

APOYO A LAS REFORMAS DEL ENTORNO EMPRESARIAL

GUÍA PRÁCTICA PARA AGENCIAS DE DESARROLLO

Edición 2008



Donor Committee for Enterprise Development

Apoyo a las Reformas del Entorno Empresarial

Guía Práctica para Agencias de Desarrollo

Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial

www.Enterprise-Development.org

www.Business-Environment.org

Diciembre 2008

La presente Guía recoge un consolidado de opiniones expuestas por miembros del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED sus siglas en inglés). Aun cuando se han hecho todos los esfuerzos posibles para alcanzar un consenso sobre el texto final, la Guía no refleja necesariamente las opiniones de todas y cada una de las Agencias que forman parte del DCED. Asimismo, tampoco se reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los organismos rectores ni de gestión de las agencias para el desarrollo que forman parte del DCED ni de los gobiernos que representan. La información contenida en esta guía no pretende servir a modo de asesoramiento legal.

La copia y/o transmisión de cualquier parte o de todo este documento requiere el permiso de la DCED. A la DCED le interesa fomentar la difusión de este trabajo y concederá permiso rápidamente. Todas las solicitudes deben ser dirigidas a la Secretaría de la DCED a través del correo electrónico: Coordinator@Enterprise-Development.org

La presente versión en español se ha elaborado a partir de la versión en inglés. En caso de errores o incoherencias, la edición en inglés prevalecerá.

Reconocimientos

Esta Guía para Donantes ha sido elaborada por el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Entorno Empresarial (BEWG, sus siglas en inglés) del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial. Simon White, consultor para el BEWG, es el autor principal. Los siguientes miembros del BEWG trabajaron en estrecha colaboración para producir la guía: Andrei Mikhnev (Corporación Financiera Internacional), Martin Clemensson y Graeme Buckley (Organización Internacional del Trabajo), Caroline Ramaekers (Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores) Corinna Küsel y Susanne Hartmann (Agencia Alemana de Cooperación Técnica), Dag Larsson y Christian Fougner (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo), Lasse Møller y Theo Ib Larsen (Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca), Richard Sandall, Tony Polatajko, Mavis Owusu-Gyamfi, Roger Nellist y Nick Godfrey (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido), M'Hamed Chérif (Unión Europea), Juergen Reinhardt y Zeynep Taluy (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), Scott Kleinberg y Wade Channel (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), Jonathan Brooks (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Love Theodossiadis (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional) y Jim Tanburn (Secretaría del Comité de Donantes). El BEWG agradece las contribuciones de particulares y de agencias que revisaron

los borradores de la guía, incluyendo a los participantes en las conferencias regionales de Bangkok (2006) y Accra (2007). Además, muchas personas realizaron aportes a través del blog del Comité de Donantes así como en las diferentes reuniones que se han mantenido a lo largo de los dos últimos años.

El BEWG agradece a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, el apoyo brindado para la traducción de la Guía al español.

Listado de acrónimos y abreviaturas

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations*)

ASMED: Agencia para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (*Agency for Small and Medium Enterprise Development*)

BEWG: Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Entorno Empresarial (*Business Environment Working Group*)

CP: Socio Cooperante (*Co-operating Partner*)

DCED: Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (*Donor Committee for Enterprise Development*)

HRD: Desarrollo de los Recursos Humanos (*Human Resources Development*)

IFC: Corporación Financiera Internacional (*International Finance Corporation*)

LGU: Unidad de Gobierno Local (*Local Government Unit*)

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

PSD: Desarrollo del Sector Privado (*Private Sector Development*)

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

SADC: Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (*Southern African Development Community*)

SIDA: Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (*Swedish International Development Co-operation Agency*)

TIC: Tecnologías de Información y Comunicación

SMEDSEP: Programa de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa para el Empleo Sostenible (*Small and Medium Enterprise Development for Sustainable Employment Programme*)

UNIDO: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (*United Nations Industrial Development Organisation*)

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*)

Casi todos los documentos citados en esta publicación son disponibles en el Internet. El DCED ha creado una página en su sitio Web que hipervínculos a dichos documentos y a los sitios Web mencionados en la Guía. Véase www.Enterprise-Development/page/DG.

Mensajes Clave

- i. **Un entorno empresarial adecuado es esencial** para el crecimiento y la reducción de la pobreza. La reforma del entorno empresarial es necesaria allí donde la regulación inapropiada, una fiscalidad excesiva, la competencia desleal, la falta de voz y un ambiente político inestable restringen la inversión y el desarrollo de los mercados, reprimen la iniciativa empresarial y fuerzan a muchos negocios a operar de manera informal.
- ii. **La reforma del entorno empresarial es compleja**, opera a muchos niveles e involucra a una gran variedad de actores. Así pues, las agencias de desarrollo deberían asegurar un **análisis de diagnóstico completo** y mantener, en la medida de lo posible, un **enfoque sistémico** y un entendimiento adecuado del escenario de las causas.
- iii. **La reforma del entorno empresarial es siempre una cuestión política** por lo que las agencias de desarrollo deberían analizar el contexto político con detenimiento. Estas agencias deberían tener estrategias para formar alianzas de apoyo e incorporar a aquellos actores que desean mantener el *status quo*.
- iv. **El gobierno debería liderar y apropiarse de la reforma y los donantes deberían brindarle apoyo**. Habrá que encontrar el equilibrio adecuado entre experiencias internacionales y locales.
- v. Las agencias de desarrollo deberían asegurarse de que **los aportes y la participación de todos los actores**, incluidos los políticos, los funcionarios, el sector privado formal e informal y la sociedad civil, se vean reflejados en el proceso de reforma. Las reformas deben incluir un componente de fortalecimiento de las **capacidades técnicas de los actores**, de tal manera que se asegure la continuidad de las reformas en curso, así como de posibles futuras reformas.
- vi. Las agencias de desarrollo deberían dotarse de herramientas para la **coordinación entre donantes** y asumir la responsabilidad **sobre la calidad y la consistencia de la asistencia técnica** que proporcionan.
- vii. Las agencias de desarrollo deberían **secuenciar las reformas** según el contexto. Alcanzar “logros a corto plazo” (*quick wins*) y aprovechar las oportunidades *ad hoc*, tales como los cambios de gobierno, pueden ayudar a generar el momento adecuado para implementar las reformas. Sin embargo, una perspectiva a largo plazo es esencial para asegurar la sostenibilidad.
- viii. Las agencias de desarrollo deberían entender y manejar **la brecha de implementación** que normalmente se produce entre el momento en que se adoptan las regulaciones o los principios, y el momento en que se consigue cambiar las prácticas y se hace cumplir la normativa en el terreno.
- ix. Las agencias de desarrollo deberían asegurarse de que el proceso de la reforma incluya un **sólido componente de comunicación**, que involucre a todos los actores y los haga conscientes de los beneficios de la reforma.

Índice de contenidos

Mensajes Clave	iv
I Introducción	1
Propósito de esta Guía y audiencia a la que va dirigida	1
Definición de entorno empresarial y enfoque de esta Guía.....	2
Objetivos de la reforma del entorno empresarial	4
II Dimensiones de la reforma del entorno empresarial	8
Niveles de la reforma del entorno empresarial.....	8
Apoyo a reformas regionales del entorno empresarial	10
Apoyo a reformas nacionales del entorno empresarial	10
Apoyo a reformas subnacionales del entorno empresarial.....	11
Apoyo de reformas sectoriales del entorno empresarial	13
Áreas funcionales y sus diversos niveles	14
Fases del programa para apoyar reformas del entorno empresarial	16
Fase 1: Diagnóstico: Evaluación del entorno empresarial.....	17
Fase 2: Diseño de los programas de apoyo a la reforma.....	18
Fase 3: Implementación de los programas de apoyo a la reforma ...	19
Fase 4: Monitoreo y evaluación de los programas de apoyo a la reforma	20
III Principios del apoyo a la reforma del entorno empresarial	22
Principio 1: Adoptar un enfoque sistémico para la reforma.....	22
Principio 2: Entender y responder a la economía política de la reforma	22
Principio 3: Responder y estimular la demanda de reformas y los factores impulsores del cambio.....	23
Principio 4: Asegurar la dirección y supervisión de las reformas por parte de los actores locales	26
Principio 5: Fortalecer el papel y la capacidad de los principales actores de las reformas	26
Principio 6: Enfocarse en las necesidades del sector privado a través del diálogo público-privado	27

Principio 7: Enfocarse en las barreras el crecimiento del sector privado y explorar reformas en consecuencia.....	29
Principio 8: Implementar reformas de manera secuencial y estructurada, respetando los plazos necesarios.....	30
Principio 9: Tener en cuenta la brecha de implementación	30
Principio 10: Diseñar una estrategia de comunicación y utilizar	31
estratégicamente los medios de comunicación	31
Principio 11: Trabajar con el gobierno como actor líder	32
Principio 12: Alinear las reformas del entorno empresarial con los planes de desarrollo nacional.....	33
Principio 13: Asegurar una buena coordinación entre donantes	33
Principio 14: Equilibrar la experiencia internacional y nacional.....	36
Principio 15: Asegurar la calidad de la asistencia técnica de los donantes para las reformas del entorno empresarial	36
IV Conclusiones	37

Listado de figuras

Figura 1: Definición del entorno empresarial	2
Figura 2: Algunos ejemplos de cómo las reformas del entorno empresarial contribuyen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio	5
Figura 3: Niveles de la reforma del entorno empresarial	8
Figura 4: Fases de programa para el apoyo a la reforma del entorno empresarial	17

Listado de temas para el debate

Tema para el debate 1: ¿Podemos medir en qué grado las reformas del entorno empresarial contribuyen al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza?	3
Tema para el debate 2: ¿Debería la reforma del entorno empresarial centrarse en los negocios de los pobres y gestionados por ellos?	7
Tema para el debate 3: ¿Deberían las agencias de desarrollo simplemente responder a la demanda de reformas o deben también contribuir a crearla?	25
Tema para el debate 4: ¿Deberían las agencias de desarrollo apoyar a instituciones o a individuos?	26
Tema para el debate 5: ¿Interfiere el apoyo al sector privado en los procesos políticos?.....	29
Tema para el debate 6: ¿Qué papel debe jugar el gobierno en el desarrollo del sector privado?.....	32

Listado de cuadros de texto

Cuadro 1: El proceso de reformas del entorno empresarial en Vietnam 2005	11
Cuadro 2: Simplificando los procedimientos para obtener permisos y licencias de funcionamiento en la ciudad de Ormoc, Filipinas.....	12
Cuadro 3: Una mejor regulación para el crecimiento—mejorando el marco regulatorio para la inversión.....	15
Cuadro 4: La reforma política de las PYMES en Ucrania.....	31
Cuadro 5: Coordinación de donantes en África.....	35

I Introducción

Las agencias de desarrollo brindan asistencia técnica a los gobiernos de sus países socios. Aun cuando existen diversas opiniones sobre el rol que las agencias de desarrollo pueden desempeñar en la reducción de la pobreza a través del desarrollo del sector privado, un acuerdo sobre los principios y prácticas más importantes puede suponer un avance sustancial. El Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial ha estado facilitando y documentando este tipo de acuerdos desde su formación en 1979 y, tras haber producido guías para el desarrollo financiero y de negocios, en la actualidad su interés principal atiende las mejoras del entorno empresarial en el que opera el sector privado.¹

Propósito de esta Guía y audiencia a la que va dirigida

Este documento proporciona una Guía práctica a las agencias de desarrollo para mejorar su asistencia técnica en reformas del entorno empresarial en los países en vías de desarrollo y en transición que aspiran a un crecimiento económico, a la creación de empleos, a la reducción de la pobreza y a la igualdad de género. En general, ofrece una guía práctica y aplicable para el personal que trabaja en el diseño, la implementación y el seguimiento o monitoreo de los programas de reforma. Aun cuando existen cuestiones controvertidas (algunas de las más significativas se destacan a lo largo del texto), así como numerosas iniciativas pilotos y fracasos esta materia, esta Guía intenta proporcionar buenas prácticas y principios basados en la experiencia acumulada. Esta Guía ha sido preparada para la comunidad de profesionales del desarrollo, tanto en sede como en terreno, aunque se espera que también sea de ayuda para los actores de las reformas.

Las agencias de desarrollo desempeñan una función especializada y única en los procesos de reforma en países en vías de desarrollo y en transición, que difiere de las funciones que desempeñan los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. En el desempeño de estas funciones, las agencias de desarrollo responden a la demanda del país y a los compromisos internacionales, y utilizan diversos recursos. Éstos incluyen acuerdos políticos de alto nivel que proporcionan principios y guías sobre cómo deberían operar los programas de desarrollo, tales como la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda: Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Responsabilidad Mutua*.

¹ Para saber más sobre las orientaciones en servicios financieros y de desarrollo empresarial, véase: Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial, *Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de donantes*, 2001.

Aunque ya existen guías que brindan orientaciones prácticas y concretas para llevar a cabo reformas específicas, este documento proporciona directrices para aplicar acuerdos políticos amplios y de alto nivel a la hora de diseñar e implementar reformas en el entorno empresarial.

Definición de entorno empresarial² y enfoque de esta Guía

A efectos de esta Guía, el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial define el entorno empresarial como el conjunto de condiciones políticas, legales, institucionales y regulatorias que rigen las actividades del sector privado. Representa un subconjunto del *clima de inversión* e incluye los mecanismos de administración y cumplimiento establecidos para implementar la política del gobierno, así como los planes institucionales que influyen en la manera que operan los principales actores (por ejemplo, las agencias del gobierno, las autoridades reguladoras y las organizaciones empresariales, en las que se incluyen las asociaciones de mujeres empresarias, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, etc.). Véase Figura 1.

Figura 1: Definición del entorno empresarial



² Nota a la edición española: la expresión 'business environment' en inglés corresponde en castellano a 'entorno empresarial'. En países latinoamericanos pueden ser más frecuentes términos como 'entorno de negocios' o 'ambiente de negocios'.

Junto con otras iniciativas para el desarrollo del sector privado, el entorno empresarial influye en los resultados de las empresas privadas formales e informales. La reforma del entorno empresarial promueve el desarrollo de los mercados que fomentan la competencia y mejoran la eficacia y la sostenibilidad de cualquier otra reforma para el desarrollo. Un entorno empresarial propicio es uno de los pre-requisitos para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (véase Tema para el debate 1). Mientras que para reducir la pobreza se necesitan más elementos además del crecimiento económico, el crecimiento es un elemento esencial. Sin embargo, en muchos países en vías de desarrollo y en transición, el entorno empresarial es hostil a un crecimiento económico basado en la economía de mercado. Las empresas privadas se enfrentan con barreras regulatorias excesivas y en muchos casos los costes derivados de la regulación son más altos que en las economías desarrolladas.³ Además, un entorno empresarial inapropiado probablemente tenga un impacto negativo mayor en las mujeres empresarias, más propensas a operar en la economía informal. No obstante, una buena regulación es necesaria para asegurar los beneficios empresariales, proteger a los trabajadores, a los consumidores y el entorno empresarial, promover el estado de derecho y, en definitiva, para el funcionamiento eficiente de las economías de mercado.

Tema para el debate 1: ¿Podemos medir en qué grado reformas del entorno empresarial contribuyen al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza?

Si bien la reforma del entorno empresarial contribuye al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, no está tan claro si esta relación es significativa o incluso si es posible medirla. Según el Banco Mundial, si un país impulsara las reformas suficientes para desplazarse del cuartil inferior al cuartil superior del ranking *Doing Business*, añadiría un 2,3 por ciento a su tasa anual de crecimiento. Sin embargo, también se ha cuestionado hasta qué punto se puede ser tan preciso, en tanto que no hay ningún tipo de relación ni simple ni lineal entre el crecimiento, la renta y las regulaciones. Un bajo nivel de regulación es óptimo para los países ricos y los países de renta media altamente regulados pueden beneficiarse de la desregulación. No obstante, se sostiene que las reformas reguladoras puede que no sean la prioridad inmediata en algunos países pobres, ni para los países de renta media con un bajo nivel de regulación. Además, se debería tener en cuenta la calidad de la regulación -- no simplemente el volumen -- y el efecto que tiene en el comportamiento de las empresas.

FUENTES: (1) Djankov, S. et al. (2006) *Regulation and Growth* y Eifert, B. P. (2008) *Do Regulatory Reforms Stimulate Investment and Growth? Evidence from the Doing Business Data*, 2003-07.

³Bannock, G. et al. (2002) *Indigenous Private Sector Development and Regulation in Africa and Central Europe: A 10 Country Study*.

Objetivos de la reforma del entorno empresarial

La reforma del entorno empresarial es una prioridad para las agencias de desarrollo y de los gobiernos debido a la significativa influencia que esta cuestión tiene en el desarrollo del sector privado y, por lo tanto, en el crecimiento de la economía, la generación de puestos de trabajo y la mejora del nivel de vida de la población. Las agencias de desarrollo diseñan programas de reforma del entorno empresarial en países en vías de desarrollo y en transición con el objeto de que las empresas puedan aumentar sus niveles de inversión e innovación y crear más y mejores empleos. Esto se lleva a cabo a través de:

- a. la reducción de los costes de transacción para las empresas: aumentar las ganancias (que pueden llevar a un aumento de inversiones) o aumentar la cuota de mercado (y a partir de ahí, la producción y el empleo);
- b. la reducción de los riesgos: las políticas gubernamentales, las leyes y las regulaciones deficientes o que se modifican con frecuencia suponen un riesgo para los negocios, por lo que reducen el valor del capital y el número de inversiones atractivas en el mercado;
- c. el aumento de la competencia en un mercado estimula la eficacia y los incentivos innovadores del mercado.

Las agencias de desarrollo diseñan programas de reformas en países en vías de desarrollo y en transición que mejoran el entorno empresarial mediante la reducción de las barreras legales, institucionales y de regulación para hacer negocios y promover un mejor clima de inversión (Figura 1). Dan apoyo a gobiernos y a otros actores del desarrollo (como por ejemplo otros órganos del Estado como el poder legislativo y judicial, así como al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil) en sus esfuerzos por crear un entorno empresarial más propicio para el crecimiento y la competencia del sector privado. Para las agencias de desarrollo, el objetivo principal de la mejora del entorno empresarial es la reducción de la pobreza y el aumento en las oportunidades de empleo productivo, especialmente para los pobres. La Figura 2 ofrece algunos ejemplos de cómo la reforma del entorno empresarial puede contribuir al logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Figura 2: Algunos ejemplos de cómo las reformas del entorno empresarial contribuyen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivos del Desarrollo del Milenio	Contribución de la reforma del entorno empresarial
ODM 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE	Eliminar las restricciones y las barreras para el establecimiento y crecimiento de negocios de forma que el sector privado pueda contribuir más al crecimiento económico y a la creación de empleos, así como eliminar las restricciones y barreras para que los pobres puedan participar en actividades económicas basadas en el mercado.
ODM 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS	Al reformar el entorno empresarial, se trabaja en muchos de los problemas que afectan a las empresas informales, la mayoría de las cuales son propiedad o son administradas por mujeres. Asimismo, la reforma puede también incidir en regulaciones e instituciones propias de género que limitan a las mujeres propietarias y gestoras de sus propios negocios.
ODM 7: SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE	Mejorar las tasas de cumplimiento entre las empresas y asegurar que se respetan las leyes y las regulaciones medioambientales.
ODM 8: UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	Integrar los entornos empresariales nacionales al comercio global y a las oportunidades de inversión, a través de la promoción de un sistema de comercio abierto, basado en reglas, predecible y no discriminatorio, y de los compromisos de buen gobierno, desarrollo y reducción de pobreza.

Dado que la reforma del entorno empresarial es un proceso y no una acción puntual, otro de los objetivos de las agencias de desarrollo es llevar a cabo reformas sostenibles a través del desarrollo de capacidades en los principales actores de la reforma, tanto del sector público como del sector privado, con el objeto de que puedan administrar las reformas a largo plazo. Se debería hacer

hincapié en el apoyo a la implementación de la reforma y a la mejora de los sistemas en los que las empresas privadas operan.

Un entorno empresarial pobre ofrece incentivos para que las empresas operen informalmente o fuera de la legalidad. Por ello, las mejoras del entorno empresarial pueden contribuir a reducir el tamaño de la economía informal.⁴ Las agencias de desarrollo deben apoyar iniciativas que analicen cómo el entorno empresarial repercute en la economía informal y en los derechos de quienes trabajan en ella (por ejemplo, identificar las barreras que impiden a las empresas informales formar parte de la economía formal e identificar los incentivos de pertenecer a la formalidad y a la informalidad) y cómo esto varía entre hombres y mujeres. Sin embargo, la reforma del entorno empresarial no es la única respuesta necesaria para resolver el problema de la informalidad. Dado que las empresas informales normalmente presentan un déficit substancial en términos de capacidad, acceso a la información y acceso a la financiación, puede que éstas tengan menos capacidad para gozar de los beneficios de un entorno empresarial mejorado. De ahí que los programas de desarrollo del sector privado que inciden en la problemática de la economía informal deben incluir acciones para ayudar a que estas empresas estén en mejores condiciones de responder a las oportunidades de los mercados emergentes.

Aun cuando el crecimiento económico es un requisito esencial para reducir la pobreza, la tasa de reducción de la pobreza también viene determinada por las pautas de crecimiento y la intensidad del empleo. Se necesitan intervenciones concretas y cuidadosamente orientadas a mejorar el impacto que la reforma del entorno empresarial tiene en la reducción de la pobreza. Esto incluye ofrecer a los pobres mayores oportunidades para que participen en los mercados y reducir así los riesgos y la vulnerabilidad que tienden a experimentar con mayor intensidad que otros. Es comúnmente sabido que la pobreza afecta de forma más severa a las mujeres que a los hombres y que las desigualdades de género, especialmente en la participación en la educación y en el mercado laboral, acarrearán pérdidas substanciales en términos de crecimiento económico. Por lo tanto, para reducir efectivamente la pobreza y estimular el crecimiento a favor de los pobres, las intervenciones y las políticas deberían estar diseñadas con especial atención a las cuestiones de género y – si fuera necesario – complementarlas con intervenciones que fueran dirigidas específicamente a

⁴ Por ejemplo, véase: Djankov et al. (2002) *Going Informal: Benefits and Costs*; y Klapper, L. (2002) *How Much Does the Business Environment Matter?*.

mujeres para crear así una situación equitativa entre ambos géneros. Acometer los retos de la reducción de la pobreza por medio de la reforma del entorno empresarial demanda atención en dos áreas:

- a. asegurar que los beneficios del crecimiento económico creado por la reforma del entorno empresarial sean difundidos para beneficiar a los pobres (por ejemplo, mediante el aumento en la demanda de empleo), y
- b. asegurar una mayor participación de hombres y mujeres pobres en los procesos de reforma del entorno empresarial.⁵

Tema para el debate 2: ¿Debería la reforma del entorno empresarial centrarse en los negocios de los pobres y gestionados por ellos?

Aun cuando el objetivo fundamental de la mayoría de las agencias de desarrollo que apoyan la reforma del entorno empresarial es la reducción de la pobreza, no todas las agencias coinciden en cómo lograrlo. Algunas agencias manifiestan que las reformas generales del entorno empresarial no son suficientes y que es necesario centrar las reformas en las barreras específicas que afectan directamente a los pobres, sean hombres o mujeres, cuando operan en el entorno empresarial. Otras agencias sostienen que los enfoques que apoyan esta ‘discriminación positiva’ crean sesgos y distorsiones de mercado y no son consistentes con un enfoque sistémico de la reforma del entorno empresarial que mejore el sistema para todos. El primer enfoque incide directamente en cuestiones de igualdad, mientras que el segundo pone de relieve las eventuales distorsiones de mercado y la reducción en los beneficios para el crecimiento económico que pueden provocar reformas dirigidas expresamente a los pobres. En línea con este planteamiento sesgado emerge el enfoque conocido como ‘base de la pirámide’ para la reforma del entorno empresarial, donde el principal centro de la reforma está en los mercados en los que mujeres y hombres pobres compran bienes y servicios. En este enfoque, los pobres son vistos como emprendedores creativos y con capacidad para recuperarse así como consumidores que exigen calidad en sus compras. Se aconseja a las agencias de desarrollo que mantengan un enfoque sistémico sobre esta cuestión. Tanto si se impulsan reformas del entorno empresarial expresamente dirigidas a los pobres como si no, debería evaluarse el impacto que estas reformas tienen en los mercados y en la economía en general. Para más información, véase:

OECD, *Promoting Pro-poor Growth: Policy Guidance for Donors*

OECD, *Promoting Pro-poor Growth: Private Sector Development*

OECD, *Accelerating Pro-poor Growth through Support for Private Sector Development*

⁵ Los últimos avances en la iniciativa *Making Markets Work for Poor* son un buen ejemplo de este énfasis en el desarrollo económico a favor de los pobres. El enfoque es tanto un objetivo de desarrollo como un enfoque amplio para erradicar la pobreza cuya premisa es que los mercados que funcionan bien pueden ayudar a reducir la pobreza brindando productos y servicios asequibles a los pobres, ofreciéndoles un mayor retorno de su activo y empleo, así como mejores oportunidades de empleo. Documentos de interés sobre este enfoque están disponibles en: www.Value-Chains.org

II Dimensiones de la reforma del entorno empresarial

Este capítulo describe las tres dimensiones clave para apoyar la reforma del entorno empresarial. En primer lugar, las agencias de desarrollo deberían reconocer los cuatro niveles en los que podrían apoyar la reforma del entorno empresarial (a nivel regional, nacional, subnacional y sectorial). En segundo lugar, la reforma también puede tratar áreas funcionales clave que afectan a la actividad empresarial y que se describen más adelante. En tercer lugar, se pueden identificar cuatro fases en el apoyo de las agencias de desarrollo a la reforma del entorno empresarial.

Niveles de la reforma del entorno empresarial

Se pueden identificar varios niveles del entorno empresarial que afectan al diseño, gestión y evaluación de las intervenciones. En la Figura 3 se proponen cuatro niveles.⁶ El enfoque utilizado puede variar dependiendo del tipo de sistema gubernamental existente (por ejemplo, sistemas de gobierno federales o centralizados).

Figura 3: Niveles de la reforma del entorno empresarial

	Regional	Nacional	Subnacional	Sectorial
Actores clave de la reforma	Organismos de desarrollo regional (por ejemplo, Unión Africana, ASEAN), comunidades económicas regionales (por ejemplo, SADC), Organización Mundial del Comercio	Parlamento, partidos políticos, ministerios del gobierno nacional, reguladores, representantes del sector privado, organizaciones empresariales, medios de comunicación, organizaciones de trabajadores y grupos de consumidores	Órganos legislativos subnacionales, autoridades del gobierno provincial, regional y local, asociaciones empresariales, organizaciones comunitarias	Asociaciones empresariales de sectores específicos, reguladores, autoridades del gobierno, políticas sectoriales
Marco político y legal	Mejorar las políticas y armonizar las leyes y las regulaciones para mejorar el comercio regional y la inversión	Mejorar las políticas nacionales y las leyes que promueven la competencia, abren los mercados y las condiciones generales para el desarrollo del sector privado	Mejorar las políticas locales para el desarrollo del sector privado	Las políticas y las leyes sectoriales tratan a menudo con intervenciones que promueven y aumentan las 'cadenas de valor'

⁶ Las categorías presentadas en esta matriz no son excluyentes entre sí. Es muy probable que las agencias de desarrollo trabajen en diferentes niveles y que, por ejemplo, las reformas sectoriales incidan simultáneamente en los niveles regional, nacional y subnacional.

Marco político y legal	Políticas, leyes y regulaciones comerciales	Políticas y leyes de competencia, tributarias, de comercio, y laborales	Políticas subnacionales para el desarrollo regional, desarrollo económico local y desarrollo del sector privado	Políticas de desarrollo sectorial
Marco regulador y administrativo	Mejorar las regulaciones que dificultan el comercio y las inversiones regionales	Mejorar las regulaciones nacionales que afectan al establecimiento, operación y cierre de las empresas privadas	Mejorar las regulaciones creadas por las autoridades subnacionales	Mejorar las regulaciones empresariales que se dirigen a sectores o sub-sectores específicos de la industria
	Regulaciones comerciales, administración de aduanas	Regulaciones empresariales; leyes tributarias y administración tributaria, leyes y regulaciones laborales; regulaciones comerciales; administración de aduanas	Procedimientos para la apertura de negocios y la concesión de licencias	Licencias y permisos específicos para un sector
Acuerdos institucionales	Brindar apoyo a los países miembros de los organismos regionales para diseñar e implementar reformas; mejorar el diálogo público-privado a nivel regional	Mejorar el diálogo entre el gobierno nacional y las agencias representativas del sector privado (por ejemplo diálogo público-privado)	Apoyar los procesos y estructuras locales para el diálogo público-privado subnacional	Fortalecer y dar soporte a las organizaciones miembro del sector empresarial para participar en debates con las agencias del gobierno para la mejora del entorno empresarial I
	Fortalecimiento de capacidades que faciliten el comercio	Fortalecimiento de capacidades de regulación	Fortalecimiento de capacidades	Fortalecimiento de capacidades

Apoyo a reformas regionales del entorno empresarial⁷

Las agencias de desarrollo deberían trabajar conjuntamente con las instituciones regionales (por ejemplo, las Comunidades Económicas Regionales en África, la Unión Africana, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Cooperación Económica Asia-Pacífico) para armonizar su apoyo a los esfuerzos de reforma de sus Estados miembros y para una mejor integración de los mercados regionales. Los organismos regionales desempeñan un papel importante en estimular la demanda de reformas entre sus estados miembros y promover buenas prácticas y políticas, leyes y regulaciones de calidad. Además, se debe considerar el apoyo a las reformas a través de instituciones globales, como la Organización Mundial del Comercio.

Apoyo a reformas nacionales del entorno empresarial

Las agencias de desarrollo deberían trabajar con el poder legislativo nacional, las agencias implicadas, los parlamentarios, los funcionarios oficiales de alto rango, las organizaciones empresariales nacionales y las organizaciones de trabajadores, para que les ayuden a reformar mejor las políticas, leyes y regulaciones actuales y considerar así las alternativas de políticas y las opciones de reforma. Los programas nacionales de reforma pueden tener un impacto significativo en el entorno empresarial, mejorando la competencia en los mercados nacionales, el acceso a los mercados extranjeros, la eficacia de las organizaciones nacionales (públicas y privadas), el fortalecimiento del Estado de derecho y la creación de un marco regulador que favorezca los negocios.

Apoyar la reforma a nivel nacional también supone facilitar e institucionalizar el diálogo entre los sectores públicos y privados, lo que requiere esfuerzos especiales para incorporar en la consulta a mujeres, trabajadores y negocios informales. Esto mejora la calidad de la gobernabilidad ofreciendo al sector privado la oportunidad de hacer sus comentarios, revisar y supervisar las reformas reguladoras, promoviendo así mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

⁷ En esta guía no se ha considerado el apoyo a la reforma regional del entorno empresarial, en parte porque hasta la fecha las conferencias del DCED sólo han tratado este nivel de forma somera. Véase los documentos presentados en la Conferencia de 2007, Sesión 1.2: Prioridades en las Comunidades Económicas Regionales.

Cuadro 1: El proceso de reformas del entorno empresarial en Vietnam 2005

En 2003, el Gobierno de Vietnam anunció la revisión del marco legal empresarial existente, integrando las cuatro leyes que regulaban todos los tipos de negocios en dos únicas leyes que tuvieran como objetivo armonizar el marco global para la inversión y los negocios, eliminando muchas de las distinciones entre la inversión nacional y extranjera, y asegurando, de esta manera, que Vietnam cumpliera con los acuerdos internacionales pertinentes para ingresar en la Organización Mundial del Comercio. Ambas leyes (la Ley de Empresa y la Ley de Inversión) fueron adoptadas en diciembre de 2005, y entraron en vigor tras la promulgación de sus respectivos decretos de implementación. A lo largo de tres años, la Corporación Financiera Internacional, a través de la Oficina de Desarrollo del Sector Privado del Mekong (*Mekong Private Sector Development Facility*), se asoció con el Gobierno, la comunidad empresarial y otros actores para proporcionar asistencia técnica integral. Este apoyo se centró explícitamente en los procesos de reforma política y en modificar las perspectivas de la mayoría de las partes involucradas: la comunidad empresarial, expertos en políticas, los medios de comunicación y, especialmente, los legisladores (miembros de la Asamblea Nacional, en particular). El proyecto abarcaba el proceso legislativo completo, desde el desarrollo de los principios orientadores del marco legal hasta la aprobación de las leyes, la elaboración de los decretos de implementación y los procesos de monitoreo.

En un cambio parecido en 2005, el Gobierno vietnamita anunció que para el año 2010 quería duplicar el número de empresas del sector privado registradas de 250.000 a 500.000, asumiendo que estas nuevas empresas crearían 2,7 millones de nuevos empleos y ayudarían a aumentar la cantidad y la calidad de las exportaciones del sector de las PYMES. Con la ayuda de UNIDO, la Agencia del Desarrollo de las PYMES (ASMED) en el Ministerio de Planificación e Inversión, en un proceso de alta participación y consulta, prepararon el Plan de Acción de Desarrollo de las PYMES 2006-2010, consistente en 45 acciones específicas, 39 de las cuales tenían como objetivo mejorar el marco regulatorio y administrativo. ASMED diseñó un programa de reforma de registro de empresas a nivel nacional que crearía un sistema único automatizado de registro mercantil, de tributos y estadísticas para reducir el coste de acceso al mercado y de hacer negocios en el país. ASMED y 19 ministerios, agencias y departamentos colaboradores recibieron una ayuda adicional con el establecimiento del Portal Empresarial del Gobierno (ASMED, sitio Web).

Apoyo a reformas subnacionales del entorno empresarial

Con el aumento del poder regulador de las autoridades subnacionales es importante tener en cuenta las diferencias entre los entornos empresariales subnacionales (por ejemplo, entre jurisdicciones provinciales, regionales y locales). Mientras que la distribución de competencias administrativas entre gobiernos nacionales y subnacionales difiere de un país a otro, la reforma de los entornos empresariales locales es una respuesta sistemática necesaria para impulsar una gobernabilidad descentralizada. La descentralización de las responsabilidades reguladoras a los gobiernos locales puede acarrear costosas barreras para el funcionamiento de los mercados internos. Deben establecerse sólidas políticas de competencia

para evitar una proliferación de requisitos administrativos superfluos a nivel subnacional. Si los gobiernos locales van a regular los mismos procedimientos que los gobiernos nacionales, deben disponer de las mismas capacidades y procedimientos reguladores.

La reforma del entorno empresarial subnacional no debe ser vista como una simple adaptación a escala local de la situación nacional. En muchos países, los Gobiernos locales pueden ejercer una presión considerable para impulsar reformas en el proceso político nacional. Además, la reforma subnacional se puede replicar de una localidad a otra (véase Cuadro 2). Las reformas del entorno empresarial a escala subnacional deberían reconocer y responder a la diversidad local así como a los mandatos y poderes políticos propios de esa escala. Las reformas subnacionales pueden complementar otros procesos de desarrollo a esta escala, tales como los programas de desarrollo económico local, y pueden ser utilizadas para promover la competencia entre las jurisdicciones subnacionales (por ejemplo, las ciudades) que a su vez pueden actuar como dinamizadores de las reformas. Las agencias de desarrollo deberían apoyar los esfuerzos de reforma subnacional mediante el fortalecimiento de los sistemas, procedimientos, capacidades e instituciones locales, a efecto de identificar y eliminar los obstáculos para el crecimiento empresarial, reducir los riesgos y mejorar la competencia en los mercados locales.

Cuadro 2: Simplificando los procedimientos para obtener permisos y licencias de funcionamiento en la ciudad de Ormoc, Filipinas

Para mejorar el entorno empresarial en las Unidades de Gobierno Local (LGU en inglés), la Cooperación Técnica Alemana y el Departamento Filipino de Comercio e Industria a través del Programa de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa por el Empleo Sostenible (*Small and Medium Enterprise Development for Sustainable Employment Programme*, SMEDEP en inglés), proporcionaron asistencia técnica a las Unidades de Gobierno Local en la ciudad de Ormoc con el objeto de simplificar los procedimientos para la obtención de permisos y licencias de funcionamiento. Los principales objetivos del proyecto fueron: monitorear y evaluar los procedimientos simplificados de otorgamiento de licencias y permisos empresariales; recomendar medidas para continuar mejorando los procedimientos de concesión de licencias para satisfacer al cliente; y presentar las experiencias a otras LGU seleccionadas, para alentar esfuerzos similares. El diseño, planificación, implementación y evaluación llevó unos 18 meses (de diciembre de 2004 a abril de 2006). La reforma redujo el proceso de registro de empresas de 17 a 5 procedimientos y el tiempo necesario de 17 a 2 días. Esto condujo a un aumento del 25% en el número de empresas registradas en Ormoc desde el 2005 al 2006. La Cámara de Comercio e Industria de Filipinas galardonó a la ciudad de Ormoc con el título de “La mejor ciudad para hacer negocios en Visayas” en 2006. Otras LGU municipales y provinciales en la región están revisando sus sistemas de emisión de licencias y permisos de funcionamiento, guiándose por el modelo práctico de Ormoc. A finales de diciembre 2007, se esperaba que un 50% o unas 21 LGU adicionales simplificaran sus procedimientos con éxito.

FUENTE: SMEDEP, sitio Web

En algunos casos, las agencias de desarrollo han brindado asistencia técnica a las reformas del entorno empresarial a nivel local porque se estimaba que la reforma a nivel nacional podría ser demasiado difícil o poco sostenible. La inestabilidad política, las estructuras nacionales ineficaces o débiles, los altos niveles de corrupción o la falta de buen gobierno a nivel nacional han llevado a muchas agencias de desarrollo a trabajar con estructuras y jurisdicciones subnacionales que han estado mucho más abiertas a las reformas.

Cuando se trabaja en la reforma del entorno empresarial a nivel subnacional, las agencias de desarrollo deberían involucrar a los actores locales para conocer su percepción del entorno empresarial y compartir los resultados de sus evaluaciones con el Gobierno y con el sector privado antes de hacerlas públicas. Las barreras por cuestiones de género deberían ser identificadas en las fases previas del diseño de las reformas. La comparación entre la calidad del entorno empresarial a escala nacional (como la del informe *Doing Business* del Banco Mundial) y a escala local pueden ser de utilidad para informar y orientar los procesos de reforma con los que se han comprometido las autoridades del gobierno subnacional.⁸

Apoyo de reformas sectoriales del entorno empresarial⁹

A menudo son necesarias reformas para simplificar requisitos, políticas, leyes y regulaciones que aumentan innecesariamente los costes de transacción y los riesgos o reducen la competencia dentro de sectores o subsectores específicos. Estas aproximaciones a la reforma del entorno empresarial permiten un análisis más profundo en los sectores más estratégicos para el desarrollo nacional o más favorables para el crecimiento económico de los pobres.

Las políticas e instituciones sectoriales pueden actuar como importantes dinamizadores del crecimiento económico. Mediante la evaluación de sectores específicos es posible identificar relaciones causales entre el entorno empresarial y el desempeño de las empresas en ese sector.¹⁰ Además, la asistencia técnica

⁸ Entre los ejemplos útiles de las evaluaciones del entorno empresarial subnacional se incluye el proyecto sobre las clasificaciones de competitividad entre ciudades de Filipinas (*Philippines Cities Competitiveness Ranking Project*), el índice de competencia provincial en Vietnam (*Vietnam Provincial Competitiveness Index*) y la Herramienta de comparación de calidad regulatoria municipal para América Latina (*Municipal Scorecard for Latin America*).

⁹ Los temas de reforma sectorial no se han considerado en detalle en esta guía, en parte debido a su diversidad, y en parte porque hasta la fecha las conferencias del DCED no han incluido suficiente información sobre el tema.

para reformas sectoriales del entorno empresarial puede complementar y tener un impacto positivo en las iniciativas de desarrollo en otros sectores y subsectores, tales como la promoción de grupos industriales. En particular, una mayor atención al entorno empresarial en el sector agrícola es probable que tenga impactos sustanciales en favor de los pobres.¹¹

Áreas funcionales y sus diversos niveles

En los diferentes niveles en los que se pueden llevar a cabo reformas del entorno empresarial, existen ciertas áreas funcionales con un impacto directo en la creación de un entorno adecuado para la operación de empresas privadas. Los manuales disponibles sobre estas áreas funcionales describen, por ejemplo, cómo racionalizar los procesos de registro en los niveles nacionales y subnacionales.¹² Las áreas funcionales de la reforma del entorno empresarial incluyen:

- a. simplificar el registro de empresas y los procedimientos de concesión de licencias;
- b. mejorar las políticas y la administración tributarias;
- c. permitir un mejor acceso a la financiación;
- d. mejorar las leyes y la administración laborales;
- e. mejorar la calidad global de la regulación;
- f. mejorar los registros y la administración de títulos de propiedad;
- g. simplificar y acelerar el acceso a los tribunales mercantiles y a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos;
- h. ampliar los procesos de diálogo público-privado centrándose particularmente en incluir operadores informales, en especial mujeres;
- i. mejorar el acceso a la información del mercado.

¹⁰ Véase por ejemplo: Palmade, V. (2005) *Industry level analysis: the way to identify the binding constraints to economic growth*; también la sección 'Productividad y Competitividad' del sitio Web de Mckinsey Global Institute.

¹¹ Por ejemplo, ir a AFD, BMZ, DFID y World Bank, *Pro-Poor Growth in the 1990s, 2005* ; y los sitios Web de USAID Poverty Frontiers y de OCDE-DAC POVNET.

¹² Como ejemplo de fuentes a nivel nacional ir a: Nathan Associates and World Bank Group. (2006) *Reforming Business Registration Regulatory Procedures at the National Level*. Como ejemplo de fuentes a nivel subnacional ir a : World Bank Group. (2006) *Simplification of Business Regulations at the Sub-National Level* y Rücker, Anja and Mattia Wegmann. (2006) *Facilitators Manual: Local Red Tape Reduction to Improve the Business Environment*.

Se deberían centrar los esfuerzos en eliminar los cuellos de botella (por ejemplo, reformar las políticas, leyes y regulaciones actuales), así como la manera en que el Gobierno lleva a cabo la prestación de las funciones públicas (por ejemplo, el flujo de regulaciones) (véase Cuadro 3). En muchos países, los negocios se enfrentan a centenares de regulaciones. De hecho, el verdadero cómputo a menudo se desconoce y está considerablemente subestimado. Las agencias de desarrollo pueden ayudar a los gobiernos con los que trabajan a simplificar y hacer más eficientes aquellas regulaciones empresariales que representan las mayores barreras para el crecimiento económico y la formalización. Deberían ser más conscientes de la necesidad de reformas en el entorno empresarial que sean sensibles a las cuestiones de género y dar apoyo a los gobiernos diseñando políticas adecuadas. Sin embargo, el reto de una reforma sostenible no es sólo escoger un puñado de licencias entre las miles que existen o hacer más eficientes las regulaciones existentes. Aun tratándose de acciones útiles, será necesario reformar el sistema de registro empresarial que a menudo lleva a los gobiernos a regular para recaudar más dinero a través de la creación de nuevos impuestos y tasas.

Cuadro 3: Una mejor regulación para el crecimiento—mejorando el marco regulatorio para la inversión

El programa de “Una mejor regulación para el crecimiento” (*Better Regulation for Growth*) apoya la regulación empresarial de alta calidad, de bajo costo y de bajo riesgo en los países en desarrollo a través de la adaptación y la comunicación de buenas prácticas en la simplificación de regulaciones y en la reforma sistémica de regulación. Los productos del programa cubren: la creación de un sistema de gestión reguladora eficaz; el fortalecimiento de instituciones para la creación de un marco regulatorio adecuado; la mejora de la calidad de las normativas ya existentes; y la mejora de la calidad de las nuevas normativas. El programa trata tres aspectos de la reforma reguladora:

- (i) Los cuellos de botella inmediatos – **el stock** de normativas ya existentes.
- (ii) La forma en la que el Gobierno opera a la hora de considerar nuevas políticas, leyes, normativas y el desempeño de las funciones públicas (es decir, **el flujo** de las normas).
- (iii) **Las instituciones** responsables de preparar y de examinar la primera versión de las normativas, y de conducir la agenda de la reforma reguladora.

Las agencias de desarrollo necesitan identificar la institución ‘anfitriona’ adecuada para gestionar la reforma reguladora, que destine personal a dichas actividades y que muestre un compromiso firme con la reforma. Los programas de reforma deben trabajar con las agencias de apoyo claves, como por ejemplo las instituciones de formación de gestión local, para proveer capacitación básica en buenas prácticas regulatorias a los miembros del parlamento y al personal técnico que desempeña un rol importante en la elaboración y revisión de nuevas leyes y normativas.

A la hora de proponer reformas en áreas funcionales específicas, los vínculos entre los aspectos ambientales, sociales y económicos, incluyendo el impacto de género, deben ser tomados en consideración. Los costes y beneficios sociales y ambientales son tan importantes como el impacto en los negocios. Además, las reformas del entorno empresarial que afectan leyes laborales o leyes relacionadas, deben equilibrar la necesidad de reducción de costes con la necesidad de salvaguardar, y cuando sea apropiado, mejorar la protección de los trabajadores, incluyendo su derecho a la protección social.

Se aconseja a las agencias de desarrollo, por tanto, tener en cuenta diversas vías a través de las cuales pueden apoyar la introducción o la mejora de la Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para mejorar los procesos regulatorios y proporcionar un canal de comunicación más eficaz para los negocios. Los beneficios potenciales que surgen del uso eficaz de las TIC, como parte de una reforma de simplificación regulatoria más amplia, pueden incluir:

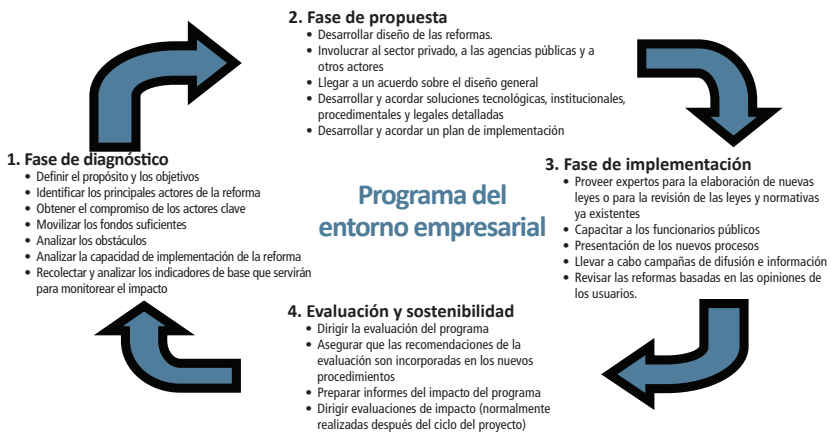
- a. aumento de la eficacia de los procesos regulatorios que se han reformado;
- b. reducción del margen de corrupción;
- c. mejora de la disponibilidad y la transparencia de la información;
- d. reducción de los obstáculos para la formalización;
- e. aumento en el cumplimiento tributario y en la generación de ingresos por parte del Gobierno;
- f. mejora en la facilitación de nuevos proyectos de inversión.

Fases del programa para apoyar reformas del entorno empresarial

Muchos de los programas de apoyo de reformas del entorno empresarial pueden vincularse con alguna de las cuatro fases del ciclo del programa (véase Figura 4). Estas fases hacen que el enfoque de desarrollo económico en el diseño de

las intervenciones a corto, medio y largo plazo, esté en línea con los diferentes retos y prioridades encontradas en los países en desarrollo o en transición. Los vínculos entre cada una de esas fases del ciclo son críticos: por ejemplo, los resultados de las evaluaciones del entorno empresarial proveen la evidencia necesaria para diseñar los programas de reforma. Sin embargo, se debe admitir que el modelo conceptual que aquí se presenta, no refleja necesariamente el proceso de reforma en todos los casos. La secuencia de los pasos puede cambiar ligeramente o incluso dos fases pueden llevarse a cabo de manera simultánea.

Figura 4: Fases de programa para el apoyo a la reforma del entorno empresarial



Fase 1: Diagnóstico: Evaluación del entorno empresarial

Las agencias de desarrollo han invertido mucho en el desarrollo de herramientas para evaluar diferentes aspectos del entorno empresarial; en la actualidad se pueden contabilizar más de 30 instrumentos para tal fin.¹³ Dichos instrumentos pueden servir para generar una demanda de reforma si las evidencias sobre los posibles costes y beneficios se pueden demostrar de forma clara. Las clasificaciones también han resultado ser efectivas a la hora de generar una demanda de reforma. Esto puede resultar eficaz tanto a nivel nacional como subnacional.¹⁴

¹³ Para la lista de las herramientas de diagnóstico, véase: DCED, *Cairo Conference Session 1.1*.

¹⁴ Para los ejemplos de clasificaciones nacionales ir a: *Business Environment Snapshots y Doing Business*, sitios Web del Banco Mundial. Para los ejemplos de clasificaciones nacionales en Camboya, véase: S. Hor y T. Nguyen. *Reforming Business Environment Bottom-up: Provincial Business Environment Scorecard in Cambodia*.

El diagnóstico del entorno empresarial permite identificar prioridades para la reforma, definir el propósito y los objetivos de eventuales programas de asistencia técnica, obtener el compromiso de los actores del programa, identificar a las principales partes interesadas y a los agentes dinamizadores del cambio, crear una demanda de reforma y recoger los datos necesarios para elaborar unos indicadores de base que permitan dar seguimiento a los logros de los programas de la reforma. Las agencias de desarrollo deben utilizar la información disponible de diagnósticos recientes para identificar las limitaciones y priorizar las reformas del entorno empresarial antes de tener en cuenta un ejercicio de diagnóstico más específico. En un marco regulador fragmentado y complejo, puede que los actores no consigan identificar el panorama completo. Es bastante probable que el logro de resultados significativos requiera cambios en más de una ley, regulación o procedimiento. Trazar la ruta de los procesos actuales desde su comienzo hasta su finalización permite a los actores de la reforma ver los impedimentos reales adicionales y entender el amplio alcance de las reformas que son requeridas.

Las agencias de desarrollo deben apoyar y fortalecer las capacidades de los Gobiernos de los países con los que trabajan, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo sus propias evaluaciones del entorno empresarial. Los expertos locales de los centros de investigación, de las empresas consultoras y de las universidades deben ser utilizados tanto como sea posible. Las conclusiones de las evaluaciones del entorno empresarial deben ser publicadas. En todo este proceso, es muy importante trabajar estrechamente con el Gobierno y asegurar que los funcionarios del Gobierno tengan tiempo para tomar en consideración los resultados de la evaluación de cara a diseñar la respuesta más apropiada. Si esto se gestiona de manera adecuada, el proceso puede asegurar que los funcionarios del Gobierno (los cuales, en principio, podrían resentirse o no estar conformes con los resultados inicialmente desfavorables de la evaluación) se conviertan en actores claves en un proceso a través del cual los problemas del entorno empresarial que han sido identificados sean discutidos y mejorados a través de un programa de reforma.

Fase 2: Diseño de los programas de apoyo a la reforma

No sólo compartir las mejores prácticas internacionales, sino también identificar problemas concretos a partir de la experiencia local resulta crítico para justificar una reforma y una estrategia que le dé respuesta. Identificar problemas específicos y las consecuencias de la regulación local brinda a los actores implicados clave los argumentos necesarios para apoyar sus esfuerzos reformistas.

Cuando se diseñan programas de apoyo a la reforma, es muy importante anticipar sus resultados potenciales, se soliciten o no. Éstos deben incluirse en el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación adecuado que identifique indicadores de actividades, resultado e impacto que sea posible monitorear. Esto incluye los resultados sociales ya que afectan a empresas que son propiedad de mujeres y a los trabajadores, así como a los resultados medioambientales, pues afectan el uso de los recursos naturales.

Fase 3: Implementación de los programas de apoyo a la reforma

Los programas de reforma deben ser implementados de una forma flexible y con capacidad para responder a nuevas solicitudes y a circunstancias cambiantes. Dado a que la reforma del entorno empresarial es un proceso continuo, es importante asegurar que las reformas sean sostenibles a largo plazo. La sostenibilidad se refiere a la habilidad de los actores del programa (por ejemplo, Gobierno y sector privado) para continuar con las reformas que se están llevando a cabo, para generar nuevas reformas, y para monitorear los avances y el manejo de las reformas una vez se haya retirado el apoyo de las agencias de desarrollo. La sostenibilidad de los programas de reforma se obtiene de:

- a. el fortalecimiento de las capacidades y aptitudes en las organizaciones relevantes (por ejemplo, ministerios del Gobierno, organizaciones empresariales, agencias reguladoras);
- b. asegurar que los actores locales se consideren dueños de la agenda de reforma y de los procesos;
- c. aumentar el diálogo público y el debate sobre la demanda de reforma, lo que incluye, pero no se limita, al diálogo público-privado;
- d. cambiar las actitudes y el modo de pensar de manera que los actores deseen la reforma del entorno empresarial;
- e. mejorar la transparencia en la Administración pública;
- f. fortalecer la rendición de cuentas del Gobierno frente a los actores; y
- g. crear un plan financiero para asegurar la suficiencia de los recursos en un futuro.

La mejor manera de asegurar la sostenibilidad en la reforma del entorno empresarial es institucionalizar algunas de las formas de seguimiento del entorno empresarial o de las funciones de los organismos de control que involucran a los representantes de los sectores públicos o privados. Este tipo de organizaciones pueden evaluar con regularidad el entorno empresarial; hacer el seguimiento de los resultados e impactos de la reforma; identificar las demandas de futuras reformas; y capacitar, aconsejar e informar a las agencias gubernamentales y a otras partes interesadas en el diseño y en la puesta en práctica de programas de reforma.

Fase 4: Monitoreo y evaluación de los programas de apoyo a la reforma

Un sistema de monitoreo y evaluación sólido es imprescindible para el éxito de los programas de reforma del entorno empresarial. Dicho sistema debe mostrar indicadores bien definidos que midan las actividades y resultados de las reformas y que los conecten de forma clara con los resultados anticipados y con el impacto en la reducción de la pobreza. Por definición, los programas de reforma del entorno empresarial no son programas de reforma propiamente dichos, sino intervenciones que apoyan los esfuerzos de reforma de los actores. Por lo tanto, es necesario considerar la eficacia del programa en términos de su influencia sobre los actores para evaluar el entorno empresarial, y diseñar e implementar reformas. El seguimiento de las reformas del entorno empresarial acelera el proceso de aprendizaje de los Gobiernos al brindar información sobre las razones para el éxito y el fracaso. La agencias de desarrollo pueden ayudar a los Gobiernos con los que trabajan a orientarse hacia los resultados y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los esfuerzos de la reforma a través del uso de sistemas de seguimiento.

Se debe prestar, por tanto, especial atención a la evaluación del impacto de la reforma del entorno empresarial. Esto incluye la evaluación del impacto que la reforma tiene en el desarrollo de las empresas, el empleo y el crecimiento favorable a los pobres (*pro-poor growth*), así como su impacto en grupos especiales tales como las empresas que operan en la economía informal y las empresas que son propiedad de mujeres. Dicha evaluación debe realizarse en asociación con el Gobierno y el sector privado para así aumentar la transparencia y la responsabilidad entre todas las partes. En muchos de los casos es imposible medir el impacto de un programa individual de reforma del entorno empresarial sobre la reducción de la pobreza debido a los numerosos factores que afectan éste

último objetivo. Sin embargo las agencias de desarrollo pueden ser muy precisas acerca de los impactos que pueden tener sus programas y cómo esos programas contribuirán a desarrollar de manera más amplia sus objetivos (véase Tema para el debate 1).

III Principios del apoyo a la reforma del entorno empresarial

Principio 1: Adoptar un enfoque sistémico para la reforma

En la medida de lo posible, las agencias de desarrollo deben adoptar un enfoque consistente y sistémico en la reforma del entorno empresarial. Éstas deben considerar el sistema en su conjunto, incluyendo todas las instituciones relevantes, tanto las formales como las informales, las “reglas del juego”, las normas sociales y culturales, y otros elementos clave, como las normativas existentes y los procesos de reforma en cada caso.¹⁵ Es muy importante reconocer que hay tanto beneficios como costes asociados a las normativas y que las garantías son necesarias para proteger, por ejemplo, el entorno empresarial y a los trabajadores. En un sistema de reforma interactivo, el cambio en un área tiene influencia en las posibilidades de reforma en otras. La reforma no es un hecho puntual sino que supone todo un proceso de adaptación a los nuevos retos y a los nuevos cambios. Dicha reforma incluye otras relativamente específicas o muy orientadas, aquellas que implican un cierto grado de prueba-error (por ejemplo, reformas piloto), así como reformas globales de mayor escala. A menudo se presiona a las agencias de desarrollo para reformar una parte de este sistema con el objeto de alcanzar resultados rápidos y medibles, pero en realidad, otras partes del sistema pueden ser igual de importantes. Si bien la incidencia en reformas concretas que brindan logros rápidos puede ser útil para recabar el apoyo necesario para llevar a cabo reformas con un mayor alcance, estos esfuerzos puntuales pueden resultar en vano si no se tiene en cuenta un enfoque sistémico e integrado. El éxito y la sostenibilidad de la reforma es a menudo el resultado de asumir un enfoque integrado para abordar los problemas a los que hace frente el sector privado.

Principio 2: Entender y responder a la economía política de la reforma

Los procesos de reforma del entorno empresarial están íntimamente relacionados con “la economía política del cambio”. Esto incluye el sistema de rendición de cuentas y de gobernabilidad ejercido dentro y sobre el Estado, hasta dónde se involucra y hasta qué punto sus procesos de planificación y definición de políticas están abiertos a sugerencias. Cada sociedad necesita determinar los acuerdos políticos que mejor se adaptan a sus intereses y, por lo tanto, encontrar la solución técnica apropiada que encaje en esos

¹⁵ Véase Reinprecht, K. (2005) *An enabling culture for economic and business development: Are policy interventions possible?*

acuerdos políticos. Las agencias de desarrollo podrían apoyar dichos procesos con experiencias extrapolables de otros países así como animar a que los procesos sean transparentes (es decir, que la elaboración de políticas no sea algo oculto), basados en la evidencia y equitativos, de manera que quienes representan los intereses de los pobres, puedan tener influencia en esto tanto como los que representan los intereses de los ricos y de los poderosos.

Habrà veces en que los actores locales se resistan a las propuestas de reforma porque no entienden los beneficios de la misma, o bien porque están acostumbrados a que las cosas sean "como son" y tienen miedo al cambio, o porque se benefician del *status quo* existente. De ahí que el gran reto sea la construcción de coaliciones eficaces para llevar a cabo mejores reformas, una vez superadas las oposiciones o reticencias iniciales. Las agencias de desarrollo pueden dar una respuesta eficaz a las reticencias a la reforma si se entiende su procedencia y su causa; concienciando y divulgando los beneficios de la reforma; reconociendo que quienes funcionan bien en un entorno empresarial deficiente (por ejemplo, donde la competencia es reducida) también pueden tener algo que perder; promoviendo las coaliciones de quienes apoyan la reforma, esto es, generando grupos promotores del cambio; usando las organizaciones regionales para apoyar el cambio; y promoviendo niveles más amplios y profundos de diálogo público-privado. Las actividades para discutir y diseñar las reformas deben ser vistas en un contexto más amplio de la economía política: estas actividades liberan las energías adecuadas para impulsar las reformas y refuerzan la creciente demanda para una reforma. Este tipo de cambios ayudan a los Gobiernos de los países en vías de desarrollo y en transición a superar los cuellos de botella. Aunque las agencias de desarrollo no pueden cambiar la economía política de un país, un mayor entendimiento de estas cuestiones mejorará el diseño y la ejecución de los programas de las reformas.

Principio 3: Responder y estimular la demanda de reformas y los factores impulsores del cambio

Las agencias de desarrollo responden a la demanda nacional de reformas añadiendo valor a los procesos de reformas a través de asistencia técnica, financiera, de formación y de otras formas de transferencia de capacidades, así como el intercambio de información y de experiencia. Las agencias también pueden influir en la dirección y el ritmo del cambio por medio de la movilización y el aprovechamiento de los factores impulsores del cambio. Son fuerzas que amplían las oportunidades de

reforma dentro de la economía política del país. Entre estos factores se incluyen un fuerte liderazgo político, la aparición de crisis políticas y económicas, los procesos de globalización, y la demanda para aumentar la competitividad. En muchos de los casos no es un único hecho sino una mezcla de circunstancias y acciones las que contribuyen al cambio. La clave de una reforma es el uso estratégico de sucesivos catalizadores de cambio.

Los programas de apoyo a la reforma deberían maximizar las oportunidades que provienen de solicitudes más amplias de reforma, como cuando se elige un nuevo Gobierno. De hecho, los cambios políticos y algunas formas de crisis pueden proporcionar oportunidades para abrir camino a las reformas del entorno empresarial más audaces. Sin embargo, hay veces que esta demanda no es evidente o es débil. En esta situación, las agencias de desarrollo podrían estimular la demanda. Sin embargo, deberían evitar acciones demasiado prescriptivas o impositivas. Algunas de las formas más eficaces de estimular esta gran demanda de reforma son:

- a. llevar a cabo evaluaciones y diagnósticos del entorno empresarial y facilitar la discusión pública de los resultados;
- b. establecer puntos de referencia y comparar los entornos empresariales de los países con las entidades subnacionales (por ejemplo ciudades) – creando un ambiente de competencia que ponga de relieve la necesidad de la reforma;
- c. fortalecer las capacidades de los actores nacionales tales como las organizaciones representantes del sector privado, empresas consultoras y agencias de investigación, para identificar prioridades de reforma del entorno empresarial y abogar por el cambio;
- d. identificar el impacto económico de un entorno empresarial deficiente, puede tener una tremenda influencia a la hora de informar a los procesos de diálogo político, a la vez que ayuda a priorizar la agenda de la reforma política;
- e. ayudar a quienes elaboran las políticas a aprender de las experiencias de otros países a través del estudio, programas de formación, redes de trabajo nacionales y del intercambio de información;
- f. crear oportunidades para el diálogo público-privado que permita a las empresas entender las experiencias del entorno empresarial;

- g. crear oportunidades para que los inversores extranjeros presenten sus experiencias de reforma del entorno empresarial a quienes elaboran las políticas en los Gobiernos.

A menudo, es necesario para las agencias de desarrollo reconocer la importancia de personas individuales como agentes de cambio, tanto si son representantes del Gobierno como del sector privado. Trabajar con individuos que puedan motivar y movilizar los esfuerzos para llevar a cabo una reforma es importante, pero es aconsejable ampliar e institucionalizar dicho compromiso tan rápido como sea posible.

Tema para el debate 3: ¿Deberían las agencias de desarrollo simplemente responder a la demanda de reformas o deben también contribuir a crearla?

En un mundo perfecto, las agencias de desarrollo sólo responderían a las demandas de los actores locales. En su lugar, las agencias de desarrollo se sitúan en una tensión dinámica entre responder a la demanda o apoyar las iniciativas que generan una demanda de reforma del entorno empresarial. No todas las agencias de desarrollo se encuentran cómodas con esta tesitura y no todas coinciden en dónde situar los límites de su actuación para generar demanda de reformas. Se aconseja a las agencias de desarrollo trabajar estrechamente con los actores locales para así ayudarles a ver el impacto económico que las reformas del entorno empresarial pueden tener. Deben, por lo tanto, identificar los pros y los contras de la reforma y ayudar a sus actores a identificar las reformas que están a su alcance en términos institucionales, políticos y técnicos. Las agencias de desarrollo pueden ayudar a los actores a formular las preguntas correctas sobre los tipos de reformas que son necesarias, en vez de prescribir las respuestas a esas preguntas.

Tema para el debate 4: ¿Deberían las agencias de desarrollo apoyar a instituciones o a individuos?

No todas las agencias de desarrollo tienen claro si para invertir en el liderazgo de la reforma deben incluir a particulares y a organizaciones. Hay ciertos riesgos a la hora de apoyar a uno o dos funcionarios del gobierno que asumen la necesidad de la reforma en vez de apoyar a la institución donde trabajan dichos funcionarios. Sin embargo, hay muchos casos en que ciertos individuos pueden defender los esfuerzos de la reforma dentro de las organizaciones y esto puede ser una estrategia importante cuando la organización no manifiesta el deseo de llevarla a cabo. También puede resultar peligroso invertir en la capacitación y sensibilización de los funcionarios del Gobierno quienes eventualmente se pueden trasladar a otros departamentos y no pueden continuar participando en las actividades de la reforma.

Principio 4: Asegurar la dirección y supervisión de las reformas por parte de los actores locales

Las agencias de desarrollo deberían ser agentes imparciales que aglutinan a aquellas partes interesadas en la reforma del entorno empresarial. Los actores locales deben asumir la responsabilidad del diseño y gestión de la reforma. Aunque las agencias de desarrollo los apoyen y trabajen con ellos, deberían abstenerse de asumir cualquier liderazgo en la reforma o de usurpar las responsabilidades de los socios de su programa. Para asegurar resultados sostenibles a largo plazo, es importante que los Gobiernos nacionales y el sector privado se hayan apropiado completamente de los procesos de la reforma del entorno empresarial.

La supervisión organizacional es clave para asegurar esta participación nacional. Aunque la presencia de funcionarios de alto nivel o un comité de alto nivel responsable sea un factor de éxito para un proceso reformista, es importante también que la autoridad de control y de gestión designada se extienda a otras instituciones del Gobierno. Igual de importante es involucrar en los órganos y en los procesos de control a los representantes del sector privado (incluyendo a representantes de mujeres empresarias) y a otros actores nacionales.

Principio 5: Fortalecer el papel y la capacidad de los principales actores de las reformas

Reconocer a los actores y su capacidad para participar en la reforma del entorno empresarial es crucial para que el proceso reformista sea exitoso y

sostenible. Esto puede incluir el fortalecimiento del papel a desempeñar y la capacidad disponible en las agencias estatales, del sector privado, de las organizaciones de trabajadores y de otras estructuras de la sociedad civil, así como el apoyo a un mejor diálogo y capacidad de incidencia, y la construcción de la capacidad de las agencias del Estado para gestionar los programas de reforma. Aunque el desarrollo de capacidades en los organismos y agencias públicas puede resultar una respuesta legítima y útil a las situaciones creadas por Estados débiles o ineficientes, trabajar con otros actores tales como el sector privado, puede ser también de vital importancia. Del mismo modo, los Estados demasiado fuertes e intervencionistas necesitan a menudo un contrapeso que es creado por el sector privado y otros grupos de la sociedad civil. A menudo, es necesario apoyar la inserción de los procesos de reformas reguladoras en los sistemas del Gobierno o del Parlamento. Sin embargo, aunque el desarrollo de capacidades es importante, las agencias donantes no deberían apoyar reformas que sustituyan, de manera artificial, a aquellos mecanismos de autorregulación generados por el mercado (por ejemplo, acreditación, certificación o membresía en organismos profesionales). Las agencias de desarrollo deberían apoyar un cambio cultural de la gestión pública que impregna las reformas empresariales, por ejemplo, promoviendo una mayor orientación al cliente que anime a las agencias públicas a tratar a los clientes del sector privado de una forma más transparente, responsable y profesional.

Cuando se fortalece la capacidad local, las agencias de desarrollo necesitan divulgar la información relevante sobre las experiencias de desarrollo en los países económicamente avanzados, para que los países en desarrollo puedan basarse en evidencias históricas y mejorar su toma de decisiones, en lo que a políticas y organizaciones se refiere. Las agencias de desarrollo también pueden aprender de las experiencias de otras agencias y de otros actores ubicados en el extranjero. Sin embargo, siempre es importante recordar que las soluciones que funcionan en un contexto necesitan ser adaptadas.

Principio 6: Enfocarse en las necesidades del sector privado a través del diálogo público-privado

Los programas de reforma deberían centrarse en el sector privado, ya que éste puede crear la demanda de reforma, contribuir al diseño de dichos programas y opinar sobre las reformas propuestas (por ejemplo, a través de las evaluaciones de impacto); también puede proporcionar experiencia técnica, y apoyo de gestión y

organización. Muchas empresas privadas expresan sus puntos de vista a través de sus organizaciones representativas. Sin embargo, estas organizaciones raramente representan al sector privado y están compuestas básicamente por empresas formales de gran dimensión. Las empresas pequeñas y/o que operan en la informalidad, incluyendo aquellas empresas que son propiedad de mujeres, están a menudo menos involucradas en este tipo de estructuras organizativas; en consecuencia, sus opiniones son sistemáticamente desatendidas. Las agencias de desarrollo podrían apoyar a las organizaciones representativas del sector privado y a las organizaciones de trabajadores, además de mediante el fortalecimiento del diálogo social, en sus esfuerzos para impulsar reformas en el entorno empresarial aunque se debe tener cuidado en no interferir directamente en las políticas nacionales (véase Tema para el debate 5). Igualmente, las agencias también pueden hacer uso de fondos para involucrar a varias agencias de desarrollo y del sector privado en apoyar las reformas del entorno empresarial.¹⁶

El diálogo público-privado es un ingrediente esencial para una reforma efectiva y sostenible del entorno empresarial.¹⁷ La calidad y la profundidad de una reforma eficaz están relacionadas con la intensidad y con el grado de institucionalización del diálogo público-privado. Aunque muchos países en vías de desarrollo y en transición tienen escasa tradición en lo que se refiere al diálogo constructivo y a la cooperación entre el Gobierno y el sector privado, dicho diálogo modifica la economía política por medio de la confianza dada a los aliados de la reforma y amplía el “espacio de la reforma” a través de una mayor concienciación sobre el alcance y la profundidad del problema. Si bien el diálogo se puede llevar a cabo tanto de manera informal como formal, es importante que esté vinculado a agendas de reforma específicas.¹⁸ En las fases iniciales, el diálogo público-privado requiere tiempo para desarrollarse. Es importante, por lo tanto, construir confianza y fiabilidad en el proceso y todas las partes deben ver los beneficios de un diálogo regular y estructurado. Las agencias de desarrollo deberían apoyar el diálogo público-privado pero no deberían dirigir el proceso.

¹⁶ Entre otros ejemplos, véase el *Public Private Infrastructure Advisory Facility* y el *Investment Climate Facility for Africa*.

¹⁷ Para más información sobre el diálogo público-privado y guía detallada, véase DFID, World Bank, IFC, OECD-DAC and GTZ, *Public-Private Dialogue Online Database*.

¹⁸ Hay que garantizar que el diálogo esté centrado específicamente en medidas concretas de política; de otra manera, puede generar la ‘fatiga de las consultas’ (véase Pinaud, Nicolas. (2007) *Public-Private Dialogue in Developing Countries: Opportunities and Risks*).

Es particularmente importante para las agencias de desarrollo ayudar a las empresas pequeñas e informales a encontrar su propia “voz” en los procesos que sustentan el diálogo público-privado. Aquellos procesos acompañados o apoyados por las agencias de desarrollo, deberían incluir una amplia variedad de representantes del sector privado y, siempre que sea posible, intentar por todos los medios obtener los puntos de vista de los sectores empresariales menos organizados.

Tema para el debate 5: ¿Interfiere el apoyo al sector privado en los procesos políticos?

Las agencias de desarrollo pueden apoyar a las organizaciones del sector privado y a las organizaciones de trabajadores para participar de manera más eficaz en la reforma del entorno empresarial, a través del fortalecimiento de su capacidad para evaluar el entorno empresarial (por ejemplo, a través de la investigación) y defender el cambio. Sin embargo, y dado que la reforma del entorno empresarial es un proceso político, este tipo de apoyo puede ser percibido como una injerencia en las políticas nacionales. A la vista de la debilidad en muchas organizaciones del sector privado – especialmente en aquellas empresas pequeñas, informales, rurales o propiedad a mujeres – este apoyo es necesario si se pretende un compromiso eficaz de estos actores en los procesos reformistas, aunque debe asegurarse que el apoyo no vaya dirigido exclusivamente a una única cuestión, agenda política o partido político.

Principio 7: Enfocarse en las barreras que limitan el crecimiento del sector privado y explorar reformas en consecuencia

El éxito de las reformas del entorno empresarial viene determinado no sólo por la idoneidad de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno (por ejemplo, la adopción de una ley), sino también por los efectos de la reforma en la actuación de las empresas existentes y de aquellas con potencial de existir. Hay que dar una atención permanente a si las empresas van a percibir los cambios concretos en su entorno y si éstos les inducen a asumir más riesgos, realizar más inversiones, innovar u otro tipo de comportamientos. Debido a que puede haber muchas áreas en el entorno empresarial que necesiten ser reformadas, el impacto de cualquier reforma aumentará cuando se dé prioridad a aquellas con un peso importante en el coste de hacer negocios y en el funcionamiento eficaz de los mercados. Estas prioridades variarán de un país a otro, entre entornos locales dentro de un mismo país, entre mujeres y hombres. El mayor impacto de la reforma resultará de priorizar aquellas restricciones que más condicionan la actividad empresarial. Las agencias de desarrollo a menudo se

centran en los síntomas – los instrumentos propiamente dichos — de marcos regulatorios deficientes sólo para comprobar que el sistema es resiliente y que se adapta y corrige la reforma de muchas maneras. Si los mismos problemas se vuelven a producir, las agencias de desarrollo deberían asumir un enfoque más amplio que modifique los incentivos perniciosos a los que hacen frente los Gobiernos y las empresas. Los Gobiernos que muestran un patrón de regulación deficiente necesitan modificar el sistema vigente para elaborar las regulaciones, mientras que los Gobiernos que, en términos generales, funcionan bien pero manifiestan problemas aislados y significativos en ciertas áreas, se pueden beneficiar de reformas más limitadas y excepcionales.

Principio 8: Implementar reformas de manera secuencial y estructurada, respetando los plazos necesarios

Aunque es esencial centrarse en las restricciones que más condicionan el crecimiento empresarial, éstas no tienen que convertirse necesariamente en el punto de partida de los programas de reforma. A menudo es más importante comenzar generando confianza y acumulando experiencia entre los actores involucrados en la reforma, centrándose en aquellas reformas más fáciles o que tienen un impacto más inmediato en el entorno empresarial y en el desarrollo del sector privado. Si se seleccionan adecuadamente, estas primeras medidas demostrarán que la reforma puede generar mejoras empresariales, a la vez que se crea capacidad y confianza entre los actores locales. Las agencias de desarrollo deben asumir que una reforma sistémica toma un largo periodo de tiempo en realizarse. Hay que ser realistas a la hora de establecer objetivos y marcos temporales para dichas reformas, particularmente en contextos donde el entendimiento y la capacidad existentes para una buena gobernabilidad son limitadas.

Principio 9: Tener en cuenta la brecha de implementación

A menudo las reformas del entorno empresarial se centran en políticas, leyes y normativas, pero pasan por alto los retos específicos asociados que garantizan que dichas reformas sean ejecutadas y cumplidas. Las agencias de desarrollo deberían resaltar la importancia de la implementación. Esto también incluye un compromiso para desarrollar las capacidades y competencias de las agencias de desarrollo y de sus actores de cara a lograr que las reformas funcionen, enfatizando la necesidad de incidir en los temas más complejos relacionados con la frágil gobernabilidad, la debilidad organizativa y la corrupción.

Principio 10: Diseñar una estrategia de comunicación y utilizar estratégicamente los medios de comunicación

Los procesos de reforma del entorno empresarial deberían incorporar una evaluación del papel que desempeña la comunicación cuando se quiere adoptar una nueva manera de hacer las cosas. Planificar una estrategia de comunicación requiere responder a tres preguntas clave: ¿Por qué es importante el trabajo? ¿Qué personas deberían ser informadas acerca de la reforma? ¿Cuáles son los problemas que se tienen que tratar? Una estrategia de comunicación sólida es crucial para informar públicamente de las reformas del entorno empresarial y de los temas relevantes. La estrategia de comunicación debería estar centrada en los beneficios que se van a derivar de la reforma, más que en los costes de modificar el status quo, y debería presentar una visión clara del sistema futuro. Habría que prestar especial atención al trabajo con los medios de comunicación. Los medios de comunicación impresos y electrónicos pueden convertirse en aliados poderosos para las agencias de desarrollo en sus esfuerzos por aumentar la conciencia sobre la necesidad de reformar el entorno empresarial y para comunicar los amplios propósitos de los programas de reforma. (Véase Cuadro 4).

Cuadro 4: La reforma política de las PYMES en Ucrania

El Proyecto de Políticas para las PYMES impulsado por la IFC en Ucrania trabajó con el Gobierno ucraniano para mejorar las regulaciones del sector privado como una manera de promocionar la inversión. El proyecto impulsó la reforma del sistema de las licencias de funcionamiento para armonizar la práctica ucraniana con los estándares europeos actuales. Hacia finales de 2004, la IFC había ayudado al Gobierno a redactar el borrador de una ley que tenía como objetivo mejorar los sistemas de licencias mediante la eliminación de unos 1.000 permisos innecesarios y dejando sólo aquellos procedimientos claves para la concesión de licencias a empresas y actividades en sectores con riesgo potencial. El reto fue promover la adopción de la ley y que las agencias reguladoras ucranianas aseguraran su implementación y ejecución. Los medios de comunicación resultaron ser un importante actor comprometido con el proceso. La IFC inició una campaña nacional en los medios sobre la necesidad de reformar las licencias de funcionamiento. En 2005, esta campaña apareció 220 veces con el título de 'reforma de licencias de funcionamiento (94 artículos de prensa, 33 casos de cobertura en la televisión nacional, 23 noticias de radio y 46 anuncios en Internet). Como resultado, aumentó la conciencia sobre la pertinencia de esa reforma tanto en las fuentes oficiales como en los medios de comunicación.

FUENTE: IFC, *Lessons of experience in technical assistance*, Julio 2006

Principio 11: Trabajar con el gobierno como actor líder

A diferencia de otras intervenciones de desarrollo del sector privado, el gobierno es un actor primario en el proceso de las reformas del entorno empresarial. El Gobierno y los otros órganos del Estado promulgan las leyes y regulaciones que gobiernan el comportamiento del sector privado. Éstos protegen los intereses de los consumidores, los trabajadores, los propietarios de inmuebles, los financiadores, otros negocios y el medioambiente, y también es responsable de hacer cumplir el estado de derecho y de aumentar los tributos para invertir en bienes públicos. La relación que se genere entre el Gobierno y el sector privado puede ser crítica para la reforma del entorno empresarial, así como lo puede ser la manera en la que funciona el Gobierno a la hora de regular las actividades empresariales. Esto lo puede hacer de una manera transparente, previsible y equitativa reduciendo la carga sobre los negocios.

El apoyo exitoso a un proceso de reformas requiere una estrecha colaboración con el Gobierno para dar más valor a sus esfuerzos reformistas. Las agencias de desarrollo deberían proporcionar apoyo, información y orientación flexibles y animar al Gobierno a apropiarse totalmente de los esfuerzos de la reforma. Esto concuerda con la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda: Apropiación, Armonización, Alineación Resultados y Responsabilidad Mutua*. En situaciones en las que el liderazgo del Gobierno es débil o inexistente puede ser necesario apoyar aquellos procesos que animan a los líderes a prestar más atención a las reformas, sea a través del apoyo a los grupos de reflexión (*think-tanks*) del Gobierno o al diálogo público-privado.

Tema para el debate 6: ¿Qué papel debe jugar el gobierno en el desarrollo del sector privado?

Los Gobiernos están obligados a crear un “terreno de juego equilibrado” en el entorno empresarial donde todas las empresas – sean grandes o pequeñas, rurales o urbanas, nacionales o internacionales, propiedad de mujeres o de hombres – operen en igualdad de condiciones. Equilibrar reglas de juego es un requisito permanente de los Gobiernos nacionales y subnacionales. No todas las agencias de desarrollo están de acuerdo en el papel del Gobierno en el desarrollo empresarial. Algunas defienden el papel conocido como “minimalista” en el que el Gobierno limita su papel a reducir el peso regulador sobre las empresas y reduce el costo de hacer negocios. Otras sugieren que los Gobiernos tienen que intervenir de forma más amplia en la economía con políticas de oferta para producir los resultados sociales, económicos y equitativos que desee.

Cualquiera que sea la posición sobre este tema, las agencias de desarrollo deberían trabajar con los Gobiernos para ayudarlos a diseñar reformas del entorno empresarial que reduzcan costes y riesgos de regulación y que aumenten la competencia en el mercado. Deberían apoyar la aplicación de enfoques sistémicos para el desarrollo empresarial y la reforma del entorno empresarial siempre que fuera posible y desaconsejar a los Gobiernos aquellas intervenciones que distorsionen más el papel de los mercados.

Principio 12: Alinear las reformas del entorno empresarial con los planes de desarrollo nacional

Las agencias de desarrollo deberían alinear el desarrollo del sector privado con políticas económicas, sociales y medioambientales más amplias e incluir reformas del entorno empresarial en su esfuerzo por promover el desarrollo del sector privado, el crecimiento económico, la igualdad de género y la reducción de la pobreza. De forma similar, el apoyo a la reforma del entorno empresarial debería integrarse dentro de los instrumentos de planificación nacional, las políticas de desarrollo y las agendas globales (por ejemplo, los Documentos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, las Estrategias de Desarrollo del Sector Privado y los Objetivos del Desarrollo del Milenio). Sin embargo, se debería tener cuidado cuando se aplican marcos genéricos de planificación programática ya que muchos de ellos se basan en perspectivas amplias de reducción de la pobreza y pueden resultar limitadas para concretar el papel del sector privado y de la importancia del entorno empresarial. Además, los paquetes de reforma apoyados por las agencias de desarrollo deberían promover la integración de soluciones de política, legales, regulatorias, procedimentales, tecnológicas y sociales. Actuar sobre un único elemento (por ejemplo, una nueva política) rara vez es suficiente. Dado que no es posible modificar todos los elementos del sistema a la vez, se debería prestar mucha atención a la forma en la que los cambios en un ámbito (por ejemplo, la revisión de las leyes y regulaciones laborales) pueden afectar a otros ámbitos (por ejemplo, el papel de las autoridades reguladoras).

Principio 13: Asegurar una buena coordinación entre donantes

Las agencias de desarrollo deberían evitar la duplicidad de esfuerzos para las reformas y coordinar sus programas con otras agencias de desarrollo. La colaboración entre las agencias de desarrollo comprometidas con la reforma del entorno empresarial permite compartir riesgos y brinda acceso a una experiencia más amplia. Incluso pequeños pasos, como compartir información, pueden contribuir a una provisión más efectiva de los recursos de desarrollo. Si fuera posible, se deberían utilizar varios mecanismos para apoyar la reforma del entorno empresarial y para promover la coordinación en la acción.¹⁹ Los elementos clave para una coordinación de éxito son:

¹⁹ Para más información acerca de la coordinación del desarrollo del sector privado, véase: la sección 'Country Groups' (grupos a nivel nacional) del sitio Web del DCED.

- a. un compromiso de todas las partes con la coordinación y la colaboración;
- b. el reconocimiento en la sede central de los donantes de la importancia de la coordinación en el terreno: permitir a las oficinas en los países socios una participación significativa en los procesos de coordinación local;
- c. la regularidad en los procesos y los mecanismos para compartir la información;
- d. el liderazgo y el acompañamiento, que puede ser suministrado por el gobierno anfitrión o por una agencia de desarrollo asignada a tal fin;
- e. la identificación de las competencias y las capacidades de cada agencia, y su utilización como base para una división clara de las responsabilidades de cada una;
- f. la divulgación de las experiencias en el terreno: éxitos, retos, lecciones y experiencias aprendidas.

Los Gobiernos de los países en vías de desarrollo y en transición pueden trabajar con la comunidad de desarrollo para dar apoyo, mejorar y, si fuera necesario, liderar los esfuerzos de coordinación y colaboración. En algunos países, un ministerio de alto nivel en el Gobierno se reúne y preside un comité de coordinación de desarrollo; mientras que en otros países este papel es rotatorio entre los miembros. Además, las agencias de desarrollo deberían reconocer que es importante dar apoyo a las organizaciones regionales. Estas organizaciones demuestran lo valioso que resultan la coordinación regional y la distribución de información, lo que puede ser utilizado para mejorar los esfuerzos de las reformas nacionales.

Cuadro 5: Coordinación de donantes en África

Muchos países de África se esfuerzan por mejorar la coordinación y la armonización de los donantes con el Gobierno en los ámbitos del desarrollo del sector privado y de la reforma del entorno empresarial. Esto incluye transparencia y responsabilidad, a la vez que se refuerzan los vínculos entre las agencias de desarrollo, los Gobiernos y el sector privado.

En Ghana en enero de 2004, el Gobierno aprobó la Estrategia Nacional a Medio Plazo para el Desarrollo del Sector Privado (*National Medium-Term Private Sector Development Strategy*) y el Plan de Acción 2005-2009. El objetivo de la estrategia del PSD (sus siglas en inglés) era “un crecimiento sostenible, equitativo y liderado por un amplio sector privado en toda Ghana”, mientras que su propósito fue “mejorar la competitividad del sector privado”. Basándose en la Estrategia acordada, varias agencias de desarrollo firmaron un Acuerdo con el Gobierno para establecer un marco dentro del cual se proveería la ayuda al sector privado. Las agencias de cooperación y desarrollo trabajan a través del Grupo de Agencias de Desarrollo (DP sus siglas en inglés) y del Grupo de Trabajo Estratégico PSD para ayudar al Gobierno en la puesta en marcha de la Estrategia. El Grupo de Trabajo PSD integra representantes del sector privado y supervisa el trabajo de todos los actores, incluyendo a 17 ministerios, departamentos y agencias del Gobierno. El avance dentro de la estrategia del PSD es revisado por el Grupo de Trabajo PSD dos veces al año por lo que se ha establecido un marco conjunto de evaluación y seguimiento. Además, varias agencias de desarrollo contribuyen a dar apoyo a la Estrategia del PSD a través de un Fondo Fiduciario Común.

En Tanzania, la coordinación y colaboración del donante con el Gobierno se sintetiza en la Estrategia de Asistencia Conjunta para Tanzania (*Joint Assistance Strategy for Tanzania*) de noviembre de 2006. La Estrategia representa un marco nacional de medio plazo para gestionar la cooperación para el desarrollo entre el Gobierno y los actores de desarrollo para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza. También sintetiza el papel de los actores no estatales en la medida que contribuyen a poner en práctica con éxito la estrategia. Son pocas las agencias de desarrollo que han combinado también sus recursos financieros y de conocimiento para dar apoyo al programa “Refuerzo del Entorno Empresarial para Tanzania” (*Business Environment Strengthening for Tanzania*).

En Zambia en 2006, el Gobierno firmó un Acuerdo con el sector privado y ocho agencias de desarrollo (conocidos como “socios cooperantes” o las siglas CP en inglés) en la coordinación del programa de reforma PSD. Con unos diez ministerios involucrados, el programa de reforma PSD de Zambia identificó los contactos de CP dentro del área designada a reformarse en los campos del empleo, las licencias, la energía, el sector financiero, el reconocimiento de la importancia económica de los ciudadanos y del comercio. Esta estructura promovió un acercamiento de colaboración para la reforma entre los CP y los ministerios pertinentes. Estando dentro de la Estrategia de Asistencia Común (*Joint Assistance Strategy*), los CP que daban soporte a la reforma del PSD se reunían dos veces al mes: una vez formalmente y la otra de manera informal. A finales del 2007, los CP del PSD decidieron retirarse del Comité de Dirección del PSD porque la ayuda para la fase de inicio del programa de reforma ya no era necesaria. Los CP creyeron que la participación en el comité de dirección ya no era apropiada, puesto que es un organismo interno de toma de decisiones, y ahora se centra en los resultados de evaluación y responsabilidad dentro de sus áreas de programas específicos.

Principio 14: Equilibrar la experiencia internacional y nacional

Para fortalecer las capacidades nacionales, las agencias de desarrollo deberían alentar y ayudar a sus actores a trabajar con organismos internacionales expertos y consultores conocedores de las buenas prácticas utilizadas en países que afrontan problemas similares. Mientras que las agencias de desarrollo pueden facilitar el acceso a buenas prácticas y experiencias en el país, se debe tener la precaución de mantener un equilibrio entre consultores internacionales y nacionales. Las agencias de desarrollo y sus actores de programa deberían estar preparados para invertir tiempo y esfuerzo en orientar a los consultores en el contexto local. Deberían garantizar que los nacionales cualificados están comprometidos con los programas de reforma y se les da incentivos si se mantienen en el país y se comprometen en los esfuerzos para la reforma. Sin embargo, las agencias de desarrollo deberían evitar contratar empleados directamente de los mismos ministerios o de aquellas agencias que estén intentando liderar las reformas.

Principio 15: Asegurar la calidad de la asistencia técnica de los donantes para las reformas del entorno empresarial

Las agencias de desarrollo deberían asegurarse de proporcionar la mejor asesoría y asistencia técnica posible a los países con los que trabajan cuando apoyan reformas dirigidas a mejorar el entorno empresarial. Esto requiere que las agencias, tanto desde la sede central como desde las oficinas regionales, estén familiarizadas con las mejores prácticas internacionales actuales y sean receptivas respecto de las necesidades, capacidades y expectativas de los actores públicos, privados y cívicos. Las agencias de desarrollo deberían impulsar la realización de revisiones y evaluaciones transparentes de sus programas en colaboración con el Gobierno, el sector privado y otras agencias de desarrollo. También deberían dar apoyo y participar en procesos de evaluación de expertos y contribuir a la mejora de las reformas del entorno empresarial a través de la gestión del conocimiento, la formación y los seminarios, visitas de estudio y cualquier otra actividad que fomente el intercambio de información y experiencia hacia la puesta en práctica de programas de ayuda más efectivos.²⁰

²⁰ El Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial dispone de una base de datos con el propósito de compartir documentos e información sobre procesos de reforma del entorno empresarial apoyados por donantes que consiguen generar un crecimiento favorable a los pobres: www.Business-Environment.org

IV Conclusiones

La presente guía de donantes representa una síntesis de las opiniones y experiencias del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial en el campo de las reformas del entorno empresarial que conducen al crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza. Aún queda mucho trabajo por hacer, tanto para el Comité como para sus miembros, de cara a documentar las mejores prácticas en cada área temática individual de la reforma del entorno empresarial. Así pues, es importante explorar los mecanismos a través de los cuales todas las agencias (sea cual sea su nivel de experiencia en dar apoyo a las reformas del entorno empresarial) pueden aprender de las cada vez más numerosas experiencias en el terreno. Esto debería incluir vías en las que las experiencias nacionales y regionales puedan ser compartidas con las sedes centrales de las agencias y a través de procesos de gestión del conocimiento a escala internacional.

El Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial continuará dando apoyo a la generación y a la gestión de conocimiento sobre las reformas del entorno empresarial que han sido respaldadas por donantes, en su esfuerzo por apoyar el trabajo de los profesionales del desarrollo y de los directores de los programas a todos los niveles. En el futuro, la presente Guía se actualizará con estudios prácticos y con nuevos enfoques. Aprendiendo de la experiencia de esta manera, las agencias de desarrollo pueden convertirse en catalizadores eficaces para las reformas del entorno empresarial, apoyando a los Gobiernos en países en vías de desarrollo y en transición a generar crecimiento económico y reducir la pobreza a gran escala.

El Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial es un grupo de agencias financieras e intergubernamentales que trabajan para aliviar de forma sostenible la pobreza a través del desarrollo del sector privado – negocios, pequeños y grandes, que proporcionan la mayor parte del empleo y la prosperidad en todo el mundo. El Comité se estableció informalmente en 1979, cuando el Banco Mundial convocó una reunión de sus primeros miembros. Hasta el año 2005, el Comité era conocido como “Comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de Pequeñas Empresas”.

El desarrollo sostenible solo puede ser impulsado, a largo plazo, por un sector privado dinámico; y las agencias externas solo pueden contribuir a ese dinamismo si sus esfuerzos se coordinan. El Comité, en búsqueda de una mayor armonización y eficacia, trabaja para:

- definir de manera participativa mejores prácticas sobre temas prioritarios;
- difundir buenas prácticas y experiencias exitosas entre países;
- aumentar la capacidad de los profesionales del desarrollo para mejorar su eficacia.

Este enfoque técnico contribuye a la implementación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda que trata de asegurar que “las acciones de los donantes sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces”.

Además, el Comité, a través de sus reuniones anuales y de grupos de acción más pequeños creados para hacer frente a cuestiones concretas, ofrece al personal de las agencias miembros la oportunidad de conocer a sus colegas y expandir sus redes de contactos en una atmósfera constructiva y positiva.

Para más información, por favor visite la página Web del Comité www.Enterprise-Development.org, y las bases de datos inter-agenciales que esta opera, www.Business-Environment.org y www.Value-Chains.org.



DCED

Donor Committee for Enterprise Development