (como viveros) tenían una motivación comercial para brindar asesoramiento útil a los agricultores, como medio para mejorar su desempeño y diferenciar sus emprendimientos de los de sus competidores.

La intervención se basó en este análisis y actualmente circula mejor calidad de información a través de actores privados, resultando en mejoras en la productividad.

El M4P se basa en estas recientes tendencias de análisis conceptual para establecer un marco común, que reconoce el intercambio en diferentes formas, la combinación de funciones y actores, y los incentivos y reglas dentro de los sistemas de mercado. Aún más importante es mencionar que el M4P busca trascender el análisis conceptual de los mercados. Cada vez más, como lo demuestra la Sección 2, la evidencia del M4P en la práctica es que brinda un marco útil, no sólo para comprender el mundo, sino para emprender acciones para cambiarlo de manera significativa.^f

^f Para citar erróneamente a Marx, el objetivo del M4P, por lo tanto, no es solamente interpretar el mundo, sino cambiarlo.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

RESUMEN

Los argumentos específicos que conducen a las agencias y a los gobiernos a adoptar el M4P provienen de dos factores:

- El aprendizaje, a partir de una variedad de experiencias de desarrollo, sobre lo que funciona (y lo que no).
- El éxito del M4P en la práctica.

En cuanto al primero se refiere, se ha llegado a conclusiones similares a través de una variedad de experiencias y en diversos ámbitos de desarrollo -desde agricultura y finanzas, hasta agua, saneamiento y salud. Muchos esfuerzos, fundamentados en la intervención directa y la reforma distante, han fracasado, con una cobertura, impacto y sostenibilidad limitados; y, han generado distorsiones, en lugar de desarrollar los mercados.

El aprendizaje de estas experiencias demuestra que las agencias y gobiernos necesitan cimentar sus actividades en la realidad de los sistemas de mercado y enfocarse en provocar un cambio sistémico.

En segundo lugar, existe una creciente evidencia, proveniente de diferentes fuentes, de que el M4P funciona. Programas relevantes, en diferentes contextos y en sistemas de mercado que utilizan la propuesta M4P explícitamente, así como gobiernos y agencias influenciados por sus principios clave, han obtenido cambios significativos.

El cambio se manifiesta en altos niveles de cobertura e impacto -por ejemplo, el número de personas que accede y se beneficia de los nuevos servicios. Más importante aún es el hecho de que las capacidades e incentivos han sido desarrollados, lo que demuestra que el cambio es sostenible y que, por lo tanto, el impacto crecerá aún más en el futuro.

El M4P no es la panacea y aún existen áreas de debate sobre su aplicación. No obstante, analizados en conjunto, estos factores resaltan el valor de del enfoque, en cuanto respecta a abordar los errores de los sistemas de mercado, introducir una visión más positiva (pero realista) de su rol; y, replantear cómo alcanzar su potencial, para todos -y para los pobres en particular.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

2.1 Introducción

El fundamento básico del enfoque M4P, para las agencias y gobiernos, está dado por dos factores. Considerando las tendencias globales -la importancia del sistema de mercado y los respectivos cambios en el pensamiento conceptual-, estos factores están relacionados con experiencias específicas de las organizaciones. El primero hace alusión a la experiencia obtenida en diferentes ámbitos y al aprendizaje en común que emerge de éstos: la necesidad de adoptar un nuevo enfoque que enfatiza en el cambio sistémico. El segundo factor corresponde a los logros de M4P en la práctica y la evidencia de que, como enfoque, puede generar un impacto sustancial y sostenible. Aunque aún existen algunos asuntos relevantes en relación a los pobres y los sistemas de mercado, que aún requieren ser debatidos, estos factores, en su conjunto constituyen los argumentos que dan validez al M4P.

Recuadro 5 Interviniendo impulsivamente en los servicios empresariales

Los peligros de la intervención impulsiva han sido expuestos más detalladamente en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) -servicios no financieros críticos para el desarrollo de negocios. Desde finales de la década de los 90, en adelante, los SDE fueron el centro de un esfuerzo conjunto, casi irreplicable, entre agencias, coordinado a través del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial. El propósito era explorar la experiencia de las agencias de forma transparente, en miras a que la curva de aprendizaje fuese ‘más clara’, de mayor aceptación y más eficaz.

El aprendizaje de este proceso fue que:

- El apoyo directo a los negocios usualmente era infructuoso, generando pocos beneficios.
- El horizonte de sostenibilidad se limitaba a la duración del subsidio externo.
- La tarea principal de las agencias sería facilitar el funcionamiento de los mercados de SDE, en lugar de subsidiar la entrega directa y permanente de servicios.

Los resultados de este proceso han influido en la práctica de manera significativa. Por supuesto, subsisten agencias que continúan interviniendo de manera directa. Sin embargo, por lo menos el desafío es más claro para ellas: de qué manera asegurar que desarrollen, en lugar de distorsionar, los incentivos y el proceso de cambio y desarrollo a más largo plazo.

2.2 La amplia experiencia en desarrollo

La experiencia directa de agencias de desarrollo y de gobiernos, cuyas políticas y recursos tienen impacto en el desarrollo de los sistemas de mercado y de los pobres es, comúnmente, el más poderoso motor del cambio. ¿Cuál ha sido su experiencia y qué se puede aprender de ella, que constituya una guía para orientar acciones futuras?

Una de las características distintivas del M4P es que se origina en una amplia variedad de ámbitos de desarrollo, en los que existe la interacción de personas pobres con los sistemas de mercado. Estos incluyen la agricultura, finanzas, desarrollo del sector privado, agua y salud. Convencionalmente, cada uno de estos sectores opera de forma independiente: con actividades, conocimiento y modelos de práctica específicos -y con poco intercambio de aprendizajes entre ellos. No obstante y, a pesar de sus diferencias, la experiencia obtenida en cada uno de ellos y los procesos de aprendizaje paralelos por los que han atravesado, han llegado a conclusiones sorprendentemente similares. El M4P se nutre de la experiencia común de estos ámbitos. Generalizando (y simplificando), esto puede ser esquematizado como un continuo que presenta dos perspectivas contrastantes, en cada uno de los extremos: intervención impulsiva y reforma remota.³⁶

Intervención impulsiva

Esta primera corriente en la práctica de desarrollo se ha fundamentado en intervenir directamente para ‘lograr que las cosas se hagan’. La esencia del enfoque es que, si el sistema de mercado no está desempeñándose correctamente, ‘nosotros’ (agencias y gobiernos) debemos reemplazarlo y proporcionar financiamiento, asesoría, materiales, servicios... lo que sea necesario, de manera directa. Debemos hacerlo nosotros mismos, para lograr los resultados.

Los intervencionistas se caracterizan por su cultura empresarial de “manos a la obra” -impacientes con la pasividad que perciben en los otros- consideran su enfoque como práctico, como una forma concreta para generar ‘logros’ rápidos. Para los gobiernos, el impulso intervencionista resulta en la provisión directa de servicios por parte del Estado. Para las agencias, la intervención puede significar una provisión directa o, más comúnmente, a través del trabajo con socios (tales como el gobierno u organizaciones sin fines de lucro) para el suministro de servicios subsidiados.

Habiendo transcurrido mucho tiempo y, con algunas excepciones, ahora está claro que esta experiencia no ha sido completamente positiva. Importantes análisis en diferentes ámbitos (Recuadro 5) muestran que los resultados de estas intervenciones han estado caracterizados por³⁷:

- Cobertura limitada – comúnmente con una pequeña proporción de usuarios potenciales efectivamente atendidos.
- Impacto limitado – únicamente con signos parciales de cambio positivo y poca evidencia de que el apoyo directo estimuló un mayor desarrollo.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

- Sostenibilidad limitada – con todo el sistema requiriendo continuas inyecciones de recursos externos.
- Eficiencia limitada – con costos relativamente altos requeridos para la provisión de servicios.

¿Por qué ha sucedido esto? En general, dos problemas han afectado la experiencia de los intervencionistas. En primer lugar, no se han cuestionado suficientemente sobre los roles de los actores clave, dadas sus competencias e incentivos. Generalmente, los actores han persistido en desempeñar únicamente un rol de provisión directa, olvidando el sistema más amplio del que son parte. En efecto, en lugar de considerar qué rol podrían desempeñar de mejor forma y “pasar de una óptica de mercado a una de Estado, trabajando desde las realidades existentes”³⁸ los gobiernos se han enfocado en lo convencional (y frecuentemente ineficaz), por ejemplo, en ámbitos tales como la extensión agrícola, la capacitación laboral y la salud.

En segundo lugar, especialmente en el ámbito económico, se ha fracasado en ubicar a los negocios en el contexto del mercado. La estrategia de los intervencionistas ha sido el preguntarse “¿qué problemas tienen los negocios y cómo puedo resolverlos?”, en lugar de cuestionarse sobre aspectos sistémicos más importantes: “¿por qué el entorno de mercado no está proporcionando las soluciones para los problemas?”; y, “¿cómo puedo abordar las limitaciones que le impiden hacerlo, de manera eficaz?”. Mejorar el funcionamiento de los sistemas de mercado y afrontar las causas directas que determinan el comportamiento de los negocios no han sido tratados como asuntos prioritarios. Lógicamente, si no se formula las preguntas correctas, es poco probable que surjan los enfoques apropiados. Las conclusiones a las que se llegó en un estudio reciente de los programas de desarrollo del sector privado de la Comisión Europea (CE) (1994-2003) pueden ser aplicadas a muchas agencias³⁹:

“Los programas de la CE comúnmente se enfocaron en la provisión directa de servicios de impacto inmediato, en lugar de abordar las limitaciones que impiden el funcionamiento correcto del mercado. [Como resultado] las actividades de desarrollo del sector privado no están diseñadas para mejorar la competitividad del sector de una manera sostenible”.

Reforma remota

Los enfoques predominantes del mundo de desarrollo han cambiado en los últimos años.⁴⁰ A nivel macro, los principios clave del enfoque ‘market-friendly’ son claros: disciplina fiscal, bajos impuestos marginales y una mayor base imponible; apertura al comercio y la inversión; y, reforma microeconómica liberalizadora. En la economía, lograr que los precios sean determinados correctamente, continúa siendo un aspecto crítico para propiciar un entorno adecuado que conduzca al desarrollo integral -y ésta es la prioridad principal de los gobiernos. Actualmente, sin embargo, existe el reconocimiento de la complejidad de los procesos de crecimiento y la necesidad de adaptar los enfoques (hasta cierto nivel) a contextos diferentes.

Como un cuestionamiento a este análisis, está el reconocimiento de los diversos resultados de enfoques previos, rígidos e impuestos -efectivamente, algunos países lograron un fuerte crecimiento, mientras que otros (especialmente en África), evidentemente no lo consiguieron. Existe una amplia aceptación de la necesidad de trascender el anterior mantra político “esta - bilizar, privatizar y liberalizar”.⁴¹

Sin embargo, a pesar de que se están desvaneciendo los ejemplos más obvios de la lejana e inapropiada reforma, aún existen muchas instancias con ‘soluciones’ inadecuadas que están siendo implementadas en los distintos contextos. Por ejemplo, el fracaso en establecer intercambios efectivos de valores en África, al menos en parte, parece ser atribuible al notorio énfasis dado a sistemas regulatorios burocráticos y regímenes judiciales complejos, incongruentes con las necesidades y capacidades locales. La actual importancia dada al mejoramiento del clima de inversión corre el riesgo de pasar por alto “las numerosas políticas industriales específicas y los asuntos relativos a las regulaciones y su cumplimiento que, en conjunto, han mostrado ser las más relevantes restricciones para el crecimiento”.⁴¹

¿Por qué ha ocurrido esto? Dos debilidades críticas han menoscabado los esfuerzos de los reformadores. En primer lugar, no se ha logrado reconocer la importancia de las reglas informales y la complejidad de los procesos de cambio institucional. Lograr cambios en leyes y regulaciones -‘reglas del juego’ formales- es muy poco útil si las prácticas para que éstas se cumplan no son modificadas en la misma medida. Los procesos de cambio deben ser llevados a cabo por personas clave dentro de los países y deben fundamentarse en una comprensión de la economía política -considerando especialmente los incentivos de los diferentes actores. El cambio, rara vez, puede generarse desde el exterior.

En segundo lugar, no se ha reconocido que un entorno promotor del crecimiento consiste en mucho más que regulaciones correctas. También incluye, por ejemplo, información, servicios adecuados y ciertos niveles de destrezas y conocimiento -elementos de un sistema que son tan importantes como las regulaciones. Otras perspectivas, más prácticas e integrales, apoyan este punto de vista:

- Michael Porter, en su ‘diamante’ de factores, enfatiza en la importancia de los servicios de apoyo, infraestructura e información, que contribuyen a la competitividad en el entorno económico.⁴²
- En el marco de referencia ‘diagnóstico del crecimiento’⁴³, Rodrik et al; trata las ‘limitaciones vinculantes’ en las economías, basándose en el análisis de causas y efectos, a través del árbol de decisión.

³⁹ Como se observó en las declaraciones de la reunión del 2004 de economistas líderes -el Consenso de Barcelona.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

En este sentido, el cambio exitoso en los sistemas de mercado puede requerir tanto una reforma regulatoria inspirada en ejemplos de otras experiencias, así como una intervención activa. Tanto los “reformadores remotos” como los “intervencionistas impulsivos” -ambos (ligeras) caricaturas en los extremos del espectro^{h44}- representan experiencias reales. Comparten un problema en común -no fundamentar lo que hacen en la realidad del mercado, en la manera en que funcionan los sistemas de mercado y en una visión clara de cómo pueden funcionar mejor. No obstante, también están unidos por una convicción común: que las lecciones de estas experiencias pueden ser aprendidas y que este aprendizaje es cada vez más evidente en los diferentes ámbitos de desarrollo. Por ejemplo:

- Servicios de desarrollo empresarial: “Los objetivos relacionados con la cobertura y la sostenibilidad sólo pueden ser logrados en mercados bien desarrollados para servicios empresariales” (Comité Internacional de Donantes, Libro Azul).
- Servicios financieros: “Para alcanzar la totalidad de su potencial, las micro-finanzas deben convertirse en una parte completamente integrada al sistema financiero principal de un país en desarrollo” (CGAP⁴⁵).
- Salud: “Las razones sistémicas más importantes para el funcionamiento sub-óptimo de los sistemas de salud son ... compromiso desarticulado del sector privado en la provisión de servicios de salud” (Spinaci et al⁴⁶).
- Tierra: “Necesitamos alejarnos del pensamiento basado en proyectos hacia enfoques sistémicos que conducen hacia una implementación a nivel nacional” (Angustinus y Deininger⁴⁷).
- Medios de vida rurales: “Se necesita un enfoque más creativo, arraigado en una profunda comprensión... del desarrollo institucional, en el marco del crecimiento económico, considerando al desarrollo del mercado como una parte de ese desarrollo institucional” (Dorward et al).
- Agricultura: “La condición esencial es comprometerse en formas que no generen distorsión, orientadas al mercado y capaces de generar beneficios efectivos para los pobres” (Joffe y Jones⁴⁸).

M4P es el producto de este complejo aprendizaje.

2.3 M4P en la práctica

El argumento concluyente en soporte del M4P es la evidencia tangible de su aplicación en contextos diferentes. Un creciente número de experiencias da testimonio sobre la utilidad del M4P. En términos de los desafíos clave de crecimiento y acceso, tareas centrales para agencias de desarrollo y los gobiernos, el enfoque M4P es considerado, cada vez más, como un medio para lograr un cambio sostenible y de gran escala. En síntesis, M4P funciona.

Los ejemplos más evidentes de que M4P funciona, por supuesto, corresponden a situaciones en que los gobiernos -sin el uso consciente de la etiqueta M4P y, en gran medida, sin contar con su promoción por parte de agencias de desarrollo- han desarrollado sistemas de mercado de manera exitosa. Por ejemplo, si bien el avance global de la telefonía móvil en ocasiones sólo es observado como un resultado de la innovación tecnológica, la posibilidad para el desarrollo efectivo de los proveedores de teléfonos móviles ha sido generada por una sustancial innovación estratégica en el rol de los gobiernos. En efecto, en lugar de procurar ser proveedores de servicios (como convencionalmente lo son con las líneas fijas), han asumido un rol de otorgación de permisos y regulación. Al hacerlo, ha creado el incentivo competitivo y la posibilidad, para los proveedores, de llegar a grupos de bajos ingresos y consumidores en áreas alejadas, así como de desarrollar nuevos servicios. Nada de esto hubiese ocurrido sin un realineamiento significativo de los roles en el sistema de mercado.

Además de este tipo de cambio exitoso promovido por los gobiernos, existen otros ejemplos más específicos en los que las agencias, actuando con socios y siguiendo conscientemente la propuesta M4P, han estimulado cambios notorios. Los tres casos presentados (Tabla I) del enfoque M4P puesto en práctica, han sido seleccionados sobre la base de su desempeño, al haber sido sujetos de revisión externa y puesto que representan una diversidad de contextos y sistemas de mercado -servicios financieros en Sudáfrica, medios de comunicación masivos (radio) en Uganda y cultivo de vegetales en Bangladesh.

^h Existe un paralelismo con la categorización modernista-activista utilizada en el sector de servicios financieros.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

Tabla I
Ilustrando el M4P en la práctica

FinMark, Trust, Sudáfrica	FIT-SEMA, Uganda	Katalyst*, Bangladesh
<p><i>Contexto:</i> el bajo nivel de cobertura de los servicios financieros (inicialmente 38%) para grupos de bajos ingresos, los excluye de la economía general y restringe su contribución al crecimiento.</p>	<p><i>Contexto:</i> la baja calidad de la programación radial, en cuanto respecta a información empresarial, restringe el flujo de información en la economía y limita la rendición de cuentas.</p>	<p><i>Contexto:</i> la baja productividad proveniente de prácticas y usos incorrectos de los insumos limita el ingreso potencial, el empleo y los efectos en la nutrición, provenientes del cultivo de vegetales.</p>
<p><i>Meta:</i> hacer que los mercados de servicios financieros funcionen de manera más efectiva para los pobres.</p>	<p><i>Meta:</i> mejorar la calidad y relevancia de la programación empresarial de la radio, de manera sostenible.</p>	<p><i>Meta:</i> mejorar la productividad del cultivo de vegetales, de manera sostenible.</p>
<p><i>Desafío:</i> comprender y enfrentar algunas limitaciones sistémicas, dentro de un contexto politizado y dividido.</p>	<p><i>Desafío:</i> cambiar el modelo de negocio vigente de la radio.</p>	<p><i>Desafío:</i> incorporar la información y asesoría, como servicios integrados en la cadena de valor.</p>
<p><i>Actividades principales:</i> construir una visión compartida del futuro de la industria, apoyando la innovación del servicio; desarrollando servicios de información; mejorando los procesos regulatorios; y, estimulando la educación del consumidor.</p>	<p><i>Actividades principales:</i> trabajar con un pequeño número de estaciones de radio para mejorar la innovación y calidad de los programas; mostrar el modelo para vincular a otros actores; fortalecer otras funciones del mercado (encuestas al público, periodismo, etc.).</p>	<p><i>Actividades principales:</i> brindar apoyo a los proveedores de insumos para desarrollar un programa de capacitación para los minoristas y, así, fortalecer sus incentivos y capacidades, de forma que brinden una mejor asesoría a los agricultores.</p>
<p><i>Logros:</i> contribución a un incremento de 7.1 millones de personas que cuenten con servicios financieros; nuevos servicios de información; roles públicos más fuertes; mejor entorno de innovación.</p>	<p><i>Logros:</i> 25 estaciones que ofrecen 50 nuevos programas y que llegan a 7 millones más de radioescuchas.</p>	<p><i>Logros:</i> nuevo modelo de negocio en la cadena de distribución, atendiendo y mejorando el desempeño de 1 millón de agricultores.</p>

* Katalyst trabaja en más de 20 diferentes sectores a nivel regional; el de vegetales es uno de ellos.

En cada uno de los casos, estos proyectos han tratado de seguir un enfoque diferente a la 'práctica convencional'. Por ejemplo:

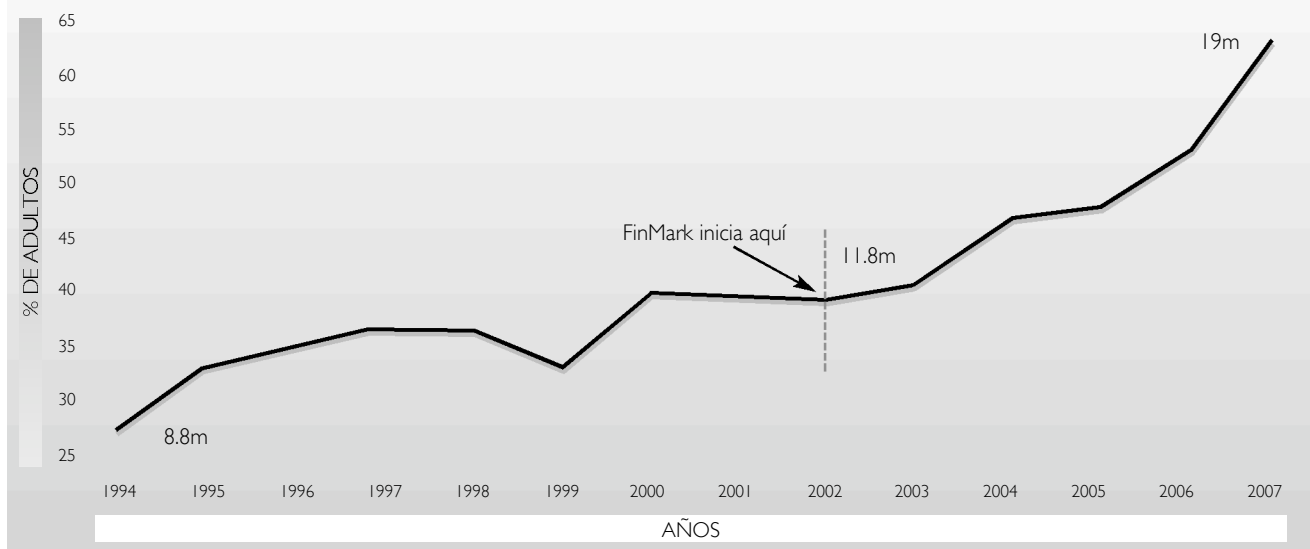
- FinMark⁴⁹, Trust, en lugar de crear un 'proveedor para los pobres' o cambiar las regulaciones de forma individual, trabajó para afrontar las causas subyacentes del bajo acceso -información, innovación, relaciones entre los actores y procesos de regulación.
- FIT-SEMA⁵⁰ (Medios de Comunicación para la Pequeña Empresa en África), en lugar de comprar tiempo-aire de estaciones de radio para transmitir información comercial específica, creó capacidad e incentivos en las estaciones de radio y en otros actores, para mejorar la programación.
- Katalyst⁵¹, en lugar de pagar por servicios de capacitación directa para los agricultores, inicialmente trabajó con una (y luego con varias) empresas proveedoras de insumos para desarrollar su capacidad de ofrecer capacitación a los minoristas, de forma que ellos, a su vez, puedan cambiar sus ofertas de negocios para los agricultores (proporcionar mejor información y asesoría).

Cada proyecto ha sido ejecutado durante algunos años y, actualmente, varios logros relevantes pueden ser identificados. En relación con el **alcance**, en cada uno de los casos, se ha logrado una escala considerable:

- En Sudáfrica, el número de personas que tiene cuentas bancarias (Gráfico 2) ha crecido de 11,8 millones (38% de la población) a 19,0 millones (60%), durante un período de seis años. FinMark ha sido una de varias iniciativas, pero su contribución ha sido crítica.
- En Uganda, no existían programas empresariales relevantes en 1999, pero actualmente más de 25 estaciones de radio atienden a más de 7 millones de radioescuchas, con más de 50 programas diferentes relacionados con negocios.
- En Bangladesh, el trabajo del Katalyst, en el sector de los vegetales, por un período mayor a tres años, ha alcanzado a casi 3.000 minoristas que atienden una clientela de aproximadamente un millón de agricultores.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

Gráfico 2
Uso de nuevas cuentas bancarias, 1994-2007 (porcentaje de población adulta)



En cada uno de los casos, relativamente un gran número de personas ha obtenido acceso a nuevos servicios -¿pero qué se conoce de los **beneficios finales** que se han acumulado a través de los procesos? En el caso de los servicios bancarios basados en comisiones, lógicamente existe una diferencia entre el acceso, el uso y el beneficio proveniente de los servicios. Sin embargo, puede asumirse que las personas adquieren los servicios bancarios porque éstos ofrecen valor y entonces, en conjunto, el aumento de la cobertura puede ser equiparado a la satisfacción del consumidor. Para la radio en Uganda, la evidencia del caso de estudio muestra los vínculos directos existentes entre el aumento en los ingresos, la calidad de los medios de vida de miles de productores pobres y la representación e incidencia política canalizada a través de la radio, lo que ha dado como resultado que las reglas se cumplan, que se promulguen ordenanzas públicas y que la corrupción sea expuesta.

Finalmente, los casos de estudio en Bangladesh muestran que superar esta barrera de información generalmente ha dado como resultado un incremento en la productividad (de 20-30% en la producción de vegetales) ayudando, de este modo, a mejorar la competitividad del país, en comparación con territorios vecinos. El resultado de las encuestas indica que la productividad del total de factores, en el caso de los agricultores que son clientes de minoristas capacitados es, en promedio, 25% mayor que aquellos, que son clientes de otros minoristas.

Para que una mayor escala e impacto final sean realmente significativos, éstos requieren ser más que logros transitorios: deben ser duraderos. En relación a la **sostenibilidad**, un conjunto de cambios que han sido promovidos muestran que, no sólo que son beneficios que probablemente continuarán, sino que la capacidad e incentivos han sido desarrollados de tal manera que se prevé que crecerán mayormente a futuro.

- Nuevos servicios comerciales – en FinMark, un nuevo servicio de información asociado (FinScope) ha sido desarrollado y opera sobre una base comercial en Sudáfrica. Nuevos servicios de apoyo también han sido creados en Uganda -tales como capacitación periódica radial- para permitir un mejoramiento continuo de la calidad.
- Nuevos roles públicos – en el mercado de servicios financieros en Sudáfrica, los procesos de reforma regulatoria, así como las funciones públicas, tal como la capacitación del consumidor en finanzas, han sido revigorizados.
- Nuevos modelos de negocios – principalmente en Katalyst y FIT-SEMA, los actores de mercado reconocen el valor que tienen los diferentes modelos de negocios. Las estaciones de radio tienen un incentivo para brindar una mejor programación enfocada en negocios, ya que esto atrae a nuevos radioescuchas y, a cambio, obtienen un mayor patrocinio comercial. Los proveedores de insumos y minoristas en Bangladesh han incrementado las ganancias debido a un mayor número de propuestas de negocios que cuentan con abundante información. Tienen un incentivo para continuar su expansión y ampliar el ámbito de su trabajo y, sus competidores, una motivación para emular sus logros.
- Nuevas relaciones -inherentes a estos cambios, existe un mayor número de relaciones de beneficio mutuo entre los actores de mercado, por ejemplo, entre las estaciones de radio y las organizaciones de capacitación, así como entre proveedores de insumos, minoristas y agricultores.

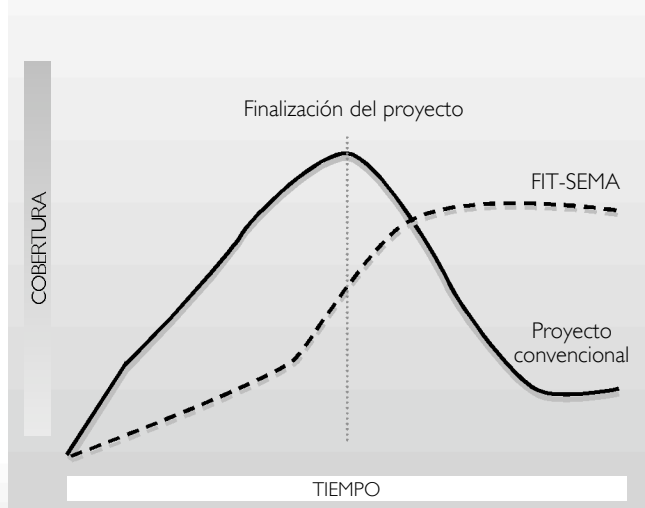
2. ¿POR QUÉ EL M4P?

¿Cómo se comparan estos logros con los de otras intervenciones que han buscado una ruta de provisión de servicios más directa? No siempre es posible realizar comparaciones en paralelo y puede ser un error concentrarse en indicadores primarios. No obstante, los datos sugieren que la escala de cobertura e impacto, evidente en estos ejemplos, es mucho más alta que la observada normalmente. Tampoco se ha logrado este mejor desempeño simplemente por mayores aportes externos (por ejemplo a expensas de la **eficiencia**). Una vez más, si bien no se cuenta con comparaciones detalladas, es claro que el enfoque M4P no es más oneroso (y, en general, más bien menos costoso) que optar por proyectos más convencionales. Por ejemplo, el trabajo de Katalyst en vegetales costó alrededor de \$120.000, con una duración de tres a cuatro años. El presupuesto total de FIT-SEMA, por un período de siete años, fue de alrededor de \$1.5 millones.

No obstante, la característica más significativa del cambio, evidenciado a través de estos ejemplos, es que ha sido ‘sistémico’ -ha afrontado las causas subyacentes del ‘sub-desempeño’ del sistema como un todo y, de las personas pobres, al interior de éste. El trabajo de FIT-SEMA en Uganda ofrece la posibilidad de una comparación relevante con otros proyectos que, con objetivos similares (mejora en la información para pequeños negocios), se enfocaron en comprar directamente tiempo-aire de las estaciones de radio. A pesar de que inicialmente se logró una gran cobertura, estos proyectos no lograron generar un cambio duradero en el mercado de la radio. En efecto, ningún programa de radio financiado por donantes en Uganda ha tenido una permanencia por más tiempo que la duración de su financiamiento inicial (Gráfico 3).

Estos ejemplos demuestran que, en contextos diferentes y en sistemas de mercado diversos, M4P funciona, ofreciendo un mayor y más duradero cambio, que otros enfoques convencionales. No se trata, no obstante, de que M4P sea considerado como una marca purista, celosamente guardada. En efecto, en muchas otras situaciones, las dimensiones clave de M4P han sido incorporadas⁵³ con resultados muy positivos. Por ejemplo, en Somalia -en un ambiente de conflicto y en medio del casi colapso del gobierno central- una exitosa colaboración entre las municipalidades y el sector privado local, en torno a los servicios de agua, condujeron a un incremento ocho veces mayor en las conexiones, a una mejora de la salud en la comunidad y a mayores ingresos para la municipalidad. Mientras que en el vecino país de Kenia, un proyecto enfocado en las cadenas de valor del aguacate y el maracuyá, ha logrado introducir y desarrollar, exitosamente, servicios comerciales basados en comisiones -riego, plantación, poda- para pequeños grupos de agricultores, contribuyendo a un incremento cinco veces mayor en las exportaciones, durante un período de cinco años⁵³.

Gráfico 3
Comparación esquematizada de la cobertura de FIT-SEMA versus un proyecto convencional



⁵³ Sin ninguna mención específica a M4P.

2. ¿POR QUÉ EL M4P?

2.4 Precauciones y advertencias

Si bien es evidente que existen fundamentadas razones a favor del enfoque M4P, sería un error tomarlo como una panacea doctrinaria. Existen numerosas áreas de legítimo debate sobre varios asuntos y, al considerar los sistemas de mercado y los pobres, para algunos aspectos se requiere más que una simple distinción entre ‘lo bueno y lo malo’.

¿Es siempre bueno para los pobres el reemplazo de los mecanismos informales de intercambio por servicios comerciales?

Las personas pobres han desarrollado acuerdos, especialmente relacionados a las finanzas, a través de los cuales los recursos son asignados y la información y conocimientos son compartidos. Estos acuerdos son establecidos dentro de redes y relaciones sociales que algunas veces pueden ser discriminatorias en contra de los más pobres y perpetúan su ‘humilde’ condición. Pero es demasiado optimista suponer que su inclusión en los servicios comerciales les otorgará el mismo estatus que otros actores del mercado, como clientes o productores, detentan.

¿‘Ganan’ los pobres al generarse un cambio en el mercado?

El cambio es una característica recurrente de los sistemas de mercado y los procesos de cambio suelen ser complejos. Los mercados son competitivos, con empresas e individuos yuxtapuestos entre sí. En este contexto, los pobres no son un grupo homogéneo: pueden también tener intereses opuestos, como por ejemplo, entre productores y consumidores. El hecho de ‘detener’ el cambio no es una opción realista, pero tampoco es sencillo el determinar dónde y cómo son atendidos, de mejor manera, los intereses de las personas pobres, en su conjunto.

¿Cuál debería ser el rol del gobierno?

En la determinación de un apropiado rol para el gobierno, la experiencia institucional puede brindar evidencia contradictoria. Los servicios de salud controlados por el gobierno son excelentes en Cuba, pero disfuncionales en muchos países de bajos ingresos. Los bancos de propiedad del gobierno con frecuencia tienen un alto número de personas pobres como titulares de cuentas bancarias, pero ¿brindar acceso es suficiente para ofrecer servicios útiles?

¿Es el M4P consistente con las responsabilidades basadas en los derechos?

Los defensores del desarrollo fundamentado en los derechos sostienen que éstos generan un clima moral y legal para forzar el cambio. Los críticos los consideran como promesas vacías que caen en descrédito, ya que no logran determinar cómo serán cumplidas las responsabilidades. Se asume que el gobierno realizará la provisión de servicios directamente: pero si no puede o no quiere -y éste con frecuencia es el caso- ¿podría un rol diferente del gobierno ser considerado en un contexto de derechos?

¿En qué punto convergen el desarrollo del mercado con la protección social?

La protección social, por definición, no es igual que el desarrollo (trata los síntomas, no las causas), pero en la práctica esta distinción es, con frecuencia, difusa. Evidentemente, muchas de las personas más pobres, en circunstancias difíciles necesitan asistencia social, pero existen reconocidos riesgos de que una sobre-dependencia en la asistencia social sea perjudicial para los incentivos y la autonomía, los mismos que son necesarios para un desarrollo de más largo plazo.

Estos puntos evidencian la necesidad de adaptar las acciones al contexto local y planificar detenidamente, en cada circunstancia, cómo los sistemas de mercado afectan a las personas pobres. Sin embargo, esto no perjudica la validez y el valor del enfoque, al afrontar los errores de los sistemas de mercado, introduciendo una visión más positiva (pero realista) de su rol y delineando la manera de alcanzar su potencial para todas las personas y, en particular, para los pobres.

3. ¿QUÉ ES M4P?

RESUMEN

El M4P es un enfoque cuyo objetivo es desarrollar sistemas de mercado de tal manera que funcionen más eficaz y sosteniblemente, generando beneficios para las personas pobres, desarrollando sus capacidades y brindándoles la oportunidad de mejorar sus vidas. El enfoque puede ser aplicado por agencias de desarrollo y gobiernos que trabajan tanto en el ámbito económico, como social. Es un enfoque que se caracteriza por algunos aspectos importantes.

M4P es un enfoque de desarrollo que proporciona orientación no sólo para la comprensión de los pobres como parte de los sistemas de mercado (análisis), sino también sobre cómo llevar a cabo un cambio efectivo (acción). El análisis debe identificar las restricciones subyacentes que afectan a los sistemas de mercado y concentrarse en afrontarlas.

Su énfasis es desarrollar sistemas de mercado, analizando las diferentes funciones y actores del mercado, públicos y privados, formales e informales. Este carácter sistémico de M4P define muchas de sus características más importantes.

Al afrontar las causas subyacentes del ineficiente desempeño del mercado (en lugar de los síntomas), M4P busca desencadenar un cambio de gran escala. Las intervenciones, en sí mismas, pueden ser pequeñas, pero deben procurar equilibrar continuamente las acciones de los actores clave del mercado, con el objetivo de llevar a cabo un cambio sistémico extensivo y bien arraigado.

El principal interés de M4P es la sostenibilidad. Esto significa considerar no sólo el alineamiento existente de las funciones y actores clave del mercado, sino de qué manera pueden funcionar con mayor eficacia en el futuro, basándose en los incentivos y capacidades de los actores (gobierno, sector privado, asociaciones, etc.), para desempeñar diferentes roles.

M4P requiere que las agencias y los gobiernos desempeñen un rol de facilitación. Como actores externos, deberán involucrar a otros en el sistema de mercado (aunque en sí mismos no forman parte de éste). El rol de facilitadores es intrínsecamente temporal para los gobiernos, excepto cuando desempeñan roles de más largo plazo dentro del sistema de mercado, así como para las agencias.

Finalmente, como un marco estratégico, M4P no necesariamente reemplaza a otras metodologías y herramientas específicas, pero brinda un marco transparente y multidisciplinario dentro del cual éstas pueden ser utilizadas y adaptadas, para enfrentar sus limitaciones y así mejorar su eficacia.

3. ¿QUÉ ES M4P?

3.1 Introducción

M4P es un enfoque para desarrollar sistemas de mercado que beneficie a las personas en situación de pobreza, fortaleciendo sus capacidades y brindándoles oportunidades para mejorar sus vidas. Basándose en una comprensión pormenorizada de los sistemas de mercado y en una clara visión del futuro, M4P permite a las agencias hacer frente a las restricciones sistémicas identificadas y llevar a cabo un cambio de gran escala y sostenible.

Sin embargo, más allá de esta definición bastante general, existe un menor consenso sobre lo que es el M4P -cuáles son sus características distintivas- o cuáles pueden ser sus pretensiones. A partir de la experiencia de M4P en estos últimos años, es evidente que contar con esta claridad es importante. Por un lado, M4P es un enfoque global, con el potencial de ser aplicable a una variedad de ámbitos de desarrollo socio-económico. No es una herramienta específica ni prescriptiva. Por otro lado, el término ‘lograr que los mercados funcionen para los pobres’ da cabida a una interpretación errónea de que, en términos generales, todo puede ser categorizado como M4P. Esto debido a que muchas actividades de desarrollo dirigidas a la reducción de la pobreza con frecuencia involucran alguna relación con los mercados.

Esta tendencia a asumir que la amplitud del enfoque y sus posibilidades de aplicación equivalen a decir que, para intervenciones de M4P, ‘todo vale’, puede resultar problemático. El M4P está constituido por rigurosos procesos de evaluación para guiar la acción. Si bien el enfoque evolucionará, las actividades que son inconsistentes con sus principios, lógicamente, no son M4P. Por lo tanto, para evitar interpretaciones erróneas y no generar confusión, es importante tener claro lo que es el M4P.

Esta sección presenta las características específicas e interrelacionadas del M4P, relativas a su naturaleza (un enfoque global que combina el análisis y la acción), sus áreas clave (sistemas de mercado, escala, sostenibilidad) y sus implicaciones para las agencias y los gobiernos (el rol de facilitación).

3.2 M4P como un enfoque

M4P es un enfoque que analiza a los pobres en el marco de los sistemas de mercado y proporciona orientación sobre cómo actuar para llevar a cabo un cambio positivo. Es la combinación de ambos elementos -marcos para análisis y para acción-, lo que hace a M4P más que una interesante herramienta analítica (existen muchas de éstas) y más que un conjunto de útiles consejos operacionales (también existen muchos de éstos). Su propósito es proporcionar coherencia y consistencia en la manera en que tenemos de entender el mundo y, bajo esta consideración, en cómo intervenimos para llevar a cabo el cambio.

Está dirigido principalmente a aquellos que persiguen el objetivo público de reducción de pobreza -agencias de desarrollo y gobiernos, sobre todo- y a todos quienes pueden contribuir a través de sistemas de mercado que funcionen de manera más efectiva e inclusiva. Si bien puede ser de interés de empresas privadas, su público meta es aquellos que están tratando de dar forma al sistema de mercado antes que a quienes participan en éste.

M4P es un enfoque para promover el cambio sistémico -el cambio que va más allá de los actores individuales y que es relevante para todo el entorno, con efectos en muchos. Muchas de las características específicas del enfoque que se mencionan a continuación, se preocupan por esclarecer el significado del concepto ‘sistémico’.

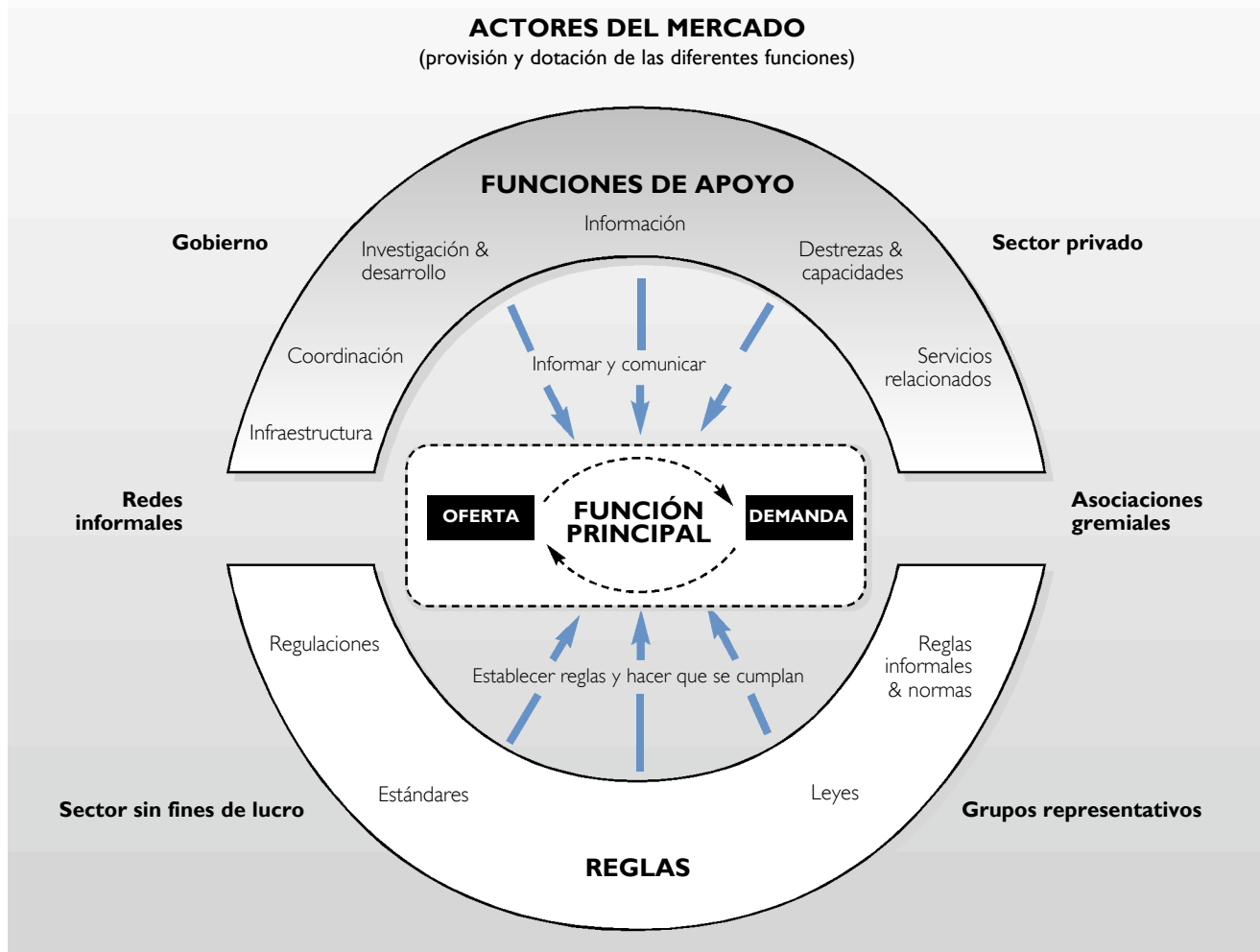
3.3 Un énfasis en los sistemas de mercado

La razón para que M4P se focalice en los sistemas de mercado es clara. Al generar un cambio en los sistemas de mercado en los que las personas viven y trabajan, es posible lograr un cambio sustancial y duradero, que puede ejercer un impacto en muchas personas, de manera sostenible, en lugar de llegar a pocos y de forma temporal. El aprendizaje de experiencias pasadas, evidentemente, ha llevado a la comunidad de desarrollo a poner énfasis en el cambio sistémico.

Lo que es menos claro es ¿qué se quiere decir con el término ‘sistema de mercado’? La composición y estructura de los sistemas de mercado específicos varía enormemente de un contexto a otro. El sistema de mercado para las finanzas de pequeños negocios en un país de ingresos medios, obviamente será y se percibirá de manera muy diferente al mercado de servicios de agua y saneamiento, en un barrio marginal urbano. Los mercados de tierra, de trabajo, de materia prima, de capital, de bienes y de servicios son todos diferentes, pero comparten los mismos elementos clave. En la práctica, todos los sistemas de mercado pueden ser observados bajo la misma óptica. Efectivamente, consisten en conjuntos diferentes de funciones y actores (Gráfico 4).

3. ¿QUÉ ES M4P?

Gráfico 4
Versión esquematizada del sistema de mercado



La función principal, en cualquier sistema de mercado, es ofrecer un espacio para las transacciones de un bien o servicio. Sin embargo, la naturaleza y eficiencia de esta función está dada por reglas formales e informales y por una variedad de funciones de apoyo. De esta forma se determina el comportamiento y las prácticas; se configuran las relaciones; y, se brinda información, conocimiento e incentivos. En este entorno, pueden interactuar una diversidad de actores públicos y privados, formales e informales. A estas transacciones multifunción, con múltiples actores, el M4P denomina como sistema de mercado.

Funciones Principales

Este es el conjunto principal de intercambios entre proveedores (oferta) y consumidores (demanda) de bienes y servicios, en el centro de cualquier mercado. El intercambio se da, convencionalmente, a través de dinero, pero puede realizarse a través de compromisos no financieros (por ejemplo, en servicios proporcionados por el gobierno) o a través de acuerdos recíprocos informales (en redes sociales o empresariales). En la mayoría de sistemas de mercado, el sector privado puede ser visto como el principal proveedor.

En numerosos sistemas de mercado, existen tres primordiales conjuntos de funciones -**principales, de regulación y de apoyo**.

3. ¿QUÉ ES M4P?

Funciones de Regulación

Estas actúan para dar una estructura a los resultados del mercado y rigen la participación y el comportamiento dentro de los mismos. Incluyen reglas informales o normas, reglas formales o leyes y otros estándares y códigos de práctica. Comúnmente, los promulgadores formales de reglas son los gobiernos o los gremios. Las reglas, esencialmente, desempeñan un rol no comercial, público o colectivo en los mercados. Sin embargo, su cumplimiento (con frecuencia el aspecto más problemático) puede involucrar a los actores del sector privado (por ejemplo, en estándares internacionales de calidad de alimentos). Las reglas informales, generalmente, son el producto de los sistemas y prácticas locales culturales, que incorporan valores y necesariamente definen el alcance hasta el cual las reglas formales son aceptadas.

Funciones de Apoyo

Una variedad de funciones adicionales apoyan el intercambio principal y ayudan a que el mercado se desarrolle y crezca incluyendo, por ejemplo, los procesos de asesoría, investigación y desarrollo (I&D), información, desarrollo de capacidades y coordinación. La naturaleza de las funciones y quienes las ejecutan varía de un contexto a otro. Los mercados laborales, por ejemplo, pueden requerir información sobre las tendencias del mercado, ofertas de trabajo, niveles de destrezas y el marco legal -que con frecuencia es establecido por el gobierno. Las agencias de empleo que vinculan la oferta y la demanda pueden ser gestionadas de mejor manera por el sector privado, si bien la capacitación suele involucrar tanto a organizaciones del sector público como del privado. La coordinación de destrezas y disciplinas específicas suele involucrar al gobierno y asociaciones empresariales o profesionales.

Para los gobiernos y las agencias, intervenir para llevar a cabo el cambio en todo el sistema de mercado, usualmente involucra abordar las reglas y funciones de apoyo (Recuadro 6).

Otros dos factores deben ser considerados. En primer lugar, las tres funciones en un sistema de mercado -principal, de regulación y de apoyo- pueden ser analizadas en un contexto internacional, nacional o local. Es un enfoque que se adapta a diferentes contextos y recursos, aunque un cambio más significativo requerirá un abordaje mayor que el entorno local. En segundo lugar, la influencia de los mercados de factores, debido a su naturaleza, es dominante -aunque no constituyan el mercado principal que está siendo analizado. Lógicamente, este cambio puede dar como resultado un impacto generalizado⁵⁴ pero normalmente es un proceso más difícil de llevar a cabo.

3.4 Equilibrar escala e impacto

El enfoque M4P está orientado a lograr un cambio de gran escala. Evidentemente, todas las agencias y gobiernos tienen la misma ambición, pero M4P puede alegar legítimamente que es un enfoque cuya finalidad intrínseca es estimular el cambio de gran escala. Mediante un enfoque en los sistemas, M4P busca trascender las organizaciones individuales y los grupos, para considerar de qué manera el sistema general puede ser mejorado para influenciar a muchos.

Dos implicaciones significativas emanan de esta preocupación sobre la escala. En primer lugar, los proyectos M4P continuamente requieren reflexionar sobre cómo trascender su contexto inmediato, para generar un mayor cambio. Por ejemplo, deberán reconsiderar su enfoque aquellas intervenciones que trabajan con un solo socio -y con ningún otro- sin pensar en la manera en que su experiencia podría ser utilizada para involucrar a otros, o esperando que espontáneamente se dé un efecto de réplica (Recuadro 7⁵⁵). Las viejas críticas sobre los proyectos de desarrollo -de que son pequeños y aislados, tal vez interesantes pero que agregan muy poco ('¿y qué?')- son abordadas directamente en M4P, considerando, desde el inicio, la manera en que los recursos promoverán el cambio de gran escala.

Recuadro 6

El cambio en el sistema de mercado en Sudáfrica

El crecimiento y la mayor integración de los servicios financieros en Sudáfrica (función principal) pueden ser claramente atribuidos a los cambios generados en las funciones de apoyo y de reglamentación.

Aunque se ha dado un cierto cambio en las regulaciones, ha sido más importante el cambio social y político general que ha influenciado los incentivos de los bancos y ha brindado un estímulo para la innovación y la cooperación. Los nuevos servicios de información comercial y el intercambio infor-

mal de información han proporcionado la materia prima para el desarrollo de productos. Los actores públicos y privados han promovido la educación del consumidor con más dinamismo. Se ha reconocido, como una responsabilidad colectiva de los bancos, el ampliar los servicios financieros a la población 'sin vinculación bancaria'.

En otras palabras, los resultados en la función principal del sistema de mercado están relacionados con el cambio estimulado en las funciones de apoyo del mercado.

⁵⁴ Evidentemente, las funciones de apoyo -tal como capacitación vocacional- con frecuencia son sistemas de mercado en sí mismos.

3. ¿QUÉ ES M4P?

En segundo lugar, ‘a gran escala’ no significa que las intervenciones sólo están dirigidas a nivel nacional. La escala depende de la naturaleza del sistema de mercado. En algunas situaciones, los obstáculos más emergentes sólo pueden ser enfrentados a nivel nacional (por ejemplo, los cambios en la regulación de aduanas). En otros casos, el cambio puede ser generado en un nivel más localizado, por ejemplo, la implementación de flujos de información en las cadenas de valor. En otros casos, puede requerirse incluso de acciones internacionales.

La pretensión de lograr un cambio de gran escala no significa que las intervenciones, en sí, deben ser extensivas en términos de recursos. Empezar desde lo pequeño para lograr objetivos ambiciosos puede ser una estrategia perfectamente válida, pero los pequeños proyectos piloto, si quieren lograr un impacto de gran escala, requieren abordar los incentivos para los actores, las transacciones entre ellos y las funciones de apoyo requeridas para el crecimiento. “Pequeños que nunca podrán ser más que pequeños” -el respetable tokenismo de algunas iniciativas de desarrollo- no es una premisa consistente con el M4P.

3.5 Dar significado y prioridad a la sostenibilidad

Evidentemente, un desarrollo significativo es más que entregar un único, gran resultado -hacer que el cambio sea duradero es lo que diferencia el desarrollo de largo plazo de las medidas paliativas de corto plazo. Sin embargo, en la práctica, la sostenibilidad es dejada en un segundo plano. Frecuentemente, lo que parece tener mayor importancia son los productos finales (entregables) -mejoras en la productividad, crecimiento del empleo e índices de reclutamiento. Generalmente, los medios a través de los cuales se puede lograr la sostenibilidad son lo último que se toma en cuenta. La sostenibilidad es una prioridad principal en M4P y su propuesta para ésta se distingue de cuatro maneras.

En primer lugar, la sostenibilidad es definida. La sostenibilidad siempre está relacionada, tanto con los beneficios finales, como con los medios (o capacidades) a través de los cuales se logra dichos beneficios. En el marco de los sistemas de mercado, la sostenibilidad puede ser vista como:

La capacidad del sistema de mercado para asegurar que los bienes y servicios relevantes diferenciados continúen siendo ofrecidos y consumidos por los pobres, más allá del período de una intervención.

En segundo lugar, la sostenibilidad está vinculada al incremento de la escala y a la generación de un mayor cambio. Los sistemas de mercado que funcionan nunca son estáticos -intrínsecamente incorporan la capacidad y el incentivo para ser dinámicos- para crecer y para cambiar. Por lo tanto, debe enfrentarse un hecho pendiente sobre la sostenibilidad: ¿de qué manera tendrán lugar el crecimiento y el cambio en el futuro? Los objetivos de la sostenibilidad y la escala son consistentes entre sí.

En tercer lugar, la prioridad es clara. Como parte esencial del enfoque de M4P para el cambio sistémico, está el reconocimiento de que se debe dar prioridad al desarrollo de capacidades en el sistema de mercado -los medios a través de los cuales continúa el flujo de beneficios-, en lugar de simplemente proporcionar beneficios de manera directa.

Recuadro 7 El atractivo de las empresas líderes

En años recientes, se ha visto el creciente interés de las agencias en apoyar de manera directa a grandes empresas. Algunas de estas contribuciones -a veces realizadas bajo el auspicio de alianzas público-privadas- han dado como resultado exitosas innovaciones. El impacto de gran escala puede lograrse más fácilmente a través del trabajo con grandes empresas -especialmente para llegar a consumidores de bajos ingresos.

Sin embargo, más allá de la cobertura inmediata lograda, los fundamentos y los efectos de largo plazo de este tipo de apoyo no son tan claros. La esencia de un negocio son las innovaciones que implican riesgos. Al financiar a empresas (grandes) individuales para que implementen su negocio central, sufragando su riesgo, existe el peligro de otorgarles una ventaja competitiva injusta.

Para proporcionar apoyo directo, como en todas las intervenciones, M4P evalúa cómo dicho apoyo puede contribuir a un desarrollo más amplio y su alcance, a un cambio sistémico que dé rienda suelta a más negocios enfocados en los pobres. Lo que implica, entre otros aspectos, considerar la forma en que los competidores aprenden y examinar los servicios que favorecen la innovación en el sistema de mercado.

En algunos casos, este cambio de mayor alcance ha sido estimulado, por ejemplo, el producto financiero Vodafone-Safaricom de M-Pesa en Kenia, recibió apoyo de DFID. Pero, en la mayoría de los casos, los beneficios solamente se encuentran en quienes reciben el apoyo en forma directa.

En cuarto lugar, la sostenibilidad se operativiza en cada aspecto de las actividades de M4P (véase la Sección 4). El análisis inicial de mercado muestra qué actores están desempeñando y financiando las diferentes funciones del mercado. Al considerar la sostenibilidad, también necesitamos determinar quién asumirá la responsabilidad (quién lo hará) y quién pagará por estas funciones en el futuro. Se requiere desarrollar escenarios realistas futuros para los sistemas de mercado. Para que esto sea transparente, las intervenciones deben tomar en cuenta la sostenibilidad en sus objetivos y en su planificación -planificar la sostenibilidad desde un inicio y no a la salida.

Por ejemplo, si la provisión de servicios de capacitación o información en el sector del agua y saneamiento -ámbitos comunes de apoyo de las agencias- actualmente se considera importante, entonces existen razones para considerar que será relevante en el futuro. Se plantea una pregunta evidente sobre sostenibilidad: ¿quién proporcionará y quién pagará los servicios de capacitación e información en el futuro?.

3. ¿QUÉ ES M4P?

3.6 Afrontar las causas y no los síntomas

M4P se basa en identificar y abordar las causas, en lugar de los síntomas, de las limitaciones del mercado. En este sentido, el enfoque M4P es coherente con el principio elemental de que el desarrollo auténtico siempre se caracteriza por abordar las causas fundamentales de la pobreza. M4P es un enfoque que se implementa a través del análisis -en términos simples, un proceso en el que continuamente se cuestiona el ¿por qué?, aquello que permite identificar las causas subyacentes. Dos implicaciones emergen de este proceso de delimitación para identificar las restricciones específicas que deben constituir el énfasis de la intervención.

Primeramente, el análisis de las causas sistémicas subyacentes puede llevar a una agencia interventora hacia un ‘lugar aparentemente diferente’ de la problemática original de interés (Tabla 2). La naturaleza interconectada de los mercados -el hecho de que un mercado afecta a otro como una función de apoyo- hace que esto sea inevitable y que constituya un argumento para concentrar las intervenciones en mercados transversales de factores o servicios, al tiempo, o abordar los problemas más identificables dentro de mercados de productos específicos.

En segundo lugar, en el proceso de diferenciación de causas de síntomas, una variedad de herramientas potenciales pueden ser aplicadas -algunas más complejas y que requieren mayores recursos que otras. No existe una única metodología mágica que deba ser utilizada -el aspecto clave no es cuáles herramientas son implementadas, sino si el proceso de análisis es lo suficientemente profundo como para brindar una orientación apropiada para la acción.

Tabla 2
Distinción entre las causas y los síntomas

Síntoma	Causa inicial	Causa subyacente
Bajos niveles de resultados, productividad e inversión en la agricultura africana.	Falta de acceso a servicios financieros adecuados.	Incertidumbre y confusión sobre títulos formales y reglas informales en relación a normas tradicionales de propiedad de la tierra en zonas rurales, como un desincentivo significativo para las finanzas bancarias.
Altos precios del agua en barrios marginales urbanos en América Latina.	Pequeños proveedores privados son los principales operadores, sin ningún rol del sector público.	El sistema regulatorio no brinda protección a los consumidores y no previene la fijación de precios -al tiempo que no existe en infraestructura básica.
Carencia de innovación de productos en los negocios vietnamitas.	Débiles servicios legales relacionados a los derechos de propiedad intelectual y un marco legal inadecuado.	Los procesos de reforma y la economía política en torno a éstos no han sido desarrollados por investigadores, asociaciones, medios de comunicación ni tomadores de decisión.
Bajos precios y una crítica situación de las ventas en la industria de exportación de artesanías ghanesas.	Escasa diferenciación de productos, productividad y profesionalismo, entre las empresas exportadoras.	Débil provisión y poco uso de consultoría especializada, servicios de diseño y comunicación (incertidumbre en el lado de la demanda y debilitamiento de la capacidad, en el lado de la oferta).

3. ¿QUÉ ES M4P?

3.7 Un rol de facilitación

M4P requiere que las organizaciones desempeñen el rol de facilitación. Ubicándose fuera del sistema de mercado (Gráfico 4), los facilitadores trabajan con diferentes actores dentro del sistema, para que éste funcione con mayor eficacia. Su rol principal se caracteriza por ser activo y catalítico, para promover que otros emprendan las acciones en lugar de hacerlo ellos directamente -estimulando cambios en el sistema de mercado, sin formar parte de éste.

En la práctica, el rol de facilitación puede involucrar muchas tareas diferentes, dependiendo de la naturaleza de las limitaciones que serán abordadas -fortalecer la capacidad de la oferta, introducir nuevas ideas e innovaciones, mejorar las redes y el intercambio, brindar información, aumentar la conciencia del consumidor. No obstante, esta variedad de tareas y la forma en que son llevadas a cabo siempre deben ser consistentes con la visión de cómo el sistema de mercado puede funcionar de manera más eficaz y sostenible en el largo plazo. Esta es el principio guía que orienta la facilitación.

Otras cuatro implicaciones provienen del reconocimiento de la naturaleza de la tarea de facilitación. Primero, la facilitación de M4P es una tarea temporal. El aprendizaje generado en otras experiencias y los riesgos de crear distorsión y dependencia, conllevan a que M4P asuma el desafío del desarrollo como tal y que observe a la facilitación como una acción independiente y transitoria.^k

Segundo, en concordancia con la prioridad dada a la sostenibilidad, los facilitadores necesitan considerar, de manera realista y transparente, el rol de los diferentes actores de mercado. Esto tiene especial importancia en lo referente al gobierno ya que -debido a sus limitados recursos- es crucial que se enfoque en áreas de su competencia y fortaleza.

Tercero, si bien la facilitación de carácter temporal de M4P se ajusta apropiadamente a los mandatos de las agencias de desarrollo, ¿qué sucede con los gobiernos, quienes claramente no son actores temporales? Existen roles legítimos para el gobierno en diferentes situaciones -tales como la regulación, la provisión de información y la investigación y desarrollo. ¿Puede el gobierno “utilizar diferentes sombreros” y desempeñar diversos roles -uno relacionado con la facilitación de M4P (fuera del mercado) y otro con la provisión de funciones dentro del mercado? En principio, esta separación de roles (Recuadro 8⁶) -asumida por diferentes entes del gobierno- efectivamente puede darse pero, en la práctica, existen muchas dificultades. Este es el caso, especialmente, en roles como el de coordinación, en donde hay debate sobre si la presencia del gobierno es requerida de manera permanente. Además, el gobierno puede considerar la idea de retirarse de un rol, como algo poco práctico de ejecutar o irreal.

Recuadro 8 Diferentes roles para el gobierno en la industria de agua de Mali

La provisión de agua en los pueblos de Mali es realizada principalmente por las Asociaciones de Usuarios de Agua, bajo la supervisión general del gobierno. En 1994, en un intento de mejorar el desempeño general, el Ministerio del Agua introdujo una nueva Unidad de Asesoría, con la función de proporcionar servicios financieros, de administración y capacitación para las Asociaciones, a cambio de una comisión fija por metro cúbico de agua distribuida.

Luego de varios años de operación, la Unidad parece estar logrando resultados positivos. Los costos de operación en la entrega de agua se han reducido a más de la mitad, un ahorro que es seis veces mayor que el monto de las tarifas generadas de la Unidad. Además, el monitoreo que realiza la Unidad sobre el consumo, producción y costos del agua, le permiten identificar potenciales oportunidades..

Si bien parece que este doble rol del gobierno -regulador y proveedor técnico- ha funcionado, emerge una pregunta para el futuro. El gobierno podría mantener su rol regulatorio, pero ¿debería continuar siendo un proveedor especializado de servicios? O, habiendo introducido este rol, ¿debería instaurarlo en otros actores dentro del sistema de mercado del agua?

Cuarto, M4P hace una distinción entre los subsidios temporales, de corto plazo, que pueden fortalecer o facilitar el cambio duradero, y los subsidios permanentes de largo plazo, que bien pueden ser requeridos para asegurar el acceso constante a 'bienes de mérito -tales como servicios de agua y salud. Cuando los subsidios de largo plazo son requeridos para asegurar el acceso, M4P se pregunta cómo será proporcionado el subsidio y de qué manera el gasto recurrente será financiado una vez que cese el apoyo.

^k A qué duración hace referencia el término “temporal” varía de un contexto a otro; las intervenciones de M4P pueden tener relativamente menores requerimientos de recursos financieros, pero demandan más tiempo para hacer frente a las limitaciones subyacentes.

3. ¿QUÉ ES M4P?

3.8 Un enfoque global

M4P es un enfoque global que orienta la evaluación de los sistemas de mercado, la planificación para el futuro y la intervención para llevar a cabo el cambio. Por lo tanto, no está en competencia con metodologías o herramientas más específicas. Se fundamenta en un marco para el análisis y la acción, dentro del cual éstas pueden ser aplicadas o validadas para que sus fortalezas se utilicen de mejor manera, se haga frente a sus limitaciones y se mejore su efectividad (Tabla 3).

De la misma forma, M4P puede proporcionar los medios a través de los cuales las agencias y gobiernos pueden fomentar actividades de negocio que sean tanto rentables para las empresas individuales, como más inclusivas para los pobres.⁵⁷ En otras palabras, M4P puede contribuir a una diferenciación entre las intervenciones que simplemente están proveyendo subsidios para empresas privadas (en gran parte para beneficios privados), y aquellas que utilizan el apoyo de empresas para estimular un cambio (público) sistémico (Recuadro 9).

Esta utilidad, en relación con otras herramientas, es fortalecida por tres características complementarias de M4P:

- *Multidisciplinario* – aplicable a una variedad de ámbitos económicos y sociales. Por lo tanto, puede ser la base para un trabajo más coherente y multidisciplinario de agencias y gobiernos.
- *No descriptivo* – establece un marco de referencia para la comprensión y el desarrollo de los roles de diferentes actores en relación a las funciones del mercado, pero no es prescriptivo en dictaminar quién asumirá (o no asumirá) ciertos roles.
- *Transparente* – a pesar de que no asigna funciones a los actores, M4P proporciona un fundamento transparente para evaluar el rol de los diferentes actores y exhorta a que dichos roles sean justificados, en el marco de sistemas de mercado que funcionan. En pocas palabras, M4P proporciona bases claras para la toma de decisiones en las intervenciones.

Tabla 3
M4P en relación a herramientas comunes de desarrollo

Herramienta	Características	M4P puede
Análisis de medios de vida	Útil para comprender a los pobres, pero no tan efectivo en relación a entender la dinámica de los sistemas de mercado que los rodean y dar guías para la intervención.	Ubicar a los pobres en los sistemas de mercado; identificar las limitaciones sistémicas que afectan su participación; y, enfocar adecuadamente las intervenciones, según los resultados del análisis.
Análisis de cadenas de valor	Útil para mapear el flujo de valor agregado, pero puede subestimar la importancia de los servicios requeridos para una competitividad sostenida.	Fortalecer el análisis sistémico de las cadenas de valor (incluyendo servicios, basados en tarifas o servicios escondidos) y proporcionar una sólida orientación para la intervención.
Conductores del cambio	Puede brindar una excelente comprensión de la economía política, pero es menos instructivo sobre cómo influenciarla.	Situar a la economía política como un factor dentro del marco sistémico general de análisis y acción.
Reforma del clima de inversión	Útil para analizar el desafío técnico de la reforma regulatoria, pero menos eficaz para evaluar los incentivos informales y los ‘mercados políticos’ que afectan el cambio.	Ubica las regulaciones como un factor más dentro del amplio sistema de incentivos, obligaciones, servicios e información.
Desarrollo económico local	Enfoque geográfico para el análisis, con énfasis en herramientas para actores y procesos participativos, pero sin un enfoque claro sobre los sistemas de mercado.	Introduce un enfoque más claro sobre el análisis del mercado en las áreas geográficas e intervenciones que emergen de éste.

3. ¿QUÉ ES M4P?

Recuadro 9

El potencial y las limitaciones de la Base de la Pirámide

La Base de la Pirámide ha llamado significativamente la atención en años recientes. Acuñada por CK Prahalad, describe como objetivos de un negocio rentable el llegar a un vasto número de pobres (principalmente como consumidores) y ofrecerles mejores productos y servicios (tal como bienes de consumo). Sin embargo, aunque plantear nuevas estrategias e inversiones dirigidas a los pobres es una tendencia positiva, las implicaciones para las agencias y los gobiernos son menos claras.

Aunque la Base de la Pirámide reconoce la importancia de un entorno propicio para la innovación orientada a consumidores de bajos ingresos, no proporciona un marco de referencia para desarrollar dicho entorno. Este no es su propósito -pero constituye la principal tarea del desarrollo, y es el enfoque de M4P. El M4P puede, potencialmente, complementar el objetivo y la pretensión de la Base de la Pirámide, haciendo frente a las barreras del sistema de mercado en empresas que limitan las actividades que están orientadas a consumidores de bajos ingresos.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

RESUMEN

El enfoque M4P contiene tres elementos:

- Razonamiento estratégico para el logro de los objetivos de reducción de la pobreza, a través del desarrollo de sistemas de mercado.
- Un marco de referencia para comprender los sistemas de mercado y definir un panorama realista para la sostenibilidad.
- Orientaciones para la intervención.

El razonamiento estratégico de M4P establece una jerarquía de objetivos, basándose en el reconocimiento de que los pobres existen dentro de sistemas de mercado más amplios. Por lo tanto, el objetivo de las intervenciones es promover que dichos sistemas de mercado funcionen con mayor eficacia y sostenibilidad para los grupos desfavorecidos -y por consiguiente, reducir la pobreza.

En M4P, la comprensión de los sistemas de mercado es el fundamento para todas las intervenciones -en particular, para aquellas que pretenden abordar el por qué los mercados actualmente no funcionan para los pobres e identificar cómo podrían funcionar con mayor efectividad en el futuro. Es crucial un análisis realista sobre la sostenibilidad, ya que proporciona las bases para que las agencias y los gobiernos, estimulen y alinien los incentivos y capacidades de los actores de mercado, de forma que puedan desempeñar roles más efectivos dentro de los sistemas de mercado.

De manera explícita, M4P enfatiza en que el rol de la intervención es temporal y catalizador. Las agencias deben evitar desempeñar roles del mercado de forma directa y, más bien, tratar de promover que los actores del mercado realicen dichos roles con mayor eficacia. Las intervenciones, por lo tanto, requieren ser sensibles a las condiciones del mercado local y deben procurar estimular un cambio más profundo y amplio, atrayendo a otros actores para mejorar el funcionamiento del sistema de mercado. Si bien no existe un modelo fijo, una facilitación exitosa requiere que las organizaciones tengan credibilidad, independencia y conocimientos y destrezas relevantes.

Los tres elementos de M4P son integrales. Apoyan a las agencias a posicionar diferentes metodologías y herramientas de desarrollo y a utilizarlas más efectivamente para comprender a los pobres dentro de los sistemas de mercado, determinando roles válidos para las intervenciones.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

4.1 Introducción

En la práctica, el enfoque M4P puede desglosarse en varios componentes principales. Esta sección presenta el proceso básico de intervención de M4P y proporciona las bases para la planificación, implementación y evaluación de las intervenciones, de un modo coherente y efectivo. Recurriendo a los tres ejemplos de proyectos referidos anteriormente -Fondo Fiduciario FinMark en Sudáfrica; Katalyst en Bangladesh; y FIT-SEMA en Uganda- también establece el contexto para la Guía Operacional de M4P, que contiene más detalles sobre cómo operativizar el M4P.

M4P es un enfoque que ayuda a las agencias y a los gobiernos a definir sus intervenciones de reducción de pobreza. Ha sido fuertemente influenciada por experiencias prácticas:

- Aprendizaje basado en los errores -muchas intervenciones han fracasado en generar resultados sostenibles que incluyan a los pobres dentro de la economía convencional porque, en su interés de lograr un impacto inmediato, (a) no han comprendido adecuadamente los sistemas de mercado y cómo los pobres encajan en éstos; y (b) han sido demasiado directos o arbitrarios en sus acciones. Por consiguiente, en algunos casos, las intervenciones han distorsionado los sistemas de mercado, perpetuando la exclusión y la dependencia.
- Aprendizaje basado en el éxito -enfoques con un mayor rol de facilitación en las intervenciones- con claros objetivos para la sostenibilidad, una profunda comprensión de los sistemas de mercado y una orientación al trabajo con actores del mercado -han mostrado prometedores niveles de impacto, escala y sostenibilidad.

La experiencia muestra que la intervención en sistemas complejos no puede ser una receta, ni utilizar un manual paso a paso. El énfasis que tiene M4P sobre la apropiación endógena -es decir, por actores dentro del sistema de mercado, en lugar de facilitadores externos- requiere una capacidad de respuesta ante el contexto local, exigiendo flexibilidad y dinamismo. No

obstante, las intervenciones exitosas no son concebidas y ejecutadas de manera improvisada, sino que son guiadas por una estrategia global y respaldadas por un análisis apropiado.

Teniendo en cuenta la esencia de ‘cómo implementar el M4P’, este (potencial) conflicto debe ser considerado: por una parte, un enfoque secuencial lógico y coherente; y, por otra, la necesidad de flexibilidad y creatividad. Aunque la siguiente explicación puede dar la impresión de que M4P es una progresión lineal sistemática, en la práctica se requiere de un aprendizaje continuo y de adaptación en las intervenciones.

M4P proporciona a las agencias:

- Fundamentos estratégicos: una clara jerarquía de los objetivos enfocada en hacer que los sistemas de mercados sean más inclusivos y efectivos para los pobres, lo que refleja la visión de M4P de buscar un impacto sostenible y a gran escala para la reducción de pobreza.
- Marcos de referencia para:
 - Llegar a una comprensión pormenorizada de los sistemas de mercado para definir el diseño y la implementación de la intervención, que refleje la complejidad de los mercados en el mundo real.
 - Desarrollar una imagen transparente y realista de la sostenibilidad, que reconozca que la apropiación, dentro de los sistemas de mercado, es vital para lograr cambios duraderos.
- Orientación para la implementación: principios operacionales para facilitar el cambio sistémico, lo que permite intervenciones flexibles multifacéticas, encaminadas a estimular a los actores y las funciones del mercado.

Los diferentes componentes de la propuesta M4P guardan correspondencia con un ciclo de gestión de proyectos convencional (Gráfico 5); por lo tanto, esta sección está estructurada de forma que permita reflejar la cronología de dicho ciclo, resaltando preguntas clave dentro de cada fase. Finalmente, considera algunos atributos principales de las organizaciones que pueden implementar M4P de manera exitosa.

Gráfico 5
El proceso de M4P en un ciclo de proyecto convencional

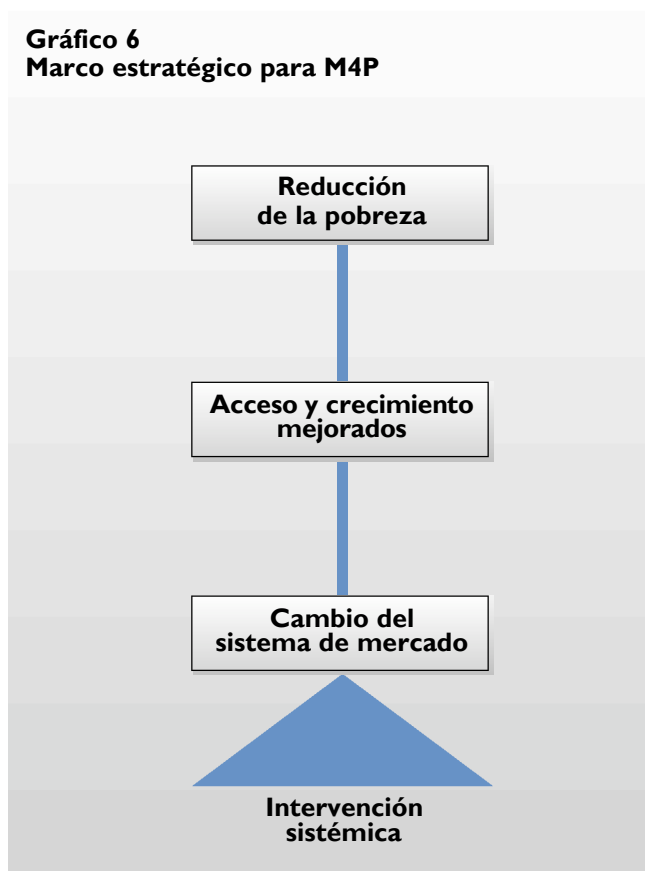


4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

4.2 Establecer el marco estratégico

M4P requiere que las agencias establezcan un marco estratégico claro -una jerarquía de objetivos (contenidos, por ejemplo, en un marco lógico)- que explícitamente vincule los objetivos para la reducción de la pobreza de gran escala, con un enfoque de cambio sostenible del sistema de mercado.

Este marco de referencia (Gráfico 6) brinda a las agencias interventoras una orientación general coherente y establece las bases para el monitoreo y evaluación (M&E) de los efectos de sus acciones¹. Los vínculos que constituyen esta jerarquía son explicados abajo.



Definir los objetivos de reducción de pobreza

M4P pretende lograr que los mercados funcionen para los pobres. Por tanto, la definición de objetivos específicos de reducción de la pobreza es el primer paso clave para cualquier intervención -el fundamento básico de todas las agencias de desarrollo. El M4P interpreta la pobreza de acuerdo al contexto y al tipo de proyecto. En general, las intervenciones de M4P tendrán como objetivo final el mejoramiento del bienestar socio-económico de personas, regiones o países desfavorecidos. Por ejemplo, la reducción de niveles absolutos o relativos de pobreza, ya esté ésta relacionada con ingresos, bienes o no. Esto nos lleva a hacernos algunas preguntas de inicio:

- ¿A qué grupo de personas pobres se quiere llegar?
- ¿Cuál es el perfil de este grupo meta, en particular, cuál es la naturaleza de su actividad económica?
- ¿Cómo está determinada su pobreza por la exclusión, desigualdad o restricciones en los sistemas de mercado?

Definir los objetivos de acceso y crecimiento

La pretensión de M4P de lograr un impacto de gran escala, a través del incremento del acceso y del crecimiento implica que, desde un inicio, las agencias deben identificar los sistemas de mercado que tengan el potencial de funcionar bien para grupos significativos de personas pobres. Así mismo, debe existir una posibilidad razonable de lograr un cambio duradero en beneficio de los pobres. Las agencias no deben apresurarse a llegar a los pobres, sin primero comprender en dónde está el verdadero potencial de cambio. (Gráfico 7).

Las preguntas clave incluyen:

- ¿Existen posibilidades razonables de llegar a un número significativo de personas pobres?
- ¿Qué sistemas de mercado son importantes para el grupo meta y cuál es la naturaleza de su vinculación con estos sistemas?
- ¿De qué maneras el mejorar el(los) sistema(s) de mercado pueden incrementar el acceso y el crecimiento?
- Dados los recursos disponibles, ¿es factible la intervención?

Para alcanzar su objetivo primordial, el M4P pretende incrementar el acceso de los pobres a oportunidades y su capacidad de respuesta a éstas en la economía convencional, ya sea como productores, empresarios, trabajadores o consumidores. Esto implica⁵⁸:

- *Mejorar* – mejoras en sistemas de mercado existentes: incremento en la productividad o en el valor agregado; más (o mejor) empleo; bienes y servicios más apropiados.
- *Innovar* – nuevos sistemas de mercado: acceso a nuevos mercados; nuevos empleos; nuevos bienes y servicios.
- *Mantenerse* – para grupos extremadamente desfavorecidos: reducir o mitigar la vulnerabilidad o la inestabilidad.

¹ Muchos de los problemas a ser afrontados en el “establecimiento del marco estratégico” se trasladan con la “evaluación del cambio”. Por esta razón, no existe una sección adicional sobre la evaluación del cambio. Está disponible, no obstante, la *Guía Operacional de M4P*.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

Definir los objetivos del cambio sistémico

El M4P busca estimular cambios sostenibles en los sistemas de mercado que son importantes para los pobres. Por tanto, las agencias y los gobiernos requieren identificar las dimensiones específicas de los sistemas que desean cambiar -aquello que está “mal” y debe ser confrontado, si se pretende que los sistemas de mercado tomen un nuevo rumbo (Recuadro 10). Consecuentemente, la pregunta principal es: ¿Cuáles son las dimensiones clave de sistemas de mercado específicos, que las intervenciones buscarán cambiar?

El cambio del sistema de mercado puede incluir:

- Una mejor provisión de servicios (por ejemplo, un incremento en los índices de acceso o participación, calidad o niveles de satisfacción mejorados).
- Cambios en las prácticas, roles y desempeño de los actores y funciones importantes del sistema.
- Cambio de actitudes y apropiación por parte de los actores del mercado.
- Dinamismo de actores y funciones del mercado (como por ejemplo, capacidad de respuesta a condiciones cambiantes en el sistema).
- Actividad independiente y continuada en el sistema (por ejemplo, el tiempo que se mantienen los cambios una vez que ha concluido el apoyo directo de la intervención.)

Los objetivos de cambio sistémico que promueven los facilitadores pueden ser muy diferentes, pueden variar de acuerdo a sus perspectivas y capacidades. Por ejemplo, un enfoque para reconectar a poblaciones desprovistas de un servicio podría ser el ampliar y profundizar el sistema principal existente, para expandir la “frontera de acceso”. Otro enfoque podría ser establecer “proveedores específicos para los pobres” y, posteriormente, reconectarlos al sistema principal -enfoque que permitiría la atención directa inmediata, pero que correría el riesgo de aislar a poblaciones de los proveedores principales.

Recuadro 10 Enfocándose en el cambio del sistema de medios de comunicación en Uganda

Muchas agencias pagan a los canales de los medios de comunicación masivos para que proporcionen información a los pobres. FIT-SEMA comprendió que los medios son más que un canal de una vía. Una campaña de medios efectiva puede darle voz a los pobres y restringir a los poderosos. FITSEMA, consecuentemente, buscó comprender cómo los medios podían beneficiar de mejor manera a los pobres y dirigió sus intervenciones hacia el mejoramiento de los sistemas FM de radio, enfocándose en estaciones de radio y sus funciones de apoyo, tales como prácticas de periodismo investigativo, servicios de producción e investigación de audiencias.

Gráfico 7
Definir el énfasis del sistema de mercado



Definir la estrategia de intervención y el marco de evaluación

La naturaleza orientada a procesos de M4P, requiere de intervenciones con capacidad de respuesta y multifacéticas. El enfoque y orientación estratégica principal de las intervenciones debe estar claro para poder guiar la toma de decisiones y el monitoreo y evaluación, en un contexto dinámico. Los detalles pormenorizados de las actividades, sin embargo, no pueden ser definidos de manera estricta desde el inicio. La estrategia de intervención debe fundamentarse en una visión clara del cambio y estar netamente encaminada hacia resultados, pero debe permitir una flexibilidad operacional para poder responder a los actores de mercado. Esto significa, comúnmente, establecer las áreas focales de intervención principales, dentro de las cuales se puede ejecutar actividades multifacéticas de la intervención, que responden a las condiciones prevalentes.

Desde el inicio, la intervención debe establecer un marco para evaluar el cambio del sistema de mercado. Se requiere un monitoreo y evaluación efectivos, no sólo para demostrar resultados, sino también para retroalimentar el desempeño. Se podría decir que considerando la naturaleza sistémica de M4P y el hecho de que el tiempo transcurrido desde la intervención hasta lograr el impacto final puede ser relativamente largo, comparado con resultados aparentemente efectivos de la provisión directa de servicios, el monitoreo y evaluación se vuelven especialmente importantes para el M4P. Las preguntas clave incluyen:

- ¿Cuál es la lógica de impacto (o modelo causal) de la intervención?
- ¿Cuáles son los indicadores clave en cada nivel?
- ¿Proporciona la selección de indicadores las metas/incentivos correctos para las intervenciones?
- ¿Existe un enfoque apropiado para la atribución y evaluación del cambio en su conjunto, trascendiendo el de los socios inmediatos?

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

El objetivo de un marco estratégico es, por definición, proporcionar una orientación estratégica general -no restringir la actividad de los facilitadores con detalles operacionales específicos. El nivel de detalle de información es con frecuencia un punto de tensión entre donantes (suelen querer más) y facilitadores (suelen querer menos). En la práctica, manejar esta discordancia y equilibrar la rendición de cuentas y la flexibilidad implica establecer parámetros básicos en el diseño del programa (tales como la lógica principal de impacto) y clarificar las responsabilidades entre los donantes y los facilitadores.

4.3 Comprender los sistemas de mercado

La complejidad de los sistemas de mercado requiere que la intervención esté guiada por una buena comprensión de los sistemas de mercado específicos, incluyendo un diagnóstico de los síntomas y las causas del bajo desempeño del mercado. Las intervenciones de M4P requieren un fuerte énfasis en la recopilación e interpretación de información, no por un interés académico, sino para poder determinar el diseño, las perspectivas de sostenibilidad y guiar las acciones durante el curso de la intervención. La comprensión de los sistemas de mercado, por parte de una agencia, nunca podrá ser perfecta -el síndrome “parálisis por análisis” debe evitarse- pero debe ser lo suficientemente sólida como para proveer las bases para la toma de acciones informadas (Recuadro 11).

La recopilación de información no es una actividad formal de gran escala, que se lleva a cabo únicamente en la fase de diseño. Las intervenciones en los contextos socioeconómicos dinámicos siempre serán iterativas por naturaleza, requiriendo de retroalimentación y adaptación permanentes. Tampoco se debe considerar la recopilación de información meramente como un recurso de planificación, diseño y medición. Los nuevos aprendizajes en una intervención, desarrollados a partir del análisis, pueden enriquecer entornos de limitada calidad de información y servir como una herramienta poderosa para el cambio de percepciones y comportamiento de los actores de mercado -generalmente, con más efectividad que el apoyo financiero. La recopilación de información para las intervenciones de M4P debe realizarse a partir de una variedad de fuentes, que van desde desarrollar actividades piloto, hasta la retroalimentación por parte de los actores. Sin embargo, más allá de las fuentes, el M4P concede un valor especial al diseño especializado para la recolección de información y su implementación. Las preguntas clave son:

- ¿Cuáles son las causas subyacentes del bajo desempeño de un sistema de mercado?
- ¿Cuáles son las razones principales por las que la participación de los pobres es actualmente débil?
- ¿Cuáles son los desafíos principales para incrementar su nivel de participación?

Los medios de vida de los pobres se ven afectados por los sistemas de mercado en los que operan -los que a su vez, son influenciados por otros sistemas de mercado y por el contexto socioeconómico general. Por tanto, el desafío más importante es enfo-

carse lo suficiente en el desarrollo de una comprensión sólida de las operaciones de sistemas de mercado específicos, a la vez que mantenerse explícitamente informados sobre el panorama global, por ejemplo, sobre los patrones comerciales, estándares internacionales y desempeño macroeconómico.

Esto conlleva un proceso de diagnóstico (que debe reflejarse en la planificación y el presupuesto) que ayuda a pasar de una percepción general, a una comprensión más refinada de las restricciones que se deben confrontar con respecto a los sistemas de mercado específicos -pasar de los síntomas a las causas (ver Gráfico 8).

Recuadro 11 Analizando la exclusión financiera en Sudáfrica

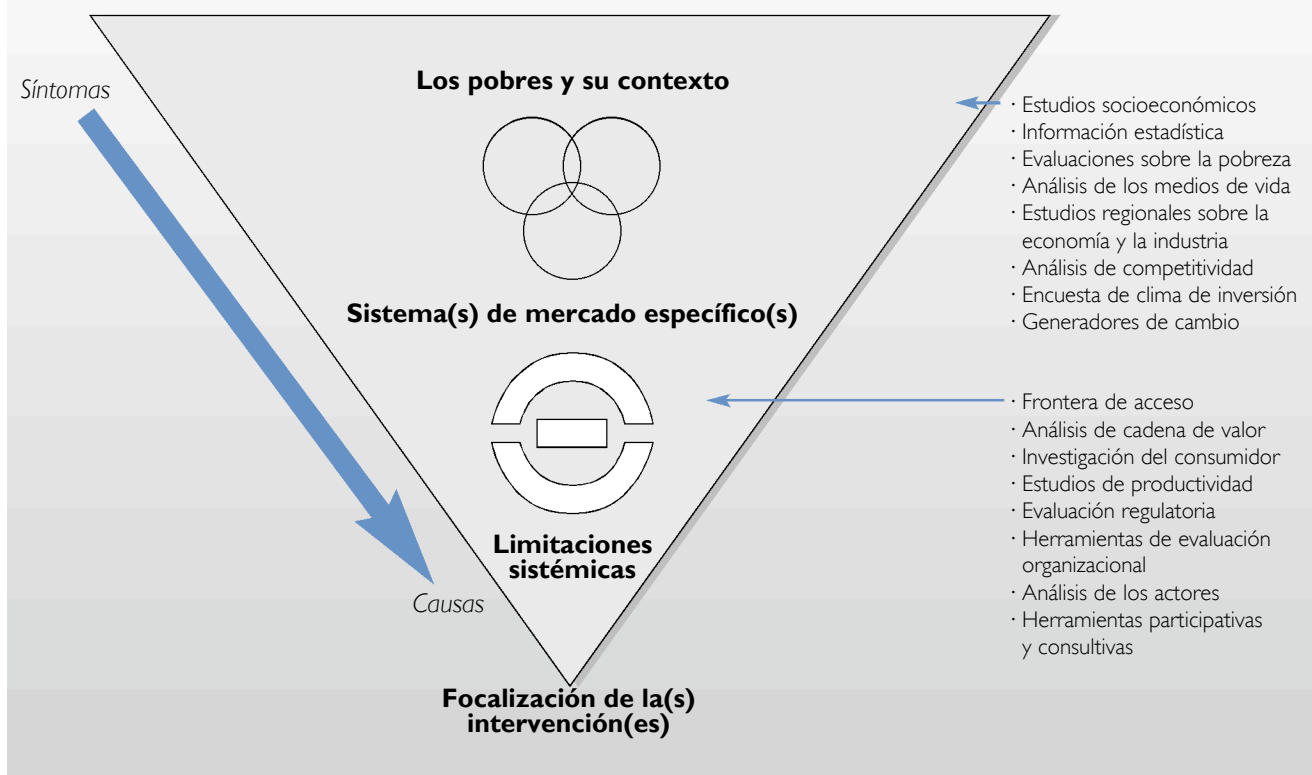
En el contexto de un debate público acalorado sobre la exclusión de los pobres de los servicios financieros formales, FinMark analizó las razones de exclusión a profundidad. Como resultado, se enfocó en dos restricciones importantes; la coordinación de actores y servicios de información especializados para bancos comerciales, mientras que por otra parte, muchas otras iniciativas de desarrollo se concentraron en modelos bancarios para reducción de la pobreza.

El Gráfico 8 también muestra que es posible que las intervenciones M4P requieran una variedad de herramientas para el análisis y la comprensión, que hacen alusión a las diferentes dimensiones de los sistemas de mercado y el contexto socioeconómico general de la intervención. No existe una sola herramienta analítica que lo cubra todo, sino una serie de herramientas disponibles para el efecto. El M4P, en general, no busca introducir nuevas herramientas o desechar las viejas. El propósito de los marcos del M4P es ayudar a los profesionales a tomar en consideración los diferentes tipos de información que podrían requerir y definir, de entre todas las herramientas de información disponibles, cuáles podrían utilizar, así como a interpretar la información generada para el diseño de la intervención y su implementación.

Lo que debe ser reconocido es que las intervenciones M4P utilizan el análisis para guiar las acciones, pero lo hacen considerando los recursos disponibles (herramientas diferentes tienen diversas implicaciones, en cuanto a recursos se refiere) y de acuerdo a los requerimientos del contexto. Por ejemplo, el M4P utiliza el análisis de sistemas de mercado para identificar los actores del mercado y sus intereses, con el objetivo de determinar si su vinculación es o no apropiada. Esto contrasta con muchos enfoques convencionales de desarrollo que buscan involucrar a la mayor cantidad de participantes, en virtud de asegurar la participación y de crear consensos. El M4P utiliza la información para actuar de una manera más enfocada y para asegurar una participación significativa, así como la apropiación por parte de los actores de mercado.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

Gráfico 8
El proceso de diagnóstico de M4P y una selección de herramientas de análisis utilizadas



El M4P también reconoce que la insuficiencia de información en situaciones frágiles de mercado es, con frecuencia, un indicador de que la recopilación de información y la capacidad analítica, dentro de los sistemas de mercado, es limitada. Por ende, siempre que sea posible, las intervenciones M4P buscan desarrollar y transferir la capacidad analítica a los actores del mercado -por ejemplo, trabajando “mano a mano” para realizar el análisis- de tal manera que la función de información (recopilación, interpretación y difusión) pueda continuar en el futuro.

4.4 Definir resultados sostenibles

La sostenibilidad es de vital importancia para el enfoque M4P. Las intervenciones están orientadas por una comprensión de los sistemas de mercado y, en particular, de las restricciones que inhiben su desarrollo. Sin embargo, paralelamente a este análisis, es importante desarrollar una visión clara de a dónde se dirige la intervención -de cómo se prevé que el sistema de mercado operará sosteniblemente en el largo plazo. Si bien la sostenibilidad tiene un lugar especial en la terminología del desarrollo y es, en general, considerada como relevante, rara vez se la define pormenorizadamente o se la operativiza en objetivos y actividades tangibles. El M4P considera la sostenibilidad en todo el proceso de implementación -al establecer objetivos, realizar el análisis de mercado, diseñar las intervenciones e implementarlas.

El M4P considera a la sostenibilidad (ver Sección 3) como la capacidad del sistema de mercado para asegurar que los bienes y servicios importantes y diferenciados continúen siendo ofrecidos y consumidos por los pobres, más allá del período de una intervención. En términos prácticos, una visión transparente de la sostenibilidad es aquella que define la capacidad del mercado a profundidad, vinculando los actores de mercado con las funciones de mercado, respondiendo a dos preguntas clave: *¿quién* desempeñará las funciones (y quien lo hará en el futuro)? y *¿quién* paga por estas funciones (y *quién* pagará)?

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

Haciendo uso de estas dos preguntas fundamentales, el M4P desarrolla la estructura del sistema de mercado en un marco sencillo que los facilitadores pueden utilizar para examinar las combinaciones específicas de las funciones y los actores del mercado requeridos para que un mercado funcione mejor en el futuro (Gráfico 9).

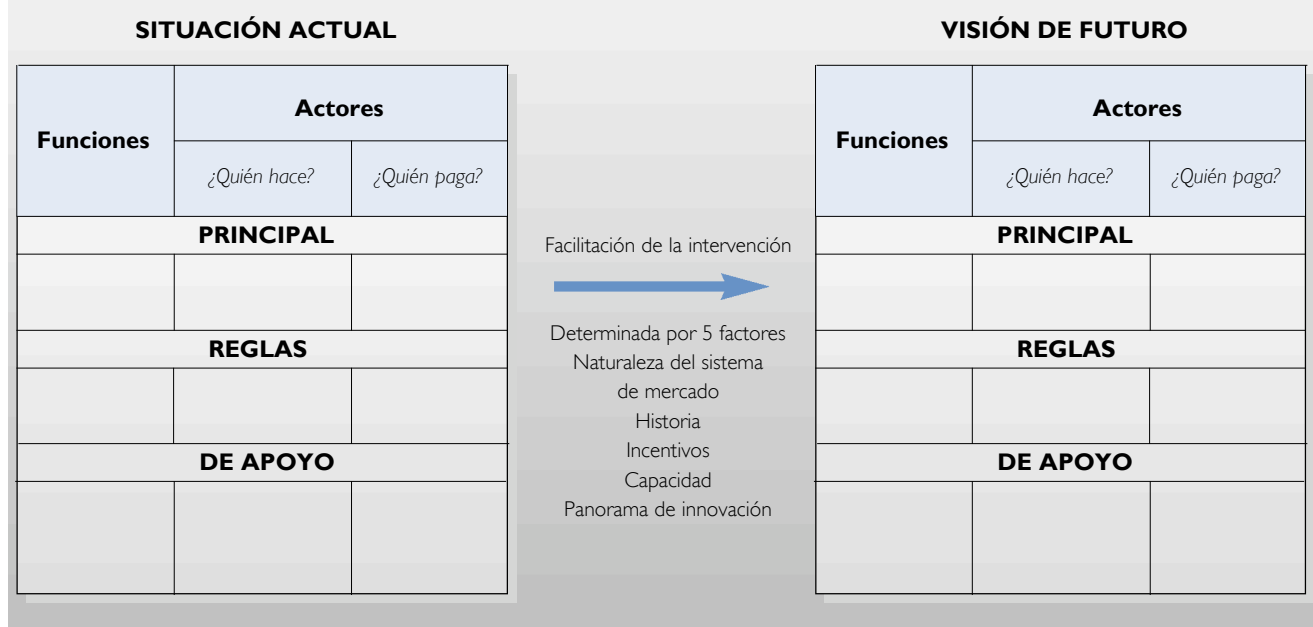
Considerando su visión de futuro, de forma que no se convierta en un ejercicio mecánico de llenado de recuadros, las intervenciones deben contemplar cinco factores determinantes. Tres de éstos están “dados” y no pueden ser modificados en las intervenciones -la naturaleza de sistemas de mercado específicos; la historia; y, el panorama innovador- y los otros dos son “abiertos”: pueden ser influenciados a través de las intervenciones -la capacidad y los incentivos.

¿Cuál es la naturaleza de los sistema(s) de mercado específico(s), en cuestión?

Los mercados son inherentemente heterogéneos. Por ejemplo, difieren con respecto al grado y naturaleza de la asimetría de la información (en mercados de bienes en donde los productores pobres comúnmente conocen menos que los grandes actores), así como de las externalidades (los servicios básicos tienen potencialmente mayores implicaciones para la sociedad en su conjunto), que son de vital importancia para determinar la naturaleza del rol público requerido.

Lo importante es que los sistemas de mercado difieren considerablemente y estas diferencias tienen implicaciones para la combinación de funciones y actores que conforman el sistema de mercado. El desafío para las intervenciones, en cualquier contexto, es cómo interpretar los diferentes grados de interés público y privado, en relación a los roles específicos.

Gráfico 9
Marco para la definición de la sostenibilidad futura



4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

¿Cuál es el contexto histórico del mercado?

La historia diferente y tradiciones de cada país conducen a grandes diferencias en las instituciones y la capacidad entre éstos. Un fracaso reconocido en el ámbito del desarrollo ha sido la práctica de exportar estructuras o prácticas aparentemente exitosas de un país -con una comprensión limitada de las razones de su éxito- a otro, cuya realidad institucional es marcadamente diferente. Las intervenciones deben tomar en cuenta los factores históricos que han determinado las condiciones actuales del sistema de mercado, al reflexionar sobre cómo podría ese mercado funcionar mejor en el futuro.

¿Qué innovaciones importantes podrían ayudar a una realineación de funciones y actores?

Las intervenciones de desarrollo tienen por objetivo estimular el cambio. Por ende, es importante tener conciencia del panorama global de innovación, tal como la innovación en la colaboración entre los actores públicos y privados, que con frecuencia puede ser la clave para el mejoramiento del desempeño de un sistema de mercado. Por ejemplo, los mejoramientos recientes en la capacitación laboral en el Perú -evidenciados en resultados de capacitación y empleo- pueden ser atribuidos a un cambio en el rol del gobierno, al pasar de la provisión directa de servicios, a la capacitación realizada por parte del sector privado, lo cual ha sido posible gracias a un marco de supervisión establecido por una alianza del gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de empleados, incluyendo subsidios para grupos desfavorecidos.⁵⁹

¿Cuáles son los incentivos subyacentes para el cambio?

Al reconocer las diferencias institucionales entre países, existe, no obstante, el riesgo de que las intervenciones se vuelvan prisioneras de estructuras institucionales moribundas que -aún si son tradicionales- no están proveyendo los servicios adecuadamente.⁶⁰ Las intervenciones deben lograr un equilibrio entre el cambio “ambicioso” y el cambio que tiene una probabilidad real de éxito. El proceso actual de cambio es, por ende, tan importante como la visión del futuro. Por esta razón, los incentivos de los participantes son vitales para cualquier asignación de roles a los diferentes actores. Por ejemplo, los principales defensores de los subsidios gubernamentales -como los subsidios al combustible en la India, que bordean el 2% del gasto del Estado- generalmente no son los pobres, sino grupos de elevados ingresos los que se benefician de éstos, constituyendo un significativo obstáculo para el cambio. Para construir una visión válida y realista del futuro, comprender los incentivos, de forma que las intervenciones puedan estar alineadas a éstos, es fundamental (Recuadro 12).

¿Cuál es la capacidad predominante de los actores del mercado?

El mensaje aquí es claro; el rol tiene que concordar con la capacidad. Pero, en la práctica, normalmente se ignora la capacidad. En situaciones frágiles de mercado, la capacidad de actores del mercado -tanto públicos como privados- es igualmente frágil. Por ejemplo, los gobiernos que han provisto servicios en el pasado, pero que lo hacen ineficientemente, también son propensos a ser débiles en otras funciones -tales como las de regulación o información. Por esta razón, cualquier análisis sobre los roles tiene que abordar el tema de las nuevas capacidades requeridas. Las intervenciones deben ser guiadas por una evaluación realista de las competencias centrales distintivas de los actores del mercado -de lo que pueden hacer.

Lo fundamental es que el M4P está particularmente interesado por la sostenibilidad económica e institucional de las diferentes funciones en los sistemas de mercado. Hace mucho énfasis en considerar detenidamente los respectivos roles de los actores privados, del gobierno y de la sociedad civil. Enfocándose en comprender las realidades institucionales y las capacidades e incentivos de los diferentes actores, el M4P busca activamente promover un desarrollo realista y sostenible del mercado.

Recuadro 12 Evaluar la sostenibilidad en el sector de los vegetales en Bangladesh

El análisis de las limitaciones de la información, realizado por Katalyst, mostró una serie de fuentes de información potencial para agricultores -incluyendo el gobierno, proveedores de insumos, minoristas y ONGs. Una evaluación del desempeño histórico y de la capacidad e incentivos de estas fuentes llevó a la conclusión de que sólo los grandes proveedores tenían el potencial de adoptar y adherir sosteniblemente a las nuevas prácticas.

El desafío, entonces, era cómo provocar este cambio -esta visión de futuro-, enfocándose en empresas proveedoras y sus contrapartes minoristas.

⁶⁰ Conocidas en literatura económica como “curso de dependencia”.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

4.5 Facilitar el cambio sistémico

El enfoque M4P busca cambiar los sistemas de mercado a través de intervenciones de facilitación, catalíticas por naturaleza, es decir, que provocan un cambio que altera la forma en que un mercado opera en el largo plazo, sin que el agente de cambio permanezca dentro del sistema de mercado.

Si éste es, entonces, el principio, ¿qué significa la facilitación en la práctica y qué podrían hacer los facilitadores? Tal como lo demuestran los ejemplos de Bangladesh (vegetales), Uganda (radio) y Sudáfrica (servicios financieros), las intervenciones pueden incluir una serie de actividades:

- Proporcionar asistencia técnica a actores del lado de la oferta (radio y vegetales) -y, posteriormente, a los proveedores de asesoría especializada.
- Introducir una nueva idea de negocios (como capacitación a los minoristas de vegetales) y proporcionar asistencia técnica para desarrollarla, así como apoyo financiero limitado para cubrir el costo del riesgo inicial.
- Establecer un foro para la generación y el intercambio de nuevas ideas (servicios financieros).
- Proporcionar asistencia técnica y cierto apoyo financiero a los reguladores e investigadores, para mejorar el proceso de análisis de políticas (servicios financieros).
- Ofrecer información a otros actores en el mercado, sobre nuevas oportunidades (radio).
- Desarrollar un nuevo servicio comercial -cuando sea evidente que nadie más en el mercado lo puede o vaya a ofrecer (servicios financieros).

Esta variedad de actividades, sin embargo, no quiere decir que la facilitación sea un conjunto improvisado de “cosas por hacer” (una mala interpretación común –ver Recuadro 13). Las intervenciones, inevitablemente, conllevarán una serie de acciones y requerirán ser lo suficientemente flexibles para responder a las condiciones en terreno. Contar con una guía paso a paso, por ende, no es realista. No obstante, las intervenciones deben orientarse, en primer lugar, por el imperativo estratégico de promover la “articulación” de otros actores y actividades; y, en segundo, por algunos principios operativos claves.

Desarrollar un enfoque de articulación de actores es esencial para facilitar el cambio del sistema. La articulación se refiere a cómo una intervención (o serie de intervenciones) puede ayudar a catalizar o vincular otros actores y funciones al sistema de mercado, para que funcione mejor para los pobres. El Gráfico 10 propone tres pasos para operativizar la articulación de actores.

Recuadro 13

¿Qué hacen los facilitadores?

Si bien el rol de los facilitadores está claro en la teoría, aún existe cierto “misterio” acerca de lo que significa la facilitación en la práctica. Las agencias donantes, al percibir el potencial del enfoque pero frustradas por una comprensión limitada, preguntan “¿Pero qué es exactamente lo que ustedes hacen...? A lo que los facilitadores normalmente responden, igualmente frustrados, “bueno, depende...”

Entonces, ¿qué es lo que hacen los facilitadores? Lo siguiente nos da una idea de las actividades llevadas a cabo en una intervención* -la introducción de servicios de capacitación por Katalyst, como un servicio integrado de los proveedores de insumos agrícolas a minoristas para mejorar el flujo de información a los agricultores de vegetales (ver Recuadro 5, en la Sección 1). Una vez llevado a cabo el análisis de mercado inicial, las tareas se dividieron (de manera ligeramente arbitraria), en aquellas realizadas durante la fase inicial y aquellas implementadas regularmente durante el período de intervención de dos años.

Inicialmente

- Identificar y acercarse a socios potenciales, para una posible colaboración.
- Desarrollar ideas, negociar y establecer un acuerdo con una organización líder.
- Con la organización líder:
 - Desarrollar la metodología, contenido y estructura del programa.
 - Familiarizar a los capacitadores de la organización principal con el enfoque.
 - Acordar la logística, lugar y costos.
 - Monitorear y evaluar los programas iniciales.
 - Validar el programa luego de la retroalimentación.

Periódicamente

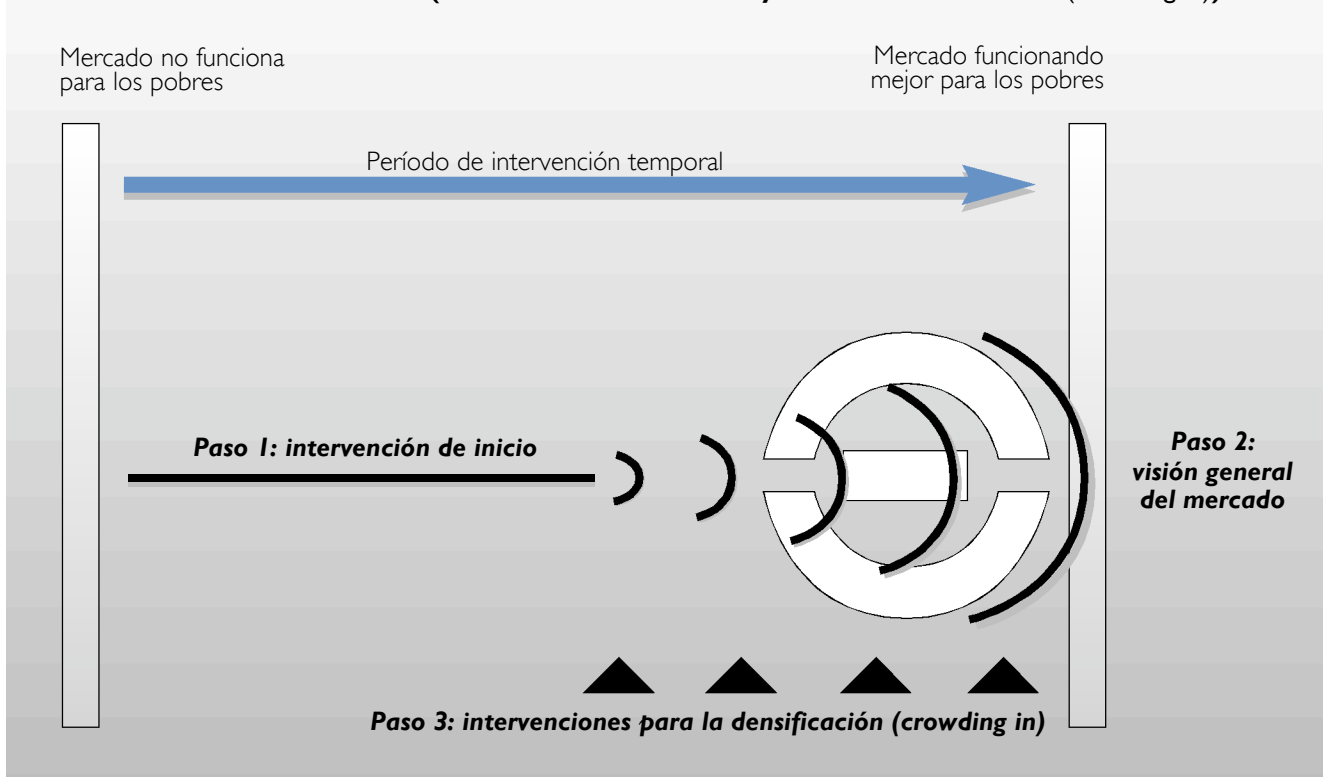
- Dar seguimiento al progreso en base a los objetivos, y monitorear la retroalimentación de los participantes.
- Monitorear la aplicación de la capacitación y las percepciones de valor de los participantes.
- Gestionar el apoyo financiero (co-financiamiento) con la organización líder, para la ejecución de programas.
- Monitorear el desarrollo del sector en conjunto, incluyendo la respuesta de los competidores.
- Establecer la línea de base para el estudio de impacto y realizar la evaluación de impacto.
- Contratar y gestionar una evaluación externa, incluyendo la difusión de los resultados.
- Iniciar conversaciones con la organización líder y otros actores, acerca de los siguientes pasos para promover la articulación de nuevos actores.

* Algunas intervenciones normalmente se llevan a cabo simultáneamente.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

Gráfico 10

El cambio hacia la densificación (el incremento de actores y funciones de mercado (crowding in))



Paso 1

Contar con una base sobre la cual construir – las intervenciones iniciales son, con frecuencia, proyectos piloto de pequeña escala o actividades orientadas a la investigación. Su propósito es validar las ideas (normalmente un nuevo servicio o producto) con un socio comprometido, como la base (en caso de tener éxito) para promover nuevas actividades -lo que podría requerir intervenciones adicionales (diferentes).

Paso 2

Contar con una visión de futuro – una imagen de cómo el mercado debe operar en el futuro es guiada por el interés de un facilitador respecto a diferentes características del cambio del mercado: amplitud (más transacciones en el centro del mercado) y profundidad (funciones de reglamentación y apoyo).

Paso 3

Desarrollar otras intervenciones para fomentar el cambio, mientras que en ciertos casos, el incremento de actores y funciones del mercado sucederá espontáneamente, en muchas ocasiones requerirá de acciones adicionales. Una parte del proceso de este incremento puede consistir en rivales comerciales que “copian” las acciones de un líder innovador de mercado. Pero el incremento no debería ser sólo una réplica (‘más de lo mismo ahora’); se trata de fomentar otras funciones de apoyo para que la profundidad del sistema de mercado mejore (no sólo ‘más de lo mismo ahora’ sino ‘mejor, en el futuro’).

Este incremento natural demuestra la característica distintiva de los facilitadores, especialmente en relación con los actores comerciales en un mercado. Dada su propia perspectiva organizacional privada, los actores comerciales buscan desarrollar el mercado para sí mismos y, esencialmente, desean mantener fuera a otros que no contribuyen con sus objetivos. Por el contrario, un facilitador, con una perspectiva pública, institucional, busca incorporar otras actividades que contribuyan a la eficiencia general del sistema de mercado para que sea más inclusivo y competitivo.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

Dado el compromiso estratégico de llevar a cabo este proceso, existen ciertos principios guía (en lugar de reglas fijas) a ser tomados en consideración (Recuadro 14).

- **Apropiación** -se busca asegurar que en los actores de mercado surja el sentido de apropiación -psicológica, legal y económica- para que ellos posean todo lo necesario para continuar el proceso, al culminar el período de intervención.
- **Relaciones** -desarrollar relaciones transaccionales entre los facilitadores y actores de mercado, basadas en el intercambio recíproco (en lugar de la provisión incondicional de servicios-una relación típica de la asistencia social). Las relaciones podrían incluir un intercambio financiero (la mayoría no lo hace) o podrían ser de naturaleza contractual (o de manera más informal), pero, sin importar como se definan, para ser exitosas deben motivar el compromiso y la apropiación.
- **Niveles apropiados de recursos** -las intervenciones con financiamiento externo (especialmente de donantes extranjeros) pueden fácilmente desplazar los mecanismos del mercado, reemplazándolos de manera tal que no pueden continuar sin la inyección adicional de fondos. Por tanto, las intervenciones deben contar con los recursos suficientes para poder marcar una diferencia -pero no tanto como para causar una distorsión negativa.

Así, al considerar la facilitación se plantea un conjunto de preguntas:

- *¿Se relacionan las actividades de intervención con una función potencial del mercado en el futuro o son actividades de “una sola vez”?*
- *Las relaciones con los actores “correctos”, en términos de lo que hacen, ¿se fundamentan sus motivaciones y sus capacidades?*
- *¿Fomenta la naturaleza de la relación el sentido de apropiación y el compromiso?*
- *¿Es apropiado el tipo de apoyo ofrecido por el facilitador -en cantidad y tipo (apoyo técnico, financiero, etc.)?*
- *En base a todas estas preguntas, ¿está la intervención fomentando un incremento de funciones y actores (crowding in); “abriendo las puertas” a los actores de mercado a desempeñar sus funciones con mayor efectividad?*

4.6 Atributos clave de los facilitadores

Todas las fases principales en una implementación exitosa de M4P, anteriormente definidas -el marco estratégico, la comprensión de los sistemas de mercado, la definición de resultados sostenibles y la facilitación del cambio- surgen de la experiencia de proyectos M4P. Pero otro factor “activo” es de vital importancia, a saber, las características de la propia organización de facilitación.

No existen reglas fijas sobre la forma organizacional específica que debe tener un facilitador -proyecto, fondo fiduciario, etc.-; sin embargo, independientemente de la estructura, los facilitadores deben denotar determinadas características, todas ellas presentes en Katalyst, FinMark y FIT-SEMA.

Cercanía

Una relación con los actores de mercado que demuestra comprensión y empatía, sin estar, no obstante, restringida por éstas. La tarea de facilitación puede ser vista como un puente que enlaza los objetivos públicos de los donantes (agencias y gobiernos) y los objetivos privados y limitados de los actores individuales del mercado.

Conocimiento y visión interna

Tener conocimiento suficiente como para poder analizar el sistema de mercado y evaluar las oportunidades para intervenir en él, proporcionando un valor agregado.

Instinto emprendedor

Va de la mano del conocimiento. Es la capacidad de identificar en dónde existen oportunidades y de tener la destreza para elaborar y proponer “ofertas” a diferentes actores en el mercado, de manera que éstas respondan a su realidad y confronten las limitaciones sistémicas.

Independencia

Es una situación que permite que los facilitadores sean y que, de igual forma, luzcan independientes a la vista de los actores del mercado, de manera que su rol y su estatus sea comprendido y aceptado.

Estas cualidades permiten que el facilitador proyecte credibilidad e inspire respeto, así como una creciente capacidad de intervenir de manera efectiva. En efecto, la experiencia de casos exitosos muestra que la credibilidad no se adquiere de forma instantánea, sino que estas cualidades se desarrollan y acumulan con el tiempo y la pobreza.

4. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL M4P?

Recuadro 14 **Facilitación de un cambio sistémico en Uganda**

La intervención inicial llevada a cabo por FIT-SEMA, con el propósito de mejorar la acción de los medios en favor de los pobres, comenzó en una estación de radio líder, poniendo a prueba formatos y prácticas de programación que respondiesen mejor a las necesidades.

Una vez que se comprobó el éxito de este intento, FIT-SEMA buscó a otros actores con quienes poder trabajar, en la perspectiva de desarrollar un proceso de incremento de funciones y actores (crowding in), como un aspecto vital para garantizar la diversidad, generar competencia y promover un cambio más profundo.

A lo largo de sus intervenciones, se esforzaron para no involucrarse directamente en el financiamiento de transmisores o crear contenidos de programación. FIT-SEMA percibió estas funciones como parte integral del sistema de medios y reconoció los peligros distorsivos de involucrarse directamente.

Al adoptar este comportamiento -y desarrollar relaciones transaccionales con los socios-, FIT-SEMA pudo diferenciarse de enfoques de otros proyectos que reciben apoyo de donantes (que compran tiempo-aire y dictan contenido), tan comunes en la industria.

REFERENCIAS

- ¹ Banco Mundial (2007); *Indicadores de Desarrollo Mundial*; Washington DC, Editorial de la Universidad de Oxford.
- ² Instituto de Recursos Mundiales (2007); *Los siguientes cuatro mil millones. Tamaño del mercado y estrategia de negocios en la base de la pirámide*; Corporación Financiera Internacional, Washington DC.
- ³ Ravallion, M (2001); *Crecimiento, inequidad y pobreza: examinando más que los promedios*; *Desarrollo Mundial*, 29 (11), Págs. 1803-1815.
- ⁴ Programa de Operativización del Crecimiento Pro-Pobre (2005); *Crecimiento Pro-Pobre en los 90's: lecciones y aprendizajes en 14 países*; Banco Mundial, Washington DC.
- ⁵ Kraay, A (2004); *¿Cuándo es el crecimiento pro-pobre? Evidencias de un panel de países*; *Revista de Economía del Desarrollo*, 80 (1), Págs. 198-227.
- ⁶ Lin, S (2003); *Crecimiento económico, inequidad de ingresos y reducción de la pobreza en la República Popular China*; *Reporte del Desarrollo Asiático*, 20 (2), Págs. 105-124.
- ⁷ Easterly, W (1999); *La vida durante el crecimiento*; Banco Mundial, Washington DC.
- ⁸ PNUD (2003); *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre naciones para terminar con la pobreza humana*; Reporte de Desarrollo Humano, PNUD.
- ⁹ Banco Mundial (2004); *Lograr que los servicios funcionen para los pobres*; *Informe de Desarrollo Mundial*, Editorial de la Universidad de Oxford.
- ¹⁰ Do, Quy-Toan & Iyer, Lakshmi (2003); *Derechos de la tierra y desarrollo económico – evidencias de Vietnam*; Documento de trabajo sobre Investigación de Políticas del Banco Mundial -3120.
- ¹¹ Deininger, K y Jin, S (2002); *¿Los mercados de arrendamiento de tierras como alternativa a la reasignación gubernamental? Consideraciones de equidad y eficiencia en el sistema chino de tenencia de la tierra*; Documento de trabajo sobre Investigación de Políticas del Banco Mundial -2930.
- ¹² Banco Mundial (2007); *Ruanda: hacia la competitividad económica sostenible*; Acta Económica de País, Washington DC.
- ¹³ Gabre-Madhin, EZ y Goggin, I (2005); *¿Necesita Etiopía un intercambio de bienes? Un enfoque integral para el desarrollo de mercados*; Instituto Etíope de Investigación para el Desarrollo, Documento de trabajo de Política, EDRI-ESSP No. 4
- ¹⁴ Jopson, B (2007); *Cambiar de la hambruna a la alimentación en Etiopía*; *Financial Times*, 7/10/07
- ¹⁵ Unión Internacional de Telecomunicaciones (2007); *Mercados y tendencias de las Telecomunicaciones/TICs en África*; ITU, Ginebra, Suiza.
- ¹⁶ Anderson, G y Elliott, D (2007); *El rol e impacto de la radio para modificar el entorno de negocios rurales en África*; documento presentado en la Conferencia de Comité de Donantes sobre reforma del entorno empresarial en África, Noviembre 5-7, 2007, Accra, Ghana.
- ¹⁷ ILO (2007); *Conferencia Internacional del Trabajo*; 96^{ta} sesión, Registro Provisional; Génova, 2007.
- ¹⁸ Kabeer, N (2003); en *Globalización y Empleo: trabajando para los pobres; perspectivas id21*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, Reino Unido.
- ¹⁹ Rutkowski, J (2003); *¿Desalienta la protección estricta del empleo la creación de empleo? La evidencia de Croacia*; Documento de trabajo sobre Investigación de Políticas del Banco Mundial, 3104.
- ²⁰ De Soto, H (2000); *El misterio del capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?*; Libros Básicos, Nueva York.
- ²¹ King, RG y Levine, R (1993); *Finanzas y crecimiento: Schumpeter podría tener la razón*; *Revista Trimestral de Economía*, 108(3), Págs. 717-37.
- ²² Stern, N (2007); *La economía del cambio climático*; Tesorería HM, Reino Unido.
- ²³ Sen, A (2001); *El desarrollo como libertad*; Editorial de la Universidad de Oxford.
- ²⁴ Chaudhury, N et al (2003); *Ausentismo de maestros y personal médico*; Documento de Referencia para el Reporte de Desarrollo Mundial 2004, Banco Mundial.
- ²⁵ Tooley, J (2006); *Educando a Amaretech: escuelas privadas para los pobres y nuevas fronteras para inversionistas*; *Financial Times*, 17/9/06.
- ²⁶ Sawada, Y (1999); *Participación comunitaria, esfuerzo docente y resultados en la educación: el caso del Programa EDUCO en El Salvador*; Documentos del Instituto William Davidson 307, Universidad de Michigan.
- ²⁷ McKenzie, D y Mookherjee, D (2002); *Impacto distributivo de la privatización en América Latina: una visión general de la evidencia en cuatro países*; introducción de un proyecto investigativo contratado por el BID y patrocinado por la Universidad de las Américas-Puebla.
- ²⁸ Gilson et al (2001); *Estrategias para promover la equidad: experiencia de co-financiamiento comunitario en tres países africanos*; *Política de Salud*, 58 (1), Págs. 37-67
- ²⁹ Mills et al (2002); *Enfoques para mejorar la provisión de servicios en el sector no estatal; cuál es la evidencia sobre lo que funciona, en dónde y por qué*; documento presentado en la Conferencia “Lograr que los Mercados Funcionen para los Pobres”, Oxford 2004.
- ³⁰ Organización Mundial de la Salud (2005); *China: salud, pobreza y desarrollo económico*; OMS, Pekín.

REFERENCIAS

- ³¹ Dorward et al (2005); *Instituciones, mercados y coordinación económica: vinculando la política de desarrollo con la teoría y la práctica*; Cambio en el Desarrollo, 36 (1).
- ³² Dorward et al (2002); *Vínculos críticos: medios de vida, mercados e instituciones*; documento presentado en el Seminario “Apoyando a instituciones, desarrollando medios de vida”, Centro Bradford para el Desarrollo Internacional, Reino Unido.
- ³³ North, DC (1990); *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*; Editorial de la Universidad de Cambridge.
- ³⁴ Ali, DA, Dercon, C y Gautam, M (2007); *Derechos de propiedad en un país muy pobre. Inseguridad en la tenencia e inversión en Etiopía*; Documento de trabajo sobre Investigación de Políticas del Banco Mundial, 4363.
- ³⁵ de Ruyter de Wildt, M (2007); *Acelerando el crecimiento en el sector de pesca de estanque. Intervenciones para lograr el cambio sostenible*; Caso de Estudio de Katalyst No. 4, Dhaka, Bangladesh.
- ³⁶ Gibson, A, Scott, H y Ferrand, D (2004); *Lograr que los mercados funcionen para los pobres. Un objetivo y un enfoque para gobiernos y agencias de cooperación*; ComMark, Sudáfrica.
- ³⁷ Comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de Pequeñas Empresas (2001); *Servicios de desarrollo empresarial para pequeños negocios: principios guía para la intervención de los donantes*; en www.ilo.org/public/english/employment/ent/sed/bds/donor/member/ilo.htm
- ³⁸ Bloom, G y Standing, H (2002); *¿Más allá de lo público y privado? Mercados no organizados en la provisión de servicios de salud*; Documento de Referencia para el Reporte de Desarrollo Mundial 2004, Banco Mundial.
- ³⁹ ADE (2005); *Evaluación del apoyo de la Comunidad Europea para el desarrollo del sector privado en países del tercer mundo*; Unión Europea, Bruselas.
- ⁴⁰ Rodrik, D (2006); *Adiós al Consenso de Washington, hola a la Confusión de Washington*; Revista de Literatura Económica, 44 (4), Págs. 973-987.
- ⁴¹ Palmade, V (2005); *Análisis a nivel de industrias: la manera de identificar las restricciones limitantes al crecimiento económico*; Documento de trabajo sobre Investigación de Políticas del Banco Mundial, 3551.
- ⁴² Porter, ME (1990); *La ventaja competitiva de las naciones*; Editorial Independiente, Nueva York.
- ⁴³ Haussmann, R, Rodrik, D y Velasco, A (2006); *Obtener el diagnóstico correcto. Un nuevo enfoque para la reforma económica*; Finanzas y Desarrollo, 43(1), FMI, Washington.
- ⁴⁴ Honohan, P y Beck, T (2007); *Lograr que las finanzas funcionen para África*; Banco Mundial, Washington.
- ⁴⁵ Littlefield, E y Rosenberg, R (2004); *Microfinanzas y los pobres*; Finanzas y Desarrollo, Vol. 41, No. 2.
- ⁴⁶ Spinaci, et al (2006); *Decisiones difíciles: invertir en salud para el desarrollo*; Organización Mundial de la Salud, Nueva Delhi, India.
- ⁴⁷ Augustinus, C y Deininger, K (2005); *Innovaciones en la tenencia de la tierra, reformas y administración en África*; documento presentado en la Conferencia del PNUD de la Coalición Internacional para la Tierra “Derechos de Tierra para el Desarrollo en África: del Conocimiento a la Acción”, Nairobi, 31 de Octubre – 3 de Noviembre, 2005.
- ⁴⁸ Joffe, S y Jones, J (2003); *Estimulando la inversión privada y el desarrollo de mercados para la agricultura: nuevos enfoques y experiencia*; Gestión de Políticas de Oxford.
- ⁴⁹ Gibson, A (2006); *Desarrollo de mercados de servicios financieros para los pobres: FinMark en Sudáfrica*; Serie de estudios de caso “Lograr que los mercados funcionen para los pobres”; Departamento de Empleo e Ingresos, COSUDE, Berna.
- ⁵⁰ Anderson, G y Hitchins, R (2007); *Expandir el acceso de los pobres a la información empresarial y a ser escuchados a través de la radio FM en Uganda*; Serie de estudios de caso “Lograr que los mercados funcionen para los pobres”; Departamento de Empleo e Ingresos, COSUDE, Berna.
- ⁵¹ Gibson, A (2005); *Proporcionado conocimiento a agricultores de vegetales. Mejorando la información incorporada en el sistema de provisión de servicios*; Estudio de Caso Katalyst No. 1, Dhaka, Bangladesh.
- ⁵² Manthri, M (2006); *Somalia: éxito en el sector privado sin un gobierno*; DFID.
- ⁵³ Kenya Servicios de Desarrollo Empresarial (2007); Boletín informativo mensual; www.kenyabds.com.
- ⁵⁴ Porteous, D (2004); *Lograr que los mercados funcionen para los pobres*; El Fondo Fiduciario FinMark, Sudáfrica.
- ⁵⁵ Bankable Frontier Associates (2006); *Banca móvil: mapa del conocimiento y posibles estrategias de apoyo de donantes*; DFID e Infodev, Londres.
- ⁵⁶ Angbo, L (1999); *Manejo comunitario de sistemas de provisión de agua potable por tubería, Programa de Agua y Saneamiento*; Banco Mundial.
- ⁵⁷ Prahalad, CK (2005); *La fortuna en la base de la pirámide*; Publicación de la Escuela de Wharton.
- ⁵⁸ Dorward et al (2005); *Guía para indicadores y métodos para evaluar la contribución de la ganadería a los medios de vida de los pobres*; Departamento de Ciencias Agrícolas, Imperial College, Londres.
- ⁵⁹ Bühlmann, H y Jäger, M (eds) (2001); *Desarrollo de capacidades en la Cooperación Suiza: conocimiento y perspectivas*; Departamento de Empleo e Ingresos, COSUDE, Berna.

Editores:

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Departamento Federal de Relaciones Exteriores (FDFA)
3003 Berna
Suiza
www.sdc.admin.ch

Renuncia de responsabilidad:

Las opiniones vertidas en esta publicación
no reflejan necesariamente la opinión oficial de DFID ni COSUDE.

Diseño gráfico:

Thomas Cadolle, Suiza

Para publicaciones:

Centro de Distribución COSUDE
Teléfono: ++41 31 322 44 12
Fax: ++41 31 324 13 48
Email: info@deza.admin.ch

Red M4P: orders@M4Pnetwork.org

Octubre 2008

Versión en español (traducción y edición):

Delegación Andes de la Fundación Intercooperation
pcamacho@intercooperation.org.pe

Diagramación:

todovisual@yahoo.es

Octubre 2009

