



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

SEMINARIO ASOCAM: ENFOQUE SISTÉMICO DE  
DESARROLLO DE MERCADOS (DSM/M4P)

Cusco, Perú del 29 al 31 de octubre de 2014

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### SEMINARIO ASOCAM: ENFOQUE SISTÉMICO DE DESARROLLO DE MERCADOS (DSM/M4P)

Cusco, Perú del 29 al 31 de octubre de 2014

#### CRÉDITOS DE PUBLICACIÓN

##### Grupo Temático

Barbara Böni – Jefa suplente de la División América Latina y Caribe, COSUDE

Marylaure Crettaz – Asesora temática regional, Oficina de Cooperación Suiza en América Central.

Patricia Camacho - AT Regional ASOCAM

José Luis Pereira - COSUDE Bolivia

Maja Rueegg - Asesora en desarrollo de mercados y cadenas de valor

##### Grupo organizador

Lorena Mancero, Yordana Valenzuela.

**Moderación del Seminario:** Lorena Mancero, Yordana Valenzuela y Yasmin Jalil

**Conclusiones y recomendaciones del seminario:** Yasmin Jalil, con aportes del Grupo Temático

**Grupo de reportaje social:** Annick Vollmar, Edison Panchi, Gustavo Barrionuevo, Alex Cruz.

**Fotografías:** extraídas del evento

Se autoriza la reproducción parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente. Secretaría Técnica ASOCAM Quito D.M., marzo de 2014





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien las experiencias presentadas se encuentran en diversos estadios de desarrollo y operan en diferentes contextos que limitan o favorecen las estrategias para el desarrollo sistémico de mercados, a continuación se presentan algunas conclusiones, recomendaciones y retos identificados a través de un proceso de construcción colectiva por los participantes durante el seminario, en torno a los cinco ejes de reflexión de este encuentro:

- A. Limitaciones sistémicas
- B. Cambio sistémico
- C. Rol facilitador
- D. Escalamiento
- E. Medición de resultados





## A. Limitaciones sistémicas

### Conclusiones y recomendaciones

- El diagnóstico **debe responder a la necesidad de diseño de la estrategia, con los recursos disponibles y en un tiempo prudente**, en coherencia con la duración de la intervención. Es necesario **equilibrar** entre la necesidad de analizar y diagnosticar y la de implementar acciones para facilitar el cambio sistémico.
- Se **requiere información básica de la cadena para dimensionar el alcance de la intervención** y brindar una perspectiva adecuada de la situación actual y del escalamiento esperado.
- La fase de investigación y análisis debe ser **participativa y con los actores clave del sistema de mercado**.<sup>1</sup> En esta fase es necesario **mapear actores permanentes y pertinentes** con los cuales se trabajará posteriormente. Es **más fácil** promover la participación de los actores en esta fase **si éstos se encuentran organizados**.
- Es necesario **identificar actores con motivación y capacidad para hacer cambios en cada una de las limitaciones sistémicas identificadas**. No todos los actores están concernidos ni tienen iguales roles que desempeñar en diversas limitaciones sistémicas.
- Se requiere un **análisis a profundidad de la cadena** y del negocio central (por ejemplo, de su rentabilidad, tamaño actual, y demanda de mercado), **antes de pasar al diagnóstico de sus sistemas y subsistemas**. *Por ejemplo, en el caso de flores se tomó en cuenta los precios para diversas calidades de rosas y sus costos de producción (incluyendo la mano de obra) para el cálculo de la rentabilidad. Esto constituyó el punto de partida para el subsiguiente análisis.*
- Existe cierta **tendencia de trabajar en limitaciones sistémicas vinculadas con el primer eslabón de la cadena**. Sin embargo, en el marco del enfoque sistémico es importante tener presente que las intervenciones podrían requerirse en otros eslabones, considerando las **oportunidades de negocio y las capacidades e incentivos de los diversos actores** que forman parte de la cadena. También es importante concentrarse no sólo en los productos, sino **también en la provisión de servicios, teniendo en cuenta el potencial de crecimiento** de los sectores y subsectores.
- Las **políticas públicas y las normativas** deben considerarse como en **marco referencial para el desarrollo de mercados**. El contexto en que se encuentra inmerso un determinado proyecto determina si este marco favorecerá las intervenciones sistémicas, o si por el contrario las limitará.
- El **tema de género debe ser considerado** explícitamente en el análisis y diagnóstico, para establecer acciones concretas.
- Es necesario **analizar si existen otros proyectos de cooperación realizando acciones similares para hacer sinergias, armonizar esfuerzos y no duplicarlos**. De igual manera, se requiere tomar en cuenta el **rol protagónico que está teniendo el Estado en algunos países y los recursos que están siendo invertidos** de acuerdo a los sectores prioritarios para el país. Esto puede constituir una oportunidad que debe ser aprovechada.

<sup>1</sup> La población meta debe considerarse “dueña de su problemática y de su respectiva solución”.

- El **proceso diagnóstico debe continuar también durante la implementación**, actualizando por ejemplo la información de mercado, o el surgimiento de nuevos actores.

### Retos

- Continúa siendo un reto la **priorización entre diferentes limitaciones sistémicas identificadas**, incluyendo los criterios para priorización y tomando en cuenta la **temporalidad** de los proyectos. **Se requiere documentar experiencias y herramientas** que han sido utilizadas para definir y aplicar criterios para priorización y **contar con pautas metodológicas e instrumentos**.

## B. Cambio sistémico

- Los objetivos de cambio sistémico deben **dimensionar adecuadamente el cambio** que se busca promover en el sistema de mercado (siendo realistas y no demasiado ambiciosos), tomando en cuenta la **temporalidad** de la intervención, las **capacidades e incentivos de los actores**, la **experiencia práctica en el sector y/o territorio**, así como la **perspectiva de sostenibilidad de los cambios**. También es importante **aprovechar oportunidades no previstas para identificar y apoyar cambios sistémicos deseados**.
- **La definición del cambio sistémico requiere profundidad en el análisis del mercado principal y de sus mercados interconectados** (se recomienda visibilizar información y no limitarse únicamente a la gráfica de la dona). **La dimensión de negocio de los sistemas interconectados depende de aquella del mercado principal**. Si la rentabilidad no es suficiente en éste o si no existen los suficientes incentivos, difícilmente existirán en los mercados interconectados. Por tanto, es necesario dimensionar adecuadamente el cambio sistémico, considerando el potencial de negocio y la rentabilidad.
- El trabajar con espacios multi-actorales –locales y/o nacionales- parece ser clave para la **sostenibilidad de los cambios**, pues **genera más coherencia entre múltiples acciones diversas**. Los **mecanismos de articulación, coordinación de roles y acciones y concertación facilitan el diseño e implementación de la estrategia de intervención y favorecen que cada actor se apropie de su rol**. Es mejor **fortalecer los espacios existentes** a crear persistentemente nuevos espacios desde los proyectos, aunque en algunos casos podría requerirse promover su conformación. El mismo **mercado debería “dar señales” para que el espacio persista o no**, una vez que cada actor esté desempeñando el rol que le corresponde y que el proyecto finalice sus acciones. En cualquier caso, el **liderazgo de estos espacios debe ser local**, lo cual implica también la **generación de capacidades en los propios actores del sistema**. Estos espacios también deben ser legítimos y representativos.

- La sostenibilidad de los cambios sistémicos también depende de su rentabilidad, escalabilidad e incentivos.  
*Por ejemplo: El Comité de Gestión para la Cadena de la Papa de PYMERURAL; o la Mesa Territorial para la Cadena de Cerdo de PRODERT.*
- En algunos tipos de cambio sistémico puede ser importante la participación del sector público, por ejemplo, el marco regulatorio para el sistema en el que trabajamos y sus mercados interconectados. En este sentido, es necesario fortalecer los procesos de comunicación con los actores públicos. En ocasiones existe cierta resistencia desde el proyecto o el actor público pues considera que la lógica de trabajo no es afín al enfoque del gobierno. Sin embargo, es importante comprender cuáles son sus incentivos y contar con un aliado más para la implementación de proyectos que pueda asegurar escala y sostenibilidad. Por tanto, incorporar el enfoque sistémico en el sector público puede tener un potencial interesante, así como potenciar proyectos que estén alineados a los sectores priorizados en la agenda pública nacional y subnacional.
- El sector privado también tiene un rol relevante que desempeñar por la velocidad de los cambios que puede generar y considerando que para algunos actores privados existe una nueva visión de inclusión y/o de responsabilidad social empresarial. El sector privado también es relevante en el tema de financiamiento y de inversión para el escalamiento, así como una fuente para la generación de soluciones tecnológicas. También es importante tomar en cuenta a los gremios de productores, desde una perspectiva de incidencia y en el marco de un proceso participativo. De igual manera, los sistemas de intermediación deben ser analizados, considerando que los aspectos sociales inciden en los sistemas de mercado.
- En contextos de gran dispersión geográfica o que enfrenta restricciones socio- culturales, un modelo de cambio sistémico exitoso ha mostrado ser el de proveedores de servicios locales e innovación local, que logran el mejoramiento de la competitividad y el reconocimiento por parte del Estado. Esos sistemas de trabajo tienen que conectarse deben conectarse con sistemas más amplios y dinámicos de innovación más dinámica que nutra los procesos locales.

*Por ejemplo, el Proyecto ALPACA de Soluciones Prácticas fomentó un sistema de asistencia técnica local a través de los Kamayocs, cuyos servicios son financiados por varias instituciones públicas y el sector privado involucrado en la comercialización de la fibra. Además, los Kamayocs reciben certificación y capacitación por parte de una institución pública a nivel nacional.*

## C. Rol Facilitador

### Conclusiones y recomendaciones



- El rol facilitador implica todo el proceso (diagnóstico, definición de cambio sistémico, implementación) y requiere una dinámica de diagnóstico-reflexión-acción-reflexión durante el proceso.
- Es necesario que exista coherencia entre el diagnóstico y la estrategia de facilitación. Ésta debe responder a las limitaciones sistémicas y actualizarse, incluyendo espacios de reflexión y aprendizaje.





- El **concepto del rol de “facilitación”** no es evidente para todos los actores con quienes el proyecto busca vincularse. Por tanto es necesario mejor clarificar y comunicar el rol de facilitación y sus ventajas para la sostenibilidad de las acciones.
- El **rol de facilitación requiere competencias especializadas**: pensamiento estratégico, analítico, sensibilidad a signos del contexto, etc., que son **difíciles de encontrar en una sola persona**. Por tanto, el trabajo en equipo es importante para aplicar el enfoque. Estas capacidades deben existir **tanto al interior del equipo como en los co-facilitadores socios**.
- La identificación de **actores permanentes y pertinentes** en la fase de diagnóstico facilita que se cumpla el rol facilitador.  
*Por ejemplo, en el caso del Proyecto PGLIM que trabaja con 32 municipios para fortalecer la gestión de las inversiones municipales, se observa que la articulación de actores nacionales como la Secretaría de Planificación, la Secretaría de Finanzas, la Gobernación, el Tribunal Superior de Cuentas, la Asociación de Municipalidades, la Universidad, ha sido relevante para asegurar que a futuro se institucionalice una mejor gestión de la inversión municipal.*
- **La articulación de actores no es un fin en sí misma, es un medio** para lograr acciones sinérgicas y complementariedad de esfuerzos entre actores en un territorio.
- Es necesario **identificar diversos tipos de incentivos** para ampliar la participación de actores en la oferta y la demanda, con miras a la sostenibilidad. Se **recomienda sistematizar y difundir buenas prácticas** de aplicación de incentivos.

*Por ejemplo, en el caso del Proyecto APOMIPE Flores, la articulación del Instituto de Educación Rural (IER) con la Universidad de la Molina para la construcción de los módulos de capacitación, el co-financiamiento del proyecto para la instalación del invernadero de capacitación, la pasantía en experiencias más avanzadas de producción de flores en Ecuador, han motivado a IER a crear la rama de floricultura -previamente sólo trabajaban en frutales- y ahora los/as agricultores/as tienen acceso a formación local en este ámbito.*

- Se debe buscar un **balance adecuado entre el tipo de actores que se busca articular** (públicos, privados y de diverso nivel).
- Los **roles de los actores y del proyecto deben ser definidos y consensuados**, recordando la importancia de no reemplazar funciones de los actores en miras a la sostenibilidad. Los actores deben tener el liderazgo y el protagonismo.
- Se debe **fortalecer la capacidad de actores permanentes para asegurar sostenibilidad**. Los procesos de fortalecimiento de capacidades deben tener demanda y masa crítica, de manera que puedan ser brindados a través de un mercado de servicios, o subsidiados por el Estado, en reconocimiento a su potencial. Muchas veces es necesario apoyar al actor en su visión de negocio y sostenibilidad.
- Se requiere de **facilitación en todo el proceso de intervención** (diagnóstico, definición de cambio sistémico, implementación).

El **marco lógico debe visibilizar el rol facilitador** y el rol de los actores permanentes.

- Es necesario **monitorear si la facilitación realmente está cumpliendo con su objetivo**: actores asumiendo sus funciones, otros actores incorporándose al sistema, competencias siendo desarrolladas, etc.
- La **duración** de proyectos que buscan facilitar cambios sistémicos **debe considerar por lo menos 4 a 5 años**.
- Los proyectos requieren **contar con una visión de futuro** de cómo funcionará el sistema sin el proyecto.

### Retos

- ¿Cómo asumir un rol netamente de facilitación cuando las intervenciones requieren mostrar resultados en tiempos determinados o cuando para los propios actores (por ejemplo, los productores) no pueden acceder a bienes o servicios requeridos generar cambios, ya sea por la inexistencia de estos mercados<sup>1</sup> o por su situación económica precaria?
- ¿En qué medida el rol de facilitación debe ser transferido o no a la finalización de un proyecto? ¿Debería existir necesidad de transferir este rol o el sistema debería poder operar sin él? Podría ser una “trampa” el considerar que los proyectos deben ser prolongados porque el rol de facilitación sigue siendo requerido en un sistema.

<sup>1</sup> Los **mercados de servicios deben operar**, es necesario que los oferentes logren percibir un pago por los mismos. Las estrategias asistencialistas, subsidios y entrega gratuita de servicios dificultan el funcionamiento sistémico de los mercados.

<sup>1</sup> Ciertas normas pueden impedir el escalamiento.

<sup>1</sup> En determinados contextos, no es necesario que la estrategia incluya la articulación de actores para el escalamiento.



## D. Escalamiento

Los proyectos analizados son aún bastante recientes para poder llegar a conclusiones contundentes respecto al escalamiento, sin embargo se hace evidente que **para lograr escalamiento y sostenibilidad se requiere:**

- **Claridad en la lógica de escalamiento desde el diseño** (tener una “apuesta”) y permanente reflexión y actualización. Se recomienda usar la matriz de sostenibilidad para definir las diferentes opciones de escalamiento:
  - adoptar una innovación, un modelo de negocio
  - fomentar la réplica – o no – del piloto por parte de otros actores:
    - adaptar (más clientes para un proveedor)
    - expandir (más proveedores que brindan el mismo u otro servicio)
    - responder (escalamiento mediante cambio en el marco regulatorio e políticas de Estado).
- **Marco regulatorio adecuado<sup>1</sup> y contexto favorable** (apuntar e incidir en instancias nacionales que podrían tener rol en el escalamiento).
- Una **adecuada selección y articulación<sup>1</sup> con diversos tipos de actores** que tengan los necesarios incentivos y legitimidad (públicos, privados, academia, gremios, cámaras) y **que tengan potencial de escalamiento**.
- Los **espacios de articulación y concertación multi-actor** también facilitan el escalamiento.
- **Apalancamiento de recursos (financiamiento)**, de allí la importancia del rol del sector privado y específicamente de la capacidad del sector financiero.
- **Formalización de los actores** para poder potenciar el acceso a mercados y a beneficios por parte del Estado (compras públicas, preferencias arancelarias, co-financiamiento, crédito, etc.).
- **Elementos centrales de una estrategia de escalamiento son:**
  - Gestión de conocimiento y en particular comunicación basada en evidencias (buenos resultados) para incentivar la réplica en otros actores y uso oportuno de tecnologías de información y comunicación (TIC).
  - Incidencia y lobby.
  - Visión de futuro y estrategia de salida.
  - Alianzas entre agencias de cooperación y organismos multilaterales.
  - Trabajo en mercados de servicios transversales a varios sectores.



## E. Medición de resultados



- La **cadena de resultados es un instrumento efectivo** de gestión que retroalimenta a los proyectos y ayuda a la reflexión sobre la evolución de sus líneas de trabajo y reemplazar aquellas que no está funcionando y mejorar su estrategia.
- Es necesario **considerar la jerarquía de las cadenas de resultados: general y específicas:** por sector, por cadenas de valor, por intervención.
- La medición de resultados con este enfoque requiere de altas **capacidades analíticas de todo el equipo y de información disponible y confiable.**
- La medición de resultados requiere un **balance** entre la información efectivamente requerida para la intervención y **los costos y tiempo** que demanda la medición.
- Es necesario que la **medición sea muy pragmática y sencilla** para que no sobrecargue al equipo. Por ende es importante que las cadenas de resultados no sean demasiado complejas.
- Para **medir el cambio sistémico más allá de la intervención directa**, es decir valorar también sus efectos indirectos (positivos y negativos), algunos mecanismos que pueden contribuir a este tipo de medición incluyen: documentación, reuniones regulares para reflexión del equipo de proyecto, instrumentos para el registro periódico de observaciones que no necesariamente corresponden a indicadores del sistema de monitoreo, inclusión de indicadores de contexto, etc.
- Es **necesario incluir indicadores cualitativos**, puesto que continúan prevaleciendo las mediciones cuantitativas.
- Se requiere **explicitar el tema de género en la medición de resultados, así como el de interculturalidad.**
- Se requiere no sólo identificar los riesgos al inicio de una intervención, sino también **monitorear riesgos y cambios en el contexto.**
- Se requiere de **capacidad instalada en los actores para que participen en la elaboración del sistema de monitoreo (líneas de bases) y puedan continuar el proceso de monitoreo y medición** de resultados una vez que el proyecto ha finalizado. Para ello es importante el involucramiento de los actores en la medición de resultados y la **descentralización del sistema de monitoreo y evaluación.** La evaluación debe tener un enfoque participativo y ser apropiada por los actores.
- **Los sistemas nacionales oficiales de información requieren ser alimentados por información generada por este tipo de proyectos** para superar sus deficiencias respecto a la calidad y actualización de información que las aqueja. De igual manera, es necesario compartir la información entre proyectos, de manera que cuando una intervención inicia no requiera una nueva línea de base desde cero, que además se lleva consigo cuando el proyecto finaliza.



## Retos

- La **atribución de resultados e impactos en intervenciones sistémicas implica retos a nivel metodológico** puesto que los proyectos no intervienen de manera directa en los sistemas.
- **La medición de efectos indirectos** – tanto positivos como negativos, por ejemplo, el desplazamiento de un actor por otro en el mercado (i.e. vínculo directo entre productores y comercializadores sin pasar por los intermediarios)- que caracteriza a proyectos con enfoque de desarrollo sistémico **es muy compleja.**
  - Existe una **diferencia entre monitorear el marco lógico de una intervención y medir el cambio sistémico.** Actualmente se utiliza tanto el marco lógico y la cadena de resultados en los proyectos. Una posibilidad sería utilizar el marco lógico para la orientación general del proyecto y las cadenas de resultados por subsistemas y para la gestión de las intervenciones.

## Otras reflexiones de los participantes

- Es importante no ser ortodoxos en relación a considerar ese enfoque como el único existente. Metodologías como CIAT link también pueden contribuir al desarrollo sistémico de mercados. De igual manera, recordar que se trata de un enfoque con orientaciones estratégicas, que puede complementarse con otras herramientas como el análisis de cadenas.
- Es necesario ser autocrítico respecto al potencial de aplicación del enfoque en un determinado sector o territorio.
- El enfoque participativo en todas las etapas de DSM es necesario, sin embargo hay que considerar también sus costos y limitaciones.
- Puesto que aún es necesario continuar el proceso de aplicación del enfoque en la región, es necesario continuar los procesos de gestión del conocimiento y ser generoso para compartir las herramientas y experiencias que están siendo implementadas.