



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente

Un enfoque sistémico  
para crear más y mejores empleos

Tercera edición    Enero 2021



## Prefacio

Tal vez hoy, más que nunca, las personas y los gobiernos de todo el mundo han centrado su atención en la importancia del empleo y el trabajo decente para todos. En medio de una pandemia mundial cuyos efectos probablemente seguirán sintiéndose en los próximos años, millones de personas corren el riesgo de perder sus medios de subsistencia y no logran acceder a oportunidades para salir de la pobreza con sus familias, o por lo menos alejarse de ella.

Sin embargo, ya desde antes había desafíos importantes en el mundo laboral. Pese a que el número de trabajadores que viven en situación de pobreza extrema se haya reducido de manera considerable durante los últimos 25 años, tan solo el año pasado la OIT advirtió que los logros alcanzados en la reducción del desempleo en todo el mundo en muchos casos no iban acompañados de mejoras en la calidad del empleo. Los avances hacia el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 sobre trabajo decente y crecimiento económico han sido más lentos de lo esperado. Hoy, el que los líderes mundiales hagan del trabajo decente su prioridad máxima es tanto una necesidad como una oportunidad.

Las cadenas de valor constituyen una parte integral de las actuales economías modernas y globalizadas. Estas definen cada vez más cómo se diseñan, desarrollan y desechan los productos, y determinan quién se beneficia de la creación de valor económico. La Agenda de Trabajo Decente de la OIT es fundamental para el desarrollo de cadenas de valor, y, del mismo modo, contar con cadenas de valor más sólidas e inclusivas puede aportar a la visión de lograr un trabajo decente para todos. La OIT

cree firmemente que, si se realiza de manera adecuada, el desarrollo de cadenas de valor puede generar no solo mejoras de carácter económico sino también sociales y ambientales.

La OIT ha sido pionera en el uso de un enfoque sistémico para el desarrollo de cadenas de valor, con el objetivo de apoyar la creación de más y mejores empleos. Un enfoque sistémico es esencial dada la escala de los desafíos mundiales. Demasiadas intervenciones de desarrollo se quedan en etapas piloto y no conducen a un cambio generalizado; o su ejecución es demasiado costosa y requieren enormes cantidades de financiamiento para su implementación. Al actuar como un catalizador que busca lograr un mayor impacto con menos recursos, un enfoque sistémico puede impulsar la apropiación local de la intervención y la sostenibilidad de los resultados.

Esta tercera edición de Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente actualiza nuestra emblemática publicación para reflejar las ideas y los ejemplos prácticos más recientes. Agradecemos al Gobierno de Suiza, que a través de su Secretaría de Estado para Asuntos Económicos ha brindado apoyo para la elaboración de esta guía, y por su apoyo continuo a los programas de campo de la cartera de proyectos de Desarrollo de la Empresa de la OIT, que han proporcionado la mayor parte de las experiencias y los conocimientos en los que se basa esta guía.

Vic Van Vuuren, director, ENTERPRISES

Ginebra, enero de 2021

## ▶ Agradecimientos

Esta guía fue redactada por Matt Ripley, junto con un equipo de coautores de las oficinas y proyectos de cooperación técnica de la OIT, entre ellos Jon Bird (OIT Myanmar), Silvia Possenti (Oficina Regional de la OIT en Costa de Marfil), Mpulu Makayi (OIT Zambia), Josphat Mwahunga (OIT Afganistán) y José Manuel Medina Checa (Centro Internacional de Formación, Turín).

Esta guía se basa en gran medida en la segunda edición de la Guía de desarrollo de cadenas de valor (2015), escrita por Roel Hakemulder, la cual a su vez se basó en la primera edición (2009), escrita por Matthias Herr y Tapera Muzira.

Las experiencias que contiene esta guía se basan en el trabajo del equipo de Mercados Inclusivos y Cadenas de Valor de la Unidad de Pequeñas y Medianas Empresas de la OIT, así como del Departamento de Empresas en

general. Colegas que trabajan en las áreas de Desarrollo de la iniciativa empresarial de la Mujer y Empleos Verdes proporcionaron valiosa información. Las experiencias y los ejemplos prácticos provienen del proyecto The Lab de la OIT, que en los últimos seis años ha generado conocimientos sobre cómo utilizar un enfoque de sistemas de mercado para obtener resultados de trabajo decente.<sup>1</sup> El equipo de The Lab incluye a Merten Sievers, Steve Hartrich, Gun Eriksson Skoog, Aatif Somji, Elisa Mandelli, Ines Bentchikou e Isaac Cowan-Gore, todos los cuales aportaron al desarrollo de esta guía. También se agradece en especial a la Fundación Gatsby y Mercy Corps UK, por sus revisiones y comentarios a las versiones preliminares del documento.

Esta guía ha sido publicada con el apoyo financiero de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO).



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO

<sup>1</sup> [www.ilo.org/thelab](http://www.ilo.org/thelab)

## ▶ Índice de contenido



**Prólogo:**  
Historia de dos  
cuentos

————— *Página 5*



**Introducción:** Cómo  
usar esta guía

————— *Página 8*



**Entender las  
cadenas de valor  
como sistemas**

————— *Página 9*



**Estrategia:**  
Selección de  
sectores y objetivos  
de trabajo decente

————— *Página 19*



**Análisis:**  
Comprender las  
causas subyacentes  
de los déficits de  
trabajo decente

————— *Página 31*



**Acción:**  
Intervenciones  
para mejorar el  
desempeño de las  
cadenas de valor

————— *Página 50*



**Conclusión:**  
De las palabras  
a la acción

————— *Página 74*

## ▶ Prólogo: Historia de dos cuentos

Las siguientes historias reales ilustran las diferencias entre un enfoque sistémico y la programación del desarrollo internacional “tradicional”.

### PlayPump: ¿mucho trabajo y nada de diversión?

La idea era genial. Un proyecto en Zambia llamado “PlayPump” convirtió una bomba de agua común y corriente en un carrusel.<sup>2</sup> Mientras los niños juegan, el agua es bombeada a un tanque de almacenamiento y está disponible cuando se la necesita. Ello proporciona agua potable segura y al mismo tiempo se reduce el esfuerzo de tener que bombearla manualmente. La bomba PlayPump no solo es divertida, es autosuficiente: cuenta con vallas publicitarias en sus lados que generan ingresos por publicidad. Incluso crea empleo local, ya que los tanques de almacenamiento y los paneles de anuncios son producidos localmente. PlayPump se implementó con el apoyo de una serie de importantes organismos de cooperación, incluido el Banco Mundial.

Sin embargo, la idea no funcionó. Para cumplir con el requerimiento mínimo diario de agua recomendado, de 15 litros por persona, los niños habrían tenido que “jugar” sin parar durante todo el día. Y cuando no había niños (¡o niños dispuestos a trabajar las 24 horas del día, los 7 días de la semana!), las mujeres de la aldea tenían que operar manualmente el carrusel, y hacer un gran esfuerzo para bombear agua que se hubiera podido extraer más fácilmente con una bomba manual tradicional. Por otra parte, los habitantes de las aldeas no tenían poder de decisión sobre el tipo de publicidad que se mostraba en la PlayPump ni sabían qué ocurría exactamente con los ingresos por publicidad. Además, muchos tuvieron problemas con el mantenimiento de las bombas. Aunque vivían en Zambia, tenían que llamar a un centro de mantenimiento ubicado en Sudáfrica, y las piezas de instalación, que se producían en dicho país, tardaban meses en llegar.

¿Qué salió mal? No es simplemente una cuestión de mala planificación. PlayPump es el ejemplo arquetípico de un enfoque basado en herramientas para la ayuda al desarrollo. Una solución “prefabricada” ideada a muchos

kilómetros de distancia, en las capitales donde viven los donantes, e impuesta a la población local. Lo peor de todo es que abordaba el problema incorrecto. La PlayPump solo puede funcionar cuando se cuenta con grandes suministros de agua subterránea de alta calidad cerca de la superficie, situación que es poco frecuente en ciertas partes de África. La raíz del problema era la escasez de agua: no se contaba con suministro suficiente para satisfacer la demanda. En este caso, una PlayPump no sería útil, y muchas bombas terminaron secándose.

¿Qué nos dice esta historia?

- 1. El contexto es importante:** no proponga soluciones de tipo “universal”. Primero, comprenda cuáles son los desafíos específicos que enfrentan los grupos objetivo y luego dedíquese a abordarlos. Las herramientas (como un curso de formación estandarizado) pueden ser útiles, pero el proceso de diseño e implementación de las intervenciones debe estar guiado por un análisis de las necesidades y no impulsado por las herramientas en sí. Lo que puede ser una solución adecuada en una situación determinada podría no serlo en otra.
- 2. La apropiación local es fundamental:** movilice a los actores y comunidades locales para explorar qué podría funcionar en su entorno, y base las innovaciones tanto en los incentivos como en la capacidad de los actores locales para impulsar el cambio.
- 3. Aborde las causas subyacentes:** el cambio duradero se logra al abordar las causas subyacentes de un problema. Si solo se enfoca en tratar los síntomas (¡hacer más eficiente el bombeo de agua!), corre el riesgo de perder de vista las causas subyacentes reales (¡no hay agua que bombear!).

“El fracaso de PlayPump apunta a un gran problema [en la ayuda al desarrollo]. Dicho en pocas palabras, no existe una solución milagrosa... Los problemas son muy complejos y vienen en una gran variedad de ‘sabores’. En algunas situaciones muy específicas, PlayPump podría ser el tipo de solución adecuado. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones, es imperativo primero entender realmente el problema y luego diseñar soluciones adecuadas y a la medida”

*Universidad de Columbia*

<sup>2</sup> Esta historia se basa en <http://unitedexplanations.org/english/2012/03/22/the-story-of-playpumps-merry-go-rounds-water-and-failures-in-development-aid/>

## ¿Por qué se enferman las ovejas de Abdullah?

Abdullah está preocupado. Como casi todos los granjeros de la provincia de Samangan, en el norte de Afganistán, mantiene a su familia con los ingresos que obtiene de la cría de cabras y ovejas. Pero su ganado, que es su medio de subsistencia<sup>3</sup>, se encuentra en riesgo debido a las altas tasas de mortalidad y morbilidad de los animales. Abdullah tiene 200 ovejas, pero el año pasado perdió al menos 30. Se estima que, en toda la provincia, el 12 % de los rebaños muere cada año, y muchos otros animales se enferman, lo que tiene repercusiones negativas en la productividad.

El proyecto Road to Jobs (R2J) de la OIT realizó consultas con los actores locales del sector ganadero para averiguar la razón de todo esto. Los granjeros estaban convencidos de que se debía a una falta de forraje, agua potable y refugio adecuado. Pero R2J trianguló las opiniones de todos los actores locales para comprender las razones reales y subyacentes del problema. A medida que los encargados del proyecto empezaron a hablar con más personas, no solo granjeros sino también proveedores de servicios y empresas, y a hacer un análisis más detallado, se reveló un panorama distinto. La causa principal era la falta de servicios veterinarios: los animales morían por enfermedades, no de desnutrición.

En lugar de simplemente brindar dichos servicios o capacitar de manera directa a los propios granjeros, actividades que cesarían cuando culminara el proyecto, los encargados de R2J se preguntaron por qué el sistema de servicios veterinarios actual no funcionaba. R2J se asoció con la Asociación de Veterinarios de Afganistán (AVA) para hacer una evaluación de necesidades entre el personal paraveterinario. Se concluyó que los paraveterinarios necesitaban mejorar sus conocimientos para diagnosticar las enfermedades del ganado y administrar los medicamentos adecuados para reducir la mortalidad de los animales. El proyecto apoyó a la AVA en el diseño de un programa de capacitación ampliable con el fin de brindar a los paraveterinarios las habilidades adecuadas para abordar el problema del acceso deficiente a los servicios veterinarios.

Habib Rahman, o “El Doctor”, como lo llaman sus clientes, asistió al curso de formación paraveterinaria impartido por la AVA. Habib es dueño de una farmacia, donde él y sus dos asistentes sugieren medicamentos adecuados a los granjeros y les brindan consejos sobre su administración y dosis. Gracias a sus nuevos conocimientos veterinarios, Habib dice que “la mejora en el diagnóstico y las recetas ya desde la farmacia, y al salir a examinar físicamente a los animales, ha aumentado la confianza de los granjeros” en sus servicios. “Cada día vienen más. Antes de la capacitación, nunca había tanta actividad”, dice. Estima que el aumento en el volumen de trabajo se ha visto reflejado en un incremento de un 5 % en su ingreso neto del último año.

<sup>3</sup> Esta historia se basa en <https://fragilestates.itcilo.org/2018/08/22/paravets-afghan-veterinary-association/>. Se han cambiado los nombres para proteger el anonimato de las personas.

Habib está convencido de que establecer vínculos con otros paraveterinarios es importante para mejorar el negocio de su farmacia. Y agrega que otra vinculación importante será encontrar la manera de ponerse en contacto “directamente con los fabricantes de medicamentos veterinarios de la India, Pakistán e Irán”. Según Habib, esto traerá consigo una reducción considerable de los precios de los medicamentos y ayudará a mejorar la situación tanto de los granjeros como de los paraveterinarios. Actualmente, su farmacia compra los medicamentos a través de intermediarios.

Los granjeros reconocen que ha habido una mejora en la calidad del servicio de los paraveterinarios en el último año. Abdullah está mucho más contento. “El doctor nos da recomendaciones sobre cómo mantener sanos a los animales tanto en invierno como en verano, a fin de reducir las pérdidas”, dice. “Mis pérdidas se redujeron de 30 a 15 animales el año pasado. Esto representa más ingresos para mí”.

¿Qué nos dice esta historia?

**1. Vaya más allá del desempeño de la cadena de valor principal...:** hay toda una cadena de actores, desde empresas hasta asociaciones y el Gobierno, involucrados en el proceso de llevar un producto o servicio al mercado, y el desempeño de cada uno de ellos se ve afectado por las acciones de los demás. Aun si el objetivo final del proyecto de desarrollo

es mejorar el desempeño de un grupo de actores (los granjeros pobres, por ejemplo), eso no significa que tenga que trabajar directamente con ellos para ayudarlos. De hecho, para lograr un cambio sostenible a gran escala, los proyectos tienen que mejorar el desempeño de las empresas ubicadas en otros puntos de la cadena.

**2. ...para mejorar el sistema en general:** para comprender las causas de un bajo rendimiento, los proyectos tienen que mirar más allá de la cadena de transacciones. ¿Es la infraestructura de transporte lo suficientemente buena como para garantizar el transporte de los productos al mercado a un costo razonable? ¿Existen suficientes leyes y mecanismos de cumplimiento para proteger la propiedad de las empresas? ¿Pueden las diversas empresas acceder a los insumos que requieren para maximizar su productividad? Todos estos factores se dividen en dos grandes categorías: “reglas” y “funciones de apoyo”. Estas constituyen el “sistema” que rodea a la cadena de valor principal. Estos conceptos se explicarán a lo largo de esta guía. Pero el punto clave que se debe tener en cuenta en esta etapa es que mejorar los resultados para los grupos objetivo (sean pymes, granjeros o jóvenes) implica comprender todo el sistema que afecta su desempeño y luego intervenir para abordar las limitaciones subyacentes a nivel del sistema.



## Introducción: cómo usar esta guía

Esta guía proporciona una descripción general de cómo adoptar un enfoque sistémico para el desarrollo de cadenas de valor con el objetivo de crear más y mejores empleos. Aunque ya existen varios otros manuales sobre el desarrollo de cadenas de valor (DCV), el objetivo de esta guía es fortalecer el enfoque en el trabajo decente.

La guía está diseñada para ser utilizada por todas aquellas personas involucradas en el desarrollo, la implementación y la evaluación de proyectos. También puede ser un recurso útil para los responsables de la formulación de políticas y la toma de decisiones, así como para los socios implementadores.

En última instancia, el objetivo de la guía es proporcionar un conjunto de principios, pasos y herramientas que los proyectos de cadenas de valor puedan utilizar y adaptar a su contexto específico. Incluye ejemplos reales y miniestudios de caso. Cada sección está respaldada por conceptos teóricos, pero se pone especial atención a su aplicación práctica.

### Estructura de la guía

La guía se compone de cuatro capítulos. El primero presenta un resumen de las cadenas de valor en el contexto de la mejora económica y social, así como de la sostenibilidad ambiental; y sobre cómo un enfoque sistémico puede mejorar las perspectivas de resultados duraderos y a gran escala para el trabajo decente, que a la vez contribuyan a cerrar las brechas de género en el mercado laboral y el entorno empresarial.

Los capítulos restantes se ocupan del ciclo de desarrollo de la cadena de valor: Estrategia (selección de sectores), Análisis (investigación y análisis) y Acción (implementación y medición de resultados).

Cada capítulo presenta orientación paso a paso. Esta se basa en las experiencias de iniciativas de desarrollo de cadenas de valor. No pretende ser prescriptiva. Los proyectos deben adaptarla a sus requisitos y circunstancias específicos.

A lo largo del documento, se utilizan algunos símbolos que brindan a los usuarios una referencia rápida sobre:



**Consejos y trucos clave** basados en experiencias pasadas



**Ejemplos reales** y estudios de caso para ilustrar conceptos y herramientas



Sugerencias de material de **lectura adicional**



**Habilidades y competencias clave** para el desarrollo de cadenas de valor<sup>4</sup>

En cada capítulo se destacan también reflexiones clave relacionadas con el género y el medio ambiente. No es el objetivo de esta guía abarcar estos temas de manera integral, sino más bien señalar dónde y cómo deben tomarse en cuenta en las etapas fundamentales del proceso de DCV.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Basadas en el marco BEAM Exchange, que es un catálogo de toda la variedad de conocimientos, habilidades y aptitudes presentes en equipos de alto desempeño que utilizan el enfoque de sistemas de mercado.

<sup>5</sup> Para obtener más información sobre estos temas, consulte *Market systems development and the environment: A guidance note* (El desarrollo de sistemas de mercado y el medio ambiente: una nota explicativa); *Value chain development for green jobs in Asia (Operational and methodological guide)* (Desarrollo de cadenas de valor para empleos verdes en Asia [guía operativa y guía metodológica]); y *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development* (Cómo establecer vínculos más fuertes: una guía práctica para la incorporación del análisis de género en el desarrollo de cadenas de valor).





## 1

## Entender las cadenas de valor como sistemas

### Resumen

Este capítulo explica los conceptos fundamentales que sustentan esta Guía. Se inicia con una exploración de lo que son las cadenas de valor, así como de qué manera contribuyen a los objetivos del trabajo decente. A continuación, presentan las principales justificaciones y características de un enfoque sistémico para el desarrollo de cadenas de valor.

#### Objetivos de aprendizaje:

- Comprender cómo el desarrollo de cadenas de valor puede respaldar la creación de más y mejores empleos.
- Identificar los objetivos y principios de un enfoque sistémico para el trabajo decente

### 1.1 El trabajo decente y el desarrollo de cadenas de valor

El trabajo decente consiste en “trabajo productivo para mujeres y hombres en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”.<sup>6</sup> Se refiere a oportunidades de trabajo que son productivas y generan ingresos justos; proporcionan seguridad en el lugar de trabajo y protección social a los trabajadores y sus familias; ofrecen mejores perspectivas de desarrollo personal y fomentan la integración social; dan a las personas la libertad de expresar sus preocupaciones, organizarse y participar en la toma de decisiones que tengan un impacto en sus vidas; y garantizan la igualdad de oportunidades y de trato para todos.

El desempeño de las empresas de todo tamaño, y por lo tanto su capacidad de crear empleos e ingresos decentes para mujeres y hombres, está vinculado inextricablemente al desempeño de la cadena de valor en la que operan.

Una cadena de valor “describe toda la variedad de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, pasando por las etapas intermedias de producción y entrega/prestación a los consumidores finales, hasta su disposición final después del uso”.<sup>7</sup> Esto incluye actividades como diseño, producción, marketing, distribución y servicios de asistencia hasta llegar al consumidor final.

El “desarrollo de cadenas de valor” (DCV), por su parte, se refiere a un enfoque que toma un producto, servicio o mercancía como base para el análisis.<sup>8</sup> Comprender las cadenas de valor ayuda a los profesionales del campo del desarrollo a identificar aquellas capaces de generar crecimiento, creación de empleo y reducción de la pobreza. También tiene como objetivo identificar las limitaciones y las oportunidades para mejorar el desempeño de la cadena de valor, de manera que se pueda diseñar e implementar intervenciones que aborden las limitaciones y mejoren los resultados.

<sup>7</sup> Kaplinsky, R. y Morris, M. 2012. *A handbook for value chain research* (Un manual para la investigación de cadenas de valor).

<sup>8</sup> <https://www.enterprise-development.org/implementing-psd/value-chain-development/#:~:text=In%20the%20Private%20Sector%20Development,the%20product%20is%20agriculture-based>

<sup>6</sup> [https://www.ilo.org/europe/projects/WCMS\\_377422/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/europe/projects/WCMS_377422/lang-en/index.htm)



Hasta el momento, se ha utilizado el DCV para la mejora de resultados en todos los pilares de la Agenda de Trabajo Decente (recuadro 1), incluidas áreas como igualdad de género, productividad, habilidades y empleabilidad, empleo juvenil, condiciones de trabajo, y salud y seguridad

En particular, el enfoque de la OIT para el desarrollo de cadenas de valor puede contribuir con el trabajo decente al:

- ▶ Crear más igualdad de oportunidades de trabajo productivo para mujeres y hombres
- ▶ Aumentar los ingresos.
- ▶ Proporcionar una mayor seguridad de ingresos.
- ▶ Mejorar la integración social (por ejemplo, mediante el diálogo social y las cooperativas).
- ▶ Proporcionar mejores perspectivas de desarrollo profesional (por ejemplo, aprender nuevas habilidades).
- ▶ Mejorar la seguridad y salud en el trabajo (SST).
- ▶ Proporcionar incentivos de “atracción” en la forma de nuevas oportunidades de medios de subsistencia, que complementen las intervenciones de “impulso” destinadas a poner fin a formas de trabajo que deberían ser abolidas, como el trabajo infantil, forzoso y en situación de servidumbre.

### ▶ Recuadro 1: La Agenda de Trabajo Decente

La Agenda de Trabajo Decente de la OIT está compuesta por cuatro pilares, con la igualdad de género como tema transversal:

- 1 Creación de empleo:** generar oportunidades de inversión, emprendimiento, desarrollo de habilidades, creación de empleo y medios de subsistencia sostenibles.
- 2 Derechos en el trabajo:** reconocer y respetar los derechos de todos los trabajadores, en especial los desfavorecidos o pobres que necesitan representación y leyes que protejan sus intereses.
- 3 Protección social:** promover la inclusión y la productividad garantizando que las mujeres y los hombres disfruten de condiciones laborales seguras, que les permitan disfrutar de tiempo libre y descanso adecuados, que tomen en cuenta sus valores familiares y sociales, que les proporcionen una compensación adecuada en caso de pérdida o reducción de ingresos, y que les permitan acceder a una atención médica adecuada.
- 4 Diálogo social:** la participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores sólidas e independientes es un factor fundamental para aumentar la productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear sociedades cohesionadas.

## 1.2 Cambios en los patrones mundiales de producción y comercio

Así como las empresas de diverso tamaño, desde microempresas y pequeñas y medianas empresas hasta grandes empresas multinacionales, están cada vez más interconectadas y son cada vez más interdependientes, lo mismo ocurre con los puestos de trabajo y los ingresos que generan.

Las cadenas de valor son una expresión de una fragmentación sin precedentes de los procesos de producción en una economía mundial conectada.<sup>9</sup> Las actividades que constituyen una cadena de valor se dividen a menudo entre varias empresas, aunque a veces pueden estar incluidas dentro de una sola gran empresa. Estas actividades pueden realizarse dentro de un solo país o extenderse a lo largo de varios países. Cada eslabón de la cadena agrega valor, así como márgenes de ganancia, al producto o servicio que se entrega/presta al consumidor. De ahí el nombre de cadena de valor.

Las cadenas de valor pueden existir a nivel local, nacional, regional o mundial, pero todas son influenciadas en diverso grado por las llamadas megatendencias de la economía mundial. En el caso de las economías en desarrollo, esto puede representar tanto oportunidades como amenazas. Algunas de estas tendencias, como la digitalización, darán a las economías africanas la oportunidad de “saltarse etapas” y pasar directamente

al uso de tecnologías más transformadoras, de la misma manera en que muchos consumidores en África pasaron de no tener teléfono a tener un teléfono móvil, lo con lo que evitaron el uso de teléfonos fijos. Al mismo tiempo, otros factores exógenos, como impactos climáticos y geopolíticos, a los que muchos países son especialmente vulnerables, pueden representar una amenaza para la resiliencia de las cadenas de valor. A mediano y largo plazo, las megatendencias en evolución, como “el Futuro del Trabajo” (Future of Work), afectarán a casi todas las empresas y redes de producción. A corto plazo, se han identificado importantes patrones de producción, comercio y distribución globales, como:<sup>10</sup>

- ▶ Más comercio intrarregional.
- ▶ Fragmentación de la cadena de suministro, en especial como resultado de los efectos de la pandemia de COVID-19.
- ▶ “Servicificación” de la manufactura.
- ▶ Uso más intensivo del conocimiento.
- ▶ Menos arbitraje de mano de obra (traslado de los lugares de producción solo sobre la base del costo de hacer negocios; p. ej., a lugares con salarios bajos o regulaciones débiles).
- ▶ Comercio de servicios creciente.
- ▶ Disminución del comercio intensivo de bienes.
- ▶ Mayor riesgo de impactos y tensiones ambientales

<sup>9</sup> “Economic upgrading in global value chains: concepts and measures” (Actualización económica en cadenas de valor globales: conceptos y medidas). Marília Bassetti Marcato.

<sup>10</sup> McKinsey Global Institute, enero de 2019. *Globalization in transition: The future of trade and value chains* (La globalización en transición: el futuro del comercio y las cadenas de valor) y <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/04/15/trade-in-uncertain-times-prioritizing-regional-over-global-value-chains-to-accelerate-economic-development-in-east-africa/>

### ► Recuadro 2: Cadenas de valor, cadenas de suministro y sectores

Las cadenas de valor describen cómo se crea valor desde la concepción de un producto o servicio hasta su consumo final, incluidas las diferentes etapas de suministro de insumos, diseño, producción, distribución y venta minorista. El término “cadena de valor” se usa en la mayor parte de los casos con una connotación de desarrollo, para abordar temas de captura y distribución de valor a lo largo de la cadena.

El término “cadena de suministro” se refiere a la organización de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y hacerlos llegar a los consumidores por medio de insumos y diversas etapas de desarrollo, producción y entrega/presentación. Las cadenas de suministro mundiales y regionales involucran a una organización transfronteriza.<sup>11</sup> La perspectiva de una cadena de suministro suele considerar el proceso de llevar productos y servicios a los mercados desde el punto de vista de un comprador principal o empresa líder. Los términos “cadena de suministro” y “cadena de valor” a menudo se usan indistintamente.

El desarrollo de cadenas de valor está dirigido a sectores específicos. En la teoría económica clásica, existen tres sectores: primario (materias primas), secundario (manufactura) y terciario (servicios).

En la práctica, sin embargo, se suele usar la palabra “sector” para referirse a grupos más amplios de la economía en los que las empresas comparten los mismos servicios o servicios relacionados; por ejemplo, servicios agrícolas o financieros. Estos sectores se componen a su vez de varios subsectores.

Para evitar quedar atascados en un tema de terminología, a lo largo de esta guía se utiliza la palabra “sector” de una manera flexible. Depende de cada proyecto definir dónde y con qué precisión traza sus límites. Por lo tanto, cada sector puede estar compuesto por diferentes cadenas de valor. Por ejemplo:

- Sector ganadero: cadenas de valor para diferentes especies (por ejemplo, ovejas, vacas, aves de corral) y para diferentes productos (por ejemplo, carne fresca, carne procesada, lácteos, huevos).
- Manufactura ligera: diferentes tipos de productos, como indumentaria y aparatos electrónicos, y, dentro de estos, cadenas de valor más específicas, como prendas de vestir, TIC o equipamiento para el hogar.
- Sector turismo: incluye una amplia variedad de cadenas de valor, desde turismo de playa o urbano masivo hasta turismo de aventura o ecoturismo.

<sup>11</sup> <https://libguides.ilo.org/global-supply-chains-en>



## 1.3 Innovación, mejora y productividad: los impulsores del desarrollo de cadenas de valor

Las cadenas de valor son un enfoque explicativo útil para comprender de qué manera las empresas y los países participan en el proceso de creación y distribución de valor. Sin embargo, más que una herramienta de carácter analítico, las cadenas de valor también ofrecen un marco práctico para ayudar a estimular el crecimiento y mejorar la competitividad de los sectores.

El desarrollo de cadenas de valor (DCV) analiza la dinámica del mercado y las relaciones entre los diferentes actores de la cadena con el objetivo de fortalecer el sistema en su conjunto: empresas, redes empresariales, servicios de apoyo y reglas y regulaciones.

Tradicionalmente, el DCV se asocia con la búsqueda de estrategias de mejora, que van desde el aumento de la eficiencia y la producción hasta el acceso a nuevos canales de mercado y conocimiento del sector. Con el fin de que tanto las empresas como los sectores contribuyan con estas nuevas oportunidades de mercado, y se beneficien de ellas, se requiere de innovaciones a ambos

niveles que agreguen valor a los productos o servicios y mejoren la productividad.

Las estrategias de mejora se describen habitualmente como:<sup>12</sup>

### Funcionales

Aumentar la variedad de funciones o cambiar la “mezcla” de actividades a tareas de mayor valor; por ejemplo, ir más allá de actividades directas relacionadas con la producción para incluir actividades de logística y distribución, desarrollo de productos, diseño y desarrollo de marca.

### De cadenas de suministro

Establecer encadenamientos hacia atrás en la cadena de suministro más cercana a la fuente de materia prima.

### De canal

Diversificar hacia nuevos compradores o hacia nuevos mercados geográficos o de productos.

### De producto

Cambiar a productos más sofisticados con mayor precio unitario.

### De proceso

Reorganizar el sistema de producción o introducir nuevas tecnologías para aumentar la eficiencia.

<sup>12</sup> Véase <https://www.marketlinks.org/good-practice-center/value-chain-wiki/types-upgrading>



## 1.4 Desarrollo inclusivo de cadenas de valor

Desde la perspectiva de los organismos internacionales de desarrollo, el DCV se preocupa por asegurar mayores beneficios para los pobres y aquellos grupos excluidos del crecimiento económico y el desarrollo. Estos resultados no se producen de manera automática al contar con cadenas de valor más competitivas.

El análisis de cadenas de valor y el diseño y la implementación de intervenciones deben adoptar medidas proactivas que aborden las limitaciones para un crecimiento más inclusivo, es decir, un crecimiento que se distribuya de manera justa en la sociedad y genere oportunidades para todos.<sup>13</sup> Si estas limitaciones no se abordan de manera proactiva, los resultados para los grupos objetivos podrían terminar siendo negativos en lugar de positivos. Por ejemplo, podrían agravarse las condiciones de explotación de los trabajadores. El DCV tiene como objetivo obtener resultados que beneficien a todos: un mejor desempeño y mayor crecimiento empresarial y *al mismo tiempo* impactos positivos para los grupos pobres y vulnerables. Esto es fundamental, ya que sin un mayor crecimiento y un mejor desempeño empresarial no se podrán sostener los puestos de trabajo.

En paralelo a la mejora económica, es importante también el concepto de mejora social. Ha sido descrito como el proceso de “mejora de los derechos

y prerrogativas de los trabajadores (y otros grupos desfavorecidos) como actores sociales mediante el aumento de la calidad de su empleo”.<sup>14</sup> Desde la perspectiva de las cadenas de valor, la mejora social puede entenderse como la parte de los beneficios de la mejora económica que es captada por los grupos objetivo en una empresa o sector determinado.

Las relaciones de género son un componente fundamental de la mejora social y económica y determinan la manera en que funciona la cadena de valor en cada nivel. Esto incluye factores que van desde los tipos de trabajo disponibles para hombres y mujeres, hasta las diferencias en remuneraciones.

Por último, la mejora ambiental se da cuando las empresas mejoran su desempeño ambiental, por ejemplo, mediante la reducción del consumo de energía y agua, y la eliminación de desechos y mermas de los procesos de producción. Este es un importante factor determinante de la sostenibilidad y resiliencia de las cadenas de valor, debido a que tanto el clima como otros riesgos ambientales pueden perjudicar los medios de subsistencia y el crecimiento en el sector, y porque las prácticas empresariales no sostenibles y perjudiciales para el medio ambiente pueden amenazar recursos esenciales para la producción, como la tierra y el agua, así como el bienestar social en general. Esto significa que es necesario tener en cuenta los factores ambientales en toda iniciativa de desarrollo de cadenas de valor.

<sup>13</sup> La OCDE define el crecimiento inclusivo como un crecimiento económico que se distribuye de manera justa en la sociedad y crea oportunidades para todos.

<sup>14</sup> “Economic and social upgrading in global production networks: Developing a framework for analysis” (Mejora económica y social en las redes de producción globales: desarrollo de un marco de análisis), de Barrientos, Gereffi y Rossi.



## 1.5 Pensar en sistemas

La historia de Abdullah presentada en el Prefacio muestra que hay una cadena de actores involucrados en llevar un producto al mercado, y que el desempeño de cada uno de ellos se ve afectado por las acciones de los demás. Este “sistema”, es decir, la red de acciones e interacciones, puede ser difícil de entender y descifrar.

Un enfoque muy utilizado para ayudar a lidiar con la complejidad inherente de las cadenas de valor es el llamado desarrollo de sistemas de mercado (DSM). El DSM tiene como objetivo abordar las causas *subyacentes* por las que existe una limitación en particular, y no solo tratar sus *síntomas*. Dicho de otra manera, significa ir más allá de la punta visible del iceberg para comprender todo lo que hay debajo: aquello que crea el problema en primer lugar (véase el recuadro 4). El cambio sistémico, que es el objetivo de este enfoque, implica “cambiar las condiciones que mantienen el problema en su sitio”.<sup>15</sup>

El desarrollo de sistemas de mercado no prescribe un conjunto de intervenciones “modelo” o un menú de recetas de políticas. Se trata más bien de un *enfoque*: un conjunto de principios y prácticas para ayudar a comprender los sistemas de intercambio y orientar intervenciones prácticas que puedan conducir a resultados sociales, económicos y ambientales positivos. Las tres características principales del DSM son las siguientes:<sup>16</sup>

- ▶ *Es guiado por el análisis.* Realiza un análisis exhaustivo de cómo y por qué funcionan los sistemas (véase el recuadro 3), a fin de identificar los cambios que parecen clave para reducir la pobreza y la desigualdad;
- ▶ *Interviene mediante la facilitación.* Cataliza los cambios de comportamiento deseados, basado en incentivos y capacidades reales de los actores del mercado local, para tener éxito a largo plazo. Los proyectos de desarrollo cumplen un papel de facilitación (al permitir que otros lideren), en lugar de “producir” el cambio ellos mismos.

- ▶ *Adopta la gestión adaptativa.* Los resultados no son ni directos ni predecibles, por lo que hallar rutas viables hacia el cambio sistémico requiere de tiempo, curiosidad y experimentación. Esto implica desarrollar una implementación de tipo “ensayo y error” que sea flexible y más iterativa, además de un compromiso con la medición y el aprendizaje continuos.

La preocupación principal del DSM es trabajar hacia:

- ▶ *La sostenibilidad del cambio:* de manera que los beneficios continúen luego del periodo de intervención.
- ▶ *Ampliar la escala del impacto:* lograr que el cambio conduzca a mejoras en los medios de subsistencia o el bienestar de un gran número de mujeres y hombres más allá de los lugares de intervención inicial.

La experiencia de PlayPump descrita en el Prefacio muestra los peligros de no adoptar un enfoque de sistemas de mercado. En este sentido, este enfoque está alineado con un movimiento cada vez mayor, que busca utilizar los recursos de la ayuda al desarrollo de una manera más estratégica y catalítica, a fin de “lograr el desarrollo de una manera diferente” (*do development differently*).<sup>17</sup> Truly successful projects, it is thought, reflect these common principles:

- ▶ Se centran en la resolución de problemas locales que son debatidos, definidos y perfeccionados por las comunidades locales en un proceso continuo.
- ▶ Trabajan por medio de convocantes locales que movilizan a todos aquellos actores con interés en lograr avances (en equipos y coaliciones tanto formales como informales), a fin de abordar problemas comunes e introducir cambios relevantes.
- ▶ Combinan el diseño y la implementación mediante ciclos rápidos de planificación, acción, reflexión y revisión (aprovechando el conocimiento, la retroalimentación y la energía locales) con el fin de fomentar el aprendizaje tanto a partir de los éxitos como de los fracasos.
- ▶ Gestionan los riesgos por medio de varias “pequeñas apuestas”: es decir, desarrollando las actividades más promisorias y dejando otras de lado.

<sup>15</sup> FSG, “The Water of Systems Change” (El agua del cambio sistémico).

<sup>16</sup> Por lo tanto, este enfoque comparte muchas similitudes con otras iniciativas que buscan evitar recetas simples o predeterminadas para resolver los complejos desafíos de la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Por ejemplo: Doing Development Differently (DDD), Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) y Thinking and Working Politically (TWP).

<sup>17</sup> En 2014, un grupo de académicos, formuladores de políticas y profesionales de la ayuda al desarrollo se reunieron para recopilar un conjunto de ideas sobre lo que se considera una intervención de desarrollo realmente exitosa. Su Manifiesto on Doing Development Differently (Manifiesto sobre cómo lograr el desarrollo de manera diferente) reconoce que muchas iniciativas de desarrollo no abordan las complejidades de un progreso del desarrollo genuino y promueven intervenciones irrelevantes que tienen poco impacto en la práctica.

El desarrollo de sistemas de mercado proporciona un marco para ayudar a los profesionales de las cadenas de valor a “pensar de manera local y actuar de manera sistémica”. Reconoce la complejidad, pero no se pierde en ella. En última instancia, su objetivo es hallar formas prácticas de ayudar a los actores locales a generar mejores resultados para el trabajo decente de una manera sostenible y a gran escala. Por ello, en

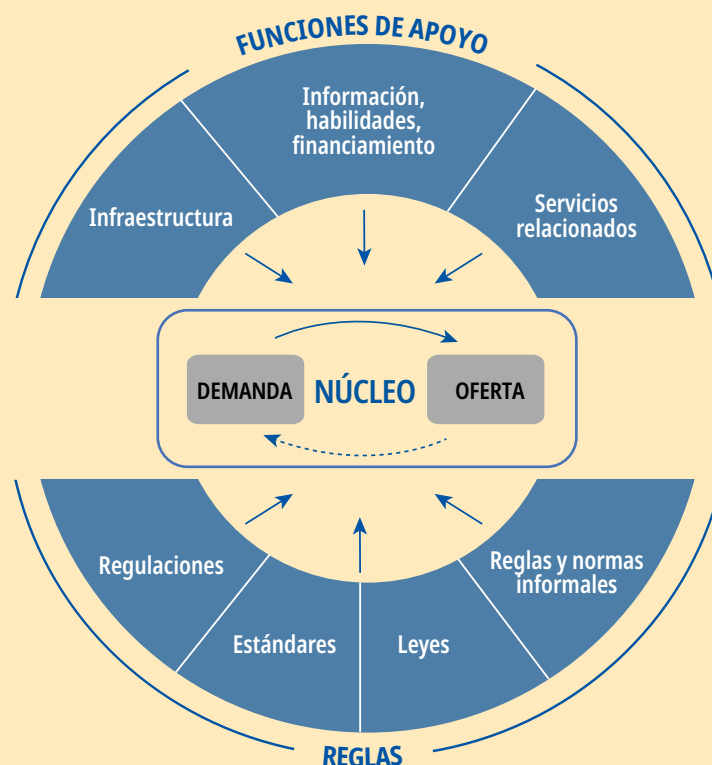
esta guía se utiliza el término *enfoque sistémico*, que es una manera abreviada de referirse al uso de un “enfoque de sistemas de mercado para la creación de más y mejores empleos mediante el desarrollo de cadenas de valor”. Todos los proyectos de desarrollo de cadenas de valor de la OIT utilizan un enfoque sistémico, por lo que en esta guía se utilizan indistintamente este término y DCV.

► **Recuadro 3. Definición de "sistema de mercado"**

En palabras sencillas, un sistema de mercado son todos los actores y factores que interactúan para determinar los resultados de un intercambio. Imagine a un agricultor que vende hortalizas a un comerciante en un mercado local. La calidad y cantidad de dicho intercambio estará determinada por el conocimiento del agricultor de métodos agrícolas modernos, obtenido de agentes de extensión agrícola (los denominados “actores del mercado”); así como por el acceso al financiamiento bancario y por las tecnologías para mejorar la productividad disponibles en las tiendas

minoristas locales (conocidos en conjunto como “funciones de apoyo”). Se podría aplicar una red similar de interacciones a los trabajadores que “venden” su trabajo en una fábrica; por ejemplo, habilidades adquiridas en instituciones de formación o regulaciones que rigen las horas extra de trabajo.

El sistema de mercado a menudo se representa gráficamente en forma de “rosquilla” o “dona”, para mostrar cómo estas diversas dimensiones determinan un intercambio nuclear de “oferta y demanda”:





► **Recuadro 4. De los síntomas a las causas: un ejemplo práctico**

Una analogía popular para pensar en sistemas es un “iceberg”. En lugar de reaccionar a los problemas individuales que van surgiendo, un enfoque sistémico buscará patrones a lo largo del tiempo y tratará de comprender las reglas y relaciones que los crean. En lugar de reaccionar y tratar de resolver lo que podemos “ver”, los acontecimientos que ocurren en la punta visible del iceberg, el objetivo es comprender y abordar lo que se esconde bajo de la superficie del agua: problemas estructurales como políticas, dinámicas de poder y modelos de comportamiento subyacentes.

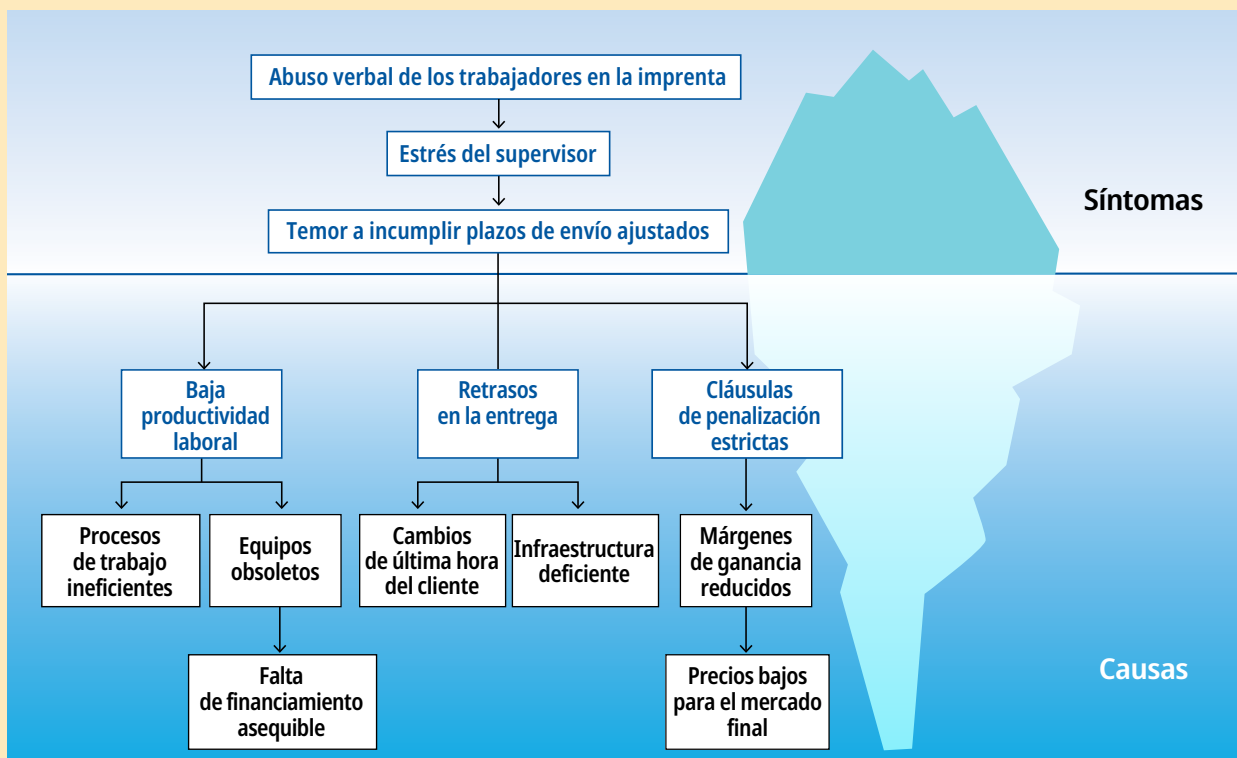
El siguiente ejemplo aplica la analogía del iceberg al *déficit de trabajo* decente de trabajadores que sufren de abuso verbal en las imprentas.

Frente a esta situación, una “solución” al problema inmediato podría ser desarrollar un curso de formación para sensibilizar y educar a las empresas sobre la importancia de acabar con la violencia y el acoso en el lugar de trabajo. Este es el enfoque de muchas intervenciones “tradicionales”.

Sin embargo, esto no llevará a cambios a gran escala o duraderos. La formación puede ayudar

a “desarrollar capacidades” y poner en práctica los pilares fundamentales del conocimiento, pero (a) existen cientos de imprentas y no se puede impartir formación a todas; y (b) el problema real es que los gerentes de las fábricas cuentan con pocos incentivos para tratar bien a sus trabajadores debido a problemas estructurales como una competencia poco sana.

*¿Qué haría de manera diferente una intervención sistémica?* Como se muestra en el análisis del iceberg a continuación, las limitaciones reales para mejorar las condiciones de trabajo pueden estar relacionadas con problemas que surgen mucho más allá de las cuatro paredes de una fábrica. Un enfoque sistémico no buscaría “abordarlo todo” (además, tendría poca influencia en ciertos temas, como los precios), sino más bien explorar diversas formas de intervención, como un diálogo entre compradores y proveedores sobre el impacto de las cláusulas de penalización y el fortalecimiento del diálogo social y el papel de los sindicatos, a fin de introducir innovaciones que mejoren la productividad o innovar con opciones de financiamiento que vinculen el acceso al capital con la satisfacción de los empleados.



## 1.6 El ciclo de desarrollo de cadenas de valor

El desarrollo de cadenas de valor para proyectos de trabajo decente supone un proceso de tres etapas:<sup>18</sup>

- ▶ **Estrategia.** Seleccionar sectores y el enfoque de trabajo decente, a partir de criterios de relevancia, viabilidad y oportunidad.
- ▶ **Análisis.** Comprender qué aspectos del sistema no están funcionando y pasar de los “síntomas” visibles a las “causas” que a menudo se encuentran en comportamientos, actitudes y condiciones propicias subyacentes.
- ▶ **Acción.** Facilitar el cambio creando incentivos para los socios y a la vez desarrollando sus capacidades; esto implica un proceso de ensayo y error para probar nuevas formas de trabajo.

Estas etapas pueden verse como el ciclo de DCV del proyecto. La figura 1 muestra que hay 5 pasos dentro de cada etapa, que se explican en detalle más adelante. La práctica de la gestión adaptativa es transversal a todo el ciclo, ya que un aprendizaje rápido e iterativo y la capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes son fundamentales para el enfoque.

Figura 1. Las etapas y los pasos del ciclo de DCV



### Lecturas adicionales

#### Orientación:

- [Guía operacional para el enfoque 'lograr que los mercados funcionen para los pobres \(M4P\)](#), segunda edición
- [MarketLinks: Overview of the Value Chain Approach](#) (MarketLinks: descripción general del enfoque de cadenas de valor)
- [Value Chain Development Explained, a video](#) (El desarrollo de cadenas de valor explicado, un video)
- [Un enfoque sistémico para la creación de más y mejores empleos](#)

<sup>18</sup> En esta guía, se utiliza el término “proyecto” de manera general para describir cualquier programa o iniciativa de DCV.



## 2

## Estrategia: Selección de sectores y objetivos de trabajo

### Resumen

Este capítulo aborda las decisiones estratégicas cruciales que los proyectos deben tomar en relación con su grupo objetivo, el trabajo decente y el enfoque sectorial. En él, se describen las herramientas, procesos y principales consideraciones para propiciar que los proyectos se encuentren en una mejor posición para contribuir a la creación de más y mejores empleos.

#### Objetivos de aprendizaje:

- Comprender cómo realizar un proceso estructurado para la selección de sectores.
- Tomar conciencia de las principales decisiones estratégicas que se deben tomar al seleccionar los grupos objetivo y los desafíos del trabajo decente en los que hay que centrarse.

#### Pasos clave:

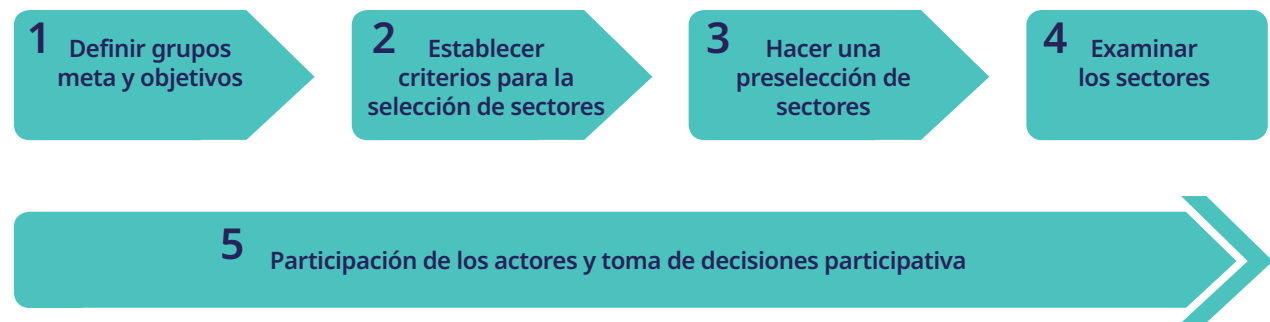
- Definir los grupos meta y el objetivo general para el trabajo decente.
- Establecer criterios de selección de sectores basados en relevancia, viabilidad y oportunidad.
- Hacer una preselección (lista corta) de sectores utilizando los datos disponibles.
- Examinar los sectores para recopilar más información, cuando corresponda.
- Tomar decisiones finales para la selección de sectores junto con los actores principales.

La primera parte del ciclo del proyecto de DCV consiste en la selección de los grupos objetivo y sectores. Esto significa decidir qué desafíos del trabajo decente se abordarán, teniendo en cuenta el plazo, el presupuesto y las limitaciones contextuales del proyecto. Además, se deben tomar otras decisiones importantes, como la manera en que el proyecto abordará la sostenibilidad ambiental y las cuestiones de género. También se requiere gestionar y alinear las expectativas entre diferentes actores, desde financiadores hasta mandantes, sobre lo que el proyecto hará y lo que puede lograr. La selección de sectores es clave para evitar el riesgo de que los proyectos dediquen tiempo y recursos a sectores de "bajo potencial" en los que hay pocas probabilidades de éxito.

En ocasiones, el enfoque estratégico, incluidos el sector (por ejemplo, agricultura), el grupo objetivo (por ejemplo, los jóvenes) y el desafío para el trabajo decente (por ejemplo, el desempleo), ya ha sido determinado por el donante o los mandantes de la OIT. Si aún no se ha seleccionado un sector, el DCV utiliza un conjunto de criterios transparentes de selección de sectores que permiten una comparación clara entre estos. En ese caso, se recopilan datos, por ejemplo, encargando Evaluaciones Rápidas de Mercado (véase el paso 4), y se realiza un proceso de consultas para tomar la decisión final. En el camino, esto puede significar tomar decisiones difíciles sobre la priorización y el enfoque, dado que los recursos disponibles para los proyectos son limitados. Lo esencial de la estrategia, en última instancia, es decidir "qué no hacer".<sup>19</sup>

<sup>19</sup> En palabras de Michael Porter.

## 2.1 Proceso para el establecimiento de estrategias



### Paso 1: Definir grupos meta y objetivos

Una iniciativa de cadenas de valor debe tener en claro su objetivo: *Qué quiere lograr y para quién(es)*. Esto por lo general se define antes del financiamiento de un proyecto mediante consultas entre los financiadores y los actores nacionales, lo que en el caso de la OIT significa sus mandantes tripartitos: Gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.

El grupo objetivo puede definirse en relación con un grupo socioeconómico específico (por ejemplo, personas que viven en la pobreza); un grupo demográfico (por ejemplo, refugiados), o con criterios geográficos (véase el recuadro 5).

El objetivo del proyecto, en tanto, responde a un desafío laboral general que enfrenta el grupo objetivo. Hay cuatro desafíos principales que considerar:

- ▶ **Desempleo:** muchas personas económicamente activas se encuentran en busca de empleo, pero no hay suficientes oportunidades de empleo.
- ▶ **Subempleo:** las personas se encuentran trabajando, pero los trabajos que realizan son inadecuados, aprovechan solo en parte sus habilidades y requieren menos horas que las que requieren o con las que están dispuestas a comprometerse.
- ▶ **Condiciones laborales deficientes:** problemas relacionados con una diversidad de temas, como exceso de horas de trabajo, así como las condiciones físicas y las exigencias mentales del lugar de trabajo.
- ▶ **Falta de empleo productivo:** el empleo produce un rendimiento laboral insuficiente para permitir al trabajador y sus dependientes un nivel de consumo por encima de la línea de pobreza (el fenómeno de los “trabajadores pobres”).

Cada vez existe mayor conciencia de que no solo la *cantidad* sino también la *calidad* del empleo es importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo económico.<sup>20</sup> Esto debido a que, para la mayoría de las personas, un empleo es una vía crucial para salir de la pobreza. De hecho, centrarse solo en la creación de empleo no es suficiente: cualquier nuevo empleo subvencionado debe estar bien encaminado a convertirse en un empleo decente, seguro y bien remunerado.

Para la OIT, esto significa que los proyectos de cadenas de valor deben centrarse no solo en crear más empleos, sino también en garantizar que sean mejores empleos. Una decisión estratégica clave que enfrentan los proyectos es la siguiente: ¿deben crear nuevos empleos decentes o hacer que los empleos ya existentes sean más decentes?<sup>21</sup> En muchos casos, esto significa que los proyectos se centrarán no solo en los impulsores de la exclusión del mercado laboral, sino también en tratar de comprender y abordar las razones por las que las personas están siendo incluidas de una manera desfavorable en los mercados laborales.<sup>22</sup> También puede haber importantes compensaciones que considerar, las cuales deben tomar en cuenta el contexto local y las rutas hacia la transformación económica. Por ejemplo, en Tanzania, la reciente creación de empleos se ha logrado en gran medida gracias al crecimiento de pequeñas empresas en la economía informal (la cual por lo general

<sup>20</sup> German Development Institute (Instituto Alemán de Desarrollo), “MSEs as drivers for job creation” (Las mypes como impulsoras de la creación de empleo), octubre de 2015.

<sup>21</sup> Véase también el blog BEAM Exchange, “Should we create decent work or make work more decent? Demystifying what decent work means for Market System Development projects” (¿Debemos crear trabajo decente o hacer que el trabajo sea más decente? Desmitificando el significado del trabajo decente para los proyectos de desarrollo de sistemas de mercado), The Lab, 2020.

<sup>22</sup> Entrada de blog de Chronic Poverty Advisory Network (Red de asesoramiento sobre pobreza crónica), mayo de 2014.

se asocia a empleos de menor calidad), las cuales, sin embargo han tenido una contribución importante para la transformación estructural de la economía, desde la agricultura hacia los servicios, un factor que es esencial para la reducción de la pobreza a largo plazo.<sup>23</sup>

Por último, toda iniciativa de cadenas de valor debe contar con objetivos relacionados tanto con cuestiones de género como ambientales. Estos objetivos deben tener como propósito mínimo “no hacer daño”, pero idealmente deben buscar oportunidades para lograr un impacto positivo, como se explica en los recuadros 6 y 7.

**El paso 1 debe terminar con una comprensión clara del grupo objetivo y la naturaleza del desafío laboral general al que probablemente se enfrenten.**



#### Consejo

Cuanto más específicamente pueda definir el grupo objetivo, más fácil será “emparejarlo” con un sector. No es muy útil decir que el grupo objetivo son “los pobres”, ya que estos no forman un conjunto homogéneo. Por ejemplo, incluye a pobres “extremos” y “moderados”, a pobres urbanos y rurales, a grupos pobres excluidos por su origen étnico u otras características que los hacen más vulnerables, y a mujeres y hombres pobres. Esta misma diversidad existe entre “los desempleados”, donde, por ejemplo, las diferencias entre jóvenes y no jóvenes pueden tener especial importancia.

Sin embargo, si la definición del grupo objetivo es demasiado específica, el proyecto corre el riesgo de atender solo a un grupo “reducido”, lo que hace inviable lograr un cambio a gran escala utilizando estrategias de facilitación de mercado. Por ejemplo, un proyecto definió a su grupo objetivo como los jóvenes (menores de 25 años) que viven en zonas costeras de Kenia y provienen de un grupo étnico desfavorecido en particular. Con el tiempo, descubrieron que estos eran solo unos cuantos miles de personas, lo que limitó el potencial de ampliación de escala del proyecto desde el inicio.

#### ► Recuadro 5: Definición de límites geográficos

Todo proyecto opera dentro de límites geográficos definidos. En muchos casos, si bien los proyectos reciben un mandato a nivel nacional (por ejemplo, Sri Lanka), los sectores específicos en los que eligen intervenir pueden tener una dimensión geográfica cuyos límites sean más o menos amplios. Por ejemplo, las actividades de producción principales de una cadena de valor agrícola pueden estar limitadas a una parte específica de un país por razones de clima o tipo de suelo. Por lo tanto, seleccionar una cadena de valor a menudo significa seleccionar un espacio geográfico determinado.

En el caso de algunas áreas del trabajo decente, se utiliza un enfoque específico a nivel de localidad, cuyo objetivo es abordar las causas subyacentes de problemas como el trabajo infantil (pobreza, acceso a la educación, gobernanza, etc.) en un espacio geográfico determinado, para complementar las intervenciones en las cadenas de valor y ayudar a prevenir que los niños simplemente pasen de una cadena de suministro a otra, o a una forma de trabajo infantil más clandestina.

Otros proyectos pueden tener un mandato de “desarrollo económico local” y estar restringidos a regiones o áreas particulares de un país. Esto por definición limita la elección de sectores a aquellos relevantes para la región determinada. Pero es posible que los proyectos tengan que hacer intervenciones fuera de dicha área geográfica con el fin de abordar las limitaciones, así como para generar un impacto a mayor escala. Por ejemplo, las políticas suelen estar preestablecidas y las relaciones entre compradores y vendedores no suelen ajustarse a límites geográficos precisos. Como se señaló antes, las cadenas de valor pueden abarcar varios países y regiones y tener un carácter global.

<sup>23</sup> <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-16.pdf>



### ► Recuadro 6: Objetivos de género

El género es un aspecto importante que se debe tener en cuenta en todas las iniciativas de cadenas de valor. Los proyectos deben tratar de comprender cómo las normas, los roles y las estructuras de poder del género influyen en la manera en que las mujeres y los hombres participan o son excluidos de funciones específicas en un sistema de mercado.

La experiencia indica que el desarrollo de cadenas de valor puede beneficiar a mujeres y hombres al:

- Fomentar su inclusión en cadenas de valor en las que ya cuentan con una presencia fuerte y en las que su participación es aceptable en términos sociales y culturales de acuerdo con los roles de género existentes.
- Desarrollar cadenas de valor en nuevos sectores, donde pueda que los roles de género no estén claramente definidos aún y donde el hecho de que las mujeres en particular asuman nuevos tipos de trabajo pueda resultar socialmente aceptable.
- Promover un cambio en los puestos o roles vinculados al género, de manera que mujeres y hombres puedan

ingresar a cadenas de valor en las que tradicionalmente no están presentes: por ejemplo, hombres en labores de cuidado o cadenas de valor normalmente "feminizadas", o mujeres en actividades dominadas por hombres, como la construcción.

Por lo tanto, es necesario integrar el género en todas las iniciativas, más allá de si el proyecto está dirigido específicamente a mujeres. En este sentido, hacer planificación de género consiste simplemente hacer una buena planificación, y tener una comprensión integral de cómo mujeres y hombres participan en una cadena de valor puede ayudar a desarrollar intervenciones más específicas y a prevenir resultados negativos. Es especialmente importante evitar "hacer daño" de manera involuntaria por no comprender las dinámicas de género. Por ejemplo, la evidencia muestra que, a medida que las cadenas de valor se vuelven más mecanizadas o son más rentables, la participación de las mujeres disminuye, y que el género es un factor clave para determinar quién se beneficia del desarrollo de cadenas de valor y si este es realmente inclusivo.<sup>24</sup>

### ► Box 7: Environmental objectives

Al definir el grupo objetivo y los objetivos del proyecto, se deben tener en cuenta los impactos potenciales sobre el medio ambiente. Esto no solo ayuda a garantizar que los proyectos de la cadena de valor eviten causar degradación ambiental inadvertidamente a través de las actividades que apoyan, sino que también permite contribuir con soluciones que pueden beneficiar al planeta, relacionadas ya sea con neutralidad de carbono, economía circular o conservación. Al comienzo de toda nueva iniciativa, es importante establecer expectativas claras sobre el enfoque ambiental. Los objetivos específicos pueden ser los siguientes:

- Promover el crecimiento y la creación de empleo en sectores "verdes", como el de energías renovables.
- Hacer "verde" / mejorar la sostenibilidad ambiental de un sector.
- Incrementar la resiliencia de un sector frente al cambio climático.
- Garantizar un enfoque de "no hacer daño" al apoyar el crecimiento del sector.

Promover empleos verdes mediante el desarrollo de un sector verde es diferente de "hacer verde" un

sector estándar. El primero tiene como objetivo crear empleo y aumentar los ingresos, mientras que el segundo busca mejorar el desempeño ambiental. Los proyectos pueden tener ambos objetivos, pero deben considerarlos también por separado, a fin de identificar oportunidades relevantes para trabajar hacia el logro de ambos. De no ser así, los proyectos corren el riesgo de implementar intervenciones que "pretenden ser verdes" pero que no producen cambios significativos en términos de desempeño ambiental.

La misma idea se aplica al analizar el crecimiento "sin hacer daño" y la resiliencia frente al cambio climático. Si bien las intervenciones que se centran en puestos de trabajo y empleo pueden contribuir con estos objetivos, o viceversa, estos también deben ser vistos como objetivos separados, a fin de poder identificar claramente las mejores oportunidades para alcanzarlos.

Independientemente de las características del objetivo ambiental, se espera que, como mínimo, las intervenciones busquen evitar impactos adversos al medio ambiente y, cuando no sea posible evitarlos, minimicen, mitiguen y controlen dichos impactos.

<sup>24</sup> <http://www.fao.org/3/a-at245e.pdf>

## Paso 2: Establecer criterios de selección de sectores

Es probable que los grupos objetivo a los que espera beneficiar un proyecto enfrenten muchos déficits de trabajo decente. E igualmente probable que el contexto local, los plazos y el presupuesto no permitan al proyecto abordarlos todos, o al menos no todos al mismo tiempo. Por lo tanto, los proyectos deben priorizar qué déficits abordarán.

Los criterios para la selección de cadenas de valor deben provenir directamente de la definición del grupo meta y el objetivo, ya que el sector debe ser relevante para el primero y tener el potencial de lograr el segundo. Los proyectos de cadenas de valor utilizan tres criterios de selección generales:<sup>25</sup>

- ▶ **Relevancia para el grupo objetivo:** potencial del grupo objetivo en el sector y naturaleza de los desafíos de trabajo decente que enfrenta.
- ▶ **Oportunidad para el crecimiento inclusivo:** oportunidades para crear más y mejores empleos en la cadena de valor principal.
- ▶ **Viabilidad de la intervención:** en qué medida un proyecto podrá facilitar el cambio, dado el contexto del sector y del país (véase el recuadro 8).

Dentro de cada uno de estos criterios, se desarrollan subcriterios específicos con el fin de hacer una comparación entre sectores. Al ser un tema transversal, el género debe estar siempre integrado en el proceso de selección de sectores, considerando por separado los criterios para mujeres y hombres y desagregando los datos por sexo cuando sea relevante. Las inquietudes sobre sostenibilidad ambiental también deben tomarse en cuenta al establecer los criterios de selección de sectores, pero la manera específica de hacerlo dependerá del objetivo/estrategia ambiental que haya adoptado el proyecto, como se explica en el recuadro 9.

Figura 2: Criterios de selección de sectores



Existe bastante flexibilidad sobre qué criterios específicos utilizar y sobre la ponderación relativa que se les asigna en el proceso de selección. El recuadro 10 presenta ejemplos de criterios de selección de sectores usados por la OIT para una intervención de mejora de los medios de subsistencia de refugiados.

**El paso 2 debe finalizar con un acuerdo sobre los criterios de selección de sectores entre los responsables del proyecto, los donantes y otros actores clave.**

<sup>25</sup> Esta sección se basa en la [Guía operacional para el enfoque 'lograr que los mercados funcionen para los pobres \(M4P\)](#).



► **Recuadro 8: Viabilidad: ¿es posible lograr un cambio?**

El criterio de viabilidad debe tomar en consideración los factores de “economía política” más generales y los recursos e influencia propios del proyecto: lo que es viable para un proyecto puede no serlo para otro. Por tanto, la viabilidad depende de la situación. Los siguientes son algunos ejemplos de factores que pueden reducir las probabilidades de éxito de un proyecto:

- Un alto nivel de fragmentación: si los vínculos entre actores de la cadena de valor son débiles y los diversos actores, incluidas las organizaciones empresariales y las instituciones gubernamentales relevantes, están en desacuerdo, el margen para lograr una intervención exitosa es más limitado.
- Un alto nivel de corrupción en el sector: por ejemplo, un sector de construcción dominado por unas pocas grandes empresas que se adjudican todas las licitaciones gubernamentales por medio de contactos políticos y sobornos.

- Un alto nivel de interferencia política o gubernamental: por ejemplo, es poco probable que un proyecto para la mejora de sectores agrícolas mediante el desarrollo del mercado de insumos del sector privado tenga éxito si el Gobierno lanza un gran programa de insumos subsidiados con el fin de ganar votos. En cambio, un Gobierno activo que considere el desarrollo turístico como una prioridad de su plan de desarrollo estratégico mejorará la viabilidad del proyecto para impulsar un cambio a gran escala en el sector turismo.
- Limitaciones difíciles de cambiar en las funciones de apoyo o reglas del sistema de mercado: por ejemplo, si la principal limitación para el desarrollo de una cadena de valor es la ausencia de infraestructura adecuada, como carreteras o puertos, para lograr el cambio se podrían requerir inversiones en infraestructura a gran escala que van más allá de la capacidad del proyecto.

► **Recuadro 9: Consideraciones para la selección de sectores por objetivo ambiental**

Los criterios que reflejan el objetivo ambiental del proyecto deben integrarse en el proceso de selección de sectores. La siguiente tabla describe las principales consideraciones para la selección de sectores según la estrategia elegida.

OBJETIVOS AMBIENTALES	CONSIDERACIONES PARA LA SELECCIÓN DE SECTORES
1 Promover el crecimiento en un sector “verde” / crear empleos verdes mediante la promoción de un sector “verde”	Para la selección de sectores, se debe hacer una preselección (lista corta) de aquellos sectores verdes cuyo crecimiento seguirá teniendo un impacto positivo neto en el medio ambiente (es decir, energía renovable). Luego, los criterios deben analizar cuál de esos sectores tiene el mayor potencial para la creación de trabajo decente.
2 Hacer más “verde” / Mejorar la sostenibilidad ambiental de un sector	Los criterios deben evaluar la capacidad potencial del sector para crecer de una manera que reduzca el impacto negativo general en el medio ambiente; esto incluye una mejora en la circularidad (es decir, la conversión de un producto final en un bien económico y/o el suministro de insumos reciclados o reutilizados).
3 Aumentar la resiliencia (capacidad de adaptación) de un sector frente al clima	Los criterios deben evaluar la gravedad de los riesgos del cambio climático para el sector y las oportunidades para aumentar la resiliencia en el contexto del proyecto.
4 Promover un enfoque de “no hacer daño”	Los criterios deben evaluar la capacidad potencial de los sectores para crecer sin agravar los impactos ambientales negativos, o la posibilidad de eliminar, reducir o mitigar dichos impactos.

Para obtener recursos sobre criterios ambientales para selección de, consulte las [Guidelines for value chain selection: Integrating economic, environmental, social and institutional criteria](#) (Directrices para la selección de cadenas de valor: integración de criterios económicos, ambientales, sociales e institucionales) (2015).



**Recuadro 10: Selección de sectores para mejorar los medios de subsistencia de refugiados**

Los enfoques tradicionales para la mejora de los medios de subsistencia de los refugiados se centran por lo general en fortalecer el lado de la oferta del mercado laboral mediante la mejora de las habilidades de los refugiados. Pero si se quiere lograr la inclusión económica de una manera sostenible, las intervenciones deben basarse en un análisis exhaustivo de la demanda existente de mano de obra, productos

y servicios, y de los sistemas de mercado en los que los refugiados podrían ganarse la vida. La OIT y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han elaborado una guía para intervenciones de medios de subsistencia basadas en el mercado para refugiados, la cual utiliza los criterios rectores de los sistemas de mercado (relevancia, oportunidad y viabilidad):

CRITERIOS	SUBCRITERIOS
<b>Relevancia para el grupo objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el número estimado de refugiados que ya participan en el sector (desglosados por género)?</li> <li>• ¿Cómo participan los refugiados en el sector (como productores, trabajadores o consumidores)?</li> <li>• ¿Cuáles son los problemas principales que enfrentan los refugiados en el trabajo que realizan en este sector?</li> <li>• ¿Existe potencial para integrar (más) refugiados en el sector?</li> <li>• ¿Las habilidades requeridas para el sector se corresponden con el perfil de los refugiados en el lugar?</li> </ul>
<b>Oportunidad de crecimiento y creación de empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el tamaño total del subsector con respecto al volumen y valor de la producción, la contribución al PIB, la inversión extranjera directa y la participación en el empleo?</li> <li>• ¿Cuál es el potencial para la creación de empleo basado en el tamaño y crecimiento del sector, la elasticidad del empleo, la cantidad de medianas, pequeñas y microempresas y el valor relativo que añaden al sector?</li> <li>• ¿Cuál ha sido el crecimiento previo y cuál es el crecimiento previsto del sector?</li> <li>• ¿Cuáles son los niveles actuales de innovación, productividad y competitividad y/o colaboración en el sector?</li> <li>• ¿Cuáles son los principales problemas relacionados con las condiciones laborales? ¿Existen oportunidades para mejorarlas?</li> <li>• ¿Los refugiados enfrentan barreras específicas para acceder a los mercados de este sector? Si es así, ¿cuáles?</li> </ul>
<b>Viabilidad de las intervenciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es la viabilidad de abordar los desafíos más importantes que enfrentan los trabajadores pobres, dado el entorno económico y político actual?</li> <li>• ¿Cuáles son las políticas y programas gubernamentales relevantes que influyen en este sector?</li> <li>• ¿Qué programas de donantes están presentes, en qué lugares y qué están haciendo/financiando?</li> <li>• ¿Existen actores del mercado dispuestos a cambiar sus modelos de negocio / adoptar nuevas prácticas?</li> <li>• ¿Existen instituciones de formación, ministerios de gobierno u otras organizaciones asociadas dispuestos a participar y/o responsabilizarse por algún elemento de la intervención en este sector?</li> </ul>

**Lea más:** puede encontrar información sobre el enfoque para los sistemas de mercado inclusivos (ESMI) para migrantes, refugiados y comunidades de acogida en el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/empent/Projects/refugee-livelihoods/lang-es/index.htm>

### Paso 3: Hacer una preselección (lista corta) de sectores

A continuación, los proyectos deben aplicar los criterios para pasar de una lista larga de sectores a una lista corta. En algunos casos, la lista larga puede incluir todos los sectores de la economía (o todos los aquellos relevantes para un grupo objetivo en particular). En otros casos, la lista larga puede haber sido predefinida por los donantes o por un Gobierno (por ejemplo, a partir de las prioridades sectoriales de una estrategia industrial de nivel nacional). El recuadro 11 presenta un ejemplo de Bolivia.

En este punto, el programa debe empezar a estudiar la economía local y sus sectores económicos más relevantes (la lista larga) y a recopilar información preliminar a partir de los criterios. Las fuentes secundarias suelen ser

abundantes, y pueden obtenerse en línea o poniéndose en contacto con los actores pertinentes (véase el recuadro 12).

En aquellos casos en los que la información secundaria sea escasa o poco fiable, hay dos opciones posibles:

- a) Llevar a cabo uno o varios talleres de consulta con los actores clave a fin de aprovechar su inteligencia de mercado y experiencia en el sector para elaborar la lista corta.
- b) Realizar una evaluación rápida de mercado (ERM). Esta opción consiste en investigar los diversos sectores para ver cuáles de ellos tienen posibilidades de cumplir con los criterios de selección. Véase el paso 4.

**El paso 3 debe terminar con una lista corta de sectores para elegir en una posible intervención; o con un plan para realizar una exploración más profunda.**

#### Recuadro 11: La selección de sectores en la práctica

En Bolivia, se realizó un ejercicio de selección de sectores centrado en las pequeñas y medianas empresas (pymes) en sectores propicios para la exportación y para procesos de formalización de negocios en el área de La Paz.

Se elaboró una lista larga de 12 sectores a partir de conversaciones con el Gobierno y la organización nacional de empleadores. Luego, esta se redujo a una lista corta de 8 sectores a partir de una primera investigación de gabinete: manufactura (textiles, cuero, madera, joyería de metales preciosos), construcción, agroindustria

(granos andinos, frutas) y turismo. Los datos de fuentes secundarias se recopilaron según los tres criterios:

- **Relevancia:** ¿cuán relevante es el sector para las pymes y el empleo en el departamento de La Paz?
- **Oportunidad:** ¿el sector se encuentra en crecimiento y existe potencial para crear empleo de calidad en las pymes (en especial en actividades de alto valor agregado)?
- **Viabilidad:** dentro de los límites del proyecto, ¿qué tan viable es abordar de una manera sostenible los desafíos más importantes que enfrentan las pymes?

SECTOR	RELEVANCIA	OPORTUNIDAD	VIABILIDAD
Manufactura textil	MEDIA	BAJA	BAJA
Manufactura de cuero	BAJA	MEDIA	BAJA
Madera, objetos en madera	BAJA	BAJA	BAJA
Joyería de metales preciosos	BAJA	BAJA	BAJA
Construcción	ALTA	MEDIA	BAJA
Agroindustria: granos andinos	MEDIA	MEDIA	ALTA
Agroindustria: frutas	MEDIA	MEDIA	MEDIA
Turismo	ALTA	MEDIA	MEDIA

Los datos recopilados mostraron que la manufactura textil es un sector de gran relevancia para muchas pymes y trabajadores en La Paz. Sin embargo, estaba experimentando un declive y, debido a las limitaciones del proyecto en cuanto a tiempo y recursos para su ejecución, no habría sido viable el rescate de un sector en crisis. Por ello, el proyecto decidió seleccionar más bien

dos sectores con potencial de crecimiento, en los que incluso una inversión pequeña pero estratégica podría tener un impacto importante y escalable en las pymes y en la generación de empleo. Esto llevó a priorizar dos sectores para el análisis: el sector agroindustrial centrado en los granos andinos y el turismo.

**Lea más:** [Dos vías hacia la exportación y la formalización de empresas. Una evaluación rápida de mercado en los sectores de granos andinos y de turismo en Bolivia](#), The Lab, OIT.

► **Recuadro 12: Posibles fuentes de información para la preselección (lista corta) de sectores**

Los siguientes actores suelen ser buenas fuentes de información:

- Ministerios y departamentos de gobierno (por ejemplo, ministerios de trabajo, comercio, industria, agricultura y medio ambiente) y autoridades locales en la región objetivo (por ejemplo, departamento responsable del registro de empresas).
- Organizaciones de empleadores nacionales o regionales, organizaciones de afiliación empresarial y aquellas específicas de los sectores en cuestión.
- Sindicatos de trabajadores y organizaciones representativas.
- Unidades estadísticas de bancos centrales y ministerios de finanzas, departamentos/oficinas nacionales de censos e institutos de estadística.

- Proyectos y programas financiados por donantes: pregunte si otros organismos han realizado análisis de cadenas de valor iguales o similares del sector en cuestión. Esto ayuda a evitar la duplicación del trabajo y puede ser una valiosa fuente de información.
- Institutos de investigación como grupos de expertos (*think tanks*) y universidades.

Nota: muchos de estos grupos pueden caracterizarse por una subrepresentación de las mujeres. Por lo tanto, puede ser necesario hablar con asociaciones de mujeres y cooperativas de propiedad de mujeres para obtener información adicional sobre la dinámica de género.

**Paso 4: Examinar los sectores**

Se puede utilizar una evaluación rápida de mercado (ERM) para la preselección de sectores; o para reducir la lista corta a fin de elegir el sector o sectores de intervención.

Una ERM es una manera rápida de recopilar, procesar y analizar abundante información. Permite dar un “primer vistazo” a un sector para determinar su posible relevancia para el grupo objetivo, la oportunidad de trabajo decente y la viabilidad de la intervención. El principal objetivo de una ERM es determinar si el sector tiene el potencial de crear más y mejores empleos para la gran mayoría del grupo objetivo. Proporciona una idea general de los principales desafíos y limitaciones del sector, a fin de respaldar una toma de decisiones basada en evidencia para la selección del sector.

A menudo, los proyectos tienen diversos objetivos y grupos meta a los que quieren llegar. Por ello, se recomienda que cuenten con una cartera que incluya a más de un sector, de manera que algunos sectores se ocupen de un conjunto determinado de objetivos y grupos objetivo, y otros sectores, de uno distinto. En estos casos, puede tener más sentido seleccionar una “cartera” de sectores.

La ERM se organiza en función de los criterios de selección de sectores del proyecto. Las preguntas clave para cada criterio deben guiar la investigación, y se deben emplear fuentes secundarias, entrevistas y discusiones grupales con una amplia variedad de actores del mercado, incluido el grupo objetivo. Elaborar un conjunto de preguntas semiestructuradas para su uso en las entrevistas

y discusiones grupales ayudará a garantizar que la información recopilada sea relevante y coherente.

En general, una ERM se lleva a cabo en tres etapas:

- 1 Revisión adicional de fuentes secundarias y preparación de visitas de campo.
- 2 Visitas a actores relevantes del mercado y otros informantes clave: entrevistas, conversaciones, discusiones de grupos focales, cuestionarios, entre otros.
- 3 Análisis de los hallazgos: los resultados de la ERM deben evaluarse en función de los criterios de selección, ya sea mediante discusiones en profundidad con el equipo del proyecto o mediante un proceso de calificación formal.

Dado que la oportunidad y la viabilidad del cambio usualmente forman parte de los criterios, se incluye una identificación inicial de las limitaciones de desempeño de la cadena de valor en relación con los grupos objetivo. No es tan profunda como el análisis de sistemas de mercado posterior, pero ayuda a indicar áreas potenciales en las cuales centrarse. Estas limitaciones pueden ser muy generales, como “habilidades laborales no coincidentes”, “flujo inadecuado de información en la cadena de valor”, “ausencia de legislación y servicios sobre seguridad alimentaria” o “condiciones de trabajo deficientes.

**El paso 4 debe finalizar con una justificación basada en evidencia de la selección del sector o sectores y un breve informe sobre los principales hallazgos de la evaluación rápida de mercado.**

## Paso 5: Participación de los actores y toma de decisiones participativa

El paso siguiente es la selección final del sector o sectores. La mejor forma de hacerlo es con la ayuda de una o más reuniones de consulta con grupos de actores, incluidos proyectos u organismos de desarrollo. Esto aumenta el nivel de apropiación de los hallazgos y de la decisión final, puede ayudar a corregir omisiones o errores en los hallazgos y contribuye a crear consenso.

Meetings should include presentation of the RMA findings. Estas reuniones deben incluir la presentación de los

hallazgos de la ERM y usarse para validar la identificación inicial de limitaciones o áreas de intervención. La discusión puede llevar luego a que la mayoría de los participantes recomienden uno o más sectores al equipo del proyecto.

**El paso 5 debe terminar con una validación y consenso sobre la selección del sector o sectores.**



### ¿Con cuánta precisión se deben definir los sectores?

Por lo general, el proceso de selección comienza considerando sectores económicos amplios, pero debe terminar con la elección de una cadena de valor específica. Por ejemplo, un proyecto puede empezar considerando el sector turismo, pero terminar centrándose en la cadena de valor específica del turismo rural.

No obstante, si bien las iniciativas de desarrollo de cadenas de valor suelen comenzar apuntando a una cadena de valor específica, un proyecto puede a la larga enfocarse en una función o regla de apoyo que atraviese varias cadenas de valor. Por ejemplo, el análisis de la cadena de valor del maíz puede determinar que la función de apoyo de los "insumos" es débil. Dado que los insumos se utilizan en todas las cadenas de valor agrícolas, trabajar para mejorar la función de suministro de insumos puede beneficiar a varias cadenas de valor agrícolas además de la del maíz. Lo mismo puede aplicar para funciones de apoyo como "medios de comunicación" o incluso "tierra" o "trabajo".



### ¿Quién debe participar en la selección de sectores?

Es arriesgado involucrar a empresas individuales en las reuniones para la selección de sectores, puesto que ello crea expectativas de apoyo y puede incluso conducir a acusaciones de favoritismo o competencia desleal. Y, por supuesto, a las empresas de los propios sectores también les interesa que se seleccione "su" sector. Por ello, actores privados como las asociaciones representativas pueden cumplir un papel importante en la validación de los hallazgos, ya que pueden hablar en nombre de varias empresas. En todos los casos, se debe invitar también a alguien con experiencia relevante para las mujeres empresarias; por ejemplo, el representante de una asociación de mujeres empresarias o de una organización de mujeres, o un experto en dichos temas.

La selección de una cadena de valor mediante reuniones con actores es un proceso participativo, pero no democrático. Dichos participantes son elegidos "a dedo" y puede que algunos no asistan. También se corre el riesgo de que, en las reuniones, algunos actores poderosos traten de imponer su propia agenda. Por ello, es importante dejar en claro que las decisiones finales no se tomarán en las reuniones con los actores, sino que estas son más bien de naturaleza "consultiva".

## 2.2 Gestión del proceso

Aunque es probable que muchos elementos del proceso para establecer la estrategia, como la definición del grupo objetivo y los objetivos del proyecto, sean definidos por el donante o el autor de la propuesta, lo mejor es que la selección de sectores sea liderada por el equipo del proyecto. Con este fin, los documentos del proyecto pueden definir los sectores iniciales de una manera bastante amplia (por ejemplo, “turismo” o “agricultura”), y dejar en manos del equipo del proyecto, una vez contratado, llevar a cabo la investigación y el análisis para tomar una decisión basada principalmente en evidencia. Una vez preseleccionados los sectores para una evaluación adicional, puede ser útil contratar consultores con experiencia en dichos sectores. Por ejemplo, si es necesario hacer una selección entre subsectores agrícolas, puede valer la pena contratar a un agrónomo que conozca varios subsectores agrícolas y a sus actores clave.

La investigación para la selección de sectores es el inicio del proceso de establecer relaciones con actores del mercado que pueden resultar cruciales cuando se lleven a cabo las intervenciones. Aproveche esta oportunidad y asegúrese de que estas relaciones empiecen con buen pie. Los miembros del equipo tienen que recibir formación, en especial sobre cómo tratar con los actores del sector privado, y deben evitar generar expectativas poco realistas sobre lo que el proyecto podría apoyar. En palabras de un profesional, “una vez que iniciamos el [proceso de] análisis y a hablar con actores y otras partes interesadas del sector del té, nos fue imposible retirarnos debido a las expectativas generadas”.

En ocasiones, es importante recurrir a conocimientos técnicos específicos. Los temas ambientales suelen ser complejos, y contar con alguien que conozca las relaciones entre el medio ambiente y los asuntos económicos y sociales puede ser tan importante en la etapa preliminar de un proyecto como lo es en la etapa de implementación. Sea un consultor o un miembro del proyecto, esta persona también debe tener la capacidad de realizar evaluaciones focalizadas que se alineen con el objetivo ambiental del proyecto, incluido conocer y consultar a los actores más relevantes para extraer información clave.



### ¿Cuánto tiempo debe tomar el proceso?

Idealmente, todo el proceso de selección de sectores no debe tomar más de 4 a 6 semanas, pero este plazo puede ser mayor si se realizan ERM y la lista corta de sectores sigue siendo larga (es decir, si tiene más de 4 sectores).



### Lidiar con las políticas

La selección de sectores a menudo sigue siendo un proceso subjetivo y con una fuerte carga política debido a la existencia de intereses creados y presiones de los actores, a pesar de los esfuerzos de un proyecto por lograr un cierto grado de objetividad. Incluso en los mejores casos, la selección de sectores es más un arte que una ciencia, así que tenga cuidado de no poner demasiado énfasis en la ponderación o asignación de puntajes cuantitativos. Una puntuación binaria simple (sí/no) o una clasificación de tipo semáforo pueden ser muy útiles en la práctica. En palabras del miembro de un proyecto: “para nosotros, lo más importante es [...] el proceso: cómo seleccionar a los actores adecuados con quienes hablar, cómo hallar los datos correctos, y cómo interpretar las opiniones y aportes de los actores. Eso es más importante que las técnicas para establecer criterios, puntuaciones y ponderaciones”



## Competencias básicas para establecimiento de estrategias y selección de sectores

Los proyectos deben tomar decisiones difíciles durante el proceso de establecer las estrategias y seleccionar los sectores. Son decisiones que, en última instancia, influirán en el resto de la vida útil del proyecto y en sus posibilidades de éxito. Para el establecimiento de estrategias y la selección de sectores, los equipos de proyecto de alto desempeño suelen tener los siguientes conocimientos, habilidades y actitudes:

- Análisis sistémico: capacidad de comprender las cadenas de valor y su papel en la reducción de la pobreza desde una perspectiva sistémica.
- Integración del conocimiento sectorial: saber cómo y cuándo pedir ayuda a expertos del sector para mejorar el análisis y la estrategia.

- Síntesis de conocimientos: capacidad de hacer una investigación de antecedentes, analizar los datos y resumir los hallazgos de manera convincente.
- Toma de decisiones: capacidad de tomar decisiones objetivas a pesar de contar con información limitada o incierta.

BEAM Exchange incluye orientación detallada, incluidos estudios de caso, materiales de enseñanza y técnicas modelo de entrevista, para cada una de las competencias mencionadas.<sup>26</sup>



## Lecturas adicionales

### Orientación:

- [Sector Selection for Decent Work: Tips, Tricks and Tools](#) (Selección de sectores para el trabajo decente: consejos, trucos y herramientas).
- [Guidelines for Value chain selection](#): integrating economic, environmental, social and institutional criteria (Lineamientos para la selección de cadenas de valor: integración de criterios económicos, ambientales, sociales e institucionales) (OIT y GIZ).

### Ejemplos prácticos:

- [Guyana: Finding Export and Value Add Opportunities in Thin Markets](#) (Guyana: búsqueda de oportunidades de exportación y valor agregado en mercados pequeños).
- [Assessment of select horticultural sectors in Kyrgyzstan, and their market access potential](#) (Evaluación de sectores hortícolas seleccionados en Kirguistán y su potencial de acceso al mercado).
- Evaluaciones rápidas del mercado (ERM) de [Nepal](#) y [Myanmar](#)

<sup>26</sup> <https://beamexchange.org/msd-competency-framework/msd-competencies/>

## 3 Análisis: Comprender las causas subyacentes de los déficits de trabajo decente

### Resumen

Este capítulo se centra en la etapa de análisis de sistemas de mercado, cuyo objetivo es comprender qué está causando el bajo rendimiento de los sectores y por qué persisten los déficits de trabajo decente.

#### Objetivos de aprendizaje:

- Conocer los marcos que se utilizan para comprender por qué los sectores pueden no estar satisfaciendo las necesidades de los grupos objetivo e identificar las causas subyacentes del bajo rendimiento.
- Tomar conciencia de las implicaciones y los procesos prácticos para realizar un análisis de sistemas de mercado.

#### Pasos clave:

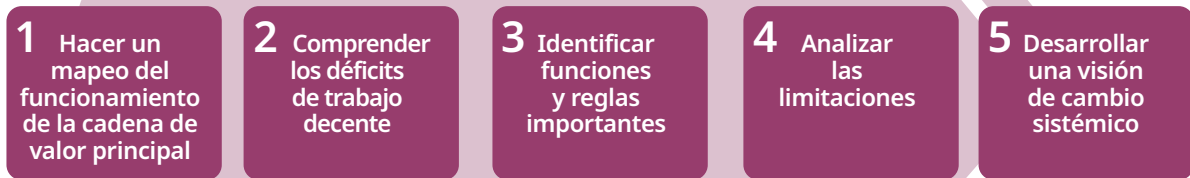
- Descifrar cómo funciona el sector mediante un mapeo de la cadena de valor y los déficits de trabajo decente.
- Analizar las limitaciones para el desempeño del sector, que se encuentran en las "reglas" y "funciones de apoyo".
- Desarrollar una visión de cambio sistémico sobre cómo la cadena de valor puede funcionar mejor para apoyar la creación de más y mejores empleos.

Una vez seleccionado el sector, se realiza una investigación y un análisis a fin de identificar las limitaciones para el desempeño de la cadena de valor ("reglas" o "funciones" que no estén funcionando adecuadamente) y las oportunidades para mejorarlas. Puede que las razones subyacentes que causan los déficits de trabajo decente

no sean obvias de inmediato. La clave está en dedicar tiempo a investigar cuáles son los desafíos y "por qué" persisten, utilizando un proceso analítico estructurado.

Esto implica llevar a cabo un análisis de sistemas de mercado.

### 3.1 Proceso de análisis de sistemas de mercado



#### Paso 1: Hacer un mapeo del funcionamiento de la cadena de valor principal

Obtener una imagen clara de los actores clave de la cadena de valor y los vínculos existentes entre ellos es fundamental para guiar el análisis posterior. El objetivo de este paso es comprender mejor los principales intercambios que se dan en la cadena de valor y quiénes están involucrados en ellos.

El mapeo de la cadena de valor suele ser la primera actividad de un análisis de sistemas de mercado. Este identifica las transacciones y relaciones importantes en el flujo de un producto o servicio desde la materia prima hasta la venta minorista final (y, en el caso de economías circulares, hasta su reutilización). Esto incluye lo siguiente:

- ▶ **El proceso** por el cual un producto o servicio pasa por varias etapas hasta llegar al cliente final.
- ▶ **Los actores clave del mercado:** empresas involucradas en las transacciones principales de la cadena de valor y organizaciones que brindan servicios de apoyo y establecen las reglas (Gobierno, bancos, asociaciones, etc.).
- ▶ **El valor agregado** que se produce como resultado de cada proceso.
- ▶ **Los diferentes canales de mercado** mediante los cuales los productos y servicios llegan al cliente y al mercado finales, la relevancia de dichos canales para acceder a nuevos mercados y las características de estos mercados (por ejemplo, tamaño, número de competidores, exigencias de calidad).
- ▶ **Las relaciones entre actores** en la cadena de valor principal y las características de estas relaciones (por ejemplo, débiles o fuertes, positivas o negativas, diferencias de poder).

- ▶ **El número de miembros del grupo objetivo** (por ejemplo, mujeres o trabajadores migrantes) que trabajan en canales específicos y a niveles específicos de la cadena de valor.
- ▶ **La información sobre precios y flujos financieros** en y entre diferentes niveles de la cadena de valor.

El mapeo de la cadena de valor puede comenzar incluso durante la etapa de selección del sector. En el recuadro 14, se incluye un conjunto de preguntas detalladas que los equipos de proyecto pueden hacer para desarrollar su comprensión sobre el funcionamiento de la cadena de valor. A menudo, estos esquemas no necesitan ser elaborados desde cero; pueden utilizar o aprovechar análisis de cadenas de valor preexistentes o material de acceso público, por ejemplo, de institutos de investigación, empresas de inteligencia de mercado o incluso otros proyectos de los donantes.

Por lo general, el esquema de una cadena de valor se representa visualmente. Esto puede hacerse en un formato básico, como en el recuadro 13, estableciendo una tipología de actores clave involucrados, como importadores, mayoristas, minoristas, fabricantes, marcas, etc. Para complementar el esquema básico de la cadena de valor, una descripción de la distribución y captura de valor (como la que se presenta en el recuadro 13) puede brindar una perspectiva importante para empezar a comprender las oportunidades disponibles para mejorar el desempeño y la posición de grupos objetivo específicos dentro de la cadena.

**El paso 1 debe terminar con una comprensión clara de los principales actores, transacciones y procesos requeridos para llevar un producto o servicio desde las materias primas hasta la venta minorista.**



► Recuadro 13: Ejemplos de esquemas de cadenas de valor

Existen muchas formas distintas de visualizar una cadena de valor y el flujo de bienes y servicios desde el inicio hasta su utilización final.

La figura 3 muestra un esquema de la cadena de valor del pescado procesado para los mercados internos de Myanmar. La cadena de valor está compuesta por pequeñas empresas familiares o de propiedad de mujeres, con baja tecnología de procesamiento. Los productos principales consisten en pescado seco, camarones secos, pasta de pescado y salsa de pescado, que no requieren proceso de congelación. Por lo general, los

procesadores compran sus materias primas a embarcaciones costeras. En muchos casos, estos micro y pequeños procesadores también cuentan con sus propias embarcaciones costeras. En Rangún, los procesadores para el mercado local suelen obtener su suministro de pescado de mayoristas o de vendedores en los denominados “mercados mojados”. Los productos de procesadores artesanales son vendidos principalmente por proveedores en dichos mercados.

Figura 3. Flujo del pescado procesado desde su origen hasta su llegada al mercado, Myanmar.



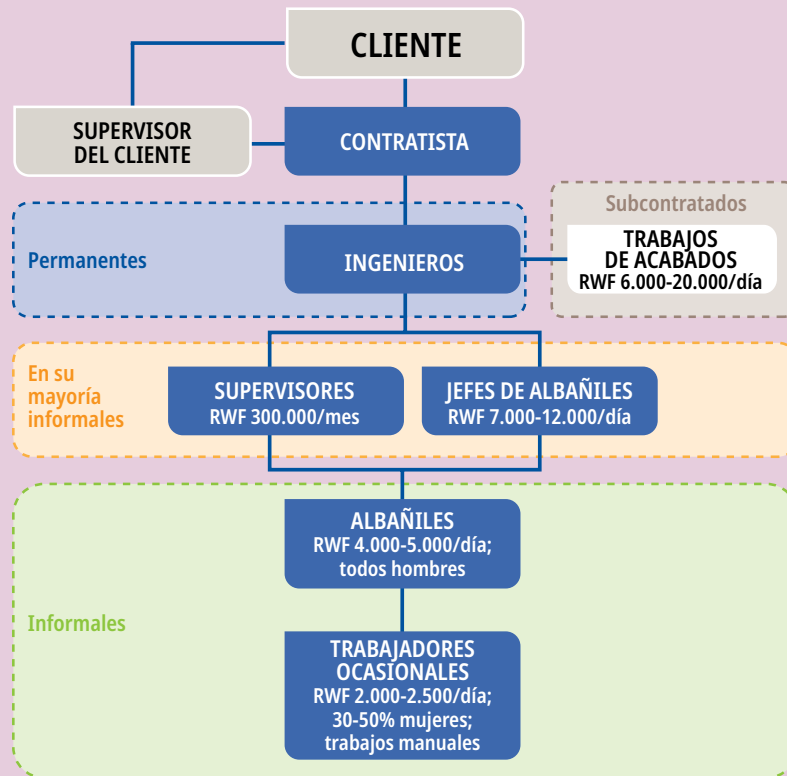
La figura 4 presenta un esquema simplificado de la cadena de valor del sector de la construcción de edificios en Ruanda. Se muestra el proceso para proyectos a gran escala a menudo impulsados por contratos gubernamentales para la construcción de bienes inmobiliarios como edificios de oficinas. El esquema superpone tanto los tipos de mano de

obra utilizados (permanente o temporal) como los salarios promedio y la desagregación por género.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Tomado de “Laying a Foundation for Better Working Conditions: A market systems analysis in Rwanda’s building construction sector” (Sentando las bases para mejores condiciones de trabajo: análisis de sistemas de mercado en el sector de la construcción de edificios en Ruanda), disponible en: [https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/WCMS\\_644797/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/WCMS_644797/lang--en/index.htm)



Figura 4. Pasos clave en la cadena de valor de la construcción de edificios, Ruanda



► Recuadro 14: Temas comunes y preguntas de investigación para el mapeo de cadenas de valor

**Actores y procesos en la cadena de valor**

Antes de que poder realizar una investigación más profunda, es importante comprender la estructura básica de la cadena de valor principal.

- ¿Qué categorías de actores del mercado (como agricultores, recolectores y minoristas) están involucradas desde el inicio de la cadena hasta el mercado final?
- ¿Cuáles son los diferentes procesos (como producción, procesamiento y comercialización) que se realizan en la cadena de valor antes de que los productos y servicios lleguen al consumidor final?
- ¿Cuáles son los diferentes canales de mercado mediante los cuales los productos y servicios llegan al cliente y al mercado finales?

**Desempeño a nivel empresarial**

La competitividad de las empresas individuales y de la cadena de valor en su conjunto se ve afectada por el desempeño a nivel empresarial de las funciones principales del negocio, como marketing, adquisiciones, producción y gestión financiera. Por lo tanto, puede ser importante comprender el desempeño de las empresas en cada nivel de la cadena, así como las causas del bajo desempeño y las oportunidades de mejora.

- ¿Qué tan bien están desempeñando las funciones principales del negocio las empresas en cada nivel?
- ¿Existen diferencias entre el desempeño de las empresas de propiedad de mujeres y las de propiedad de hombres?
- ¿Cuáles son las causas del bajo desempeño a nivel empresarial?
- ¿Qué tan bien están desempeñando las funciones básicas del negocio las empresas propiedad de los grupos objetivo del proyecto?



### Vínculos de mercado

Los vínculos entre actores pueden tener un efecto importante en el desempeño del sistema. Por ello, puede ser útil identificar la estructura de dichos vínculos, así como sus dinámicas (como niveles de formalidad y de confianza).

- ¿Qué vínculos existen entre empresas del mismo nivel de la cadena de valor?
- ¿Qué vínculos existen entre empresas de diferentes niveles de la cadena de valor?
- ¿Qué vínculos existen entre empresas dentro de la cadena de valor y actores fuera de la cadena de valor?
- ¿Estas relaciones son informales o están formalizadas en contratos?
- ¿Las relaciones son más fuertes entre ciertas categorías sociales? Por ejemplo, ¿son más fuertes entre personas de un género, etnia o nivel de pobreza específicos?
- ¿Qué niveles de confianza existen entre empresas?
- ¿Están organizadas las empresas en cooperativas y asociaciones?

### Relaciones de poder y gobernanza de la cadena de valor

Pueden existir diferencias importantes entre cadenas de valor en términos de quién tiene poder de mercado e influencia sobre las decisiones clave relacionadas con las operaciones en la cadena de valor. En particular, quién decide o influye en lo siguiente:

- Qué se va a producir: incluido el diseño y las especificaciones del producto.
- Cómo debe producirse: incluidas las normas laborales y ambientales, así como la tecnología que se utilizará.
- Cuánto se producirá y cuándo: incluidas la programación y la logística de la producción.

### Mercados finales

La existencia de un mercado sólido para los productos o servicios vendidos por la cadena de valor es esencial para su desarrollo exitoso. Más allá de confirmar que exista una demanda general, puede ser importante tratar de comprender las tendencias pasadas y futuras, los segmentos de mercado de alto potencial y el posicionamiento en el mercado. Por lo tanto, la investigación de mercados finales es clave para identificar oportunidades viables para el desarrollo de la cadena de valor. Los “consumidores” pueden ser consumidores finales, pero también grandes compradores de la cadena, como supermercados u otras empresas de mayor tamaño.

- ¿Existen señales que indiquen aumentos futuros de la demanda?
- ¿Existen oportunidades para fortalecer el acceso a los mercados, como mediante esquemas de preferencias comerciales o a través del comercio intrarregional?
- ¿Qué criterios se deben cumplir para satisfacer a los consumidores, incluidos aquellos relacionados con preocupaciones por el medio ambiente o por las condiciones laborales?
- ¿Ha habido algún cambio en las tendencias de consumo?
- ¿Existen estándares o restricciones de calidad específicos?
- ¿Existen oportunidades para una expansión de los mercados locales a los nacionales, para la sustitución de importaciones o para la exportación?

### Agregación y captura de valor

La agregación de valor a los grupos objetivo suele ser un objetivo clave de las intervenciones en cadenas de valor. Un ejemplo sencillo es el de agricultores que pasan de cultivar y vender mangos a procesar los mangos en concentrado y venderlos a un precio más alto. Descubrir en qué parte de la cadena se crea más valor actualmente puede proporcionar información útil para guiar las intervenciones.

- ¿Qué proporción del valor total capturan actualmente los actores en cada nivel de la cadena de valor?
- ¿Qué proporción del valor total capturan actualmente los grupos objetivo (como las mujeres y los pobres) en cada nivel de la cadena de valor?
- ¿Cuáles son las causas subyacentes del bajo valor agregado para los grupos objetivo, como las mujeres y los pobres?
- ¿Existe alguna dimensión de género relacionada con la agregación y captura de valor (por ejemplo, las mujeres tienen mayor participación en segmentos poco rentables de la cadena)?

## Paso 2: Comprender los déficits de trabajo decente

Inevitablemente, los sectores enfrentarán diferentes tipos de desafíos relacionados con el trabajo decente, que se sentirán con diferentes niveles de intensidad según quién los experimente, sean obreros con bajos salarios, trabajadores marginados o productores rurales.

Al igual que para el proceso de selección de sectores, durante la etapa de análisis es necesario tomar decisiones importantes sobre en qué déficits específicos centrarse. Es probable que los trabajadores enfrenten muchos problemas: la labor del proyecto es centrarse en aquellos que tratará de mejorar. Sin embargo, es importante comenzar la etapa de análisis con un enfoque amplio que explore todos los posibles déficits de trabajo decente y comprenda cuáles son los más importantes para el grupo objetivo. El enfoque para el trabajo decente puede luego acotarse con el tiempo, a partir de evidencia empírica. Esto es mejor que empezar con un enfoque “predeterminado” que podría no reflejar los principales déficits de trabajo decente.

Por ejemplo, aunque a menudo los ingresos son vitales para la subsistencia, las rutas sostenidas para salir de la pobreza requieren de empleos de calidad que cubran también aspectos no monetarios. Es probable que el

trabajador de un sitio de construcción peligroso tenga la necesidad inmediata de contar con mayor seguridad ocupacional antes de que se aborden otros aspectos del trabajo decente (¡que requieren que el trabajador esté vivo!) (véase el recuadro 17).

Una perspectiva de trabajo decente para el análisis de sistemas de mercado debe ir más allá de simplemente preguntar a los actores qué es lo más importante para ellos, y tener una visión analítica de los puestos de trabajo a nivel individual, empresarial y del mercado laboral. Los elementos del trabajo decente se apoyan mutuamente y a menudo tienen un patrón complejo de interrelaciones. El mismo trabajador de construcción del ejemplo anterior podría pensar que su mayor problema son los salarios, pero ser incapaz de establecer la conexión con la seguridad ocupacional, y carecer incluso de conocimientos sobre protección social. El rol del proyecto es establecer estas conexiones y tener una visión panorámica del sector. A continuación, los recuadros 15 a 18 establecen marcos para proyectos que hacen un análisis sistemático del trabajo decente en las cadenas de valor.

**El paso 2 debe terminar con un conjunto priorizado de déficits de trabajo decente, esquematizados dentro de la cadena de valor para mostrar en que puntos son más frecuentes.**

### ► Recuadro 15: Los 10 elementos esenciales del Programa de Trabajo Decente

El marco de la OIT para la medición del trabajo decente organiza los indicadores en 10 temas. Estos pueden considerarse como una posible tipología de los déficits de trabajo decente que enfrentan los grupos objetivo:

- Falta de oportunidades de empleo;
- Ingresos inadecuados y trabajo improductivo;
- Jornadas laborales excesivamente largas;
- Incapacidad para combinar la vida laboral, familiar y personal;

- Presencia de trabajos que deberían ser abolidos (trabajo infantil y forzoso);
- Falta de estabilidad y seguridad laboral;
- Desigualdad de oportunidades y trato en el empleo;
- Entorno laboral inseguro;
- Ausencia de redes de seguridad social; y
- Falta de diálogo social y de representación de empleadores y trabajadores.

Fuente: Decent Work Statistical Indicators (Indicadores estadísticos de trabajo decente).

► Recuadro 16: El género y los déficits de trabajo decente

Los grupos objetivo pueden enfrentar muchos déficits de trabajo decente; y diferentes aspectos de esta situación pueden interactuar para crear tipos únicos de desventajas o discriminación. En todos los casos, se debe prestar especial atención al género y a las diferencias que puedan existir entre hombres y mujeres. Las preguntas guía pueden incluir (pero no se limitan a) las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de representación general de mujeres y hombres en el sector?
- ¿Se paga lo mismo a mujeres y hombres por tareas de igual valor?
- ¿Las mujeres están por lo general limitadas a puestos de menores salarios (es decir, existe segregación ocupacional)?
- ¿Las mujeres tienen más probabilidades de tener empleos vulnerables?
- ¿Hay mujeres en puestos de liderazgo?
- ¿Cuáles son las normas sociales y culturales con respecto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado?
- ¿Existe evidencia de otras formas de discriminación contra la mujer?

► Recuadro 17. Prevención de lesiones y enfermedades en cadenas de valor mundiales mediante un enfoque de sistemas de mercado

Como parte del Programa de Acción sobre el Trabajo Decente en las Cadenas Mundiales de Suministro, la OIT ha elaborado unos [lineamientos](#) sobre cómo evaluar los impulsores y las limitaciones de la seguridad y salud en el trabajo (SST). La guía utiliza un enfoque de sistemas de mercado para proporcionar una perspectiva general de los peligros y riesgos de la SST y adaptar las intervenciones de manera que reduzcan los accidentes ocupacionales y las enfermedades profesionales y mejoren el bienestar. Fue desarrollada en el marco del proyecto conjunto OIT-UE para la mejora del conocimiento sobre salud y seguridad en las cadenas de suministro mundiales.

La metodología de evaluación se puso a prueba mediante pilotos en tres países: Colombia, Indonesia y Madagascar. En cada uno de ellos, el proyecto seleccionó una cadena de valor mundial agrícola (café, aceite de palma y lichi, respectivamente) y analizó los sectores para comprender los factores subyacentes clave y los actores que influyen en los resultados de SST.

**Lea más:** [Cadenas mundiales de suministro en la agricultura: incentivos y limitaciones para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo](#)

► **Recuadro 18: Temas comunes y preguntas de investigación para el análisis del trabajo decente**

CALIDAD DEL EMPLEO	
<p><b>Habilidades y empleabilidad</b></p> <p><b>Temas por abordar: aprendizaje continuo, formación en la empresa y formación técnica y profesional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómo la estructura de la fuerza laboral es determinada por la dinámica del mercado y temas regulatorios.</li> <li>• Cómo la tecnología interactúa con la fuerza laboral e impacta en el tamaño, la demanda de habilidades, los salarios, etc.</li> <li>• Cómo el crecimiento y la naturaleza de las oportunidades de mercado impactan en las decisiones de la empresa sobre el tamaño y la naturaleza de la fuerza laboral.</li> <li>• Cómo la disponibilidad y disparidad de habilidades afectan los resultados en los empleos.</li> </ul>
<p><b>Ganancias e ingresos</b></p> <p><b>Temas por abordar: salarios, igualdad salarial, beneficios, productividad, creación de riqueza</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Son los salarios suficientes para cubrir las necesidades básicas?</li> <li>• ¿Los trabajadores ganan un salario justo o digno?</li> <li>• ¿Las estructuras salariales proporcionan una compensación adecuada por pasar a un trabajo de mayor productividad?</li> <li>• ¿Permiten los ingresos que los hogares generen riqueza y salgan de la pobreza?</li> <li>• ¿Reciben los grupos objetivo beneficios no salariales como alojamiento, transporte, comidas y otros subsidios, y/o bonificaciones por desempeño?</li> </ul>
<p><b>Seguridad y estabilidad del empleo</b></p> <p><b>Temas por abordar: informalidad, economía de plataformas digitales (gig economy), términos y condiciones de empleo, seguridad social</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Trabajan las personas en condiciones precarias (incluso de manera informal)?</li> <li>• ¿Las personas enfrentan desventajas adicionales debido a su género, etnia o raza?</li> <li>• ¿Los trabajadores tienen empleo formal, horarios predecibles y acceso a beneficios?</li> </ul>
<p><b>Salud y bienestar</b></p> <p><b>Temas por abordar: seguridad y salud en el trabajo, equilibrio personal/profesional, recursos humanos, bienestar del trabajador, cultura organizacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los niveles actuales de seguridad y salud en el trabajo?</li> <li>• ¿Cuáles son las tendencias en las tasas de accidentes y lesiones laborales a lo largo del tiempo?</li> <li>• ¿De qué manera la salud y el bienestar de los trabajadores afectan el bienestar de la familia y la comunidad en general?</li> <li>• ¿Se cuenta con medidas de prevención específicas de género?</li> <li>• ¿Existen problemas relacionados con el estrés excesivo en el lugar de trabajo?</li> </ul>
<p><b>Derechos, respeto y cooperación</b></p> <p><b>Temas por abordar: género, no discriminación, diálogo social, libertad de asociación, mecanismos de reclamación, trabajo forzoso, trabajo infantil</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Los empleadores respetan las normas laborales relevantes, incluida la edad mínima para trabajar?</li> <li>• ¿Ha habido informes sobre trabajo infantil o trabajo forzoso en el sector?</li> <li>• ¿Existen discriminación, acoso e intimidación en el lugar de trabajo?</li> <li>• ¿Las oportunidades de empleo están restringidas por motivos de sexo, identidad de género, orientación sexual, afiliación política, color de piel, etnia o creencias?</li> <li>• ¿Tienen los trabajadores voz y libertad suficientes para unirse a organizaciones representativas y negociar de manera colectiva?</li> </ul>

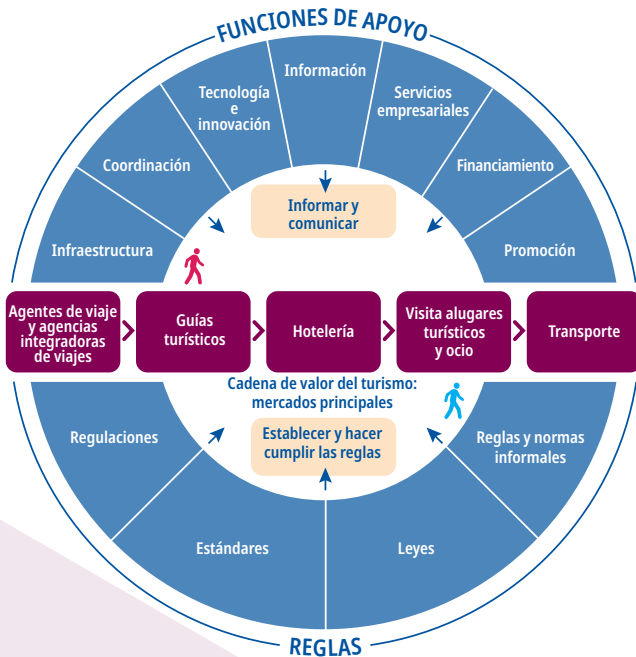
### Paso 3: Identificar funciones y reglas importantes

Un enfoque sistémico significa ir más allá de la cadena de valor principal para comprender la red más amplia de actores y factores que influyen en los intercambios. En la jerga de los sistemas de mercado, el mundo que rodea a una transacción de la cadena de valor (en cualquier eslabón de la cadena) se divide en:

- **Funciones de apoyo.** Son las funciones específicas al contexto y al sector que conforman, apoyan y determinan la calidad de los intercambios, tales como información, habilidades, infraestructura, finanzas y acceso a mercados.
- **Reglas.** El entorno legislativo y regulatorio, incluidas las políticas, los estándares de cumplimiento voluntario y las normas sociales que guían las actitudes y conductas cotidianas.

El diagrama de los sistemas de mercado (la “rosquilla” o “dona”) muestra el conjunto de funciones y reglas que rodean la cadena de valor principal. En la figura 5<sup>28</sup>, se muestra un ejemplo de un diagrama de sistemas de mercado para la cadena de valor del turismo en Vietnam.

**Figura 5.** Diagrama de sistemas de mercado para el sector turismo de Vietnam.



Este paso implica identificar qué funciones o reglas no están funcionando de manera adecuada. Por ejemplo, una investigación sobre la cadena de valor de la construcción puede revelar que una de las principales “limitaciones” para las pequeñas empresas de construcción es la falta de trabajadores calificados. Por lo tanto, la limitación en la cadena de valor principal está relacionada con la oferta y la demanda de mano de obra calificada. Para comprender por qué la función de habilidades tiene un rendimiento deficiente, es necesario analizar esta función como un sistema separado (consulte el paso 4).

Para ello, se pueden considerar todas las reglas y funciones de apoyo relevantes, aunque estas por lo general corresponden a las categorías que se describen a continuación.

REGLAS	FUNCIONES DE APOYO
Regulaciones	Infraestructura
Estándares	Tecnología
Leyes	Coordinación
Reglas y normas informales	Investigación y desarrollo
	Información
	Habilidades y capacidades
	Diálogo social <sup>29</sup>
	Servicios empresariales y financieros

Durante este paso, es importante enfocarse para mantener el análisis de sistemas de mercado en un nivel manejable. El objetivo no es identificar todas las funciones de apoyo o reglas que determinan el desempeño de la cadena de valor, sino más bien centrarse en aquellas vinculadas a una limitación que el grupo objetivo enfrenta y que el proyecto podría abordar de una manera viable.

Sin embargo, se deben tomar en consideración además las dimensiones de género y usar las preguntas del recuadro 16 para, como mínimo, asegurarse de no hacer daño. También es posible que sea necesario seleccionar funciones y reglas específicas relacionadas con el desempeño ambiental de la cadena de valor, según los objetivos ambientales del proyecto, como se indica en el recuadro 20.

**El paso 3 debe terminar con un conjunto de funciones y reglas que permitan hacer un análisis más detallado.**

<sup>29</sup> Se define el “diálogo social” como todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de Gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Es una función de apoyo importante, ya que puede mejorar la colaboración entre los actores del mercado, lo que puede conducir a mejoras en el desempeño empresarial y las condiciones de trabajo.

<sup>28</sup> Fuente: “Rapid market assessment of the tourism value chain in Vietnam” (Evaluación rápida de mercado de la cadena de valor del turismo en Vietnam), The Lab, OIT, 2017.

► Recuadro 19: Temas comunes y preguntas de investigación para la identificación de funciones/reglas

**REGLAS Y FUNCIONES DE APOYO**

Las reglas y las funciones de apoyo son esenciales para mantener y desarrollar la competitividad de la cadena de valor y asegurar que las empresas proporcionen buenas condiciones laborales. Es fundamental identificar las más relevantes, evaluar su desempeño e identificar las causas subyacentes de aquellas áreas con un desempeño deficiente.

- ¿Qué reglas y funciones de apoyo existen actualmente que estén vinculadas a las limitaciones y síntomas identificados?
- ¿Qué actores del mercado desempeñan estas reglas y funciones de apoyo?
- ¿Qué tan bien desempeñan estas reglas y funciones de apoyo?
- ¿Qué reglas y funciones de apoyo que no existen actualmente podrían mejorar el desempeño de la empresa o las condiciones laborales en la cadena de valor?
- ¿Estas reglas y funciones de apoyo afectan de manera distinta a mujeres y hombres?
- ¿Alguna de estas reglas no contribuye a la igualdad de género?

**Lea más:** [“Bending the rules. How to use a systemic approach to improve the rules of the game”](#)  
(Cambiando las reglas. Cómo utilizar un enfoque sistémico para mejorar las reglas del juego).

► Recuadro 20: Incorporación de consideraciones ambientales en el análisis de sistemas de mercado

A continuación, se presentan las consideraciones que se deben tener en cuenta al realizar un análisis de sistemas de mercado, según el objetivo ambiental.

**Objetivo 1: Promover el crecimiento en un sector “verde” / crear empleos verdes mediante la promoción de un sector “verde”**

Si el objetivo es crear empleos verdes mediante la promoción de cadenas de valor o sectores “verdes”, como las energías renovables, la construcción ecológica o la agricultura sostenible, el enfoque es, en general, el mismo que para cualquier sistema de mercado o análisis de la cadena de valor, ya que la selección de sectores o cadenas de valor ya está acotada a partir del criterio de que es un sector verde. La evaluación aún analizará los servicios de apoyo y las reglas que influyen en el desempeño de las cadenas de valor, así como cualquier limitación que pueda impedir obtener resultados en favor del trabajo decente. Sin embargo, es posible que, al explorar oportunidades, el proyecto deba trabajar con actores que se encuentren fuera del proyecto más estándar de sistemas de mercado, como el Ministerio de Medio Ambiente y otros actores con motivaciones ambientales.

**Objetivo 2: “Hacer verde” / Mejorar la sostenibilidad ambiental de un sector**

El uso del análisis de sistemas de mercado para la indentificación de oportunidades de mejora del desempeño ambiental de una cadena de valor puede

requerir examinar las emisiones de CO<sub>2</sub>, la gestión de desechos y/o el consumo o agotamiento de recursos naturales. Analizar estos problemas en un contexto de mercado puede volverse bastante complejo, pero se pueden aplicar las mismas herramientas del análisis de sistemas de mercado para desglosarlos. La única diferencia es que, en lugar de examinar la oferta y la demanda de un producto o servicio, se examina la oferta y la demanda de un resultado ambiental (en su relación con esa cadena de valor específica). Por ejemplo, si el objetivo es aumentar la biodiversidad a lo largo de una cadena de valor hortícola, ¿de qué manera influye la demanda de productos orgánicos de los consumidores en las prácticas agrícolas y cómo los servicios y las regulaciones comerciales existentes en ese sistema de mercado fomentan o desalientan las prácticas que promueven la biodiversidad?

**Objetivo 3: Aumentar la resiliencia climática de un sector**

Los análisis de sistemas de mercado centrados en el empleo y los ingresos a menudo examinan los servicios y las regulaciones que influyen en la capacidad de adaptación de las cadenas de valor. En particular si el grupo objetivo es especialmente vulnerable frente a desastres naturales (como sequías, inundaciones y tormentas), ya que el vínculo es más obvio en términos de la amenaza inmediata que los desastres naturales representan para los medios de subsistencia de dicho grupo y para su capacidad de trabajar en el sector. Sin embargo, para analizar el tema de manera



más completa, un análisis de este tipo también puede considerar la capacidad de adaptación en sí, desde la perspectiva de los sistemas de mercado.

Si, por ejemplo, el proyecto está trabajando en varias cadenas de valor hortícolas que son cada vez más afectadas de manera negativa por sequías, se puede examinar las funciones de apoyo y las reglas que impiden que el sector se adapte, como el suministro de semillas resistentes al estrés ambiental, seguros para los cultivos y formación en gestión del riego. Un análisis de sistemas de mercado podría buscar oportunidades para crear o fortalecer relaciones de mercado entre los agricultores y los proveedores de semillas, o apoyar a los proveedores de seguros para que desarrollen coberturas adecuadas para los agricultores en situación de riesgo.

**Lea más:** [“Market Systems Development and a Just Transition: Learnings from a Market System Analysis experience in Tanzania”](#) (Desarrollo de sistemas de mercado y una transición justa. Aprendizajes de una experiencia de análisis de sistemas de mercado en Tanzania).

#### **Objetivo 4: Promover un enfoque de “no hacer daño”**

Con el fin de promover un enfoque de “no hacer daño”, es necesario identificar y gestionar los potenciales riesgos de impactos ambientales negativos derivados del crecimiento del sector. Por lo general, se evalúa si el crecimiento del sector plantea riesgos y, si estos son identificados, se adoptan medidas para eliminarlos o, si ello no es posible, reducirlos y mitigarlos. Si el objetivo es la promoción de un enfoque de “no hacer daño”, entonces el proceso de selección de sectores ya debería haber abordado elementos de este tipo de evaluación de riesgos y haber recomendado un sector con potencial de crecimiento que no aumente su impacto ambiental. Por lo tanto, el análisis de sistemas de mercado debe centrarse en las oportunidades para la gestión sostenible de estos riesgos.

#### ► Recuadro 21: Riesgos relacionados con el género

Las mujeres pueden ser menos visibles en algunas cadenas de valor que en otras, y los efectos del cambio no siempre son obvios. Los proyectos deben considerar si existen riesgos relacionados con el género que puedan crear o agravar involuntariamente impactos negativos.

Estos riesgos pueden manifestarse a nivel del “acceso a los recursos”; en particular cuando los hombres han logrado un mayor estatus y actividades mejor remuneradas en la cadena de valor, mientras que las mujeres permanecen en trabajos no remunerados, mal remunerados y no calificados. En estos casos, de manera cada vez más frecuente, un crecimiento únicamente cuantitativo del sector puede contribuir a reforzar el acceso limitado de las mujeres a información, servicios, tecnología, formación, vínculos empresariales y mercados. También pueden verse desplazadas de actividades económicas ya existentes por hombres que utilizan su control sobre la tierra y otros activos y su acceso a servicios para absorber

nuevas oportunidades. Por su parte, el crecimiento cualitativo elimina o reduce las barreras de entrada para que las mujeres accedan a las oportunidades que surgen de la mejora de la cadena de valor.

También pueden surgir riesgos relacionados con la capacidad de agencia que tienen las mujeres para adquirir esos recursos e influir en los sistemas en los que viven. Su carga laboral, por ejemplo, que incluye el trabajo doméstico y de cuidados, puede aumentar de manera desproporcionada, con poca o ninguna mejora en sus ingresos. Esto puede tener un impacto negativo en el empoderamiento de la mujer, el cuidado infantil, la salud y la nutrición, además de aumentar el trabajo infantil y reducir la asistencia a la escuela. Puede que la carga laboral y los ingresos aumenten, pero es posible que las mujeres tampoco tengan poder de decisión sobre cómo se gastan dichos ingresos. Estos riesgos pueden evitarse o mitigarse al incorporar el análisis de género en la etapa de evaluación.

**Lea más:** [“Child’s Play. The case for developing childcare services to boost women’s economic empowerment”](#) (Juego de niños. Justificación del desarrollo de servicios de guardería para impulsar el empoderamiento económico de las mujeres).

## Paso 4: Analizar las limitaciones

Una vez que se ha identificado una función o regla de apoyo relevante, es necesario investigarla como un sistema separado.

Por ejemplo, si las pymes dedicadas al turismo enfrentan una limitación para hallar fuentes de capital que les permitan hacer crecer sus negocios, entonces se debe investigar la función de acceso al financiamiento. El acceso al financiamiento se convierte, entonces, en un importante sistema “conectado” que los proyectos deben comprender para mejorar la cadena de valor del turismo. Esto implica examinar la oferta y demanda de los servicios financieros; quién proporciona dichos servicios; y qué funciones y reglas importantes presentan un desempeño deficiente. Las limitaciones identificadas en el financiamiento se denominan limitaciones sistémicas: es en estos problemas más profundos a nivel del sistema que se centrarán a la larga las actividades de facilitación (véase el capítulo 4). Puede ocurrir que los proveedores de servicios financieros desconozcan la viabilidad del segmento de mercado de las pymes (una limitación de “información”); o que los requisitos actuales de debida diligencia dificulten a los bancos otorgar préstamos a las pymes de mayor riesgo (una limitación de “legislación”). Este es un ejemplo de un análisis “libre”, que a menudo implica una mayor cantidad de trabajo detectivesco y puede tomar giros inesperados en cualquier dirección.

### ¿Que tan lejos llegar en el análisis?

Es importante señalar que no existen límites claros en este proceso de diagnóstico que pasa de un sistema a otro para comprender las limitaciones más sistémicas; sin embargo, como ya se mencionó, se recomienda tomar en cuenta las capacidades y los recursos del proyecto y reconsiderar sus aspiraciones durante el proceso de investigación. Esto es importante porque permite evitar la “parálisis por el análisis”, es decir, la situación en la que un proyecto dedica demasiado tiempo a realizar una investigación de gabinete, a expensas de la implementación en el mundo real. A menudo, los proyectos aprenden más rápido a través de su propia experiencia, utilizando el mantra “hacer-medir-aprender-adaptar” de la gestión adaptativa (véase el capítulo 4). Esto implica hacer un análisis inicial “suficiente”, luego realizar pequeñas intervenciones y revisarlas en función de la evidencia de lo que funciona y lo que no.

Para analizar las funciones de apoyo y las reglas, los proyectos deben hacerse la siguiente pregunta: *¿Qué actores establecen y hacen cumplir la regla o proveen la función de apoyo?*

Esto implica analizar la capacidad y los incentivos de los actores del mercado para realizar las funciones. Tanto la “voluntad” (incentivos) como la habilidad (“capacidades”) de los actores determinan lo que hacen y qué tan bien lo hacen. Por lo tanto, comprender los incentivos y las capacidades es clave para identificar las causas subyacentes del bajo desempeño de las reglas y las funciones de apoyo.

Los **incentivos** son las razones por las que los actores del mercado hacen lo que hacen. El incentivo más poderoso en el sector privado suelen ser las ganancias (el “balance final”), pero los incentivos también pueden incluir preocupaciones relacionadas con su reputación, ganar votos de los electores, un sentido de obligación hacia ciertos grupos, cumplir con el mandato de una organización, o su responsabilidad social y ambiental.

Comprender lo que impulsa el comportamiento ayuda a identificar por qué los actores del mercado tienen un desempeño deficiente en determinadas funciones o reglas. Pero, incluso si existen incentivos, puede que los actores del mercado no tengan la **capacidad** de actuar en consecuencia. Los proyectos necesitan conocer tanto los incentivos como la capacidad de los actores del mercado, para explicar por qué existen limitaciones y, por lo tanto, por qué los grupos objetivo no han podido aprovechar las oportunidades de la cadena de valor disponibles para otros. Este es otro factor importante para comprender los sistemas de mercado y diseñar las intervenciones.

También es útil tener en cuenta que los componentes clave de la *capacidad* son:

- ▶ Financiero
- ▶ Gestión y recursos humanos
- ▶ Conocimientos y habilidades técnicas
- ▶ Estructuras físicas, activos y alcance
- ▶ Visión, gobernanza y redes
- ▶ Ética, actitudes y liderazgo

Al evaluar el desempeño de las funciones de apoyo o las reglas, este puede clasificarse como “inadecuado”, “no coincidente” o “ausente” (véase el recuadro 22).

**El paso 4 debe terminar con una hipótesis sobre por qué las funciones o las reglas tienen un desempeño deficiente en relación tanto con los incentivos como con la capacidad de los actores clave del mercado.**

► Recuadro 22: Niveles de desempeño

La [Guía operacional para el enfoque 'lograr que los mercados funcionen para los pobres \(M4P\)](#) describe tres formas en las que las reglas y las funciones de apoyo pueden tener un desempeño deficiente:

**Inadecuado:** el actor o actores del mercado involucrados son idóneos para el rol, pero no tienen la capacidad o los incentivos suficientes para cumplirlo y mejorar su desempeño. Un ejemplo es un Ministerio de Trabajo con poca capacidad para hacer cumplir el código laboral.

**Incorrecto:** el actor o actores del mercado involucrados no son idóneos para el rol y es poco probable

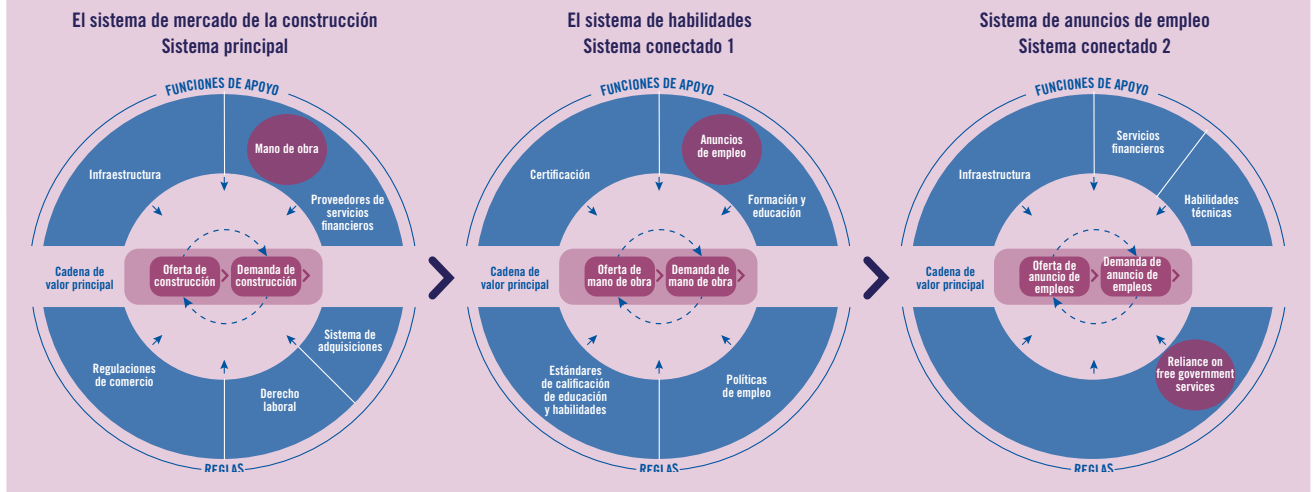
que tengan la capacidad y los incentivos para cumplirlo y mejorar su desempeño. Un ejemplo común de esto son los ministerios que establecen “programas” de microcréditos.

**Ausente:** falta una función o regla porque no existen ni capacidades ni incentivos para que algún actor del mercado la proporcione. Por ejemplo, los servicios para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo pueden estar ausentes porque las empresas desconocen la importancia que tienen para su desempeño y, dada la falta de demanda, no se ha desarrollado oferta alguna.

► Recuadro 23: Análisis de limitaciones: un ejemplo

En este ejemplo, una de las principales “limitaciones” identificadas para las pequeñas empresas de construcción es la falta de trabajadores calificados. Al analizar la oferta y la demanda de habilidades como un sistema en sí mismo (**sistema conectado 1**), los hallazgos muestran que una de las principales limitaciones es que los flujos de información del mercado laboral son muy deficientes. Específicamente, la función de intermediación entre la oferta y la demanda se realiza de manera tal que las oportunidades de trabajo rara vez son ocupadas por solicitantes de empleo calificados, pues estos desconocen que hay vacantes y, por lo tanto, no las solicitan. Al preguntarse por qué la información sobre las oportunidades laborales potenciales no llega a los empleados potenciales, es necesario, otra vez, examinar la función de apoyo relacionada (anuncios de empleo)

y a los actores del mercado que la desempeñan actualmente. Al analizar más a fondo la función de anuncios de empleo (**sistema conectado 2**), se halla que, si bien este es un pilar clave del programa en curso del Gobierno para el mercado laboral, la función es desempeñada de manera deficiente por una sola agencia pública de empleo (APE), por lo general con carencias de personal y de financiamiento. Además, las agencias de empleo privadas existentes rara vez se centran en el sector de la construcción, ya que tradicionalmente ha estado dominado por el sector público. Hay una subestimación de las ganancias económicas potenciales por parte de las agencias privadas, por lo que no se involucran en esta actividad (limitación sistémica 1), así como poco énfasis en capacitar a la APE sobre la estrategia nacional de empleo (limitación sistémica 2).





## Paso 5: Desarrollar una visión de cambio sistémico

En los pasos anteriores, se identificaron una serie de causas subyacentes del bajo rendimiento en la cadena de valor. Sin embargo, los proyectos tienen limitaciones de tiempo, recursos y capacidad disponibles, por lo que es esencial priorizar las causas subyacentes que el proyecto tratará de abordar. Definir prioridades garantiza que la iniciativa siga siendo realista y se centre en los objetivos generales del proyecto.

Un taller de validación con los principales actores puede ayudar a generar confianza en la calidad del análisis y asegurar que el proyecto comience con buen pie. La validación siempre debe involucrar al equipo del proyecto y la participación de actores como el donante, el Gobierno, los interlocutores sociales y otros actores locales. El recuadro 24 presenta orientación al respecto.

El cambio se produce no solo al resolver problemas, sino también al aprovechar las oportunidades. Por lo tanto, la parte final del análisis de sistemas de mercado debería ser desarrollar una visión creíble de cómo el sistema de mercado mejorado seguirá funcionando para los grupos objetivo una vez que haya finalizado el proyecto.

Esta es una parte final esencial del análisis; pero una visión de cambio sistémico no tiene por qué ser demasiado detallada: basta con incluir un breve párrafo o un resumen narrativo al final del informe. Este debe especificar “quiénes” son los actores del mercado que deben desempeñar las funciones nuevas o mejoradas; “qué” comportamientos o prácticas específicos deben introducirse; y “cómo” pueden ocurrir, en lo que se refiere hacer cambios en el incentivo o la capacidad de los actores. También debe mostrar de qué manera la visión se alinea con la estrategia más amplia para el sector, como las articuladas por los Gobiernos locales o nacionales o los organismos del sector. El taller de validación brinda la oportunidad de

### ► Recuadro 24: Realización de talleres de validación

Para que la validación sea eficaz, es fundamental contar con la participación de una combinación de actores que posean el conocimiento necesario para identificar errores en todos los componentes relevantes del sistema de mercado. Los actores del mercado que mostraron tener un buen conocimiento del sistema de mercado durante la etapa de recopilación de datos pueden ser buenos candidatos. Una vez que los actores adecuados están reunidos, se deben hacer las preguntas clave siguientes:

- ¿Son correctos los hallazgos y conclusiones de la investigación?
- ¿La investigación ha pasado por alto algún detalle relevante?

Al planificar y facilitar el taller, es importante asegurarse de crear un entorno en el que todos los participantes se sientan cómodos para identificar los problemas de la investigación.

#### ¿Abordar la limitación sistémica beneficiaría a los grupos objetivo y abordaría el objetivo de la iniciativa?

- ¿Cuál sería la escala del impacto probable de abordar la limitación?
- ¿Es este impacto mayor o menor que el impacto de abordar otras limitaciones?

- ¿Abordar esta causa beneficiaría a una o pocas empresas, o tendría un efecto en toda la cadena de valor?
- ¿Podría una solución a este problema convertirse en parte de la forma en que opera el sistema de mercado?
- ¿Es posible abordar esta causa sin resolver antes otro problema subyacente?

#### ¿Es viable el cambio?

- La duración y el financiamiento del proyecto son suficientes?
- ¿La capacidad organizativa del proyecto es suficiente?
- ¿Tienen los actores del mercado la capacidad y los incentivos suficientes para lograr que se produzca el cambio?
- ¿Es probable que haya intereses creados que inhiban el cambio positivo?
- ¿Existen otros factores de alto riesgo para lograr con éxito el cambio?
- ¿Llevará la intervención a un mayor riesgo de producir un impacto neto negativo en el medio ambiente?



### Gestión de la participación

La participación de los actores del mercado en la definición de la visión del nuevo sistema de mercado debe gestionarse adecuadamente. Por un lado, puede incrementar el nivel de aceptación, que es esencial para el logro de los cambios planificados, y proporcionar una invaluable “visión realista” sobre la viabilidad de los cambios, porque los actores del mercado pueden identificar problemas cruciales que el personal del proyecto desconoce.

Por otro lado, el proceso de creación de una visión para el futuro sistema de mercado puede ser prolongado, por lo que a menudo es mejor involucrar a los participantes en sesiones breves e intensas en las que sus aportes sean esenciales y se tomen decisiones. El cambio suele tener una carga política y puede haber

poderosos intereses creados que deben ser tomados en cuenta. Por ejemplo, diferentes grupos pueden tener opiniones firmes sobre qué cambios en la cadena de valor serían los “mejores” para generar beneficios a sus propios miembros, pero estos podrían no generar beneficios colectivos a todos los actores. Las percepciones del proyecto sobre lo que pueden ser resultados “beneficiosos para todos” (*win-win*) son por definición subjetivas, y la visión del cambio no es compartida por todos los actores.

No obstante, un buen análisis debe identificar estas relaciones de poder arraigadas que podrían crear barreras para el cambio. El proceso de validación y participación en sí mismo puede ayudar a revelar dichos factores de “economía política”.

lograr que los actores clave acepten la visión de cambio sistémico, y garantizar esta complementariedad.

Por ejemplo, si la limitación es que las pequeñas fábricas tienen equipos obsoletos e inseguros debido a que los proveedores de servicios financieros no consideran a las pymes como un segmento de mercado viable (una limitación de “información”), una visión de cambio sistémico puede ser la siguiente: “Los bancos locales aumentan su oferta de crédito y préstamos para inversiones a las pymes gracias a una mejor comprensión de los riesgos y las oportunidades de atender a las empresas más pequeñas, ya que pueden acceder a datos e información sobre los perfiles de los clientes y, por lo tanto, calcular las tasas probables de incumplimiento”.

En esta etapa, las respuestas a las preguntas de tipo “¿quién?” pueden expresarse como tipos de actores del mercado. Por lo tanto, sería suficiente anotar

“Distribuidor de insumos agrícolas”, en lugar de tener que especificar “Compañía X”. También tenga en cuenta que la visión del sistema de mercado futuro no es una descripción de lo que hará el proyecto, sino de lo que harán los actores del mercado. El proyecto cumple un papel de facilitador temporal (¡no es un actor del mercado!), por lo que no puede ser parte de la visión de futuro. Continuando con el ejemplo del párrafo anterior, esto significa que una visión de cambio sistémico no debería basarse en que el proyecto continúe apoyando a los bancos locales, sino en que los bancos locales puedan ofrecer estos servicios independientemente del apoyo del proyecto.

**El paso 5 debe terminar con un acuerdo sobre un número reducido de limitaciones sistémicas que el proyecto buscará abordar, y las visiones de cambio sistémico correspondientes para cada una de ellas.**

► Recuadro 25: ¿Es creíble su visión?

Es fácil llenar una visión de sostenibilidad con grupos de actores del mercado que hipotéticamente estarían dispuestos a cumplir un rol en ella. Pero, para lograr los cambios, estos deben ser viables en la práctica. Las preguntas para evaluar la viabilidad se presentan a continuación:

- *¿Son los incentivos para el cambio suficientemente importantes para los actores del mercado?*
- *¿Tienen los actores del mercado la capacidad de lograr el cambio?*
- *¿Existen factores que puedan poner en riesgo el logro del cambio?*
- *¿Se puede lograr el cambio dentro del ciclo de vida del proyecto?*

Es casi seguro que la visión del nuevo sistema de mercado requerirá que los actores desempeñen nuevos roles. Por ejemplo, un actor puede empezar a brindar una función de apoyo (por ejemplo, la venta de insumos mejorados) que antes estaba ausente del sistema de mercado. Los actores del mercado no asumirán nuevos roles a menos que estos sean rentables. Por lo tanto, al planificar tales cambios, es necesario hacerse las siguientes preguntas:

- *¿Los actores estarán dispuestos a pagar por el nuevo producto o servicio?*
- *¿Vender el nuevo producto o servicio será suficientemente rentable?*



## 3.2 Gestión del proceso

Los análisis de sistemas de mercado requieren una cantidad considerable de gestión de procesos, además de habilidades técnicas. Por tanto, antes de iniciar un análisis, es importante desarrollar un diseño o plan de la investigación que especifique objetivos, preguntas de investigación, métodos y fuentes de información. Las tareas clave son las siguientes:

- 1 Desarrollar un plan de investigación con costos estimados y un cronograma claro.
- 2 Conformar un equipo de investigación que combine su experiencia en el pensamiento sistémico con su conocimiento específico del sector.

La OIT ha elaborado una completa [guía](#) sobre cómo llevar a cabo el proceso de un análisis de sistemas de mercado de principio a fin. Este breve documento se centra en los aspectos prácticos del proceso, incluida la manera de gestionar sus componentes (por ejemplo, como hallar a un buen consultor o cómo orientar las preguntas de investigación).

Es importante señalar que el análisis de sistemas de mercado es en realidad un proceso dinámico e iterativo que rara vez se lleva a cabo en pasos discretos o según las pautas de la investigación académica de tipo más “tradicional”. En particular:

- ▶ La recopilación y el análisis de datos a menudo se realizan en paralelo.
- ▶ El análisis de datos a menudo genera más preguntas de investigación. Por ejemplo, puede identificar nuevos actores del mercado para investigar o generar nuevas preguntas que se debe responder para identificar las causas subyacentes.
- ▶ Es posible que el mapeo de la cadena de valor ya se haya iniciado durante el proceso de selección de sectores y cadenas de valor. El desarrollo del esquema por lo general continúa a lo largo de todo el proceso de investigación y pueden seguir haciéndose ajustes durante todo el ciclo de vida del proyecto.
- ▶ La generación de ideas para intervenciones a menudo se inicia en la etapa de análisis, y el diseño de la intervención puede requerir de investigación adicional.

### ▶ Recuadro 26: Métodos de investigación normalmente utilizados en el análisis de sistemas de mercado

- Fuentes secundarias, como revistas del sector, estudios de mercado o análisis previos de la cadena de valor.
  - Entrevistas y consultas con actores del mercado, como empresas líderes, autoridades gubernamentales, proveedores de servicios empresariales y asociaciones de mujeres.
  - Discusiones de grupos focales y minitalleres con grupos de actores del mercado que sean fáciles de organizar (por ejemplo, pequeños productores, pymes o proveedores de servicios locales, mujeres y hombres emprendedores).
  - Observaciones de prácticas y transacciones empresariales (por ejemplo, condiciones del lugar de trabajo, productividad laboral, prácticas ambientales, etc.).
  - Encuestas para obtener más datos cuantitativos, por ejemplo, sobre precios, productividad o uso de insumos.
- Una vez decididos los métodos, se deberán seleccionar o desarrollar instrumentos específicos, como horarios de entrevistas, cuestionarios, formatos de los talleres, etc. Esto asegurará que la información sea relevante para las preguntas de investigación y sea recopilada de manera sistemática por todos los miembros del equipo.



### Consejo

Recuerde mantener la suficiente flexibilidad en sus métodos como para seguir haciéndose preguntas del tipo “por qué” y explorando las complejidades. Algunos temas pueden ser difíciles de investigar mediante el acercamiento directo a los actores del mercado. Por ejemplo, puede que estos no informen honestamente sobre cuáles son sus incentivos. Por lo tanto, puede

ser necesario considerar el uso de fuentes de información alternativas. Además, en el caso de los incentivos, puede ser útil “triangular” lo que las personas afirman con sus acciones reales y con información de otras fuentes (por ejemplo, empleados, exempleados, competidores, subcontratistas y analistas de medios).

La gestión del proceso de análisis debe estar a cargo de un líder de equipo del proyecto, de preferencia un miembro del personal directivo que luego tendrá un rol importante en la implementación del proyecto. Además de personal del proyecto, es importante considerar si personal de otras organizaciones también debería formar parte del equipo de investigación de sistemas de mercado. Las principales opciones se detallan a continuación, junto con las consideraciones relacionadas con cada una.

### Cofacilitadores

Una opción es involucrar a una organización local, como un actor de la sociedad civil que esté familiarizado con la cadena de valor, para que colabore en la investigación y el análisis. Esto puede aumentar el nivel de apropiación local y podría llevar a que el colaborador o cofacilitador continúe desempeñando un rol de facilitación y desarrollo en el sector luego de culminada su participación en el proyecto.

Elegir la organización correcta es esencial. Esta debe tener un mandato y capacidad pertinentes, un buen historial y credibilidad. Sin embargo, no debe ser un actor del mercado, porque constituiría un conflicto de intereses. Los facilitadores deben estimular cambios en el sistema de mercado que beneficien a otros actores del mercado, no a sí mismos.

### Consultores

Los expertos técnicos pueden aportar conocimientos y habilidades fundamentales. Sin embargo, si el personal del proyecto no tiene la tarea de recopilar y analizar datos, perderá la oportunidad de aprender sobre el sistema de mercado. Del mismo modo, si se asigna a los consultores la responsabilidad de establecer el primer contacto con las empresas del sector, se puede perder una valiosa oportunidad para el desarrollo de relaciones. También puede ocurrir que los consultores también controlen y dirijan los ejercicios de mapeo y análisis por vías con las que se sientan más cómodos y estén más familiarizados.

Cuando se contrata a consultores para la realización de tareas, es importante que trabajen junto con miembros del equipo del proyecto, así como impartirles formación y establecer términos de referencia que especifiquen con claridad cuáles son las preguntas que el equipo desea que se respondan.

### Representantes de organismos públicos con mandato compartido

Estos representantes pueden incluir autoridades locales de desarrollo, cámaras de comercio o comisiones para el desarrollo de las exportaciones. Un aspecto clave que se debe tomar en cuenta antes de la inclusión de estos actores en el equipo de investigación es que pueden ser responsables de proveer reglas o funciones de apoyo, lo que podría afectar su capacidad de reflexionar de manera objetiva sobre su propio desempeño.

Tanto en la selección de sectores como en el análisis de sistemas de mercado, es importante asegurarse de incluir en el proceso de investigación a actores relacionados con temas de género y medio ambiente. Dependiendo del contexto, estos pueden incluir asociaciones de agricultores orgánicos, ONG ambientales, organismos gubernamentales con un mandato de tipo ambiental, órganos de certificación ecológica, proveedores de insumos agrícolas respetuosos con el medio ambiente y otros. La inclusión de actores relacionados con el medio ambiente en el proceso de investigación permitirá evidenciar las preocupaciones y oportunidades ambientales. El proceso de investigación también debería implicar el diálogo con empresas de propiedad tanto de hombres como de mujeres y asociaciones de mujeres.

Como regla general, es recomendable presupuestar alrededor de USD 30,000-40,000 para todo el proceso de análisis de sistemas de mercado.<sup>30</sup> Dependiendo de la complejidad del sector, de la geografía y del tamaño del programa, un análisis de este tipo puede tomar entre 6 semanas y 3 meses.

<sup>30</sup> Estimación de costos basada en la experiencia del proyecto The Lab de la OIT; esto incluye honorarios de consultores y tiempo de apoyo del personal; gastos de viaje y relacionados con la misión; y traducción, diseño y publicación de informes.





### Competencias principales para el análisis de sistemas de mercado

Los proyectos deben hacer uso de una amplia variedad de conocimientos especializados para comprender las cadenas de valor, que suelen ser dinámicas y complejas. Para lograr un exitoso análisis de sistemas de mercado, los equipos de proyectos de alto desempeño suelen contar con los siguientes conocimientos, habilidades y actitudes:

- **Análisis sistémico:** la capacidad de comprender las cadenas de valor y su papel en la reducción de la pobreza desde una perspectiva sistémica.
- **Integración del conocimiento sectorial:** saber cómo y cuándo pedir ayuda a los expertos del sector para mejorar el análisis y la estrategia.

- **Síntesis de conocimientos:** la capacidad de realizar investigaciones de antecedentes, analizar datos y resumir los hallazgos de manera convincente.
- **Pensamiento crítico, previsión y visión:** formulación y cuestionamiento activo de supuestos.
- **Comunicación:** elaboración de informes y presentaciones eficaces adaptados a públicos específicos..

BEAM Exchange ofrece orientación detallada, incluidos estudios de caso, materiales de enseñanza y técnicas modelo de entrevista, para cada una de las competencias mencionadas.



### Lecturas adicionales

#### Orientación:

- [Market Systems Analysis for Decent Work: A User-friendly Guide](#) (Análisis de sistemas de mercado para el trabajo decente: una guía práctica para el usuario)
- [BEAM Exchange: Market Analysis](#) (BEAM Exchange: análisis de mercado)
- [Marketlinks Value Chain Analysis](#) (Marketlinks: análisis de cadenas de valor)

#### Ejemplos:

- [Creating shared value in the Dominican Republic banana industry](#) (Creación de valor compartido en la industria bananera de República Dominicana)
- [Rwanda: Laying a foundation for better working conditions in the construction sector](#) (Ruanda: sentando las bases para mejores condiciones laborales en el sector de la construcción)
- [Accelerating tourism's impact on jobs](#) (Acelerar el impacto del turismo en el empleo)
- [Getting Africa's youth working](#) (Trabajo para los jóvenes africanos)
- [From Obligation to Opportunity - A market systems analysis of working conditions in Asia's garment export industry](#) (De la obligación a la oportunidad: un análisis de sistemas de mercado de las condiciones laborales en el sector de exportación de prendas de vestir de Asia)



## 4

## Acción: Intervenciones para mejorar el desempeño de las cadenas de valor

### Resumen

Este capítulo final abarca la etapa de implementación, en la que los proyectos tienen como objetivo ayudar a introducir nuevas prácticas, comportamientos y productos. Explica cómo los proyectos suelen asociarse con un grupo reducido de actores para probar estas nuevas formas de trabajo y, si estas tienen éxito, buscan a otros actores que las copien y se “articulen” en torno a la innovación con el fin de lograr un cambio sistémico.

#### Objetivos de aprendizaje:

- Obtener conocimientos sobre cómo diseñar intervenciones que puedan conducir a un cambio sistémico.
- Tener la capacidad de desplegar un enfoque de implementación flexible, adaptativo y basado en evidencias empíricas que lleve a cambios en el mundo real.

#### Pasos clave:

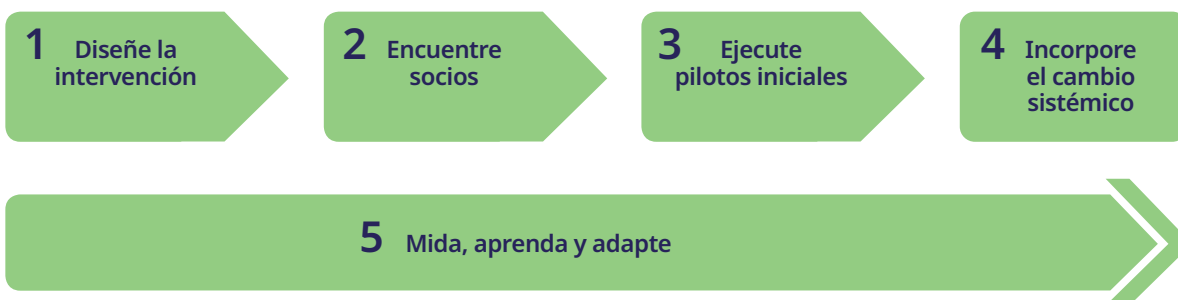
- Diseñar las intervenciones.
- Hacer una preselección de posibles socios a partir de la evaluación de sus incentivos y capacidad de cambio.
- Llegar a un acuerdo con los socios sobre la duración, el alcance y la naturaleza de su apoyo al proyecto.
- Implementar intervenciones piloto y seguimiento de los avances, y hacer los ajustes correspondientes.
- Realizar acciones para articular a otros actores además de los socios iniciales y medir los resultados.

Los proyectos de desarrollo tradicionales tienden a orientar sus intervenciones hacia la pregunta “¿qué problemas tienen las cadenas de valor principales y cómo podemos resolverlos?”, en lugar de centrarse en “¿cómo podemos ayudar a los actores de la cadena de valor a resolver el problema por sí mismos?”

Un enfoque sistémico opta por una forma de intervención “ligera”. Lleva a cabo actividades diseñadas para ayudar a los actores del mercado a asumir nuevos o mejores roles, lo que a su vez conduce a la creación de más y mejores empleos. El objetivo es que estos cambios de comportamiento continúen mucho después de finalizado el apoyo del proyecto, y que impulsen mejoras sostenidas en el trabajo decente, que incluso puedan ampliarse con el tiempo.



## 4.1 Proceso de implementación



### Paso 1: Diseñar las intervenciones

En esencia, las intervenciones de sistemas de mercado son muy sencillas: proporcionan a actores del mercado apoyo temporal que conduce a resultados mejores y duraderos para el trabajo decente. Debido a que no existe una manera única de lograr cambios en el comportamiento y las prácticas de estos actores del mercado (no existen ni una metodología paso a paso ni una solución universal preferida por numerosos proyectos de desarrollo; ¿recuerda el ejemplo de PlayPump en el Prefacio?), puede ser difícil captar los matices y lidiar con la flexibilidad inherente del enfoque. Por ello, este capítulo utiliza el otro ejemplo real presentado en el Prefacio de esta guía, el de las ovejas enfermas de Abdullah, que se basa en el proyecto Road to Jobs de la OIT en Afganistán.

En primer lugar, se debe introducir una “innovación” en el sistema. Una innovación se centra en una estrategia de mejora de la cadena de valor: es decir, un comportamiento, práctica o técnica nuevo o mejorado que es adoptado por un actor del mercado como resultado de la intervención del programa y que mejora el desempeño general del sector (crecimiento, competitividad) de una manera que logra los resultados previstos para los grupos objetivo.

Es importante señalar que las innovaciones pueden adoptar una variedad de formas muy amplia. Pueden incluir innovaciones en las reglas, como nuevas regulaciones o estándares. También pueden incluir innovaciones en funciones de apoyo, como coordinación o suministro de información. Las innovaciones no siempre tienen que ser novedosas, en el sentido de un nuevo producto o servicio, pueden ser adaptaciones, mejoras o ajustes a cosas que las organizaciones ya están haciendo.

Road to Jobs, por ejemplo, identificó como innovación la mejora del conocimiento de los paraveterinarios sobre cómo diagnosticar las enfermedades del ganado y administrar los medicamentos adecuados, a fin de reducir la mortalidad de los animales. En los recuadros 31 y 35, se presentan ejemplos de otras innovaciones sistémicas.

No existe una manera única de identificar tales innovaciones. Y no encontrará una innovación “mágica” que logre generar cambios sistémicos, en especial una que pueda identificar fácilmente con anticipación. Los proyectos deben prestar especial atención al tema de la captura de valor y garantizar que las estrategias de mejora que se están aplicando no terminen agravando las desigualdades ya existentes (véase el recuadro 27).

#### ► Recuadro 27: Captura de valor y “compartir los beneficios”

Existen muchos escenarios para la mejora de una cadena de valor. Una estrategia común es lograr la “creación de valor”, es decir, mayores volúmenes de ventas y/o precios, como consecuencia de la mejora del producto o la reducción de costos. La distribución del valor agregado cambia dependiendo del punto de la cadena donde se cree nuevo valor. Si, por ejemplo, como resultado del apoyo del proyecto, los comerciantes logran obtener precios más altos mediante la mejora de su estrategia de *marketing*, se está creando valor. La pregunta

es quién recibe (“captura”) el valor agregado. Dado que los comerciantes tienen que pagar más a los fabricantes de productos, parte del valor agregado se destinará a dichos fabricantes. Puede que estos tengan que comprar más insumos, o insumos más costosos, y esto, a su vez, trasladará algo de valor agregado a los proveedores de insumos. Los productores, así como los pequeños agricultores, que a menudo son el grupo objetivo de un proyecto, deben recibir una proporción justa de los beneficios de esta creación de valor.

Los proyectos cumplen un papel de “facilitación”. Esto significa que actúan como agentes externos, buscando ser catalizadores del cambio de otros en el mercado y al mismo tiempo evitando convertirse en parte de él. La idea es que las “soluciones sostenibles” no necesitan fondos del proyecto para seguir funcionando. Las actividades que los proyectos emprenden para impulsar el cambio en los socios pueden ser diversas, desde el uso de estrategias “blandas”, como consejería o relaciones de intermediación, hasta estrategias más “duras”, como compartir los costos financieros (en el recuadro 28 se presentan una variedad de opciones de facilitación).

Road to Jobs no se encargó directamente de la formación de los granjeros en temas de salud animal: aunque ello habría generado un “éxito rápido” de impacto medible, habría tenido corta duración. ¿Quién habría continuado con la capacitación de los granjeros cuando culminara el proyecto? El proyecto tampoco buscó encargarse directamente de la formación de los paraveterinarios: de haberlo hecho así, Road to Jobs habría tenido que capacitar a todos los paraveterinarios del país para lograr ampliar su escala. En cambio, el proyecto se centró en la “función” de formación de paraveterinarios y preguntó qué actor local desempeñaba ese rol en el sistema. Como resultado de ello, trabajó por medio de la Asociación de

Veterinarios de Afganistán (AVA), ayudándola a realizar una evaluación de sus necesidades de formación y a diseñar su propio programa de formación.

El objetivo general de una metodología de facilitación es fomentar la apropiación local de las intervenciones y garantizar la máxima sostenibilidad y escala. En la práctica, esto significa que cualquier tipo de apoyo es posible siempre y cuando impulse el cambio sistémico.

Con el fin de identificar innovaciones sistémicas, los proyectos pueden buscar lo siguiente:

- ▶ Innovaciones que ya se están produciendo en un número limitado de empresas en el sistema de mercado objetivo.
- ▶ Ideas generadas por empresas en la cadena de valor objetivo o en el sistema general de mercado.
- ▶ Innovaciones que ya se están produciendo en sistemas de mercado similares.
- ▶ Innovaciones en otros proyectos de desarrollo de cadenas de valor.

El recuadro 29 presenta un conjunto de preguntas que los proyectos pueden utilizar para verificar si las innovaciones que están considerando apoyar tienen sentido.

► **Recuadro 28: ¿Qué actividades realizan realmente los proyectos que utilizan un enfoque sistémico?**

Los proyectos pueden utilizar una variedad flexible de estrategias que se adapten lo mejor posible al contexto y al apoyo que requieran los socios. Estas estrategias pueden incluir las siguientes:

Compartir investigación, información y asesoramiento para revelar las oportunidades y los incentivos potenciales para que los socios del proyecto adopten nuevas formas de trabajo:

- Análisis de mercado.
- Investigación e información sobre nuevos productos, servicios o tecnologías.
- Acceso a información sobre las prácticas internacionales, por ejemplo, cómo funcionan las innovaciones para ciertos servicios en otros países, incluidas las visitas de aprendizaje.
- Evaluación del impacto regulatorio de las “reglas” planificadas o existentes.
- Compartir el éxito de una innovación para alentar a otros actores a copiarla.

Brindar asistencia técnica:

- Desarrollo o revisión de estrategias, planes, manuales, acuerdos de contratación, servicios, políticas y normas empresariales, y desarrollo de evaluaciones de capacidades y creación de capacidades para los actores del sector.
- Programas de formación personalizados, por ejemplo, “formación de formadores” o apoyo institucional para el diseño y provisión de nuevos cursos de formación por parte de un organismo profesional.
- Fortalecer o ayudar a la formación de organizaciones empresariales, conglomerados de empresas (clústeres) o cooperativas.

- Apoyar a los actores del mercado en la planificación y el desarrollo de nuevos productos, servicios y prácticas empresariales.
- Provisión continua de asesoramiento, coaching y mentoría en temas estratégicos y técnicos, mientras dura la intervención.

Establecer vínculos, coordinar y reunir a los actores del mercado:

- Facilitar la creación de vínculos y relaciones entre actores del mercado; compartir información sobre nuevas fuentes de financiamiento, nuevos mercados, nuevos proveedores de insumos y actores del mercado internacional.
- Establecer un mecanismo de coordinación formal o informal entre actores del mercado, o facilitar un diálogo y una colaboración abiertos.

Coinversión con el socio:

- Proporcionar subvenciones o capital “blando” en forma de préstamos o financiamiento concesionario para poner a prueba nuevas formas de trabajo o eliminar los riesgos de la innovación.
- Compartir costos en puestos clave del personal de los socios.
- Trasladar o proporcionar temporalmente personal del proyecto; por ejemplo, integrado en un organismo gubernamental.

Las “herramientas” de desarrollo, como programas de capacitación estandarizados del tipo Inice y Mejore su Negocio ([IMESUN](#)), pueden ser útiles para el enfoque sistémico, pero el proceso de diseño e implementación de proyectos debe comenzar con el enfoque de sistemas de mercado y abordando las causas subyacentes de las limitaciones sistémicas; no debe comenzar por las herramientas ni orientar sus acciones en esa dirección.

Luego, se diseña una intervención para impulsar a los actores del mercado a adoptar estas innovaciones. El recuadro 30 presenta algunas consideraciones medioambientales para el diseño de proyectos, mientras que el recuadro 31 describe el diseño de una intervención de empleo juvenil en Zambia.

En esta etapa, lo único que se debe diseñar en profundidad son las intervenciones para los pilotos iniciales. La misión de los pilotos es probar diferentes innovaciones e identificar con rapidez cuáles están cobrando mayor impulso. Sin embargo, sí es necesario considerar una potencial estrategia para ampliar la escala, a fin de garantizar que, si el piloto es exitoso, cuente con una ruta viable para

► Recuadro 29: ¿Funcionará la intervención?

**Viabilidad de la innovación**

- ¿Son los incentivos lo suficientemente importantes como para que los actores adopten la innovación?
- ¿Tienen las organizaciones la capacidad de adoptar las innovaciones?
- ¿Existen factores que puedan poner en peligro la adopción de la innovación?
- ¿Qué supuestos se han hecho al predecir que la adopción de la innovación logrará/contribuirá a los cambios previstos para el sistema general de mercado? ¿Sugiere la evidencia que estos supuestos son razonables?

- ¿Es realista pensar que las innovaciones se adoptarán durante del ciclo de vida del proyecto?

**Riesgos**

- ¿Existe el riesgo de que la adopción de la innovación tenga impactos negativos en la dinámica de género, las condiciones laborales o el medio ambiente?

**Consejo:** consulte el capítulo 3, paso 4, para conocer sobre la variedad de incentivos que podrían estar impulsando el comportamiento de los actores del mercado.

crecer. Si un piloto tiene éxito, se deben implementar más intervenciones para estimular la adopción de las innovaciones entre otros actores del mercado. Un proyecto también puede implementar varias intervenciones en simultáneo para lograr un cambio sistémico. De hecho, en casi todos los casos, no basta con ejecutar una innovación: la experiencia demuestra que es la suma de intervenciones en una cadena de valor específica lo que a fin de cuentas permite ampliar la escala y lograr cambios duraderos. Un [estudio de la OIT](#) sobre el Aliances Caucasus Programme (ALCP por sus siglas en inglés) mostró el impacto de un conjunto de intervenciones de desarrollo de sistemas de mercado realizadas por programa sobre la informalidad y las condiciones de trabajo en el sector lácteos de Georgia, que incluían mejorar el entorno regulatorio, fortalecer la demanda del mercado y garantizar el acceso de los agricultores a información y servicios.<sup>31</sup>

Una vez que se cuenta con una idea inicial para una intervención, suele documentarse su proceso paso a paso mediante el desarrollo de una cadena de resultados. Las cadenas de resultados son una herramienta visual para mostrar lo que está haciendo el programa y por qué. Ilustran la secuencia de cambios sucesivos que vinculan las actividades del programa con los resultados e impactos previstos.

Las cadenas de resultados pueden crearse en cualquier momento del proceso de diseño de la intervención. De hecho, puede ser una herramienta útil para ayudar al personal del proyecto a entender de qué manera un cambio llevará a otro y para poner a prueba los supuestos. En última instancia, debe existir una “teoría del cambio” sólida sobre cómo todas las innovaciones que se está apoyando conducirán en conjunto a un cambio sostenible en los resultados del trabajo decente para los grupos objetivo.

**El paso 1 debe finalizar con intervenciones que respondan a las limitaciones sistémicas identificadas durante el análisis.**

<sup>31</sup> Lea más: Better cheese, better work: The Alliance Caucasus Programme's Impact on Informality and Working Conditions in Georgia's Dairy Sector (Mejor queso, mejor trabajo: impacto del Aliances Caucasus Programme en la informalidad y en las condiciones laborales en el sector lácteos de Georgia) [https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_747034/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_747034/lang-en/index.htm)

► **Recuadro 30: Integración de los objetivos ambientales en el diseño de la intervención**

Las intervenciones diseñadas para mejorar el desempeño ambiental de una cadena de valor pueden contribuir directamente a mejorar su desempeño económico, por ejemplo, mediante la introducción de cultivos resistentes a los cambios ambientales que producen mejores cosechas (adaptación), o facilitando una mayor eficiencia energética que genere ahorros en costos (ecologización) y tenga como resultado beneficios para todos. Actualmente, existen varios proyectos que buscan promover de manera conjunta objetivos ambientales y socioeconómicos (en particular, el empleo), y que son descritos en la publicación “Market systems development and the environment: A guidance note” (Desarrollo de sistemas de mercado y medio ambiente: una nota de orientación). Esto incluye proyectos cuyos objetivos son:

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar los ingresos por medio de cambios tecnológicos y la implementación de buenas prácticas de producción en las ladrilleras, en especial mediante una mejora de la eficiencia energética.
- Promover prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles y reducir la vulnerabilidad de los agricultores

frente al cambio climático al mismo tiempo que aumentan sus ingresos.

- Impulsar la sostenibilidad ambiental en el sector de la construcción al mismo tiempo que aumentan los ingresos de los trabajadores y las ganancias de las empresas, y se crean empleos verdes.
- Impulsar el crecimiento del sector de energías renovables y mejorar el acceso de los hogares pobres a la energía.
- Impulsar el crecimiento del sector de gestión de residuos, aumentar los ingresos y ganancias de los actores del mercado de gestión de residuos, y crear empleos verdes.

Sin embargo, también puede ocurrir que este vínculo inmediato no sea tan evidente a corto plazo. En ese caso, el proyecto tiene que considerar cuál es la prioridad de sus objetivos ambientales en relación con otros objetivos, como empleos e ingresos. En todo caso, se deben evitar aquellas intervenciones que tengan el potencial de “hacer daño”, como el aumento del consumo o uso sin control de sustancias químicas nocivas y dañinas para el ambiente.

► **Recuadro 31: Intervención destacada: distribución de “última milla”**

**Programa:** Yapasa  
**País:** Zambia  
**Sector:** agrícola

Implementado como un Programa Conjunto de la ONU por la OIT y la FAO, con financiamiento de SIDA

**Visión de cambio sistémico:** los actores del mercado innovan con canales de distribución de “última milla” comercialmente viables que pueden generar empleos adecuados para jóvenes y satisfacer las necesidades de clientes de pequeños agricultores a través de mayor disponibilidad y asequibilidad e insumos de mayor calidad.

**Innovación sistémica:** Yapasa brindó apoyo a distribuidores agrícolas independientes para hacer crecer su red de distribución de insumos mediante distribuidores agrícolas comunitarios (CAD por sus siglas en inglés). El modelo se basa en la distribución física y la promoción de insumos. Los CAD actúan como agentes

de ventas, realizan actividades de marketing (como parcelas de demostración), mantienen existencias y venden en nombre de los distribuidores agrícolas, y reciben una comisión a cambio. Varios proveedores de insumos también apoyan el modelo mediante actividades de promoción de productos y formación de CAD.

**Qué hizo la intervención:** Yapasa asesoró a los distribuidores agrícolas sobre estrategias para la identificación y selección de CAD. El proyecto cofinanció los costos de (a) la formación de los CAD en conocimiento sobre el producto, que estuvo a cargo de la empresa de insumos; (b) la realización de manera regular de “días de campo” como actividades de promoción para los agricultores; (c) motocicletas para las labores de monitoreo de los agentes de extensión de los distribuidores agrícolas; y (d) asignaciones para el almuerzo para el personal del Ministerio de Agricultura que participó en los “días de campo”.

## Paso 2: Encontrar e involucrar a los socios

La implementación de pilotos requiere de socios. Estos pueden provenir de los sectores público o privado o de la sociedad civil y son los “usuarios pioneros” con los que el proyecto puede trabajar para probar si la innovación es viable y genera beneficios para los grupos objetivo. El mejor método para seleccionar socios consiste en realizar una serie de consultas informales con socios potenciales, en las que el proyecto:

- ▶ Presenta y discute la innovación propuesta para obtener retroalimentación y medir el grado de interés.
- ▶ Establece las potenciales limitaciones de los socios en términos de capacidad, incentivos, posibles obstrucciones, administradores con aversión al riesgo y falta de voluntad para invertir.
- ▶ Precisa el rol del proyecto en el apoyo a la innovación, así como sus expectativas con relación a la asociación.

Al hacer la selección de socios, es fundamental volver a considerar su capacidad e incentivos para adoptar una innovación, ya que esto puede influenciar de manera considerable los resultados y la sostenibilidad del proyecto. El marco “Will-Skill” (voluntad-habilidad) es una herramienta que puede ayudar a adecuar el apoyo en función de los incentivos (“voluntad”) y la capacidad (“habilidad”) de los actores del mercado. Este marco, desarrollado por The Springfield Centre, sugiere estrategias generales para apoyar a los diversos tipos de actores en función de su clasificación de voluntad/habilidad (véase el recuadro 32).

Las razones por las que un socio tiene incentivos para adoptar una innovación pueden no ser evidentes de inmediato. Los incentivos pueden estar “ocultos” o ser difíciles de comprender, en especial en el caso de instituciones públicas en las que no hay argumentos comerciales contundentes que presentar. Por ejemplo, las autoridades locales con un mandato de desarrollo económico local pueden tener fuertes incentivos (mandato, votos) para mejorar la economía local y pueden contar con algunos programas ya en marcha. En este caso, la

innovación debe alinearse con dichos incentivos: cumplir mejor con su mandato o mejorar la percepción de los electores sobre su trabajo. El tipo de socio seleccionado puede estar motivado por alguno de los incentivos que se presentan en el recuadro 33.

Para mejorar los resultados en la salud del ganado, Road to Jobs se alió con la Asociación de Veterinarios de Afganistán (AVA), un ejemplo típico de un socio de “baja capacidad y alto incentivo”, como se explica en el recuadro 32. Durante años, las necesidades de salud animal de Afganistán habían sido financiadas principalmente por el Gobierno. Sin embargo, durante las últimas tres décadas, el apoyo gubernamental se ha vuelto cada vez más limitado. La AVA se formó en 1996 como una cooperativa de compra y distribución para continuar con las labores que el Gobierno había dejado de lado. En lugar de depender de los pagos del Gobierno, los miembros de la asociación adoptaron un modelo de pago por servicio, que marcó el inicio de la práctica veterinaria privada en el país.<sup>32</sup> La AVA tenía la misión de profesionalizar a los veterinarios de Afganistán y un fuerte incentivo para brindar servicios de valor agregado con el fin de aumentar su membresía.

Otro aspecto importante que se debe considerar al hacer la selección de socios es su capacidad para adoptar una innovación. Esto se puede plantear en términos de recursos humanos y financieros, redes de apoyo, y el dinamismo de su gestión. Una capacidad débil también tiene repercusiones en la intervención, pues se necesitará de un mayor desarrollo de capacidades.

Y para que cualquier piloto exitoso pueda ampliar su escala, es importante comprender la posición de mercado del socio: en especial con respecto a su situación comercial o tamaño. Ello permitirá definir “estrategias de ampliación de escala” y determinar hasta qué punto es probable que el éxito con el socio sea copiado por otros actores del mercado similares (véase el paso 4).

**El paso 2 debe finalizar con la identificación de los socios de los pilotos iniciales y con un acuerdo sobre las áreas de apoyo o colaboración.**

<sup>32</sup> La descripción de la AVA en este párrafo ha sido tomada de: <https://www.avma.org/javma-news/2007-11-15/afghan-veterinary-association-finds-its-way>





► **Recuadro 32: Evaluación de la “voluntad” y la “habilidad” de los socios potenciales**

**Figura 6.** El marco “Will-Skill” (voluntad-habilidad)



Fuente: [Guía operacional de M4P](#)

**Escenario de alta voluntad y poca habilidad:** el apoyo debe fortalecer la capacidad del socio. Entre las intervenciones específicas pueden estar formación, asesoramiento o tutoría.

**Escenario de baja voluntad y alta habilidad:** el apoyo debe centrarse en convencer al socio sobre los beneficios del cambio o en reducir las percepciones de riesgo asociadas al cambio. Entre las intervenciones específicas pueden estar realizar una investigación conjunta para generar entendimiento y aumentar la base de evidencias empíricas, o compartir los costos de un piloto para reducir los riesgos del socio y generar confianza en la innovación.

**Escenario de baja voluntad y baja habilidad:** si los socios potenciales carecen tanto de incentivos como de capacidad, lo ideal es que el proyecto no trabaje con ellos. Sin embargo, puede que en algunos sectores esta sea la única opción disponible. En este caso, las intervenciones deben tener como objetivo brindar un apoyo intensivo que aumente tanto la capacidad como los incentivos, al mismo tiempo que se aceptan los riesgos en juego.

**Escenario de alta voluntad y alta habilidad:** si los socios potenciales tienen tanto los incentivos como la capacidad de cambio, es necesario preguntarse por qué no lo están haciendo ya. Puede ocurrir que los responsables sean factores que están fuera del control del socio, como el entorno regulatorio. En este caso, es importante identificar los factores responsables y actuar en consecuencia.

► **Recuadro 33: Selección de un socio en función de sus incentivos**

- **Cuando existe una importante presión del mercado:** si la presión es el incentivo clave para mejorar el trabajo decente, las empresas cercanas al mercado (por ejemplo, grandes compradores internacionales) serán la opción preferida para asociarse. Esta presión puede provenir de riesgos para su reputación (por ejemplo, no querer verse expuestas a publicidad negativa), del público (por ejemplo, campañas de consumidores y ONG) o de inversionistas (por ejemplo, demandas de los accionistas por prácticas empresariales más responsables y sostenibles). Las empresas líderes experimentan esta presión directamente y están mejor posicionadas que otras para influir en sus proveedores a gran escala. Sin embargo, no todas estas empresas están dispuestas a tomar la iniciativa en tales casos. Suele

ser más eficaz trabajar con grupos de empresas, o en conjunto con otros actores del mercado, como empleadores, sindicatos y ministerios de trabajo.

- **Para mejorar la productividad:** si la mejora de la productividad es el incentivo clave, asociarse con empresas para ejecutar pilotos que demuestren el vínculo entre las condiciones laborales y el desempeño puede ser una opción sólida. Las organizaciones de empleadores pueden cumplir un papel importante en ampliar la escala de las innovaciones. Los proveedores de formación y las empresas de consultoría son los socios más adecuados para el desarrollo de servicios. En caso tengan alcance nacional, también podrían actuar como agentes para ampliar la escala de la innovación.



- **Para mejorar la legislación y su cumplimiento:** en aquellos casos en los que el incentivo principal sea la legislación y su cumplimiento, los socios son similares a iniciativas para garantizar el acceso al mercado. Un proyecto puede perder la confianza del sector privado si se asocia de manera unilateral con los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Trabajar con socios tripartitos que sean relevantes para la cadena de valor y facilitar el diálogo entre ellos tiene más probabilidades de producir resultados.
- **Para una mayor igualdad de género:** seleccionar y llegar a un acuerdo con el socio adecuado también tiene un impacto en el género. Es poco probable que lograr una mayor igualdad de género sea por sí solo un incentivo para la mayoría de los actores del mercado. Por lo tanto, la selección de un socio que tenga como objetivo la promoción de la igualdad de género puede ayudar a superar las posibles dificultades de demostrar un argumento comercial

en sentido estricto. Estos socios pueden incluir asociaciones, cooperativas y redes de mujeres, así como asociaciones empresariales de mujeres o ministerios de asuntos de la mujer. También en este caso, lo que se debe considerar principalmente son la ampliación de la escala de la innovación y si trabajar con dichas organizaciones llevará a que una innovación se convierta en la “nueva normalidad”. En algunas situaciones, esto puede resultar contraproducente, ya que los actores del mercado podrían considerar marginales a las organizaciones de mujeres, lo que puede afectar el potencial de adopción del mercado. En otros contextos, en los que la presencia de mujeres en una cadena de valor se manifiesta en diferentes niveles y existe una fuerte segregación de género, trabajar con socios de este tipo, o incluso facilitar su establecimiento, tiene más probabilidades de lograr resultados efectivos, o quizás sea la única estrategia posible.

### Paso 3: Ejecutar pilotos iniciales

Un piloto requiere que el proyecto realice actividades específicas o apoye a los socios para que realicen dichas actividades por sí mismos. Dado que la facilitación es un arte más que una ciencia, y no solo implica la implementación de herramientas ya disponibles, en ocasiones puede ser difícil de entender. Y esa es tanto su debilidad como su fortaleza. Todo es posible con la facilitación, desde estrategias “duras”, como compartir los costos financieros, hasta estrategias “blandas”, como la intermediación de relaciones, siempre y cuando se mantenga fiel a su visión de desarrollar un sistema más eficiente e inclusivo que beneficie a los pobres y no dependa de un continuo apoyo externo.

Pero, con más experiencia y comprensión del sector y país en cuestión, así como del enfoque de sistemas de mercado en sí, los proyectos pueden tomar mejores decisiones. El problema es que en el mundo real pocas veces hay segundas oportunidades: las primeras impresiones perduran, el dinero desperdiciado no se recupera y una pérdida de credibilidad es difícil de superar.

La buena noticia es que los facilitadores tienen más posibilidades de tomar buenas decisiones si aprenden de las acciones de otros proyectos, tanto de sus éxitos como de sus fracasos. Con el tiempo, toda esta experiencia ha nutrido un conjunto de prácticas que a su vez ha dado lugar a una serie de “reglas generales”. Los seis principios de la facilitación se describen en el recuadro 34.<sup>33</sup>

Durante su intervención piloto, Road to Jobs apoyó a la AVA para que brindara formación a los propietarios de pequeñas tiendas minoristas que carecían de experiencia previa en temas veterinarios pero que ya vendían tratamientos para la salud animal. Dieciocho propietarios de tiendas se convirtieron en “paraveterinarios” calificados, lo que aumentó el acceso de los agricultores a los servicios de salud animal. Road to Jobs proveyó una combinación de asistencia financiera (compartió los costos de las actividades) y asistencia técnica. El recuadro 35 describe otra intervención “en marcha” del trabajo de Road to Jobs en la cadena de valor de los lácteos.

**El paso 3 debe terminar con el aprendizaje, a partir de la intervención piloto, sobre si se debe cambiar la estrategia (véase el paso 5) o pasar a ampliar la escala (paso 4).**

<sup>33</sup> Este recuadro ha sido adaptado de los Principles of Facilitation (principios de facilitación) de Engineers Without Borders (Ingenieros sin fronteras).

► Recuadro 34: Los principios de la facilitación según Engineers Without Borders

**Visibilidad**



Minimice la marca del donante y del proyecto en el mercado. Una alta visibilidad conduce a dependencia y crea expectativas de que un facilitador está a cargo. Una menor visibilidad facilita que su socio se responsabilice del cambio y que el impacto se mantenga con el tiempo luego de la culminación del proyecto. Mantener una baja visibilidad contribuirá también a aumentar el compromiso y la responsabilidad de su socio sobre sus decisiones.

**Apropiación**



El objetivo general de un proyecto de facilitación es poner a cargo del cambio a actores locales capaces e incentivados, a fin de garantizar la máxima sostenibilidad posible. Esto requiere asegurar, desde el inicio del proyecto, que sea el socio el que lidere el desarrollo y la implementación de las nuevas prácticas empresariales y formas de trabajo, mientras que el proyecto desempeña una función de apoyo. Existen diversas estrategias para promover la apropiación del proyecto, entre ellas trabajar con un socio local, involucrar a los actores locales en la toma de decisiones y hacer que los socios asuman la mayor parte de los costos.

**Haga una oferta clara**



Explique con claridad a sus socios cuál es el objetivo de su proyecto y por qué trabajar con usted puede ser un buen negocio para ellos. No es necesario explicar todo esto en su primera reunión con el socio, pero sí es importante brindar detalles sobre el tipo de asociación que desea lo antes posible.

**No dé nada gratis**



No ofrezca abiertamente ayuda financiera ni permita que sus socios puedan disponer fácilmente de su tiempo y recursos. Trate de impulsarlos para que se conviertan en líderes del cambio mediante la creación de un sistema de incentivos que recompense su desempeño.

**Puntos de influencia**



Es probable que los usuarios pioneros y los innovadores tengan incentivos para probar algo nuevo y asumir riesgos. Trate de mostrar a sus socios de qué manera pueden obtener beneficios por el hecho de ser usuarios pioneros. Trabajar con actores a los que otros actores del mercado admiran también es importante para ampliar la escala. Recuerde que, a fin de cuentas, de lo que se trata es de que el cambio se extienda.

**Defina roles y responsabilidades**



Sea claro con su socio acerca de sus intenciones y expectativas desde el inicio. Esto se aplica a estándares éticos, roles y responsabilidades de cada una de las partes, condiciones de la participación y posibles colaboraciones con otros (competidores) en el sector.



► **Recuadro 35: Intervención destacada: Gestión de la cadena de suministro**

**Programme:** Road to Jobs

**País:** Afganistán

**Sector:** agrícola

Implementado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con financiamiento de SIDA

**Visión de cambio sistémico:** mejorar la infraestructura de mercado permite a los productores de lácteos expandirse más allá del consumo local y acceder a mercados de mayor valor que pueden aumentar sus ingresos y crear empleos.

**Innovación sistémica:** Road to Jobs apoya a un procesador de productos lácteos que se encarga de la formación de pequeños productores en las buenas prácticas de los métodos de producción de lácteos, con el fin de garantizar un suministro de leche de alta calidad. Los centros de recolección de leche brindan a los pequeños productores la oportunidad de vender su producción a las fábricas, que luego procesan la leche y la convierten en productos lácteos. Tres centros (cada uno con un ámbito de captación de 5 a 10 aldeas) recogen

diariamente la leche fresca de los pequeños productores. Road to Jobs también ha apoyado la diversificación de productos y mercados finales para impulsar la demanda de leche fresca y procesada.

**Qué hizo el proyecto:** para mantener fielmente los principios de la facilitación, Road to Jobs no estaba dispuesto a financiar los costos de construcción de nuevos centros de recolección de leche, ya que quería apoyar estrategias comercialmente sostenibles basadas en incentivos comerciales reales, en lugar de financiar “elefantes blancos” que podrían dejar de funcionar en el futuro. Por lo tanto, el proyecto asumió los costos de desarrollar la capacidad por el lado de la oferta, lo que implicó principalmente brindar formación a los pequeños productores. Por el lado de la demanda, Road to Jobs financió la participación de un consultor técnico de Irán para asesorar al procesador de lácteos en el desarrollo de sus productos. Por último, el proyecto está apoyando al procesador para obtener una certificación de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), que es fundamental para el acceso a los mercados de exportación.

► **Recuadro 36: Diseño de intervenciones para la circularidad**

El concepto de “economía circular” tiene que ver con minimizar el desperdicio y maximizar el uso de los recursos naturales. Es una alternativa a la economía lineal tradicional, en la que se extraen grandes cantidades de recursos naturales para fabricar productos que, a menudo, se usan una sola vez antes de arrojarlos a un vertedero.<sup>34</sup> El concepto de circularidad puede observarse en el contexto de cualquier cadena de valor examinando las entradas y salidas de materiales a lo largo del proceso de producción. A nivel de las entradas: ¿de dónde se obtienen los insumos?, ¿son el producto final de otro sector?; y, de no ser así, ¿existen oportunidades para obtener insumos reciclados? A nivel de las salidas: ¿qué insumos permiten que el producto se reutilice o se biodegrade al final de su vida útil?

Por ejemplo, un proyecto realiza un análisis de la cadena de valor del calzado y descubre que uno de los insumos principales es el caucho virgen. También descubre que, después de cinco años de uso, el producto

por lo general termina en un vertedero, donde tarda más de cincuenta años en biodegradarse. Al buscar oportunidades para promover una mejor circularidad, el proyecto puede plantearse cómo adaptar el modelo de negocio para incorporar caucho reciclado en la cadena de valor al examinar el suministro de caucho reutilizable existente. Entre las posibles soluciones están abastecerse de neumáticos de automóvil usados que también terminan en vertederos o introducir un plan por medio del cual los clientes devuelven los productos ya usados, de manera que el caucho que queda en los zapatos pueda reciclarse. Además, en lo que respecta al final de la vida útil de aquellos componentes del producto para los que no existe una oportunidad viable de reciclaje o reutilización, como las suelas y los cordones de zapatos, un análisis puede buscar oportunidades para aumentar su biodegradabilidad, de manera que haya menos residuos nocivos para el medio ambiente o en el largo plazo.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU

<sup>35</sup> La viabilidad de reemplazar los insumos dependerá de varios factores. Las cadenas de valor internacionales pueden enfrentar limitaciones adicionales, ya que los principales compradores pueden requerir especificaciones estrictas y no estar abiertos a hacer cambios en las materias primas.



## Paso 4: Incorporar el cambio sistémico

Si el piloto inicial tiene éxito, el desafío entonces es cómo ampliar la escala de la innovación. ¿Cómo puede el comportamiento o práctica nuevo o mejorado llegar a convertirse en la “nueva normalidad” en la cadena de valor? Este paso requiere revisar la estrategia de ampliación de escala que se diseñó al comienzo de la etapa piloto.

Es importante subrayar que lo que se está ampliando no es la intervención en sí (por ejemplo, cómo puede el proyecto pasar de un piloto con 2 empresas a trabajar con 100), sino el cambio de comportamiento o prácticas (por ejemplo, cómo pueden 100 empresas adoptar el nuevo comportamiento sin que el proyecto tenga que trabajar con todas ellas). En un enfoque sistémico, existen diferencias entre ampliar la escala de una innovación y ampliar la escala de un proyecto.

Los proyectos no deben cumplir un papel pasivo y asumir simplemente que, una vez que han ayudado a introducir una buena idea en el sistema, esta de alguna forma “despegará” por sí sola y de manera orgánica. Se requiere de una serie de intervenciones de seguimiento para consolidar un cambio de comportamiento duradero.

Si los socios del piloto fueron también los “usuarios pioneros”, entonces lograr que una “mayoría temprana” adopte un nuevo comportamiento puede resultar una tarea mucho más complicada. Puede que ya exista un “efecto de demostración”, pero investigaciones realizadas en el ámbito de la sociología y la economía muestran que el segundo grupo de usuarios puede requerir tanto o más apoyo que el primero. Casi por definición, el segundo grupo de usuarios tiene menor capacidad y mayor aversión al riesgo que el primero.

Las estrategias para pasar de la etapa piloto a la de ampliación de la escala variarán mucho según el tipo de socios, la estructura del mercado y factores más generales de tipo sociocultural e incluso geográfico. El contexto del sector y del país influye mucho en la capacidad de los programas para ampliar la escala y en los plazos requeridos para ello. Es más sencillo ampliar la escala en países con cadenas de valor “amplias/fuertes”, en los que hay grandes actores, mayor interconexión económica y densidades de población más altas que en cadenas “estrechas/débiles”.<sup>36</sup> También es más fácil lograrlo en sec-

tores que cuentan con una estrecha interconexión, están concentrados en términos geográficos y tienen una elevada concentración de mercado (es decir, una gran cantidad de pequeños actores).

En los primeros dos años de la intervención de Road to Jobs en los servicios veterinarios no ocurrió nada extraordinario. Pero, en el tercer año, la innovación despegó: las tasas de mortalidad se redujeron en un 50 %, lo que generó alrededor de USD 1,17 millones en ingresos adicionales repartidos entre 46.000 granjeros. Ocurre que generar confianza entre paraveterinarios y granjeros es un proceso que toma tiempo y, debido a que el servicio tenía una alta demanda y era mutuamente beneficioso (los granjeros reciben servicios y los paraveterinarios cobran), los paraveterinarios habían podido aumentar gradualmente su cartera de clientes y diversificar sus servicios. Los paraveterinarios adaptaron el modelo y empezaron a distribuir vacunas y tratamientos en áreas remotas por medio de canales informales (principalmente, personas que viajaban a las aldeas) y a brindar servicios telefónicos para explicar cómo aplicarlos. Los paraveterinarios informaron también que otras tiendas comenzaron a copiar su modelo y se pusieron en contacto con la AVA para solicitar que les diera formación.



### Consejo

Los proyectos deben tener expectativas realistas sobre las probabilidades de ampliar su escala y planificar en consecuencia

Por lo general, las intervenciones tardan cinco años o más en ampliar su escala y generar un impulso que conduzca al cambio sistémico. Algunos sectores, como el agrícola, pueden tener ciclos de producción estacionales, lo que limita la velocidad con que se pueden poner a prueba las innovaciones. Los donantes deben tener esto en cuenta al diseñar los programas y establecer metas.

En un programa típico, solo una pequeña proporción de las intervenciones logra ampliar su escala. Por ello, los programas deben experimentar con una amplia variedad de innovaciones desde el principio, y luego redoblar esfuerzos en las más prometedoras. Los donantes y los profesionales también requieren una alta tolerancia al riesgo y al fracaso.

<sup>36</sup> Fuente: Getting to scale: Lessons in reaching scale in private sector development programmes (Ampliación de la escala: Lecciones para ampliar la escala en programas de desarrollo del sector privado), de

Gareth Davies. En términos de inversión, un mercado “estrecho/débil” es aquel “[...] donde un número limitado de inversionistas y empresas de crecimiento empresarial dentro de la economía tienen dificultades para identificarse mutuamente y realizar transacciones a costos razonables” (British Private Equity and Venture Capital Association 2009).

► **Recuadro 37: Estrategias potenciales para ampliar la escala**

Las siguientes estrategias han sido adaptadas de: [Getting to scale: Lessons in reaching scale in Private Sector Development programmes](#) (Ampliación de la escala: Lecciones para ampliar la escala en programas de desarrollo del sector privado).

**Estrategia 1.** Logre la ampliación de escala mediante grandes actores

La estrategia más sencilla para ampliar la escala es trabajar con uno o dos actores del mercado que tengan la capacidad de llegar por sí mismos a un gran número de hombres y mujeres pobres. En las etapas iniciales de la intervención, esto significa identificar y asociarse con “grandes actores” que sean capaces de movilizar importantes recursos financieros y humanos para desarrollar e implementar la innovación. Puede que estos grandes actores también cuenten ya con amplios canales de distribución o ventas.

Por ejemplo: el proyecto [Katalyst](#) en Bangladesh trabajó con Syngenta para desarrollar nuevas actividades de formación centradas en los minoristas de insumos agrícolas, lo que a la larga benefició a más de 350.000 granjeros.

**Estrategia 2:** Trabaje con los “pioneros” para crear un efecto de demostración

Otra estrategia comúnmente implementada para lograr la ampliación de la escala es trabajar con un pequeño número de “usuarios pioneros” para demostrar la viabilidad de la innovación a otros actores del mercado. Se

espera que este efecto de demostración dé lugar a una articulación espontánea u orgánica de otros actores del mercado (“el segundo grupo de usuarios”).

Por ejemplo: la [Gatsby Foundation](#) desarrolló el sector de viveros para híbridos clonales de eucalipto en Uganda. Ahora hay más de 60 viveros adicionales que se han establecido sin apoyo del programa.

**Estrategia 3:** Apoye activamente al “segundo grupo de usuarios”

Si la estrategia 2 no logra promover la articulación deseada, el programa puede brindar un apoyo más directo al segundo grupo de usuarios. El objetivo de ello es lograr la ampliación de escala mediante una combinación del primer y el segundo grupo de actores que han recibido apoyo del programa, crear un efecto de demostración adicional o alcanzar un punto de inflexión que lleve a ampliar la escala mediante la articulación espontánea de una tercera ola de actores.

Por ejemplo, para fortalecer el sistema de distribución de insumos “de última milla” de Kenia, [Kenya Markets Trust](#) (KMT) puso a prueba un modelo de “distribuidor preferido” con un número reducido de distribuidores. Después del piloto, KMT trabajó con otros 8 distribuidores “pioneros”, antes de pasar a un modelo de franquicias con más de 30 distribuidores agrícolas rurales. Como resultado de ello, más de 150.000 agricultores registraron cambios positivos en sus ingresos.

En última instancia, el objetivo de esta serie de intervenciones es superar la limitación y lograr un cambio sistémico. Todavía se debate sobre cómo definir y medir con precisión si se ha logrado el cambio sistémico. Una herramienta que se utiliza ampliamente para medir y gestionar el cambio sistémico es el marco “Adoptar-Adaptar-Expandirse-Responder” (AAER), incluido en la [Guía operacional para el enfoque ‘lograr que los mercados funcionen para los pobres’ \(M4P\)](#).

Esta herramienta puede ayudar con el diseño y el seguimiento de la estrategia de intervención, desde el piloto hasta el final del proyecto. El marco clasifica en categorías las respuestas de los socios y otros actores del mercado frente a una innovación facilitada por un proyecto. Las definiciones de estas categorías, que se dividen

en dos etapas: “piloto” y “articulación”, se describen a continuación.

**Figura 7.** El marco AAER para evaluar los avances hacia el cambio sistémico



Es importante enfatizar que estos no son “pasos” del proceso de cambio sistémico, ya que es posible que los actores del mercado ya estén “expandiéndose” o “respondiendo” mientras los socios del proyecto aún se están “adaptando”. Sin embargo, son clasificaciones útiles para evaluar en qué medida los cambios son sistémicos. Evaluar de esta manera los avances ayuda a que un proyecto se adecue a lo que está sucediendo en la cadena de valor y su sistema de mercado y decida qué acciones se requieren; por ejemplo, si es necesario planificar actividades que ayuden a facilitar la expansión.

No siempre está del todo claro en qué etapa se encuentra el proceso de cambio sistémico. Para ayudar a la reflexión sobre el tema, los equipos pueden formular las preguntas que se presentan en el recuadro 38 en reuniones internas de revisión o en procesos de evaluación más formales.

**El paso 4 debe terminar con una serie de intervenciones complementarias para la incorporación del cambio sistémico.**

► **Recuadro 38: Preguntas guía para la evaluación del cambio sistémico**

ETAPA	PREGUNTA
<b>Adoptar</b>	Si el proyecto terminara en este momento, ¿los socios volverían a su forma de trabajo anterior?
<b>Adaptar</b>	Si el proyecto terminara en este momento, ¿los socios aprovecharían los cambios que han adoptado sin ayuda del proyecto?
<b>Expandirse</b>	Si el proyecto terminara en este momento, ¿los resultados en favor de los pobres dependerían de muy pocas personas, empresas u organizaciones?
<b>Responder</b>	Si el proyecto terminara en este momento, ¿el sistema respaldaría los cambios ya introducidos (permitiéndoles mantenerse, crecer y evolucionar)?

Fuente: [Adopt-Adapt-Expand-Respond: a framework for managing and measuring systemic change processes](#)  
(Adoptar-Adaptar-Expandirse-Responder: un marco para gestionar y medir los procesos de cambio sistémico).

**Paso 5: Medir, aprender y adaptarse**

En la práctica, facilitar el cambio en los sistemas de mercado es complejo y va más allá de implementar intervenciones “modelo”. Puede que las innovaciones no sean viables o no reporten beneficios al grupo objetivo; o que los actores del mercado no tengan la capacidad o los incentivos esperados; y, lo más importante, se trata de sistemas “vivos” que son difíciles de comprender plenamente y de predecir con anticipación. Por ello, los proyectos deben mantener una actitud abierta sobre el hecho de que las intervenciones que diseñen pueden requerir cambios. Dado que operan en un entorno empresarial dinámico, es importante que los proyectos monitoreen y evalúen de manera continua la implementación, a fin de observar los avances y adaptar las intervenciones y sus asociaciones según sea necesario.

Para el trabajo decente, es esencial medir tanto la cantidad de puestos de trabajo (recuadro 39) como la calidad del empleo (recuadro 40), así como los efectos de la inclusión laboral, que se relaciona con quién puede acceder a oportunidades de empleo por género, raza, etnia o ubicación geográfica.

Medir el empleo en cadenas de valor no tiene que ver con establecer una definición absoluta de lo que constituye un trabajo bueno o “decente”, sino a menudo es una cuestión bastante relativa. ¿Están los proyectos ayudando a lograr avances y aumentando los salarios o mejorando las condiciones de trabajo con miras a leyes laborales de alcance nacional o empleo productivo?

En este caso, los proyectos requieren de un enfoque muy preciso y medir solo las mejoras en aquellos déficits de trabajo decente que pretenden abordar, al mismo tiempo que se aseguran de que ello no vaya en detrimento de otros déficits. Medir todos los aspectos de un tema tan amplio y multidimensional probablemente conduciría a la inacción. También puede implicar dificultades para encontrar un punto medio en ciertos temas: ¿apoyar el empleo informal es bueno para los medios de subsistencia? Pero lo más importante es alejarse del concepto de empleo en abstracto, para ponerlo en el contexto de comprender y medir aquello que es importante para el grupo objetivo y su situación inicial en el sector.

Los proyectos de cadenas de valor a menudo utilizan técnicas de gestión adaptativa para integrar el aprendizaje y la evaluación en tiempo real junto con la

implementación.<sup>37</sup> Cada proyecto puede tener su propio enfoque de gestión, según la cultura y el contexto individuales, pero por lo general siguen esta lógica:

- ▶ **Hacer:** a partir de un análisis inicial, llevar a cabo un conjunto de actividades (bien para hacer una prueba piloto de una intervención o para ampliar su escala) que se basen en supuestos “suficientemente buenos” sobre lo que podría funcionar.
- ▶ **Medir:** recopilar evidencia para conocer los resultados de estas actividades y descubrir si los supuestos iniciales son válidos.
- ▶ **Aprender:** reflexionar sobre lo que está funcionando, lo que no y lo que debe hacerse distinto.
- ▶ **Ajustar:** continuar con las actividades, modificarlas o desarrollar un nuevo conjunto de actividades (los llamados “giros” estratégicos) que acerquen los proyectos a la visión del cambio sistémico; y repetir continuamente este ciclo.

Los proyectos deben poner gran énfasis en la medición y la recopilación de datos, y desarrollar su sistema de monitoreo y evaluación (M&E) de acuerdo con las buenas prácticas establecidas en el Estándar DCED (véase el recuadro 41). Este proceso estructurado e iterativo de toma de decisiones para reaccionar y adaptarse a nuevas oportunidades o cambios en los mercados ayuda a mejorar la eficacia y a lograr resultados en favor de los pobres (véase el recuadro 42). Uno de los objetivos principales de la gestión adaptativa es reducir el tiempo necesario para el aprendizaje en el mundo real.

El equipo del proyecto debe revisar y analizar periódicamente sus cadenas de resultados para ver si siguen siendo válidas o es necesario modificarlas. Esto implica recopilar, analizar y realizar acciones a partir de datos desglosados por sexo y género. Los cambios en las cadenas de resultados deben ser justificados y registrados. Esto obliga al equipo a pensar con claridad, facilita el aprendizaje y deja un registro documentado de lo sucedido, que permitirá al equipo reconsiderar estas decisiones en una etapa posterior y justificar los cambios realizados ante los donantes (véase el recuadro 43).

▶ **Recuadro 39: Medición de la creación de empleo**

Los proyectos de cadenas de valor pueden apoyar la creación de empleos directos, indirectos e inducidos. Entender cada uno de estos tipos de empleo y diferenciarlos es importante para orientar las actividades de monitoreo y evaluación, dado que las metodologías de medición difieren para cada uno de ellos.

A menudo, los programas solo se plantean medir e informar sobre su creación directa de empleo; sin embargo, sus impactos en términos de creación de empleos indirectos o inducidos pueden ser mucho mayores. La siguiente tabla presenta las definiciones de estos conceptos.

TIPO DE EMPLEO	DEFINICIÓN	EJEMPLO
<b>Directo</b>	Empleos creados por los proveedores de servicios con los que el proyecto trabaja directamente.	Un proyecto trabaja con un proveedor de insumos agrícolas para desarrollar y comercializar paquetes de menor tamaño, adecuados a las necesidades de los pequeños agricultores. El proveedor contrata personal adicional para realizar las actividades de <i>marketing</i> .
<b>Indirecto</b>	Empleos creados por los distribuidores y proveedores de las empresas (efectos de la cadena de suministro).	Los agricultores que compran paquetes al proveedor de insumos aumentan su producción y, por lo tanto, emplean trabajadores adicionales para la cosecha (incluida mano de obra familiar remunerada y no remunerada). Las empresas que suministran o compran al proveedor de insumos contratan personal adicional para cubrir la mayor demanda debida al aumento de las ventas.
<b>Inducido</b>	Empleos generados por el gasto del consumidor creado por nuevos empleos directos e indirectos	Los nuevos empleados de los agricultores, de las empresas de insumos agrícolas y de los distribuidores gastan sus salarios en nuevos bienes de consumo y en educación y servicios de salud. Las empresas que reciben este gasto a su vez reutilizan este dinero en la economía. Este nuevo gasto genera empleos adicionales en toda la economía.

Los empleos se miden normalmente como un equivalente de empleo a tiempo completo (FTE por sus siglas en inglés). El FTE considera el número de días trabajados en un año de 240 días hábiles (o la cantidad de días que corresponda según cada lugar). Por ejemplo, si se Fuente: adaptado de DCED

subvencionan o crean dos trabajos a tiempo parcial de 120 días cada uno por año, eso equivale a un empleo FTE.

<sup>37</sup> Véase el artículo de la OIT “The science in adaptive management” (La ciencia de la gestión adaptativa) en [https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/WCMS\\_537421/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/WCMS_537421/lang-en/index.htm)



### ► Recuadro 40: Medición de la calidad del empleo

Aunque tal vez esta sea la medición más importante para muchos de los actores externos (incluidos los donantes y los políticos), los “empleos creados” no ofrecen una visión real sobre los matices del empleo y sus impactos relativos en el mercado laboral, incluidos el tipo y la calidad del empleo, o los impactos distributivos de estos empleos. Una medición que solo toma en cuenta los empleos creados y subvencionados es considerada un “instrumento inadecuado”<sup>38</sup> para tratar de entender el impacto real de un proyecto.

Existen muchos marcos y enfoques distintos para medir la calidad del empleo.<sup>39</sup> Los indicadores estadísticos de trabajo decente de la OIT describen medidas a nivel macro del sistema económico y el mercado laboral en general.<sup>40</sup> Pero los proyectos suelen medirse a nivel de un “empleo” individual o a nivel de la empresa. Esto puede resultar complejo, ya que no solo hay que tomar en cuenta varios aspectos de los empleos sino también las diferentes perspectivas sobre lo que significa tener un empleo de “calidad”.<sup>41</sup>

Por ello, los proyectos utilizan una gran variedad de métodos. Algunos realizan una filtración positiva o negativa (por ejemplo, excluyen el trabajo infantil o incluyen solo empleos formales). Otros eligen un solo aspecto de la calidad del trabajo (por ejemplo, aumento de los ingresos). Estos métodos no son incorrectos, pero no suelen reflejar la naturaleza multidimensional de la calidad del empleo; y el hecho de que muchos aspectos de la calidad del empleo están interrelacionados implica que no pueden comprenderse por separado.<sup>43</sup>

En el caso de los proyectos de cadenas de valor, la OIT sugiere un enfoque práctico que se basa en reconocer lo siguiente:

- Primero, que los elementos de la calidad del empleo se refuerzan mutuamente (por ejemplo, un trabajador de construcción tiene que evitar resultar lesionado o con incapacidad permanente a fin de poder continuar generando ingresos).

- Segundo, que no es viable ni posible “medirlo todo”. Los recursos deben centrarse en comprender las dimensiones de la calidad del trabajo en las que un proyecto busca influir y mejorar.

[La breve guía](#) sobre “medición de la calidad del empleo en un proyecto de desarrollo de cadenas de valor” presenta un marco para medir la calidad del empleo a nivel del proyecto, y un proceso para organizar las actividades de medición con el fin de dar sentido a los datos.

La medición de la calidad del trabajo implica un proceso de cinco pasos:

- 1 **Enfoque.** Decidir cuáles son las dimensiones clave de la calidad del empleo.
- 2 **Selección.** Elegir un conjunto de parámetros de medición.
- 3 **Preparación.** Desarrollar una línea de base para cada problema utilizando la herramienta de evaluación de la calidad del empleo (Job Quality Assessment Tool).
- 4 **Planificación.** Establecer un plan para la recopilación de los datos.
- 5 **Evaluación.** Recopilar los datos de acuerdo con el ciclo de presentación de informes acordado y actualizar los puntajes.

Esta guía se complementa con el [SME Measurement Toolkit](#) (conjunto de herramientas de medición para pymes) de la OIT, un recurso integral para profesionales y proyectos, que ayuda a decidir qué aspectos del desempeño de las pymes medir (productividad, condiciones de trabajo, etc.) y cómo medirlos. Incluye lo siguiente:

- Más de 250 indicadores, incluido un conjunto de útiles parámetros extraídos de estándares de sostenibilidad, códigos de conducta empresariales y marcos internacionales de monitoreo y evaluación del desarrollo.
- Métodos que describen diferentes herramientas y técnicas de recopilación de datos.
- Ejemplos reales de medición de pymes en países en desarrollo.

<sup>38</sup> “EDFI: Impacts of private investment on sustainable development in developing countries: Session note on Jobs - direct and indirect impacts on job creation and decent work” (EDFI: Impactos de la inversión privada en desarrollo sostenible en países en desarrollo: Nota de sesión sobre el empleo: impactos directos e indirectos en la creación de empleo y el trabajo decente) (2019).

<sup>39</sup> Para un panorama general, véase <https://www.cipd.co.uk/knowledge/work/job-quality-value-creation/measuring-job-quality-report>

<sup>40</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf)

<sup>41</sup> Esto incluye desde criterios subjetivos, como pedir a los trabajadores que valoren la calidad de su propio trabajo, hasta establecer criterios objetivos sobre lo que constituye un trabajo de calidad. Por lo tanto, es posible tener un empleo que sea objetivamente malo y subjetivamente bueno.

<sup>42</sup> Por ejemplo, contar solo aquellos empleos que pagan por encima de un determinado umbral de salarios (filtración positiva) o dejar de lado los empleos informales (filtración negativa).

<sup>43</sup> Por ejemplo, la investigación académica ha demostrado que un aumento de los salarios puede llevar a una disminución del bienestar de los trabajadores si esto se ha logrado mediante trabajo realizado en horarios antisociales (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/irj.12241>).

#### ► Recuadro 41: El estándar DCED para la medición de resultados

El Estándar del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED por sus siglas en inglés) especifica ocho elementos que sientan las bases para un marco de monitoreo eficaz que permite a los programas aprender y adaptarse en función de los datos que recopilan. Estos elementos también ayudan a los programas a medir los resultados y les permiten atribuir el cambio a las intervenciones con un grado razonable de rigurosidad, con el fin de dar mayor credibilidad a los resultados autoinformados.

La OIT es miembro del DCED y promueve el uso del estándar en todos los proyectos de cadenas de valor. El [DCED](#) cuenta con un completo sitio web que

proporciona directrices detalladas para cada uno de los siete elementos.

1. Articulación de la cadena de resultados.
2. Definición de indicadores de cambio.
3. Estimación de cambios atribuibles.
4. Registro de cambios más generales en el sistema o mercado.
5. Seguimiento de costos e impacto.
6. Informe de costos y resultados.
7. Gestión del sistema de medición de resultados.



#### ► Recuadro 42: La gestión adaptativa en acción

Con un plazo de implementación inicial de tres años, Yapasa, el proyecto agroindustrial de la OIT y la FAO en Zambia descrito en el paso 1, necesitaba ponerse en marcha con rapidez. El proyecto comenzó centrándose en el ámbito de la producción de los sectores acuícola y de la soja, ya que el equipo del proyecto consideraba que la mayor parte de los empleos podían crearse y mejorarse en ese punto de la cadena de valor. En el caso de la soja, los agricultores tienen solo un ciclo de cultivo por año, lo que significa que, con el plazo de implementación inicial de Yapasa, el equipo solo tenía tres temporadas de cultivo para probar, comprobar y extender ideas en el ámbito de la producción.

Dado que la implementación empezó en septiembre y la temporada de siembra se iniciaba tan solo dos meses después, Yapasa tenía que asociarse con rapidez. El proyecto pronto formó asociaciones para probar un modelo de subcontratación de cultivos: una intervención común en proyectos de desarrollo de sistemas de mercado, que crea un vínculo entre pequeños agricultores y un comerciante. El modelo se veía bien en el papel, pero fracasó en la práctica: los costos de transacción y coordinación para los comerciantes eran simplemente demasiado elevados.

Yapasa reflexionó sobre este fracaso y utilizó las lecciones aprendidas para modificar el modelo de subcontratación de cultivos para el año siguiente. Un proveedor de insumos que estaba ansioso por ampliar su mercado de distribución se incorporó al proyecto para ofrecer insumos a crédito y brindar formación y apoyo técnico a los agricultores. Esto redujo los costos de transacción para los comerciantes, pero el modelo colapsó nuevamente: una sequía catastrófica acabó con la mayor parte de la cosecha y, de los 561 agricultores participantes, solo el 8% pudo pagar el costo de los insumos suministrados.

A dos años de iniciada la implementación, Yapasa volvió a la mesa de diseño para recalibrar la estrategia de intervención. En lugar de considerar los insumos solo en el contexto de la cadena de valor de la soja, donde las economías de escala significan que cualquier nueva innovación debe ser sumamente rentable para tener una oportunidad de éxito, Yapasa se reorientó hacia el sector de insumos en su conjunto. Esto condujo a un nuevo modelo de distribución de última milla, en el que los proveedores de insumos trabajaron con distribuidores agrícolas a nivel comunitario. Esto, a la larga, llevó a que Yapasa pudiera crear y mejorar más de 2.000 empleos para jóvenes rurales en Zambia, y mejorara el desempeño de 8.000 empresas rurales dirigidas por jóvenes.

**Lea más:** [Fail, recalibrate, adapt, achieve: how Yapasa used the market systems approach to create opportunities for Zambia's rural youth](#) (Fallar, recalibrar, adaptarse, triunfar: cómo Yapasa utilizó el enfoque de sistemas de mercado para crear oportunidades para los jóvenes rurales de Zambia).

► **Recuadro 43: Las cadenas de resultados: más que una herramienta**

La “cadena de resultados” es una piedra angular del estándar DCED y del monitoreo. Estas cadenas muestran de qué manera se espera que las actividades generen productos, resultados y, a la larga, un impacto en el desarrollo, y ayudan tanto en la planificación como en la medición de los efectos de las intervenciones.

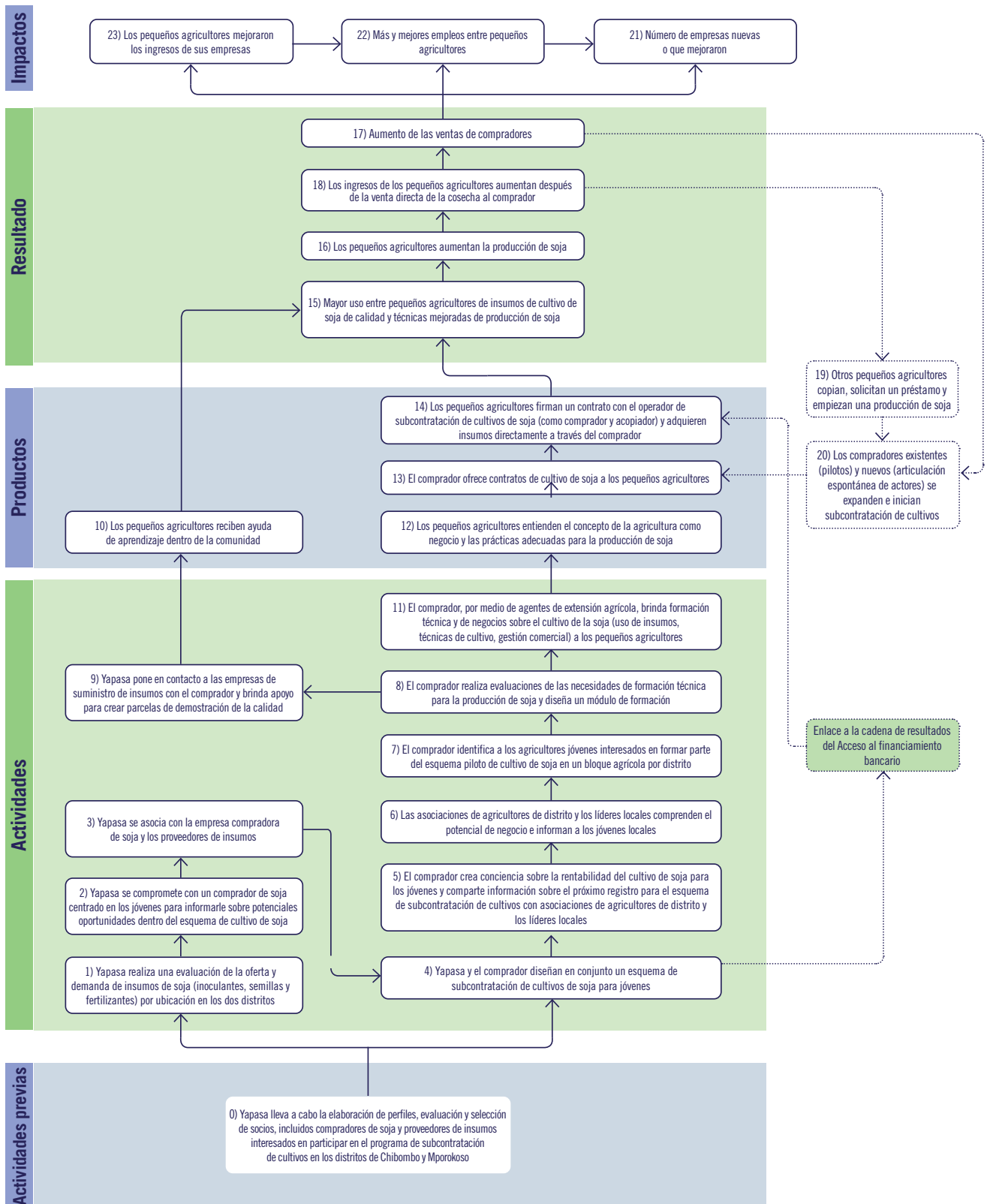
La respuesta del mundo real a cualquier nueva “innovación” respaldada por un proyecto es incierta: depende del contexto específico más que de una cuestión de “buenas prácticas” predecibles y con fundamentos históricos. Los proyectos no pueden basarse simplemente en evidencias y asumir que solo porque la actividad X funcionó en la situación Y, funcionará también en la situación Z.

Los proyectos utilizan cadenas de resultados para formular una hipótesis inicial sobre cómo podría ocurrir el cambio, basándose en predicciones y supuestos. Se trata de iteraciones iniciales, más que de algo definitivo. Debajo, se presenta un ejemplo de cadenas de resultados del programa Yapasa.

A medida que avanzan las intervenciones, se recopilan datos para cada “recuadro” de la cadena de resultados utilizando metodologías comprobadas para la recopilación de datos (consulte debajo el plan modelo de recopilación de datos). Esto permite a los proyectos comprobar si el cambio está ocurriendo como se esperaba, y reflexionar y hacer un análisis crítico de sus hipótesis. Los datos se procesan luego en reuniones y revisiones periódicas para decidir si es necesario cambiar las tácticas (formas de apoyar a los socios) o la estrategia (elección de los socios) de la intervención.



### Ejemplo de una cadena de resultados utilizada por el Programa Yapasa





### Cada recuadro de la cadena de resultados ... tiene un indicador ... y métodos para medir dicho indicador

Recuadro	Descripción de la cadena de resultados	Indicador(es)	MEDIDO/VALIDADO (CÓMO)		DATOS DE LÍNEA DE BASE		
			Herramientas	Notas/muestreo	Recopilado por	Fecha de recopilación	Completado
8	El comprador realiza evaluaciones de las necesidades de formación técnica para la producción de soja y diseña un módulo de formación	1. Diseño de módulos de formación en temas de calidad	Verificación/observación de la actividad	Módulo revisado y discutido con el comprador	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
9	Yapasa pone en contacto a las empresas de suministro de insumos con el comprador y brinda apoyo para crear parcelas de demostración de la calidad	1. Número de parcelas de demostración de la calidad	Observación	Observación de la formación en temas de calidad, formularios demostrativos de registro del comprador para el operador de cantidad	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
10	Los pequeños agricultores tienen ayuda de aprendizaje dentro de la comunidad	1. Número de agricultores que han visitado las parcelas de demostración	Verificación de la actividad	El agricultor anfitrión principal mantendrá un registro de todas las visitas en las que haya estado presente	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
		2. Número de sesiones de formación en temas de calidad en las parcelas de demostración	Observaciones/verificación de la actividad	Hoja de registro del sitio de demostración	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
11	El comprador, por medio de agentes de extensión agrícola, brinda formación técnica y de negocios sobre el cultivo de la soja (uso de insumos, técnicas de cultivo, gestión comercial) a los pequeños agricultores	1. Contenido de la calidad de la formación determinada	Observación	Calidad observada de la formación	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
		2. Número de agricultores participantes	Verificación de la actividad	Registro de la formación validado por observación	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
12	Los pequeños agricultores entienden el concepto de la agricultura como negocio y las prácticas adecuadas para la producción de soja.	1. Cambio en el número de agricultores con conocimientos sobre buenas prácticas de producción	Encuesta rápida informal	Encuesta rápida de 5 preguntas antes y después de la formación a 20 pequeños agricultores	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
13	El comprador ofrece contratos de cultivo de soja a los pequeños agricultores	1. Comentarios sobre el proceso contractual	Discusión de grupo focal	6-8 pequeños agricultores	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
14	Los pequeños agricultores firman un contrato con el operador de subcontratación de cultivos de soja (como comprador y acopiador) y adquieren insumos directamente a través del comprador	1. Número de contratos firmados	Verificación de la actividad	Documento de registro de contrato	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí
15	Mayor uso entre pequeños agricultores de insumos de cultivo de soja de calidad y técnicas mejoradas de producción de soja	1. Cambio en el número de pequeños agricultores que utilizan insumos de soja de calidad	Encuesta formal	Muestra aleatoria estratificada usando 95% de confianza y 5% de error; tratamiento: 44 en Chibombo, 42 en Mporokoso; control: 44 en Kabwe, 42 en Luwingu	Equipo MMR	Nov-14	Sí
		2. Razones del cambio en el uso de insumos de calidad	Discusión de grupo focal	Discusión de grupo focal de 6-8 participantes	Gerente de la intervención	Nov-14	Sí

## 4.2 Gestión del proceso

Un equipo de proyecto debe incluir los siguientes puestos y áreas de especialización:

- **Gestión del proyecto:** asegura la coherencia general del proyecto; proporciona insumos técnicos y ayuda a desarrollar relaciones con actores de mercado de alto nivel.
- **Monitoreo y medición de resultados (MMR)** <sup>44</sup>: requiere que el gerente de la intervención y el gerente de MMR trabajen de manera conjunta para monitorear y evaluar los avances, así como para planificar y realizar una recopilación sustancial de datos. La función de MMR debe incluir un sistema/estrategia de intercambio de conocimientos para aprender lecciones y compartir esas lecciones con los miembros del equipo del proyecto y los actores.
- **Especialización en temas de género con experiencia en desarrollo del sector privado:** asegura que las repercusiones de una intervención con respecto al género se tomen en cuenta de acuerdo con los objetivos del proyecto. Este debe ser un mandato para todos los miembros del equipo del proyecto, en lugar de ser tercerizado o asignado a una persona específica del equipo.
- **Especialización en temas ambientales con experiencia en desarrollo del sector privado:** asegura un mapeo adecuado de la dinámica entre el desarrollo del mercado y la sostenibilidad ambiental; una buena comprensión de las políticas ambientales y económicas

existentes en el país que pueden tener un impacto en el entorno natural; y que se tome en cuenta la sostenibilidad ambiental durante todo el ciclo del proyecto.

- **Otros miembros del equipo:** proporcionan una evaluación continua de la intervención, funcionan como una caja de resonancia y exploran posibles sinergias. Además, es útil asignar a un miembro del equipo que pueda sustituir al gerente de la intervención cuando sea necesario.

A menudo, la responsabilidad de las intervenciones individuales se asigna a un “gerente de la intervención”. Esta estructura de gestión es eficaz, pues proporciona una definición clara de las responsabilidades de cada uno de los miembros del equipo. El resto del equipo del proyecto debe mantenerse muy involucrado, a fin de que puedan adquirir un conocimiento profundo sobre la cadena de valor / intervención y desarrollar relaciones sólidas con los socios y otros actores del mercado.

El aprendizaje y la flexibilidad son claves para una implementación exitosa. Es necesario formular documentos o planes de proyecto que promuevan estas características. Y se debe convencer a aquellos organismos de financiamiento o implementación que requieren marcos lógicos detallados con resultados específicos, del tipo “100 personas fueron capacitadas en...”, que ello no es adecuado para un enfoque sistémico. El recuadro 44 presenta otros desafíos comunes que enfrenta un enfoque sistémico para intervenir en las cadenas de valor.

<sup>44</sup> También conocido como Monitoreo y Evaluación (M&E) o Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEA).

► **Recuadro 44: La “economía política” de la implementación de proyectos**

**Tasas de ejecución financiera**

Las tasas de ejecución financiera y la presión de gasto son la pesadilla de los proyectos que buscan un cambio sistémico y duradero. Esto puede mitigarse mediante una sensibilización previa del donante sobre el enfoque adoptado y una comunicación frecuente respecto de los avances. Además, tener un gran presupuesto no es necesariamente útil. Como se suele decir en los proyectos de desarrollo de cadenas de valor, “menos es más”. Aquellos proyectos que cuentan con fondos limitados se ven obligados a centrarse en la facilitación “blanda” y pueden lograr más cosas a largo plazo. En cambio, los proyectos presionados a gastar pueden verse tentados a financiar intervenciones que no contribuyen al cambio sistémico y pueden producir distorsiones en el mercado.

**Presión por demostrar resultados**

La presión por demostrar resultados rápidos y visibles puede llevar a los proyectos a “comprar impacto” mediante el financiamiento de intervenciones que generen “éxitos rápidos”, aun cuando sepan que estos

Para más información, veáanse los [MSD Procurement Papers](#) (Documentos sobre adquisiciones en desarrollo de sistemas de mercado) de BEAM Exchange.

no son sostenibles. Esto no constituye desarrollo de cadenas de valor y conlleva el riesgo de generar distorsiones en el mercado. Un mejor enfoque es el de tener una comunicación frecuente y honesta para que las expectativas de los donantes y otros actores sigan siendo realistas y que estos mantengan su enfoque en la necesidad de lograr un cambio sistémico.

**Gestión del riesgo**

A ningún proyecto le gusta fracasar, o admitir que ha fracasado, pero trabajar con actores del mercado y facilitar cambios en el sistema de mercado en beneficio de los grupos objetivo en las cadenas de valor requiere asumir riesgos y tener una mentalidad de tipo empresarial. Esto no significa correr riesgos poco razonables, pero sí aceptar que habrá un cierto nivel de riesgo. Como ya se indicó, este nivel de riesgo se puede reducir considerablemente mediante una buena investigación, implementando pilotos a pequeña escala, trabajando con más de un socio y contando con una cartera de varias intervenciones.

Sobre la base de diversas experiencias, para lograr una buena medición según el estándar DCED se requiere idealmente de un puesto dedicado nacional o internacional, dependiendo del tamaño del proyecto, que se encargue de coordinar las actividades. Esta persona no está allí para hacer todo el monitoreo, sino para ayudar a que el resto del personal del proyecto realice las actividades de monitoreo. Es común y considerado aceptable gastar entre un 5 % y un 10 % del costo total del proyecto en MRM.

Es posible que los proyectos no tengan asignado un presupuesto adecuado y que, en el caso de los proyectos más pequeños, invertir en MRM siguiendo el estándar DCED represente una inversión enorme. Sin embargo, el retorno de esta inversión es alto en términos de lograr un impacto mejor y más sostenible. Una vez establecido

el sistema, es posible limitar los costos mediante, por ejemplo:

- Una reducción del alcance de la investigación (por ejemplo, muestras más pequeñas).
- Un mayor uso de métodos cualitativos.
- Evitando metodologías costosas y de dudosa utilidad para mejorar las intervenciones (por ejemplo, enfoques cuasiexperimentales o ensayos de control aleatorio).

Es importante destacar que la medición no es un objetivo en sí, sino un medio para lograr el objetivo del proyecto (resultados de trabajo decente sostenibles). Si el equipo siente que está dedicando una excesiva cantidad de tiempo a los indicadores, la medición y las metodologías de investigación, es necesario revisar su sistema y/o práctica de MRM.

### Cómo convivir con los marcos lógicos

Los marcos lógicos suelen incluir objetivos cuantitativos de alcance e impacto a nivel de beneficiarios y otros “productos finales” o metas. Si bien los proyectos están destinados a lograr tales objetivos mediante una facilitación del cambio sistémico, puede ser que, en ocasiones, en la práctica, centren su atención en “alcanzar” ciertas cifras para mejorar su rendición de cuentas. Estos riesgos crean incentivos inapropiados para que los gerentes e implementadores de proyectos se encarguen directamente del proceso y dejen de lado el cambio de los sistemas de mercado, que es esencial para la sostenibilidad. Algunas formas de reducir este riesgo son las siguientes:

- Trabaje con donantes que entiendan lo prioritario del cambio sistémico, o fomente dicho entendimiento.
- Negocie con los donantes sobre la base de objetivos de impacto bajos y flexibles. Algunos donantes acuerdan incluir “proyecciones” (no metas) que se elaboran después de un periodo de implementación inicial. En lugar de ello, fije objetivos de proceso claros y consensuados.
- Mantenga bajas las proyecciones y el número de indicadores, así esté tentado de impresionar al

donante, y no los llame “objetivos”. El lenguaje que utiliza es importante.

- No proyecte y contabilice el número de “beneficiarios”. En lugar de ello, contabilice cuántas personas del grupo objetivo están accediendo a nuevos productos/servicios mediante el cambio sistémico, ya sea mediante socios del proyecto o como resultado de su adopción por parte del mercado.
- Asegúrese de no incluir las cadenas de resultados en los documentos formales de licitación/proyecto: esto da la impresión de que son planes fijos, y no conjuntos de hipótesis flexibles sobre cómo podría ocurrir el cambio.
- En la medida de lo posible, evite hacer planes de actividades demasiado detallados o elaborar presupuestos: mantenga abiertas sus opciones.
- Mantenga informado al donante de los cambios en el sistema de mercado y la necesidad de adaptarse; desarrolle procesos estructurados de revisión semestral/anual para revisar y actualizar el documento del proyecto y el marco lógico según sea necesario.



## Competencias básicas para la implementación y la medición

Armado un equipo de proyecto con una amplia variedad de habilidades complementarias es un factor crucial para tener éxito en el desarrollo de sistemas de mercado. Más que solo aptitud (la capacidad, las habilidades y la experiencia de los miembros del equipo), lo que importa para la contratación de personal es una actitud positiva: la voluntad de hacer el “desarrollo de manera diferente”, aprender y adaptarse, ser emprendedor y experimentar con formas innovadoras de generar cambios sociales positivos. Los equipos de proyectos de alto rendimiento que logran implementaciones exitosas se caracterizan por los siguientes conocimientos, habilidades y actitudes:

### Análisis y conocimiento:

- Pueden comprender los sistemas de mercado y su papel en la reducción de la pobreza desde una perspectiva sistémica.
- Realizan análisis de género y comparten el compromiso con la igualdad de género.
- Tienen la capacidad de realizar análisis de negocios y financieros en una organización.
- Investigan los antecedentes, analizan los datos y resumen los hallazgos de manera convincente.
- Elaboran supuestos y los cuestionan constantemente.
- Generan ideas creativas y predecen posibles resultados.

### Desarrollo de la intervención:

- Toman decisiones a pesar de contar con información limitada o incierta.
- Aplican principios sistémicos para desarrollar intervenciones que puedan ser dirigidas de manera independiente por los socios locales y de las que puedan apropiarse.
- Gestionan una cartera de intervenciones que se combinan para estimular un cambio sistémico sostenido.
- Usan observaciones y datos de campo para cambiar intervenciones o desarrollar nuevas.

### Trabajo en equipo e interacciones:

- Desarrollan relaciones y manejan conflictos con personas de diverso origen.
- Facilitan debates, talleres y reuniones orientados a objetivos.
- Entregan informes y presentaciones eficaces que se adaptan a públicos específicos.
- Buscan retroalimentación para mejorar, colaborar, tomar riesgos, reconocer errores y agregar valor a un equipo.

BEAM Exchange incluye orientación detallada con estudios de caso, materiales de enseñanza y modelos de técnicas de entrevista, para cada una de las competencias mencionadas.

## Lecturas adicionales

### Orientación:

- Capítulos 3 y 4 de [Value Chain Development for Decent Work](#) (Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente).
- [“Facilitación de sistemas de mercado, ¿qué tan bueno eres?”](#) 2017.
- [The seven principles for facilitation \(Engineers Without Borders\)](#) (Los siete principios para la facilitación) (Engineers Without Borders).
- [Market Facilitation Game: An online roleplay](#) (El Juego de la Facilitación de Mercado: un juego de rol en línea).
- [Measuring Productive Employment: A ‘how to’ note](#) (Medición del empleo productivo: una nota explicativa).
- [Tactics of facilitation for Sustainable Market Systems Development \(Pollen Group\)](#)

### Ejemplos:

- [Snapshots of market systems interventions \(BEAM Exchange\)](#) (Instantáneas de intervenciones de sistemas de mercado) (BEAM Exchange).
- [Business Models for Decent Work](#) (Modelos de negocio para el trabajo decente).
- [Doing more business and less aid: The journey of a market system development project in Afghanistan](#) (Más negocios y menos asistencia: la travesía de un proyecto de desarrollo del sistema de mercado en Afganistán).
- [Can development results last a decade? A sustainability assessment of an ILO enterprise development project in Sri Lanka](#) (¿Pueden durar una década los resultados del desarrollo? Evaluación de la sostenibilidad de un proyecto de desarrollo empresarial de la OIT en Sri Lanka).
- [Crafting Kuza: Towards a systemic approach to job creation for youth in Mombasa](#) (Creando Kuza: Hacia un enfoque sistémico para la creación de empleo para los jóvenes en Mombasa).
- [El desafío de la formalidad: abordar la informalidad en los proyectos de desarrollo de sistemas de mercado](#)



## ▶ Conclusión: De las palabras a la acción

En ocasiones, el trabajo decente puede parecer un desafío abrumador.

Ayudar a personas como Abdullah (a quien “conocimos” por primera vez en el Prefacio de esta guía) a hacer más decente su trabajo o crear nuevas oportunidades de empleo decente no es tarea sencilla. Un enfoque sistémico ofrece tanto un conjunto de principios como un marco para ayudar a guiar la acción sostenible. En esta guía, hemos aprendido que un enfoque sistémico significa:

- ▶ Comprender el contexto para que las intervenciones estén orientadas por un análisis de necesidades y oportunidades.
- ▶ Desarrollar la apropiación local para que las innovaciones actúen tanto a manera de incentivos como sobre la capacidad de los actores locales.
- ▶ El cambio duradero se logra al abordar las causas subyacentes de un problema, no al tratar los síntomas.

Haga todo esto y evitará convertirse en otro caso como el de “PlayPump”.

Durante los últimos seis años, la Unidad de Pequeñas y Medianas Empresas de la OIT y The Lab ayudaron a proyectos de todo el mundo a pasar de la teoría a la práctica. Esto produjo un considerable conjunto de conocimientos sobre cómo utilizar un enfoque sistémico para lograr resultados de trabajo decente: desde trabajo con el sector del arroz en Camboya y el de productos lácteos en Afganistán, hasta entender el funcionamiento del sector de servicios, como la construcción en Zambia o el turismo en Albania, y los de fabricación de muebles en Perú o autopartes en Tailandia.

En este camino, hemos aprendido tres cuestiones clave sobre cómo aplicar el sentido común y el pensamiento sistémico en el desarrollo de cadenas de valor.

### 1 Comience con una estrategia clara que priorice un conjunto limitado de impactos

En primer lugar, es importante tener un enfoque claro sobre el grupo objetivo. Esto determina la primera parte del ciclo de DSM, que implica seleccionar los sectores en los que trabajará el proyecto en función de criterios de relevancia, viabilidad y oportunidad.

Es probable que los grupos objetivo enfrenen muchos déficits de trabajo decente. Reconociendo que muchos de estos déficits se encuentran interconectados, los proyectos deberán priorizar cuál abordar primero. Abordarlos todos no es una opción viable. Esta elección influye en el proceso de selección de sectores y en la decisión estratégica fundamental que los proyectos deben tomar: si apoyan mejoras graduales en los

trabajos actuales de las personas (Abdullah en su granja) o tratan de apoyar la creación de nuevas oportunidades que puedan llevar a mejoras radicales en empleos futuros (por ejemplo, en sectores más modernos como servicios, que pueden crear nuevas oportunidades para Abdullah o su familia, pero solo a largo plazo).

### 2 Mire bajo la superficie para hallar las razones de los déficits de trabajo decente

En segundo lugar, durante el [análisis de sistemas de mercado](#), las razones subyacentes que impulsan los déficits de trabajo decente pueden no ser obvias de inmediato. La clave está en dedicar tiempo a investigar “por qué” antes que apresurarse a tratar de encontrar una “solución”. Para el trabajo decente, a menudo el desafío no es el desempleo sino el subempleo. El análisis debe centrarse no solo en los factores que impulsan la exclusión de ciertas personas del mercado laboral, sino también en comprender y abordar las razones por las que otras personas son incluidas, pero en condiciones desfavorables. Pregunte “por qué” tan a menudo como sea necesario para comprender las causas subyacentes y evaluar los incentivos y las capacidades de quienes pueden impulsar el cambio.

### 3 Sea adaptable y mida lo importante

En tercer lugar, en la práctica, facilitar el cambio en sistemas de mercado es más complejo que simplemente implementar intervenciones “modelo”.

Los proyectos deben tener un enfoque muy preciso, que mida solo las mejoras en los déficits de trabajo decente que pretenden abordar, y al mismo tiempo asegurarse de que ello no vaya en detrimento de otros aspectos del trabajo decente. Lo importante es alejarse del concepto de empleo en abstracto y pasar a comprender qué es lo relevante para las personas en situación de pobreza, los trabajadores autónomos y las mipymes en el contexto local y nacional. Mida aquello que es importante para el grupo objetivo y su situación inicial, y de qué manera es esto relevante para encamionarlo en la senda del trabajo decente.

Aunque en esta guía nos hemos esforzado por codificar nuestras experiencias y lecciones prácticas en forma de orientación, aún hay mucho espacio para impulsar el conocimiento y la eficacia en esta área. Esperamos que este sea el comienzo de un viaje colaborativo: si está interesado en impulsar el conocimiento o mejorar la forma en que su proyecto aborda los desafíos del trabajo decente, lo invitamos a ponerse en contacto ([thelab@ilo.org](mailto:thelab@ilo.org)) para buscar una manera de trabajar juntos.



## Glosario

Este glosario resume algunos de los términos clave utilizados en el desarrollo de cadenas de valor y sistemas de mercado. Para revisar un conjunto más completo de términos y conceptos, consulte las fuentes de las definiciones que se presentan a continuación en [BEAM Exchange](#), la [Guía operacional para el enfoque 'lograr que los mercados funcionen para los pobres'](#) y el glosario de términos clave de la OIT.

**Actor del mercado:** cualquier organización o individuo del sector público o privado, grupos de la sociedad civil / comunitarios, empresas sociales, organizaciones representativas, instituciones académicas, etc.

**Cadena de valor:** describe la gama completa de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, a través de las etapas intermedias de producción y entrega/prestación a los consumidores finales, hasta su eliminación final después de su uso.

**Desempleo:** se refiere a la proporción de la fuerza laboral que no tiene trabajo pero que está disponible y en busca de empleo.

**Empleo informal:** situación en la que una persona está empleada en una empresa del sector informal (empresas no registradas o no constituidas en sociedad). Los empresarios y trabajadores informales comparten una característica importante: no están reconocidos ni protegidos por los marcos legales y regulatorios existentes.

**Empleo vulnerable:** los trabajadores independientes y los trabajadores familiares tienen menos probabilidades de contar con acuerdos laborales formales y, por lo tanto, es más probable que carezcan de los beneficios asociados con el empleo decente, como una adecuada seguridad social y una voz en el trabajo. Ambos estados se combinan para crear una clasificación de "empleo vulnerable".

**Empleos verdes:** empleos que producen bienes, brindan servicios o hacen que los procesos de producción sean más eficientes en términos de uso de energía y recursos, y menos contaminantes. Los empleos verdes existen y pueden crearse en sectores tradicionales, como la manufactura y la construcción, o en sectores verdes, como las energías renovables y la eficiencia energética.

**Facilitación:** intento de los actores del desarrollo de catalizar el cambio en el sistema de mercado sin asumir ninguna función de mercado a largo plazo. Su rol de intervención es temporal y catalizador.

**Funciones de apoyo:** variedad de funciones específicas del contexto y del sector que orientan, respaldan y

determinan la calidad de la función central y su capacidad de desarrollarse, aprender y crecer.

**Habilidad:** capacidad de realizar una actividad manual o mental, adquirida a través del aprendizaje y la práctica. El término "habilidades" se utiliza de manera general para referirse al conocimiento, la competencia y la experiencia necesarios para realizar una tarea o trabajo específicos.

**Herramientas:** metodologías relativamente estandarizadas para el análisis o la intervención de mercado (por ejemplo, análisis y desarrollo de la cadena de valor, desarrollo de asociaciones de pequeñas empresas, IMESUN, etc.).

**Innovación:** comportamiento, práctica o técnica nuevo o mejorado que es adoptado por un actor del mercado como resultado de la intervención de un programa que otorga un beneficio a los pobres. Estos pueden ser bienes o servicios y/o nuevos roles que apoyan una forma de trabajo diferente.

**Intervención:** paquete definido de actividades temporales mediante las cuales los facilitadores buscan lograr el cambio.

**Limitación sistémica:** funciones o reglas de bajo rendimiento que determinan la manera en que un sistema de apoyo puede funcionar (por ejemplo, los gravámenes impredecibles a la importación son una limitación sistémica para mejorar la disponibilidad de semillas de hortalizas híbridas de alta calidad en el mercado).

**Limitación:** funciones o reglas de bajo rendimiento que al mismo tiempo afectan el desempeño de la cadena de valor e inhiben resultados más inclusivos para los grupos meta (por ejemplo, una falta de acceso a insumos impide que los productores de hortalizas mejoren su productividad).

**Mercado:** conjunto de disposiciones mediante las cuales compradores y vendedores se ponen en contacto para intercambiar bienes o servicios.

**Pobreza laboral:** ocurre cuando las personas empleadas viven en hogares en los que el ingreso/gasto per cápita está por debajo del umbral de pobreza.

**Reglas de apoyo:** controles formales (leyes, regulaciones y estándares) e informales (valores, relaciones y normas sociales) que definen fuertemente los incentivos y el comportamiento de los actores del mercado en los sistemas de mercado.



**Sectores verdes:** sectores que producen bienes y servicios ambientales, los cuales pueden definirse de manera general como bienes y servicios que ayudan a medir, prevenir, limitar, minimizar o corregir el daño ambiental. Esto incluye sectores como energías renovables, gestión de agua y residuos, consultoría ambiental, tecnologías limpias o captura y almacenamiento de carbono.

**Sistema de apoyo:** sistemas de mercado cuyo desempeño tiene una influencia directa sobre el comportamiento y desempeño de los actores del mercado en el sistema de mercado principal. Los sistemas de apoyo del mercado tienen su propia función central, funciones de apoyo y reglas.

**Sostenibilidad** (la definición de desarrollo del mercado): capacidad del mercado para garantizar que los bienes y servicios relevantes y diferenciados sigan siendo ofrecidos, y que los pobres sigan consumiéndolos, más allá del periodo de intervención.

**Sostenibilidad:** continuación de los beneficios de una intervención de desarrollo después de completada una importante asistencia al desarrollo.

**Subempleo:** se da cuando una persona no trabaja a tiempo completo o acepta un trabajo que no refleja su capacitación real y sus necesidades financieras.

**Trabajo ocasional:** contratación de trabajadores a muy corto plazo, o de manera ocasional e intermitente, a cambio de un salario fijo por un periodo (día, semana, etc.) o tarea acordados.

**Trabajo precario:** por lo general está definido por la incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, múltiples posibles empleadores o una relación laboral encubierta o ambigua, falta de acceso a protección social y a los beneficios normalmente asociados con el empleo, salarios bajos y grandes obstáculos legales y prácticos para unirse a un sindicato y negociar de manera colectiva.

**Trabajo:** conjunto de tareas y deberes que una persona realiza, o se espera que realice, para un empleador en particular, incluido el autoempleo o trabajo por cuenta propia.



Organización  
Internacional  
del Trabajo

---

Organización Internacional del Trabajo  
Route des Morillons 4  
1211 Geneva 22  
Switzerland