



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

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	
INTRODUCCIÓN	I
ARTÍCULO 1: M4P Y ECONOMÍA	3
ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS	11
ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO	17
ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA	27
ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA	35
ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA	41
ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA	47
ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO	53

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 constituye 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, el DFID y la 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 (este documento) 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 la COSUDE. La Guía Operacional del M4P (auspiciada por el 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 de The 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

INTRODUCCIÓN

Esta publicación es parte de una serie de tres documentos sobre el Enfoque “Lograr que los mercados funcionen para los pobres (M4P)”. El documento *Síntesis* presenta la esencia del M4P, es decir, sus fundamentos estratégicos, sus principios clave y las características principales de su implementación. La *Guía Operacional del M4P* busca proporcionar un recurso operacional accesible que ayude a poner en práctica el Enfoque M4P.

El propósito de este documento (*Perspectivas del M4P*) es explorar, en mayor detalle, aspectos específicos relacionados con el M4P y áreas potenciales de las iniciativas de desarrollo en las que podría ser aplicado. Al hacerlo, pretende analizar el contexto conceptual del M4P, gran parte del cual emerge de los avances en el pensamiento económico, y de la presentación del valor agregado que éste puede aportar en la práctica.

El Artículo 1 realiza un mapeo de las relaciones entre las diferentes líneas de pensamiento económico y el M4P. Los demás artículos abordan la aplicación del M4P en sistemas o elementos específicos del mercado. En cada caso, establecen la relevancia que estos mercados o elementos tienen para los pobres, para luego enfocarse en la perspectiva del M4P en torno a los principales desafíos que éstos presentan. Los Artículos 2, 3 y 4 tratan acerca de la relación del M4P con los factores de mercado: finanzas, trabajo y tierra; el Artículo 5 se enfoca en la agricultura, el principal medio de vida de muchos de los pobres, esencial para ellos ya sea como productores, trabajadores o consumidores. El Artículo 6 se concentra en el agua, generalmente considerada como un bien meritorio cuyo consumo no sólo beneficia al individuo, sino que tiene un impacto en la economía y la sociedad en general. Finalmente, los Artículos 7 y 8 examinan la relación del M4P con ámbitos clave del desarrollo que convencionalmente no son calificados como sistemas de mercado, pero en los que, la perspectiva del M4P, puede agregar valor. El Artículo 7 se enfoca en los mercados políticos que orientan la toma de decisión del gobierno y que, por lo tanto, generan un impacto en un amplio espectro de sectores; y, el Artículo 8 destaca la perspectiva del M4P en una serie de mercados relacionados con el cambio climático.

Estos artículos constituyen una primera muestra de la profundidad y relevancia del M4P. Analizan los sistemas de mercado de los factores económicos, de los bienes prioritarios, de los sectores clave y de asuntos críticos como la toma de decisión política y el cambio climático. No son exhaustivos, puesto que existen otros ámbitos en los que la perspectiva del M4P es de utilidad (educación, salud y otros productos y servicios específicos) que no son abordados en este documento. Por lo tanto, constituyen una base inicial que será complementada con otros documentos de perspectivas, a medida que el M4P se desarrolle ulteriormente.

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

Introducción

El M4P brinda un marco referencial para comprender los sistemas económicos y guiar las acciones, con miras a mejorar la manera en la que éstos funcionan para los pobres. Este documento ha surgido de la observación de cambios en el mundo real y de la experiencia de las agencias. También ha sido influenciado por nuevas teorías económicas y por investigaciones. En su calidad de marco, más que una filosofía propiamente dicha, recurre y busca dar operatividad a los planteamientos más pragmáticos de varias líneas de pensamiento económico, con la finalidad de enfrentar los desafíos del desarrollo.

El propósito de este documento es mapear las relaciones entre el pensamiento económico y el M4P. Mientras que el documento Síntesis contiene un resumen de la fundamentación económica del M4P, el objetivo de esta publicación es mostrar sus orígenes conceptuales. En primer lugar, se realiza un breve recuento de la importancia de los mercados en la economía y, de esta manera, se establece el contexto para el resto del documento. En segundo lugar, resalta la centralidad del intercambio en la economía; y, en tercero, señala las limitaciones de la economía convencional. Finalmente, identifica varias escuelas de pensamiento económico que han influido en el surgimiento del pensamiento y la práctica del M4P.

Un breve recuento: la verdad acerca de los mercados

El economista John Kay, en su libro *La Verdad acerca de los Mercados*¹, narra una anécdota de la visita del Ex Primer Ministro soviético Nikita Khrushchev a los Estados Unidos, en 1959. Khrushchev y sus asesores se quedaron perplejos cuando visitaron un supermercado: creyeron que se había llenado los estantes en honor a su llegada. Tim Harford complementa la anécdota, imaginándose a Khrushchev preguntar a sus anfitriones estadounidenses “¿quién está a cargo de la provisión de alimentos en California?”. Una pregunta de este tipo puede parecer graciosa, pero según lo indica Harford “la respuesta -nadie-, es desconcertante”².

Kay explica la ubicuidad de los mercados como un principio organizador principal de las economías modernas y su superioridad ante la planificación centralizada, en términos de su “pluralismo disciplinado”: la capacidad de diversos productores y consumidores de tomar cientos, miles e incluso millones de decisiones al día y de auto-corregirse rápidamente -un ciclo de “experimento, fracaso y nuevo experimento”-, de un modo que para la planificación centralizada, con la cual Khrushchev estaba familiarizado, resultaba imposible.

Dado que el mundo es complicado y el futuro es incierto, la toma de decisiones en los sistemas económicos se realiza de mejor manera a través de una serie de pequeños experimentos, frecuentemente validados al interior de una estructura en la que el éxito es analizado y el fracaso es reconocido, pero no juzgado. El éxito de los mercados no se ha debido a que los empresarios sean más inteligentes que los políticos; han sido exitosos porque el pluralismo disciplinado es más innovador y responde mejor a las necesidades de las personas, que la planificación centralizada.

Las estructuras centralizadas no pueden adaptarse fácilmente a la realidad de la vida económica, es decir, a la dificultad de determinar cuál es la acción correcta. La mejor estrategia es ensayar varios mecanismos de pequeña escala y observar cuáles funcionan. Sin embargo, el pluralismo entra en conflicto con la uniformidad. Si el gobierno realmente permite el pluralismo y una autoridad descentralizada, entonces es inevitable la heterogeneidad en la calidad de lo que se provee. Es tentador sugerir que todos deberían recibir “lo mejor”, pero, en consecuencia, “lo mejor” no sería muy bueno.

El pluralismo disciplinado tiende a ir en contra de los instintos naturales de la mayoría de líderes políticos. Cuando los gobiernos formulan políticas económicas, se inclinan a suprimir el pluralismo -para encontrar la gran solución- y superar la disciplina, por lo general, favoreciendo nuevos negocios que el mercado no acepta o viejas industrias que éste ya ha rechazado. Es por esto que el historial de la intervención económica del gobierno, aún en Estados ricos, suele ser deficiente.

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

Sin embargo, Kay también enfatiza que en las economías de mercado no se trata de aprovechar con codicia. Éstas han sido exitosas porque establecieron el pluralismo disciplinado, poniendo en práctica diversos mecanismos que gobiernan el comportamiento de los actores del mercado. Los mercados nunca son completamente "libres".

Con lo anterior no se pretende negar que el materialismo individualista sea una característica importante de la vida económica. Los sistemas económicos basados en invitaciones a trabajar por el bien común, seguramente fallarán. Pero el interés propio se ve limitado indiscutiblemente por instituciones complejas de la vida económica, social y política -regulaciones formales y reglas implícitas, mecanismos de reputación y coordinación, instintos y estructuras de cooperación, sentimientos de solidaridad. Los mercados sólo funcionan como parte de un contexto social, político y cultural.

Por lo tanto, las motivaciones económicas son complejas y no necesariamente congruentes. El estudio del comportamiento humano es un tema empírico y no puede depender únicamente de suposiciones *a priori*. Menos aún debe fundamentarse en introspecciones y en suposiciones que no concuerdan con la experiencia. El mejor punto de partida es esperar que el comportamiento sea adaptativo, es decir, creer que las personas se conducirán de la manera que normalmente se espera, en las circunstancias en las que se encuentren. A veces esta expectativa será falsa. Sino, las economías no se desarrollarían. Las instituciones multifacéticas de la economía de mercado están evolucionando constantemente. El gobierno es un agente de dicha evolución, no un mero espectador, pero no puede dictaminar el proceso y no debería pretender hacerlo.

La centralidad del intercambio para el M4P y la economía: ¿comercio o compensación?

El desarrollo de los mercados se fundamenta justamente en los mercados, de forma que éstos son el punto de partida. Los mercados son mecanismos de intercambio y constituyen la esencia tanto de los fundamentos del M4P, como de la teoría económica convencional:

*"El mecanismo del mercado, que levanta pasiones tanto en su favor como en su contra, es un acuerdo básico a través del cual las personas pueden interactuar entre sí y realizar actividades mutuamente beneficiosas. Bajo esta óptica, es muy difícil comprender cómo cualquier crítica que se considere razonable puede estar en contra del mecanismo del mercado, como tal"*³.

El intercambio se basa en la interacción humana. Cuando nuestros ancestros cazadores-recolectores trascendieron el autoconsumo aislado, empezaron a relacionarse con otros y a intercambiar. De hecho, el intercambio o la reciprocidad son anteriores incluso a esa época y ocurren no sólo en la especie humana. Por ejemplo, en el ámbito de la socio-biología, el altruismo recíproco ha demostrado ser común dentro y entre muchas especies de flora y fauna. Es así que algunas especies de murciélagos "se hacen" favores, como prestarse excedente de comida, con la expectativa de recibir el favor de vuelta en el futuro, cuando les falte comida⁴. El intercambio permite la especialización, alentando el uso más eficiente de recursos escasos y, por lo tanto, incrementando el bienestar.

El intercambio -y, por ende, los mecanismos de intercambio- no sólo hace referencia al intercambio comercial de bienes y servicios (es decir, a la compra y venta de un producto a un precio monetario), sino que puede tomar una variedad de formas no monetarias: de trueque (por ejemplo, dos láminas de techo por una cabra), de promesas o arreglos *quid pro quo* (tal como un compromiso de pago -te ayudaré a cosechar tu arroz ahora, con la expectativa de que me ayudes a cosechar el mío la próxima semana) e incluso de regalos. Es más difícil aceptar que los regalos constituyen una forma de intercambio porque, aparentemente, el dar parecería no implicar ninguna reciprocidad. Efectivamente, el "precio" del intercambio no es fácil de determinar a primera vista. Sin embargo, cuando alguien da un regalo, normalmente espera recibir algo a cambio -por lo general, de tipo social. Esto podría consistir en la buena voluntad de quien recibe el regalo, en status social, en hacerse acreedor a un favor, en la expectativa de reciprocidad futura o quizás en el cumplimiento de una convención social (tal como evitar la vergüenza de llegar a una cena sin un regalo para el anfitrión). Al tomar una decisión con respecto a dar un regalo, un cálculo puede ser realizado: aquello que la gente está dispuesta a dar está en función de quién es el que da (por ejemplo, su nivel de recursos o status) y quién es el receptor (qué tan importante es la persona para quien da el regalo).

Normalmente, dichas formas de intercambio no monetario no se han considerado dentro de la esfera de los mercados. Sin embargo, en la economía y en el mundo real existe ahora una mayor comprensión de aquello que constituye un mercado y los conceptos de intercambio en los que se fundamentan los mercados se aplican de manera mucho más amplia que en el pasado.

Las diversas modalidades de intercambio, anteriormente descritas, se consideran actualmente como parte integral de los mercados mundiales reales. Más importante aún es el hecho de que el intercambio no monetario puede regirse por las mismas reglas económicas básicas de cualquier otro tipo de intercambio. En efecto, para que ocurra un intercambio debe existir alguna forma de oferta (vendedor, proveedor o dador) y demanda (comprador, consumidor o receptor); y, el precio del intercambio afectará las decisiones de las personas respecto a comercializar o no⁵.

En este sentido, el intercambio se relaciona mayormente con la compensación que con el comercio. La economía, entendida desde esta perspectiva más amplia -como medio para examinar cómo las personas y las sociedades toman decisiones acerca de la asignación de recursos escasos y, consecuentemente, cómo estas decisiones afectan el bienestar- está siendo aplicada a diversos ámbitos, que van desde la ciencia criminalística hasta la protección ambiental. El poder conceptual y analítico de las teorías económicas en relación al intercambio y a las compensaciones está siendo utilizado para brindar una comprensión más rigurosa de las motivaciones subyacentes y los incentivos que dominan el comportamiento humano. Para realizar esto, sin embargo, los economistas han tenido que trascender suposiciones limitadas de interés propio para entender qué es lo que determina la interacción humana: *"solamente a través de una perspectiva más amplia que las suposiciones usuales, es posible empezar a identificar los obstáculos para el desarrollo que enfrentan las minorías"*⁵.

³ Esto no significa que todos los regalos se rigen por los principios de intercambio de pseudo-mercados. Pueden existir motivaciones genuinamente altruistas para el intercambio no monetario (e incluso monetario), por ejemplo, "prestar" dinero a un pariente sin esperar un pago de vuelta. Desde la perspectiva del M4P, es importante tomar en cuenta cómo los mercados en desarrollo pueden "invadir" este espacio (por ejemplo, la reducción del financiamiento inter-familiar como resultado del incremento en el acceso al sistema formal de préstamos) y cómo esto puede afectar el comportamiento de las personas.

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

Por tanto, la agenda de reducción de la pobreza del M4P y la búsqueda de bienestar de la Economía se traslapan. En efecto, tanto el M4P como la Economía se preocupan por cómo mejorar el bienestar a través del intercambio: cómo pueden las personas estar en una mejor situación, dada la escasez de recursos.

Por ejemplo, en el M4P la frontera de acceso (ver la Nota de Buenas Prácticas 5.3 en la Guía Operacional) es definida como “la máxima cantidad de personas de una sociedad que pueden acceder a un producto o servicio, dada la configuración actual de costos y la estructura de mercado. La frontera de acceso, evidentemente, se ve afectada por consideraciones de tipo regulatorio y tecnológicas que determinarán lo que se oferta, a qué precio y a qué consumidores de un mercado específico”⁶. La frontera de acceso puede ser comparable a conceptos económicos como las fronteras de posibilidades de producción y las Cajas de Edgeworth para la maximización de utilidades.

Los límites de los mercados y el pensamiento económico convencional

Si bien existe poco desacuerdo acerca de la centralidad de los mercados para las economías, existe una mayor discrepancia sobre la medida en que la teoría económica puede ser aplicada al mundo real. En particular, existen preocupaciones bien documentadas sobre la aplicabilidad de la teoría económica convencional (neoclásica-Keynesiana) como base para la formulación de políticas y para la toma de decisiones en el mundo real. En la misma línea, existen inquietudes sobre qué tanto pueden ser aplicados los enfoques orientados al mercado, en el contexto de los pobres.

Estas preocupaciones son, en parte, ideológicas y, en parte, una respuesta genuina a la proximidad de la teoría económica convencional y a prescripciones de política basadas en el mercado, aplicadas por las agencias de desarrollo y por los gobiernos durante las décadas de los 80 y 90 (y como todas hasta la actualidad). Éstas han sido mejor tipificadas en las así llamadas Reformas del Consenso de Washington, orientadas a “estabilizar, privatizar y liberalizar” los mercados. Su eficacia ha sido examinada en detalle y no cabe repetirla en toda su extensión en este documento⁷. En síntesis, dichas orientaciones de política son actualmente consideradas como rígidas y como recetas estandarizadas que generan resultados heterogéneos (más o menos eficaces). De manera considerable, si bien estas prescripciones macroeconómicas lograron amplia aceptación, los aspectos microeconómicos de la reforma fueron frecuentemente desatendidos. Sin embargo, éstos también han sido asociados con el neoliberalismo y “fundamentalismo del mercado”, una vinculación que, con frecuencia, se extiende específicamente al desarrollo del mercado.

Al precipitarse en descartar la teoría y la política económica convencionales, existe el riesgo de no diferenciar claramente lo “útil de lo inútil”. Estas prescripciones eran, en efecto, restrictivas y el pensamiento económico en el que se fundamentaban no reflejaba el estado del arte del conocimiento económico. El propio enfoque de desarrollo del mercado es, en parte, una respuesta a los mandatos restrictivos y rígidos de muchos de

los esfuerzos de la reforma económica. Sin embargo, los formuladores de política serían insensatos si ignorasen el poder de los conceptos de intercambio y reciprocidad, que subyacen en el centro de la teoría económica convencional. Por lo tanto, es necesario examinar brevemente algunas características básicas de la economía convencional⁸ y las críticas que ha recibido, antes de explorar cómo la teoría económica más amplia y el enfoque M4P responden a dichas críticas, mostrando una representación más integral y realista del pensamiento económico y de los mercados. Al hacerlo, se evolucionará de mercados a sistemas de mercado, según el enfoque del M4P.

La teoría económica convencional define de forma limitada a los mercados. Este tipo de visión económica de los mercados es como una *deus ex machina* que encontrará un precio que equilibre la oferta y la demanda. La determinación de precios es considerada como la función principal de los mercados y, según Pareto, el bienestar social se optimiza en los mercados que funcionan perfectamente. “Perfecto” significa que se asume que éstos son completamente competitivos y que ajustan los precios instantáneamente para lograr el equilibrio económico (según Arrows-Debreu). Más específicamente, la teoría del equilibrio asume que los mercados se caracterizan por varias condiciones:

- *Atomización*: existe una gran cantidad de compradores y vendedores en un mercado dado -cada uno es tan pequeño que sus acciones no tienen un impacto significativo en los otros- no se generan monopolios ni monopsonios. Los vendedores “aceptan los precios”, lo que significa que el mercado establece el precio que ellos utilizarán.
- *Homogeneidad*: los bienes y servicios son sustitutos perfectos, lo que implica que no existe diferenciación del producto; todos los vendedores ofrecen un producto idéntico.
- *Racionalidad*: los vendedores pretenden maximizar la utilidad y los compradores buscan potencializar los beneficios.
- *Información perfecta*: todos los compradores y vendedores tienen información completa acerca de los precios demandados y ofertados en otras partes del mercado y están en capacidad de evaluar la utilidad que se derivará de la transacción.
- *Igualdad de acceso y no especificidad de bienes*: todos los vendedores tienen acceso a los factores de producción y dichos factores no se caracterizan por la “especificidad de bienes”, es decir, son perfectamente móviles y transferibles entre usos alternativos.
- *Libertad de entrada y salida*: cualquier vendedor puede entrar o salir del mercado según lo desee; no existen barreras al ingreso.
- *Los compradores y vendedores individuales* actúan independientemente: el mercado es tal que no existe posibilidad de que grupos de compradores y/o vendedores actúen en conjunto con la visión de cambiar el precio de mercado; los arreglos y los carteles no son posibles.
- *Inexistencia de externalidades*: únicamente las partes directamente involucradas en la transacción se benefician de ésta; no hay efectos colaterales para terceras partes (ni positivos ni negativos) de las decisiones económicas de otros.

La economía convencional reconoce efectivamente que estas condiciones no siempre se mantienen y que, como consecuencia, los mercados fracasan. Las “fallas del mercado” ocurren por varias razones.

⁶ Al referirse a “economía convencional”, este documento hace alusión a la teoría económica como comúnmente se la enseña a los estudiantes de Economía de muchas universidades occidentales. John Kay (ver las Referencias) hace referencia a ella como Escuela de Pensamiento del “Modelo de Negocios de América”.

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

En primer lugar, un agente puede ganar poder de mercado, lo que le permite impedir que ocurran otros beneficios del comercio mutuamente ventajosos. Esto puede llevar a la ineficiencia resultante de la competencia imperfecta, la cual puede tomar diferentes formas, como monopolios, monopsonios, carteles u oligopolios.

En segundo lugar, las acciones de un agente pueden tener externalidades positivas o negativas que son innatas a los métodos de producción u otras condiciones importantes para el mercado.

Finalmente, algunos mercados pueden fallar debido a la naturaleza de ciertos bienes o a la de su intercambio. Por ejemplo, los bienes pueden tener características de bienes públicos o colectivos, mientras que los mercados pueden tener altos costos de transacción^c, problemas de agencia^d, o asimetría en la información^e.

Normalmente se considera a la causa subyacente de las fallas del mercado, como un problema relacionado a los derechos de propiedad. El control de un agente sobre la utilización de sus productos puede ser imperfecto, puesto que el sistema de derechos que define dicho control es incompleto. Típicamente, esto desemboca en dos derechos generalizados: "excluibilidad" y "transferibilidad". La excluibilidad está relacionada con la habilidad de un agente para controlar quién hace uso de su producto y por cuánto tiempo, así como también los costos respectivos de hacerlo. La transferibilidad refleja el derecho de un agente de transferir los derechos de uso de un agente a otro, por ejemplo, al vender o arrendar un producto y los respectivos costos de realizarlo. Si un sistema de derechos no los garantiza por completo, a un mínimo (o ningún) costo, entonces la distribución resultante puede ser ineficiente.

Como resultado de estas fallas, los mercados pueden ser incompletos o estar dominados por los poderosos; las transacciones pueden resultar costosas; y la información inadecuada. La teoría económica convencional sugiere que estas fallas del mercado dan origen a "bienes públicos" que requieren de una intervención compensatoria por parte del gobierno.

Los críticos de la teoría económica convencional no discuten el hecho de que ésta realiza demasiadas simplificaciones, puesto que toda teoría es siempre una abstracción y se construye en base a suposiciones, pero cuestionan el hecho de que éstas se fomulen de una manera muy distante al mundo real que la propia teoría intenta describir. Estas simplificaciones o suposiciones siempre han sido aceptadas como irrealistas, pero la magnitud de su importancia ha tendido a ser subestimada. El énfasis en modelos matemáticos de la economía convencional -construidos en base a similares suposiciones- también ha sido debatido, puesto que toma aún más distancia de lo relevante, convirtiéndose en "un medio para escapar de la realidad, más que en una herramienta para ayudar a comprenderla" ⁹.

Por ejemplo, bajo la definición y suposiciones más simplificadas de la teoría, las empresas y otros tipos de organizaciones económicas (tal como las relaciones jerárquicas al interior de las grandes organizaciones) no existirían, puesto que los mercados "perfectos" no las necesitan, sino tan sólo a muchos

compradores y vendedores racionales y perfectamente informados. Esto, evidentemente, no representa a los mercados del mundo real.

Los críticos señalan que estas fallas no son la excepción, sino la norma y que describen la realidad que prevalece en los mercados. Por lo tanto, el fracaso del mercado es un concepto muy abarcador y estático como para ser útil y describe un rol fijo para el gobierno, asumiendo que éste, de ser perfecto, es el antídoto para los mercados imperfectos: "Es poco probable que la dicotomía convencional acerca de los bienes privados y públicos proporcione una guía efectiva o útil para quienes formulan las políticas o que sea una base suficiente para la comprensión..."¹⁰

De los mercados a los sistemas de mercado: los mercados como estructuras sociales, políticas y económicas complejas

Varias corrientes del pensamiento económico examinan algunas de las simplificaciones o suposiciones de la economía convencional, cuyos resultados -analizados en conjunto- ayudan a desarrollar una visión más matizada y realista acerca del funcionamiento de los mercados. Algunas de éstas se fundamentan directamente en la teoría convencional, mientras que otras no lo hacen. M4P recurre a estas variadas corrientes de pensamiento económico para comprender a los sistemas de mercado como estructuras complejas de tipo social, político y económico.

Como Sen señala:

"Los problemas provienen comúnmente de otras fuentes e incluyen aspectos tales como la importancia de una preparación adecuada para hacer un buen uso de las transacciones de mercado, para evitar el ocultamiento irrestricto de información, así como el uso no regulado de actividades que permiten a los poderosos beneficiarse de la asimetría. No es a través de la supresión de los mercados que se los debe enfrentar, sino permitiéndoles que funcionen mejor y con mayor equidad. En general, los logros generados de los mercados dependen sustancialmente de los acuerdos políticos y sociales"¹¹.

Esta sección examina brevemente las principales corrientes de pensamiento económico y las vincula al M4P:

- Economía institucional.
- Economía de la información.
- Economía del comportamiento.
- Economía de la opción pública.
- Economía evolutiva.
- Micro-estructura del mercado.

Al hacerlo, mantiene un fuerte énfasis en el concepto de intercambio e incentivos para el intercambio: un enfoque central del M4P es comprender y trabajar con dichos incentivos

^c El costo en que se incurre al realizar un intercambio económico.

^d Situación en la que los individuos ("agentes") que tienen el control de los recursos que pertenecen a otra de las partes ("principal"), hacen uso de la autoridad que se les ha conferido sobre dichos recursos para responder a sus propios intereses.

^e Situación en la que una de las partes que interviene en una transacción tiene más o mejor información que la otra.

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

Economía institucional

La perspectiva del M4P acerca de los sistemas de mercado, como arreglos multifuncionales y de múltiples actores, se fundamenta directamente en la economía institucional (Figura 1). Las instituciones son entidades que operan a manera de límites impuestos por la sociedad, de reglas explícitas o implícitas de dicha sociedad. El mercado es una de dichas instituciones: un conjunto de reglas que guían el intercambio. La economía institucional afirma que los mercados son mucho más que mecanismos para determinar precios; de hecho, los precios son el resultado de la manera en que trabajan los mercados, lo que a su vez guarda relación con la forma en que los mercados reducen los costos de transacción, es decir, los costos de intercambio¹². Se distingue a los costos de transacción de los costos de producción de bienes o servicios, los mismos que permanecen estables independientemente de quién sea el comprador. Los costos de transacción variarán únicamente en cada intercambio "comprador-vendedor" y pueden tener dos formas principales:

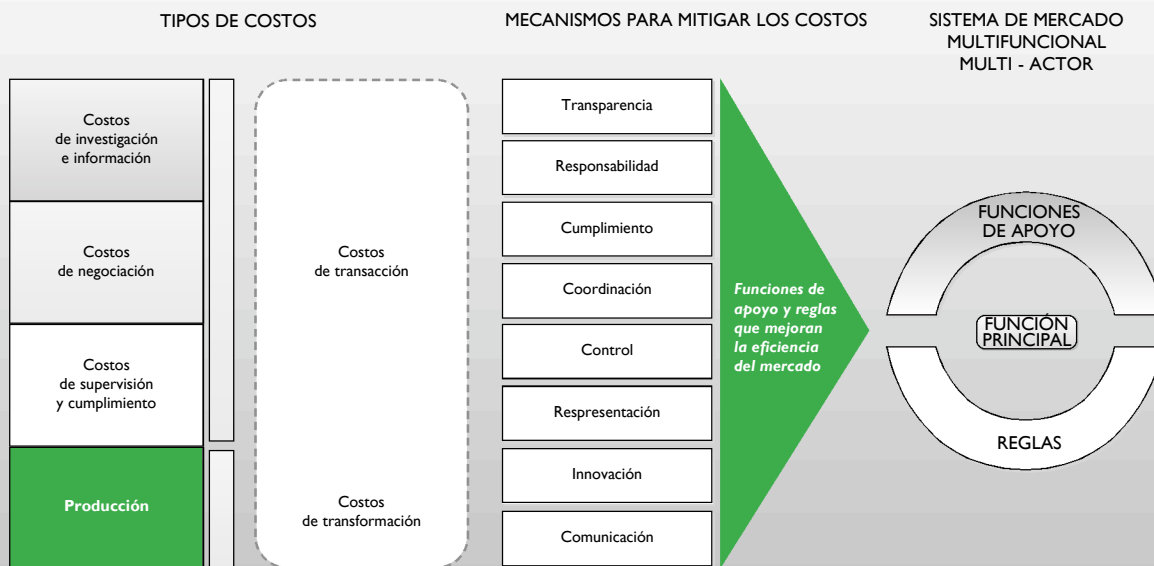
- Costos incurridos antes de la transacción o costos *ex ante*: búsqueda de compradores y vendedores, negociación para lograr un "acuerdo" y concretarlo.
- Costos incurridos luego de la transacción o costos *ex post*: monitoreo y seguimiento para asegurar que el acuerdo se lleve a cabo según lo contratado.

El monto de estos costos, en relación a la transacción subyacente y a su distribución entre el comprador y el vendedor, determina la naturaleza del mercado de un bien o servicio. M4P reconoce que estos costos pueden afectar la capacidad de los pobres para participar en los mercados, de manera desproporcionada.

A diferencia del *deus ex machina* de la economía convencional, la economía institucional considera a los mercados como estructuras creadas: "Los mercados son instituciones que existen para facilitar el intercambio, es decir, su finalidad es reducir el costo de llevar a cabo las transacciones"¹³. Para el M4P, este planteamiento es vital, ya que implica que los mercados pueden ser alterados para lograr que funcionen de manera más favorable para quienes están en desventaja.

Al enfocarse en una variedad de factores endógenos que influyen la manera en que trabajan los mercados -las reglas de juego- la economía institucional tiene una fuerte influencia de la economía política y se relaciona con otras corrientes del pensamiento económico, específicamente, con la economía de la información, la economía del comportamiento y la economía evolutiva. También se vincula al "diagnóstico del crecimiento" de Rodrik et al¹⁴.

Gráfico 1
Centros de transacción y sistemas de mercado multifuncional y de múltiples actores



Los verdaderos costos del intercambio

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

Economía de la información

La economía de la información estudia cómo la información afecta el comportamiento. La información tiene valor económico porque permite que los individuos tomen decisiones que generan una utilidad mayor que la esperada en ausencia de dicha información.

A diferencia de la teoría convencional, reconoce que la información tiene características especiales, en comparación con otros bienes, lo que la hace propensa a asimetrías entre los actores del mercado: la información es fácil de crear y difundir, pero es difícil que sea confiable y controlable y puede influenciar muchas decisiones. La asimetría de la información puede dar lugar a ineficiencias en el mercado, tales como la selección adversa y el riesgo moral, en las que los agentes económicos con más información pueden beneficiarse de su posición, en relación a aquellos que cuentan con menos información.

Varios economistas, entre los que se destaca Joseph Stigitz¹⁵, han analizado diversas ineficiencias relacionadas con la información, sus efectos sobre los incentivos y los mecanismos utilizados para sobrellevarlos, tales como el ocultamiento y la señalización. Dichos mecanismos están vinculados a la economía institucional y enfatizan en la habilidad de los mercados para reducir los costos de transacción, tales como los costos de búsqueda. La importancia de la información en el contexto de los países en vías de desarrollo, con sus respectivas limitaciones y sin conocer cómo éstas pueden ser superadas, es esencial en el enfoque del M4P. Por ejemplo, en M4P, las “funciones de apoyo” en el mercado, por lo general, están relacionados con la información.

Economía del comportamiento

La economía del comportamiento busca revelar el concepto del *homo economicus* racional para comprender, de mejor manera, cómo los factores humanos (por ejemplo, heurísticos -decisiones basadas en la regla general- la manera en la que se presenta el problema a quien toma la decisión afecta la acción que se tome) influyen las decisiones de los agentes (socio) económicos y explican las llamadas “anomalías del mercado”, es decir, los resultados que no están vinculados a la teoría convencional¹⁶.

La economía del comportamiento recurre a la psicología y examina la importancia de las percepciones, incentivos y motivaciones para la toma de decisiones. Esto se relaciona estrechamente con el énfasis del M4P en la política económica y en cómo entiende y trabaja con los incentivos de los actores del mercado. Comprender que los actores del mercado pueden “aprender” a tener un comportamiento más eficiente sugiere que los mercados pueden ser modificados. También existe evidencia de que algunos patrones de comportamiento son sub-óptimos, pero no se los puede aprender o desaprender y, por consiguiente, existe una nueva tendencia a “conducir” a los consumidores hacia mejores resultados, enmarcando las opciones de tal manera que exista una mayor probabilidad de que escojan la solución más óptima. En M4P esto hace alusión a las funciones de apoyo, tales como los mecanismos de transparencia o educación al consumidor¹⁷.

Economía de la opción pública

En la economía de la opción pública, se aplica las herramientas económicas para estudiar los problemas que son considerados normalmente dentro del ámbito de la ciencia política. Esta economía aplica los conceptos de intercambio y motivación para examinar, por ejemplo, el comportamiento de los votantes, políticos y funcionarios de gobierno y cómo éstos interactúan en el sistema socio-político para lograr ciertos objetivos, tomando en cuenta la escasez de recursos. Al igual que el M4P, la economía de la opción pública busca no sólo explicar el *status quo* (“lo que es”), sino también identificar los problemas y brindar sugerencias acerca de cómo se podría mejorar un sistema a través de cambios en las reglas y en las funciones de apoyo (“lo que podría ser”)¹⁸. M4P aplica un marco similar sobre el intercambio, las reglas y las funciones de apoyo para examinar ámbitos de naturaleza mayormente social o política, ya sea que estos consistan en la provisión de agua, en el clima de inversión o en servicios de vivienda (ver Artículo 7).

Economía evolutiva

La economía evolutiva recurre a la biología y se enfoca en la interdependencia, competencia y cambios que ocurren dentro de los sistemas de mercado. Esta economía es de significativa importancia, puesto que busca trascender el análisis estático de la teoría económica convencional y examina las causas del dinamismo dentro de los sistemas, enfatizando en el proceso de cambio inherente al desarrollo económico. Explora la transformación, no de la materia prima, sino de las ideas y del conocimiento, lo cual determina la manera en que el “sistema” funciona. Por lo tanto, es muy semejante al enfoque del M4P, por ejemplo, en cuanto al concepto de “destrucción creativa” (de Schumpeter) se refiere. También guarda coherencia con los catalizadores de cambio del M4P y con la “innovación disruptiva”.

De igual manera, existen nexos importantes con el M4P (y la economía institucional), en términos de la dicotomía existente entre factores “ceremoniales” e “instrumentales”. Lo “ceremonial” hace alusión a los patrones de las actividades pasadas o precedentes (básicamente instituciones) y lo “instrumental” hace referencia a la prevalencia de la tecnología y a sus efectos futuros (esencialmente innovaciones)¹⁹. Adicionalmente, al destacar la naturaleza evolutiva de los mercados, esta economía reconoce que es esencial contar con mecanismos que puedan mantener el dinamismo (para la selección, generación de innovación y variación, transmisión y réplica, etc.), lo cual es muy similar al énfasis del M4P en los sistemas multifuncionales y de múltiples actores, en la relevancia dada al análisis de sostenibilidad y en la visión de que los mercados se dirigen hacia una mayor complejidad y sofisticación, con el paso del tiempo.

Micro-estructura del mercado

La teoría de la micro-estructura del mercado ha surgido principalmente en el ámbito de los mercados financieros y consiste en “el estudio de los procesos y resultados de intercambiar los bienes, siguiendo un conjunto de reglas específicas... [se] enfoca en cómo ciertos mecanismos comerciales determinados afectan al proceso de determinación del precio”²⁰. Reconoce la naturaleza heterogénea de los mercados específicos y, en consecuencia, la estructura y el diseño del mercado -incluyendo las funciones de

ARTÍCULO I: M4P Y ECONOMÍA

apoyo y las reglas, en terminología del M4P- requeridos para fortalecerlos. Por ejemplo, la determinación y revelación del precio, los costos de transacción, de tiempo, la intermediación comercial, la información, las reglas y las regulaciones. Al igual que el M4P, la teoría de la micro-estructura del mercado intenta comprender "qué es lo que hace que funcionen los mercados", reconociendo que éstos no son genéricos.

Resumen

Las corrientes del pensamiento económico anteriormente descritas no son, de ninguna manera, exhaustivas, pero tienen en común la pretensión de desarrollar una comprensión más sofisticada acerca del intercambio económico en el mundo real. Esto es precisamente lo que el M4P intenta lograr con su perspectiva de los sistemas de mercado, al incorporar una variedad de elementos de tipo comercial y no comercial, monetarios y no monetarios -empresas, jerarquías, intercambio de regalos- en una comprensión más amplia de lo que se entiende por "mercado".

M4P reconoce la importancia de entender la alineación de las funciones y los actores principales del mercado, así como también los incentivos y las motivaciones de dichos actores, como la clave para vislumbrar por qué, actualmente, los mercados son sub-óptimos. M4P utiliza este conocimiento como

la base para tratar de identificar "lo que podría ser" y, así, estimular cambios sostenibles en sistemas de mercado con una mayor orientación pro-pobre.

Al igual que la Economía, el M4P busca aplicar los conceptos de los sistemas de mercado de una manera más amplia. Si se reconoce la centralidad de la interacción humana y del intercambio para el desarrollo social y económico y que dicho intercambio está guiado por un sistema mucho más amplio, se constata que el marco del M4P no debe limitarse únicamente al mundo de los negocios y el comercio, sino que tiene una mayor relevancia en ámbitos de naturaleza esencialmente social. Si bien esto puede ser controversial para algunos, refleja la tendencia de aplicar el pensamiento económico a esferas que convencionalmente no se consideraban como económicas.

Finalmente, a pesar de que M4P recurre a las corrientes de pensamiento económico descritas anteriormente, reconoce que cualquier modelo económico es una construcción simplificada de la realidad y que los sistemas de mercado del mundo real no son modelos. No existe un conjunto universal de reglas para el desarrollo económico. Los mercados son altamente específicos en cuanto al contexto se refiere y, tanto los economistas como los profesionales del M4P, deben realizar un análisis riguroso y de mente abierta en cada caso, si desean comprender los mercados y modificarlos.

Referencias

- ¹ Kay, J (2003); *La verdad acerca de los mercados: su genialidad; sus límites; sus locuras*; Editorial The Penguin Press.
- ² Harford, T (2006); *El economista camuflado*; Little, Brown.
- ³ Sen, A (1999); *Desarrollo como libertad*; Anchor Books.
- ⁴ Wilson, E (1975); *Socio-biología. La nueva síntesis*; Belknap.
- ⁵ Becker, G (1992); *La forma económica de ver la vida*; Discurso del Premio Nobel.
- ⁶ Porteous, D (2004); *Lograr que los mercados financieros funcionen para los pobres*; FinMark Trust, Sudáfrica.
- ⁷ Banco Mundial (2005); *Crecimiento económico en los 90s: aprendizajes de una década de reforma*; Banco Mundial, Washington.
- ⁸ Rodrik, D (2006); *¿Adiós al consenso de Washington, bienvenida la confusión de Washington?*; Publicación de literatura económica, Vol. 44, No. 4, diciembre 2006.
- ⁹ Hodgson, G (1999); *Evolución e instituciones*; Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.
- ¹⁰ Joffe, S & Jones, S (2003); *Estimulando la inversión privada y el desarrollo de los mercados para la agricultura: nuevos enfoques y experiencia*; Gestión de Políticas de Oxford Policy, DFID, Londres.
- ¹¹ Sen, A (1999).
- ¹² North, D (1990); *Instituciones, cambio económico y desempeño comparativo*; Editorial de la Universidad de Cambridge.
- ¹³ Coase, R (1988); *La empresa, el mercado y la ley*; Editorial de la Universidad de Chicago.
- ¹⁴ Hausmann, R, Rodrik, D, Velasco, A (2005); *Diagnóstico del crecimiento*; Universidad de Harvard.
- ¹⁵ Stiglitz, J (2001); *Información y cambio en el paradigma de la ciencia económica*; Discurso del Premio Nobel.
- ¹⁶ Kahneman, D & Tversky, A (1979); *Teoría de las probabilidades: un análisis de la toma de decisiones bajo riesgo*; Econometrica 47.
- ¹⁷ Thaler, R & Sunstein, C (2008); *Impulso: cómo mejorar las decisiones sobre salud, riqueza y felicidad*; Editorial de la Universidad de Yale.
- ¹⁸ Buchanan, J & Tullock, G (1962); *El cálculo del consentimiento*; Editorial de la Universidad de Michigan.
- ¹⁹ Veblen, T (1998); *¿Por qué la Economía no es una ciencia evolutiva?*; Publicación trimestral de la Revista de Economía, Vol. 12.
- ²⁰ O' Hara, M (1995); *Teoría de la micro-estructura del mercado*; Editorial Blackwell.

ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS

Introducción

Este artículo se enfoca en la aplicación del M4P a los servicios financieros. En primer lugar, establece la importancia de estos servicios en relación al crecimiento y al acceso y, posteriormente, resalta varios asuntos clave para el desarrollo de mercados de servicios financieros y, observándolos a través de la óptica del M4P. Así, expone el valor del M4P para clarificar el análisis y proporcionar orientación para la intervención. Concluye con comentarios sobre la aplicabilidad y limitaciones del M4P en este tipo de mercados.

Importancia y relevancia para los pobres

Los mercados financieros son esenciales para el desempeño general de las economías y para su capacidad de reducir la pobreza. Estos mercados pueden reducir los costos de transacción, lo que facilita el intercambio de bienes y servicios y, a su vez, permite una distribución más eficiente de recursos. Cuando funcionan bien, los mercados financieros proporcionan la base para el crecimiento y el desarrollo, especialmente para los pobres quienes, con menos recursos, pueden depender más de ellos para lograr liquidez y proteger sus ahorros. Por el contrario, aquellos mercados financieros que no funcionan correctamente inhiben el intercambio, frenan y distorsionan la inversión. Los mercados financieros que funcionan ineficientemente dificultan, de manera particular, las posibilidades de desarrollo de personas de bajos ingresos y, en general, el crecimiento de las economías. En casos extremos, de manera severa.

Los mercados financieros, en sus variadas formas, son dominantes en las economías. Al proporcionar los medios para que los individuos con un excedente puedan transferir fondos a aquellos con escasez de recursos, estos mercados facilitan el traspaso de ahorros a la inversión, lo que permite una moderación en el consumo y la existencia de fondos para invertir. Estos mercados generan información acerca de oportunidades de inversión potenciales y esta información orienta las decisiones hacia una distribución más productiva de los recursos. La capacidad de las personas para diversificar y manejar el riesgo se mejora a través del crédito y de los servicios de seguro, al tiempo que se fomenta un comportamiento empresarial y el dinamismo económico. En un nivel agregado, los mercados financieros proporcionan los medios a través de los cuales se puede movilizar, ya sea a nivel nacional o internacional, el capital escaso, para ser utilizado en inversiones substanciales. Los mercados financieros especializados, como por ejemplo, el de financiamiento para la vivienda o el mercado de valores, permiten que las personas y las empresas adquieran activos como base para el crecimiento y/o para la generación de mayores ingresos.

La evidente importancia y centralidad de los mercados financieros ha sido una de las principales razones por las que han llamado la atención de las agencias gubernamentales y de desarrollo. En relación a la reducción de la pobreza, estos mercados son relevantes por dos razones vinculadas entre sí: el crecimiento y el acceso.

Los mercados financieros pueden ser poderosos desencadenantes del crecimiento económico: el factor más importante para la reducción de la pobreza. Existe evidencia clara para ilustrar que un sistema financiero fuerte, al permitir que los recursos se asignen eficientemente, contribuye de manera significativa al crecimiento¹. A nivel de las empresas, los propietarios mencionan frecuentemente que el acceso limitado a financiamiento es una de las mayores restricciones para el desarrollo de los negocios². Los sistemas financieros sólidos se asocian íntimamente con la formación de nuevas empresas, el crecimiento y la innovación. En particular, los mercados financieros que funcionan de mejor manera tienden a crear nuevas oportunidades para quienes anteriormente tenían acceso limitado, por ejemplo, las pequeñas empresas -que, por lo general,

ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS

recurren a financiamiento externo la mitad de veces que las compañías grandes (alrededor del 15% y del 30% según las Encuestas de Clima de Inversión del Banco Mundial).

El uso de los servicios financieros, por parte de personas pobres, puede contribuir directamente a la reducción de la pobreza. Los servicios de ahorro animan a las personas a acumular grandes sumas que les pueden permitir planificar su inversión y consumo, más allá del día a día. El acceso a formas apropiadas de capital de trabajo fomenta inversiones de tipo personal y empresarial. Los seguros ayudan a proporcionar protección ante crisis en ingresos o en gastos. Las cuentas bancarias permiten a las personas recibir giros de una manera segura y poco costosa. El uso de este tipo de servicios financieros formales es considerado, con frecuencia, como un paso fundamental hacia la inclusión en la economía convencional.

Por lo general, los pobres tienen sus propias instituciones financieras informales: clubs de ahorro, seguro mortuario o fideicomisos.³ Sin embargo, los riesgos de utilizar mecanismos no regulados e informales son, en general, relativamente altos. Por ejemplo, encuestas realizadas en África muestran que más clientes del sector informal señalan haber perdido alguna parte de sus ahorros, en comparación con aquellos del sector formal⁴. Estos factores han hecho que el desarrollo de servicios financieros formales para los pobres sea una prioridad para las políticas públicas. En la práctica, la evidencia empírica que apoya el enfoque en los pobres, *per se*, es un tanto ambigua (ver abajo), pero los grandes beneficios que resultan de su inclusión son reconocidos ampliamente. Por ejemplo, en Sudáfrica, “*el acceso a los servicios financieros es un documento de identidad que determina la ciudadanía económica*”⁵. En general, la ampliación de las fronteras de acceso a servicios financieros es un objetivo central de política, compartido por los gobiernos y las agencias de desarrollo.

Principales desafíos para el desarrollo de mercados financieros: la perspectiva M4P

El hecho de que los servicios financieros sean de vital importancia en la tarea de reducir la pobreza, supone varios temas críticos y dilemas para las agencias de desarrollo y para los gobiernos.

Para cada uno de éstos, el M4P, como enfoque que intenta comprender para luego actuar y cambiar los mercados, ofrece una mayor claridad en el análisis o una guía para la intervención, es decir, se refiere a lo que hacen las agencias, y a cómo lo hacen. El valor agregado del M4P se origina, entre otras cosas, de:

- Desarrollar una visión transparente del sistema de mercado, de las funciones (transacciones principales, reglas y funciones de apoyo) y de los actores que forman parte de éste.
- Construir las intervenciones sobre la base de una comprensión pormenorizada de los mercados y de los pobres al interior de ellos.
- Identificar las limitaciones sistémicas subyacentes (y, por lo tanto, distinguir los síntomas de las causas).
- Ubicar la sostenibilidad en el centro del proceso de intervención.

Modernismo y activismo: ¿qué rumbo seguir?

Muchos de los argumentos en los círculos de servicios financieros acerca de cómo actuar para fomentar que los sectores

financieros sean más inclusivos y que funcionen de mejor manera, se resumen en el debate del “modernismo-activismo” (una frase acuñada por Honohan y Beck)⁶. Estas dos perspectivas de reforma pueden describirse de la siguiente manera:

- **Modernismo:** esta perspectiva enfatiza en la importancia de crear un entorno propicio, que posibilite la existencia de finanzas a gran escala, un manejo macroeconómico particularmente apropiado y marcos de referencia para el manejo de la información, así como judiciales, contractuales y de rendición de cuentas, que afectan a las finanzas. Se considera importante fomentar la competencia y se argumenta que el gobierno tiene un rol limitado. Los esfuerzos de reforma, por lo general, involucran el desarrollo de “buenas prácticas” frecuentemente generadas en economías con mayores ingresos. Los modernistas sostienen que, al desarrollar un sistema de mercado para las finanzas que funcione adecuadamente, emergerán las condiciones para mejorar los servicios para los pobres.
- **Activismo:** esta perspectiva enfatiza en la necesidad de enfocarse directamente en grupos prioritarios excluidos, hogares con bajos ingresos, sectores agrícolas, pequeños negocios, etc. Es probable que se dé preferencia a intervenciones especiales -legislación restrictiva, protección a los derechos del consumidor y apoyo a un pequeño número de proveedores semi-comerciales o comunitarios, como es el caso de las cajas de ahorro comunitarias y las cooperativas de crédito⁶. Una característica de las prescripciones pasadas ha sido el control de las tasas de interés para “proteger” a los pobres de los efectos descontrolados de la usura, pero esto es menos común actualmente. Al promover medidas específicas para los pobres, los activistas sostienen que un enfoque de prácticamente *laissez-faire* no responderá de manera rápida a los problemas de los excluidos, si en efecto lo logra hacer.

La perspectiva M4P: sentando las bases de las intervenciones en el sistema de mercado (ahora y en el futuro)

A pesar de que las visiones modernistas y activistas son sustancialmente diferentes, comparten varias características. La visión modernista plantea cómo los servicios financieros deberían operar, haciendo énfasis en los principales proveedores del sector privado y en el Estado, que asume un rol promotor en el diseño e implementación de las principales reglas. Si bien, en general, esto podría considerarse como una perspectiva válida en el futuro, en la práctica las prescripciones institucionales tienden a ser:

- Importadas de la experiencia internacional, sin lograr tomar en cuenta, de manera adecuada, el contexto local y a los pobres que se encuentran inmersos en él (por ejemplo, la necesidad de cambiar las regulaciones de los depósitos para fomentar la existencia de proveedores para los grupos con bajos ingresos).
- Más bien prescriptivas y teóricas, sin lograr (una vez más) comprender la necesidad de adaptarse a las limitaciones locales. Por ejemplo, asumir un rol más activo en la promoción del desarrollo de productos, cuando el registro de la innovación de los proveedores es débil o impulsar programas de capacitación financiera al interior de los sistemas de

³ Kennedy Bungane, Director en el Banco Standard Chartered, citado en Banca para el Cambio, David Porteous y Ethel Hazelhurst; Double Storey, 2004, Sudáfrica.

ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS

mercado, cuando una cantidad sustancial de potenciales consumidores tiene poca o ninguna experiencia sobre servicios financieros formales.

Por otra parte, el activismo tiende a:

- Responder directamente a los síntomas de un desempeño deficiente, más que considerar las causas subyacentes.
- Promover la actitud de “hagámoslo nosotros mismos”, que puede ser menos paciente en identificar y trabajar con potenciales aliados locales, pero permite flexibilidad para iniciar nuevos servicios innovadores. Este es el caso especialmente de entornos débiles en los que las limitaciones son más severas y agudas y es menos probable que los enfoques sutiles de la facilitación tengan éxito.
- Apoyar la provisión directa, si no de servicios, de otras funciones de apoyo (tales como desarrollo de productos, asistencia técnica o marketing), por lo general a un costo elevado.
- Ver a la sostenibilidad del sistema de mercado a largo plazo, como una preocupación distante: la perspectiva implícita que se tiene sobre el futuro es la de instituciones específicas para los pobres, sin prever una forma en la que éstas puedan convertirse en instituciones principales.

La perspectiva M4P permite adoptar las características más positivas de cada uno de los enfoques anteriores y afrontar sus limitaciones. Se fundamenta en una profunda comprensión del mercado local y del contexto institucional, así como de los pobres que se encuentran inmersos en él; éste es su punto de partida. M4P enfoca sus intervenciones en las limitaciones sistémicas que afectan a los mercados financieros y no tiene restricción acerca del tipo de intervención, más allá de que éste sea coherente con la búsqueda de una visión sostenible para el futuro. En este sentido, combina el análisis estratégico modernista con los medios de operación flexibles del activismo, para determinar una forma apropiada de las intervenciones.

Crecimiento o acceso: ¿cuál es el enfoque apropiado para la reducción de la pobreza?

La evidencia que sustenta el vínculo causal positivo entre desarrollo de servicios financieros, crecimiento y reducción de la pobreza es relativamente sólida. Sin embargo, los argumentos que sostienen la existencia de una relación positiva entre el acceso y la pobreza están menos fundamentados. A nivel intuitivo y empírico, parece ser que los servicios financieros son importantes para apoyar a los hogares de bajos ingresos a administrar sus vidas de mejor manera y a planificar estrategias para salir de la pobreza. Sin embargo, la evidencia que permite vincular al acceso con una mejora en el bienestar del hogar es heterogénea y limitada. De hecho, las finanzas pueden reducir la pobreza de mejor manera cuando son utilizadas por personas que no son pobres pero que, de todas formas, son excluidas. En el marco de tasas formales de uso, que van del 10 al 30% en los países de bajos ingresos (en comparación con más del 90% en los países del OCDE), este grupo aún representa a un gran segmento de la población y puede argumentarse que es más capaz de utilizar el crédito para fines productivos y, de tal manera, contribuir al crecimiento⁷.

En los últimos años, se ha dado mayor importancia al debate de eficiencia versus equidad debido a la difusión de argumentos de derecho aplicados a las finanzas; es decir, que las finanzas básicas

al igual que el agua o la educación de los niños, pueden ser vistas como un bien meritorio y que quienes formulan las políticas deberían aspirar a brindar un acceso universal a ellas⁸.

La perspectiva M4P: reconocer cómo las personas pobres se benefician de los servicios financieros

El M4P sostiene que las personas pobres pueden beneficiarse de diversas maneras del desarrollo del mercado. En cuanto a los servicios financieros se refiere, puede ser en calidad de consumidores directos de los servicios formales, por ejemplo, como ahorristas o prestamistas. A pesar de que la evidencia de sus impactos directos en la reducción de la pobreza es variada, existen sólidas razones económicas y sociales para suponer que un acceso más inclusivo al sistema financiero fomenta una base más sólida y productiva, de utilidad para otros objetivos de desarrollo.

Sin embargo, los servicios financieros tienen un mayor impacto en los pobres, no como consumidores directos, sino de manera indirecta, a través del mercado laboral. Una mayor efectividad en las finanzas para las PYMES o para la agricultura, puede mejorar los resultados y la productividad laboral y permitir mayores ingresos para los pobres, en su condición de trabajadores o empleados. Los efectos indirectos pueden ser menos tangibles en el corto plazo pero, por lo general, son más importantes.

Un corolario del reconocimiento de las diferentes alternativas para “Lograr que los Mercados funcionen para los pobres” es el hecho de que el M4P fomenta las opciones y la pluralidad en los mercados financieros. Más que enfocar la atención en un tipo de proveedor, promueve la diversidad y la competencia. En particular, a pesar de que contar con “proveedores para los pobres” puede ser importante, los principales actores financieros están buscando llegar a clientes “más pequeños”. Por ejemplo, en México el 50% del crédito para quienes no cuentan con una cuenta bancaria proviene de grandes tiendas comerciales. Esto ayuda, inevitablemente, al segmento de los excluidos que cuentan con mayores capacidades y recursos (y no a los más pobres), pero puede constituir la base para un desarrollo a mayor escala y más sostenible.

Adicionalmente, a medida que los patrones de transferencia de dinero en efectivo, como medio para hacer llegar directamente los recursos a los más pobres, se han vuelto más populares para los gobiernos y los donantes, también se está prestando más atención a los servicios financieros que podrían ofrecerse como parte de las transferencias (a una cuenta, por ejemplo) o vinculados a ellas (tal como el acceso a crédito para fines productivos)⁹.

¿Cómo se puede utilizar los subsidios para promover el acceso?

Las restricciones que obstaculizan el uso de servicios financieros por parte de los hogares pobres pueden ser de varios tipos: distancias remotas, complejidad de los documentos requeridos, diseño inapropiado del producto y mecanismos inadecuados de provisión, etc. Superar estos problemas y ampliar dramáticamente el acceso requiere generalmente de algún tipo de subsidio público, al menos al inicio. La pregunta es: ¿subsidio para qué y por cuánto tiempo?

Convencionalmente, los subsidios han sido utilizados para garantizar la provisión de servicios a las poblaciones pobres, a través de

ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS

organizaciones de financiamiento enfocadas en ellos o de instituciones de microfinanzas (IMF). Durante las dos últimas décadas, el principal enfoque de las agencias de desarrollo ha sido brindar apoyo específico y por separado para las IMF. En ese tiempo, el número de clientes de las IMF (de las organizaciones que reportan a la Cumbre de Microfinanzas) ha aumentado a 113 millones^b. Aún así, solamente existen ocho países en los que el segmento de la población con cobertura de las IMF es de más del 2%¹⁰ y, a pesar de que no existe una información precisa, sólo entre un cuarto y la mitad de las IMF son sostenibles financieramente.

La preocupación en torno a la eficacia del desarrollo de servicios financieros enfocados en las IMF -tanto en términos de cobertura como de sostenibilidad- ha sido una de las razones para el nuevo énfasis en los "sectores financieros inclusivos"¹¹ y, con ello, se ha renovado el cuestionamiento acerca del propósito de los subsidios para las IMF. Dados los altos costos unitarios inherentes a la provisión de servicios para los hogares pobres, ¿es necesario que los subsidios sean generales y su duración de largo plazo? ¿Se deberían enfocar en la provisión organizacional o podrían orientarse a los factores específicos -tal como productos, información, servicios, tecnología, etc.- que obstaculizan una cobertura comercial "normal"?

La perspectiva M4P: utilizar los subsidios para ampliar la frontera de acceso

El éxito de las IMF se puede medir en términos del número de personas que se beneficia de sus servicios y, más importante aún, a través del rol que han desempeñado en el cambio de las percepciones globales acerca de los pobres: de beneficiarios de la asistencia social a verlos como consumidores con poder de decisión. Al hacerlo, han contribuido a incluir a los pobres en el sistema principal, a que los actores de mercado "normales" les brinden atención y a establecer la base para un cambio más fundamental. Sin embargo, más allá de ello, el impacto de las IMF ha sido mayormente cuestionado debido a su cobertura limitada y a su difundida y continua dependencia de subsidios externos. El M4P reconoce los

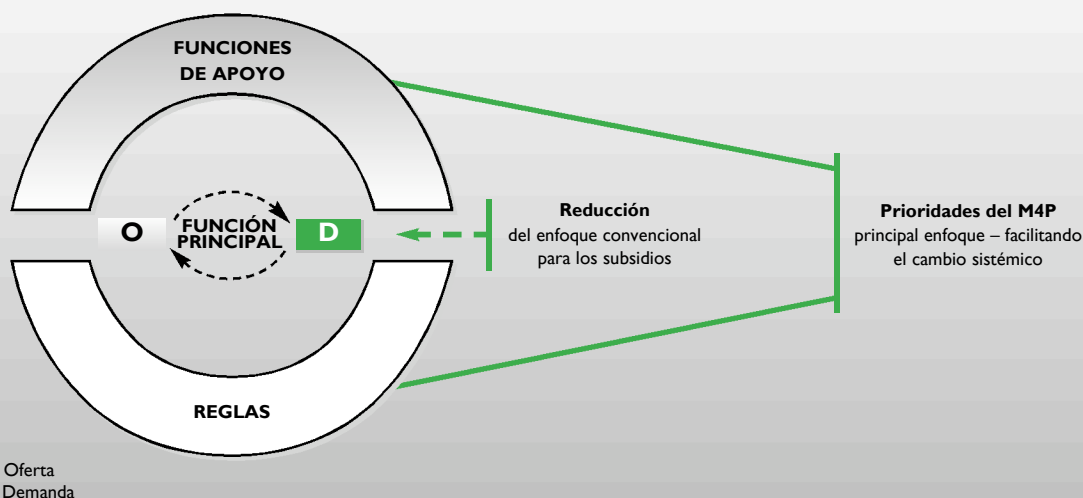
logros y limitaciones del desarrollo enfocado en las IMF y su enfoque sobre los subsidios emerge de este contexto.

En el M4P, es claro el objetivo principal y el rol de los subsidios: de corto plazo y catalíticos, orientados a afrontar las restricciones sistémicas, a desarrollar las funciones del mercado y a contribuir al escenario futuro de la sostenibilidad del mercado. En la práctica esto significa que los subsidios:

- Por lo general, se orientan a las restricciones en las funciones de apoyo y a las reglas que rodean al mercado principal (Figura 1). Por ejemplo, se enfocan en el desarrollo de la información, en los servicios de innovación y asesoría o en las reglas relacionadas a la provisión de servicios a grupos de bajos ingresos.
- Buscan desarrollar mecanismos sostenibles para su provisión, en lugar de realizar la provisión directa.

Al reenfocar los subsidios, el M4P pretende extender la frontera de acceso, de manera realista, para sistemas de mercado financiero específicos, en base al nivel existente de conocimiento, información y tecnología. En este contexto, los subsidios pretenden crear el espacio y las oportunidades para vincular a más actores (Figura 2). Indudablemente, los subsidios directos aún podrían ser justificables, especialmente en los mercados más débiles y hay quienes sostienen que para las cuentas bancarias básicas existe justificación para un subsidio continuo -ya que éstas podrían ser la puerta de entrada al sector formal y es allí en donde las finanzas tienen características de bienes prioritarios. No obstante, la orientación general acerca de los subsidios es clara: facilitar el desarrollo del sistema de mercado, en lugar de brindar apoyo a las operaciones de organizaciones determinadas.

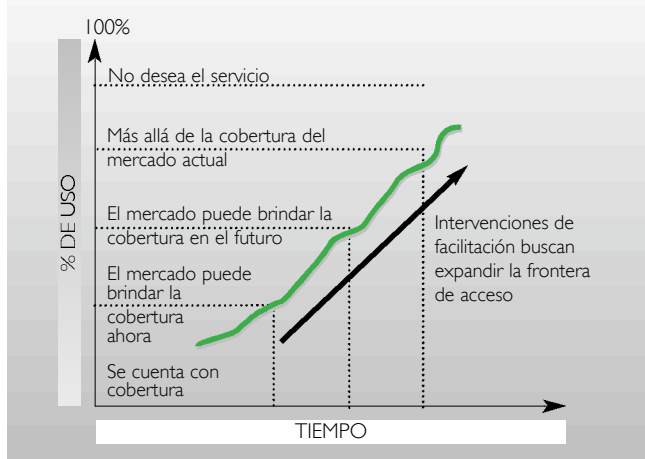
Gráfico 1
El enfoque clave de las intervenciones en los servicios financieros del M4P



^b Esto representa únicamente a las IMF más grandes que participaron en la Cumbre de Microcrédito en el 2006. Es probable que el número actual sea significativamente mayor.

ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS

Gráfico 2
La Frontera de acceso¹²



¿Cuáles deberían ser los principales elementos de un “entorno adecuado” para la existencia de servicios financieros efectivos?

El “cáliz sagrado” para el desarrollo de servicios financieros es la creación de un entorno que fomente el desarrollo de servicios efectivos, inclusivos y sostenibles. Los principales elementos de tal entorno deben ser tomados muy en cuenta por los gobiernos y las agencias de desarrollo. Especialmente, ¿qué reglas o regulaciones debería desarrollarse? ¿Cómo se podría garantizar su cumplimiento y con qué “infraestructura” de información se debería contar?¹³

El contexto regulatorio está dado por un sinnúmero de “reglas” y por los procesos a través de los cuales se garantiza su cumplimiento -por ejemplo, regulaciones cautelares, legislación contra el lavado de dinero y protección al consumidor- orientados principalmente a proteger a los depositantes y a mantener la estabilidad del sistema financiero. Un nuevo reto es la medida en que estas reglas pueden adaptarse para reflejar los objetivos de accesibilidad, así como la innovación en los servicios gracias a la tecnología (por ejemplo, m-finance)^b. Más aún, las regulaciones y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, en torno al crédito específicamente -tal como el desempeño de las cortes comerciales, los órganos de supervisión, los estándares de rendición de cuentas y los registros catastrales-, tienen un gran impacto en el desempeño del sector. La infraestructura de información para los actores del sector financiero puede tomar la forma de estructuras formales, como oficinas de crédito, asesores de negocios y programas de educación para el consumidor, o informales, igualmente importantes, por ejemplo información acerca de ideas de productos y procesos.

La importancia relativa de las reglas en comparación con la información puede ser variable, a pesar de que se ha evidenciado que, en un contexto en el que las reglas y su aplicación suelen ser difíciles de modificar rápidamente, mejorar el contexto de la información constituye una meta más inmediata y pragmática para el cambio. No obstante, es claro que ambas son importantes.

La perspectiva M4P: dar claridad al cambio sistémico en los mercados financieros

Existe un amplio reconocimiento de que la escala y la sustentabilidad en los mercados financieros requieren de cambios en todo el sistema financiero. Sin embargo, existe menos claridad sobre lo que significa el cambio sistémico en la práctica.

El marco de referencia del M4P sobre los sistemas de mercado proporciona el medio a través del cual se puede contar una mayor transparencia y claridad para dar soporte a los sistemas financieros y, por lo tanto, a las iniciativas de desarrollo. Más allá de la función principal del mercado -provisión de servicios por los proveedores a los consumidores- se puede considerar que, en términos amplios, el sistema del mercado responde a las reglas y funciones de apoyo que proveen al mercado su capacidad de sostener el cambio en un período determinado de tiempo. Un conjunto de posibles reglas y funciones será más o menos importante, dependiendo del contexto. Sin embargo, éstas deben enfocarse principalmente en la mitigación del riesgo, la transparencia, la eficiencia, la reducción de costos y la innovación.

Muchas de las funciones de apoyo también constituyen servicios del mercado (por ejemplo, los procesos, productos y servicios eficientes ofertados a través de consultores). Éstos pueden ser analizados y desarrollados de la misma manera que los mercados de servicios financieros, es decir, de manera integral. En efecto, es necesario hacerlo si las agencias, habiendo evidenciado los peligros de la distorsión y de la dependencia en los mercados de servicios financieros, pretenden evitar un efecto similar en estos mercados interconectados.

¿Cuál debería ser el rol del gobierno para promover mercados financieros que funcionen para los pobres?

La centralidad de las finanzas en las economías y sus grandes externalidades vuelven necesario e importante el involucramiento del gobierno. Sin embargo, persisten los debates acerca de cuál debería ser su rol.

A pesar de que, en general, la provisión directa de servicios por parte del gobierno es menos común que antes, ésta todavía ocurre y se la considera importante, especialmente en cuanto a los ahorros se refiere. El crédito, direccionado por el gobierno, a través de bancos estatales aún es relevante, a pesar de que se ha reconocido ampliamente el margen para la interferencia política, la delincuencia y la distorsión del mercado. Unos pocos observadores lo consideran como una “mejor práctica”.

El rol prioritario del gobierno es el desarrollo y la consolidación de un entorno de regulación apropiado para los mercados financieros, dado que es un rol que, en esencia, sólo el gobierno lo puede asumir. No obstante, es menos claro si los gobiernos deberían intentar influenciar las “reglas informales” que determinan el desempeño de los actores del sistema financiero; por ejemplo, a través de metas “ideales” para el acceso¹⁴. También es incierto cuál es el rol que deberían tener los gobiernos en el desarrollo de servicios relacionados con la información, las nuevas tecnologías o la educación financiera. Por lo general, se considera que éstos son servicios privados, pero se podría argumentar que tienen suficientes características de bienes públicos como para requerir un continuo involucramiento por parte de los gobiernos.

^c La diferencia entre los resultados de la experiencia de la banca móvil en Kenya y en Sudáfrica da cuenta de la importancia de contar con regulaciones apropiadas. En Sudáfrica, la regulación relativamente restrictiva ha coartado la competencia y la escala. En Kenya, un entorno con regulaciones notoriamente libres ha permitido un mayor desarrollo, a pesar de que su naturaleza de poco regulada también implica riesgos para los consumidores.

ARTÍCULO 2: M4P Y SERVICIOS FINANCIEROS

La perspectiva M4P: aclarar el rol del gobierno

El M4P requiere que se clarifique el rol del gobierno en relación a sus funciones dentro de los sistemas de mercado y con respecto a quién hace (y paga) por estos roles, tanto en el presente como en el futuro. El M4P no proporciona prescripciones específicas acerca de qué roles debe ejercer el gobierno pero, al proporcionar un marco de referencia transparente, sienta la base para una investigación y análisis de roles más abierto y flexible.

Esto es particularmente útil para analizar qué roles debe ejercer el gobierno en el futuro. Los principios fundamentales que determinan los roles del gobierno -coherentes con la competencia central, capacidad e incentivos- son bien conocidos, pero aún así existen diferencias considerables entre los roles del gobierno en diversos contextos. El rol del gobierno respecto a la variedad de funciones de apoyo es, por lo general, el más difícil de establecer. Es cada vez más frecuente que muchas de estas funciones -información, verificación de crédito, desarrollo de productos, soporte tecnológico, recursos humanos- sean provistas por el sector privado. También se puede cuestionar si el gobierno constituye un facilitador temporal o más permanente. La ventaja del M4P es que obliga a que estos roles se justifiquen de manera transparente y, además, proporciona la plataforma para propiciar un análisis colectivo y su discusión entre el gobierno y los actores involucrados.

Conclusiones

Los argumentos presentados anteriormente ilustran la relevancia que el M4P tiene para el mercado de servicios financieros. En primer lugar, el M4P añade valor, al ofrecer claridad para el análisis, es decir, medios transparentes a través de los cuales los gobiernos y las agencias de desarrollo pueden examinar el sistema de mercados de manera global y su propio rol para desarrollarlo. En segundo lugar, con esta claridad, proporciona una orientación para las intervenciones.

El M4P no promulga una perspectiva única acerca de un sinnúmero de debates técnicos sobre los servicios financieros que se relacionan, por ejemplo, a las especificidades de las regulaciones o los requerimientos de información. Sin embargo, sí provee un marco conceptual estratégico en el cual se puede llevar a cabo y utiliza este tipo de análisis técnicos. Adicionalmente, dado que en la actualidad el M4P está siendo utilizado de forma exitosa para el desarrollo de mercados de servicios financieros en varios lugares, existe cada vez más evidencia sobre su relevancia y aplicabilidad.

Referencias

- ¹ Levine, RE (2005); *Finanzas y crecimiento: teoría y evidencia*; en Manual del crecimiento económico, Aghion, P and Durlauf, S (eds), Amsterdam, Editorial North Holland Elsevier.
- ² Ayyargi, M, Demirguc-Kunt, A, Maksimvic, V (2006); *¿Qué tan importantes son las restricciones financieras? El rol de las finanzas en el entorno de negocios*; Documento de Trabajo para la Investigación de Políticas 3820, Banco Mundial, Washington.
- ³ Rutherford, S (2000); *Los pobres y su dinero*; Editorial de la Universidad de Oxford, Delhi.
- ⁴ Wright, G et al (eds) (2003); *Marketing estratégico para las instituciones microfinancieras*; Micro-Save Africa, Nairobi, Kenya.
- ⁵ Honohan P & Beck, T (2007); *Lograr que las finanzas funcionen para África*; Banco Mundial, Washington.
- ⁶ Allen, H, & Staehle, M (2006); *Ahorros comunitarios y asociaciones de crédito. Guía del Programa – manual de campo*; Asociados VSL.
- ⁷ Cull, R, Demirguc-Kunt A, Morduch, J (2007); *Desempeño y cobertura financiera: un análisis global de los micro-bancos líderes*; Revista de Economía 117 (517).
- ⁸ Claessens, S (2006); *Acceso universal a los servicios financieros: revisión de los obstáculos y objetivos de la política pública*; en Liberalización y acceso universal a servicios básicos; OCDE Serie de Políticas Comerciales, París.
- ⁹ DFID (2006); *Nota No. 6 sobre Protección Social*; DFID, Londres.
- ¹⁰ Honohan, P (2004); *Políticas del sector financiero y los pobres*; Documento de Trabajo 43, Banco Mundial, Washington.
- ¹¹ Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas (2006); *Construyendo sectores financieros inclusivos para el desarrollo*; Naciones Unidas, Nueva York.
- ¹² Porteous, D (2005); *La frontera de acceso como enfoque y herramienta para lograr que los mercados funcionen para los pobres*; DFID, Londres.
- ¹³ Banco Mundial (2008); *¿Finanzas para todos? Políticas y dificultades para la expansión del acceso*; Banco Mundial, Washington.
- ¹⁴ Napier, M (2006); *Provisión de servicios financieros en Sudáfrica*; en Liberalización y acceso universal a servicios básicos; OCDE Serie de Políticas Comerciales, París.

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

Introducción

Este artículo se enfoca en la aplicación del M4P a los mercados laborales. En primer lugar, establece la importancia de estos mercados laborales para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Posteriormente, trata varios aspectos clave para el desarrollo de mercados y los observa a través de la óptica del M4P. A partir de esto, muestra el valor del M4P en dotar de claridad al análisis de mercados complejos y definir resultados del mercado laboral que sean más favorables para los pobres.

Importancia y relevancia para los pobres

El trabajo es un factor importante de la producción y se ha reconocido que la calidad de la fuerza de trabajo es un factor determinante para la competitividad y el crecimiento: *“la calidad de la fuerza laboral tiene una vinculación coherente, estable y sólida con el desarrollo económico”*¹. Esta relación es virtuosa: la calidad de la fuerza de trabajo es un ingrediente de la competitividad y el crecimiento y, a su vez, éste proporciona a las sociedades, empresas e individuos los recursos e incentivos necesarios para invertir en la calidad de la fuerza laboral.

Un ingente crecimiento del PIB (5,2% en el 2007 a nivel mundial) ha incrementado el número de personas que trabaja²: se estima que 3 mil millones de personas de 15 años y más están trabajando, lo que significa un incremento del 1,6% en comparación con el 2006 y del 17,4%, en comparación con 1997. El continente asiático es el que más contribuye a este incremento. Los niveles de productividad se han venido incrementando más que los niveles de empleo. En efecto, la tasa de desempleo global permaneció estable en el 2007 (en el 6%)³.

El trabajo es el principal activo de la mayoría de la gente más pobre³. Los pobres se pueden beneficiar de un crecimiento pro-pobre a través de su participación en el mercado laboral. Por lo tanto, una preocupación primordial de muchas agencias de desarrollo es el acceso de los pobres a alguna forma de empleo y, en consecuencia, la capacidad de los países en vías de desarrollo de absorber en el mercado laboral al número creciente de nuevos participantes. Por ejemplo, se estima que entre el 2005 y el 2015, 106 millones de personas se integrarán a la fuerza laboral, únicamente en lo que respecta al sector rural⁴.

Sin embargo, la preocupación de los países desarrollados en torno a los niveles de desempleo en sus propios países, no refleja de manera adecuada las condiciones reales de empleo de los países en vías de desarrollo. Al no contar con prestaciones sociales integrales y con los niveles de seguridad social de los países desarrollados, no existen las condiciones necesarias para que los pobres puedan permitirse estar desempleados. Por otra parte, los pobres tienden a estar “subempleados”⁵: realizan una diversidad de actividades económicas -por lo general, informales- con el fin de asegurar su sustento. El principal desafío para las agencias de desarrollo es entender cómo los pobres participan en los mercados laborales, lo cual puede diferir notablemente de lo que ocurre en los países desarrollados (e incluso entre y al interior de países en vías de desarrollo determinados).

Actualmente, según datos estimados por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), existen 486,7 millones de “pobres que trabajan” -aquellos que no ganan lo suficiente como para salir de la línea de la pobreza de US\$1 por día- alrededor del mundo. Más de mil millones no ganan lo suficiente como para sobrepasar la línea de US\$2 por día.

Una segunda área de interés para las agencias de cooperación tiene que ver con las condiciones de participación de los pobres en los mercados laborales. Es decir, *entre otros* con: niveles de remuneración (salarios mínimos), condiciones de trabajo

¹ Para la OIT, la expresión “que trabajan” incluye a todas las personas empleadas según la definición de la OIT: auto-empleo, empleados y empleadores, así como también miembros de la familia que no reciben un pago.

² Por lo general, se considera que el subempleo incluye: productividad sub-óptima de la tierra, del trabajo, de las herramientas y de los insumos a disposición de los trabajadores; no trabajar a tiempo completo de manera involuntaria; trabajadores altamente capacitados que realizan tareas que no requieren calificación; y, exceso de personal.

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

(horas de trabajo, condiciones de salud y seguridad), estabilidad laboral (regulaciones relacionadas al despido), acceso a mecanismos de representación y compensación (derechos de asociación y negociación colectiva), así como también con la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil. De manera general, todo esto se incluye en la noción de “*trabajo decente*”, promulgada por la OIT. Si bien, en principio, la mayoría de los gobiernos y agencias de desarrollo apoyan los principales estándares de trabajo, con frecuencia no existen acuerdos acerca de la medida en que se los puede aplicar y hacer cumplir de manera universal, en los mercados de trabajo de los países en vías de desarrollo, así como sobre los efectos de su aplicación en el acceso a empleo y en el crecimiento económico.

Una consideración final para las agencias que buscan promover mercados laborales más efectivos para los pobres es el cambian- te “mundo del trabajo”. Los niveles crecientes de globalización e integración, el rápido progreso técnico y el cambio en las tenden- cias demográficas impactan la manera en la que los mercados laborales funcionan alrededor del mundo. Como resultado, están surgiendo patrones de trabajo que difieren considerablemente del ideal que se ha mantenido por mucho tiempo, de contar con un empleo formal durante toda la vida. Estos cambios plantean nuevas demandas laborales, en términos de destrezas, movilidad y adaptabilidad. Las agencias y los gobiernos tienen el reto de comprender de mejor manera la complejidad de los mercados laborales: la inexistencia de un mercado laboral homogéneo; la interconexión entre los mercados laborales y los mercados de otros factores como bienes y servicios; y -lo más importante- cómo los pobres participan en estos mercados.

No es posible que este sintético documento aborde tanta complejidad. En razón de ello, éste se enfoca en resumir los principales desafíos para el desarrollo del mercado laboral y la perspectiva del M4P en relación a ello.

Principales desafíos para el desarrollo de mercados laborales

La centralidad de los mercados laborales para el sustento de las personas implica que las agencias y los gobiernos se enfrentan a un sinnúmero de desafíos que, con frecuencia, pueden implicar sensibilidades políticas. En ocasiones, éstas pueden influenciar el análisis y las acciones.

El M4P se orienta a proporcionar imparcialidad a estos difíciles temas, a ofrecer más claridad para el análisis y una guía para definir resultados del mercado que sean más favorables para los pobres. Por lo general, esto significa:

- Una mejor comprensión de los mercados laborales y de las razones para la exclusión de los pobres o su posición desventajada.
- Un mayor reconocimiento de la demanda derivada del trabajo y de los mercados interconectados.
- Una visión transparente y más pluralista del sistema de mercado laboral, que incorpore una mayor diversidad de funciones y actores para mejorar la regulación, las destrezas, la información, la movilidad y la representación, de una forma apropiada al contexto de los países en vías de desarrollo.

Mercados laborales rurales y urbanos y el “problema” de la migración

Por lo general, se considera que la pobreza es un problema rural. Los países más pobres son predominantemente agrícolas y un 75% de los pobres del mundo viven en áreas rurales (883 millones de personas que viven bajo de la línea de pobreza de un dólar por día). Por lo tanto, históricamente los mercados laborales rurales -y dentro de éstos, la agricultura- han sido considerados relevantes para las agencias de desarrollo y los gobiernos. Se considera que el crecimiento de la agricultura -en promedio- es al menos dos veces más efectivo para la reducción de la pobreza que el crecimiento no agrícola. En efecto, el crecimiento en el sector agrícola reduce la pobreza directamente, al aumentar el ingreso de los agricultores e indirectamente, al generar empleo y reducir el precio de los alimentos⁵.

La realidad de la agricultura en los países en vías de desarrollo es que las utilidades anuales por trabajador raramente exceden US\$750 (netos, sin incluir los costos de los insumos)⁶. Deshingkar y Farrington estiman que en Asia del Sur, si bien el trabajo agrícola sustenta la vida rural, sólo está disponible durante dos o tres meses al año⁷.

Por consiguiente, la agricultura únicamente es una parte de la historia de los mercados laborales rurales. El empleo rural no agrícola^c por lo general representa entre el 20% y el 50% del empleo y del 20% al 90% del ingreso en los países en vías de desarrollo⁸. En Bangladesh, entre 1987 y el 2000, la proporción de trabajadores involucrados directamente en la agricultura se redujo a la mitad, en respuesta a mayores oportunidades rurales no agrícolas⁹. Por lo tanto, los mercados rurales laborales son una combinación de actividades para el susten- to, tanto agrícolas como no agrícolas.

Otra dinámica importante de los mercados laborales rurales es la migración. Los rendimientos agrícolas limitados, combinados con nuevas oportunidades resultantes de mejoras en la infraestructura y las comunicaciones, han generado un incremento en la migración. Por ejemplo, en China la migración rural-urbana aumento de 26 millones en 1998 a 126 millones en el 2004. Los patrones de migración también han cambiado: existe una disminu- ción de la migración permanente y mayores niveles de migra- ción temporal o “circular”. En Bangladesh, 10% de los migrantes rurales van a otras áreas rurales, menos del 25% a otros países y 66% a áreas urbanas. La mayoría regresa a sus comunidades al final de la temporada de trabajo; y, el 80% del ingreso se origina de fuera de la comunidad. En Andhra Pradesh, en la India, 40% de los comuneros van diariamente a los centros urbanos¹⁰.

A pesar de que las tasas de pobreza rural tienden a ser sus- tancialmente más altas que las de pobreza urbana, es un fenó- meno cada vez más reconocido que la pobreza no es única- mente un fenómeno rural. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU - HABITAT) estima que entre el 2000 y el 2030, 2 mil millones de perso- nas se sumarán a las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo. África está experimentando la tasa más alta del mundo de urbanización.

^c Por lo general, lo no agrícola se refiere a las diversas actividades de agricultura, la silvicultura y la pesca primarias. No obstante, lo no agrícola sí incluye el comercio o el procesamiento de productos y servicios agrícolas relacionados a la agricultura, silvicultura o pesca (es decir, actividades secundarias o terciarias).

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

En este contexto, la capacidad de los mercados laborales urbanos de absorber a la creciente población urbana es un asunto clave para las agencias de desarrollo y el gobierno. Por una parte, y con frecuencia, han buscado limitar la migración y por otra, estimular el empleo a través programas activos de mercado laboral (tales como la capacitación, los programas de trabajos públicos, el desarrollo de microempresas, los subsidios al empleo y la asesoría para la búsqueda de empleo), tanto en los mercados laborales del área rural como del área urbana. Sin embargo, las evaluaciones muestran que “es extremadamente difícil enfrentar los problemas de desempleo a gran escala a través de programas activos de mercado laboral”. Si se pretende que dichos programas sean efectivos, éstos deben estar orientados a grupos específicos, en base a un análisis profundo. Aún así, los resultados suelen ser modestos: la asesoría para la búsqueda de empleo o los servicios de empleo parecen ser más efectivos, en relación a sus costos, que otras intervenciones en el mercado laboral¹¹.

La perspectiva M4P: construir funciones de apoyo para ampliar las opciones

El M4P reconoce la importancia de una perspectiva que mire más allá de los mercados laborales. La necesidad de trabajo de los pobres se deriva esencialmente de la demanda de bienes y servicios, en cuya producción están involucrados y que determina el desempeño de la economía en general. El mercado laboral también está íntimamente relacionado con otros factores de mercado como la tierra y las finanzas. En consecuencia, los efectos de reducción de la pobreza del mercado laboral son inseparables de la efectividad de las medidas para mejorar la economía en su conjunto y para fortalecer los patrones de crecimiento favorables a los pobres, tanto en los contextos rurales como urbanos.

Más aún, esto significa que las intervenciones del M4P, por lo general, son indirectas: las iniciativas para fortalecer otros factores o productos del mercado, a su vez tienen un impacto en el funcionamiento de los mercados laborales. Por lo tanto, seleccionar y analizar el mercado es crucial. En la búsqueda de estrategias para el desarrollo del mercado, los gobiernos y las agencias de cooperación requieren identificar los mercados que tengan oportunidades favorables para los pobres y asegurar que sus intervenciones no fomenten excesivamente la sustitución no garantizada de capital por trabajo.

Los patrones de empleo en la agricultura no son homogéneos. Para los cultivos o la ganadería que requieren amplias extensiones de terreno, por lo general, los agricultores dependen del trabajo familiar, dado que el costo de supervisar la mano de obra contratada es, con frecuencia, muy elevado. Por el contrario, cuando se requiere de una menor extensión de terreno, es más probable observar operaciones al estilo de fábricas, en las que se evidencia niveles más altos de empleados contratados. Por ejemplo, la horticultura, la floricultura, la acuicultura, la porcicultura y la avicultura. Existe una mayor posibilidad de generación de empleo en estas actividades más productivas.

Fortalecer los mercados no agrícolas y los vínculos entre las áreas rurales y urbanas también es de importancia crítica. El procesamiento, comercialización, distribución y otros servicios complementarios tales como el transporte, son importantes para incrementar la productividad agrícola, pero también son una fuente de empleo en sí mismos. Una prioridad clave de la intervención del

M4P es este tipo de funciones de apoyo, relacionadas a los mercados agrícolas principales.

Otro ámbito esencial del enfoque se origina en el reconocimiento de que la migración es inevitable e importante. Se requiere intervenciones que fortalezcan las funciones del mercado y que posibiliten la migración, en lugar de restringirla artificialmente. El trabajo de los migrantes es un mecanismo compensatorio utilizado por los hogares en desventaja y es una dimensión fundamental para enfrentar la pobreza rural. Por ejemplo, el salario diario de un trabajador migrante en India es entre el 47% y 76% más alto que los salarios en su comunidad de origen¹². En Bangladesh, la proporción de familias que reciben remesas fue del 21% entre 1999 y 2000, mientras que entre 1987 y 1988 fue de sólo el 11%¹³.

La migración también puede diversificar los mercados agrícolas. Permite que quienes estén menos dispuestos o se sienten menos capaces de realizar actividades agrícolas productivas, incursionen en medios de sustento alternativos, lo que libera recursos para aquellos que están más motivados o que son más capaces. Por ejemplo, Afsar identifica el nexo entre las remesas de los migrantes, la compra de tierras y los niveles de tenencia de la tierra; la migración estimula la tenencia de la tierra, lo que constituye una posibilidad adicional de acceso a ésta para los hogares que no la tienen¹⁴.

El énfasis de la intervención del M4P es reconocer que el sustento de los pobres, por lo general, proviene de múltiples fuentes. Por lo tanto, la capacidad de los pobres para cambiar de sustento es crítica y la evidencia sugiere que las redes y contactos son esenciales para lograrlo. Según Deshingkar y Farnington, las intervenciones, por tanto, deben garantizar que las personas cuenten con “un entorno en el que puedan tomar decisiones”, más que aferrarse a su propia producción *in situ*, lo cual ha constituido el enfoque implícito del desarrollo rural: “se debe apoyar la movilidad a través del desarrollo de servicios amigables al migrante”.

Las prioridades de intervención del M4P (Recuadro 1) incluyen: mecanismos para reducir los costos y riesgos que enfrentan los migrantes (por ejemplo, información, transporte, seguros y tenencia); garantizar que los derechos a los servicios del Estado sean aplicables; y promocionar la eficiencia y seguridad de los ingresos por remesas. Se debe complementar estas intervenciones con mejoras significativas en la educación rural, que permitan la transición hacia empleos más calificados y una migración exitosa.

Recuadro 1 Intervenciones coherentes con las prioridades del M4P

Por ejemplo, China ha derogado los requisitos para los migrantes en relación a contar con permisos para trasladarse de una ciudad a otra y Vietnam ha disminuido sus reglas de migración. En Rajasthan, India, se está realizando un piloto de tarjetas portátiles de víveres, mientras que en Madhya Pradesh, el DFID está financiando un programa de apoyo al migrante para mejorar la información acerca de oportunidades de empleo y fortalecer las capacidades, que permitan a los migrantes incrementar su poder de negociación.

¹¹ Se estima que cada hectárea de tierra cultivada agrega, en promedio, un 16% al ingreso anual del hogar. Cada mes de trabajo de un migrante incrementa en promedio, un 7% al ingreso anual del hogar. Es decir, dos meses de trabajo de un migrante son equivalentes a la contribución de una hectárea de tierra cultivada (la tenencia de tierra promedio de los hogares de migrantes).

¹² Sin embargo, los hogares muy pobres, podrían continuar con cierto nivel de actividad agrícola –incluso si la productividad es baja y existen mejores oportunidades no agrícolas potenciales–, como medio de garantizar la seguridad alimentaria.

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

Mercados laborales duales

Normalmente se cree que los mercados laborales en los países en vías de desarrollo son duales. Es decir, están segmentados entre los trabajadores del sector formal que gozan de salarios elevados y de los beneficios otorgados por la ley y aquellos trabajadores del sector informal, que no cuentan con seguridad laboral y sus respectivos beneficios. Esta última categoría incluye (a) los auto-empleados; (b) los trabajadores asalariados de empresas informales; y, (c) los trabajadores por contrato que no reciben un salario regular, sino un pago en comisiones o porcentajes, por obra cierta o por un monto fijado en el contrato.

En general, el sector informal se caracteriza por la facilidad de entrada y salida de los trabajadores, por su dependencia de recursos endógenos, por contar con empresas operadas por familias, de pequeño tamaño, por la intensidad del trabajo, por el uso de tecnología adaptada con destrezas adquiridas de manera informal y por el incumplimiento de las regulaciones. Las preocupaciones acerca del sector informal tienden a centrarse en aspectos como la "protección" de los trabajadores y el número y la legalidad de los empleadores.

Un debate clave es en qué medida el sector informal es simplemente un mecanismo -como una esponja- para absorber el trabajo residual que no logra conseguir un espacio en el sector formal de empleo, o si se trata de un sector eficiente y dinámico en el cual los trabajadores deciden participar.

- El argumento de la esponja es que en los países en vías de desarrollo la rápida expansión de la fuerza de trabajo no puede ser absorbida completamente por el sector formal, que es más productivo y brinda mejores remuneraciones; y, como consecuencia, los trabajadores terminan en el sector informal, como un último recurso. Esto da como resultado la pronunciada segmentación de "los de adentro" versus "los de afuera": para dos empleados similares, quien cuenta con un empleo formal recibirá un salario comparativamente más alto (y mayores beneficios) que quien está fuera, es decir, en el sector informal.
- La visión alternativa es que el sector informal es una fuente dinámica de emprendimiento. Existen buenas razones para que los trabajadores prefieran el sector informal, debido a la ineficiencia y rigidez del sector formal. Las regulaciones restrictivas del trabajo y los impuestos incrementan el costo de entrada al sector formal; y, los bajos niveles educativos y de productividad en este sector reducen las ganancias. Como consecuencia, se reduce el costo de oportunidad de estar empleado informalmente. Las investigaciones¹⁴ muestran que en México, del 60% al 70% de los auto-empleados informales prefería este estatus al empleo formal, puesto que les brindaba una mayor independencia e ingresos más altos: *"El diferencial de ingresos y los patrones de movilidad concuerdan con que gran parte del sector informal sea un destino deseable y con que las distintas modalidades de empleo se integren relativamente bien. Existe poca evidencia de apoyo a la visión dualista tradicional, como el principal paradigma a través del cual se pueda observar a la informalidad"*¹⁵.

Las intervenciones del gobierno y de las agencias de cooperación han tendido a enfocarse en la formalización del sector informal, muchas veces a través de prohibiciones para las actividades informales y del apoyo para la formalización. Sin embargo, no existe evidencia clara de que el incrementar o disminuir la formalización mejore o empeore el bienestar de los pobres.

La perspectiva M4P: reducir la segmentación e incrementar la movilidad

La perspectiva M4P es que la informalidad es una realidad. El sector informal corresponde a más de la mitad del empleo en muchos países en vías de desarrollo. La mayor parte de nuevos empleos ha provenido de este sector, en el que las mujeres tienen una participación del 60 al 80%. El sector informal *"no es un fenómeno transitorio en el proceso de desarrollo... se ha reconocido que los sectores formales e informales coexistirán y que están muy interrelacionados de maneras sutiles y complicadas"*¹⁶.

La formalidad y la informalidad coexisten en diferentes proporciones en diversos países y aún dentro de cada país. Diferentes tipos de instituciones pueden crear varios tipos de informalidad, incluyendo aquella que es voluntaria o involuntaria, así como de varias dimensiones en términos de ocupación, destrezas y remuneración.

El enfoque principal de la intervención del M4P es reducir la exclusión por medio del fortalecimiento de los sistemas de mercado laborales, en miras a brindar a los pobres opciones, movilidad y capacidades para desarrollar sus medios de vida, en respuesta a un espectro cambiante de oportunidades.

El punto de partida del M4P es comprender las dinámicas, las instituciones y los incentivos de los mercados laborales específicos y la naturaleza de los medios de vida de los pobres al interior de esos mercados (y en los mercados que están interconectados). En particular, con el objetivo de diferenciar entre los síntomas y las causas de la informalidad así como la segmentación, e investigar si la segmentación genera resultados que son subóptimos para los pobres.

Por lo tanto, es crítico para este propósito el contar con información y análisis de los mercados laborales, lo cual comúnmente no existe en los países en vías de desarrollo. Ello impide que la toma de decisiones de quienes formulan las políticas, de los empleadores y de los trabajadores sea efectiva. Por ejemplo, las encuestas relacionadas a la fuerza laboral tienden a evaluar únicamente la ocupación primaria e ignoran las actividades secundarias del sector informal. La intervención del M4P se basa en un estudio realista de los mercados laborales, pero también pretende mejorar la habilidad del sistema de mercado de realizar investigaciones apropiadas y de proveer información en el futuro, es decir, contar con una función de apoyo en el mercado.

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

Más específicamente, esto significa entender:

- *La dinámica del mercado:* en particular, el crecimiento de la fuerza de trabajo en relación al desarrollo económico. Si la proporción de la fuerza de trabajo del sector formal está aumentando en comparación al total de la fuerza laboral y como resultado del crecimiento, entonces, el segmento de la fuerza de trabajo involucrado en actividades informales de tipo "esponja" disminuye, dejando intacto al sector informal más dinámico y productivo y reduciendo la segmentación. Por el contrario, si el empleo del sector formal se reduce en comparación a la fuerza de trabajo total, entonces, aumentan las actividades informales involuntarias para absorber a la fuerza residual de trabajo creciente y esto incrementa la segmentación.
- *Causas subyacentes de la segmentación y sus efectos en los pobres. La segmentación puede surgir por un sinnúmero de razones:*
 - Apoyo del Estado: por ejemplo, los trabajadores urbanos de China, por lo general contratados por el Estado y los gremios, tienen un estatus preferencial como resultado de las leyes restrictivas de registro de los residentes, lo cual restringe la competencia para migrantes del área rural.
 - Trabajadores organizados: por ejemplo en Sudáfrica, el trabajo organizado detenta poder, como resultado de los fuertes vínculos entre los partidos políticos y los sindicatos. La prima de los sindicatos sobre los salarios es alta y ha aumentado a pesar de que el desempleo se ha extendido. Los salarios del sector informal son aproximadamente el 60% de los del sector formal. De manera similar, en India, los salarios de los profesores del sector privado son aproximadamente la mitad de los salarios de los profesores del sector público (con poder político), a pesar de que la evidencia muestra que los profesores privados son más efectivos en cuanto a alcanzar mejores resultados académicos⁸ se refiere.
 - Fuerzas económicas: las grandes empresas, debido a su estilo gerencial o a la tecnología utilizada en la producción, requieren de trabajadores comprometidos y calificados y pueden pagar una prima, lo cual, por lo general, se ve reforzado por su poder monopsonico del mercado laboral.
 - Distribución de la influencia política: por lo general, los residentes urbanos ganan más; en parte como resultado de mejores oportunidades, pero también gracias a una mayor representación política.
- *Incentivos:* costos relativos y beneficios de trabajar en el sector formal versus la participación en actividades del sector informal. La evidencia sugiere que los trabajadores más capacitados suelen ingresar de manera voluntaria al sector informal y obtienen mayores rendimientos que en el sector formal, mientras que los trabajadores menos capacitados tienden a ser empleados en el sector informal, de manera involuntaria y como resultado de la segmentación del mercado. Por ejemplo, en Brasil existe una alta movilidad entre los sectores: el 50% de los trabajadores informales en un año determinado, tendrán un empleo formal al año siguiente.

El enfoque de la intervención del M4P no es fomentar la formalización del sector informal por completo. Ésta debe guiarse por una

clara comprensión del por qué los mercados laborales específicos no están funcionando para los pobres. En particular, analizar la eficiencia de los mercados laborales y la medida en que la actividad informal es voluntaria o involuntaria. Un aspecto prioritario es reducir la segmentación del mercado laboral e incrementar la movilidad, reduciendo los costos de entrada al sector formal, en lugar de penalizar la informalidad para reducirla. Además de mejorar la investigación e información sobre el mercado laboral, esto puede conducir al fortalecimiento de las funciones del mercado que contribuyen a lograr la movilidad y constituyen un punto de partida hacia la formalidad: por ejemplo, el reconocimiento de las asociaciones informales y la promoción del acceso a funciones o facilidades tales como la tenencia de propiedad, que pueden servir como hitos para el reconocimiento formal.

Seguridad versus flexibilidad

Quizás uno de los debates más polarizados acerca de los mercados de trabajo se enfoca en aspectos como la seguridad del empleo y la flexibilidad de la fuerza de trabajo. En un mundo cada vez más competitivo e integrado, existe presión sobre las economías, las empresas y sus fuerzas laborales para ser lo más flexibles y eficientes posible. Se considera que un mercado laboral excesivamente regulado o rígido inhibe la competitividad (ver, por ejemplo, las evaluaciones de *Haciendo Negocios* del Banco Mundial)¹⁷. Por el contrario, existe la preocupación de que los derechos y las condiciones de empleo de los trabajadores se han deteriorado como resultado de la competencia global y de una excesiva falta de regulación de los mercados laborales (ver, por ejemplo, la crítica de la OIT a los indicadores de *Haciendo Negocios*)¹⁸.

Por lo general, las intervenciones "pro-trabajo" se han orientado a la ratificación de los estándares laborales principales por parte de los países en desarrollo y a su incorporación en la legislación de protección laboral. Con frecuencia, éstas se acompañan de campañas de sensibilización a gran escala para aumentar la conciencia y promover el trabajo organizado. Las intervenciones "pro-negocios" se enfocan en apoyar a los gobiernos nacionales a realizar un análisis regulatorio y a emprender reformas dirigidas a modernizar los mecanismos de protección al empleo, así como a liberalizar el mercado laboral.

La perspectiva M4P: medios alternativos para mejorar los estándares

Los debates ideológicos profundamente fragmentados tienden a no generar beneficios para los pobres. Ineludiblemente, la realidad tiene más matices. El enfoque del M4P se preocupa de la efectividad de los mercados. Por lo general, los resultados de mercado que no benefician a los pobres se generan por una regulación inapropiada, pero mejorar esos mercados no siempre implica la desregularización: con frecuencia significa una mejor regulación. El M4P reconoce que el trabajo es importante para los pobres y se preocupa por mejorar su acceso a los mercados laborales así como por las condiciones en las que se incertan en éstos. Sin embargo, en situaciones frágiles de mercado, no siempre es posible o deseable imponer estándares de trabajo de una forma prescriptiva.

⁷ Ejemplos y datos tomados de Ruffer & Knight, 2007.

⁸ Este también es un ejemplo de una manifestación diferente del problema de "los de dentro versus los de afuera": proteger a los trabajadores (relativamente en buena situación económica) a costa de bienes y servicios con precios razonables o apropiados para los consumidores (más pobres).

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

El principal interés del M4P es promover el acceso al empleo y superar la exclusión resultante del dilema “los de adentro versus los de afuera”. Muchos de los mercados en países en vías de desarrollo se caracterizan por contar con una legislación de protección laboral que, por lo general, favorece a “los de adentro” a costa de “los de afuera”. Estos mercados tienden a ser más favorables para la minoría, en detrimento de la mayoría y ésta es una ventaja altamente precautelada por la minoría privilegiada (con frecuencia a través del poder). Se puede realizar una comparación con la provisión de agua: se subsidia el servicio a los sectores formales y con ingresos medios, mientras que el sector informal y los pobres pagan más dinero por cada unidad consumida. Algunas formas de regulación del mercado laboral pueden tener esta característica.

Por ejemplo, el desempleo en Croacia es alto y va en aumento: la tasa de desempleo supera el 40% en el grupo cuya edad oscila entre 15 y 24 años. El problema es sintomático en relación a la lentitud para la creación de nuevos empleos, lo que a su vez es una manifestación de las barreras de entrada a nuevas empresas y a la expansión de las ya existentes. Una legislación para protección laboral estricta incrementa el costo del trabajo en el sector formal y la creación de empleo se toma lenta, debido a los costos no competitivos de las unidades de trabajo. La legislación para protección laboral en Croacia es mucho más estricta que en países con mercados laborales flexibles (y bajo desempleo), como Hungría. Los salarios relativamente altos no responden a una productividad más alta o a impuestos sobre los mismos, sino que son el resultado de la presión para un salario más alto, ejercida por “los de adentro” -trabajadores con empleos protegidos y seguros, que tienen un fuerte poder de negociación-, los mismos que trabajan para grandes empresas, ya sea del gobierno o privadas. Al inhibir la rotación laboral, una legislación para la protección laboral estricta dificulta las mejoras en la productividad y “protege” a los empleados existentes, a expensas del flujo continuo de nuevos participantes en el mercado laboral¹⁹.

Está claro que en los países en vías de desarrollo prevalecen las malas condiciones de trabajo y la explotación. El enfoque M4P desafía a los gobiernos y a las agencias de cooperación a comprender el por qué de la existencia de dichas condiciones y a reflexionar de manera realista en cómo se las puede enfrentar.

En parte, esto implica evaluar la medida en que la regulación logra efectivamente el objetivo de promover el acceso a mejores empleos para la mayoría. La intervención debería apoyar los estándares laborales y códigos profesionales, cuyos beneficios directos e indirectos sean entendidos y analizados detalladamente, desde una perspectiva enfocada en los pobres.

El M4P reconoce que, en la mayoría de países en vías de desarrollo, sólo un pequeño segmento de trabajadores está formalmente organizado y protegido²⁰ y que la capacidad del gobierno de hacer cumplir la legislación de protección laboral es frecuentemente limitada, incluso si está establecida en la constitución. En efecto, no se trata únicamente de importar los estándares y prácticas de los países desarrollados.

El M4P busca promover soluciones “a la medida”, que brinden mejores perspectivas de implementación efectiva y sostenible y

que puedan servir como base para una regulación más sofisticada del mercado laboral, en el futuro.

Éstas pueden enfocarse en mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los mercados laborales así como en incrementar la sensibilidad sobre los derechos de los trabajadores, a través de mecanismos no regulatorios. Ello puede suponer el tratar de cambiar la concepción de los empleadores y sus representantes (incluyendo al sector informal) acerca del modelo de negocios, en miras a mejorar las condiciones de empleo o fortalecer a las organizaciones representativas de los trabajadores (una vez más, incluyendo al sector informal). Sin embargo, también se pueden orientar al desarrollo de las funciones de apoyo, tales como la provisión de la información, la representación, la investigación por terceras partes, y por ejemplo, a través de los medios de comunicación (Recuadro 2).

Recuadro 2

Mejorar el funcionamiento del mercado a través del desarrollo de los medios

En el 2003, British American Tobacco (BAT) enfrentó un gran problema con su esquema de expansión en Uganda. Más de 25.000 pequeños agricultores estaban produciendo cosechas de calidad decreciente. Lo que los directivos de BAT, en las oficinas matrices de Kampala desconocían, es que la relación entre los agricultores y los compradores de BAT estaba completamente quebrantada.

Los agricultores acusaban a los compradores de buscar sacar provecho económico, lo que reducía los ingresos de los agricultores y convertía al tabaco en un producto no rentable. Los agricultores estaban optando por dejar el cultivo de tabaco, destruyendo así una cadena de valor vital para los ingresos de las comunidades rurales.

Una estación local de radio investigó la historia y la puso al descubierto. Organizó y grabó un debate de la comunidad acerca del tema. A pesar de las violentas amenazas de los compradores locales de BAT, la estación perseveró en su trabajo y sacó al aire una serie de programas en relación al tema. Para dar seguimiento a la historia, la estación viajó a Kampala y presentó sus resultados a la alta gerencia de BAT. Su respuesta fue inmediata. Se llevó a cabo una investigación y, en el transcurso de un año, BAT reestructuró sus operaciones y, en el proceso, despidió a la mayoría de su personal de campo. BAT cambió su política de comunicación e invirtió en la radio local con el fin de hacer llegar la información a sus proveedores y contar con una plataforma que les permitiese discutir diferentes asuntos y problemas. A partir de esta experiencia, se ha restaurado el interés en las plantaciones de tabaco, las mismas que han triplicado el ingreso de los agricultores. El número de cultivadores ha aumentado a 47.000, así como también la calidad del tabaco²¹.

¹⁹ Sudáfrica tiene la tasa más alta de sindicatos laborales (34%) que cualquier otra economía en desarrollo. El nivel de trabajo organizado es mucho menor en otros países. El promedio de la OCDE es de 43%.

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

Desarrollo de capacidades

En el moderno mundo laboral, se considera que las capacidades son el pasaporte al éxito; no sólo se requiere que las personas trabajen más inteligentemente, sino que lo hagan más arduamente. Los trabajadores requieren ser flexibles, adaptables y móviles, lo que implica que necesitan adquirir y mantener las capacidades durante el transcurso de su vida laboral "capacitación continua". Sin embargo, los sistemas de educación en los países en vías de desarrollo han tenido dificultades para responder a esta necesidad de dinamismo, en términos de pertinencia ante los requerimientos del mercado laboral, así como también para llegar a la cobertura que requiere la creciente fuerza laboral.

Una respuesta convencional ha sido considerar esta situación como un problema de recursos escasos. Se argumenta que mejorar la educación requiere de un incremento masivo del financiamiento público. Las agencias de cooperación han proporcionado a los países en vías de desarrollo miles de millones de dólares para financiar la educación (la Comisión para África sugiere que de 7 a 8 miles de millones de dólares anuales). Hay quienes se preocupan acerca de la eficacia de este enfoque, por una parte debido a la sostenibilidad a largo plazo del financiamiento y, por otra, a que el financiamiento en sí no necesariamente conlleva a reformas y mejoras en el desempeño del sistema de educación.

*"La percepción generalizada es errónea; ignora que, en realidad, los padres y madres de hogares pobres están abandonando masivamente las escuelas públicas para enviar a sus hijos a escuelas privadas que cobran tarifas bajas, acorde a su "presupuesto" -incluso de uno o dos dólares por mes, que aún los padres con salarios bajo la línea de la pobreza pueden solventar. Por ejemplo, en los suburbios de Lagos (Nigeria) en las áreas pobres y rurales que rodean a Accra (Ghana) o en los suburbios de Hyderabad (India); la mayoría de niños están inscritos en escuelas privadas (entre el 64 y el 75 por ciento). Incluso en áreas remotas de China, existen numerosas escuelas privadas por fuera del radar oficial"*²².

La investigación de Tooley indica que estas escuelas privadas para los pobres son superiores a las escuelas estatales: es más probable que al realizar visitas inesperadas, los maestros estén dictando clase; las escuelas privadas, por lo general, están mejor equipadas con agua para el consumo y con baños; el rendimiento académico (basado en pruebas realizadas a 24.000 niños) es mucho más alto, considerando el costo del docente por alumno. El salario de los maestros -el mayor costo en que incurren las escuelas- es aproximadamente de un cuarto a un tercio menor en las escuelas privadas, que en las escuelas fiscales.

Por otra parte, existen preocupaciones acerca de la cobertura, relevancia y sostenibilidad de los sistemas de desarrollo de competencias vocacionales (es decir, de educación post-escuela). Muchos de los sistemas existentes no logran responder a gran parte de la fuerza laboral potencial (en particular, a las necesidades de la gente joven, los sectores en desventaja o los sectores informales), ni preparar a los trabajadores para las nuevas realidades del trabajo. Por ejemplo, el Panorama Económico Africano 2008²³ de la OCDE, realizó una investigación en 35 países y encontró que "los sistemas formales de desarrollo de competencias técnicas y vocacionales en África sufren una escasez de personal cali-

*ficado y tienen un equipo obsoleto, programas mal adaptados y débiles vínculos con el mercado laboral. Muy pocos países enfatizan en el desarrollo de competencias en el sector informal, el cual constituye el mayor empleador y fuente de capacitación en África"*²⁴. La investigación también indica que predomina la capacitación en el sector privado y, particularmente, el aprendizaje tradicional del sector informal: por lo general, menos del 5% de los aprendices corresponden al sector formal.

Las reformas, en cuanto al desarrollo de competencias vocacionales se refiere, están en parte obstaculizadas por cuestiones ideológicas. Al igual que con la educación convencional, a pesar de la emergente realidad, muchos continúan viendo a la educación como un "derecho" universal que debería ser otorgado por el Estado perennemente no confiado al sector privado.

También se percibe una tensión entre la "calidad" y la "cantidad". Los sistemas de desarrollo de capacitación laboral convencionales se han orientado a cursos integrales e intensivos, por lo general de larga duración, guiados académicamente y dictados por centros de capacitación formales y públicos (usualmente en las áreas urbanas), de "alta calidad" y que normalmente siguen los modelos de los países desarrollados. La cobertura -"cantidad"- de dichos cursos es limitada debido a su costo y a restricciones del presupuesto estatal. Existe la preocupación de que, en la búsqueda de expandir el acceso a los cursos de competencias vocacionales, se disminuya la calidad.

La perspectiva M4P: explorar un mejor alineamiento de los roles público y privado

La perspectiva M4P es que para una fuerza laboral heterogénea no puede ser de utilidad un sistema de educación homogéneo. Reformar los sistemas de desarrollo de competencias para que funcionen mejor para los pobres implica fomentar que los sistemas sean más pluralistas, descentralizados y que respondan a las demandas del mercado laboral, ofreciendo diversos productos apropiados a los requerimientos de los diferentes grupos de usuarios. Ello a través de la diversificación de los sistemas de provisión y de mecanismos más idóneos para la certificación, la gobernabilidad y las finanzas. Por lo general, esto implica cambiar el extenso rol del gobierno como legislador, determinador de estándares y de currículos, financiador y proveedor monopólico, a un rol más focalizado, que establezca el marco para la provisión de servicios, garantizando estándares y brindando financiamiento específico a los grupos en mayor desventaja.

El primer desafío es comprender cómo funcionan los mercados y cómo los sistemas de competencias ocupacionales requieren responder a las necesidades de dichos mercados, de manera más efectiva y brindando un mejor servicio a los pobres que participan -o potencialmente participarán- en ellos.

Esto significa entender al sector informal. La gente pobre de este sector requiere destrezas, pero su modelo de trabajo y la forma en la que aprenden es, con frecuencia, diferente a la de las personas vinculadas a la educación o al empleo formal. La gente pobre no puede destinar largos períodos para un aprendizaje a tiempo completo; por lo general, estudian luego de haber completado un día de trabajo o en períodos intermitentes. Más aún, es frecuente que adquieran destrezas en el trabajo que no son reconocidas por los

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

sistemas formales de certificación ocupacional. En base a esta comprensión, se debe reformar una variedad de funciones y promover una realineación de los actores (Recuadro 3):

- El desarrollo de productos debe ser a "la medida" para responder de mejor manera a las necesidades de la gente pobre. Esto no significa, por sí, una reducción de la calidad, pero sí implica el diseño de cursos con una menor orientación académica y estructurados de manera más flexible, para incorporar diferentes modelos de trabajo y estilos de aprendizaje. Por ejemplo: cursos modulares, ofrecidos fuera de las horas normales de trabajo. El lugar en el que se dictan los cursos también es importante.
- La organización de los cursos debe descentralizarse y diversificarse. Es difícil lograr una flexibilidad y compromiso cercano con los empleadores a través de las rígidas jerarquías de los sectores públicos. Es esencial contar con mayores niveles de provisión de servicios localizada, que permitan autonomía y rendición de cuentas a los usuarios (estudiantes y empleadores). Por lo general, esto se logra mediante una mayor provisión de servicios por parte del sector privado, sea de forma lucrativa o no lucrativa. Es deseable que existan múltiples opciones y competencia entre los proveedores de servicios de capacitación.
- La certificación de competencias requiere un enfoque basado mayormente en éstas, en evaluar y certificar las competencias adquiridas en el trabajo, más que depender de cursos formales (seguir y finalizarlos).
- Mecanismos de coordinación que reúnan a los empleadores, proveedores de servicios, representantes de los trabajadores y del gobierno, en miras a identificar las brechas críticas en cuanto a competencias y a promover el incremento de la importancia del desarrollo de competencias para el mercado laboral.
- Estándares y control de calidad. La naturaleza pública de la educación requiere que el gobierno determine un marco apropiado de estándares, indicadores de desempeño, evaluaciones y provisión de información, con el objetivo de que los usuarios examinen a los proveedores de servicios.
- Diversificación e innovación de los aspectos financieros. Reformar y extender los sistemas de desarrollo de competencias, inevitablemente, demanda recursos adicionales: es necesario inyectar fondos en el sistema de desarrollo de capacidades. El M4P es cuidadoso al distinguir entre los costos temporales, transitorios y recurrentes. Puede ser legítimo que las agencias de cooperación contribuyan con los costos transitorios de la reforma, pero si cubren los costos recurrentes es probable que se enfrenten a problemas de sostenibilidad. Los costos recurrentes deben ser cubiertos al interior del sistema. Dadas las restricciones de financiamiento público, esto implica por lo general aumentar las contribuciones de los usuarios (estudiantes y empleadores) y otras formas de apalancamiento de fondos provenientes de proveedores de servicios autónomos. Se podría requerir que el gobierno continúe proporcionando alguna forma de financiamiento para la provisión, particularmente para los más desaventajados, pero haciéndolo de una manera más focalizada -por ejemplo, a través de becas- que les permita fortalecer su soberanía como consumidores, ante varias opciones de proveedores de servicios.

Recuadro 3 Reforma del sistema de educación vocacional en Perú

En Perú, el gobierno reconoció que no podía expandir la cobertura de su sistema de educación vocacional hacia grupos desventajados con su abrumadora estructura actual. Se requería de un sistema más autónomo y constituido por múltiples actores, que vinculase a los proveedores de servicio, usuarios, empleadores y representantes del gobierno.

El Ministerio de Educación autorizó una iniciativa piloto implementada a través de un proyecto financiado por la COSUDE, para ensayar un enfoque diferente. Los centros de capacitación gubernamentales fueron dotados de una mayor autonomía para brindar capacitaciones y realizar actividades para la generación de ingresos, lo cual creó incentivos tanto para los directores de los centros, como para los estudiantes. Se estableció órganos directivos para los centros de capacitación, en los que se incluyó a representantes de la industria local, de los trabajadores y de la sociedad civil. También se implementó una función de reclutamiento y colocación de personal al interior de los centros, lo cual requirió de la participación del Ministerio de Trabajo.

La jerarquía vertical, que hasta entonces existía, se transformó en una estructura más descentralizada que incorporaba a una red de centros de capacitación autónomos, fomentando que los centros apoyados por el proyecto ayudasen a otros centros del país. El rol del gobierno dentro del sistema se enfocó más específicamente en el establecimiento de estándares, en la coordinación y en el financiamiento.

Luego de los primeros ocho centros de capacitación piloto, otros 60 centros adoptaron el enfoque y 200 más iniciaron las reformas, siguiendo un marco similar. La tasa de empleo post-capacitación de los estudiantes (300.000 capacitados por año) se incrementó del 28% al 53%. La colocación de empleos también fue exitosa: de 100.000 solicitudes de empleo por año, se ubicó a un 75%. El positivo pilotaje se convirtió en el esquema de reforma que el Ministerio de Educación realizó en el sistema de desarrollo de competencias vocacionales²⁵.

ARTÍCULO 3: M4P Y TRABAJO

Resumen

Dado que el trabajo es el principal activo de los pobres, para que el M4P sea relevante para su vida, es vital que sea aplicable y útil en relación a cómo los pobres pueden usar más efectivamente su trabajo al interior de los mercados laborales. Los argumentos presentados en este documento muestran la relevancia del M4P para el mercado laboral y las formas generales en que puede agregar valor: en primer lugar, al ofrecer claridad para el análisis -medios transparentes a través de los cuales los gobiernos y las agencias de cooperación pueden examinar el sistema de mercados de manera global y su propio rol para desarrollarlo- y, en segundo lugar, proporcionando una orientación para las intervenciones.

Más específicamente, el M4P proporciona información sobre los pasos que se puede seguir para consolidar las funciones de apoyo, para reducir la segmentación e incrementar la movilidad, para utilizar medios alternativos para mejorar los estándares y para ensayar una mejora en la alineación de los roles públicos y privados, al interior del sistema de mercado laboral. Los ejemplos exponen el tipo de beneficios que se puede obtener al utilizar el enfoque M4P y el potencial para un posible cambio a gran escala, a través de una aplicación generalizada.

Referencias

- ¹ Hanushek, E & Kimko, D (1995); *Escolarización, calidad de la fuerza de trabajo y crecimiento de las naciones*; NBER Documento de Trabajo No. 5399.
- ² OIT (2008); *Tendencias globales de empleo*; OIT, Ginebra.
- ³ Banco Mundial (1990); *Informe Mundial de Desarrollo*; Washington.
- ⁴ Wiggins, S & Deshingkar, P (2007); *Empleo rural y migración: en búsqueda de trabajo decente*; ODI, Documento Informativo No. 27.
- ⁵ Banco Mundial (2008); *Informe Mundial de Desarrollo*; Washington.
- ⁶ Wiggins & Deshingkar (2007).
- ⁷ Deshingkar, P & Farrington, J (2006); *Mercados de trabajo rurales y migración en el sur de Asia: evidencia de India y Bangladesh*; Documento de base para el Informe Mundial de Desarrollo 2008, Instituto de Desarrollo Extranjero.
- ⁸ Gordon, A & Craig, C (2001); *Actividades rurales no agrícolas y reducción de la pobreza en el África Subsahariana*; Instituto de Recursos Naturales; Universidad de Greenwich.
- ⁹ Afsar, R (2003); *Migración interna y el vínculo del desarrollo: el caso de Bangladesh*; Instituto de Estudios de Desarrollo de Bangladesh.
- ¹⁰ Wiggins & Deshingkar (2007)
- ¹¹ Dar, A & Tzannatos, Z (1999); *Programas de mercados laborales activos: una revisión de la evidencia de las evaluaciones*; Departamento de Protección Social, Banco Mundial.
- ¹² Deshingkar & Farrington (2006).
- ¹³ Afsar (2003). revisited
- ¹⁴ Maloney, W (2004); *La informalidad re-analizada*; Desarrollo Mundial, Vol. 32 Edición 7, 2004.
- ¹⁵ Maloney, W (2004); *¿Son dualistas los mercados de trabajo LDC?*; Banco Mundial, Washington.
- ¹⁶ Ruffer, T & Knight, J (2007); *Mercados de trabajo del sector informal en los países en vías de desarrollo*; Gestión de Política de Oxford, DFID, Londres.
- ¹⁷ Banco Mundial; *Haciendo Negocios*; <http://www.doingbusiness.org/>
- ¹⁸ Berg, J & Cazes, S (2007); *Indicadores de negocios: aspectos de la medición e implicaciones políticas*; Departamento de Análisis Económico y Mercados de Trabajo, OIT, Ginebra.
- ¹⁹ Rutkowski, J (2003); *¿Desalienta la protección estricta del empleo la creación de puestos de trabajo? – Evidencia de Croacia*; Documento de Trabajo sobre la Investigación de Políticas No. 3104, Banco Mundial, Washington.
- ²⁰ Borat, H, Lundall, P, Rospabe, S (2003); *El mercado de trabajo sudafricano en un mundo globalizado: consideraciones económicas y legislativas*; Documento de empleo 32, OIT, Ginebra.
- ²¹ Anderson, G & Elliott, D (2007); *El rol e impacto de la radio en la reforma del entorno de negocios en África*; Documento de trabajo Fauno, División de Empleo e Ingresos, COSUDE, Berna.
- ²² Tooley, J (2006); *Las escuelas de bajo costo en naciones pobres buscan inversionistas*; Financial Times, 17 de septiembre 2006.
- ²³ OCDE (2008); *Revisión de la Economía Africana 2008*, OCDE, París .
- ²⁴ OCDE (2008); *Invirtiendo en la juventud africana*; Revisión de Política No. 62, OCDE Centro de Desarrollo, París.
- ²⁵ Schlegel, W (2006); *CAPLAB – Una capacitación para el Programa de Empleo en el Perú*; Documento de Trabajo Fauno, División de Empleo e Ingresos, COSUDE, Berna.

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

Introducción

Este artículo se enfoca en la importancia y en la aplicación del M4P a la reforma del mercado de la tierra. La tierra es un tema complejo. Por lo general, se remonta a las raíces de las estructuras y procesos sociales, políticos y económicos. Para muchos, es un asunto emotivo, con profundas implicaciones psicológicas. La tierra es central para el sustento de los pobres y, por lo tanto, es fundamental para el desafío de reducción de la pobreza. Este documento considera el rol que la tierra tiene dentro de las estrategias de sustento de los pobres y de los resultados que éstos pueden alcanzar. En este marco, se concentra en tres dimensiones específicas: acceso, seguridad de la tenencia e interconexiones con otros sistemas de mercado. En cada una de estas coyunturas, se explora la relevancia y utilidad del M4P.

Importancia y relevancia para los pobres

El crecimiento económico es más rápido en los países en que la distribución inicial de la tierra es más equitativa. El crecimiento tiende a acelerarse y a ser más inclusivo cuando las personas pueden acceder, de manera equitativa y eficiente, a este recurso y cuando su tenencia es segura. En otras palabras, la tierra es fundamental para las estrategias de sustento de los pobres.

Tres cuartos de los pobres del mundo viven en áreas rurales y dependen significativamente de la agricultura, ya sea para su sustento o para la generación de ingresos a través de la venta. El acceso a la tierra y las condiciones que lo determinan influyen notoriamente en los rendimientos agrícolas, lo que a su vez es un factor determinante para los medios de vida. El crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza dependen, en gran medida, del aumento de la productividad agrícola. Existe sólida evidencia de que es más probable que los agricultores inviertan en su tierra - y logren rendimientos de la productividad- cuando tienen seguridad sobre los derechos de propiedad de la tierra, ya sea que el sistema de tenencia sea comunal o individual, de plena propiedad o arrendado.

La tierra no sólo es un aspecto clave para el bienestar del hogar, sino que normalmente constituye el principal elemento del portafolio de activos de las familias. Por ejemplo, en Uganda, se estima que la tierra representa del 50 al 60% del total de la dotación de activos de los hogares más pobres¹. El otro activo principal de los pobres es el trabajo. Por lo general, los hogares con acceso a la tierra están en mejor condición de hacer un uso más productivo de su trabajo.

Para que la reforma de la tierra tenga un impacto significativo en la reducción de la pobreza, debe ser parte de un proceso mucho más amplio de cambios políticos, sociales y económicos, es decir, debe trascender intervenciones puntuales de redistribución (Recuadro 1). La reforma agraria no puede avanzar más rápidamente que otras áreas relacionadas, especialmente en lo que respecta a la provisión de infraestructura (agua, electricidad y telecomunicaciones) y de servicios para los pequeños agricultores (crédito, suministro de insumos, marketing e investigación adaptativa). Tampoco puede adelantarse a la capacidad de los gobiernos de desempeñar roles apropiados en diferentes sistemas de mercado relacionados.

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

Recuadro I Vinculando los derechos sobre las tierras, la reforma agraria y el desarrollo rural²

Los pobres sólo pueden darse cuenta de los beneficios de una distribución más equitativa de la tierra y de una mayor seguridad en su tenencia, si paralelamente logran una mayor participación en el desarrollo a través de:

- Mejor acceso a los mercados de insumos y productos, incluyendo ahorro y crédito.
- Tecnologías apropiadas para una mayor productividad sostenible.
- Educación y destrezas para utilizar las nuevas tecnologías.
- Oportunidades para diversificar sus actividades, agrícolas y no agrícolas.
- Acceso a la tierra para quienes no lo tienen.
- Mejoras en la tenencia y acuerdos de aparcería.
- Protección de derechos y generación de oportunidades para los trabajadores agrícolas.
- Oportunidades equitativas para el desarrollo del sector privado, por ejemplo, en cosechas de alto valor para la exportación.
- Mejores condiciones comerciales para productores agrícolas, en países de desarrollo.

Desafíos clave para el desarrollo de los mercados de tierra: la perspectiva M4P

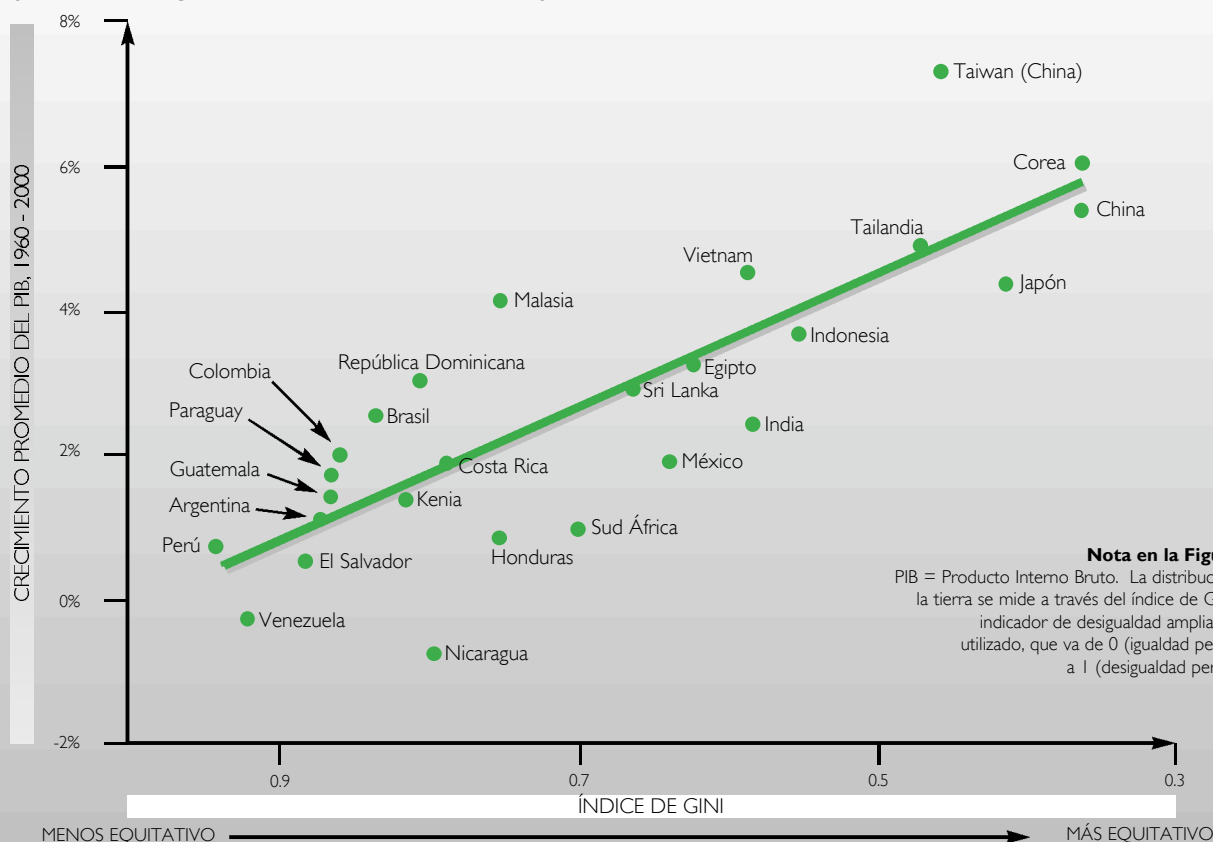
Dada la amplitud y complejidad de los asuntos vinculados a la tierra, los medios de vida, el crecimiento y la pobreza, una discusión exhaustiva trasciende el alcance de este documento. Por lo tanto, el énfasis es resumir los principales desafíos para el desarrollo de los mercados de tierra y la respectiva perspectiva del M4P:

- Acceso a la tierra.
- Seguridad en la tenencia de la tierra; y
- La interconexión entre la tierra y otros mercados.

Acceso a la tierra

Los patrones de distribución de la tierra afectan la eficiencia y el crecimiento de la producción agrícola. La Figura 1 confirma que entre 1960 y el 2000, los países que lograron una distribución más equitativa de la tierra tendían a caracterizarse por niveles más altos de crecimiento económico. Este hecho, combinado con la importancia social y política de la tierra, ha motivado a que los gobiernos de los países en que el acceso a la tierra ha sido altamente desigual (frecuentemente debido a razones históricas) intervengan en el funcionamiento de los mercados, a través de reformas agrarias orientadas a volver más equitativa la propiedad sobre la tierra.

Gráfico I
Distribución inicial de la tierra y crecimiento económico en países seleccionados (crecimiento promedio del PIB, 1960-2000)³



Fuente: Deininger (2003)

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

La reforma agraria de corte intervencionista implica la transferencia de la propiedad de la tierra, por parte de la clase dominante, a su tenencia por los trabajadores. Por consiguiente, no es sorprendente que la mayoría de reformas agrarias de gran escala hayan sido el resultado de revueltas (Bolivia), de revoluciones (Chile, China, Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, Rusia), de conquistas (Japón y Taiwán [China]), de la desaparición de la ley colonial (India del Este, Kenia, Mozambique, Vietnam, Zimbabue), o del fin de las grandes guerras (Hungría y buena parte de Europa del Este). Los intentos por lograr la reforma agraria sin dichos levantamientos políticos masivos, rara vez han sido exitosos en transferir parte de la tierra de un país o lo han hecho con extrema lentitud, debido a la falta de compromisos políticos para proporcionar el financiamiento requerido para compensar a los dueños.

La reforma agraria puede haber nacido de las revueltas y las revoluciones, pero el proceso de reforma es, por lo general, largo y complejo. Mantener el compromiso político y la consistencia durante el proceso de reforma es un tema clave y necesario. Con el tiempo, la reforma agraria puede convertirse en un mecanismo para garantizar el apoyo político, es decir, se utiliza la tierra para recompensar a los partidarios políticos. Los temas de equidad, eficiencia y bienestar son dejados de lado o, al menos, se toman confusos.

El reconocimiento de las limitaciones de los mercados de tierra en un entorno caracterizado por múltiples debilidades en otros mercados de factores, ha llevado a que algunos formuladores de política impongan restricciones en sus operaciones. Por ejemplo, el acceso a capital de trabajo (para adquirir insumos) depende, en parte, del capital inicial. Por lo tanto, el acceso diferenciado al financiamiento, por lo general, es el resultado de la posesión desigual de la tierra, incluso si estos mercados están operando eficientemente.

La perspectiva M4P: alineando los objetivos de reducción de la pobreza con un análisis sólido

Finalmente, el M4P es un proceso orientado a los “resultados” y asume un enfoque basado en la evidencia para determinar qué solución genera los mejores resultados para reducir la pobreza, en cualquier situación dada. La inequidad, las relaciones de poder y las debilidades en los mercados relacionados (particularmente, el crédito) son razones sustanciales para intervenir activamente en la reasignación de la propiedad de la tierra. Sin embargo, a pesar de que se han dado algunos procesos exitosos, también han existido muchas fallas y el impacto que la reforma agraria ha tenido para la reducción de la pobreza ha sido, con frecuencia, limitado.

Una perspectiva del M4P podría considerar que mucha de la desigualdad que se observa en la distribución de la propiedad sobre la tierra, se origina en intervenciones motivadas por preocupaciones de justicia política o social que observan a los “mercados” desde una óptica sospechosa u hostil. A pesar de esto, o quizás debido a ello, quienes formulan las políticas han asumido normalmente que los mercados no son capaces de ayudar a corregir y que incluso, pueden reforzar o empeorar las desigualdades preexistentes, en cuanto al acceso o tenencia de la tierra se refiere. Sin embargo, tres factores principales están modificando estas percepciones:

- Con frecuencia, la distribución de la tierra por parte del Estado es altamente politizada, con muchos programas para la redistribución de la tierra auspiciados por el gobierno, que no logran cumplir con las expectativas. Esto sugiere que, al menos en algunas situaciones, el rol del gobierno en los sistemas de mercado de tierra puede ser tan problemático como cualquier otra de las “fallas”.
- Los responsables podrían ser incapaces de identificar la capacidad agrícola de los productores y, en consecuencia, otorgar la tierra a hogares incapaces de utilizarla de la mejor manera. Por el contrario, evidencia reciente de un sinnúmero de países sugiere que los mercados de arrendamiento sí transfieren la tierra a los pobres y a quienes son más productivos.
- Se ha constatado que, incluso en situaciones en las que se redistribuyó exitosamente la tierra, las restricciones en el funcionamiento de los mercados podrían limitar la capacidad de los beneficiarios para gozar de todos los beneficios resultantes de dichas reformas, al transferir sus derechos de uso o de propiedad.

Dada la importancia del acceso a la tierra para la eficiencia de la producción agrícola y para los incentivos de inversión de los hogares, la manera en que se la distribuye y cómo funcionan los mercados de tierra tienen implicaciones relevantes en la seguridad alimentaria y en el incremento de los ingresos; y, por tanto, en el proceso de desarrollo general, tanto a nivel de los hogares como a nivel nacional. Sin embargo, si por lo general la tierra es importante, no existe claridad con respecto a qué mercados de tierra importan más: compra y venta, arriendo o aparcería.

En los mercados de compra y venta de tierras, el principio del mercado de “dispuesto a comprar - dispuesto a vender” es promovido por el DFID y muchas otras agencias de cooperación. Este es un principio perfectamente legítimo, que apoya las libertades y derechos personales básicos. Sin embargo, al encontrarse en una posición de desigualdad en la propiedad de la tierra y de imperfecciones estructurales en los mercados de crédito interconectados, es claro que, aunque entre los pobres puedan existir muchos compradores “dispuestos”, no habrá igual cantidad de compradores “capaces” de comprar.

Evidentemente, en el mundo real, los hogares acceden a la tierra a través de una variedad de mecanismos y no sólo mediante la compra-venta de tierras. En particular, los mercados de renta y de aparcería brindan normalmente la oportunidad de ajustar las imperfecciones del crédito de una manera flexible, con pérdidas de productividad de lo más moderadas⁴. Por ejemplo, estudios en Colombia demuestran que los mercados de compra-venta no aumentaron el acceso a la tierra de los productores que eran más productivos y que poseían menos tierra. Por el contrario, los resultados de la misma investigación evidencian que los mercados de arriendo de tierra sí incrementaron dicho acceso.

Esta tendencia se acentúa aún más con una investigación reciente, realizada en China, en la que se encontró que, en términos de cantidad, no sólo los mercados de arriendo se han vuelto más importantes que la redistribución administrativa, sino que también tienden a transferir la tierra a hogares más productivos y más pobres⁵. En otras palabras, los mercados de tierra fueron mejores que la burocracia en asignar la tierra a los productores pobres y más eficientes, es decir, a aquellos con pequeñas extensiones de tierra y

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

altos niveles de destrezas agrícolas. Esto implica que los mercados de tierra pueden -y de hecho, lo hacen- contribuir a una mayor productividad y equidad.

La aparcería o tenencia compartida, es una forma particular del mercado de arrendamiento de la tierra. Gran parte de la legislación sobre la tenencia se fundamenta en la falsa creencia de que la tenencia compartida es necesariamente ineficiente y que, entre el arrendador y el arrendatario, existen inevitablemente relaciones de explotación. Actualmente, la vasta bibliografía al respecto enmienda estas concepciones erróneas³. La tenencia compartida normalmente representa la "segunda-mejor" respuesta eficiente ante la ausencia, debilidad e imperfección de los mercados de tierra, de crédito, de trabajo, de administración, de información y de aseguramiento. Más aún, por lo general, desempeña algunas funciones importantes que, de otra manera, tendrían que ser realizadas por otras instituciones (protección social, por ejemplo). La tenencia compartida no es ineludiblemente ineficiente, ni es una barrera para la adopción de nueva tecnología. Los contratos de arrendamiento generalmente son parte de una serie de contratos interrelacionados e interdependientes de varios factores del mercado (tierra, trabajo, crédito). No necesariamente implican explotación, pero cuando existen (debido a la desigualdad en el poder de negociación entre los actores) los intentos de "consolidar" las relaciones en una esfera pueden llevar a modificaciones compensatorias en otros contratos, dejando a los arrendatarios en una peor posición económica, en términos generales⁴.

En razón de ello y, como resultado de las debilidades de los mercados de crédito, el acceder a la tierra a través de acuerdos de arrendamiento, por lo general, ofrece los siguientes beneficios⁵:

- Costos de transacción más bajos.
- Mayor flexibilidad.
- Reducción de la dependencia (por lo general, distorsionada) en los mercados de capital.
- Menor exposición a los costos y riesgos de adquirir tierra, cuando el precio puede ser determinado por factores distintos a su valor productivo.
- Permite al arrendador y arrendatario beneficiarse, sin quedarse definitivamente sin la tierra (alienación).

Al ubicar a los pobres en el centro del proceso de desarrollo, el enfoque M4P busca entender las oportunidades y restricciones para que los pobres accedan a la tierra. Con frecuencia, esto significa ir más allá de la comprensión de las transacciones económicas, para analizar las condiciones e instituciones informales, de profundas raíces sociales. Desde esta visión ampliada, el enfoque del M4P busca intervenir sensible y puntualmente para mejorar la flexibilidad, la eficiencia y la equidad en el acceso a la tierra.

Articulación entre tenencia de la tierra y productividad de la tierra

Como se analizó anteriormente, el acceso a la tierra es un paso necesario, pero no suficiente para incrementar su productividad. La seguridad de la tenencia es crítica para moldear los incentivos de las personas de invertir en la tierra. La mayoría de la gente sólo hace inversiones privadas eficientes si cree que puede obtener beneficios generados por su inversión.

Existe un notorio consenso, entre los economistas, de que mejores derechos sobre la tierra pueden generar mejores resultados. De hecho, una extensa bibliografía sobre la tenencia de la tierra y la inversión demuestra que mayores niveles de seguridad de la tenencia (aunque no necesariamente a través de un título formal) conducirán a una mayor inversión por parte de los hogares⁶. La evidencia empírica, sin embargo, no es concluyente acerca de qué dimensiones de los derechos sobre la tierra son cruciales. ¿Es más importante poseer la tierra o lo que cuenta es la capacidad de transformarla en capital de trabajo?

La experiencia de Vietnam aporta cierta claridad a esta interrogante. La reforma agraria ha sido una ofensiva importante a la política progresista "Doi Moi" desde 1986. En 1988, el sistema colectivo de tierras fue abandonado a favor de la propiedad privada. Mientras que la tierra sigue siendo propiedad del Estado, los derechos de uso de la tierra se asignaron a individuos por un período de hasta 15 años. En 1993, se promulgó una ley modificatoria de tierras, que incrementaba el período de arrendamiento y garantizaba que los derechos de uso de la tierra pudiesen ser heredados, transferidos, intercambiados, arrendados e hipotecados.

Se podría esperar que los derechos adicionales sobre las tierras, conferidos por la ley de 1993, indujesen a los hogares a realizar más inversiones a largo plazo en sus tierras. Una manera de medirlo es examinando la distribución de la tierra entre cultivos anuales y cultivos industriales o frutales multianuales, que típicamente requieren de grandes inversiones por anticipado y que sólo generan resultados luego de algunos años. Los resultados confirmaron esta hipótesis, mostrando un incremento estadístico significativo en la proporción del área total cultivada dedicada a cultivos multianuales. Algunos resultados adicionales demostraron que los hogares de la provincias con mayor registro de tierras incrementaron la proporción del área irrigada en alrededor del 20%, en comparación con las áreas con menor registro. Lo que los resultados aún no han podido evidenciar son los rendimientos de dichas inversiones y su impacto sobre la pobreza⁸.

Mucha de la bibliografía se ha enfocado en exponer los vínculos entre la inversión y la seguridad de la tenencia. Sin embargo, es probable que la inseguridad de la tenencia, es decir, el riesgo de perder la tierra si se toman ciertas medidas específicas (tales como el arrendamiento o la migración) también pueda influir en la decisión de inversión de los hogares. Es probable que la incertidumbre acerca de la posesión futura de las parcelas, reduzca los incentivos y la conducta favorable a la inversión.

Por ejemplo, el trabajo de los migrantes es un mecanismo de compensación utilizado por los hogares en desventaja y es una dimensión vital para enfrentar la pobreza rural (ver Artículo 3 sobre M4P y Trabajo). Esta situación es común en India, en donde el salario diario de un trabajador migrante es del 47% al 76% más alto que los estipendios en su comunidad de origen. El trabajo de los migrantes es, efectivamente, importante para el ingreso y para diversificar las fuentes de ingresos (es decir, para mitigar los riesgos de ingresos por actividades agrícolas). Sin embargo, la amenaza de perder la tierra menoscaba la habilidad de los pobres de implementar esta importante estrategia de diversificación de su sustento.

³ Ver por ejemplo Otsuka, K, and Hayami, Y *Teorías de la tenencia compartida: una encuesta crítica* (1988); or Inderjit Singh *El gran ascenso: los pobres rurales en Sudasia* (1990).

⁴ Ver por ejemplo Soule et al. *Tenencia de la tierra y adopción de prácticas de conservación* (2000).

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

La perspectiva M4P: fundamentar las acciones en las realidades locales

Como se confirma anteriormente, en base a la información proporcionada por la dinámica institucional, el M4P fomenta una comprensión real y práctica de la manera en que los pobres interactúan, o deberían interactuar, mejor con los mercados. Esta perspectiva es particularmente importante en el contexto de la seguridad de la tenencia de la tierra.

En 1975, el Banco Mundial publicó la política definitiva sobre la reforma agraria⁹. Sus principales recomendaciones fueron: (a) títulos formales de propiedad como precondition del "desarrollo moderno"; (b) abandono de los sistemas de tenencia comunal, para favorecer los títulos de propiedad privada, y subdivisión de las tierras comunales; (c) promoción generalizada de los mercados de compra-venta de la tierra para promover una transferencia más eficiente de la tierra; y (d) apoyo para la redistribución de la tierra bajo principios de eficiencia y equidad.

En base a la experiencia y con una visión retrospectiva, el Banco ha constatado que el enfoque casi exclusivo en los títulos formales, del documento de 1975, era inapropiado y que se requiere de mucha más atención a la legalidad y legitimidad de los acuerdos institucionales existentes. Este reconocimiento del rol y poder de las instituciones, particularmente de las normas informales y culturales, para moldear los incentivos, es esencial para la emergencia del M4P como concepto.

En los sistemas tradicionales -altamente diferenciados en África- el reconocimiento legal de los derechos e instituciones existentes es, generalmente, más efectivo que los intentos prematuros de establecer estructuras formales. Reconocer legalmente los derechos tradicionales de la tierra, sujetos a la determinación de la pertenencia a un grupo y a la codificación o el establecimiento de reglas internas y mecanismos para la resolución de conflictos, puede mejorar sustancialmente la seguridad de los ocupantes.

Adams¹⁰ (1997) identifica tres categorías principales de los acuerdos africanos tradicionales de tenencia de tierra:

- Tenencia de tierras: los individuos u hogares tienen derechos de uso relativamente exclusivos, en base a los derechos tradicionales.
- Tierra comunal: los derechos de uso se comparten entre múltiples usuarios. Por lo general, esa tierra se maneja, ya sea como propiedad compartida o es de libre acceso.
- Reservas: su uso puede ser prohibido por el grupo (por ejemplo, reservas de pasto para la estación seca).

Con frecuencia, los arreglos de tenencia tradicional de tierra se caracterizan por conducir a una distribución relativamente equitativa de la tierra, pero también parcialmente ineficiente. Dicha ineficiencia puede deberse a parcelas pequeñas y fragmentadas, a la asignación de la tierra por razones diferentes a la capacidad de los agricultores, así como por rigidez en las transacciones de los derechos sobre la tierra. Sin embargo, también podría darse por las fallas de las funciones de apoyo que afectan a la tierra, tales como la debilidad en la información de mercado, bajos niveles de tecnología e insumos poco confiables.

En suma, no se debería asumir que las leyes de tenencia o los sistemas de soporte administrativo inadecuados obstaculizan los medios de vida, en la práctica. Más bien, la perspectiva M4P consiste en que la reforma en la tenencia de la tierra debería responder a una comprensión profunda de las estrategias de sustento de aquellos a quienes pretende beneficiar.

Como se confirma anteriormente, los mercados de arrendamiento de la tierra y la aparcería también constituyen un importante mecanismo a través del cual los pobres pueden acceder a este recurso. En principio, un mercado de arrendamiento efectivo de la tierra, en buen funcionamiento, puede existir ya sea que los derechos de uso se basen en un sistema tradicional o sean de plena propiedad privada (a pesar de que el alcance de la formalidad puede diferir). Sin importar lo injusta e ineficiente que la distribución de la propiedad sobre la tierra o los derechos de uso puedan ser, un mercado dinámico de arrendamiento de la tierra o una fuerte tradición de aparcería pueden conducir, de manera significativa, hacia la mejora tanto de la eficiencia en el uso de la tierra, como de la calidad de las oportunidades disponibles para los pobres.

Los mercados de arrendamiento de la tierra, por lo general, han tenido un perfil bajo en los mercados de tierra y en su acceso, existiendo pocos ejemplos de reformas que hayan tenido lugar para liberalizar los mercados de arrendamiento de la tierra. Sin embargo, la reciente evidencia apunta a un efecto positivo que sugiere que las consideraciones de los críticos pueden ser menos relevantes empíricamente de lo que se pensaba. En México, la eliminación de las restricciones de arrendamiento en la reforma constitucional de 1992, tuvo un impacto positivo en la productividad, en las actividades del mercado de tierra y en los niveles de equidad, en lugar de la ola de ventas y expropiación de tierras que había sido prevista¹¹. Una razón esencial para la mejora en el bienestar del hogar fue que las reformas permitían que las personas participen en mercados fuera del ámbito agrícola, seguros de que su tierra estaba protegida.

Los costos de transacción en los mercados de tierra pueden ser prohibitivamente altos, particularmente para los pobres del sector rural¹². Se ha estimado que en India los costos de transacción para la compra-venta de tierras corresponden hasta a un tercio del valor total de la tierra que está siendo negociada¹². Estos ingentes costos explican por qué tantos dueños de tierra no cuentan con su respectivo título de propiedad. Además de los altos costos de los impuestos, existen otros factores que pueden incrementar los costos de transacción. En Vietnam, un estudio mostró que muchos usuarios de tierras no registraban las transacciones porque no estaban conscientes de los peligros de la informalidad: "un hogar compró una parcela, a pesar de que el vendedor se rehusó a transferir el título formal. Otras familias compraron tierra que ya estaba hipotecada a un banco y, por lo tanto, no pudieron registrar la transferencia"¹³.

El M4P promueve soluciones para la pobreza que se fundamentan en la evidencia y en las realidades locales. El reconocer mecanismos alternativos "no formales" de acceso a la tierra y a la tenencia, es un punto de partida. El siguiente paso es trabajar

⁹ Los costos de transacción incluyen normalmente coimas formales, tal como los costos de registro, impuestos y tarifas, y coimas informales, como sobornos para agilizar las transacciones, pagos a avaladores informales de la tierra, etc.

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

pragmáticamente con quienes, a nivel local, poseen los derechos sobre las tierras, con las autoridades y con otros actores, en miras a fortalecer y codificar los sistemas existentes. Reducir los costos de transacción, a través de mejoras en el conocimiento, la información y el cumplimiento de la ley, también constituye un aspecto crítico de una reforma exitosa, orientada a mejorar el funcionamiento práctico del sistema de mercado de tierra.

Tierra y mercados interconectados

Como se mencionó anteriormente, para que la reforma agraria tenga un impacto significativo en la reducción de la pobreza, debe ser parte de un proceso mucho más amplio de cambio político, social y económico, en lugar de una intervención puntual para redistribuir la tierra únicamente. La tierra está conectada a muchos otros mercados y el funcionamiento de un mercado puede tener una fuerte influencia en el de otro. Los mercados de crédito son particularmente importantes. La evidencia empírica sugiere que el éxito de muchos proyectos de reforma agraria está relacionado, con frecuencia, al acceso a crédito.

Citando al economista peruano Hernando de Soto (2000), "en medio de sus barrios pobres y suburbios, existen trillones de dólares, todos listos para ser utilizados... [pero] debido a que los derechos sobre estas propiedades no están documentados de forma adecuada, no se puede transformar a estos activos en capital y no se puede comercializar por fuera de los limitados círculos locales, en los que la gente se conoce entre sí y confían unos en otros; tampoco se los puede utilizar como garantía para un crédito, y ni como acciones en una inversión".

De Soto enumera varias razones por las que, en algunos países, los pobres han sido incapaces de asegurarse un título de propiedad formal de sus tierras. Entre éstas, cabe citar la exclusión de los procesos legales por parte de las élites, la complejidad de los procesos de formalización y los altos costos de dichos procesos. El autor estima que el volumen de "capital muerto" en manos de los pobres es de \$9,3 trillones a nivel global e identifica seis maneras en las que los títulos formales y los sistemas de administración de tierra pueden transformar el valor de sus activos constituidos por la tierra (Recuadro 2). En concordancia con lo anteriormente expresado, los programas gubernamentales de legalización de tierras son considerados normalmente como un mecanismo crítico para incrementar el acceso de los pobres a crédito; y, la titulación masiva a gran escala se ha convertido en una política popular prescrita para aliviar el racionamiento de crédito en los países en vías de desarrollo¹⁴. Feder and Feeney¹⁵ aseguran que "el beneficio generalmente más reconocido de la legalización de los títulos sobre la tierra, es el uso de dichos derechos de propiedad como garantía para solicitar créditos".

Recuadro 2

Los seis "efectos de la propiedad" de títulos formales de tierra y de los sistemas de administración de tierra, según De Soto¹⁶

- (a) Los títulos formales sobre las tierras tienen un valor económico abstracto válido en un amplio rango de contextos, que los activos físicos que no tienen un título formal no pueden tener por sí mismos ("*Determinar el potencial económico de los activos*").
- (b) Con un sistema nacional formal de titulación de tierras, el valor económico implícito del título de propiedad tiene un valor genérico altamente reconocido por la sociedad ("*Integrar la información dispersa dentro de un solo sistema*").
- (c) Los títulos formales proporcionan a sus dueños la protección legal de sus derechos sobre las tierras por parte del Estado pero, debido a los mecanismos legales de confiscación de títulos, también generan una presión para honrar los compromisos ("*Hacer responsable a la gente*").
- (d) Dado que el título formal simboliza el valor económico abstracto de la tierra, es posible hacer uso más flexible de los activos -por ejemplo, otorgar acciones sobre la propiedad o utilizar la propiedad para acceder a capital ("*Hacer fungibles a los activos*").
- (e) Los sistemas de propiedad formales vinculan a los usuarios de las tierras con redes, a través de las cuales sus activos pueden ensamblarse en combinaciones más valiosas ("*Conformar redes de personas*").
- (f) Además de proteger la propiedad, los sistemas formales de títulos sobre las tierras, que registran las transacciones, brindan mayor confianza a los actores que buscan participar en el mercado ("*Proteger las transacciones*").

Por tanto, en la era de reforma de la titulación de tierras, incentivada por las mejoras en el mercado de crédito, una pregunta clave es si distribuir los títulos de propiedad a familias que han invadido y se han apropiado de tierras, realmente motiva a los prestamistas a aceptar viviendas de bajo costo como garantías.

La evidencia al respecto no es clara ni definitiva, pero una investigación en Perú¹⁷, país natal de De Soto, es esclarecedora. Ésta analizó los hallazgos de un programa de alcance nacional sobre titulación de tierras y examinó si el acceso a dichos títulos incrementó el acceso a crédito para los pobres del sector urbano. Entre las principales observaciones cabe mencionar:

- A pesar de la distribución de más de 1,2 millones de títulos de propiedad, la restricción del crédito aún es una característica clave del entorno de micro-finanzas.
- Luego de la reforma, el 34% de los hogares con títulos permanece totalmente excluido del mercado formal de crédito.
- Se evidenció una limitada reducción en la restricción global del crédito y en las desigualdades del mercado financiero para los pobres del sector urbano, en relación a los programas de titulación.
- La mayor parte de la reducción de la exclusión del crédito correspondió a una organización prestamista en particular,

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

el Banco de Materiales, una entidad con financiamiento público que proporciona préstamos en especie (materiales para construcción de viviendas).

- Ningún efecto de los títulos formales de propiedad sobre las tasas de aprobación de los prestamistas del sector privado. Sin embargo, en caso de recibir un préstamo, los hogares que cuentan con títulos de propiedad tienen acceso a tasas de interés del sector privado un 9% más bajas, que los hogares que no los tienen.

Estos resultados heterogéneos muestran que los esfuerzos de titulación de tierras no implican que los préstamos basados en garantías estarán automáticamente disponibles a través de la mayoría de proveedores de crédito del sector formal. La evidencia fortalece la visión de que los esfuerzos por titularizar la tierra deben coordinarse y vincularse con reformas en los mercados financieros.

La perspectiva M4P: mercados interconectados y reforma coordinada

La noción de que los mercados están interconectados y son interdependientes es esencial para el concepto del M4P. El marco del M4P fomenta un análisis conjunto de los mercados interrelacionados. Lo que se clasifica como funciones de apoyo (por ejemplo, el crédito) en un mercado (tal como el de la tierra) son, por supuesto y frecuentemente, mercados en sí mismos. Al aplicar un marco común para analizar y buscar el cambio en mercados diferentes pero conectados entre sí, el M4P puede proporcionar claridad y permite coordinar los esfuerzos de reforma.

Un ejemplo de esto es la experiencia del DFID en Sudáfrica⁸. En el 2002, el DFID financió el FinMark Trust, un programa para “lograr que los mercados financieros funcionen para los pobres”. FinMark investigó la dinámica del crédito y de los mercados inmobiliarios urbanos, entre otros sectores. Fue esencial en el análisis el reconocimiento de que aspectos relacionados al mercado de la tierra estaban menoscabando los esfuerzos de mejora. Por lo tanto, LandMark, un programa de la misma línea enfocado en “lograr que los mercados de tierra funcionen para los pobres” se implementó como una unidad especializada para profundizar la investigación, los conocimientos y las acciones vinculadas a temas del mercado de tierra, en coordinación con FinMark, el cual continuaba comprometiéndose y enfrentando las restricciones, desde la perspectiva de los mercados financieros.

Este concepto de mercados interconectados se extiende, por supuesto, a muchos otros mercados. La flexibilidad de los mercados de tierra debería permitir que las familias con exceso de trabajo se interrelacionen con aquellas que carecen de trabajo, pero que tienen una relativa abundancia de tierra. Por otra parte, el nivel de desarrollo de los mercados de productos agrícolas influye significativamente en los incentivos para invertir en la tierra. Tal vez sea aún más relevante el vínculo entre la tierra y la inversión “pública” en educación, infraestructura física y telecomunicaciones^d. Hay quienes argumentan que la inversión en infraestructura urbana, mejoras y programas sociales puede, generar mayores efectos en los asentamientos informales que los títulos de propiedad.

El tema clave para las agencias de cooperación es que las acciones sobre la tierra sólo serán efectivas cuando constituyan un elemento más de un proceso mucho más amplio de reforma. “Si los pobres deben ejercer los recientemente adquiridos derechos sobre las tierras, requieren disponer de una amplia gama de servicios de apoyo. Solamente cuando tengan acceso a la información, a servicios legales asequibles, a métodos de resolución de conflictos, a los mercados y a oportunidades de crédito y agrícolas, se sentirán empoderados para reclamar sus derechos y transformarlos en mejores condiciones de vida”⁹. Este documento sostiene que el M4P puede proporcionar un marco organizador para promover la coherencia y consistencia ante los desafíos multifacéticos y multidimensionales de la reforma.

Conclusiones

Los asuntos relativos a la tierra son altamente sensibles y políticos. Una reforma de la tierra exitosa requiere de un compromiso político y social a largo plazo. Sin embargo, según se demuestra en este documento, los mercados de tierra tienen gran relevancia en la ecuación de la reforma. Una reforma que no ponga a los pobres y a los impactos sobre la reducción de la pobreza en el centro de su agenda, corre el riesgo de perder la oportunidad de mejorar el bienestar y la equidad y, aún peor, de afianzar a los pobres en su realidad de pobreza.

Una reforma exitosa reconoce y responde a las restricciones en el terreno. Los procesos de formalización de la tenencia de la tierra son importantes, pero deberían construirse sobre la base de las estructuras y sistemas existentes, en lugar de importar modelos externos, cuya aplicación es demasiado costosa y compleja para la mayoría de personas pobres, para quienes los procesos tradicionales pueden ser más relevantes en la práctica. Al reconocer las instituciones económicas, políticas y sociales y al ofrecer un marco organizador para comprender y gestionar el cambio, el M4P es de mucha importancia para enfrentar los desafíos de reforma de la tierra.

La reforma agraria implementada de manera aislada de procesos más amplios de reforma, no maximizará su potencial de reducción de pobreza. En base al concepto de mercados interconectados, el M4P tiene evidentemente mucho que ofrecer a las agencias de cooperación y a los gobiernos, de forma que se garantice la coordinación y la consistencia, emprendiendo iniciativas de reforma complejas y multifacéticas. Para los gobiernos, en particular, el M4P brinda claridad acerca de los diferentes y más efectivos roles que se puede desempeñar para el desarrollo de sistemas de mercado de la tierra, en lugar de la transferencia puntual de tierras, únicamente.

^d Inversión “pública” no necesariamente significa que el Estado esté dentro de un único rol. Los roles del Estado en relación a regulación, competencias, información, estándares, entre otros, pueden ser igualmente válidos.

ARTÍCULO 4: M4P Y TIERRA

Referencias

- ¹ Deininger, K (2003); *Políticas de tierra para el crecimiento y la reducción de la pobreza*; Banco Mundial, Washington.
- ² DFID (2002); *Mejores medios de vida para la gente pobre: el rol de la política de tierra*; DFID, Londres.
- ³ Deininger, K (2003).
- ⁴ Deininger, K et al (2003); *Transferencias de mercado y no de mercado de la tierra en Etiopía*; Documento de Investigación de Política 2992, Banco Mundial.
- ⁵ Deininger, K & Jin, S (2002); *Mercados de arrendamiento de tierras como alternativa a la reasignación gubernamental – consideraciones de igualdad y eficiencia en el sistema chino de tenencia de la tierra*; Documento de Investigación de Política 2123, Banco Mundial, Washington.
- ⁶ Meams, R (1999); *Acceso a la tierra en India*, Documento de Investigación de Política 2123, Banco Mundial, Washington.
- ⁷ O PM (2001); *Lograr que los mercados funcionen para los pobres*. Anexo 4: Mercados de Tierra; DFID, Londres.
- ⁸ Quy-Toan, D & Iyer L (2003); *Derechos sobre la tierra y desarrollo económico*; Documento de Investigación de Política 3120, Banco Mundial.
- ⁹ Banco Mundial (1975); *Documento de política sobre reforma de la tierra*; Banco Mundial, Washington.
- ¹⁰ Adams, M (1997); *La importancia de la tenencia de la tierra para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable en África*; Oxford Policy Management.
- ¹¹ Banco Mundial (2002); *México – Política de tierras luego de una década de las reformas de Ejido*; Banco Mundial, Unidad de Desarrollo Rural y del Sector de Recursos Naturales.
- ¹² Meams, R (1999); *Acceso a la tierra en India*; Documento de Investigación de Política 2123, Banco Mundial, Washington.
- ¹³ Smith, W (2005); *El impacto de los procesos del mercado de tierras sobre los pobres: implementando a De Soto*; Documento de Discusión del Programa MMW4P No. 3, ADB/DFID.
- ¹⁴ Binswanger, H & Deninger K (1999); *Evolución de la políticas de la tierra del Banco Mundial: principios, experiencia y desafíos futuros*; Observatorio de Investigación del Banco Mundial 14(2): 247-76.
- ¹⁵ Feder, G & Feeny, D (1991); *Tenencia de la tierra y derechos de propiedad: teoría e implicaciones para la política de desarrollo*; Revisión Económica del Banco Mundial 5(1): 135-53.
- ¹⁶ De Soto, H (2000); *El misterio del capital: ¿por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*; Londres, Black Swan.
- ¹⁷ Field, E & Torero, M (2003); *¿Incrementan los títulos de propiedad el acceso a crédito para los pobres del área urbana? Evidencia de un programa nacional de legalización de la tierra*; Universidad de Princeton.
- ¹⁸ DFID (2007); *Tierra: mejora en el acceso y seguridad de los derechos para las personas pobres*, DFID.
- ¹⁹ CLEP (2006); *Reporte síntesis de una consultoría regional sobre empoderamiento legal de los pobres*; Kiev 2006, CLEP/UNECE/DFID.

ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA

Introducción

Este artículo se enfoca en la aplicación del M4P a la agricultura. En primer lugar, muestra la importancia de ésta para la reducción de la pobreza; en particular, para las personas pobres, en su capacidad como productores, trabajadores y consumidores de alimentos. En este marco y, ante muchas otras tendencias clave, identifica cinco aspectos que deben ser confrontados para el desarrollo de sistemas de mercado agrícolas y los observa a través de la óptica del M4P. Finalmente, concluye con comentarios acerca de la aplicabilidad y limitaciones del M4P en los mercados agrícolas.

Importancia y relevancia para los pobres

La relevancia de los mercados agrícolas para los pobres se desprende de varios factores^a:

- Es una fuente principal de ingresos: a pesar de que los países se están urbanizando de manera creciente, la mayoría de personas aún vive en áreas rurales y la pobreza sigue siendo un fenómeno predominantemente rural. El 75% de los pobres se encuentra en áreas rurales y, para ellos, la agricultura constituye la actividad más importante para su sustento, ya sea como pequeños productores o a través del mercado laboral, trabajando para otros. En gran medida, la agricultura es el ámbito en "donde están los pobres".
- Constituye la base para el desarrollo económico: la agricultura es el sector más grande en la mayoría de países de bajos ingresos. Por ejemplo, en promedio, representa el 34% del PIB (hasta el 80% en los países más pobres) y constituye el 64% del empleo en África. Este nivel de dependencia en el sector se reduce conforme las economías se desarrollan (a manera de cifras comparativas, en Asia, se tiene el 20% y el 43%, respectivamente) y los agro-negocios (procesamiento y distribución) asumen mayor relevancia. Sin embargo, el modelo económico "clásico" de excedentes generados por la agricultura, como base para un mayor desarrollo, aún es válido en la mayoría de economías.
- Es el fundamento del crecimiento enfocado en los pobres: el crecimiento resultante de la agricultura es, por lo general, de 2 a 3 veces más efectivo en reducir la pobreza, que el crecimiento que no agrícola. Incluso a medida que la agricultura evoluciona de productos básicos a cultivos con mayor valor agregado, el trabajo se intensifica relativamente y su impacto está orientado a los pobres. El incremento de las disparidades del bienestar entre las áreas urbanas y rurales -y las respectivas tensiones sociales-, proporcionan más argumentos para el enfoque agrícola.
- Representa la mayor parte del gasto de los pobres: la alimentación constituye en promedio el mayor rubro del presupuesto de un hogar pobre. Muchos hogares pobres pueden gastar tres cuartas partes del total de sus ingresos en comida. Un incremento en su precio puede ocasionar menor consumo de nutrientes, con los respectivos efectos de deterioro del bienestar.

Cómo el cambio en el mercado agrícola afecta a los pobres, depende específicamente de su situación particular. En la práctica, sobre todo en las áreas rurales, existe una heterogeneidad considerable en las estrategias de sustento de los pobres. Muchos hogares tienen más de una fuente de ingresos y algunos dependen mayormente de la venta de su trabajo, mientras que otros de su propia producción. En general, más pobres son compradores netos de alimentos que vendedores netos, pero esto varía con el contexto: sólo un 8% de los bangladesíes pobres son vendedores netos, pero en Mameucos esta cifra asciende al 35%. Los vendedores netos se benefician cuando las ganancias en productividad superan la reducción de precios; los compradores netos se benefician de una baja en los precios de los alimentos siempre y cuando ésta exceda la reducción de los salarios. Por lo tanto, las ganancias en la productividad y los precios más bajos en

^a A menos que se indique lo contrario, los datos corresponden al Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, Agricultura para el Desarrollo.

ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA

los alimentos pueden ser considerados como positivos, desde una perspectiva de reducción de la pobreza. Pero el impacto exacto en los pobres de los cambios en el mercado agrícola está dado en la medida en que éstos sean productores, trabajadores o consumidores.

Algunas tendencias clave

La evidente importancia de la agricultura para los pobres determina parte del contexto para examinar los desafíos principales que enfrenta el desarrollo agrícola. También se debe considerar un sinnúmero de factores generales y de tendencias.

- Los diversos niveles de productividad registrados: la productividad se ha incrementado considerablemente en algunas regiones, mientras que se ha estancado en otras. En Asia, la productividad ha aumentado casi tres veces en 40 años, pero en África el crecimiento ha sido moderado (del 30%).
- La creciente participación de los países en vías de desarrollo en la producción mundial: ésta ha aumentado al 54%, a medida que los países utilizan cada vez más su ventaja competitiva para incursionar en productos con valor agregado que son ofertados a su propia población y colocados en los mercados de exportación.
- Menor inversión pública: la inversión pública en la agricultura ha disminuido del 6,9% (en 1980) a un 4% (en el 2004), en los países de bajos ingresos. La cooperación externa para la agricultura también ha disminuido del 18% del total de la ayuda (en 1979) a un 3,5% (en el 2004).
- El eje agricultura - medioambiente: las preocupaciones acerca del cambio climático y la degradación ambiental se enfocan mayormente en las prácticas agrícolas y la sostenibilidad.
- El crecimiento de los supermercados: a pesar de que su participación en la venta de alimentos al por menor actualmente varía a medida que el ingreso personal aumenta (por ejemplo, 75% en Brasil y menos 3% en India), la expansión de los supermercados es una tendencia global con fuertes implicaciones para los proveedores.
- La naturaleza múltiple e interconectada de los mercados agrícolas: puesto que la industria agrícola global se ha vuelto más compleja, se ha vuelto necesario referirse a mercados múltiples e interconectados, en lugar de hablar de un sistema de mercado agrícola unitario. Los mercados de producción incluyen desde productos específicos hasta materias primas. Más compleja aún es la gama de insumos y mercados de servicios que afectan a los agricultores y a otros actores de las cadenas de valor agrícolas e incluyen, por ejemplo, semillas, fertilizantes, agua, tierra, finanzas y transporte, así como también conocimiento (formal e informal) y servicios de información.

Principales desafíos para el desarrollo de mercados agrícolas: la perspectiva M4P

La gran importancia de la agricultura en la tarea de reducción de la pobreza ha generado un sinnúmero de asuntos críticos y dilemas para las agencias de desarrollo y los gobiernos. Para cada uno de éstos, el M4P, en su calidad de enfoque que fomenta la comprensión para luego actuar y cambiar los mercados, ofrece una mayor claridad para el análisis y una guía para la intervención. Es decir, trata sobre lo que hacen las agencias, así como la forma en que lo hacen (el cómo). El valor agregado del M4P se caracteriza por:

- Desarrollar una visión transparente del sistema de mercado y de sus funciones (transacciones principales, reglas y funciones de apoyo) y actores (el Gráfico 1 muestra una visión simplificada del sistema agrícola, utilizando la estructura del sistema de mercado del M4P).
- Planificar las intervenciones sobre la base de una comprensión pormenorizada de los mercados -incluyendo a los mercados interconectados- y de los pobres dentro de éstos.
- Identificar las restricciones sistémicas subyacentes.
- Colocar a la sostenibilidad en el centro del proceso de intervención.

Este documento enfatiza en los ámbitos del sector agrícola que tienen una perspectiva M4P específica y que no son sujetos de análisis en otros documentos de perspectiva. Por ejemplo, no se abordan las numerosas e importantes inquietudes sobre el acceso a los mercados y las restricciones al comercio (en particular, por parte de las economías de altos ingresos). Sin embargo, se debe mencionar que es probable que las acciones que demuestren mejorar el desarrollo del mercado en las maneras descritas a continuación, generarán un entorno que promueva un comercio más liberalizado (y justo) y acciones internacionales más efectivas. Por otra parte, las finanzas, el trabajo y el mercado de la tierra, todos ellos críticos para un exitoso desarrollo agrario, ya han sido tratados en otras partes del documento (Artículos 2, 3 y 4). Los aspectos destacados en esta sección se relacionan a los insumos, los precios, la información, la coordinación y el entorno.

¿Cómo se puede lograr que los mercados de insumos funcionen mejor?

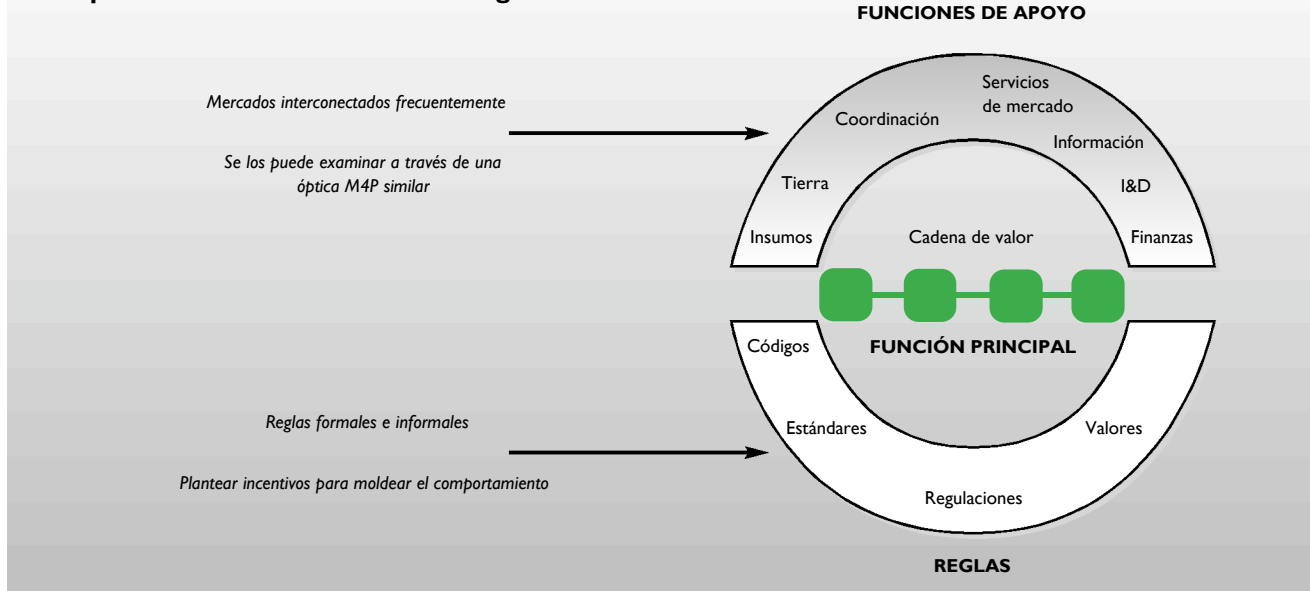
Un uso apropiado de los insumos es esencial para una mayor productividad en la agricultura. En particular, el uso de semillas y fertilizantes de buena calidad resulta en cosechas significativamente mayores. Por ejemplo, la "brecha en la cosecha" del maíz -es decir, la diferencia entre el rendimiento promedio y el alcanzado a través de pruebas piloto- es, por lo general, de 3 a 5 veces mayor. Gran parte del éxito de la revolución verde en Asia se fundamenta en la mejora de la oferta de insumos, mientras que la inexistencia de "revoluciones" similares en África -en donde las condiciones son más heterogéneas y complejas- ha sido, por mucho tiempo, un motivo de frustración. Cómo estimular una mayor oferta y uso de insumos continúa siendo un gran desafío para el desarrollo.

Una respuesta común a este desafío es subsidiar el consumo de insumos. La hipótesis es que los mercados de insumos no funcionan efectivamente debido a:

- Incertidumbres en la producción y en el precio, asociadas a una agricultura masiva que depende de la lluvia.
- Riesgos inherentes a las nuevas tecnologías.
- Dificultades en la distribución de insumos a pequeños agricultores geográficamente dispersos.

ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA

Gráfico I
Esquema del sistema de mercado agrícola



Los costos y los riesgos resultantes, relativamente altos, constituyen tanto razones de eficiencia como de bienestar, que requieren del apoyo del gobierno. Antes, los gobiernos controlaban la distribución de los insumos directamente, pero los altos costos de las operaciones paraestatales y su exposición a la manipulación de intereses particulares, ha reducido (o eliminado) este rol². Sin embargo, los subsidios para la oferta y el consumo de insumos aún son comunes y, en algunos casos, están en aumento. El 37% del presupuesto para la agricultura de Zambia es asignado directamente a los subsidios. En India, la cifra es del 75% (en 1979, fue del 40%). Por su parte, el gobierno de Malawi (con apoyo de los donantes) está implementando un programa intensivo de semilla de maíz y de fertilizantes subsidiados a través de los minoristas, reduciendo así el precio a una tercera parte del valor anterior. Evaluaciones preliminares sugieren que el subsidio ha llevado a una producción adicional de 300,000 a 400,000 toneladas de maíz, valoradas en mucho más que los \$70 millones del costo del subsidio³.

La perspectiva M4P: enfocándose en las restricciones y la sostenibilidad

La principal consideración al evaluar la eficacia de los subsidios es cómo éstos contribuyen al desarrollo de mercados más efectivos, inclusivos y sostenibles (la prueba ácida del M4P). Esto es de especial relevancia para los subsidios a insumos, en los que generalmente es posible lograr resultados significativos a corto plazo, a través de direccionar más insumos hacia los cultivos, no así un desarrollo de largo alcance.

En este contexto, es claro que, con frecuencia, los mercados sostenibles no son la meta real de los subsidios. El subsidio a los fertilizantes, por ejemplo en India, es un instrumento utilizado por los políticos para ganar votos de los agricultores y, su impacto a largo plazo, es una preocupación secundaria. Desde un punto de vista más moderado, el subsidio a los fertilizantes es considerado

como un medio efectivo para generar bienestar para los pobres (reduce el costo de producción y el precio de los alimentos). Sin embargo, al proveer el subsidio de esta manera, en lugar de, por ejemplo, distribuir bonos de alimentos entre los consumidores pobres, el subsidio es direccionado al centro del mercado de oferta de insumos y, por lo tanto, afecta a las señales de precios e incentivos que determinan el comportamiento de los proveedores y los agricultores. Consecuentemente, son los actores del mercado de insumos quienes reciben directamente los beneficios de la asistencia, en lugar de los consumidores de alimentos.

La perspectiva del M4P, en tomo a la oferta de insumos agrícolas, tiene varias características. En primer lugar, el proceso debe iniciar con una evaluación mucho más pormenorizada de las restricciones sistémicas que afectan al mercado, tanto en el lado de la demanda como de la oferta. Los subsidios son una intervención general que promueve la oferta y el consumo, pero que no se enfoca en factores específicos que obstaculizan el funcionamiento del mercado -por ejemplo, malas prácticas de oferta, insuficiente emprendimiento de riesgos para innovar, falta de información- o que encubren las fallas de los mercados interconectados, tal como el de finanzas o el de tierra.

En segundo lugar, las intervenciones para fomentar el desarrollo del mercado, se fundamentan en una visión de cómo debería funcionar de manera sostenible en el largo plazo. Si, en un caso determinado, se considera que los subsidios directos realmente deben ser un elemento permanente al interior del mercado, esto debe ser justificado (en base al bienestar previsto) y se debe garantizar los medios para el continuo financiamiento público. Si, en otra situación, se evidencia que los subsidios constituyen un estímulo de corto plazo como parte de una visión de largo plazo "libre de subsidios", se debe preparar la estrategia que permitirá que esto suceda, en lugar de considerar a la sostenibilidad como un asunto distante (con frecuencia irreal).

ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA

En tercer lugar, los subsidios directos enfocados en las transacciones se utilizan con precaución y con un propósito claro. Colocar a los subsidios financieros en el centro de la transacción en un sistema de mercado es, inherentemente, una acción más invasiva, en especial si los subsidios tienen una magnitud y una duración significativa. Evidentemente, una perspectiva M4P no se opone a los subsidios al consumo *per se*, pero toma en cuenta su potencial de inducir a los actores del mercado a un patrón de comportamiento "cómodo", en el que se espera que los subsidios continúen, en lugar de estimular la innovación; es decir, que pueden crear dependencia, en lugar de ser catalíticos.

¿Cómo se puede reducir la inestabilidad de los precios en los mercados agrícolas?

Un problema característico, que afecta a muchos mercados agrícolas, es la volatilidad de los precios. Los productores venden a los comerciantes en mercados al contado, en condiciones de alta asimetría de información y de poder. Los precios comúnmente fluctúan en las cosechas de un año a otro, lo que ocasiona patrones de producción de auge y caída, o de escasez y exceso. Por ejemplo, en Etiopía, a las mayores cosechas de granos alcanzadas, registradas en el 2001, siguió un colapso del 80% en los precios, en el 2002.

Es probable que los agricultores que toman decisiones en estas situaciones, acerca de qué y cuánto producir y qué precios esperar, se muestren reacios al riesgo y tomen malas decisiones. La incertidumbre y la variabilidad que prevalecen en los rendimientos, constituyen un desincentivo para la inversión y la innovación, así como una importante barrera para el desarrollo agrícola. En respuesta a este problema, los gobiernos han ejercido convencionalmente un rol directo en la provisión de alimentos básicos. Actualmente, su rol se ha restringido al establecimiento de reservas de emergencia, acorde a la percepción generalizada de las ineficiencias del gobierno como comprador. Los gobiernos también han pretendido ser proveedores directos de información de precios, pero también en este ámbito los resultados han sido decepcionantes. En reconocimiento a estas limitaciones, actualmente existen esfuerzos de diversa índole para desarrollar mejores sistemas de información de mercados.

La perspectiva M4P: fortalecer los servicios prestados por el sector privado

Las experiencias anteriores nos han enseñado que las aparentes certezas del pasado (por ejemplo, que la información sobre precios es un "bien público" que debe ser proporcionado por el Estado) eran quimeras que no tienen legitimidad en el futuro. Los desafíos venideros guardan relación con el desarrollo de información de mercado y con sistemas de precios que reconozcan los diferentes roles a ser asumidos por diversos actores. Por ejemplo:

- Contratos de más largo plazo entre agricultores y compradores, ya sea al por menor (supermercados) o bajo la modalidad de agricultura por contrato.
- Medios de comunicación privados -tales como la radio- que presenten información pública sobre precios.
- Servicios de internet y de telefonía, por ejemplo, cabinas rurales o servicios celulares de mensajes de texto.
- Mecanismos de mercado, tal como el intercambio de bienes que ofrezcan la posibilidad de contratos de futuro o de opciones, como medio para aliviar las variaciones en la producción y en los precios.

Con frecuencia, el sector privado está mejor posicionado para liderar el rol de desarrollo de estos servicios y cuenta con la capacidad e incentivos necesarios para hacerlo exitosamente. Sin embargo, por lo general, la introducción de los servicios representa un cambio sustancial y puede necesitar de asistencia externa.

Sin embargo, muchas de estas innovaciones requieren de roles que sólo pueden ser ejercidos por organizaciones públicas, ya sean asociaciones gremiales o, con mayor seguridad, gubernamentales. Nuevos mecanismos de compra y venta, por ejemplo, sólo pueden ser desarrollados cuando se los coloca en un contexto de reglas y estándares apropiados³. De igual manera, si bien los mecanismos para proporcionar información sobre precios deberían ser cada vez más asumidos por el sector privado, la recolección de información sobre los precios "oficiales" es una función pública. El M4P provee un marco dentro del cual pueden desarrollarse estas nuevas colaboraciones público-privadas, en miras a mitigar los inconvenientes de la inestabilidad de precios.

¿Cómo se puede mejorar el flujo de tecnologías, ideas y conocimiento para la agricultura?

El ritmo de cambio de la agricultura global está aumentando. La tasa de desarrollo y adaptación de la tecnología y de procesos aumentó significativamente en los 80s y 90s, aún en comparación con las décadas de la revolución verde (1960 y 1970). Es claro que los procesos de innovación y los cambios seguirán siendo importantes en el futuro, como parte inherente del sistema de mercado. El desafío es asegurar que esto se extienda para incluir a aquellos productores que no han mejorado su desempeño en forma palpable.

El desarrollo tecnológico implica (a) el desarrollo genético de nuevas especies, así como su "mantenimiento", es decir, que resistan a las enfermedades y (b) mejoras en los procesos y la gestión de las prácticas agrícolas, tales como el desarrollo del cultivo cero (utilizado en casi la mitad de la tierra arable en Latinoamérica). En la mayoría de economías de bajos ingresos, los avances tecnológicos se generan en centros de investigación y desarrollo (I&D) públicos, financiados por los gobiernos (y/o por los donantes). A diferencia de las economías desarrolladas, en las que los mercados potenciales son mayores y existe protección para los derechos de propiedad intelectual (DPI), en los países de menores ingresos, la I&D privada no es común. Convencionalmente, la difusión de nuevos conocimientos a los usuarios también ha sido promovida a través de los servicios públicos de extensión.

Las tendencias recientes indican que la I&D pública se ha debilitado en muchos países y, con frecuencia, cuenta con menos inversión estatal que los servicios de extensión o los subsidios a los insumos. Ello a pesar de que los rendimientos sobre las inversiones en I&D son altos, mientras que la eficacia de los servicios de extensión ha sido ampliamente cuestionada. De hecho, se ha reconocido que el sistema público de extensión, que combina capacitación y visitas (C&V), apoyado en cerca de 70 países en los 80s y 90s, fracasó ampliamente⁴.

³ La salida del Estado de su rol dominante de comprador no fue exitosa en muchos países, debido a que el proceso de "privatización" creó un vacío que no se complementó con reglas y estándares públicos apropiados para moldear el comportamiento.

ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA

La perspectiva M4P: reconociendo la complementariedad de los roles del sector público y privado

Promover un entorno más efectivo para la generación de conocimiento y su aplicación requiere de una asignación más eficiente de roles entre los diferentes actores, así como de alianzas entre éstos. Una prioridad fundamental del gobierno debería ser la I&D básica -un rol público que, en realidad, sólo el Estado puede ejercer. Ello a manera de una función de apoyo a los procesos de transferencia del conocimiento. Una perspectiva M4P dinamizaría la priorización de estos roles y los dotaría de fondos, en lugar de colocar recursos en subsidios a los insumos, de corte más político y privado, o de invertirlos en servicios públicos de extensión.

El rol fundamental de proporcionar servicios de conocimiento es más complejo: ¿quién tiene los incentivos y la capacidad para ejercer este rol de manera efectiva? Los servicios financiados por el Estado, así como los servicios de extensión, no parecen ser la respuesta, pero no existe una única alternativa inmediata y simple. En la práctica, es probable que los mecanismos exitosos para la provisión de servicios de conocimiento involucren una variedad de acuerdos de los actores públicos y privados, con combinaciones heterogéneas de financiamiento (quién paga), de provisión de los servicios (quién lo hace) y con información disponible de una diversidad de fuentes. Esto puede incluir:

- Redes de proveedores de insumos en las que los vendedores al por menor se convierten en centros de información y proveedores de insumos, tal como en Bangladesh y Cambodia⁵.
- Un rol más amplio para las asociaciones de productores, con financiamiento público para el desarrollo de mejores redes de información. Por ejemplo, la asociación de cultivadores de lana en Sudáfrica⁶.
- Mejora del suministro de la información a través de relaciones de subcontratación, de pequeña y gran escala.
- Información más documentada y accesible sobre “cómo hacerlo”, mediante medios de información comerciales⁷.
- Para agro-negocios mayormente establecidos, el surgimiento de consultores especializados.

A pesar de que existe todo un conjunto de iniciativas promisorias, es claro que no se cuenta con un único estándar, con un modelo exclusivo de aplicación universal. Es probable que en cada caso la provisión exitosa de servicios de conocimiento se dé a través de actores privados; el rol del gobierno debería ser generar el conocimiento y coordinar las relaciones de trabajo con los proveedores privados, de forma dinámica.

¿Cómo se puede mejorar la coordinación a lo largo del sistema de mercado agrícola?

Una tensión inherente es cada vez más evidente en los sectores agrícolas. Por una parte, existe más producción en las cadenas de valor especializadas, en mercados nacionales e internacionales, con rigurosos sistemas de control de calidad y estándares de desempeño. Por otra parte, es frecuente que la agricultura aún se caracterice por la presencia de un sinnúmero de pequeños productores independientes de bajos ingresos. Un aspecto crítico es cómo este grupo de productores puede participar en el crecimiento basado en la cadena de valor⁸.

Para que esto suceda, se requiere desarrollar mecanismos de coordinación efectivos que permitan manejar la vinculación entre estos dos polos (pequeña escala y tradicional, versus gran escala y sofisticado), reducir los costos de transacción que surgen al tratar con productores de pequeña escala e incrementar su poder de negociación. La coordinación puede ser necesaria, por ejemplo, para la compra de insumos, venta de productos, acceso al conocimiento e información, cumplimiento de estándares y negociación sobre las reglas del mercado.

Actualmente, la efectividad de la coordinación -y los medios a través de los cuales se la fomenta- varía considerablemente. La caída de los sistemas controlados por el Estado ha dejado un vacío en muchos países. Por su parte, las asociaciones gremiales o de productores están ampliamente difundidas en la mayoría de países, con el mandato de gestionar los temas de coordinación. Sin embargo, su historial es heterogéneo y cuenta con diferentes niveles de capacidad y desempeño. Adicionalmente, cada vez existen más ejemplos de grandes empresas vinculadas a pequeños productores a través de diferentes mecanismos.

La perspectiva M4P: mejorar la coordinación a través de las asociaciones de productores y los vínculos comerciales

El M4P reconoce explícitamente que la coordinación es una función de apoyo clave, pero no ofrece ningún esquema acerca de cómo se la debería realizar. Es claro que aún existen sólidos argumentos para apoyar el desarrollo de las asociaciones de productores para los agricultores, tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, al hacerlo, las agencias de cooperación deben tomar en cuenta el historial disparado del “apoyo” para la consolidación de estas asociaciones. El éxito de algunas de estas entidades se ha dado usualmente en base a un liderazgo fuerte y competente. Por el contrario, cuando estas cualidades están ausentes, las asociaciones pueden verse limitadas por intereses personales y estancarse en la dependencia y la disfunción. Las “reglas” para vincularse con las asociaciones (ver Nota 5.6 de Buenas Prácticas en la *Guía Operacional*) se aplican en la agricultura y en cualquier otro ámbito.

La función de coordinación, a través de modelos de negocios más innovadores basados en cadenas de valor, es un avance más reciente y, probablemente, más promisorio. Esto puede incluir, por ejemplo, nuevos modelos comerciales de contratos agrícolas y para la compra de productos, que incluyen servicios de información y asesoría. Sin embargo, los actores corporativos enfrentan una continua presión de desarrollar modelos de negocios más inclusivos que, a la par, sean beneficiosos y otorguen valor agregado, tanto a ellos como a sus grupos de interés. Cómo lograr estas relaciones sin reducir las a “beneficencia corporativa”, continúa siendo un desafío. Por otro lado, la medida en la cual construir asociaciones de pequeños productores es un rol o un rol privado sigue siendo un área gris. Un enfoque esencial del M4P es vincularse a las empresas líderes para fomentar este tipo de innovación (ver Nota 5.7 de Buenas Prácticas en la *Guía Operacional*).

ARTÍCULO 5: M4P Y AGRICULTURA

¿Cómo se puede desarrollar la agricultura de una manera ambientalmente sostenible?

Los logros en la producción y productividad agrícola se han alcanzado, con frecuencia, a expensas del medioambiente. Una producción intensiva puede reducir la fertilidad del suelo, agotar las fuentes de agua e incrementar la concentración de nitratos y pesticidas en el suelo. En casos extremos, incluso las ganancias en la productividad, obtenidas a través de la intensificación, pueden estar en riesgo por la degradación ambiental. La expansión de la agricultura a nuevas áreas geográficas ha sido, frecuentemente, a expensas del hábitat.

Para los agricultores individuales, la falta de incentivos para el cambio es una dificultad sustancial. Ellos podrían estar motivados a enfrentar los problemas que afectan directamente su propio desempeño, pero algunas externalidades más amplias que los concierne, tales como la contaminación, la escasez de recursos, la biodiversidad, las emisiones de carbono y las enfermedades, no son de su preocupación inmediata. Este problema se ve exacerbado por la característica debilidad de la institucionalidad medioambiental para formular y hacer cumplir reglas o para apoyar acciones colectivas a través de las cuales se aborda las externalidades y se fuerza un cambio en el comportamiento.

La perspectiva M4P: construir incentivos e instituciones para apoyar el cambio

La pregunta crítica que se plantea el M4P es qué se requiere para inducir el cambio en el comportamiento de los actores del mercado. Esto implica considerar los incentivos y la capacidad para el cambio, así como también las reglas y las funciones de apoyo que influyen las transacciones de mercado. En una situación compleja, se sugieren varias áreas de cambio, a través del M4P:

- Utilizar el mecanismo de precios para incentivar el cambio: los agricultores no suelen cambiar sus prácticas hasta que los beneficiarios del cambio -consumidores y sociedad en general- les paguen o compensen por hacerlo. Los nuevos mecanismos tales como el Pago por Servicios Ambientales (PSA)⁹ -que ha sido utilizado principalmente por los usuarios de agua para pagar por la conservación de los bosques- y los pagos de carbono (ver Artículo 8) ofrecen, potencialmente, un proceso eficiente para influenciar la toma de decisiones de los agricultores.
- Reenfocar la I&D hacia mejores prácticas medioambientales: desarrollo de nuevas tecnologías y sistemas de gestión que puedan ofrecer a los agricultores la capacidad de cambiar.
- Desarrollo institucional: apoyar el incentivo individual y la capacidad para el cambio, desarrollar instituciones para aplicar las reglas a nivel local y organizaciones que emprendan las acciones colectivas necesarias para, por ejemplo, gestionar los recursos de manera más eficiente.

Conclusiones

Los argumentos anteriormente presentados muestran la relevancia del M4P para la agricultura. El M4P es valioso, en primer lugar, porque ofrece claridad para el análisis, un medio transparente a través del cual los gobiernos y las agencias de desarrollo pueden examinar el sistema de mercado, en general, y su propio rol para desarrollarlo. En segundo lugar, y dada esta claridad, M4P brinda una guía para la intervención.

El sistema de mercado agrícola es evidentemente grande, multifacético y complejo. No existen enfoques sencillos y que constituyen una panacea para desarrollarlo. El M4P no proporciona una única visión para los diversos debates técnicos y particulares de la agricultura, pero sí presenta un marco para enfrentar los múltiples aspectos estratégicos y operacionales en torno a incentivos, roles, estructuras y mecanismos. Adicionalmente, dado que actualmente los enfoques del M4P están siendo utilizados en diferentes ámbitos del desarrollo del mercado agrícola, su relevancia y aplicabilidad tienen una sólida base empírica.

Referencias

- ¹ Banco Mundial (2008); *Agricultura para el desarrollo; Informe Mundial de Desarrollo, 2008*; Banco Mundial, Washington.
- ² Rashid et al (2007); *Marketing para estatal de granos en Asia: resultados de seis estudios de caso*; Desarrollo Mundial Vol. 35, No. 11, noviembre 2007.
- ³ DFID (2007); *Una cosecha récord de maíz en Malawi*; www.dfid.gov.uk/casestudies
- ⁴ Anderson, J et al (2006); *El auge y caída de la capacitación y las visitas de extensión*; en Van den Ban and Samanta (eds), *Cambiando los roles de la extensión agrícola en las naciones asiáticas*; Editorial BR, India.
- ⁵ Gibson, A (2005); *Otorgando conocimiento a los agricultores de vegetales. Mejora de la información incluida en el sistema de distribución*; Casos The Katalyst, Estudio de Caso No. 1, Katalyst, Bangladesh.
- ⁶ ComMark (2007); *Revisión del impacto de la donación de ComMark Trust a la Asociación Nacional de Cultivadores de Lana*; ComMark, Sudáfrica.
- ⁷ Anderson, G & Hitchens, R (2007); *Expandiendo el acceso de los pobres a la información sobre negocios y dándoles voz a través de la radio FM en Uganda*; Serie de estudios de caso del enfoque lograr que los mercados funcionen para los pobres, COSUDE.
- ⁸ Dorward, A & Kydd, J (2005); *Lograr que los sistemas de mercado agrícolas funcionen para los pobres: promoviendo la coordinación y los intercambios efectivos, eficientes y accesibles*; DFID, Londres.
- ⁹ Pagiola, S & Platias, G (2008); *Pagos por servicios ambientales: de la teoría a la práctica*; Banco Mundial, Washington.

ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA

Introducción

Este artículo se enfoca en la aplicación del M4P para incrementar el acceso a mejores servicios de agua^a. En primer lugar, trata sobre la escala del problema y la amplia gama de implicaciones en la pobreza, resultantes de la falta de acceso a estos servicios. Discute aspectos esenciales como el aumento en el acceso físico, costo asumible y calidad de los servicios, en el marco de los principales desafíos para alcanzar las metas de acceso a agua de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Presenta el valor del M4P para la coordinación de una respuesta a cada uno de estos desafíos. El documento concluye con comentarios acerca de la aplicabilidad y limitaciones del M4P para incrementar el acceso a mejores servicios de agua.

Contexto - escala del problema y vínculos con la pobreza

En la década de los 90, el número de niños que murió a causa de diarrea (resultante de servicios de agua y saneamiento inadecuados) excedió el número de personas que murieron a causa de conflictos armados, a partir de la Segunda Guerra Mundial¹. Necesariamente, quienes más sufren son los segmentos más pobres y marginados de la sociedad. Además, las mujeres y niños pobres pasan mucho de su tiempo recogiendo agua, en lugar de trabajar o ir a la escuela. Por otra parte, en Pakistán, la mitad de las niñas abandonan sus estudios debido, únicamente, a que éstas no tienen letrinas.

En teoría, cada ser viviente tiene acceso a agua (si no lo tuviese, estaría muerto). No obstante, lo que importa son las condiciones de este acceso -cuánto, a qué precio (monetario y costo de oportunidad), con qué nivel de calidad, entre otros. La falta de acceso a mejores servicios de agua tiene un impacto en muchas dimensiones de la pobreza, según lo señalan los ODM. La falta de agua y saneamiento puede tener un efecto negativo para alcanzar las metas referentes a la educación, tal como en el ejemplo anterior. Dado que el agua limpia y el tratamiento de aguas residuales son críticos para controlar la propagación de enfermedades infecciosas y causadas por parásitos, la deficiencia en el acceso a mejores servicios de agua menoscaba directamente las pretensiones de lograr los ODM referentes a la salud.

A su vez, mejorar los niveles de salud y educación de la fuerza de trabajo es un factor crítico para incrementar la productividad, sobre la cual se forja la competitividad nacional, tan crucial para consolidar un crecimiento económico sostenible y de largo plazo. El argumento de que el crecimiento depende, en gran medida, del nivel de desarrollo del capital humano de un país, ha sido demostrado notoriamente en la bibliografía acerca del crecimiento empírico^{2,3}.

El nexo entre la pobreza vinculada a ingresos y aquella no relacionada a éstos es, sin lugar a dudas, una relación de doble vía, un círculo virtuoso⁴. El crecimiento enfocado en los pobres proporciona mayores recursos para ser invertidos en dimensiones de la pobreza no relacionadas al ingreso, lo que a su vez permite el fortalecimiento del capital humano, el incremento de la productividad y el fomento de una mayor competitividad, esenciales para un crecimiento económico sostenible y de largo alcance.

Las reevaluaciones econométricas de las tres mayores reducciones de la pobreza rural logradas durante los últimos 30 años (China, India e Indonesia) concuerdan en atribuir un fuerte rol a la inversión en infraestructura. La provisión de agua es una parte esencial de esta ecuación. En efecto, la infraestructura fomenta la productividad de los pobres de varias formas. Reduce el riesgo de las inversiones productivas privadas, impulsa una promoción comercial más eficiente y es crucial para la mitigación de desastres naturales. No obstante, incrementar el acceso a los servicios -particularmente de energía y agua- es de especial importancia para el desarrollo del capital humano de los pobres, lo que a su vez les permite participar y beneficiarse más directamente de los procesos de crecimiento.

^a Este documento se enfoca en agua para el consumo, más que en agua para riego o con fines comerciales.

ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA

Un mejor acceso al agua también tiene beneficios inmediatos en la reducción de la pobreza. Un extenso estudio realizado en Argentina⁵ encontró que la mortalidad infantil se redujo entre el 5 y el 7% en las áreas que incrementaron su acceso a los servicios de agua, en general. El efecto fue mayor en las áreas más pobres; se estima que la mortalidad infantil se redujo en un 24% en las municipalidades de menos recursos, gracias a la reducción en el número de muertes causadas por enfermedades infecciosas y por parásitos.

Cumplir con las metas de los ODM: acceso, costo asumible y capacidad de respuesta

ODM 7: "Garantizar la sostenibilidad del medioambiente". Plantea la meta de "reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carece de acceso sostenible a agua potable". Responder a este llamado de acción requiere de avances en tres elementos interrelacionados: acceso, costo asumible y capacidad de respuesta.

Acceso

Más de mil millones de personas aún carecen de acceso a agua limpia y segura. Esta cifra se ha mantenido relativamente constante durante décadas, a pesar de que prácticamente el 97% de la infraestructura para el suministro fijo de agua está en manos del sector público. Dada la escala del problema y de los recursos requeridos para enfrentarlo, normalmente ha resultado conveniente aprovechar las capacidades, experticia y financiamiento del sector privado. De la misma manera, es muy probable que las estructuras comunitarias organizadas sean parte de la solución, al igual que los usuarios de agua, por cuanto los pagos que realizan se reinvierten para brindar una mejor y más amplia provisión del servicio.

El debate sobre la participación privada en el suministro de agua es, por lo general, polarizado y acalorado. Con frecuencia, sus oponentes sostienen que el agua es un derecho básico y no un bien comercializable. Su preocupación se fundamenta en que los pobres perderán sus derechos si tienen que pagar por el agua. Estos debates no son nuevos, así como tampoco lo es el rol del sector privado en la provisión de este servicio. En Londres, las compañías privadas suministraron agua por más de 400 años, con pocas restricciones del gobierno para su entrada al mercado. En el siglo XIX, el 95% de los residentes de Londres recibía agua a través de tuberías de compañías privadas y la mayor parte tenía conexión directa al hogar. Sin embargo, en 1818, la Compañía privada de Agua londinense Grand Junction rechazó las acusaciones de especulación que se hacían en su contra y publicó notas que refutaban "los intentos de engañar al público y perjudicarlo", sosteniendo que los directores de la compañía, en realidad, mantenían sus operaciones "a costa de grandes pérdidas para ellos mismos"⁶.

Un detallado informe acerca de los proveedores independientes de agua y saneamiento de diez ciudades africanas⁷, confirmó que más de un 75% de los pobres urbanos obtiene agua directamente de un sinnúmero de pequeños proveedores privados e independientes. Los servicios de saneamiento son, en la mayoría de casos, provistos exclusivamente por dichos proveedores. En las áreas rurales, en donde la infraestructura de redes con frecuencia no es viable ni económica ni técnicamente, los pobres dependen casi por completo de los proveedores privados, para tener un mejor acceso al agua.

Si el acceso a mejores servicios de agua es un tema clave de política, entonces, el debate debe enfocarse en cómo lograr esto de la mejor manera. No existe una única solución estándar; el mejorar el acceso al agua requiere de alianzas que maximicen los recursos de los sectores público, privado y comunitario.

Costo asumible

En términos de costo asumible, los pobres pagan más por el servicio. Cuánto más, depende de un sinnúmero de factores. La Tabla 1 muestra los resultados de un reciente y extenso estudio realizado en África, que confirma que quienes no tienen acceso a las redes de provisión del servicio pagan más que aquellos que sí lo tienen; es decir que pagan más los pobres.

Con frecuencia, los pequeños proveedores de agua operan de manera informal y no son reconocidos por el Estado. Los riesgos de esta ilegitimidad tienden a reflejarse en sus patrones de inversión y de establecimiento de precios, donde se orientan a obtener rendimientos a corto plazo y a determinar tarifas en base a mayores costos marginales de producción en vez de a menores. Otorgar licencias y regular a dichos proveedores puede resultar en mejores términos para la oferta del servicio normalmente, la provisión que no es realizada a través de redes es la única opción viable. Entonces, incluso cuando no se pueda lograr las economías a gran escala de las redes de provisión del servicio, existe, a través de estos pequeños proveedores, la posibilidad de asegurar que los pobres tengan mejores opciones.

La discusión sobre subsidios es un tema muy importante en el debate sobre costo asumible. La tendencia de que los pobres paguen más, suele intensificarse cuando el servicio de suministro a través de redes, con el apoyo del subsidio, se ofrece a un menor costo que el precio de eficiencia económica. No sólo pagan más los pobres, sino que los subsidios favorecen a aquellos que ya cuentan con servicios de redes y esto implica que los pobres se enfrenten a una doble desventaja. Por ejemplo, en Panamá la pobreza es principalmente rural, pero la IDAAN (Empresa Nacional de Servicio Público de Agua) opera casi exclusivamente en las ciudades. Por tanto, sólo un 16% de sus clientes viven bajo la línea de la pobreza. No obstante, al menos dos tercios de sus clientes reciben subsidios⁸.

Tabla 1
Los pobres pagan más: redes de provisión de agua versus provisión de agua sin redes

Método de provisión	Precio en USD por m ³	Diferencia
Puerta a puerta	2 – 6	
Grifos de acceso comunal	0,6 - 1,5	Cuatro veces menos
Grifos en el hogar	0,3 - 1,0	Seis veces menos

Fuente: Collignon, B & Vezina, M (2000)

ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA

Si actualmente los pobres pagan seis veces más (Tabla 1), el duplicar la tarifa de las redes de provisión significaría que ellos aún están pagando tres veces más que los demás. Sin embargo, las ganancias adicionales que se obtengan del incremento de dicha tarifa, podrían invertirse para expandir el acceso y la conectividad. Desde una perspectiva de reducción de la pobreza y distribución del bienestar, el acceso tiene mayor importancia que el precio. Según se confirma en un extenso estudio sobre el impacto de la privatización en la distribución en América Latina⁹, “aunque los precios aumentaron, sus efectos estuvieron dominados por incrementos en el acceso, que ocurrieron en la base o mitad más baja de la distribución”.

Capacidad de respuesta del servicio

Las investigaciones sobre el crecimiento, realizadas en la década de los 90s, resaltaban la importancia de la calidad de los servicios de las instituciones económicas de los países para responder a las necesidades emergentes y desarrollar nuevas oportunidades. Por ejemplo, la baja calidad de los servicios de infraestructura en áreas que ya han sido conectadas a la red es un problema al menos tan serio como la limitada extensión de las redes. En el 2004, se estimó que un tercio de la infraestructura rural en el Sur de Asia era disfuncional¹⁰.

La interrogante principal que surge para los sectores de infraestructura de agua y otros, es cómo desarrollar jerarquías organizacionales que concentren de manera efectiva a todas las entidades en la provisión de un servicio eficiente, innovador y altamente productivo (ya sea que se trate de un servicio de provisión en red o de pequeños operadores informales). Los incentivos para un servicio al consumidor más eficiente y para una continua innovación, pueden ser garantizados, con mayor facilidad, en varios elementos de la provisión y de la operación de la infraestructura, recurriendo a la competencia entre proveedores independientes, bajo la regulación del gobierno.

Nuevas alternativas institucionales a la infraestructura monopólica tradicional del sector público, incluyen el suministro privado (con un amplio espectro que abarca desde filiales de compañías multinacionales hasta vendedores de agua en las calles), la provisión pública operada de manera comercial, así como alianzas de usuarios. Todas estas alternativas deberían incluir un elemento de competencia. En estas circunstancias, el rol del gobierno es concentrarse en la entrega efectiva de aquellos servicios que puede proveer por sí mismo y, para los otros servicios, garantizar regulaciones enfocadas en los pobres, aplicables a los servicios privados, comerciales y comunitarios.

En algunos casos, estos enfoques podrían implicar ingentes sumas de inversión extranjera, pero en casi todos, es probable que se incremente en algún grado el involucramiento del sector privado (nacional y extranjero) en la gestión directa del mantenimiento y de las operaciones, a través de incentivos de desempeño efectivos.

Los pequeños proveedores locales (compañías privadas u organizaciones comunitarias), a quienes generalmente no se les ha tomado en cuenta para las concesiones de agua (a pesar del sustancial rol que normalmente han venido ejerciendo) pueden ser particularmente importantes, debido al tiempo que tomaría extender las redes de suministro centrales. Habitados al trabajo en un entorno competitivo, los más experimentados de estos proveedores son, con frecuencia, más emprendedores que las empresas de servicio público de agua, en el diseño de su trabajo, servicios y procedimientos de recolección, para ajustarse a las necesidades específicas de sus clientes.

La perspectiva M4P: cómo responder al desafío de incrementar el acceso a mejores servicios de agua

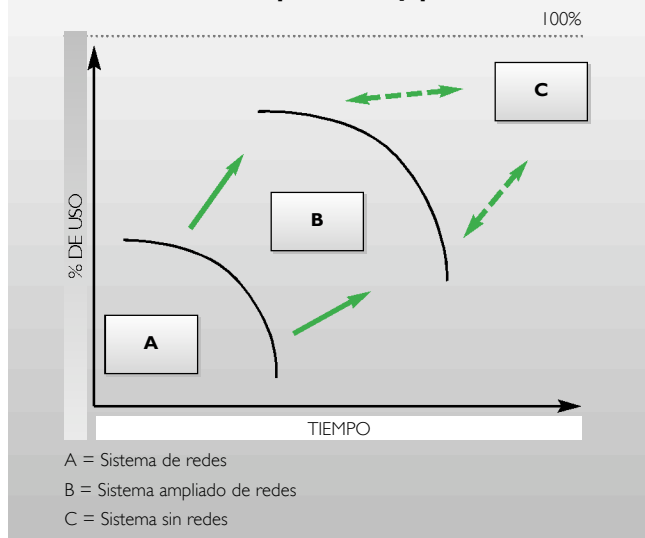
El acceso, la costo asumible y la capacidad de respuesta son factores críticos para la provisión de mejores servicios de agua. Para cada uno de estos elementos, el M4P, como enfoque que intenta comprender para luego actuar y cambiar los mercados, ofrece tanto una mayor claridad en el análisis, como una guía para la intervención. Es decir, aborda lo que hacen las agencias y cómo lo hacen. El valor agregado del M4P emerge, entre otros aspectos, al:

- Desarrollar una visión transparente del sistema de mercado y de las funciones (transacciones principales, reglas y funciones de apoyo) y actores dentro de éste.
- Construir las intervenciones sobre la base de una comprensión pormenorizada de los mercados y de los pobres al interior de ellos.
- Identificar las limitaciones sistémicas subyacentes (y, por lo tanto, distinguir a los síntomas de las causas).
- Garantizar que la sostenibilidad esté en el centro del proceso de intervención.

ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA

Un concepto central del M4P es la frontera de acceso al mercado (Gráfico 1). Varios desafíos y perspectivas principales del M4P surgen de éste.

Gráfico 1
Frontera de acceso para la distribución de agua a través de redes de provisión y provisión sin redes



Ampliar la frontera de acceso – una respuesta sistémica

Según se muestra en el Gráfico 1, normalmente existe el potencial de ampliar la frontera de acceso a los servicios de agua provistos por red, para los consumidores que actualmente no cuentan con el servicio o cuentan con un servicio marginal. Con demasiada frecuencia este desafío se relega a una solución técnica de liberalización y regulación, -determinando estándares de cobertura del servicio a ser cumplidos por la empresa proveedora. Sin embargo, según se demuestra claramente en varios estudios, el desafío de extender el acceso puede ser un tanto difícil y complejo. Lograr que proveedores adecuadamente capacitados e incentivados operen bajo un marco regulatorio progresivo, que es controlado por un sistema regulatorio profesional, es necesario pero no suficiente. Extender el acceso requiere de una amplia gama de "soluciones":

- **Tecnologías:** ampliar el acceso suele requerir nuevas soluciones técnicas y de bajo costo. Por ejemplo, tecnología condominial.
- **Facturación y recaudación:** extender el acceso implica llevar el agua a nuevas comunidades en las que las empresas no tienen relaciones, ni información de crédito sobre sus habitantes ni una comprensión de sus dinámicas. Esta falta de información puede conducir a una reducida capacidad de respuesta para proporcionar servicios. Es importante encontrar formas innovadoras para "entrar" en las comunidades, si se pretende que los servicios estén bien direccionados y sean eficientes.
- **Involucramiento de la comunidad:** incluso con tecnologías económicas, los costos de conexión pueden continuar siendo prohibitivamente altos. Dependiendo de la tecnología que se utilice, puede existir la posibilidad de reducir los costos de conexión para las comunidades que estén dispuestas a invertir su trabajo, a cambio de un descuento.

- **Servicios financieros y suministros de construcción:** para que puedan acceder a agua corriente, muchas viviendas requieren de inversión y mejoras (nuevas cocinas, baños y otras instalaciones). El acceso a servicios financieros es importante para pagar estas inversiones. En este ámbito puede existir un rol para las micro-finanzas o, quizás, la posibilidad de lograr acuerdos con proveedores de suministros de construcción, que ofrezcan nuevas opciones a los consumidores de bajos ingresos que vayan a ser conectados al sistema próximamente.
- **Educación:** el incremento en el acceso al agua debe estar complementado por iniciativas orientadas a cambiar las percepciones y hábitos de los consumidores, en relación al uso de más agua, de forma que ésta sea usada de forma apropiada.

La situación es un tanto compleja. El M4P ofrece un marco que contiene una amplia gama de herramientas para el análisis del mercado, que pueden ser utilizadas efectivamente para una mayor comprensión de la situación. Contar con información más integral ayuda a una implementación más efectiva.

La importancia de los sistemas de mercado interconectados

Las redes se benefician de las economías de escala y, por lo tanto, pueden proporcionar mayor valor que los mecanismos de suministro de agua que no operan a través de redes. Sin embargo, no siempre es viable expandir las redes de acceso debido a razones técnicas, económicas o de servicios. Este puede ser el caso, particularmente, en las áreas rurales y en grandes asentamientos ubicados en suburbios informales y periféricos, en donde se localiza gran parte de la pobreza mundial. En estas circunstancias, el acceso a mejores servicios de agua se realiza a través de proveedores no vinculados a las redes.

Estudios en Dar es Salaam, Kampala, Mombasa y Nairobi (1998-99)¹¹ identificaron factores de éxito de los proveedores de agua privados e informales. Ellos pueden:

- Responder a la dinámica de la demanda del mercado, a diferencia de las empresas públicas monopólicas.
- Acceder a áreas de asentamientos periurbanos o informales, no cubiertas por los operadores públicos.
- Estar orientados al comercio.
- Responder a las necesidades de mercado de áreas densamente pobladas, al proporcionar diversas opciones de servicio.
- Operar otros negocios paralelos.

Estos mercados de agua no vinculados a redes normalmente son competitivos y dinámicos, pero de igual manera son informales, desregulados e ineficientes. Como marco que vincula a múltiples actores y a múltiples funciones, el M4P también puede constituir una herramienta útil para gestionar el cambio en dichos mercados.

Es crítico crear un entorno promotor orientado a reconocer, formalizar y regular a los actores de estos mercados. Los beneficios de una vinculación más fructífera de los gobiernos con este segmento del mercado pueden resultar en múltiples servicios de calidad y en acceso a beneficios, a través de:

- Fortalecimiento de la confianza de los proveedores para invertir y expandir sus operaciones.

ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA

- Concentración del esfuerzo y los recursos de los gobiernos en apoyo a ciertos roles de los actores (en lugar de invertirlos en el suministro directo del servicio).
- Enfoque de los proveedores de las redes en mejorar sus actuales servicios.

Algunas empresas de agua han tratado de regular los precios que cobran los vendedores o han cuestionado sus derechos de operación, lo cual afecta la viabilidad de estas pequeñas operadoras. Considerando el compromiso conjunto de mejorar el acceso, es necesario que emerjan nuevas alianzas que coloquen a los pobres en el centro del proceso y creen nuevas relaciones que fortalezcan la coordinación de los actores, dentro y entre los diferentes segmentos del mercado.

Por ejemplo, la Unidad de Consultoría de Agua de Mali ofrece a las asociaciones de usuarios miembros un paquete de servicios financieros, de gestión y de capacitación a cambio del pago realizado, por cada metro cúbico de agua distribuido por la asociación. Este acuerdo ha sido bastante exitoso y ha dado como resultado la reducción, en más de la mitad, de los costos de operación unitarios, en un período de cinco años (1994-1999) -de aproximadamente USD\$ 0,70 a USD\$ 0,30, por metro cúbico. Como resultado de esta articulación entre actores de diferentes segmentos del mercado de agua, los consumidores pobres ahora pagan precios más bajos, por agua de mejor calidad y cuya disponibilidad es mayor.

Los incentivos y las capacidades son críticos

Los respectivos ODM establecen claramente el objetivo de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable. Lograrlo requerirá de una respuesta conjunta de múltiples actores, que refuerce las respectivas capacidades, competencias y recursos, tanto de los sectores público, como privado y de la sociedad civil. Será necesario conformar nuevas alianzas que se estructuren de acuerdo a las respectivas destrezas y capacidades de cada grupo de actores y que se enfoquen en el logro de resultados, y no en ideologías particulares.

La liberalización progresiva del mercado no debe ser confundida con el otorgamiento, de manera no transparente, de concesiones exclusivas a largo plazo a un pequeño número de empresas de agua internacionales y poderosas, supervisadas por débiles marcos nacionales regulatorios. Toda agenda de liberalización debe guiarse por:

- Alianzas equilibradas en las que los roles y responsabilidades estén claramente definidos y las relaciones de poder entre los actores sean balanceadas.
- Apalancar la experiencia y competencias de los operadores nacionales e internacionales.
- Articular a los segmentos del sistema de mercado, incluyendo a los mercados que operan en red y a los que no lo están.
- Tomar en cuenta los trascendentales objetivos de incremento del acceso, costo asumible y capacidad de respuesta.

La economía política del agua -derechos versus realidades- es tal, que los gobiernos y aliados del desarrollo que emprenden las reformas requieren considerar e involucrarse activamente en la construcción de espacios para el cambio. Una perspectiva M4P

busca identificar los "motores del cambio"^b esenciales y su respectivo análisis, en miras a comprenderlos y preparar el camino para la reforma.

Colocar a los pobres en el centro del proceso de desarrollo

El M4P fomenta un enfoque de desarrollo centrado en las personas. Involucrar y comprometer directamente a los pobres debería ser una característica fundamental de la toma de decisión, en cuanto a inversión pública se refiere, pero frecuentemente no se hace. Esto puede implicar que las decisiones se tomen de manera ligera y en base a información altamente agregada y de baja calidad. Existen muchos ejemplos en los que las poblaciones, dentro de las comunidades, se han auto-organizado para participar en la gobernabilidad de un proveedor de infraestructura (con más frecuencia en el sector del agua). También han existido instancias (aunque pocas, en número) en las que las poblaciones han contribuido con capital al financiamiento de las inversiones necesarias para el desarrollo del sistema.

Por ejemplo, en Cambodia, los usuarios del servicio de electricidad han contribuido regularmente y con anticipación a los costos incurridos para la expansión del sistema (líneas y transformadores). Adicionalmente, al menos el 60% de los hogares rurales estuvo de acuerdo en pagar el alambrado y los costos de construcción. En algunos casos, las comunidades estaban tan entusiasmadas con la posibilidad de contar con electricidad que recolectaron fondos, al interior de la comunidad, para financiar el 100% del equipo de suministro.

El M4P ofrece una sólida base para comprender la situación de los pobres y cómo participan y les afectan los mercados. Al involucrar a los pobres en el análisis y el diseño de la intervención, las soluciones del M4P normalmente están mejor orientadas. De igual manera, es más probable que respondan mejor a las necesidades y realidades. Finalmente, tienden a ser más sostenibles.

Subsidios: un enfoque para la innovación y la focalización

En los mercados de bienes prioritarios como el agua, en los que existe una mayor prevalencia de múltiples externalidades, se requieren más funciones públicas relativas a la regulación, la protección social y la salud. En vista de esto, pueden existir casos que requieran de subsidios específicos para el consumo de agua. Sin embargo, son bien conocidos los diversos desafíos operacionales de trabajar con subsidios. Lo que la investigación deja claro (por supuesto, considerando los patrones iniciales de acceso) es que los objetivos de reducción de la pobreza y de bienestar se logran, de mejor manera, cuando el subsidio se utiliza como apoyo para expandir el acceso, más que para reducir los precios para aquellos que ya cuentan con el servicio.

En base a un objetivo claro y conjunto de acceso sostenido, con una comprensión pomenorizada de los mercados y una perspectiva centrada en las personas, el M4P fomenta enfoques innovadores para la intervención, incluyendo el rol de los subsidios. Igualmente, con la mira puesta en la sostenibilidad, el M4P se preocupa de garantizar que los gobiernos presupuesten apropiadamente los recurrentes recursos que los subsidios requerirán.

^b Conductores del cambio, un enfoque utilizado por el DFID, para comprender la política económica del cambio y la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo.

ARTÍCULO 6: M4P Y AGUA

Evidentemente no siempre se requiere planificar soluciones innovadoras. Al asumir una perspectiva más sistémica y estimular una competencia genuina en los mercados de bienes prioritarios, las soluciones innovadoras pueden surgir de esta competencia. Chile muestra un ejemplo exitoso de un enfoque altamente innovador para la promoción de nuevas conexiones de electricidad que, en un período de cinco años, lograron incrementar la cobertura rural de electricidad del 57% en 1994, al 75% en 1999, beneficiando a 113,000 hogares¹². Las concesiones fueron otorgadas a las compañías que ofrecían un mayor descuento sobre el máximo subsidio permitido, calculado por el gobierno en base a la diferencia entre el rendimiento social estimado y los rendimientos privados, en cada proyecto. La expansión del servicio fue, por tanto, cofinanciada por el gobierno (\$112 millones de su presupuesto general), el sector privado (\$60 millones) y el consumidor rural¹³.

Conclusiones

Los mercados de bienes prioritarios, tales como el agua, son complejos y particulares. Las discusiones y las perspectivas son tan pormenorizadas como divergentes. En este contexto, este documento intenta abordar varios temas y asuntos clave, y demostrar la resonancia y relevancia del M4P en cada uno de éstos.

El M4P no proporciona una visión única para los varios y detallados debates técnicos dentro del sector del agua. No obstante, sí se enfoca en el objetivo de acceso y en la relevancia de los mercados para esta meta. Como enfoque sistémico, de múltiples actores y múltiples funciones, el M4P brinda un marco conceptual estratégico muy relevante para las agencias interesadas en intervenir y lograr avances en el desafío global de incrementar el acceso a mejores servicios de agua para más de mil millones de personas que actualmente no cuentan con el servicio.

Referencias

- ¹ PNUD (2003); *Informe de Desarrollo Humano*; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- ² Barro, R (1991); *Crecimiento económico en una selección de países*; Publicación trimestral de la Revista de Economía 106: 407-441.
- ³ Mankiw, NG, Roemer, J, Weil, P (1992); *Contribución al empirismo del crecimiento económico*; Publicación trimestral de la Revista de Economía 107: 407-437.
- ⁴ Sharpe, A, St. Hilaire, F, Banting, K (2002); *Revisión del desempeño económico y del progreso social: hacia una comprensión social de la productividad*; Ottawa y Montreal, Instituto de Investigación de Políticas Públicas, Centro para el Estudio de los Estándares de Vida, distribuido por la Editorial de la Universidad McGill-Queens.
- ⁵ Galian, S, Gertler, P, Schargrodsky, E (2002); *Agua para la vida: impacto de la privatización de los servicios de agua sobre la mortalidad infantil*; Centro para la Investigación de Desarrollo Económico y Reforma de las Políticas, Documento de Trabajo No. 154.
- ⁶ Taylor, V & Trentmann, F (2006); *De usuarios a consumidores: políticas de agua del siglo diecinueve en Londres*, pp.53-73 en Trentmann, F (ed.), *Determinación del consumidor: conocimiento, poder e identidad en el mundo moderno*, Berg, Oxford y Nueva York.
- ⁷ Collignon, B & Vezina, M (2000); *Proveedores independientes de agua y saneamiento en las ciudades africanas: informe completo del estudio de diez países*; Programa de Agua y Saneamiento, Banco Mundial.
- ⁸ Foster, V, Gómez-Lobo, A, Halpern, J (2000); *Diseño de subsidios directos para la provisión de servicios de agua y saneamiento: lecciones de Panamá*; Banco Mundial, Washington.
- ⁹ McKenzie, D & Mookherjee, D (2002); *Impacto distributivo de la privatización en América Latina: una visión general de la evidencia de cuatro países*; BID, Washington.
- ¹⁰ Banco Mundial (2004); *Lograr que los servicios funcionen para la gente pobre— Informe de Desarrollo Mundial 2004*; Editorial de la Universidad de Oxford.
- ¹¹ Collignon, B & Plummer, J (2005); *Apoyo al mercado que sirve a los pobres del área urbana: respuestas emergentes para mejorar el rol de los proveedores locales del sector privado*; Documento de referencia del Programa de Agua y Saneamiento para el Taller sobre Iniciativas de Participación del Sector Privado Doméstico, Nairobi.
- ¹² Estache, A, Gomez-Lobo, A, Leipziger, D (2000); *Privatización de los bienes y las necesidades de los pobres en Latinoamérica: ¿Hemos aprendido lo suficiente para hacerlo bien?*; Documento de Investigación de Política No. 2407, Banco Mundial, Washington.
- ¹³ Tomkins, R (2001); *Expansión del servicio eléctrico en el área rural: encuesta sobre esquemas innovadores*; Capítulo 5 en Brook, Penelope J and Smith, Suzanne M (2001); *Contratación de servicios públicos: ayuda basada en resultados y sus aplicaciones*, Banco Mundial/CFI, Washington.

ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA

Introducción

Este artículo enfoca en la aplicación del M4P para comprender e intervenir en la economía política: aquellos procesos, incentivos y estructuras relativos a la toma de decisiones del gobierno y a las reformas. Esto lo realiza a través de los mercados políticos, definidos como la relación transaccional entre, por una parte, los pobres, que están en capacidad de demandar y, por otra, los gobiernos, dispuestos y capaces de ofertar. Como se muestra en el documento, la calidad y eficacia de esta relación transaccional determina los resultados del desarrollo.

En primer lugar, esta sección explora la importancia y relevancia de los mercados políticos para los pobres y la naturaleza general de las imperfecciones en estos mercados, las mismas que menoscaban la calidad de la transacción y contribuyen a la incidencia de la pobreza. Posteriormente, considera cómo una perspectiva M4P puede fomentar mejores prácticas a través de la adopción de un enfoque más sistémico para la reforma.

Importancia y relevancia para los pobres

Existe un creciente reconocimiento de que el nivel de efectividad del Estado determina que se dé, o no, un desarrollo exitoso. Los Estados efectivos son aquellos que son capaces de contribuir al crecimiento de las empresas y asegurar la provisión de servicios relevantes para sus ciudadanos. Los Estados eficientes también son aquellos que son responsables, que rinden cuentas y que responden a las necesidades de todos sus ciudadanos.

Un ejemplo de India ilustra lo expresado anteriormente.

Los Estados indios de Kerala y Uttar Pradesh forman parte de una nación federal¹. Están, por tanto, sujetos a la misma constitución, leyes y sistema de financiamiento intergubernamental, así como a iguales ciclos electorales. Sin embargo, los resultados del desarrollo en Kerala y en Uttar Pradesh son diferentes. La esperanza de vida de las mujeres que nacen en Kerala es 20 años mayor que aquellas que nacen en Uttar Pradesh. La tasa de mortalidad infantil de este Estado es casi seis veces más alta que la de Kerala. Al 2001, una de cada tres niñas de Uttar Pradesh nunca asistió a la escuela, en comparación al acceso universal a la educación de Kerala.

En términos de servicios de salud y educación, las instalaciones públicas en Kerala suelen contar con la presencia regular de profesores o doctores bien equipados y éstos son adecuadamente mantenidos. Este no es el caso de Uttar Pradesh. Si un centro de salud público de atención primaria no atiende por un par de días en Kerala, la gente protestará en la oficina distrital más cercana. En Uttar Pradesh, una escuela rural puede no funcionar por años, tener maestros irresponsables o ausentes, sin que por ello se dé una protesta cívica.

Los Estados efectivos son aquellos en los que sus ciudadanos tienen el conocimiento y el poder para plantear demandas (expresión) y en los que quienes se encuentran en posiciones de poder tienen la capacidad y voluntad de responder (rendir cuenta). La importancia de mejorar la expresión ciudadana y el compromiso ha sido reconocida por las agencias de cooperación, de manera creciente, en los últimos años. La expresión se refiere a la capacidad de plantear los puntos de vista e intereses y de ejercer dicha capacidad. El compromiso existe cuando aquellos que establecen e implementan las reglas de la sociedad -políticos y funcionarios públicos- responden adecuadamente a las necesidades de las personas que conviven con esas reglas.

Un marco de referencia para la voz y el compromiso se muestra en el Gráfico 1. La relación entre éstos es de naturaleza claramente “transaccional”.

Gráfico 1
Un esquema transaccional de expresión y rendición de cuentas



ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA

La "calidad" de la transacción se puede definir como el "balance" entre la voz (los pobres son capaces y están habilitados para demandar) y la rendición de cuentas (los gobiernos están dispuestos y son capaces de proveer). Cuando este balance existe, como en el ejemplo de Kerala, la calidad de la transacción es alta y los resultados de desarrollo son positivos. En el caso de Uttar Pradesh, la situación no es equilibrada, lo que resulta en una menor calidad de la transacción, que a su vez se manifiesta en resultados de desarrollo más negativos.

Esta situación es la del mercado político. El núcleo de este mercado está constituido por los ciudadanos y los gobiernos que se involucran en una relación transaccional, en la que las acciones de una parte influyen las de la otra (y viceversa). Cuando las relaciones de poder están balanceadas, el mercado es perfecto y la calidad de la transacción es alta. Sin embargo, cuando el mercado sufre de imperfecciones, la calidad de la transacción se ve afectada, así como los resultados.

Keefe y Khemani² sostienen que las diferencias observadas en Kerala y en Uttar Pradesh pueden ser explicadas en términos de las imperfecciones en los mercados políticos. Específicamente, se identificó tres imperfecciones del mercado que son importantes en el contexto de los incentivos del gobierno para servir a los pobres: falta de información entre los votantes acerca del desempeño de los políticos, fragmentación social entre los votantes (que se manifiesta en votaciones basadas en la identidad) y falta de credibilidad en las promesas que los políticos hacen a los ciudadanos.

En términos más generales, los mercados políticos pueden definirse en relación a cuatro características esenciales: incentivos, reglas, información y coordinación.

Incentivos

Los incentivos están en el centro de las relaciones transaccionales. El incentivo de los políticos es ser vistos como quienes proveen a sus votantes. Con frecuencia, esto los lleva a enfocarse en la consecución de resultados de corto plazo, más que en efectos de desarrollo a más largo plazo. Si los políticos no pueden llevarse el crédito de sus esfuerzos de mejora, por ejemplo, del aumento de la calidad de los profesores, entonces no contarán con incentivos para trabajar por esta meta y los votantes continuarán esperando profesores de baja calidad.

Con frecuencia, los Estados cuyo desempeño está por debajo de lo normal, tienen una política de tipo paternalista y socialmente fragmentada, como se ha descrito anteriormente. Cuando los políticos perciben que ciertos grupos de votantes no serán persuadidos para votar por ellos independientemente de las reformas que emprendan, entonces este incentivo los conducirá a servir a aquellos que sí lo harán y que continuarán votando por ellos. Las consecuencias negativas de dicha dinámica de fragmentación étnica y política clientelar son evidentes:

- "... la diversidad étnica se correlaciona negativamente con la provisión de bienes públicos, tales como el porcentaje de caminos que están pavimentados, la eficiencia de la red eléctrica y el nivel de escolarización de la población³".

- "En las ciudades de los Estados Unidos, la proporción del gasto estatal en bienes públicos productivos -educación, vialidad, alcantarillado y recolección de basura- está inversamente relacionada con la fragmentación étnica de cada ciudad⁴".
- "... Los niveles más altos de diversidad étnica local en Kenia se asocian con contribuciones significativamente menores para el financiamiento de la escuela primaria, así como con una peor infraestructura escolar⁵".

Reglas

El conjunto de reglas (que pueden estar codificadas formalmente o comprenderse de manera informal) dan forma a los roles, comportamientos y expectativas de los actores sociales, políticos y económicos. La orientación de las reformas de gobierno depende de cómo las reglas formales e informales existentes moldeen los incentivos para tomar riesgos en torno a la reforma, en contraposición con los incentivos que se crean para oponerse a ésta y aferrarse a los sistemas de padrinazgo existentes.

Un cambio institucional puede tener un efecto dominó en los mercados políticos. Por ejemplo, reformas legales obligatorias podrían no sólo cambiar la naturaleza y estructura de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, sino también tener un impacto en los valores (reglas informales) que afectan las percepciones y el comportamiento de la gente. Los cambios legales en relación al trabajo infantil y a las condiciones de los trabajadores, se vuelven más efectivos cuando penetran los valores comerciales y de la sociedad; por el contrario, es probable que los cambios legales que son muy distantes de la realidad y los valores de las personas, se conviertan en una imposición que no es bienvenida y que, con frecuencia, se evade.

Información

La información es el medio por el cual las reglas formales e informales que tienen un efecto sobre las personas y organizaciones se traducen en incentivos. La información ayuda a definir los incentivos y también a validarlos. Las reglas sólo funcionan si las personas las comprenden y pueden recurrir a ellas de manera efectiva.

El rol empoderador de la información para determinar los incentivos en los mercados políticos puede ser observado en varios contextos:

- "... En los Estados Unidos, entre 1933 y 1935, la ayuda federal para los hogares de bajos ingresos fue mayor en condados en los que más hogares poseían radios y, por tanto, tenían mayores probabilidades de informarse sobre las políticas y programas del gobierno⁶".
- "Cuando la circulación de periódicos es mayor, particularmente en idiomas locales, los gobiernos estatales de India tienen más capacidad de respuesta ante una disminución en la producción de alimentos y daños en los cultivos por inundaciones, a través de la distribución pública de alimentos y asistencia financiera para aliviar las calamidades⁷".

Coordinación

Como se menciona anteriormente, la información es esencial para determinar la manera en que los incentivos se moldean y cómo se responde a ellos. También es crítica la forma en que se recoge y presenta la información. En fin de cuentas, sólo a través

ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA

de un proceso electoral, la información expresada por los individuos puede hacer llegar un mensaje claro a los gobiernos.

Sin embargo, para que los gobiernos atiendan y comprendan la información, ésta debe ser recolectada, organizada y canalizada hacia el gobierno, de manera efectiva.

Los gobiernos simplemente no pueden atender a todas las personas, todo el tiempo. Por lo tanto, las funciones y los mecanismos de coordinación se convierten en elementos vitales de los mercados políticos. Los mercados efectivos son aquellos que tienen peso institucional. Consecuentemente, las agencias de desarrollo reconocen cada vez más la importancia de involucrarse en una amplia gama de mecanismos y canales para fomentar la relación "Ciudadanía - Estado". Esto incluye a los medios, al sector privado, a los sindicatos, a los partidos políticos, a los observatorios ciudadanos y parlamentarios. Sin embargo, los actores involucrados en sus programas normalmente tienden a ser las contrapartes "convencionales", tales como las ONGs internacionales o nacionales o el gobierno (a nivel nacional y local). Por ejemplo, un análisis de las organizaciones receptoras de subvenciones del programa BEST-AC en Tanzania^a mostró claramente que las organizaciones que recibían financiamiento, o que era muy probable que cumplieren con los requisitos para financiamiento, eran aquellas que ya habían recibido apoyo de los donantes.

Es crítico contar con Estados efectivos para lograr mejores resultados en el desarrollo. Se puede definir a los Estados efectivos en base a la calidad de la relación transaccional entre éstos y sus ciudadanos. Las transacciones se definen por los incentivos, de los ciudadanos que demandan buenas acciones por parte del gobierno y de los gobiernos que responden apropiadamente a esta demanda. Los incentivos son definidos por las instituciones y concretados a través del fortalecimiento de las funciones de apoyo, tales como la provisión de información y la coordinación. Todos estos elementos son fundamentales para la conceptualización de un mercado político.

Al igual que en otros sistemas de mercado de bienes, productos y servicios más convencionales, el M4P tiene el potencial de fortalecer los mercados políticos para hacerlos más efectivos e inclusivos.

Respuesta del M4P a los mercados políticos

Los aspectos anteriores determinan el contexto para evaluar el valor que el M4P puede brindar a los mercados políticos.

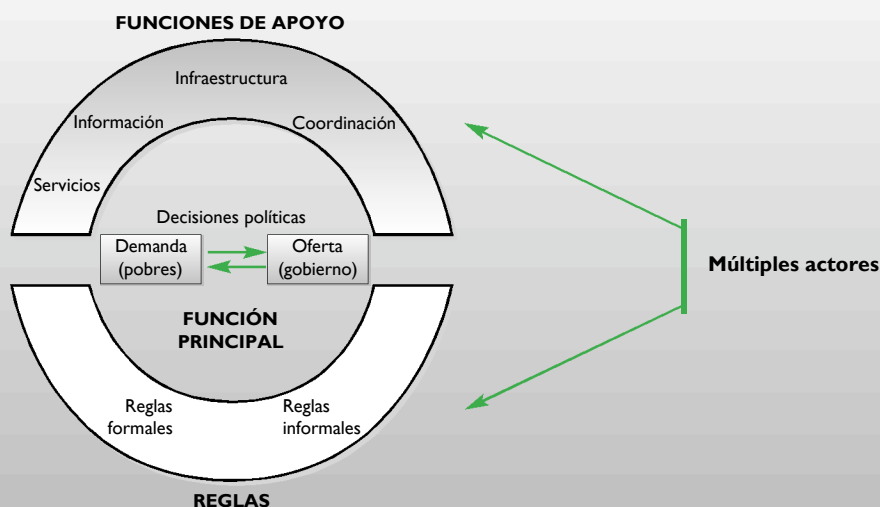
Un marco de sistemas

El marco estratégico y organizativo del M4P puede ser aplicado a la situación de los mercados políticos (Gráfico 2).

El marco que se presenta reconoce que:

- Los mercados son transaccionales por naturaleza.
- Las instituciones, así como las reglas informales y formales del juego moldean los incentivos transaccionales.
- Las instituciones se vuelven útiles para los principales actores del mercado, a través de la riqueza de la información, de la coordinación y de otras funciones de apoyo que conectan a los actores principales del mercado.
- En el mercado político, existen múltiples actores que desempeñan diferentes roles para determinar las reglas y asumir las funciones de apoyo.

Gráfico 2
Un sistema de mercado político



a El Programa de Fortalecimiento del Entorno de Negocios de Tanzania (BEST, por sus siglas en inglés) busca fomentar un ambiente más propicio para los negocios en Tanzania. Es un programa financiado por varios donantes, que se implementa en colaboración con el Gobierno de Tanzania. El programa inició sus actividades en diciembre del 2003.

ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA

El M4P ofrece un marco estratégico y relevante para organizar los factores del mercado político y brindar claridad a las intervenciones. Las principales fuerzas conductoras de los programas de reforma pueden representarse, de manera general, en el siguiente marco:

- Mercado principal: una fuerza motora esencial de la reforma del mercado político consiste en cambiar la estructura del mercado principal. Los esfuerzos de descentralización se han enfocado en implementar estructuras que sitúan a la fuente de la solución más cerca de las causas del problema. Los esfuerzos de privatización y liberalización son intentos adicionales de cambiar las estructuras principales del mercado.
- Reglas: fomentar la competencia política a través de procesos democráticos con múltiples actores, ha sido una de las grandes fuerzas motoras para generar cambios en las reglas. De igual manera, las reglas que buscan modificar o moderar los comportamientos especulativos en los mercados políticos, continúan evolucionando.
- Funciones de apoyo: muchos de los esfuerzos de reforma se han enfocado en fortalecer y mejorar una creciente variedad de mecanismos de diálogo e incidencia política para dar soporte a los conductores del cambio identificados⁵.

Comprender los mercados y el rigor analítico

La gente pobre y los gobiernos se encuentran en el centro del sistema de mercado. La demanda está representada por el concepto de expresión (de los ciudadanos) y la oferta por el concepto de rendición de cuentas (de los gobiernos). El M4P añade un valor significativo a la comprensión de los mercados y, particularmente, de las causas subyacentes (imperfecciones del mercado) de la desconexión entre las señales de la oferta y la demanda.

No es suficiente enfocarse únicamente en uno de los dos lados de la transacción, ya sea en la expresión o en la rendición de cuentas. Desafortunadamente, como se confirma en el Recuadro 1, muchas iniciativas de las agencias de cooperación lo hacen, es decir, se orientan ya sea a la voz (por ejemplo, a través del financiamiento para la creación de espacios de participación ciudadana) o en la responsabilidad y compromiso (tal como iniciativas para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado).

Recuadro 1

Enfoque de los donantes, ya sea en la expresión o en la rendición de cuentas

Un análisis⁶ de una muestra de 90 intervenciones financiadas por los donantes de los siete Comités de Ayuda al Desarrollo (CAD) en diez países, durante los últimos 5 a 10 años, proporciona alguna información acerca de cómo "la expresión y la rendición de cuentas" se han traducido a la práctica del desarrollo.

Actores: el enfoque ha sido principalmente en ONGs nacionales (en el 17% de las intervenciones analizadas) y en representantes del gobierno a nivel nacional (el 21%) y local (el 17%). La vinculación con partidos políticos, parlamentarios, observatorios ciudadanos, grupos comunitarios y el sector privado ha sido relativamente limitada; en conjunto, estos actores han estado involucrados en menos del 10% de las intervenciones consideradas. Los actores estatales y no estatales sólo han participado ocasionalmente en dichas intervenciones.

A través de promover un enfoque en la relación entre los ciudadanos y el Estado, el M4P puede contribuir a disminuir la brecha que divide a quienes, por una parte, están preocupados por la construcción del Estado, los procesos de reforma y la capacidad institucional y, por otra, a aquellos con una perspectiva más de "abajo hacia arriba", que se concentran en una ciudadanía activa, en el apoyo a la sociedad civil y en enfoques participativos.

El asumir un enfoque más coordinado y sistémico requiere trabajar no sólo con las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, sino también con el gobierno, de forma que se logre una mejor percepción, comprensión y respuesta a la incidencia política, a su vez optimizada.

Ya sea una causa o un efecto de esta situación, normalmente, los agencias no logran comprender las imperfecciones del mercado por completo. Su falta de análisis es confirmada en una reciente evaluación para el CAD, a la que se hizo referencia anteriormente, que evidencia que con mucha frecuencia los programas financiados por donantes demuestran una articulación muy limitada entre las causas (más que los síntomas) de una frágil gobernabilidad, en diferentes tipos de países, y en cómo estas sociedades y Estados se transforman. En lugar de trabajar a partir de la realidad existente, las agencias tienden a hacerlo desde un ideal teórico que deja de lado cualquier consideración sobre los incentivos y limitaciones que moldean el comportamiento.

El M4P ofrece un marco organizacional dentro del cual se puede utilizar, de manera más efectiva, un conjunto de herramientas para el análisis político, social y económico, con el objetivo de realizar un estudio más completo y sistémico que el actual.

Mercados interconectados

Los mercados interconectados son centrales para el M4P. Lo que se considera funciones de apoyo en un mercado, puede constituir sistemas de mercado en sí mismos. En relación a los mercados políticos, por ejemplo, las funciones de información efectiva y de coordinación son críticas para su buen funcionamiento.

Se reconoce cada vez más que los medios de comunicación son una fuente clave de información. Ciertamente, las reformas para resolver los problemas de información en los mercados políticos deberían incluir innovaciones para liberalizar a los medios. Durante la última década, el rol principal de los medios en la gobernabilidad ha tomado una creciente importancia para el desarrollo. En muchos países en vías de desarrollo, el monopolio del gobierno sobre los medios se ha desvanecido, para permitir el crecimiento de diversas industrias de propiedad privada. De manera progresiva, los medios dejan de ser portavoces del gobierno y empiezan a ejercer un rol más relevante en la gobernabilidad democrática. Esta transformación, relativamente reciente, se ilustra con las fechas de lanzamiento de las primeras estaciones de radio privadas en varios países africanos y asiáticos (Tabla 1). La liberalización y diversificación de los medios ofrece una nueva oportunidad para aprovechar su potencial de convertirse en un conductor positivo para la buena gobernabilidad.

⁵ Motores del Cambio, un enfoque utilizado por el DFID, es un enfoque para comprender la economía política del cambio y la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo.

⁶ Ver Elliott, D, Hitchins, R, Sulzer, M (2006); Mejorando el entorno para las pequeñas empresas en Indonesia y Rusia: Experiencias de Swisscontact; Lograr que los mercados funcionen para los pobres. Serie Estudios de Caso; COSUDE, para referencia de un caso de fortalecimiento de la participación y responsabilidad, a través de dichos actores.

ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA

Tabla I
Liberalización de la radio en países seleccionados – año de lanzamiento de la primera estación privada

Mali	:	1991	Ghana	:	1995
Uganda	:	1993	Pakistán	:	1995
Zambia	:	1993	Kenia	:	1996
Sri Lanka	:	1993	Nepal	:	1997
Senegal	:	1994	India	:	2001
Tanzania	:	1994	Bangladesh	:	2006

Es importante y oportuno comprender el rol actual y potencial de los medios de comunicación masiva para la gobernabilidad y, más específicamente, para reformar el entorno de negocios. Una investigación reciente en Uganda⁹ proporciona evidencia de que, en condiciones adecuadas, los medios privados pueden desempeñar más funciones públicas -por ejemplo, en relación a la voz y la incidencia política- y pueden constituir un conductor proactivo de iniciativas de reforma, enfocadas a los pobres. Lograr que los mercados de los medios funcionen para los pobres debería ser un objetivo clave de los procesos de reforma de la voz y la responsabilidad y compromiso.

En relación a las funciones de coordinación, mucho del apoyo de las agencias para los objetivos de dicha reforma se canaliza a través de organizaciones de apoyo a la incidencia política, de cualquier tipo. O'Neil ha demostrado que dichos intermediarios solían ser actores internacionales (con el 62% del total de financiamiento) más que nacionales (con el respectivo 38%). En respuesta a ello, algunas agencias están tratando de modificar su enfoque para fomentar más iniciativas desarrolladas a nivel local. El DFID es uno de los donantes que está incrementando el desembolso competitivo de fondos para organizaciones de incidencia política locales, ya sean éstas sindicatos, asociaciones gremiales o de la sociedad civil^d. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, muy frecuentemente dicho financiamiento, enfocado en la demanda, no guarda relación con intervenciones para promover las respuestas requeridas por el lado de la oferta.

De la misma manera, existen cuestionamientos acerca de la transparencia del enfoque de financiamiento para la incidencia política. ¿Qué tan sostenibles serán los movimientos de incidencia política nacionales, si están condicionados a un continuo financiamiento de donantes externos? En el caso de las asociaciones gremiales, por lo general, los miembros subestiman las funciones de incidencia política de su organización. Las iniciativas dirigidas a mejorar la voz -la capacidad de las asociaciones para formular y expresar de mejor manera sus demandas al gobierno- también deberían preocuparse de difundir prácticas exitosas para ayudar a sus miembros a revalorar las funciones de incidencia política y, consecuentemente a pagar más por sus costos.

En el ejemplo anterior acerca de los medios y la incidencia política, ambos son funciones de apoyo dentro de una visión más sistémica de los mercados políticos. De la misma manera, ambos pueden ser considerados como "mercados" por sí mismos. Por

tanto, las agencias donantes deberían seguir un enfoque más sistémico en sus intervenciones (trascendiendo únicamente el financiamiento). El M4P guía y apoya dicha perspectiva.

La facilitación como vía para un cambio sostenible

"Los países con más necesidad de una reforma del Estado son menos capaces de implementarla"¹⁰. Esta visión se confirma en el Informe de Efectividad del Desarrollo 2004 del Banco Mundial¹¹ que señala que "... los esfuerzos han sido más exitosos en países que:

- Tienen estabilidad política.
- Hay una fuerte identificación con la reforma.
- El poder ejecutivo, legislativo y la burocracia trabajan por objetivos comunes.
- El país tiene la capacidad administrativa para implementar las reformas.

Los esfuerzos del Banco han sido menos exitosos en donde falta uno de estos elementos o todos ellos".

Una perspectiva M4P sugeriría que los enfoques de reforma se fundamenten en una visión sistémica. La perspectiva sistémica del M4P se basa en múltiples funciones desempeñadas por varios actores. En este sentido, el M4P ofrece un marco de múltiples funciones y de múltiples actores. Los esfuerzos de reforma requieren trascender las soluciones "técnicas", que consideran que los cambios en las funciones del mercado son suficientes. Deben tomar en cuenta soluciones "institucionales", identificando "quién" puede o debería desempeñar las funciones de mercado requeridas.

Sin embargo, determinar qué tiene que suceder y tener claridad sobre quién debería hacerlo, es sólo una parte de la solución. También es crítico comprender los incentivos de apoyo, así como las modificaciones requeridas en el rol que desempeñan los actores (y que continuarán ejerciendo luego del período de intervención). Al respecto, el M4P puede brindar soporte. Según se confirma en una reciente investigación de varios países que reciben financiamiento del DFID para programas de reforma de gobernabilidad económica¹², a pesar de todas las actividades que tienen un enfoque estratégico apropiado:

"En general, no se realizó una distinción clara entre los objetivos transaccionales y transformacionales (desarrollo de capacidades) al delimitar los objetivos de las actividades de los proyectos; y, en la mayoría de las actividades, no se determinó claramente cómo se pretendía atraer el impacto transformador".

Por tanto, no es de sorprendente que los resultados confirmen que, con frecuencia, las iniciativas han introducido mejores sistemas y procedimientos, pero sólo en la minoría de los casos se incluyó un proceso genuino de desarrollo de capacidades y de mejoras en el desempeño. Se identificó, como la causa principal de este insuficiente resultado, la falta de comprensión de los incentivos dentro de las organizaciones a las cuales se orientó el trabajo (incentivar a los actores para ejercer nuevos roles) y en los departamentos del gobierno (reconocer la validez de los nuevos y ampliados roles).

^d El DFID está financiando varios fondos competitivos en varios países alrededor del mundo. Referirse a www.dfid.gov.uk para mayor información.

ARTÍCULO 7: M4P Y ECONOMÍA POLÍTICA

Las agencias de cooperación sólo pueden apoyar esfuerzos nacionales de reforma. Eso requiere facilitar el cambio en otros. Para este desafío de facilitación es esencial comprender y responder adecuadamente a los incentivos. Lo cual no está siempre comprendido y codificado por completo, el M4P asume el reto de la facilitación de una manera muy profesional y está generando conocimientos relevantes para un proceso exitoso de facilitación. Esta experiencia bien podría contribuir a los retos de facilitación que enfrenta la reforma del mercado político.

Conclusiones

El rol del gobierno es a menudo crítico para el desempeño de los sistemas de mercado. Por lo tanto, la eficacia de los procesos de toma de decisiones políticas -en particular, su capacidad de respuesta a las necesidades reales de los pobres- es una preocupación fundamental. Este artículo ha demostrado que se puede considerar que el proceso de toma de decisiones políticas ocurre en los mercados políticos y, prácticamente, y puede ser visto a través de la misma óptica del M4P como en otros bienes, productos y servicios, en los que los pobres se encuentran del lado de la demanda y el gobierno en el lado de la oferta.

Qué tan bien funcionan los mercados políticos depende de un sinnúmero de factores. Lo más importante es qué tan apropiados son los incentivos, la información, las reglas y la coordinación. En este contexto, el M4P puede agregar valor al proporcionar un marco sistémico relevante, dentro del cual se puede evaluar el proceso de toma de decisiones políticas y los roles de los diferentes actores que forman parte de él, destacando la importancia de los mercados interconectados (tal como los medios de comunicación) para hacer que los mercados políticos trabajen más efectivamente y proveyendo una guía para que los facilitadores fomenten un cambio significativo.

Referencias

- ¹ Shah, S & Rani, M (2003); *Mundos aparte: ¿Por qué los resultados de desarrollo humano de Kerala y Uttar Pradesh son tan diferentes?*; documento de referencia para el Informe Mundial de Desarrollo 2004, Banco Mundial, Washington.
- ² Keefer, P & Khemani, S (2004); *Democracia, gasto público y los pobres*; documento preparado para el Informe Mundial de Desarrollo 2004, Banco Mundial, Washington.
- ³ Easterly, W, & Levine, R (1997); *Tragedia del crecimiento en África: políticas y divisiones étnicas*; Publicación trimestral de la Revista de Economía, 112(4): 1203-1250.
- ⁴ Alesina, A, Baqir, R, Easterly W (1999); *Bienes públicos y divisiones étnicas*; Publicación trimestral de la Revista de Economía, 1243-1284.
- ⁵ Miguel, E (2001); *Diversidad étnica y financiamiento de la escolarización en Kenia*; Documento de Trabajo C01-119, Centro para la Investigación de la Economía Internacional y el Desarrollo, Universidad de California, Berkeley.
- ⁶ Stromberg, D (2001); *Impacto de la radio en el gasto de New Deal*; mimeo, Universidad de Princeton.
- ⁷ Besley, T & Burgess, R (2003); *La política económica de la capacidad de respuesta del gobierno: teoría y evidencia de la India*; Publicación trimestral de la Revista de Economía.
- ⁸ O'Neil, T, Foresti, M, Hudson, A (2007); *Evaluación de la voz ciudadana y la responsabilidad y compromiso: revisión de literatura y enfoques de donantes*, DFID, Londres.
- ⁹ Anderson, G & Elliott, D (2007); *El rol e impacto de la radio en la reforma del entorno de negocios del área rural en África: estudio de una estación privada de radio FM en Uganda*; COSUDE, Bema.
- ¹⁰ Caiden, G (1994); *Revisión de la corrupción administrativa*; Revista filipina de administración pública, 38(1): 1-16
- ¹¹ World Bank (2004); *Revisión anual de la efectividad del desarrollo. Las Contribuciones del Banco Mundial para la reducción de la pobreza*, Washington.
- ¹² Oxford Policy Management (2006); *Evaluación de la cooperación técnica financiada por el DFID para el manejo económico en el África subsahariana*; Reporte de Síntesis; DFID, Londres.

ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO

Introducción

Este artículo se enfoca en la aplicación del M4P al tema del cambio climático. Si bien éste no constituye un mercado específico per se, se trata de un fenómeno medioambiental que (a) incorpora dentro de sí un amplio rango de sistemas de mercado interrelacionados y (b) tiene un alto potencial de alcance, así como implicaciones de riesgo para las naciones en vías de desarrollo, por lo que la mayoría de agencias y gobiernos le está concediendo una creciente importancia.

El documento establece, en primer lugar, la significativa relevancia del cambio climático para el desarrollo global y luego se enfoca, más específicamente, en su relevancia para los países de bajos ingresos y para los pobres que habitan en éstos. En este contexto, identifica tres aspectos centrales para el desafío del cambio climático y los observa a través de la óptica del M4P. Finalmente, concluye con comentarios sobre la aplicabilidad y limitaciones del M4P en este ámbito.

Importancia y relevancia para los pobres

El cambio climático se deriva del aumento de los gases de efecto invernadero -o el dióxido de carbono equivalente (CO₂e)- en la atmósfera, causados por el incremento de las emisiones de energía y las emisiones no energéticas^a. Los niveles de CO₂e han llegado a aproximadamente 430 partes por millón (ppm), en comparación con 280 ppm al inicio de la Revolución Industrial. Incluso si las emisiones no aumentasen (y de hecho lo están haciendo), con los períodos de tiempo previstos, estos niveles llegarán a 550 ppm en el 2050.

En un nivel agregado, el cambio climático traerá como resultado un menor crecimiento económico. El Informe Stern¹ estimó que las acciones para estabilizar los niveles en 550 ppm costarían alrededor del 1% del PIB global anual. No obstante, los costos totales de no emprender acciones (según un escenario: seguir igual), fueron estimados en un equivalente a una reducción del 5 al 20% en el consumo per capita. Además de los diversos problemas relacionados a la pobreza asociada a bajos ingresos, el cambio climático causará:

- Escasez de agua: disminución en la cantidad y calidad del agua en muchas áreas.
- Disminución en la productividad agrícola: esto será evidente especialmente en las áreas más marginales de África (como Sahel), en donde se pronostica una menor producción.
- Inundación de áreas bajas: algunos países tales como Bangladesh podrían perder áreas significativas de tierra.
- Más tormentas y más intensas: los cambios en los patrones climáticos incrementarán la ocurrencia de tormentas violentas y dañinas.
- Degradación del medioambiente: la pérdida de especies y ecosistemas afectará actividades económicas específicas y menoscabará la calidad de vida.

Algunas poblaciones y áreas -especialmente aquellas ubicadas en las latitudes altas- podrían beneficiarse del cambio climático, por ejemplo, de un período de siembra más largo. Pero la mayoría de personas experimentará una disminución de su calidad de vida, y los países así como las personas más pobres sufrirán mayormente debido a:

- *Desventaja geográfica*: los pobres viven en áreas -tropicales y subtropicales- en las que existen menores ganancias y más pérdidas debido al cambio climático.
- *Dependencia de la agricultura*: generalmente los pobres dependen mayormente de la agricultura, como fuente de ingreso; por tanto, la disminución en la cosecha de cultivos tendrá un impacto relativamente mayor sobre ellos, que sobre el promedio.
- *Mayor vulnerabilidad al cambio*: los pobres están más amenazados por los desastres naturales (los cuales aumentarán) y son menos capaces de adaptar sus hábitos a las nuevas circunstancias -son más reacios a los riesgos y cuentan con menos información y capacidades para adaptar sus hábitos a las nuevas circunstancias.
- *Dependencia de los beneficios derivados del crecimiento*: el crecimiento ha sido el motor clave de la reducción de la pobreza. La disminución del crecimiento tenderá a impactar desproporcionadamente a los pobres.

^a Los gases de efecto invernadero incluyen seis gases principales -dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonatos, perfluorocarbonatos, sulfuro hexafluoruro. Se hace referencia a ellos más rápidamente como dióxido de carbono equivalente (CO₂e).

ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO

Si bien existe un debate considerable sobre la magnitud del cambio climático y cómo éste se manifestará en el futuro, lo expuesto anteriormente constituye la visión más generalizada, con la que la mayoría de agencias de cooperación y gobiernos concuerdan.

Principales desafíos para enfrentar el cambio climático: la perspectiva M4P

La naturaleza omnipresente del cambio climático (¡el clima!), la sobrecogedora naturaleza de su magnitud y la incertidumbre acerca de sus causas y efectos, se suman al desafío de buscar enfrentarlo a través de acciones concertadas. Para algunos, la idea de que el medioambiente se pueda considerar, y que se opere en él a través del prisma de los sistemas de mercado, puede parecer extraña e incluso ofensiva. Otros apuntan hacia la gran importancia de un acuerdo político global -sobre las emisiones, por ejemplo- como el tema central. Sin embargo, el Informe Stern consideró al cambio climático como *"la falla de mercado más grande y más difundida, nunca antes vista"*. Al igual que en la mayoría de mercados, el efecto de esta disfuncionalidad recae mayormente en aquellos menos capacitados para tomar acciones y evitar sus consecuencias.

Considerando la falla de mercado de Stern como el punto de partida de este análisis, una perspectiva M4P es particularmente importante para tratar con tres sistemas de mercado interrelacionados:

- El mercado del carbono.
- El mercado de tecnologías y procesos más eficientes energéticamente y más amigables con el medioambiente.
- Mercados de productos de consumo.

En cada uno de éstos, el M4P, como enfoque que intenta comprender para luego actuar y cambiar los mercados, ofrece una mayor claridad en el análisis y una guía para la intervención, es decir, se refiere simultáneamente a lo que hacen las agencias y a cómo lo hacen. El valor agregado del M4P se deriva, entre otras cosas, de:

- Desarrollar una visión transparente del sistema de mercado y de las funciones (transacciones principales, reglas y funciones de apoyo) y de los actores que forman parte de éste.
- Construir las intervenciones sobre la base de una comprensión pomenorizada de los mercados y de los pobres al interior de ellos.
- Identificar las limitaciones sistémicas subyacentes.
- Colocar a la sostenibilidad en el centro del proceso de intervención.

¿Cómo se puede desarrollar a los mercados de carbono para que funcionen más efectivamente?

Los mercados de carbono se han creado de forma voluntaria y a través de regulaciones para dar valor al CO₂e, como un bien comerciable^b. En los mercados más desarrollados, los compradores compran certificados de proyectos específicos que verifican reducciones de CO₂e determinadas. Desde una perspectiva de desarrollo y medioambiental, la lógica de mercado es que éste proporciona un medio a través del cual la externalidad de las emisiones se puede internalizar en los mercados. Los mercados de carbono normalmente propor-

cionan un método más económico de reducción de las emisiones de carbono que, por ejemplo, invertir en nuevas plantas y equipos. Típicamente, el costo de reducir una tonelada de CO₂e en las naciones industrializadas es de \$15 a \$100. En cambio, el costo de lograr una reducción similar en las economías en desarrollo es, normalmente, mucho menor (de \$1 a \$4 por tonelada), lo que constituye una razón para que estos países compren estos certificados.

En general, existen dos tipos de mercados de carbono³. El primero es aquel que se rige por la obligatoriedad. Éste se ha creado por la necesidad de cumplir con determinados requisitos que surgieron del protocolo de Kioto, según el cual los países industrializados signatarios se comprometieron a reducir sus emisiones en 5,2%, en el período comprendido entre el 2008 y 2012, en relación a la línea de base de 1990. La mayor parte del comercio de carbono se da en el Esquema Europeo de Comercio de Emisiones (EECE)^c y en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)^d. El segundo consiste en mercados voluntarios, de proporciones relativamente menores, en los cuales los compradores y vendedores intercambian, de manera compensatoria, pero por fuera de las provisiones y regulaciones de los acuerdos oficiales. La mayoría de estos mercados está dominada por los proyectos forestales.

A primera vista, el crecimiento del mercado de carbono es impresionante. En el 2007, el mercado creció hasta un valor de \$64 mil millones, más del doble del nivel registrado en el 2006 y reflejó mayores volúmenes y precios más altos por el carbono. Sin embargo, más allá de esta cifra global positiva, existe una realidad más compleja. La mayoría del comercio de emisiones se realiza a través del EECE, sin lugar a dudas, el mercado más grande. Las transacciones de MDL, que constituyen el principal mecanismo para los países en vías de desarrollo, están dominadas por China (tres cuartas partes de las transacciones), con sólo un 1% de África. El crecimiento ha provenido principalmente de entidades u operadores experimentados que utilizan tecnologías confiables y conocidas (por ejemplo, gases industriales). En otras palabras, al igual que en cualquier otro mercado, el crecimiento inicial se da a través de los actores más seguros y estables. El mercado no ha avanzado sustancialmente hacia países con realidades más complejas (y más pobres), actores más pequeños y tecnologías más innovadoras para la reducción del carbono, relacionadas con energía renovable y eficiencia energética.

Parece ser que detrás del desempeño heterogéneo de los mercados de carbono que se rigen por la obligatoriedad y de aquellos de carácter voluntario, se encuentran un sinnúmero de razones:

- Altos costos de transacción para involucrarse en el mercado: el proceso a través del cual los proyectos califican para vender carbono es complicado, largo y costoso. Se debe realizar una solicitud a las autoridades nacionales por medio de un formato estándar, así como una inspección y monitoreo externo de las propuestas por parte de actores acreditados (entidades operacionales designadas [EOD]). El mecanismo por el que los proyectos deben transitar toma de 1 a 2 años. Evidentemente, los retrasos tienden a favorecer a los proyectos más grandes, que cuentan con ingentes financiamientos.

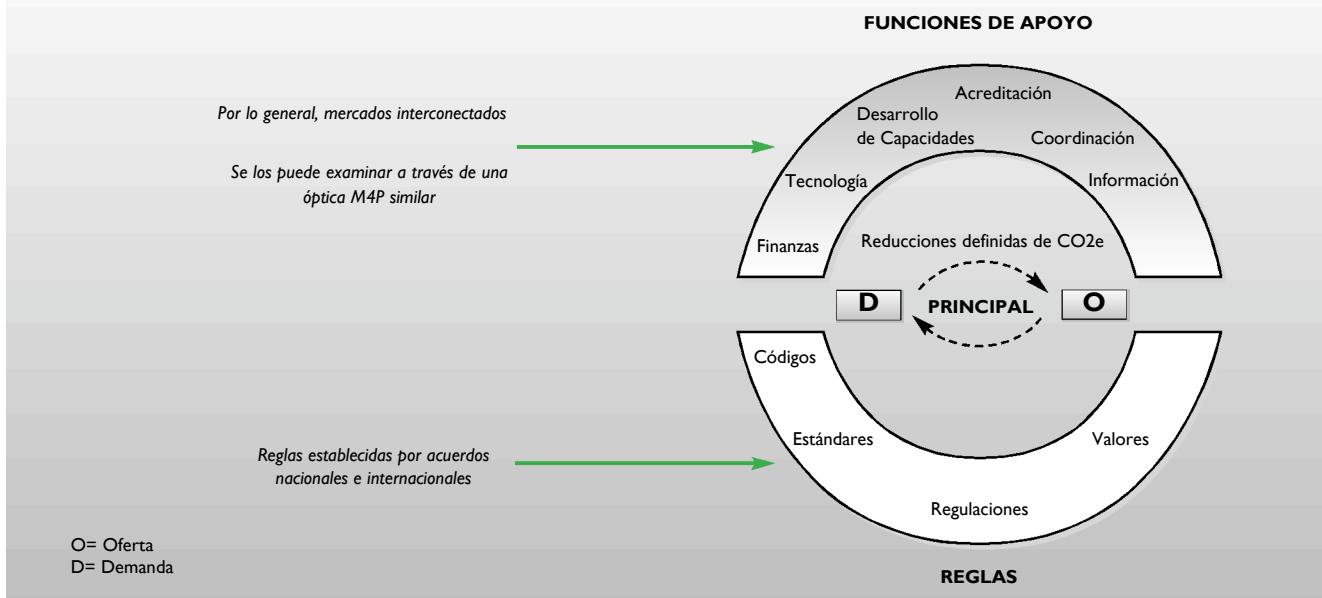
^b A menos que se indique lo contrario, la información de esta sección proviene de de Estado y Tendencias del Mercado del Carbono, 2008.

^c El denominado Programa de "Cupo y Comercio" - entidades reguladas comercian pagos asignados, dentro de un cupo establecido según la regulación. No obstante, se puede comprar a compradores por fuera del cupo.

^d Un programa basado en proyectos o "línea de base y comercio" -compensa los créditos de los proyectos que reducen las emisiones de CO₂e.

ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO

Gráfico I
Esquema del sistema de mercado de carbono



- Limitaciones de capacidad: convertirse en una EOD cuesta 150.000 euros y es un proceso que toma 18 meses. Por tanto, un cuello de botella es la existencia de pocas EODs. Según información de los proyectos, toma alrededor de seis meses el involucrarlos. En cuanto al desarrollo de proyectos se refiere, existen limitaciones en las competencias disponibles para desarrollar nuevos perfiles.
- Falta de transparencia en los estándares de reporte: en el mercado voluntario existe un creciente y confuso número de estándares establecidos de forma independiente. El desconcierto resultante sobre cómo calcular los ahorros de carbono tiende a menoscabar la credibilidad de la "moneda" del mercado y, por lo tanto, al propio mercado.
- Un futuro incierto: las provisiones, según el protocolo de Kioto, tienen vigencia hasta el 2012, pero la naturaleza del marco regulatorio más allá de este período, es incierta. Existe una visión generalizada de que los mecanismos importantes como el MDL requieren reformarse, pero hasta que exista claridad sobre la naturaleza de dicha reforma, una nube de incertidumbre continuará cubriendo al mercado.

La perspectiva M4P: dotar de claridad a la tarea de desarrollo del mercado

Esta tendencia desafiante del cambio climático es, por múltiples razones, una tarea directa de desarrollo del mercado. De hecho, uno de los protagonistas clave del medio -la Unidad de Financiamiento de Carbono del Banco Mundial⁴- describe su rol como el de facilitación del mercado: es decir, cómo desarrollar mayormente este naciente sistema de mercado, que ha sido creado a través de la regulación global. Esta es la tarea que enfrentan las agencias de cooperación y los gobiernos a nivel mundial. En este contexto, el M4P ofrece varios beneficios.

En primer lugar, proporciona mayor claridad. Un problema fundamental del mercado de carbono es su complejidad. Esto crea

barreras inmediatas para los potenciales participantes del mercado y para las agencias de desarrollo que, instintivamente, sienten que pueden tener un rol, pero que se encuentran con un mercado desalentador y confuso. El Gráfico I presenta un esquema general del mercado. Es claro que el análisis anterior muestra que existen restricciones significativas referentes tanto a las reglas, como a las funciones de apoyo. Las reglas, por naturaleza, requieren de acciones a nivel nacional o internacional, mientras que intervenciones más localizadas son posibles en relación a las funciones de soporte.

En segundo lugar, con una visión general más clara del mercado, se facilita la identificación y definición de las potenciales áreas de intervención que pueden contribuir a un sistema más funcional. Actualmente, existe una preocupación generalizada sobre el régimen existente de reglas. En particular, por un lado, existe tensión entre los altos costos de transacción impuestos (especialmente para los países más pobres, lo que genera la sospecha de que las reglas son otra forma de restricción al comercio) y, por otro, la necesidad de rigurosidad y credibilidad en las reglas. Al igual que en otras áreas de certificación global -como los productos alimenticios -en las que se evidencia problemáticas similares, existe la necesidad de explorar acuerdos viables entre estas dos preocupaciones. Determinar el régimen de reglas correcto requiere, inicialmente, de intervenciones a nivel internacional y, posteriormente, a nivel nacional. Es probable que esto sólo sea posible para algunas agencias.

De manera más inmediata, se debe emprender la tarea de crear funciones de apoyo adecuadas para los diferentes países. Además del limitado número de EOD mencionado anteriormente, muchos países en vías de desarrollo no cuentan con los servicios de intermediarios, asesores, consultores y financieros, necesarios para desarrollar los mercados locales. Su capacidad es débil y sus vínculos con los proveedores internacionales son

ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO

reducidos. La capacidad de los gobiernos nacionales -"autoridades nacionales designadas" dentro del mercado de carbono-, es variable⁵. La información para los potenciales formuladores de proyectos acerca de cómo desarrollarlos de manera viable, que cumplan con las reglas internacionales y que, por lo tanto, puedan generar ganancias comerciales del carbono, es escasa. Estos constituyen mercados de servicios interconectados y, al igual que en otros sectores, son susceptibles al mismo marco analítico del M4P, así como a sus reglas de intervención. Las principales limitaciones que se deben enfrentar incluyen la debilidad en los vínculos, capacidades e información. El desafío es abordar estos aspectos para estimular nuevas actividades y mejorar los incentivos y capacidades necesarios para un mercado dinámico y sostenible -esto suele requerir de intervenciones activas,

¿Cómo se puede desarrollar mercados de tecnologías con energía eficiente y ambientalmente amigable?

Uno de los principales mercados interconectados del sistema de mercado del carbono (Gráfico 1), es el mercado para tecnologías con energía eficiente y ambientalmente amigable. Esto incluye tecnologías directamente relacionadas a la producción de energía -como paneles solares foto-voltaicos (para la generación de energía), paneles solares para el calentamiento del agua, energía eólica e hidráulica, biocombustibles y tecnologías de bombas de calor-, así como un mejor uso de la energía mediante nuevas plantas industriales y equipos domésticos. Para enfrentar el cambio climático (y contribuir a un mercado funcional de carbono), un desafío fundamental es lograr un mayor desarrollo, adaptación, compra y uso de estas tecnologías.

A pesar de que la situación varía según las regiones y la tecnología, en general, el proceso es de lenta adopción. Actualmente, alrededor del 13% de la energía global primaria corresponde a recursos renovables, pero la mayor parte es generada por fuentes hídricas. En cuanto respecta a las "nuevas" tecnologías -por ejemplo, solar, eólicas e hidráulicas- la cifra es menor al 0,5%. Ello, a pesar de la sólida evidencia de los amplios beneficios medioambientales de estas tecnologías. Una razón clave para su adopción relativamente lenta ha sido las bajas tasas de rendimiento para los usuarios e inversionistas individuales. Los rendimientos privados no reflejan las externalidades positivas asociadas a las tecnologías renovables (de allí la trascendencia del mercado de carbono). Sin embargo, en una era de precios del petróleo más altos, el atractivo comercial inmediato de las tecnologías de energía ha evolucionado significativamente. En relación a los productores y consumidores de tecnologías de energía, la pregunta clave para las agencias de cooperación y los gobiernos es: ¿qué otras acciones se requiere para promover un mayor uso de tecnologías renovables y más eficientes energéticamente?

La perspectiva M4P: más allá del precio, abordar otras limitaciones para el crecimiento y el acceso

La corrección de los precios relativos del mercado energético relaja una de las restricciones centrales para el crecimiento (los incentivos). Sin embargo, al igual que en la mayoría de mercados, es poco probable que esto, por sí solo, genere el grado de cambio transformacional posible y requerido. Para que esto suceda, se necesitará abordar también las otras restricciones que limitan el

desarrollo del sistema de mercado. El M4P proporciona un enfoque coherente y completo para la identificación y priorización de estas restricciones. Dependiendo del contexto local, puede existir un número potencial de áreas focales para la intervención:

- La división entre el sector de investigación y desarrollo, y el sector privado: al igual que en otros mercados (por ejemplo la agricultura), un desafío conocido es cómo retomar nuevas y promisorias ideas generadas en organizaciones de investigación (financiadas con fondos públicos) para desarrollarlas y diseminarlas en los mercados por medio de los actores del sector privado. El nexo entre el bien público y el bien privado -y los procesos y relaciones que lo definen- es muchas veces frágil.
- La barrera de innovación: en base a lo anterior, para que el mercado evolucione y cambie, las empresas privadas deben invertir en el desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Al igual que en otras áreas de productos (por ejemplo, los servicios financieros), en las que los principales proveedores privados han tenido anteriormente una limitada participación, y con el pasar del tiempo, se han dado cuenta del atractivo comercial de los mercados de bajos ingresos y/o de nichos de mercados. El desafío es cómo promover nuevas innovaciones, aunque pueda ser riesgoso. En el pasado (y actualmente), las intervenciones de las agencias de cooperación han tendido a eliminar el interés del sector privado, al ejercer un rol directo en el mercado como proveedores o favoreciendo a un proveedor sobre otro. No obstante, es evidente que las empresas incursionan con precaución en los nuevos mercados de la "base de la pirámide". Existe la posibilidad de que las agencias fomenten el cambio -por ejemplo, brindando mejor información sobre el potencial de mercado o apoyando de manera selectiva y condicional a una empresa líder (a través del sistema de mercado, hacia modelos de negocios más innovadores que mejoren efectivamente el acceso a las nuevas tecnologías de grupos con bajos ingresos).
- La brecha de información: las limitaciones de la información, tanto para la oferta como para la demanda, suelen ser agudas: los actores del mercado no cuentan con suficiente información para tomar decisiones racionales⁶. Comúnmente, las agencias de cooperación han brindado su apoyo a tecnologías y a proveedores individuales -algunas veces a través de apoyo directo para su difusión- pero han descuidado abordar las restricciones generales a la información. Mejorar el entorno de información puede ser un rol importante para los facilitadores, por ejemplo, a través de campañas de marketing social directas, de apoyo a los actores públicos (tales como las asociaciones gremiales) para que asuman este rol, o de alianzas con los medios de comunicación para alentarlos a reconocer el valor de difundir los potenciales beneficios de las nuevas tecnologías⁶.
- Desarrollar la infraestructura de servicios: al igual que en el mercado de carbono y en otras áreas de productos, el conocimiento y la información están tomando mayor importancia en el mercado de tecnologías energéticas. Normalmente esto puede realizarse a través de mejores servicios (ofrecidos por los proveedores como parte integrante de su oferta a los consumidores) o por consultores especializados, intermedia-

⁶ Es ampliamente aceptado que la mayoría de sistemas de mercado en los países en vías de desarrollo carecen, relativamente, de información.

ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO

rios y asesores. Facilitar el desarrollo de estos servicios y de estos proveedores es esencial para desarrollar el mercado de tecnologías de energía.

¿Cómo se puede convertir la presión del consumidor en un factor positivo para el cambio?

El poder de los consumidores para influenciar el comportamiento empresarial es evidente en varios ámbitos de productos. En algunos casos, la presión se concreta en sistemas formales de estándares de la industria o en normas legales (tales como en la alimentación y la salud); y, en otros casos, de manera menos formal (como por ejemplo a través de códigos corporativos de conducta propios del sector textil). El poder del consumidor puede ser influenciado y éste puede estar mal informado, especialmente en lo concierne a actividades de los productores en lugares distantes. No obstante:

- Su importancia es creciente y, en una economía global, su relevancia tiende a incrementarse.
- Este crecimiento incluirá aspectos del cambio climático. De hecho, esto ya está sucediendo.

En este contexto, han surgido una variedad de estándares independientes y voluntarios para “animar” a los consumidores a verificar las certificaciones de cambio climático en los productos, en particular, para valorar qué tan apropiados son los proyectos de compensación. Algunos de estos estándares buscan seguir la práctica de los mercados de carbono reconocidos, mientras que otros están estrechamente relacionados a las propias prácticas de las empresas. Consecuentemente, existe poca posibilidad de comparación entre ellos. Para los inversionistas corporativos esto es cada vez más problemático y actualmente muchos se quejan del fenómeno de “lavado verde” (“*informaciones cualitativas dispersas*” que no permiten una evaluación transparente del desempeño).[†]

El etiquetado de productos (especialmente alimenticios) es un intento de reemplazar esta diversidad y confusión con medidas “objetivas” para medir el carbono. Sin embargo, existen aspectos metodológicos muy complejos en torno al etiquetado del carbono. El difundido enfoque de evaluación del ciclo de vida es inherentemente complejo y requiere de consistencia en relación a temas clave como, por ejemplo, si la electricidad generada a partir de recursos renovables debería ser tratada de la misma manera que aquella proveniente de otras fuentes⁹. Más aún, parecería ser que no existe una forma sencilla en la que el etiquetado de carbono pueda ser coherente con el mercado de carbono.

La perspectiva M4P: desarrollar servicios para promover el acceso y el desarrollo inclusivo del mercado

Los mercados de consumo suelen ejercer una creciente influencia en el cambio climático. El desafío para las agencias de cooperación es moldear esta tendencia para que permita:

- Que los consumidores tomen decisiones de manera racional y documentada -los estándares deben ser lo suficientemente rigurosos.
- Propiciar la existencia de productores nacionales que accedan a los mercados- los estándares y procesos deben ser lo suficientemente inclusivos.

El riesgo actual es que no se está logrando ninguno de estos objetivos. La multiplicidad de estándares que están siendo desarrollada refleja tendencias de otras áreas de productos[†] en las que los estándares están en riesgo de perder su influencia y credibilidad. Además, para los productores de los países en vías de desarrollo, los costos de certificación tienen normalmente un peso mayor que para los competidores de países de altos ingresos.

En este contexto, una vez más, el M4P ofrece una visión más clara del desafío de desarrollo del mercado e identifica las áreas en las que se requiere de intervención. En primer lugar, en respuesta a la plétora de estándares que están surgiendo, se requiere de mayor coordinación para generar metodologías y reportar de forma estandarizada. En la práctica, esto sólo puede ser realizado por los gobiernos y las agencias de cooperación. En segundo lugar, desarrollar estándares que tomen en consideración la inclusión implica desarrollar no sólo estándares apropiados, sino también servicios y procesos que funcionen en economías de bajos ingresos. Estos deben abordar tanto la aplicación de estándares como el fortalecimiento de capacidades para lograr dichos estándares. Sin ello, es poco probable que los mercados de los consumidores puedan ejercer una influencia positiva y significativa sobre el cambio climático.

Conclusiones

Este documento ha planteado tres temas clave que deben ser confrontados si se pretende que las acciones en torno al cambio climático sean efectivas y que los pobres, en particular, no reciban el peso de sus consecuencias. Evidentemente, el desafío del cambio climático es de gran magnitud y complicado. Sin embargo, tal como se reconoce en el Informe Stern, se trata de mejorar el funcionamiento de los sistemas de mercado. Para abordar el cambio climático, se requiere que tres mercados interrelacionados funcionen de manera más efectiva: el mercado del carbono, el mercado de tecnologías con energía eficiente y el mercado de productos de consumo (especialmente, el de alimentos).

En esencia, se puede considerar al desafío del cambio climático como un reto de desarrollo del mercado. En este contexto, el M4P es particularmente relevante. Al igual que en otras esferas, el valor que proporciona es, en primer lugar, el brindar claridad para el análisis, es decir, medios transparentes a través de los cuales los gobiernos y las agencias de desarrollo pueden examinar los diferentes sistemas de mercado que afectan al cambio climático, así como su propio rol para desarrollarlos. Si bien muchos de los temas son específicos para el cambio climático, tales como el *modus operandi* del mercado de carbono, existen muchas similitudes con otros mercados, tales como: cómo desarrollar estándares, servicios, información y nuevos modelos de negocios, que promuevan el crecimiento y el acceso. En segundo lugar, con esta la claridad, proporciona una guía para las intervenciones: no solamente en qué deberían enfocarse, sino también en cómo implementarlas.

[†] Por ejemplo, 22 diferentes esquemas de certificaciones nacionales e internacionales son listados por las agencias mundiales del sector acuícola.

ARTÍCULO 8: M4P Y CAMBIO CLIMÁTICO

Referencias

- ¹ Stern, N (2006); *La economía del cambio climático*; HM Treasury, Londres.
- ² Capoor, K & Ambrosi, P (2008); *Estado y tendencias del mercado de carbono*; Instituto del Banco Mundial, Washington DC.
- ³ Carr, C & Rosebuj, F (2008); *Mecanismos flexibles para observancia del cambio climático: compra de compensaciones de emisiones a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio*; Revista de Derecho Ambiental de la NYU, Vol. 16, 2008.
- ⁴ Unidad de Financiamiento del Carbono del Banco Mundial; <http://carbonfinance.org>
- ⁵ Peskett, L, Luttrell, C, Brown, D (2006); *Lograr que los mercados voluntarios de carbono funcionen para los pobres: el caso de las compensaciones forestales*, Forestry Briefing 11, Instituto de Desarrollo del Extranjero, noviembre 2006, Londres.
- ⁶ Anderson, G & Hitchens, R (2007); *Expandir el acceso de los pobres a información empresarial y darles voz a través de la radio FM en Uganda*; Lograr que los mercados funcionen para los pobres; Departamento de Empleo e Ingresos, COSUDE, Berna.
- ⁷ Aldersgate Group (2007); *Costos del carbono: rendición de cuentas e informes empresariales*; Londres.
- ⁸ Adam, N (2007); *¿Emisión imposible?*; The Guardian, 25 de enero 2007.

Editores

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

Descargo

Las visiones y opiniones de los autores expresadas en esta publicación no declaran o reflejan necesariamente aquellas de DFID y de COSUDE.

Diseño gráfico

Thomas Cadolle, Suiza

Para publicaciones

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

Red M4P: orders@M4Pnetwork.org

Octubre 2008

Versión en español (traducción y edición)

Delegación para la Región Andina Intercooperation
pcamacho@intercooperation.org.pe

Diagramación:

todovisual@yahoo.es

Octubre 2009

