

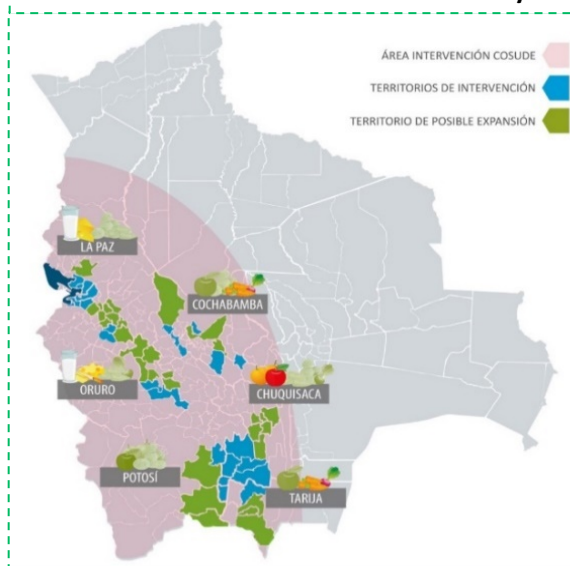
Experiencia 3: La aplicación de un análisis cualitativo y cuantitativo para la identificación de las limitaciones sistémicas

El Proyecto Mercados Rurales de Swisscontact en Bolivia

El Proyecto Mercados Rurales es ejecutado conjuntamente por la Fundación Swisscontact y la Fundación para el Desarrollo Productivo y Financiero (PROFIN) con financiamiento de la Cooperación Suiza en Bolivia, su duración va desde el 2014 al 2017.

El proyecto tiene el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales en los territorios donde se realizarán las intervenciones. Se tiene previsto lograr ese objetivo mejorando el acceso a mercados de consumo, servicios, insumos, asistencia técnica, de desarrollo de capacidades, información y tecnologías, a la oferta de productos financieros crediticios y de seguros adecuados, así como el entorno de negocios para las empresas y unidades productivas familiares. El proyecto busca que (i) hombres y mujeres de las familias productoras y otros actores de la cadena de valor mejoren su acceso y participación en mercados públicos y privados; (ii) familias productoras y otros actores incrementen los recursos productivos de su actividad económica como consecuencia de un mejor acceso a servicios financieros; y (iii) el entorno de negocios, influenciado por la inversión e implementación de políticas y servicios públicos, permita mejorar la actividad económica de las familias productoras.

Ilustración 1: Zonas de Intervención del Proyecto

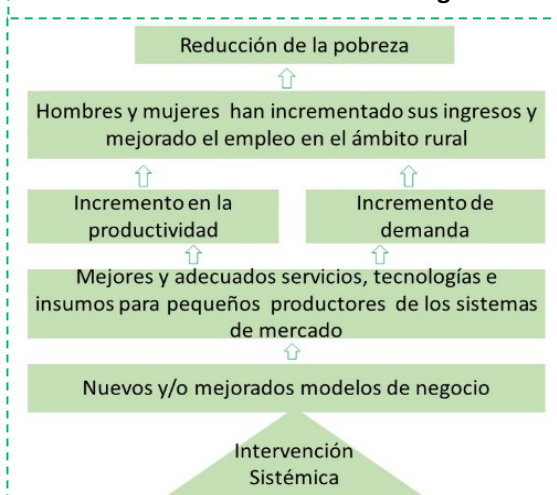


Para lograr estos efectos, el proyecto ha orientado su trabajo en tres componentes: (i) Desarrollo y Acceso a Mercados; (ii) Desarrollo y Acceso al Mercado Financiero; y (iii) Entorno de Negocios Favorable.

Las acciones en estos tres componentes se centran en la aplicación del enfoque sistémico en un contexto de alineamiento con las políticas públicas del país, a partir de **diagnósticos** participativos intersectoriales y multisectoriales, y la identificación y priorización de cuellos de botella, oportunidades y actores.

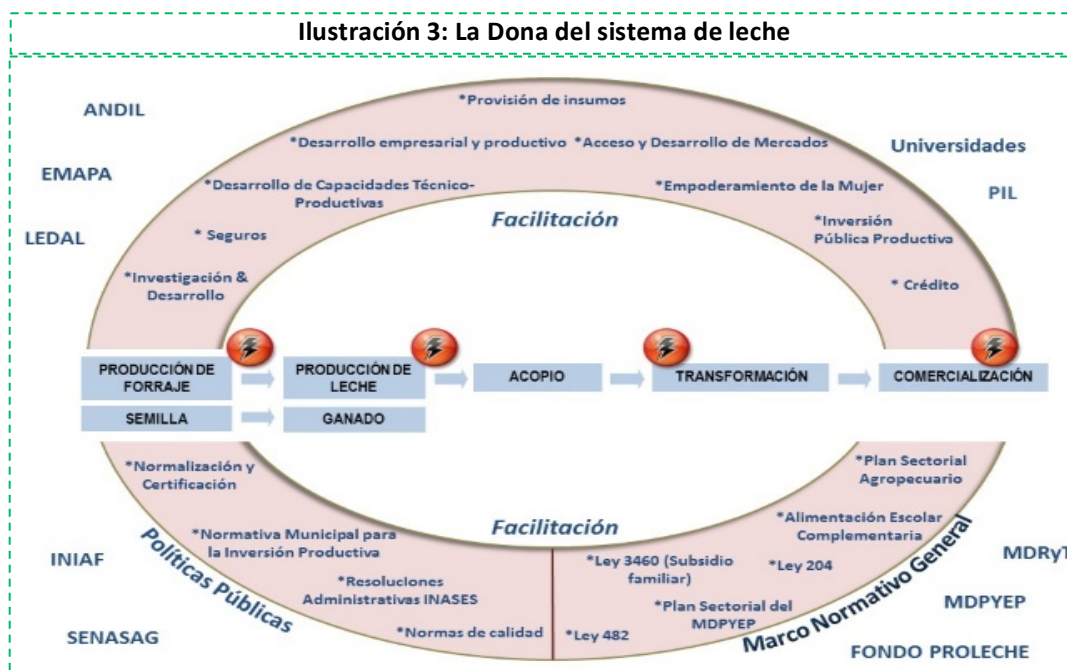
Contexto: En los últimos diez años, en Bolivia el nivel de pobreza ha disminuido de 63% en 2002 a 51% en 2009, gracias a una coyuntura económica favorable y programas de redistribución de recursos del Estado. Sin embargo, 5.2 millones de bolivianos siguen viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema, 3.5 millones de ellos son campesinos, indígenas y mujeres, concentradas en el Altiplano y Valles del occidente del país. En resumen, las unidades productivas familiares cuentan con un acceso limitado a mercados, recursos, infraestructura, información, etc. Se caracterizan por i) sistemas de producción tradicional o mixto; (ii) estar localizadas en su mayoría en el Altiplano y en los valles; (iii) una producción orientada a la subsistencia como también a mercados internos y externos; (iv)

Ilustración 2: El Marco Estratégico



una escala de producción en superficie reducida; (v) densidades poblacionales muy bajas, y por ende, mercados dispersos y débiles; y (v) poca y/o inadecuada infraestructura productiva.

La Cooperación Suiza en Bolivia ha realizado un análisis sobre cuellos de botella de las 28 cadenas de valor priorizadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPYEP), considerando adicionalmente, las lecciones aprendidas de proyectos anteriores, como insumos para profundizar y precisar el enfoque y alcance del proyecto seleccionando cinco cadenas de valor. El consorcio Swisscontact-PROFIN facilita el desarrollo de cuatro de ellas: hortícola, frutícola, lácteos y tubérculos andinos que fueron seleccionadas, aplicando diferentes criterios como: (i) la existencia de un potencial de crecimiento; (ii) la existencia de dinámicas en mercados urbano-rurales; (iii) cadenas con alto valor agregado; (iv) cadenas con alta participación de las mujeres. En adelante, se utiliza la cadena de lácteos para visualizar la aplicación del enfoque DSM/M4P.



Proceso diagnóstico: Para el proceso diagnóstico, el consorcio implementó la metodología para la cadena de lácteos y contó con el apoyo de co-facilitadores con mucha experiencia y conocimiento en los complejos y territorios priorizados (Fundación Valles, Fundación PROINPA, Fundación FAUTAPO y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP). Se realizaron capacitaciones en el enfoque sistémico DSM/M4P y se acompañó a los co-facilitadores en la realización de los análisis in situ y a través de talleres. Durante el diagnóstico se utilizaron diferentes metodologías: (i) Revisión de literatura; (ii) Organización de grupos focales con el grupo meta (iii) Entrevistas a profundidad con diferentes actores de la cadena; (iv) Visitas al campo; (v) Reuniones con actores clave y (vi) Talleres de análisis entre el consorcio Swisscontact-PROFIN y los co-facilitadores. El proyecto consideró además, otros temas importantes como: recursos disponibles de otras fuentes de financiamiento (públicas y privadas), duración de las intervenciones y programas (públicos y privados) y las políticas públicas y normativas como marco referencial durante todo el proceso diagnóstico. La temática de género fue transversal durante el proceso de diagnóstico identificándose roles productivos entre mujeres y hombres y oportunidades de negocio para mujeres y jóvenes.

La especialización de los co-facilitadores, facilitó la identificación de los actores clave. Por lo tanto, se procedió de manera muy rápida al diagnóstico sistémico. Cabe resaltar que se incluyeron a los actores clave desde el inicio del proceso. A pesar que algunos actores clave participaron en el proceso esperando fondos y otros beneficios directos del proyecto, una vez aclarado el rol facilitador del proyecto la mayoría de los actores se comprometió con el proceso. Se pudo identificar que los elementos clave para lograr su participación activa fueron: (1) Mostrar claramente posibles beneficios para el actor, los cuales se visualizan en el modelo de negocio

construido en conjunto; (2) Acciones claves orientadas a resultados concretos y (3) Articulación de actores en la cadena facilitando espacios de encuentro y propiciando la implementación de agendas de trabajo.

Las **visiones del futuro y las estrategias de intervención** fueron identificadas y formuladas en talleres con los co-facilitadores y con algunos socios, considerando las oportunidades de negocio tanto como las capacidades e incentivos de los diferentes actores. El tiempo restringido no permitió hacer este proceso de forma más ampliada y participativa; los co-facilitadores entidades expertas en el rubro, facilitaron este proceso, sin necesidad de realizar análisis con participación externa.

Por ejemplo, en el caso de la cadena de valor de leche se identificaron dos problemas principales: Demanda y oferta. Primero, el consumo de leche en Bolivia sigue siendo muy bajo con aproximadamente 55 litros por persona por año. Segundo, hay un desequilibrio de la demanda y oferta de leche: La producción de leche baja en la temporada de seca y sube en la temporada de lluvia (ver Ilustración 4).



Al mismo tiempo, la demanda de leche de la industria se incrementa en la época seca y disminuye en la época de lluvia. Aunque, el Estado promueve el consumo de leche (p.e. programas de desayuno escolar: “un vaso de leche al día”, y otros), la época de mayor producción de leche coincide con la época de menor demanda por efecto de las vacaciones escolares. Una posible solución a este problema de mercado podría darse si se incrementa la producción de leche en la época seca y se promueve el consumo en la temporada de lluvia.

Haciendo la profundización de los cuellos de botella, se identificaron causas y causas subyacentes, que fueron visualizadas en donas de sistemas interconectados y **priorizadas** a través de la aplicación de una matriz con más de 20 criterios específicos, considerando la importancia y potencial para la generación de ingresos y potencial de escalamiento (véase Ilustración 5). A continuación el resumen de causas subyacentes identificadas:

Ilustración 5: Criterios generales de la priorización de funciones y reglas

Importancia

1. Mejorar el acceso del grupo meta en el mercado
2. Lograr el impacto esperado en el grupo meta
3. Beneficiar a mujeres

Potencial para la intervención

1. Dinámicas existentes
2. Presencia de actores en el sistema de mercado con los cuales realizar el trabajo (grupo de intervención)
3. Posibilidad realista para lograr cambios

Potencial de escalamiento

1. Influencia de la función/regla para inducir nuevos cambios

1. Déficit de alimento disponible para el ganado (época seca): (a) Producción y conservación de Forrajes: baja productividad e inadecuada conservación por limitaciones en (i) infraestructura para la conservación de forraje, (ii) capacidades e (iii) innovación financiera; (b) Provisión de alimentos suplementarios: oferta fluctúa en volumen, calidad y precio por limitaciones en (i) el desarrollo empresarial, (ii) provisión de insumos, e (iii) innovación financiera.
2. Disminución de la demanda para el consumo y por la industria: (a) Estacionalidad del consumo: Limitaciones en (i) desarrollo empresarial, (ii) desarrollo de mercados, y (iii) promoción del consumo.

Como principales actividades del proyecto con un **rol facilitador** están: (i) facilitar el desarrollo e implementación de modelos de negocio de proveedores privados de alimentos suplementarios; (ii) articular la política pública de promoción del consumo; (iii) facilitar el desarrollo de modelos de negocio públicos y privados de proveedores de servicios; ((iv) facilitar el desarrollo de capacidades

en gobiernos autónomos y v) facilitar la articulación de la oferta de servicios financieros. En términos generales, se espera lograr una **escalabilidad** a través del (i) desarrollo de oferta de productos/instrumentos financieros innovadores con entidades financieras existentes; (ii) desarrollo de capacidades y metodologías para la implementación de proyectos en gobiernos autónomos municipales y departamentales; y (iii) desarrollo de capacidades en productores referentes, promotores y técnicos con universidades y otros, y iv) desarrollo de modelos de información masiva, asesoramiento y asistencia técnica.

Además, se elaboró un **sistema de medición de resultados** que tiene como núcleo las Cadenas de Resultados y el Marco Lógico, según el Estándar CDDE, con planes de monitoreo donde se especifican los métodos de recopilación de datos, estrategia de atribución, roles y responsabilidades, uso de recursos, flujos de información, frecuencia de las revisiones y frecuencia de reportes.

Durante el proceso diagnóstico se han generado y aplicado diferentes instrumentos como guías, y herramientas clave del enfoque DSM/M4P, tales como la matriz de sostenibilidad con las preguntas quién hace/quién paga y quién hará, quién pagará, el mapeo de actores, entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, grupos focales y talleres.

Ilustración 6: Cambios que se proponen en el sistema

- Incremento de la oferta de leche de calidad a la industria en época de alta demanda.
- Incremento de la demanda industrial, especialmente en época de alta producción en el eslabón primario.
- Provisión regular de alimento suplementario para ganado en volumen, calidad y precio.
- Incorporación de servicios de información y asistencia técnica en producción y conservación de forrajes.

En el proceso de identificación de los cuellos de botella y las causas sub-yacentes proceso, se aplicaron diferentes herramientas, como las donas M4P/DSM como base de análisis, la metodología de los cinco “por qué’s”, el análisis de la cadena de valor o el árbol de problemas. Se decidió de aplicar estas herramientas por la sencillez de las mismas. La Dona ayuda en la visualización de todo el sistema de mercado y sus sub-sistemas. Los cinco “por qué” es una herramienta con fácil aplicación y con resultados rápidos para identificar causas subyacentes. El árbol de problemas ayuda a los participantes en el trabajo conjunto (teamwork) y visualizar mejor la problemática de la cadena. El proyecto recomienda de no aplicar solamente una herramienta sino una herramienta adecuada para cada tema/asunto. Además, es importante insistir con el equipo de diagnóstico en profundizar la problemática porque muchas veces es más fácil visualizar los síntomas que las causas que los producen, ante lo cual se sugiere un esfuerzo conjunto con colaboradores y participantes que permita reflexionar y encontrar las causas.

El proyecto ha identificado dos principales **lecciones aprendidas** en la etapa del proceso de diagnóstico: (i) La guía para la realización de los diagnósticos debe ser bastante simple y clara; (y) es necesario capacitar a los co-facilitadores y socios al inicio del proyecto y no sobre la marcha acompañando estrechamente a los co-facilitadores durante todo el proceso hasta que se identifique y comprenda la utilidad del enfoque sistémico DSM/M4P.

Reflexiones generales: El enfoque sistémico tiene la necesidad de investigar, analizar y planificar más allá de los síntomas y de involucrar a los actores del sistema. Vale destacar que la experiencia de los facilitadores y co-facilitadores en los sectores priorizados es esencial. Un desafío es llegar por un lado a un entendimiento común del enfoque y por otro lado al cambio de la forma de intervención en proyectos, es decir cambiar el enfoque asistencialista tradicional a un enfoque sistémico; eso requiere tiempo y paciencia. Uno de las limitantes es el tiempo y esfuerzo considerable en el desarrollo de capacidades y acompañamiento a los co-facilitadores y otros aliados. Se requiere un proceso de capacitación de aproximadamente un año. El equipo de proyecto recomienda capacitar a todo el personal y a los co-facilitadores antes de iniciar con el proyecto y considerar suficientes recursos para la comprensión y desarrollo de sus capacidades. Adicionalmente, se recomienda generar espacios de comunicación e intercambio sobre el enfoque con otros actores públicos y privados de los sistemas de mercado.