

## PASO 9

### Análisis de respuestas



Crédito de imagen: Rajendra Sha/ Oxfam

Intercambio de dinero en el mercado de pescado en Uttar Pradesh, India.

El propósito del Paso 9 es efectuar recomendaciones de opciones de respuesta para las organizaciones que buscan cubrir las necesidades de emergencia de una serie de grupos meta. La tarea esencial en el análisis de respuestas es avanzar de una manera lógica desde la comprensión de la situación de emergencia (Pasos 6, 7 y 8) hasta lograr una serie de recomendaciones razonadas para las intervenciones. La lógica del análisis de respuestas del EMMA es examinar los resultados del análisis de brechas dentro del contexto de la capacidad esperada del sistema de mercado de desempeñar un papel a la hora de cubrir las brechas. En los casos en los que esta capacidad se haya visto afectada por la crisis, se estudiarán opciones para su restauración.

#### Antes de iniciar el Paso 9, usted debe haber...

- o consultado a los agentes de mercado e informantes clave sobre posibles acciones de apoyo al mercado;
- o analizado los problemas de oferta y demanda en el sistema de mercado;
- o evaluado la capacidad esperada del sistema de mercado para contribuir a la respuesta de emergencia;
- o elaborado una lista de posibles opciones de apoyo de emergencia al mercado para reforzar esta capacidad

## 9.1 Información general del Paso 9

### **Objetivos**

- Determinar qué lógica de respuesta es la más apropiada en cada sistema de mercado crítico.
- Decidir qué tipo de ayuda directa u otros tipos de intervención indirecta recomendar, incluyendo un estudio más elaborado.
- Estimar cuánta ayuda es necesaria.
- Describir cuándo y por cuánto tiempo se debe proporcionar ayuda u otro tipo de apoyo indirecto, y cómo se puede monitorear su impacto.

### **Actividades**

#### *Sección 9.2: La lógica central de respuesta*

- Decidir si las respuestas pueden o no depender del buen funcionamiento del sistema de mercado

#### *Secciones 9.3-9.6: Opciones de respuesta*

- Considerar varias opciones de respuesta que surjan de la lógica de respuesta.
- Evaluar las opciones para el apoyo del sistema de mercado identificadas durante el trabajo de campo.

#### *Secciones 9.7 y 9.8: Marcos de respuesta*

- Examinar la viabilidad y los riesgos de las opciones de respuesta más atractivas o plausibles.
- Describir los resultados esperados (y los indicadores para monitorearlos).
- Resumir los hallazgos, interpretaciones y conclusiones.

### **Cuadro 9.1 Principios del análisis de respuesta**

El análisis de respuestas debe seguir el principio de proporcionar ayuda a las poblaciones meta según el grado de necesidad. Esto significa no sólo subsanar una brecha, sino también hacerlo de una manera que fortalezca y apoye las estrategias de medios de vida de las personas, incluyendo el entorno económico local del cual dependen a largo plazo. Por lo tanto, el análisis de respuestas debe identificar un conjunto pragmático de opciones finales para la respuesta que sean apropiadas para lo siguiente:

- los objetivos de la organización que lleve a cabo la respuesta y sus capacidades internas (ver Paso 1)
- las necesidades y medios de vida de la población afectada (ver paso 7)
- el entorno operativo humanitario, incluyendo las capacidades del sistema de mercado (Paso 8).

### **Resultados Clave**

Los resultados de este paso se expresarán en dos marcos de respuesta que están relacionados, y han sido descritos en el capítulo introductorio.

### *Marco de opciones de respuesta (Cuadro 0.23)*

El primer marco resume la información sobre la amplia gama de opciones de respuesta plausibles resultado de la información del trabajo de campo del EMMA, y de las percepciones del análisis que realice. Estas opciones de respuesta incluyen

- la ayuda *directa* en forma de distribución en especies o de efectivo para los grupos meta, y
- las opciones de apoyo indirecto al mercado para restaurar o reforzar las capacidades del sistema de mercado (ver Cuadro 8.17 para las definiciones de respuesta directa e indirecta).

### *Marco de recomendaciones de respuesta (Cuadro 0.24)*

El segundo marco presenta a los responsables de la toma de decisiones una pequeña selección de las recomendaciones de respuesta más viables. Estas recomendaciones pueden incluir una combinación de actividades identificadas en el marco de opciones.

## 9.2 La lógica central del análisis de respuesta del EMMA

Hasta este punto, dentro del proceso del EMMA (por ejemplo, los Cuadros 0.2 y 2.2), se han clasificado los objetivos humanitarios para las emergencias en tres categorías principales:

- *Satisfacer las necesidades básicas de supervivencia* (también conocida como "la provisión de medios de vida"), es decir: posibilitar el acceso de las familias a agua potable, alimentos, refugio, ropa y servicios de saneamiento.
- *Proteger los activos de los medios de vida y la seguridad alimentaria*, es decir: garantizar la capacidad de los hogares para producir sus propios alimentos, tener acceso al agua y combustible, y llevar a cabo otras actividades de medios de vida esenciales, incluyendo la disponibilidad para trabajar.
- *Promover los medios de vida económicos, apoyar la recuperación y restaurar los ingresos*, es decir: restablecer la capacidad de los hogares para obtener ingresos a través de la venta de productos, o percibir un salario a través del empleo.

Estas distinciones fueron útiles, sobre todo para informar el criterio que usted utilizó para seleccionar los sistemas de mercado críticos. Como hemos observado, los grupos meta afectados pueden utilizar estos sistemas de mercado críticos ya sea como fuente de alimentos, artículos de primera necesidad, bienes y servicios (oferta), o como una fuente de remuneración (ingresos) por su mano de obra y sus productos.

Sin embargo, cuando se trata del análisis de la respuesta, es útil considerar un tipo diferente de categorización. Las opciones de respuestas en el marco del EMMA, las actividades (no los objetivos) dependen de la relación entre la intervención humanitaria y el sistema de mercado respectivo. Estas acciones se dividen en cuatro categorías:

- (A) respuestas que dependen del buen funcionamiento de los sistemas de mercado locales (sección 9.3);
- (B) respuestas que buscan fortalecer o apoyar los sistemas de mercado locales, para que las actividades de la categoría (A) sean más eficaces, con menos riesgos, o simplemente innecesarias (sección 9.4);

- (C). respuestas que no dependen del buen funcionamiento de los sistemas de mercado locales (sección 9.5);
- (D). acciones que conducen a mayor investigación, análisis y monitoreo (sección 9.6).

### **Cuadro 9.2 Diferentes opciones de respuesta - ejemplo**

#### *Necesidades de leña en un campamentos de personas desplazadas internamente*

Los hogares en un campamento para personas desplazadas internas de rápida expansión sufren grave escasez de combustible para cocinar. Las preocupaciones humanitarias incluyen la degradación del medio ambiente local, los riesgos de la recolección de leña para niños y mujeres, y la posibilidad de que surja un conflicto con la comunidad de acogida. En función de la evaluación de la capacidad del sistema mercado local de leña para responder a las necesidades de la población desplazada, el EMMA puede identificar las siguientes opciones de respuesta.

#### *Si se espera que el sistema de mercado funcione bien (A)*

- Incluir una asignación de dinero en efectivo para leña en las transferencias regulares a las mujeres cabeza de familia.
- Crear un sistema de vales para permitir las personas desplazadas internamente puedan comprar leña a precios subsidiados.

#### *Si el sistema de mercado necesitar ser reforzado o apoyado (B)*

- Negociar acceso formal a las reservas forestales para comerciantes de leña autorizados.
- Garantizar préstamos y arrendamiento de vehículos para permitir que un mayor número de comerciantes pueda tener acceso rápido al mercado.

#### *Si el sistema de mercado no puede funcionar correctamente (C)*

- Distribuir cocinas que consuman poco combustible, para reducir las necesidades de leña de los hogares.
- Adquirir y distribuir raciones de leña a los hogares en el campamento.

#### *Si fuera necesario continuar con la investigación y análisis (D)*

- Continuar monitoreando los precios de la leña en el campamento y en las comunidades vecinas, para confirmar que la evaluación del EMMA sobre la capacidad del sistema de mercado sea precisa.
- Investigar el sistema de mercado local para buscar combustibles para cocinar alternativos (por ejemplo, bidones de gas).

La perspectiva del EMMA es que todos los objetivos de las intervenciones humanitarias pueden requerir interacción con los sistemas de mercado críticos en algún nivel, ya sea local, regional, nacional o internacional. Por ejemplo:

- las distribuciones de ayuda a gran escala dependen de los sistemas de mercado internacionales, o de países donantes de ayuda;

- la actividad adquisitiva local depende de los mercados a nivel nacional o provincial;
- las intervenciones basadas en las transferencias de efectivo se apoyan en los sistemas de mercado que trabajan a nivel local en la zona afectada por la emergencia donde se encuentra la población meta.

Por lo tanto, la pregunta para los usuarios del EMMA es: “¿Cuál de los niveles es el punto de intervención más apropiado para la intervención humanitaria?”. Esta decisión también depende del alcance de las acciones de apoyo al sistema de mercado local o nacional para que pueda funcionar mejor: es decir, para que sea más eficiente, integrado, equitativo e inclusivo. Recordemos que las principales razones para aplicar el EMMA (sección 0.2) incluyen:

- tomar decisiones tempranas acerca de la conveniencia relativa de las distribuciones en especies frente a la ayuda basada en las transferencias de efectivo para la asistencia directa a los hogares meta, y
- evaluar las oportunidades para realizar acciones complementarias “indirectas”, en especial las acciones que fortalezcan la capacidad del sistema de mercado para subsanar las brechas.

Por consiguiente, la tarea de los usuarios del EMMA es, esencialmente, decidir hasta qué punto se puede depender del sistema de mercado crítico para desempeñar su función (como suministrador o comprador) a la hora de alcanzar un objetivo humanitario. Después del Paso 7, usted debería tener una visión estimada razonable de las brechas a las que se enfrenta la población meta. Debería tener una idea suficientemente buena de la magnitud del déficit entre las necesidades urgentes de las personas y lo que este sistema de mercado les está proporcionando actualmente; es decir, lo que las personas necesitan para proteger sus vidas y medios de vida, y lo que está disponible y es accesible. También debería tener una idea de cuál es el déficit ahora y en un futuro cercano. En esta etapa, es probable también que el equipo del EMMA ya haya escuchado (de las personas entrevistadas) o identificado (a través de su propia investigación) una serie de ideas y propuestas para las respuestas de emergencia dirigidas a subsanar esta brecha (véase el Cuadro 8.18).

### **Árbol de decisiones para la respuesta**

El proceso de decisión para seleccionar entre estas cuatro opciones tiene una *lógica central*, que puede resumirse en tres preguntas analíticas relativamente simples.

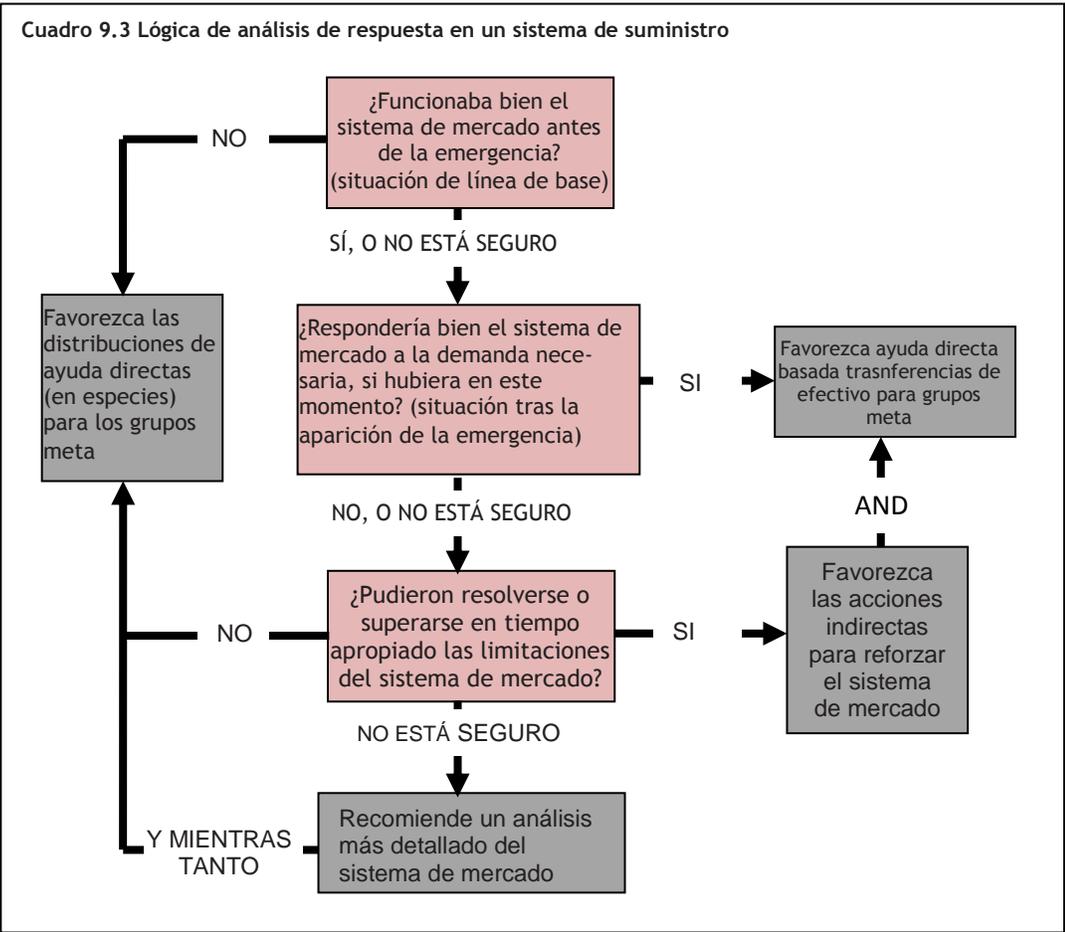
1. *Situación de línea de base:* ¿En qué medida funcionaba correctamente este sistema de mercado antes de la emergencia? Es decir: ¿en qué medida cumplía las necesidades normales? ¿Hasta qué punto era inclusivo y accesible? ¿Cómo era de eficiente, fiable y justo? (poder de mercado)
2. *Impacto de la crisis:* ¿Cómo se ha visto afectado este sistema de mercado por la crisis, y cómo han respondido los actores de mercado u otras personas a la emergencia? Es decir, ¿cuál es la situación actual? Por ejemplo: la estructura, el funcionamiento, los precios, el acceso, la disponibilidad y la conducta. ¿Cuáles son las estrategias de afrontamiento? ¿Cuáles son las respuestas humanitarias existentes?
3. *Previsión del sistema de mercado:* ¿En qué medida puede reaccionar o responder adecuadamente este sistema de mercado a las distintas acciones humanitarias propuestas, u otros impactos futuros de la crisis? Es decir, ¿qué sucederá con la demanda, los precios, el acceso y la disponibilidad en el sistema de mercado si se proporciona ayuda basada en las transferencias de efectivo a la población afectada? ¿O si reciben distribuciones de ayu

da en especies? ¿O como resultado de otros impactos esperados de la crisis en el futuro?

Los diagramas de los Cuadros 9.3 y 9.5 ilustran esta lógica central, al mostrar cómo estas tres preguntas se relacionan con la categoría de las decisiones de respuesta. La forma que adquieren estas preguntas, diferencian entre los sistemas de mercado de "suministro" y de "ingresos"

**La lógica en los sistemas de mercado de suministro**

En un sistema de suministros, la pregunta sobre la línea de base "¿funcionaba bien antes de la emergencia?" cuestiona si los bienes básicos estaban generalmente disponibles en cantidades suficientes para satisfacer la capacidad de gasto real de la población meta (su demanda efectiva). Nota: un sistema de mercado de suministro que tiene un buen funcionamiento no implica que todas las personas, incluyendo las más pobres, eran capaces de costear lo que necesitaban. Esto sólo significa que en los lugares donde hubo una demanda efectiva, el sistema de mercado fue capaz de responder a esa demanda razonablemente bien. Esto se puede constatar mediante la disponibilidad de bienes, la ausencia de un comportamiento monopolístico (abuso de poder de mercado), y comprobando que los precios eran similares a los de los mercados comparables. Todos estos temas se analizaron en el Paso 8.



La pregunta relativa al impacto “¿respondería bien en este momento el sistema de mercado?” cuestiona si sería capaz de cubrir la alta demanda que se crearía si la población meta tuviera más dinero para gastar a nivel local (es decir, después de una intervención basada en transferencias de efectivo). Particularmente, se cuestiona si pudiera hacerlo sin que este aumento de la demanda local conduzca a un aumento excesivo de los precios (por ejemplo, a través de fluctuaciones estacionales más marcadas de lo normal; véase el Cuadro 9.4).

#### Cuadro 9.4 ¿Precios razonables?

Una cuestión clave para las organizaciones humanitarias que utilizan dinero en efectivo o la actividad adquisitiva local es evitar causar daños por una posible subida de precios. Los mercados pueden suministrar casi cualquier artículo o servicio si el precio ofrecido es lo suficientemente alto. Sin embargo, mediante el pago de precios excesivos (directamente a través de la actividad adquisitiva, o indirectamente a través de las intervenciones basadas en transferencias de efectivo), las organizaciones humanitarias corren el riesgo de que se desvíen los bienes a la población meta en detrimento de otros grupos que no reciben la misma ayuda.

Sin embargo, también es razonable suponer que los precios de proveedores durante la situación de emergencia sean más altos que antes de la aparición de la crisis. Los comerciantes podrían enfrentar costos y riesgos mayores de lo normal, por ejemplo, para el transporte y almacenamiento. La evaluación del EMMA de lo que considera como “precio razonable” debe tener en cuenta estos factores, basándose en información acerca de los costos y cuellos de botella.

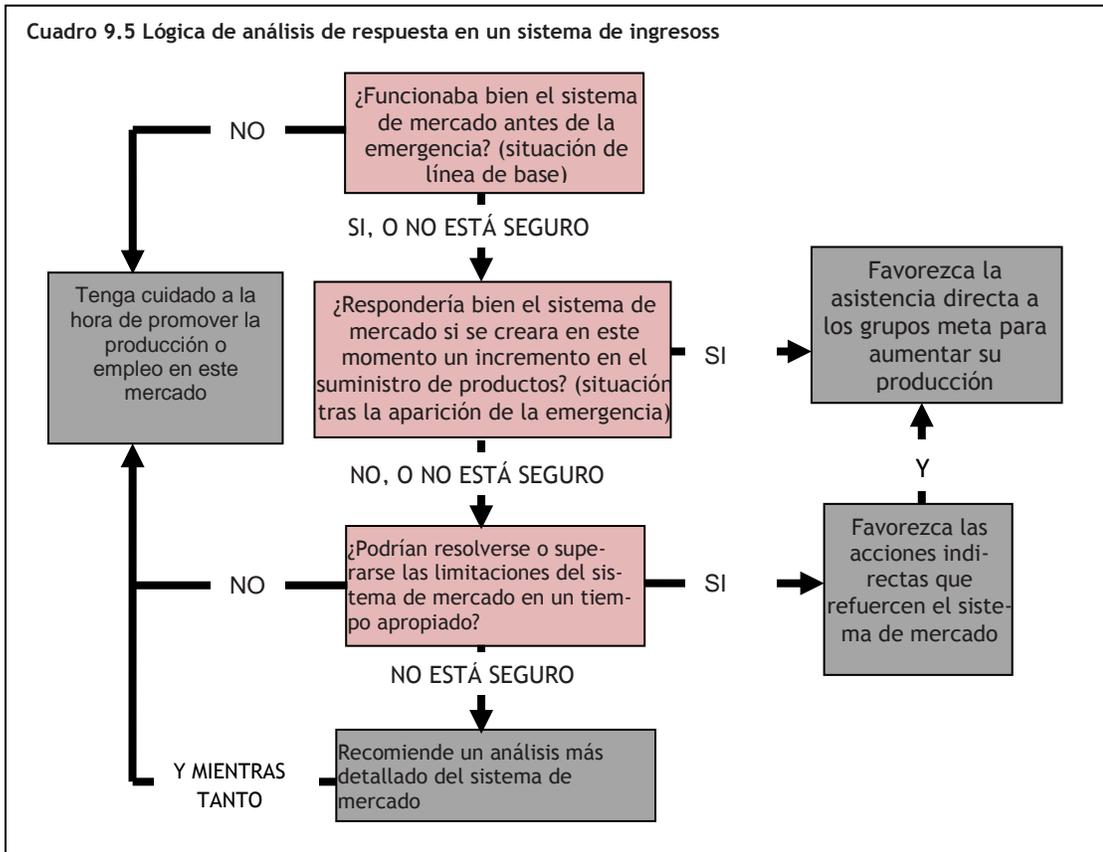
Los indicadores de la capacidad de un sistema de mercado para responder a las necesidades de emergencia (y a la consiguiente demanda necesaria) se estudiaron en el Paso 8. Estos incluyen la disponibilidad de existencias, la ausencia de cuellos de botella insalvables y los niveles justos de competencia. La “*demanda necesaria*” se refiere a la capacidad de gasto total (incluyendo la creada por los programas de transferencias de efectivo o vales) que la población meta necesitaría tener para poder cubrir sus necesidades de emergencia respecto a las “brechas” en el suministro. Este tema se abordó en el Paso 7.

Por último, la pregunta sobre la previsión futura, “¿podrían superarse las limitaciones en un tiempo apropiado?”, cuestiona si es posible superar los cuellos de botella o las limitaciones dentro del plazo determinado por el contexto humanitario, en función de las necesidades de emergencia y las consideraciones operacionales. Este tema se abordó en el Paso 8.

#### *La lógica en los sistemas de mercado de ingresos*

El árbol de decisiones es un poco diferente, pero la lógica es la misma que para los mercados de suministro. En lugar de alimentos y artículos necesarios para la población meta, las preguntas se refieren a la demanda del mercado para la venta de sus propios productos, cultivos, ganado o contratación de mano de obra.

Cuadro 9.5 Lógica de análisis de respuesta en un sistema de ingresos



En un sistema de ingresos, la pregunta sobre la línea de base "¿funcionaba bien antes de la emergencia?" cuestiona si la población meta era capaz de encontrar, antes de la crisis, suficientes compradores a precios razonables para sus productos (o empleadores para su mano de obra). Nota: un sistema de mercado de ingresos que funcione bien no implica que exista empleo o buenos ingresos para toda la población. Sólo significa que el sistema de mercado era capaz de responder a la disponibilidad de mano de obra o productos con una eficiencia razonable. Esto se puede constatar a través del volumen de compras o nivel de empleo, la ausencia de un comportamiento monopolístico (abuso de poder de mercado), y comprobando si los precios son similares a los precios de los mercados que se pueden comparar.

La pregunta relativa al impacto, "¿respondería bien en este momento el sistema de mercado?", cuestiona si los compradores del sistema de mercado comprarían productos restaurados o de más alta calidad. Además, cuestiona si los empleadores cubrirían una posible mayor disponibilidad de mano de obra en la población meta. Por ejemplo, después del apoyo a las actividades productivas, o las actividades que desarrollan habilidades y ayudan a buscar empleo.

Particularmente, cuestiona si el sistema de mercado podría absorber este incremento de la oferta, sin causar una caída excesiva de los precios o salarios (por ejemplo, más fluctuaciones estacionales de lo normal). Como se analizó en el Paso 8, los indicadores de esta capacidad incluyen la disponibilidad de compradores (demanda), la ausencia de cuellos de botella insalvables y unos niveles justos de competencia.

Por último, la pregunta sobre la previsión futura, “podrían superarse las limitaciones en un tiempo apropiado?”, cuestiona si los principales cuellos de botella o restricciones que limitan la respuesta del sistema de mercado podrían superarse dentro del plazo dictado por el contexto humanitario, en función de las necesidades de emergencia y las consideraciones operacionales.

### **9.3 Opciones cuando los sistemas de mercado se espera que trabajen bien**

La primera categoría de resultados del EMMA se refiere a aquellos sistemas de mercado críticos que se considerando que son capaces de responder bien a las necesidades y brechas de la población meta. En estos casos, las organizaciones humanitarias tienen la mayor gama de opciones entre las que elegir. Las opciones de respuesta pueden basarse en gran parte en las consideraciones no comerciales, por ejemplo, las preferencias de las familias respecto a las modalidades de ayuda.

Las organizaciones humanitarias pueden utilizar respuestas que no estén basadas en el mercado (por ejemplo, las distribuciones en especies), por todo tipo de motivos operativos. Sin embargo, las organizaciones humanitarias, cuando evitan pasar por un sistema de mercado, se hacen responsables de cualquier daño que pueda surgir (por ejemplo, disminución de los precios de los productores, o aumento de la dependencia), y oportunidades perdidas de reforzar la viabilidad a largo plazo de las actividades de los productores, comerciantes, empresas u otros actores de mercado en ese sistema (véase el Cuadro 0.4).

#### ***Opciones en los sistemas de mercado de suministro***

- Se espera que los actores en este sistema sean capaces de subsanar las brechas que enfrenta la población meta, con o sin acciones de apoyo (véanse los Cuadros 8.11 y 8.12).
- Las restricciones del sistema que actualmente inhiben la oferta son capaces de resolverse a su debido tiempo (ver sección 9.4).

Este tipo de hallazgo estimula las opciones de respuesta que abordan directamente la falta de poder adquisitivo de la población meta. Estas opciones de respuesta incluyen: las transferencias de dinero en efectivo los programas de vales y los programas de dinero por trabajo.

**Cuadro 9.6 Respuestas cuando se prevé un buen funcionamiento de los sistemas de suministro**

<i>Opciones</i>	<i>Descripción</i>	<i>Ventajas y desventajas comparativas</i>
Transfe- rencias de dinero en efectivo	Las subvenciones directas a los hogares meta	Las necesidades son fáciles de evaluar. Es fácil hacer un seguimiento de la ayuda y efectuar su desembolso, y hacer un seguimiento de la recepción de los fondos. Es flexible y empodera a las personas beneficiarias.  Mayor riesgo de uso indebido de la ayuda, especialmente en situaciones de conflicto o desequilibrios de poder. Riesgo de inflación si se pasan por alto las limitaciones de la oferta o no se resuelven. Es complicado hacer un seguimiento de su uso.
Programas de vales	Vales directos a los hogares, válidos para bienes, tiendas o comerciantes específicos	En comparación con el dinero en efectivo, es más fácil asegurar las propias prioridades humanitarias de las organizaciones. Puede mitigar las preocupaciones de inseguridad y el riesgo de aumento de precios inflacionistas en otros mercados.  Es necesario evaluar a los socios comerciales, así como establecer y gestionar un sistema de pagos con las tiendas o comerciantes.
Dinero por trabajo (1)	Trabajo pagado a corto plazo disponible para toda la población	Su configuración es fácil y rápida y permite inyectar una pequeña cantidad de dinero en la economía local de manera rápida. A menudo está más aceptado (digno) cultural y políticamente que las donaciones de dinero en efectivo. Los trabajos realizados pueden ser útiles para la recuperación.  El trabajo puede ser inaccesible para los hogares más vulnerables, o ser una distracción innecesaria de otras actividades más útiles.
Dinero por trabajo (2)	Trabajo pagado a largo plazo sólo para las familias más vulnerables	Son programas sociales diseñados para llegar a los hogares vulnerables y apoyarlos durante un período de tiempo más largo en la fase de recuperación.  Son más difíciles de diseñar adecuadamente. Se debe ser sensible a las normas sociales y las percepciones de parcialidad. Riesgo de crear dependencia o estigmas a largo plazo.
Micro- créditos	Pequeños préstamos para la sustitución de activos, a través de los grupos locales de ahorro	Si se aplican con cuidado, pueden reforzar las instituciones locales y el capital social, contribuyendo a la recuperación a largo plazo.  Puede excluir a las personas más vulnerables y marginadas socialmente. Existe el riesgo de sobrecargar la capacidad de gestión de los grupos de ahorro.

### *Los programas de transferencia de dinero en efectivo y de vales*

Hay disponible una gran cantidad de información acerca del diseño operacional y la implementación de programas de dinero en efectivo y de vales. Algunos de estos están disponibles en el manual de referencia del EMMA. Para más información, véase:

- *Cash-transfer Programming in Emergencies*, de Oxfam (Creti and Jaspars, 2006)
- *Guidelines for Cash-Transfer Programming*, de ICRC (ICRC, 2007)
- *Implementing Cash-based Interventions*, de ACF (ACF International Network, 2007)

### *Los programas de dinero por trabajo*

Cuando se consideran los programas de dinero por trabajo como una opción de respuesta, es importante tener claro cuál es el objetivo que se tiene en mente. Mercy Corps, por ejemplo, identifica tres tipos diferentes de respuesta basada en programas de dinero por trabajo, con diferentes objetivos e implicaciones operacionales (véase el Cuadro 9.7).

### **Cuadro 9.7 Tres objetivos diferentes de los programas de dinero por trabajo**

#### ***1. Dinero por trabajo para reactivar la economía local***

Se utiliza para inyectar dinero (liquidez) rápidamente en la economía local, por ejemplo después de una crisis de aparición repentina. El objetivo principal en este caso es reactivar la actividad económica: estimular nuevamente la demanda y así poder ayudar a restablecer el comercio, la producción y el mercado laboral. Estas respuestas son rápidas, a corto plazo (de 20 a 30 días), y universales. Las oportunidades de trabajo se ponen a disposición de todos los hogares, y los salarios suponen cerca del 80% de los salarios locales normales. La naturaleza del trabajo es menos importante que su accesibilidad para todos los grupos meta. Desde la perspectiva del EMMA, la principal preocupación es asegurarse de que las limitaciones de la demanda (véase el Cuadro 8.14) se hayan identificado como el único problema importante en los sistemas de mercado críticos: por ejemplo, debido a que la población meta ha perdido sus ahorros o fuentes normales de ingresos. Si existen otras limitaciones en la oferta, entonces una rápida inyección de dinero en la economía local conlleva el riesgo de provocar aumentos de precios.

#### ***2. Dinero por trabajo para apoyar a las familias más vulnerables a medio plazo***

Se utiliza como una forma de apoyo a los ingresos a medio plazo para las personas más vulnerables. El objetivo principal en este caso es el bienestar de los grupos meta. Esto involucra pagos relativamente pequeños para ayudar a los hogares a satisfacer sus necesidades básicas durante el transcurso de varios meses, el primer año o incluso más. Este tipo de respuesta basada en el dinero en efectivo se destina a los hogares extremadamente vulnerables, por lo que la naturaleza del trabajo deberá ser adecuada y accesible. A menudo se complementa con otras actividades de ayuda, relacionadas, por ejemplo, con la nutrición o la educación. Desde la perspectiva del EMMA, el riesgo de distorsionar el mercado (aumento de precios) es menor que otros tipos de programas de trabajo por dinero, debido a que el número de beneficiarios y las cantidades de los importes son por lo general relativamente pequeños, o se distribuyen a lo largo del tiempo. Esto, a su vez, implica menos demanda sobre la capacidad local de respuesta de los sistemas de mercado críticos.

#### ***3. Dinero por trabajo para llevar a cabo tareas esenciales u obras públicas***

Se utiliza para contratar mano de obra que permita llevar a cabo actividades relacionadas con la recuperación o que son específicas de la emergencia: por ejemplo, levantamiento de escombros, reparación de carreteras y puentes importantes, construcción de refugios públicos e infraestructura de agua y saneamiento. Se aplica principalmente para activos comunales o públicos, pero también puede ser apropiado para la rehabilitación de la propiedad privada (por ejemplo, los sistemas de riego o los embarcaderos de aterrizaje) en caso de que sean fundamentales para el funcionamiento de un sistema de mercado del cual depende un grupo meta. Esta respuesta generalmente requiere supervisión técnica y no se realiza a gran escala; dura el tiempo que sea necesario, y emplea a las personas más capaces de hacer el trabajo.

Desde la perspectiva del EMMA, una preocupación clave es no desviar mano de obra de las otras actividades importantes de la economía local. Por lo tanto, las respuestas deben conllevar el pago de salarios que se acerquen a los estándares del mercado local, deben minimizar la magnitud y duración del programa, y deben planificar los programas para que se adapten al calendario estacional.

*Fuente:* Dee Goluba, Mercy Corps

*Microcréditos para el reemplazo de activos*

Cuando las instituciones financieras (incluyendo los grupos informales de ahorro y de préstamos rotatorios) sigan funcionando, puede que sea posible canalizar la asistencia de dinero en efectivo a través de ellas. Las organizaciones, gracias a las subvenciones de capital que reciban, pueden ofrecer préstamos mayores o reembolsos temporales a los miembros.

Se debe prestar atención para asegurar que los grupos o instituciones tengan las capacidades técnicas y políticas para manejar el volumen de asistencia que se ofrecerá. Es fácil abrumar a las organizaciones informales y socavar una cultura de reembolso cuidadosamente desarrollada.

Para más información, consulte la sección sobre estándares de servicios financieros en *Minimum Standards for Economic Recovery after Crisis* (SEEP Network, 2009).

*Opciones en sistemas de mercado de ingresos*

Se espera que los actores del sistema estén dispuestos y sean capaces de comprar productos o contratar mano de obra adicionales de la población meta, con o sin apoyo.

Cualquiera de las limitaciones del sistema que actualmente inhiben la demanda pueden resolverse en un tiempo apropiado (véase sección 9.4).

Esta conclusión da luz verde a las opciones de respuesta que abordan directamente la capacidad productiva restringida o limitada de la población meta. Estas opciones de respuesta buscan aumentar la producción y promover el empleo y las actividades generadoras de ingresos. Entre ellas se incluyen: facilitar el reemplazo de los activos productivos y proveer insumos y servicios o habilidades clave (véase el Cuadro 9.8).

En general, este tipo de situación conduce a las organizaciones al área de trabajo de desarrollo de la cadena de valor. Para más información, véase Campbell (2008), Mielbradt y Jones (2006), y el sitio web de Microlinks en el Cuadro 1.2.

<b>Cuadro 9.8 Las necesidades de los productores cuando se prevé un funcionamiento correcto de los sistemas de mercado de ingresos</b>	
<i>Categoría</i>	<i>Ejemplos</i>
Reemplazo de activos productivos	Implementos agrícolas, herramientas manuales, equipos de pesca y ganado
Provisión de insumos esenciales	Semillas, fertilizantes, pienso para animales, suplementos nutricionales y materiales productivos
Provisión de servicios clave	Servicios de transporte, mercados seguros (tiendas), consejos de extensión agraria, servicios veterinarios (por ejemplo, vacunación de los animales)
Desarrollo de habilidades	Capacitación en habilidades profesionales específicas

### ***Sistemas de mercado de ingresos y suministro interconectados***

Supongamos que el EMMA identifica oportunidades significativas para los grupos meta en los sistemas de mercado de ingresos. Una decisión clave será entonces encontrar la mejor forma de facilitar el acceso de estos grupos meta a los activos, insumos o servicios necesarios para aprovechar estas oportunidades. Por ejemplo, una demanda apropiada de pescado fresco plantea la pregunta: ¿cuál es la mejor manera de ayudar a los pescadores a reemplazar embarcaciones y redes de pesca? Del mismo modo, la fuerte demanda para la compra de leche puede crear a su vez una demanda para el suministro de forraje (pienso) y suplementos nutricionales.

Esto ilustra la interconexión entre los sistemas de ingresos críticos para productores y los sistemas de suministro que puedan proporcionarles insumos y servicios vitales. Una demanda saludable y un sistema de ingresos que funcione bien crean oportunidades económicas. Esto significa que los sistemas de suministro relacionados son también cruciales.

En estas circunstancias, los equipos del EMMA deben centrar su atención en estos sistemas de suministro de insumos. Debe investigar si se puede esperar que funcionen correctamente. Si pueden, entonces se pueden considerar algunas de las opciones basadas en el efectivo (en el Cuadro 9.6): particularmente las transferencias de dinero en efectivo, los vales, o los microcréditos

#### **9.4 Opciones cuando los sistemas de mercado necesitan apoyo o fortalecimiento**

La segunda categoría de resultados del EMMA consiste en aquellos en los que el sistema de mercado crítico se considera como potencialmente capaz de responder bien a las necesidades o brechas de la población meta, pero su capacidad actual es limitada debido a restricciones que podrían subsanarse con el tiempo.

El sistema de mercado todavía puede desempeñar un papel eficaz en la respuesta de emergencia (como en la sección 9.3), si se pueden aplicar soluciones prácticas y rápidas para estas restricciones.

Las evidencias que un sistema de mercado crítico tiene un buen potencial para responder:

- Los volúmenes de producción y comercio anteriores a la crisis serían suficientes para satisfacer las necesidades de emergencia actuales, si se restablecieran.
- Los actores de mercado están convencidos de su capacidad intrínseca para abastecer / comprar adecuadamente.
- Los cuellos de botella o limitaciones que restringen la producción o el comercio son evidentes y pueden resolverse.

En estas circunstancias, no hay mucha diferencia si se trata de un sistema de mercado de suministro o de ingresos. Las opciones de respuesta surgirán de cualquiera de las cuestiones y problemas específicos que los actores de mercado afirman tener.

### Cuadro 9.9 Prestación de servicios o facilitación del mercado

El enfoque que se indica en esta sección describe las situaciones en las cuales las organizaciones buscan apoyar a los actores en los sistemas de mercado para que se recuperen de la crisis o se fortalezcan a sí mismos. Esto es muy diferente de las respuestas humanitarias convencionales en las que se desplaza a los actores de mercado para sustituirlos, asumiendo los mismos roles o actividades de los que dependen sus empresas y medios de vida. Hay una gran cantidad de información experta disponible acerca de los enfoques de desarrollo de mercados, incluyendo el desarrollo de cadenas de valor. Recientemente, las conclusiones y los principios derivados de estos enfoques han comenzado a aplicarse en situaciones de emergencia.

*Véase Minimum Standards for Economic Recovery after Crisis (SEEP Network, 2009) y [www.bdsknowledge.org](http://www.bdsknowledge.org) para recursos sobre desarrollo de mercados en general.*

Una lección clave del sector de desarrollo de mercados es que las organizaciones de ayuda humanitaria deben cambiar su papel de “prestadores de servicios” al de “facilitadores” temporales. Los facilitadores buscan evitar la creación de dependencia insostenible a la ayuda mediante la reducción al mínimo de su participación directa en el sistema de mercado, así como la duración de su intervención. Al mismo tiempo, el facilitador estimula y apoya indirectamente a los actores de mercado para que recuperen o asuman los papeles y actividades necesarios para que el sistema de mercado cubra correctamente las necesidades de la población meta.

En muchas situaciones de emergencia, las organizaciones humanitarias no pueden permitirse mantener distancia y simplemente ser facilitadores. Sin embargo, cuando los sistemas de mercado funcionan correctamente (o casi), hay más margen para una intervención no convencional: esa es la filosofía de esta sección del EMMA.

### Rehabilitación de infraestructuras

La primera categoría de apoyo al sistema de mercado es la rehabilitación de las infraestructuras clave. Esto puede incluir no sólo la infraestructura pública (sistemas de agua y saneamiento, carreteras, puentes o suministro de electricidad), sino también la infraestructura comercial que desempeña un papel clave en el funcionamiento del sistema de mercado: por ejemplo, los mercados (tiendas), instalaciones y almacenes, o las instalaciones para el comercio de ganado. Los equipos del EMMA pueden identificar las prioridades en términos de infraestructura, por ejemplo, la restauración del suministro eléctrico o el acceso por carretera a un molino de grano clave, los cuales no se consideran una prioridad en las intervenciones humanitarias convencionales. En algunas circunstancias, el EMMA puede proponer la rehabilitación de bienes de propiedad privada (por ejemplo terrenos, estanques, acequias, espigones, instalaciones para la producción de hielo) si estos son componentes esenciales de un sistema de mercado crítico del cual dependen muchos hogares meta.

Las organizaciones humanitarias que están considerando llevar a cabo actividades en esta área deben trabajar en coordinación con el Gobierno local. La rehabilitación de las infraestructuras públicas debe coordinarse a través de los planes del Gobierno, y las organizaciones deben evitar en la medida de lo posible reemplazar el papel principal del Gobierno en la rehabilitación de los sistemas de mercado en este aspecto.

<b>Cuadro 9.10 Apoyo al sistema de mercado - rehabilitación de las infraestructuras</b>	
<i>Opciones de respuesta</i>	<i>Ejemplos</i>
La rehabilitación de la infraestructura pública	Las obras públicas para rehabilitar carreteras, puentes, instalaciones portuarias, bombas de riego, tanques de agua, suministros de energía eléctrica. Oportunidades para programas de dinero por trabajo (tipo 3 en el Cuadro 9.7)
La rehabilitación de las infraestructuras de los mercados	Las subvenciones u obras para restaurar los puestos de mercados, kioscos, almacenes, agua, establecimientos comerciales temporales y mercados de ganado
La rehabilitación de infraestructuras privadas	La desalinización y limpieza de escombros en las tierras agrícolas, la reconstrucción de estanques para peces, zanjas de drenaje y canales de riego; la construcción de espigones

### **Servicios financieros**

Los servicios financieros, especialmente de crédito (en sus múltiples formas) son el elemento vital de todos los sistemas de mercado. La mayoría de los actores de mercado, desde el más pequeño agricultor hasta los comerciantes más grandes, dependen de los adelantos o créditos para la compra de insumos, inversión en existencias y el pago de transporte antes de las ventas. Las relaciones de crédito están estrechamente vinculadas al comercio de bienes a lo largo de las cadenas de suministro o de valor. En situaciones de emergencia, la interrupción de los proveedores de crédito clave en la cadena puede provocar fácilmente una “restricción crediticia”. Por lo tanto, puede ser tan vital para restablecer estos vínculos financieros como lo es para rehabilitar los vínculos físicos o logísticos.

<b>Cuadro 9.11 Apoyo al sistema de mercado - servicios financieros</b>	
Las subvenciones o préstamos empresariales directos	Las subvenciones, préstamos o ayuda en especies para la reconstrucción de establecimientos, reabastecimiento, la compra de insumos y el transporte de bienes
Garantías para los comerciantes	Las cartas de crédito u otras garantías financieras que apoyan a los comerciantes para restablecer sus actividades o negociar nuevas líneas de crédito por parte de sus proveedores (por ejemplo, para los importadores de productos alimentarios o artículos esenciales críticos)
Apoyo a los grupos de productores	Subvenciones o préstamos para asociaciones de productores (gremios, cooperativas de comercialización, sindicatos) para fomentar la actividad económica
Apoyo a las instituciones microfinancieras	Las subvenciones de capital (o préstamos) para reforzar las instituciones financieras durante períodos de tensión (falta de pago de las primas). Financiamiento temporal para las cooperativas de crédito

Muchas organizaciones humanitarias dudan a la hora de considerar la concesión de préstamos o subvenciones directamente a los actores de mercado (por ejemplo, a los minoristas locales) que son relativamente ricos en comparación con la población meta. Sin embargo, esto puede ser la forma más lógica y eficaz de restaurar el funcionamiento de un sistema de mercado. Puede haber soluciones creativas (como el apoyo a una institución microfinanciera local con capital, o la prestación de cartas de crédito) que evitan el dilema. Los programas de vales, por ejemplo, son también un mecanismo útil que puede vincularse al apoyo a comerciantes esenciales específicos en la cadena de suministro. Para más información, consulte *Minimum Standards for Economic Recovery after Crisis* (SEEP Network, 2009).

### **Servicios empresariales y transporte**

En casos de emergencia en sistemas de mercado críticos, es posible justificar la provisión de insumos y servicios directamente a los actores de mercado que no forman parte de la población meta. Los cuellos de botella en transporte son un obstáculo común, especialmente en situaciones de conflicto. La asistencia directa a los comerciantes y transportistas clave para restaurar la circulación de bienes críticos (y algunas veces de personas también) puede ser una solución humanitaria eficaz.

Otros servicios empresariales vitales (no financieros) pueden incluir la ayuda a los actores clave del mercado para superar obstáculos burocráticos, tales como la necesidad de obtener permisos de tránsito y licencias de negocio (por ejemplo, los registros para operar en un campamento de refugiados).

<b>Cuadro 9.12 Apoyo al sistema de mercado - servicios empresariales</b>	
Apoyo a los servicios de transporte	Convoyes de protección en zonas de conflicto. Vales para combustible. Ayuda con el arrendamiento de vehículos a comerciantes
Apoyo para superar obstáculos burocráticos	Apoyo práctico administrativo y de <i>lobby</i> para ayudar a superar los obstáculos burocráticos, obtener licencias comerciales, permisos de tránsito, etc.
Suministro al por mayor a los comerciantes	Ayuda legal o logística para la importación de bienes (alimentos, artículos de primera necesidad, materiales) a una zona de emergencia. Venta (monetización) de ayuda alimentaria en los mercados locales, donde la oferta local sea restringida.

### **Los insumos agrícolas y servicios de extensión**

Los sistemas de mercado de ingresos agrícolas (incluyendo los sectores de ganadería y pesca) son a menudo fundamentales en situaciones de emergencia, ya sea como una fuente de empleo para los hogares rurales más pobres y sin tierras, como una fuente de ingresos para los pequeños agricultores y pescadores, o para asegurar la disponibilidad de alimentos en el futuro. A menudo, una amplia variedad de cadenas de suministro de insumos y servicios de extensión (públicos y privados) está involucrada en permitir que estos sistemas funcionen bien para los productores en circunstancias normales. Cuando la aparición de una emergencia interrumpe estos insumos y servicios, pero la demanda de los productos finales es aún fuerte, los equipos del EMMA pueden recomendar respuestas temporales de emergencia a modo de compensación.



Nota: en ocasiones, las cadenas de suministro de insumos son directamente tan vitales para la población meta (por ejemplo, los proveedores de semillas para los productores de alimentos de subsistencia) que probablemente deberían analizarse como sistemas de mercado críticos por derecho propio (Paso 2). La necesidad de intervenciones humanitarias repetidas o a largo plazo para apoyar estos servicios indica la necesidad de un análisis más detallado de los problemas. Véase Sperling (2008) para el análisis de los “sistemas de semillas”, a modo de ejemplo.

<b>Cuadro 9.13 Apoyo al sistema de mercado - insumos y servicios agrícolas</b>	
Programas de insumos y semillas	Programas de semillas en emergencias; provisión de fertilizantes y herramientas. Apoyo a las ferias de venta de semillas y rehabilitación de viveros de semillas y árboles
Servicios de ganadería	Vacunaciones, alimentación suplementaria, acceso a forraje (pienso), protección temporal y refugio
Mercados ganaderos	Reducción de ganado para administrar la demanda, mejoras en los establecimientos de comercio / instalaciones de centros de comercio, programas de reabastecimiento
Herramientas y maquinaria agrícola	Asistencia con inversiones en herramientas, maquinarias agrícolas, equipos de irrigación. Asesoramiento y apoyo (por ejemplo, subvenciones) para los proveedores de servicios de alquiler de maquinaria agrícola

El asesoramiento integral para los programas de ganado ha sido recientemente publicado en las Normas y Directrices para Intervenciones Ganaderas en Emergencias Estándares (LEGS) de Esfera. Se ha incluido una útil revisión del trabajo de LEGS (Watson y Catley, 2008) en los materiales del manual de referencia de EMMA

### ***Los servicios de información y cabildeo***

Las organizaciones humanitarias pueden desempeñar un gran papel a la hora de facilitar el acceso a la información y usar su influencia. El proceso de mapeo de mercado debería haber revelado los principales obstáculos a los que se enfrentan los actores de mercado en el ámbito institucional (sobre todo las normas y regulaciones). La falta de acceso a la información básica es también una limitación común.

En los lugares en los que es probable que se desarrolle una respuesta humanitaria de gran envergadura, la información anticipada es un factor clave que permite a los actores de mercado responder apropiadamente. Si se planea utilizar programas basados en el dinero en efectivo, los comerciantes necesitan tiempo para ordenar y asegurar nuevos suministros.

<b>Cuadro 9.14 Apoyo al sistema de mercado - información y cabildeo</b>	
Servicios de información de mercado	Informar a los actores de mercado sobre lo que está pasando y lo que han planificado las organizaciones humanitarias. Poner a disposición los resultados del monitoreo (sobre todo los precios en diferentes lugares del mercado)
Vínculos del mercado	Crear alianzas entre los actores de mercado, por ejemplo, a través de eventos comerciales, ferias de venta semillas, exposiciones, etc.
Agencias de empleo	Vincular a los grupos meta con las oportunidades de empleo, desarrollo de habilidades o capacitación profesional
Servicios empresariales	Ayudar con el otorgamiento de licencias y reglamentos (por ejemplo, las reglas para los campamentos); orientación sobre la participación en las licitaciones
Incidencia e influencia	Ejercer presión a funcionarios gubernamentales para mejorar las políticas de transporte de alimentos, llevar a cabo reducciones arancelarias, acelerar las autorizaciones de importación, facilitar exoneraciones fiscales de urgencia y garantizar la seguridad de los comerciantes en sus desplazamientos

### 9.5 Opciones cuando no se espera que los sistemas de mercado respondan bien

La tercera categoría de los resultados del proceso del EMMA consiste en aquellos en los que se considera que el sistema de mercado crítico es incapaz de responder bien a las necesidades y brechas de la población meta. No es posible subsanar a tiempo los cuellos de botella y las limitaciones a las que se enfrenta.

#### ***Opciones para los sistemas de mercado de ingresos que no funcionan adecuadamente***

##### ***Desalentar la inversión y producción***

Si se llega a la conclusión a través del proceso del EMMA de que un sistema de mercado de ingresos (es decir, una potencial fuente potencial de ingresos o de empleo para los grupos meta) no se espera que responda bien a un nuevo suministro de bienes o a una mayor disponibilidad de mano de obra, es necesario explicar esto muy claramente, de lo contrario las ilusiones y la necesidad de "hacer algo" por las personas puede condicionar la toma de decisiones. Es frecuente encontrar productos no vendidos de iniciativas de producción consideradas adversas, fruto de razonamientos tales como "tal vez podamos encontrar compradores para estos tomates, piel de cabra, artesanías o ropa a medida".

Si la demanda es insuficiente o incierta, los equipos del EMMA deben desalentar activamente la inversión en actividades generadoras de ingresos o producción para ese sistema de mercado.

##### ***Responder a los problemas de excedentes de suministros***

Un tipo especial de deficiencia del sistema de mercado en mercados de ingresos ocurre cuando las emergencias causan un aumento en la oferta (en lugar de un colapso de la demanda). Esto puede suceder fácilmente en mercados laborales informales, cuando los grupos meta (por ejemplo las personas desplazadas) de repente se ven obligados a buscar nuevas formas de ganarse la vida. También es característico en los mercados de ganado, especialmente durante sequías o

conflictos, en los que los suministros de pienso se agotan completamente y las personas se ven forzadas a vender sus animales rápidamente.

Una respuesta legítima en estos casos (si las organizaciones tienen suficientes recursos) es tratar de absorber temporalmente algunos de los excesos de oferta de bienes, ganado, o mano de obra, por medios tales como los siguientes:

- programas de reducción de cabezas de ganado (ver el Manual de LEGS);
- el empleo alternativo temporal (por ejemplo, el tipo 1 de programas de dinero por trabajo tipo 1 en el Cuadro 9.7);
- subsidios o incentivos a los empleadores para proteger los empleos en tierras o empresas privadas.

### ***Opciones para los sistemas de mercado de suministro que no funcionan adecuadamente***

Si se llega a la conclusión a través del proceso del Emma de que los sistemas de mercado no son capaces de cubrir las necesidades de la población meta, entonces las organizaciones humanitarias no tienen más remedio que responder directamente. Estas son, quizás, las respuestas convencionales de ayuda en emergencias:

- la ayuda alimentaria;
- la distribución de artículos de primera necesidad, ropa, materiales para refugios;
- la distribución de herramientas agrícolas, insumos, semillas, forraje;
- la sustitución de los activos para los medios de vida;
- repoblación de ganado.

Sin embargo, la comprensión que el EMMA aporta del sistema de mercado crítico puede ser valiosa a medio o largo plazo. Por ejemplo, su informe del EMMA puede ser capaz de asesorar o describir lo siguiente:

- cuándo, o en qué condiciones, es probable que un sistema de mercado crítico se haya recuperado lo suficiente como para pasar de ayuda humanitaria a programas basados en dinero en efectivo (por ejemplo, cuando la conexión de transporte en X se restablece, o tras la próxima cosecha en la zona Y, o cuando los comerciantes regresan a los establecimientos en la región Z);
- cuándo, o en qué condiciones, las distribuciones de ayuda pueden eliminarse;
- qué indicadores del funcionamiento del sistema de mercado se deben continuar monitoreando (por ejemplo, los precios de mercado en determinados lugares);
- cualquiera de los riesgos de daño que pueden causar las distribuciones de ayuda a determinados actores de mercado, y por lo tanto al futuro funcionamiento del sistema, para que puedan mitigarse (por ejemplo, cabe esperar que las distribuciones de ayuda alimentaria desmotiven a los agricultores a la hora de sembrar cultivos básicos durante la próxima temporada en la región B).

### **9.6 Opciones cuando los resultados son inciertos o se necesita mayor información**

La última categoría de los resultados del proceso del EMMA se refiere a situaciones en las que no hay información ni datos suficientes para realizar una evaluación fiable de la capacidad del sistema de mercado crítico para responder bien a las necesidades y brechas de la población meta. Por lo general, para actuar con precaución, los equipos del EMMA tienen que asumir lo peor y tratar la situación como un sistema de mercado que no funciona adecuadamente (Sección 9.7).

Sin embargo, si es posible continuar con la investigación (la cual puede llevarse a cabo de diferentes maneras), es posible recomendarlo junto con las distribuciones de ayuda.

### ***Establecimiento de un seguimiento de los precios***

El seguimiento de precios, incluso cuando es a corto plazo, puede revelar información útil sobre lo que está ocurriendo en los sistemas de mercado, especialmente si es posible comparar los niveles de precios actuales y las fluctuaciones aproximadas previas a la emergencia. Excepcionalmente, puede incluso ser posible hacer una “prueba piloto” de las respuestas basadas en el mercado en una zona limitada sujeta a un seguimiento cercano para observar qué efecto tiene esto en los precios locales y en el funcionamiento del mercado.

Es aconsejable establecer sistemas simples de seguimiento de precios, independientemente del tipo de respuesta que se recomiende. Esta es una actividad donde la colaboración con otras organizaciones es vital, para evitar la duplicación y garantizar que se recopilen datos comparables.

Se puede encontrar información adicional sobre el seguimiento de precios y la interpretación y uso de los datos de la serie de precios en el manual de referencia de EMMA incluido en el CD-ROM.

### ***Investigar otros sistemas de mercado relacionados***

La investigación del EMMA en un sistema de mercado crítico puede revelar la necesidad de una evaluación en otro, por lo general relacionado o interconectado con el analizado. Por ejemplo, un estudio de los sistemas de pesca en aguas continentales podría revelar el papel fundamental de la cadena de suministro de redes de pesca. Esto no indica necesariamente una selección errónea del sistema que se debe analizar (Paso 2): a veces sólo el trabajo de campo detallado con los actores de mercado pone de manifiesto la importancia de una cadena de suministro o mercado de servicios relacionados. Afortunadamente, generalmente en este punto ya se habrá realizado el trabajo preliminar para este tipo de investigación complementaria del EMMA, lo cual reduce el tiempo y costos involucrados.

### ***Términos de referencia para el análisis especializado de mercado***

En ocasiones, las investigaciones del EMMA, con su calendario a corto plazo y urgente, identifica de manera clara la necesidad de un programa más sustancial y a largo plazo. Esto supone la transición de programas de emergencia hacia una recuperación económica y de medios de vida a más largo plazo.

Estas transiciones pueden justificar la necesidad de un análisis de mercado más detallado y cuantificado por especialistas con experiencia en el sector de los mercados. Por ejemplo, una investigación sobre el sistema de mercado de la leche para los pequeños productores lácteos afectados por una emergencia indica que existen oportunidades significativas para expandir la producción local y empezar a producir artículos de mayor valor (por ejemplo, queso). Esta es una propuesta a más largo plazo, que requiere un análisis por especialistas del sector lácteo y asesores de medios de vida, utilizando métodos de desarrollo de la cadena de valor, por ejemplo.

En tales circunstancias, resulta apropiado que los equipos del EMMA utilicen los resultados de su investigación para elaborar los términos de referencia de cara a un análisis especializado y minucioso. Se ha incluido más información sobre este tipo de términos de referencia en los materiales de referencia del EMMA.

## 9.7 Marco de opciones de respuesta

El marco de opciones de respuesta es simplemente un dispositivo para registrar y resumir las opciones de respuesta más plausibles resultado del trabajo de campo (Paso 5) y el análisis de las respuestas. El objetivo de este marco es proporcionar a los responsables de la toma de decisiones una visión general de todas las opciones razonables que el equipo del EMMA ha considerado y que se pueden incluir en un breve informe o presentación (véase el Paso 10.)

El Cuadro 9.15 muestra un extracto del ejemplo completo ilustrado en el Cuadro 0.23.

<b>Cuadro 9.15 Marco de opciones de respuesta</b>			
<i>Opción</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>	<i>Viabilidad y marco temporal</i>
Distribución de suministros de repuesto (confiscados) del Departamento Forestal	Impacto inmediato. Utilizaría las existencias actuales y las que no se usan; a corto plazo, podría disminuir la deforestación; programa simple de distribución.	Requiere personal para almacenes y distribución. Limita la integración con el mercado en la localidad y el campamento. La leña puede venderse, y no utilizarse.	Baja. Se espera que haya falta de cooperación De 2 a 3 semanas para empezar la respuesta
Distribución que involucra a los minoristas del campamento y los vales	Inyecta dinero en la economía del campamento, creando así muchos beneficiarios secundarios; crearía más proveedores locales	Muy pocos minoristas del campamento con capacidades, no hay almacenes o infraestructura dentro de los campamentos. Propenso al fraude. Empieza de forma lenta, con el proceso de identificación de beneficiarios y la actividad adquisitiva	Media.  Dos meses para la implementación
Recarga de latas o botes de gas; condicionado a la asistencia a la escuela	Menos uso de leña; ahorro de tiempo. Incentivos para enviar a los niños a la escuela. Reduce los problemas de protección. Estrategia de salida clara: reducir las distribuciones	El gas es el doble de caro que la leña; arriesgado utilizarlo dentro de las tiendas de campaña; las personas desplazadas internamente no pueden costear la recarga por sí mismas. Puede aumentar la dependencia de la ayuda; produce que la asistencia escolar esté vinculada a la recompensa, en lugar de darle valor intrínseco; no es sostenible	Alta.  Puede iniciarse pronto
Distribución de dinero en efectivo para las mujeres cabeza de familia en poblaciones desplazadas internamente	Inyecta dinero en la economía del campamento; tiene un efecto positivo en las economías de los hogares, pero ningún efecto en el mercado de leña; ofrece opciones a las mujeres	Riesgo potencial de que se produzca inflación; corrupción; no hay estrategia de salida; no hay forma de garantizar que el dinero en efectivo se utilice para leña; las mujeres pueden continuar enviando a los niños a recoger leña en lugar de comprarla	Baja.  Respuesta rápida

### Viabilidad de las opciones

Los equipos del EMMA deben proporcionar una evaluación de las ventajas y desventajas relativas de cada opción de respuesta incluida en el marco. Estas deberían indicar lo siguiente, por ejemplo:

- ¿Cuál es el impacto probable de la intervención propuesta en el sistema de mercado (incluyendo el riesgo de provocar distorsiones de precios)?
- ¿Qué riesgos o vulnerabilidad adicional crea la propuesta (por ejemplo, al cambiar la carga de responsabilidades en el tiempo de las mujeres)?
- ¿En qué medida esta propuesta apoya (o debilita) las intervenciones a largo plazo existentes?

Además, es importante añadir algún tipo de indicación de la viabilidad operacional práctica de cada propuesta.

En el caso de las opciones de programas de dinero en efectivo, hay diversas fuentes de asesoramiento detallado sobre su viabilidad operacional (ACF International Network, 2007; ICRC, 2007). Véase también las preguntas en el Cuadro 4.2, tomada de las pautas para programas basados en dinero en efectivo de Oxfam.

### 9.8 Marco de recomendaciones de respuesta

Por último, de la gama de opciones resumidas anteriormente, usted puede presentar las recomendaciones del equipo del Emma para las respuesta de emergencia (véase el Cuadro 9.16). Estas pueden, por supuesto, implicar una combinación de actividades, tales como intervenciones basadas en el dinero en efectivo (sección 9.3), con un conjunto de acciones de apoyo al sistema de mercado (sección 9.4).

<b>Cuadro 9.16 Marco de recomendaciones de respuesta</b>				
<i>Actividades o combinaciones para la respuesta</i>	<i>Suposiciones y riesgos clave</i>	<i>Marco temporal</i>	<i>Efecto probable en sistemas de mercado y en los grupos meta</i>	<i>Indicadores</i>
<p><i>Cocinas y técnicas de cocina que ahorran combustible</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de estufas</li> <li>• Técnicas de cocina</li> <li>• Sensibilización sobre el ahorro de combustible, la deforestación y los temas relacionados con la protección de la infancia</li> </ul>	<p>El acceso a los campamentos. Las personas están dispuestas a aprender y usar las cocinas. Es posible encontrar personal para hacer las capacitaciones</p>	<p>De 1 a 2 meses para lograr un impacto</p>	<p>Reducción de los gastos del hogar en leña. Aumento del ahorro de combustible en los hogares. Pequeño (pero importante) efecto positivo en el medio ambiente. Mejora de la protección (menos niños que recogen leña)</p>	<p>Número de estufas distribuidas y utilizadas por las personas desplazadas internamente. Comparación del consumo de leña y combustible: antes y después</p>

Las recomendaciones también pueden incluir actividades por etapas, en las que las diferentes respuestas se inician en momentos diferentes. Esto es particularmente relevante para los programas que abordan (o esperan abordar) la transición de la ayuda de emergencia a programas de recuperación económica. Algunos ejemplos de esto pueden encontrarse en las pautas para la planificación y los programas de transición de recuperación económica en emergencias de aparición repentina (Mercy Corps, 2007).

### ***Marcos temporales***

Indique cuándo deben comenzar las actividades, teniendo en cuenta los factores estacionales. Describa si las acciones se realizarán una sola vez o si serán continuas. Si son continuas, ¿durante cuánto tiempo se necesitarán?

### ***Estimación de resultados y suposiciones clave***

Las recomendaciones deben ir acompañadas de una estimación de riesgos importantes pronosticados, así como de las suposiciones realizadas. Es imposible evitar todos los riesgos, pero las comparaciones entre opciones alternativas son más realistas si se identifican los riesgos claramente. Los factores externos sobre los cuales las organizaciones no tienen control, como por ejemplo las acciones previstas de los Gobiernos, o la probabilidad de unas condiciones meteorológicas inapropiadas, pueden clasificarse (por ejemplo, como probables o poco probables) e incluirse en el proceso de toma de decisiones.

Las suposiciones son esenciales para el EMMA, debido a que las decisiones se basan en información limitada y parcial. Lo importante es que se registren: por ejemplo, "los comerciantes podrán duplicar la oferta (disponible) de los artículos críticos dentro de cuatro semanas".

### ***Indicadores de impacto***

Al recomendar opciones de respuesta, es importante identificar tan pronto como sea posible cómo se medirán y monitorearán los beneficios derivados de las actividades de las respuestas durante una intervención. La identificación de estos indicadores es, cada vez más, un requisito de los donantes. Esto permite que los programas puedan establecer objetivos por resultados, los cuales se pueden utilizar más adelante para evaluar el grado de éxito de la ayuda. Véase las pautas del OFDA para obtener información útil sobre los indicadores adecuados para las propuestas de los donantes (OFDA, 2008).

Más importante aún, el seguimiento de los indicadores de impacto permitirá que las organizaciones puedan evaluar si las acciones de respuesta están creando los beneficios deseados para la población meta. Tenga en cuenta que las mejoras y deterioros también pueden ser resultado de otros factores fuera de su control, tales como el clima, la dinámica del mercado y los cambios en el entorno político o gubernamental. Esto es vital en los lugares en los que se proponen intervenciones basadas en dinero en efectivo o actividades indirectas, tales como el apoyo al sistema de mercado.

Un indicador clave en los programas basados en dinero en efectivo deberían ser los precios locales de los artículos alimentarios y no alimentarios críticos. Las fluctuaciones grandes o prolongadas de precios (subidas y bajadas) pueden indicar que el sistema de mercado no está funcionando tan bien como se esperaba, provocando que las organizaciones cambien su estrategia.

*Para más orientación sobre control de precios, consulte el manual de referencia del EMMA.*

***Lista de verificación para el Paso 9***

- o La lógica del análisis de respuestas: prever si el sistema de mercado tendrá un buen rendimiento.
- o Las opciones de respuesta que surgen de la lógica de las respuestas.
- o Estimación de las opciones de apoyo al sistema de mercado identificadas durante el trabajo de campo.
- o Viabilidad y riesgos de las opciones de respuesta más atractivas o plausibles.
- o Las opciones de respuesta y los marcos de recomendación.