



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

**Enfoques Comparativos para el Desarrollo
del Sector Privado**
Una Perspectiva “M4P”
Un documento de trabajo

Autores:

Marieke de Ruijter de Wildt, David Elliott, Rob Hitchins
The Springfield Center

Abril de 2006

División Empleo e Ingresos
Freiburgstrasse 130, CH – 3003 Bern
Tel. ++41 31 322 10 65, Fax ++41 31 323 08 49
e-i@deza.admin.ch
www.deza.admin.ch/ei

El presente documento es un aporte del Centro Springfield a nombre del Consorcio FAUNO. Los puntos de vista del autor no son necesariamente los de COSUDE.

El texto original es en inglés, sus comentarios sobre el contenido o la traducción son bienvenidos ya que se prevé adaptarlo regularmente. Le agradecemos de antemano por su colaboración. e-i@deza.admin.ch

1. INTRODUCCIÓN

Fauno ha elaborado el presente documento para servir de enfoque para las discusiones de la División de Empleo e Ingresos de COSUDE (E&I) acerca de las relaciones entre varios campos implicados en el desarrollo del sector privado (DSP). La presente nota aborda un desafío común en el desarrollo del sector privado: cómo compatibilizar conceptos aparentemente diversos como *cadena de valor*, *subsectores*, *conglomerados y redes*, *entorno empresarial propicio*, *desarrollo económico local* y los enfoques relacionados con ellos.

Al abordar este desafío, el documento intentará ilustrar que el pensamiento más reciente del enfoque “*conseguir que los mercados funcionen para los pobres*”, en vez de ser un sustituto por, o competir con, estos otros conceptos y enfoques, sea complementario y brinde un marco global para contribuir a entender su aprovechamiento en los esfuerzos realizados para reducir la pobreza.

El presente documento se fundamenta en una breve nota inicial elaborada por Fauno para E&I “*El entorno propicio para los negocios y otros campos del desarrollo del sector privado*” y una retroalimentación de E&I acerca de esa nota. El presente documento tiene tres propósitos:

- proporcionar una orientación para el presente tema;
- ofrecer un marco para las discusiones del taller E&I-Fauno que se llevó a cabo en noviembre de 2005; y
- servir de base para un documento más amplio o una serie de documentos que abordarían este tema.

El presente documento ha sido actualizado para reflejar las discusiones y conclusiones sacadas del taller Fauno realizado en noviembre de 2005.

Además de la presente introducción el documento está integrado por tres secciones: una presentación de los campos claves en el DSP; la relación entre estos campos y el enfoque “*conseguir que los mercados funcionen para los pobres*”, e implicaciones para las agencias de desarrollo y en particular para E&I.

2. PRESENTACIÓN DE LOS CAMPOS CLAVE EN EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

La presente sección discute los siguientes cinco campos en el desarrollo del sector privado, brindando una visión general sobre sus orígenes, razonamiento y definiciones, los aspectos claves del enfoque, y las tendencias actuales:

- Análisis de cadena de valores
- Análisis subsectorial
- Conglomerados y redes
- Entorno empresarial propicio
- Desarrollo económico local

Estas discusiones no pueden ser completas. Como reflejan la naturaleza diversa del desarrollo y de las organizaciones de desarrollo en general, estos campos están sujetos a variaciones marcadas en términos de definiciones, interpretación y aplicación. Rara vez existe un punto de vista estándar.

Teniendo en cuenta esta advertencia, lo que sigue es un intento de determinar hasta qué punto estos varios campos representan descripciones de fenómenos socioeconómicos, se justifican en términos de reducción de pobreza, establecen fundamentos conceptuales, sirven de marco para entender y brindan orientación para la intervención de organismos de desarrollo.

2.1 Análisis de la cadena de valores

2.1.1 Orígenes, razonamiento y definiciones

Una cadena de valor describe el espectro completo de las actividades requeridas para llevar un producto desde su concepción hasta su uso final y más allá. Esto incluye actividades tales como el diseño, la producción, el mercadeo, la distribución y el apoyo al consumidor final. Las actividades que integran una cadena de valor pueden estar contenidas dentro de una sola empresa o divididas entre empresas diferentes. Las actividades de las cadenas de valor pueden encontrarse dentro de una sola localización geográfica o pueden estar extendidas por áreas más amplias. En la nomenclatura del análisis subsectorial, una cadena de valor no se diferencia de un *canal de mercadeo*. (Sin embargo véase “tendencias actuales”)

El análisis de la cadena de valor (ACV), por lo tanto, constituye la metodología por la cual se entienden la estructura y los procesos de una cadena de valor. El análisis de la cadena de valor se deriva de tres fuentes distintas:

- El enfoque francófono denominado *filière* surgió en los años sesenta.¹ Se considera que es una técnica neutra, libre de valores, que se aplica al análisis de cadenas existentes de mercadeo para productos agrícolas básicos. El enfoque *fi-*

¹ Desarrollado en Francia por investigadores en el *Institut National de la Recherche Agronomique* (INRA), que es el instituto nacional de investigación agronómica y por el *Centre International en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD), que es el centro internacional en la investigación agronómica para el desarrollo.

lière no intentó desarrollar un enfoque teórico unificado pero se utilizó puramente para delimitar el alcance del análisis.

- En los años ochenta, el análisis moderno de la cadena de valor surgió del trabajo de Michael Porter^A donde se desarrolló como un instrumento para identificar el valor de cada paso de producción. Esta información luego se podía utilizar para reconfigurar una cadena de valor para mejorar su ventaja competitiva.
- El enfoque Cadena Global de Materias Primas (CGMP)² apareció en los años noventa. Sus defensores sostenían que recalca cuatro elementos adicionales al trabajo de Porter: una dimensión internacional; relaciones de poder dentro de la cadena; la coordinación como una fuente de ventajas competitivas; y aprendizaje organizativo como el medio por el cual las empresas mejoran su posición en la cadena. En realidad, el enfoque sobre las relaciones de poder o *governabilidad* es probablemente el aporte más distintivo del CGMP. El CGMP intenta desarrollar un marco teórico unificado que pueda identificar los puntos clave para *potenciar* las empresas dentro de cadenas particulares para modificar las relaciones existentes de poder dentro de la cadena. El CGMP se enfoca en *empresas líderes* que controlan grandes recursos en la cadena y así determinan el poder y la dinámica de la cadena de valor. El poder en las cadenas puede ser impulsado por el productor (usualmente industrias que utilizan una gran densidad de capital/tecnología como la industria automotriz) o por el comprador (usualmente industrias que utilizan una gran densidad de mano de obra como la fabricación de ropa).³

El CGMP ha agregado una dimensión de mayor criterio al ACV. La reciente aplicación se ha enfocado en la globalización: para entender por qué muchos de los beneficios potenciales de la globalización no llegan hasta los muy pobres; por qué países y tipos de empresas particulares encuentran dificultades para entrar a ciertos sectores; e identificar las implicaciones para las políticas. Movimientos de comercio justo y comercio equitativo han utilizado el ACV como fundamento para argumentar (acerca de las reglas cambiantes del comercio global y del acceso a los mercados).

2.1.2 Enfoque

El ACV conceptualiza las empresas no como entidades discretas sino como parte de un sistema de actividades de producción e intercambio, diferentes pero vinculadas.

En su parte central, el ACV traza el flujo de los bienes y servicios a través de una cadena entera y posiblemente hasta entre cadenas diferentes. Vista de esta manera, *“la cadena de valor es una construcción descriptiva, en el mejor de los casos proporciona un marco heurístico para la generación de más datos”*.^B

Como se indica anteriormente, los recientes avances en el ACV se han centrado en tres aspectos primarios: entender donde el valor agregado ocurre en una cadena; entender la dinámica jerárquica de las relaciones entre actores en una cadena; y entender la naturaleza de la dinámica jerárquica por toda la cadena. El propósito del presente análisis se define con el concepto de la potenciación. Se refiere a la adquisición de capacidades tecnológicas y vínculos de mercado que permiten a las empresas mejorar su competitividad y avanzar en actividades de mayor valor. Los análisis de potenciación desde la perspectiva de una cadena de valor prestan atención

² Desarrollado por Gereffi et al dentro del marco de un análisis de la economía política del desarrollo y del subdesarrollo (vinculado a la teoría de sistemas mundiales y la teoría de la dependencia).

³ También existe el concepto de *Triángulos Económicos Mundiales*, que subraya vínculos internacionales-locales y combina elementos de la cadena de valor y el pensamiento de conglomerados. Es un marco más conceptual que analítico.

particular a los medios en que los vínculos de la cadena facilitan u obstruyen la potenciación.

2.1.3 Principales pasos en el análisis de cadena de valor

- Trazar un mapa de las cadenas de actividades interconectadas de producción e intercambio, en particular sectores y subsectores.
- Trazar un mapa de la extensión geográfica de las interconexiones en áreas internacionales, nacionales y locales
- Identificar los actores claves a niveles y localizaciones diferentes de la cadena y en relación con las diferentes oportunidades y limitaciones.
- Medir el valor relativo que se acumula a diferentes niveles, localizaciones y actores de la cadena.
- Identificar las estructuras de gobernabilidad que afectan la distribución del valor entre actividades y áreas geográficas.
- Identificar las intervenciones que apuntan directamente a los diferentes niveles de la cadena.
- Clarificar los impactos directos e indirectos probables en estos diferentes niveles.
- Explorar los diferentes niveles alternativos de la intervención o estrategia.

2.1.4 Tendencias actuales

Cuatro temas claves surgen desde la perspectiva de una persona que ejerce su profesión en el campo del desarrollo:

- En su parte central, el ACV es una técnica libre de valores. No dice nada, por ejemplo, acerca de la pobreza y como se la puede reducir. Sin embargo, el contexto en que se utiliza el ACV cada vez más tiene que ver con la pobreza. Como resultado, en los marcos lógicos respectivos surgen cuestionamientos sobre la posición de los pobres dentro de las cadenas y como se identifican oportunidades a favor de los pobres.
- Mientras que el ACV presenta una visión sistémica de la organización entre empresas, enfocándose únicamente en vínculos verticales, esta visión brinda solamente una perspectiva parcial. Se considera cada vez más importante entender cómo las cadenas de valor se insertan dentro de una economía nacional más amplia.
- El ACV se utiliza cada vez más para intervenciones a nivel micro en vez de informar al cambio de políticas a nivel macro. Consecuentemente, se requieren nuevas técnicas para recoger información y determinar intervenciones.
- Como guía para la intervención, ACV establece solamente el objetivo de potenciación según una definición bastante abierta. No se refiere en absoluto acerca de *cómo* acercarse a la potenciación. Esto podría llevar a prácticas de intervención inapropiadas.

USAID, especialmente bajo el AMAP de la Oficina de Desarrollo de Microempresas, está invirtiendo recursos considerables en el campo de la cadena de valor. Su emergente enfoque de cadenas de valor (ECV) coloca al análisis de la cadena al centro, pero construye sobre esto para abordar los cuatro temas emergentes indicados anteriormente. Además, a diferencia del pensamiento anterior, las cadenas de valor ahora parecen estar consideradas como una colección de canales de mercado (como con el análisis subsectorial) en vez de sinónimo con el canal de mercado.

2.1.5 Resumen del análisis de cadena de valor

Razonamiento / base lógica	Marco para el análisis	Orientación para la intervención
<p>Definiendo cada vez más un razonamiento hacia la reducción de la pobreza</p>	<p>Un enfoque sistémico fuerte pero restringido, está en mejoramiento</p>	<p>Orientación fuerte para el análisis, pero débil para la intervención</p>
<p>En su parte central, el ACV no tiene ningún criterio acerca la reducción de la pobreza. Es neutral en términos de valor. El contexto en que se utiliza el ACV define valores que se relacionan con ACV. CGMP se enfoca en entender la organización de las cadenas globales y se utiliza para abogar por modificaciones en las reglas y prácticas comerciales internacionales para el beneficio de países de menores ingresos. En ese sentido, el CGMP está definiendo un enfoque macro de la pobreza más explícito sobre el ACV.</p> <p>Cada vez más, se utiliza el ACV también como un enfoque para entender aspectos más micro de la pobreza; para preguntar donde se encuentran los pobres dentro de las cadenas de valor; cómo pueden mejorarse; y cuál es el papel de los organismos de desarrollo para mejorar su posicionamiento.</p>	<p>Generalmente, el ACV ofrece un fuerte marco para el análisis. Sin embargo, (a) al solamente ofrecer una perspectiva parcialmente sistémica, está limitado, y (b) un criterio mundial acerca de la reducción de la pobreza influiría cuáles preguntas se presentan bajo el ACV y cómo se las preguntan. Utilizado aislado, sin marco que establece valores y define objetivos, el ACV ofrece poco.</p> <p>El ECV que está surgiendo busca abordar estos temas. Amplía el marco analítico para considerar (a) mercados interrelacionados (especialmente mercados de servicios) y (b) temas más amplios del <i>entorno empresarial propicio</i>.</p> <p>Al trazar en un mapa las relaciones verticales entre las empresas, el ACV está principalmente apropiado para los mercados de productos y materias primas. Es menos útil para considerar mercados de servicios, servicios de beneficio público, infraestructura y mercados de insumos.</p>	<p>Además de faltar un criterio explícito acerca de la reducción de la pobreza, el ACV no brinda lineamientos comunes para una buena práctica de la intervención. Un observador nota que <i>“Mi preocupación es simplemente que la frase ‘asistir en potenciar las empresas’ podría ser mal interpretada por los gobiernos, donantes y empresas como una exhortación, por ejemplo, de gastar fondos públicos en equipamiento moderno para empresas específicas o para limitar la competitividad. Es necesario esclarecer que eso no es la intención.”</i>^C</p>

RECURSOS CLAVES

Recursos físicos:

- Porter, M. “The competitive advantage of nations”
- Gereffi, G. “Commodity chains and global capitalism”
- Kaplinsky, R. et al. “A handbook for value chain research”

Recursos virtuales:

- www.globalvaluechains.org/
- www.cirad.fr
- www.corse.inra.fr/
- www.microlinks.org/
- www.sdc-valuechains.ch/

2.2 Análisis subsectorial

2.2.1 Orígenes, razonamiento y definiciones

Un *canal de mercadeo* se define como cualquier trayecto que se puede trazar a través de un sistema de producción o distribución de la transformación de un producto. Según la definición, el término canal de mercadeo es equivalente al término *cadena de valor* (aunque sea con advertencias, véase “cadenas de valor”). Un subsector es la agregación de canales alternativos de mercadeo para un producto o un grupo de productos estrechamente relacionados.^D Los *subsectores* pueden ser definidos por producto final o por materia prima clave.

Análisis subsectorial (ASS) es por lo tanto la metodología por la que se entienden la estructura y los procesos de un subsector. El ASS tiene sus orígenes en el trabajo pionero que se eleva a mediados de los años ochenta, que trasladó el ASS de sus raíces en el mercadeo agrícola al mundo del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).⁴ El contexto en aquel momento era uno de: (a) un creciente reconocimiento de la importancia de las empresas más pequeñas en las economías en desarrollo y por consiguiente la creciente importancia del desarrollo de las pequeñas empresas como un objetivo de las políticas públicas; y (b) una frustración con las limitaciones de los enfoques investigativos existentes sobre la pequeña empresa.⁵ El análisis subsectorial surgió como un marco para orientar el análisis de las limitaciones y oportunidades del desarrollo de pequeñas empresas.

Un concepto clave dentro del análisis subsectorial es el *apalancamiento*; es decir que pequeños insumos focalizados pueden generar resultados que son correspondientemente más grandes. Este reconoce que las agencias de desarrollo no pueden permitirse el lujo de trabajar con las pequeñas empresas de forma individual y que por lo tanto deben buscar la realización de intervenciones que puede influir en grandes números de empresas de un solo golpe.

Históricamente, casi todo análisis subsectorial anterior se enfocaba en los productos agrícolas básicos, describiendo y evaluando las redes económicas a través de las cuales se transforman los productos básicos individuales y los distribuyen a sus consumidores finales.⁶

Más allá de su énfasis sobre la importancia de las pequeñas empresas, el ASS es esencialmente una técnica libre de valor y neutral.

2.2.2 Enfoque

El análisis subsectorial representa un enfoque de *sistemas* al análisis de la actividad económica. Al centro de ese análisis está el reconocimiento de que las pequeñas empresas operan en sistemas y, de que para promover efectivamente las pequeñas empresas, hay que entender los sistemas dentro de los cuales funcionan. Define un mercado central (el subsector) y brinda un fundamento para analizarlo. Además, reconoce que este mercado central opera en un ambiente más amplio que es crítico para el desarrollo de canales de mercadeo particulares. Se considera que este ambiente más amplio se compone de “tres componentes importantes: (a) las reglas

⁴ Especialmente el trabajo realizado en la Universidad Estatal de Michigan financiado por la USAID con base en su Convenio Cooperativo de Enfoques de las Pequeñas Empresas para el Empleo.

⁵ Se consideró que estas (metodologías típicas de encuestas) eran costosas y lentas, limitadas por el uso de límites administrativos en vez de límites de mercado, y al enfocarse únicamente en la empresa ofrecieron un análisis incompleto y estático.

⁶ Que se elevan a los años sesenta.

[formales e informales], (b) los flujos de información y (c) las instituciones de servicio".^E

ASS ofrece un enfoque modular para entender los mercados de productos y bienes básicos. Si bien se han desarrollado varios manuales, el proceso básico contiene varios pasos claves.

2.2.3 Principales pasos en el análisis subsectorial

- Selección subsectorial basada en un análisis económico más amplio que brinda un discernimiento sobre cuestiones de dimensión, potencial y relevancia para el grupo objeto del enfoque.
- Definición del mapa subsectorial básico.
- Especificar el ambiente en que funciona el subsector.
- Identificar superposiciones en las dimensiones de interés particular (normalmente interpretado en práctica como superposiciones de mercado de servicios).
- Recoger información cualitativa y cuantitativa focalizada y realizar análisis.
- Identificar recomendaciones para intervenciones de políticas y programas.

Actualmente se considera que el ASS se parece bastante al análisis de cadena de valor (de hecho a menudo se pueden intercambiar los términos). Sin embargo, los defensores de la escuela CGMP del ACV consideran que el ASS está limitado a actividades dentro de las fronteras nacionales.

2.2.4 Tendencias actuales

Los fundamentos teóricos del ASS alrededor del pensamiento basado en sistemas son poderosos y coherentes. Su enfoque modular para el análisis ofrece claridad a los profesionales que utilizan esta herramienta. Por consiguiente, el ASS se ha aplicado ampliamente en el campo del desarrollo de las PyMEs. Sin embargo, la sencillez aparente del enfoque modular ha llevado, discutiblemente, a una incoherencia entre la utilización de la herramienta y su teoría sistémica subyacente. Muy a menudo, en práctica, se ha definido el sistema estrechamente como el subsector en sí. A menudo falta la aplicación del pensamiento sistémico para abordar limitaciones subsectoriales identificados, de cualquier tipo. Eso típicamente resulta en el diseño de intervenciones que enfrentan limitaciones directamente a través de acciones financiadas por donantes y por consiguiente plantea inquietudes acerca de temas como la sostenibilidad, la extensión y la replicación.

Un mayor desarrollo del ASS se ha quedado trabado, sobrepasado por considerables aprendizajes en el campo del ACV. Es interesante que mucha de la reciente evolución en el ACV hacia el ECV se ha centrado en el pensamiento sistémico, que estaba allí en el ASS desde el principio en teoría aunque descuidado en la práctica.

ASS brinda una orientación limitada sobre los pasos que conducen al diseño y a la práctica real de la intervención como resultado de un mapeo subsectorial.

2.2.5 Resumen del análisis subsectorial

Razonamiento / base lógica	Marco para el análisis	Orientación para la intervención
<p><i>Ningún razonamiento explícito sobre la pobreza</i></p> <p>El ASS en sí es neutral en términos de valor. Sin embargo, se puede discutir que los fundamentos teóricos del ASS al menos manifiestan una visión mundial del crecimiento económico. Por una parte, el ASS está fundamentado en una creencia de que las pequeñas empresas son importantes para el crecimiento y la generación de empleo.</p> <p>Además, que el apoyo para las pequeñas empresas requiere efectivamente un entendimiento de una dinámica sólida en un contexto sistémico más amplio. Las empresas funcionan dentro de sistemas y hay que entender esos sistemas para poder apoyar las empresas eficazmente.</p> <p>ASS no tiene un criterio directo sobre la reducción de la pobreza.</p>	<p><i>Fundamentos sistémicos, fuertes y aplicación restringida</i></p> <p>Generalmente, el ASS ofrece un marco fuerte para el análisis. Sin embargo, su aplicación práctica tiende a ser restringida, descuidando su teoría sistémica subyacente, al no analizar rigurosamente superposiciones para servicios y factores institucionales.</p> <p>Un criterio mundial acerca de la reducción de la pobreza influiría en que preguntas se realizan bajo el ASS y cómo se las preguntan. Utilizado aisladamente de un marco que establece valores y define objetivos, el ASS ofrece muy poco.</p> <p>Al trazar las relaciones verticales entre las empresas, el ASS es idóneo principalmente para mercados de productos y materias primas. Es menos útil para considerar mercados de servicios, servicios de beneficio público, infraestructura y mercados de factores.</p>	<p><i>Fuerte orientación para análisis, débil para orientación</i></p> <p>Además, con la falta de un criterio mundial explícito acerca de la reducción de la pobreza, el ASS no proporciona lineamientos para una buena práctica de intervención para el desarrollo. Sin lineamientos, muy a menudo una respuesta típica de intervención es intervenir directamente para arreglar todas las limitaciones identificadas. Si bien eso puede tener un impacto a corto plazo, es objeto de críticas por no tomar en serio la sostenibilidad.</p>

RECURSOS CLAVES

Recursos físicos:

- Boomgard, J. et al Subsector analysis: its nature, conduct and potential contribution to small enterprise development

Recursos virtuales:

- www.msu.edu/
- www.katalystbd.com/
- www.commark.org

2.3 Conglomerados y redes

2.3.1 Orígenes, razonamiento y definiciones

El concepto de conglomerados –como una “*concentración sectorial y geográfica de empresas*”^F– se encuentra en la literatura de las ciencias económicas industriales desde fines del siglo XIX. El concepto, sin embargo, es algo nebuloso, ya que no tiene una definición común. Sin embargo, en su esencia se trata de proximidad, intercambios basados en redes y especialización como lo reconoce Porter:

“Los conglomerados son grupos con proximidad geográfica integrados por empresas interconectadas e instituciones asociadas en un campo particular, vinculados por tecnologías y capacidades comunes. Normalmente existen dentro de un área geográfica donde la facilidad de comunicación, la logística y la interacción personal son posibles. Conglomerados normalmente están concentrados en regiones y a veces en una sola ciudad”.

El concepto de redes está estrechamente relacionado con el concepto de conglomerados (y tiene igual dificultad para definirse), pero sin una dimensión espacial fija. De hecho, las redes se consideran como un elemento fundamental de los conglomerados.

“Las redes son [arreglos] formales e informales que facilitan el intercambio de información y tecnología y fomentan varios tipos de coordinación y colaboración en un conglomerado”.^G

La justificación fundamental por enfocarse en los conglomerados y redes es que la cooperación entre empresas puede mejorar colectivamente la eficiencia de las empresas participantes más allá del nivel de lo que se podría esperar sin la cooperación. Se busca la formación de conglomerados y redes particularmente para responder a las limitaciones de competitividad que surgen de las pequeñas dimensiones de las empresas y rinden beneficios tales como:

- Acceso mejorado a insumos y servicios.
- Abogacía y negociaciones más efectivas entre comprador y suministrador.
- Repartición de los costos y participación para una innovación e investigación y desarrollo más eficaces.
- Mercadeo y acceso al mercado más eficientes.
- Apertura de posibilidades para una creciente especialización.

Tal como existe una diversidad de definiciones, también existe una diversidad de enfoques para el análisis y desarrollo de conglomerados. El desarrollo de conglomerados y redes tiene principalmente que ver con la potenciación de la competitividad de las empresas existentes. Tiende a no enfocarse en el suministro de insumos físicos para la creación de nuevos conglomerados.

Típicamente el desarrollo de conglomerados y redes se ha enfocado en áreas urbanas y tiene fuertes vínculos al desarrollo económico local. Al enfocarse en la cooperación entre empresas al mismo nivel en la cadena de valor (horizontal) y la cooperación a lo largo de los valores de cadena (verticales), el desarrollo de conglomerados y redes tiene vínculos al ACV (como herramienta de análisis) y al Triángulo Económico Mundial (véase “cadenas de valor”).

Los defensores claves del desarrollo de conglomerados y redes han sido ONUDI, la Unión Europea y sus Estados Miembros y la OCDE. Los conglomerados también han tenido una buena acogida en muchos gobiernos de los países en desarrollo, notablemente en la India e Indonesia.

2.3.2 Enfoque

Como se indicó anteriormente, no existe un solo enfoque para el análisis o desarrollo de conglomerados y redes. Sin embargo, los enfoques son el objeto de numerosos manuales de aplicación práctica (tales como Humphrey y Schmitz). De forma más amplia, la mayor parte de los enfoques siguen un proceso modular basado en algunos pasos claves.

2.3.3 Principales pasos en el desarrollo de conglomerados y redes

Proceso general de preparación	Proceso general de ejecución
<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de conglomerados • Análisis de conglomerados • Selección de conglomerados y compromisos iniciales • Identificación y contratación de administrador del conglomerado o intermediario de red 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación del grupo de compromiso del conglomerado (empresas que van a participar en el proceso) • Presentar análisis, facilitar discusiones, identificar desafíos comunes y formación de planes iniciales de compromiso. • Ejecución y monitoreo de planes de compromiso. • Estrategia de salida.

El enfoque convencional está basado en un administrador de conglomerado o un intermediario de red que facilita las relaciones empresariales y de cooperación entre las empresas afiliadas. Después de establecer una base para la cooperación, demostrar los beneficios que se pueden recibir y dar impulso, la idea es que el gerente del conglomerado / intermediario de la red pueden retirarse dejando un sistema que funciona completamente y es capaz de avanzar sin más apoyo.

2.3.4 Tendencias actuales

Como se describe en el enfoque anterior, típicamente se considera que la función del gerente del conglomerado / intermediario es un papel finito y provisional. Sin embargo, cada vez más se reconoce que estos papeles tienen funciones integrales, requeridos para asegurar que el conglomerado o red siga colaborando y mejorando. La sostenibilidad por lo tanto es un desafío clave: cómo incorporar la función de conglomerado / intermediario dentro del sistema institucional local.

También se discute el propósito de promover los conglomerados. Muchos campos del desarrollo económico se han enfocado en los conglomerados. Los programas para promover la innovación y competitividad a menudo se fundamentan en conglomerados o redes. En el desarrollo de la agroindustria, a menudo se refieren a conglomerados de productores y son esenciales para las estrategias de promoción sectorial (normalmente para la entrega de servicios empresariales). El desarrollo económico local es otro campo donde los conglomerados han sido un enfoque primario.

Finalmente, a medida que se requiere que las intervenciones de desarrollo sean cada vez más transparentes acerca de cómo contribuyen a la reducción de la pobreza, las iniciativas de conglomerados y redes están volviendo a reflexionar acerca de cómo pueden insertarse en las estrategias de reducción de pobreza. Eso requiere que reflexionen más allá de los argumentos generales de crecimiento para considerar cómo los pobres pueden beneficiar de las iniciativas de conglomerados y redes. Eso podría implicar soluciones de compromiso entre la promoción de conglomerados

de alta tecnología en los centros urbanos, que típicamente requieren capacidades o bienes proporcionalmente mayores que con los que cuentan los pobres, y la promoción de conglomerados de baja tecnología en las zonas periféricas que podrían integrar más a los pobres, pero cuya trayectoria de crecimiento probablemente sería más escasa.

2.3.5 Resumen de los conglomerados y redes

Razonamiento / base lógica	Marco para el análisis	Orientación para la intervención
Ningún razonamiento explícito sobre la pobreza	Enfoque sistémico restringido	Fuerte énfasis en aspectos operativos
<p>En su parte central, el pensamiento sobre conglomerados y redes no cuenta con ningún criterio acerca de la pobreza.</p> <p>Sin embargo, el pensamiento de los conglomerados y redes está fundamentado en una creencia de que las pequeñas empresas son importantes para el crecimiento y la generación de empleo. El concepto subyacente de los conglomerados y redes está fundamentado en un concepto de eficiencia creciente a través de una cooperación estimulante; que a su vez fomenta la competitividad que impulsa el crecimiento económico.</p>	<p>Los enfoques de conglomerados y redes ofrecen un marco para la identificación de conglomerados existentes y algún análisis básico de la dinámica de los conglomerados (a menudo inspirados de otras metodologías como el VCA). El proceso de análisis para el diseño de la intervención tiende a generarse a través del proceso de intervención en sí.</p> <p>Generalmente, los conglomerados y redes solamente ofrecen un marco limitado para el análisis.</p>	<p>La principal fuerza de iniciativas de conglomerados y redes reside en un marco para la intervención. Muchos manuales y guías existen enfocados en las metodologías para reclutar y operar conglomerados y redes.</p> <p>El énfasis de la orientación tiende a ser operativo en vez de estratégico (por ejemplo, aborda temas como la sostenibilidad).</p>

RECURSOS CLAVES

Recursos físicos:

- Humphrey J. et al "Principles for promoting clusters & networks of SMEs"
- Porter, M. "The competitive advantage of nations"

Recursos virtuales:

- www.unido.org
- www.worldbank.org

2.4 Entorno empresarial propicio

2.4.1 Orígenes, razonamiento y definiciones

El *entorno empresarial propicio (EEP)* o *entorno favorable* es un concepto amplio, aplicado extensamente en las ciencias económicas y el desarrollo y también en otros campos; como tal el término puede significar muchas cosas para muchas personas y permanece dentro de una definición clara. En el campo de desarrollo del sector privado, su más amplia definición puede incluir "todos los factores externos a las empresas, incluyendo las políticas, el marco legal y regulatorio; la política de comercio exterior; la gobernabilidad y las instituciones; la seguridad física; el contexto social y cultural del sector empresarial: las políticas macroeconómicas; acceso de las em-

*presas a los servicios financieros y empresariales; y la disponibilidad de los servicios de infraestructura física y social.*⁴¹

Más comúnmente, el entorno empresarial propicio está considerado en términos más restringidos como *“la medida en que las políticas del gobierno, las leyes y los reglamentos establecen las reglas del juego para el sector empresarial e influye, positivamente o negativamente, en el desempeño de los mercados, los incentivos para invertir y el costo de las operaciones empresariales.”* Los términos tales como *clima de inversión, clima empresarial, ambiente empresarial y condiciones de marco* se consideran como sinónimos del término entorno empresarial propicio.

En el campo de las ciencias económicas y del desarrollo, el término se destacó por primera vez en el contexto de la ola de reformas inspiradas por las leyes del mercado propugnadas en la década de los ochenta. Durante esa época, se reconoció que la orientación de las políticas era un determinante importante del desempeño del crecimiento económico. Se consideraban que las denominadas *políticas de mercados* se correlacionaban con un fuerte desempeño en el crecimiento. El término EEP por lo tanto surgió como referencia para definir la medida en que se consideraban que las políticas del país estaban en armonía con las leyes del mercado.

Más específicamente, el término surgió en el campo del desarrollo de las PyMEs en relación con la idea de un *terreno de juego equitativo*, como respuesta a la política percibida y los sesgos del acceso regulatorio y de servicio público a favor de un sector formal de gran escala. Se consideraban que esos sesgos excluían o impactaban de forma desigual al sector, en su mayoría invisible pero significativo, de las pequeñas empresas y actividades informales que constituyen la mayor parte de casi todas las economías en desarrollo. Al respecto, el se refirió a los objetivos de promover una orientación de las políticas, marco regulatorio y servicio público que sea más favorable para las actividades económicas a pequeña escala e informales.

El enfoque que está surgiendo acerca del EEP está fundamentado en un esquema que vincula el entorno empresarial al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. La lógica de este esquema está fundamentada en los vínculos entre la reducción de la pobreza y el crecimiento, el crecimiento y el desarrollo del sector privado, así como el reconocimiento de la importancia de los factores externos a las empresas, pero que afectan fuertemente su toma de decisiones para la inversión y rendimiento global (factores que aumentan los riesgos y costos para iniciar, operar y cerrar un negocio).

La importancia de un ambiente habilitador como un motor de crecimiento se examina en detalle en un documento de investigación del Banco Mundial del año 2003 por Beck et al⁴², que llegó a tres conclusiones principales:

- Si bien un sector grande de PyMEs es una característica de economías exitosas, no existe ninguna evidencia que las pequeñas empresas sean necesariamente motores de crecimiento (es decir en comparación con las empresas más grandes).
- El ambiente empresarial global al cual se enfrentan tanto las empresas grandes como las pequeñas (mediando la facilidad de entrada y salida de las empresas, derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos) es un motor del crecimiento económico.
- Sin embargo, si bien un estable ambiente empresarial tiende a ayudar a los pobres al acelerar el crecimiento agregado, los resultados no sugieren que el am-

biente empresarial influya en la pobreza más allá de su efecto en la economía global.

Para la mayoría de las agencias de desarrollo, el EEP es, efectivamente, un objetivo, en vez de un enfoque técnico o una metodología para la intervención. La justificación para enfocarse en temas de EEP es que es más sistémico. Al enfocarse en las condiciones del marco más allá de las empresas individuales ofrece a las agencias un mayor potencial para lograr el apalancamiento e impacto que el potencial logrado por medidas más directas.

2.4.2 Enfoque

En vista de que el EEP es un término globalizador, no es sorprendente que no exista un enfoque común para intervenciones. Como se observó anteriormente, no es un enfoque en sí. Un análisis de la práctica de donantes^K indica cuatro áreas principales en el enfoque de entorno empresarial propicio: estabilidad macroeconómica; gobernabilidad;⁷ políticas, leyes y reglamentos; y marco lógico y capacidad institucional. Enfoques especializados a menudo existen para cada una de esas áreas. En términos generales, sin embargo, existen algunos enfoques típicos de evaluación e intervención.

2.4.3 Enfoques típicos utilizados en las intervenciones EEP

Evaluación	Intervención
<p>Se utilizan varias metodologías.</p> <p>Herramientas típicamente ofrecen un fundamento común para una comparación entre países y regiones, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones del clima empresarial • Evaluaciones del clima de las inversiones • Guías para los inversionistas • Realización de encuestas empresariales • Mapeo de las PyMEs en el país • Monitoreo global del sector empresarial <p>Otras herramientas de evaluación son más específicas, por ejemplo, evaluación de impactos regulatorios o metodologías de evaluación organizativa.</p>	<p>Las intervenciones típicamente se enfocan en el apoyo para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privatización y la reforma paraestatal • Inversiones, competencia y reforma de la justicia mercantil • Reforma relacionada con el entorno propicio general y promoción del crecimiento a favor de los pobres • Reforma regulatoria <p>Los tipos de apoyo incluirían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo presupuestario • Fortalecimiento y asistencia técnica • Investigación en políticas • Promoción del diálogo entre los sectores público y privado

Rara vez existe una conexión directa entre las herramientas de evaluación y el diseño y planificación de intervenciones, aunque los procesos de evaluación y la información que generan pueden utilizarse como medio para comprometer a los actores claves. Un problema es que muchas herramientas de evaluación tienden a identificar los síntomas de los problemas en vez de la causa profunda de ellos (por ejemplo, identificando el hecho de que se requiere 270 días para tramitar formalmente la inscripción de un negocio, en vez de identificar las causas políticas, regulatorias y administrativas de este tan largo proceso), lo que, por lo tanto, proporciona un escaso entendimiento de la naturaleza requerida de la intervención.

⁷ Es un término amplio que se refiere a las maneras en que los gobiernos administran y manejan la sociedad y economía. Incluye temas como el imperio de la ley, administración gubernamental, corrupción, seguridad, contabilidad, etc. Es preciso notar que el término también se utiliza en relación con las relaciones de poder en la reciente reflexión sobre cadenas de valor.

2.4.4 Tendencias actuales

Existen muchos debates y avances dentro de las diferentes áreas técnicas que se inscriben dentro del término globalizador de EEP. Desde el punto de vista del desarrollo de las PyMEs, se recalcan cinco temas:

Primero, los debates a cerca de cómo encontrar una definición y marco comunes para el EEP. El Comité de Donantes para el Desarrollo de Pequeñas Empresas está dirigiendo el trabajo en ese campo, pero todavía se encuentra en una etapa muy incipiente.

Segundo, existe una preocupación de que simplemente “*atinar las políticas y reglamentos*” no sea suficiente para estimular las respuestas deseadas en términos de oferta y demanda que conduciría a un crecimiento a favor de los pobres. Junto con esta preocupación se encuentra la inquietud acerca de la medida en que las intervenciones llevan a un cambio institucional sostenible como el fundamento del entorno propicio a largo plazo (por ejemplo, a través del fortalecimiento de estructuras locales de gobernabilidad y abogacía locales), en vez de –lo que es más común– buscar el cambio de reglas y reglamentos directamente.

Tercero, existe una toma de conciencia creciente de la naturaleza *transversal* del EEP y por lo tanto se da una necesidad de considerarlo más sistemáticamente, por ejemplo, en la manera en que se relaciona con sectores claves como la infraestructura o la agricultura, en vez de solamente términos genéricos.

Cuarto, existe preocupación acerca de la medición de la atribución del impacto de las iniciativas EEP sobre la pobreza. Por una parte, la justificación para las iniciativas EEP es que tienen el potencial de ofrecer oportunidades para un mayor apalancamiento e impacto. Por otra parte, atribuir el impacto a las intervenciones programáticas está cargado de desafíos metodológicos. Existe una falta general de evaluación sistemática en este campo.

Quinto, existen temas prácticos que todavía no encuentran resolución en el medio de discusiones conceptuales de alto nivel. Esos incluyen: la definición de puntos de entrada para intervenciones, un compromiso apropiado con los socios, el avance desde la investigación hasta el diseño de intervenciones; y la definición del papel de los organismos de desarrollo.

2.4.5 Resumen del entorno empresarial propicio

Razonamiento / base lóg- gica	Marco para el análisis	Orientación para la inter- vención
<p><i>Escaso razonamiento sobre la pobreza</i></p> <p>Como término general, el EEP no cuenta con una visión coherente sobre la reducción de la pobreza.</p> <p>Sin embargo, la esencia del término representa una creencia que el crecimiento es positivo para reducir la pobreza y que un entorno propicio para el desarrollo del sector privado es bueno</p>	<p><i>Enfoque sistémico estrecho</i></p> <p>No existe ningún marco común para entender el EEP.</p> <p>El pensamiento que fundamenta un entorno propicio es sistémico en algunos aspectos pero tiende a tener un enfoque estrecho sobre la reforma de políticas, leyes y reglamentos.</p> <p>Las herramientas que se utilizan para elementos específicos</p>	<p><i>Débil</i></p> <p>Si bien existen algunos principios de buena práctica, hay muy poca orientación acerca de “cómo” guiarlos que ejercen.</p> <p>Las intervenciones tienden a participar directamente para que se realicen cambios (con problemas de sostenibilidad derivados) o, alternativamente, no son muy intervencionistas, es decir, se enfocan</p>

para el crecimiento.

En este sentido, el EEP es tanto un objetivo o una aspiración como otra cosa.

del EEP tienen una aplicación estrecha (por ejemplo RIA) o a menudo no logran identificar las causas profundas de los problemas (por ejemplo factores institucionales).

Se está empezando, sin embargo, a reconocer y abordar estos problemas.

RECURSOS CLAVES

Recursos físicos:

- White, S. et al "Review of DFID activities in the enabling environment"
- Beck, T. et al "Small and medium enterprises, growth and poverty: cross country evidence"

Recursos virtuales:

- www.worldbank.org
- www.dfid.org

2.5 Desarrollo económico local

2.5.1 Orígenes, razonamiento y definiciones

No existe ninguna definición generalmente aceptada para el término desarrollo económico local (DEL), aunque la mayor parte de los profesionales del desarrollo concordarían en general con la afirmación de que *"el propósito del DEL es fortalecer la capacidad económica de un área local para mejorar su futuro económico y la calidad de vida para todos. Es un proceso por el cual el público, las empresas y el sector no gubernamental se asocian para trabajar colectivamente con el fin de crear mejores condiciones para el crecimiento económico y la generación de empleo"*.¹

Por tanto, el DEL abarca tanto el objetivo como el proceso: tiene que ver con el *fortalecimiento de la capacidad económica local* en áreas definidas mediante el establecimiento de la agenda de desarrollo local por los *actores claves*, tales como gobiernos locales, grupos empresariales y la sociedad civil.

Características distintivas del DEL incluyen:

- Una dimensión geográfica explícita (usualmente subnacional)
- Un enfoque sobre el desarrollo de la capacidad económica local
- Procesos fundamentados en la participación de múltiples actores

Sin embargo, como lo nota Meyer-Stamer^M, el DEL no tiene un marco conceptual, especialmente para describir lo que constituye la *economía local*. Se enfrenta a un problema similar al del concepto de *entorno empresarial propicio* para determinar hasta qué punto su alcance debería ser amplio e integrador.

Los orígenes del DEL se encuentran en la planificación urbana y física, pero es un campo multidisciplinario que también se deriva de los campos de las ciencias económicas, geográficas, sociológicas, administrativas de empresas y de la competitividad. Surgió en el contexto del declive económico regional y la marginalización de los países industrializados en los años sesenta y setenta. Empezó a aparecer en el mundo del desarrollo en los años ochenta y noventa. En la evolución del DEL usualmente se reconocen tres etapas principales:

- Años sesenta a ochenta: predominantemente impulsado por el sector público, centrado en la inversión extranjera directa (IED) y la inversión en grandes proyectos de infraestructura.
- Años ochenta a noventa: impulsado por el sector público, centrado en la inversión pero más interesado en ciertos sectores e incluyendo tanto la infraestructura de carácter social como la física.
- Fines de los años noventa hasta la fecha: sigue impulsado por el sector público pero tiene un mayor enfoque sobre la asociación entre el sector público y el privado, con el apalancamiento de las inversiones e iniciativas privadas y un creciente enfoque sobre la promoción de un entorno empresarial propicio y una infraestructura de carácter social (por ejemplo, conglomerados).

DEL se centra en el nivel subnacional, principalmente en áreas urbanas o periféricas. Tiende a enfocarse en tres estratos principales de la *organización geopolítica* y la *administración pública*: (a) el *nivel nacional* (en términos de cómo determinar su fundamento legal, las estructuras y la asignación de recursos a niveles subnacionales); (b) el *nivel regional* (usualmente como un estrato intermedio entre el gobierno central y el gobierno local); y (c) el *nivel local o municipal*. Ha logrado destacarse particularmente en relación con las tendencias de descentralización y autonomía regional.

Una justificación clave para DEL ha sido la generación de empleo en áreas económicamente desfavorecidas y, últimamente, la promoción del crecimiento para lograr eso. DEL está motivado por el reconocimiento de que dichos esfuerzos (y el papel del gobierno en particular) requieren mayor coordinación: como Porter ha hecho la observación irónica, ha sido común para los gobiernos crear una multitud de obstáculos regulatorios y burocráticos para el sector empresarial “*mientras que, al mismo tiempo, ejecuta muchos programas para capacitar a gente para empleos inexistentes en industrias sin ninguna perspectiva de crecimiento*”^N.

Los actores claves en DEL han sido la GTZ y la Unión Europea. El Club du Sahel y la OCDE están promoviendo una metodología DEL denominada ECOLOC, que se está desplegando en varios países africanos, con algún apoyo de la división de gobernabilidad de COSUDE.

2.5.2 Enfoque

Debido a la diversidad de sus orígenes y objetivos, no existe ningún enfoque común para el DEL. Ha sido desarrollado por los profesionales que tienen que trabajar con los gobiernos y otros actores, ha combinado composiciones diferentes de pensamiento y prácticas económicas, políticas, sociales y ambientales, y ha evolucionado en diferentes direcciones en el mundo entero. Sin embargo, los procesos del DEL generalmente enfatizan el *diálogo entre actores, el empoderamiento y la propiedad local, y más instituciones locales transparentes y responsables*.

Los enfoques del DEL por lo tanto se superponen (a) al sector público y la reforma de la gobernabilidad y –cada vez más– (b) al campo del desarrollo del sector privado, incluyendo el ambiente habilitador, conglomerados, cadenas de valor, así como la promoción de servicios empresariales y financieros. Las actividades del DEL podrían enfocarse en un amplio rango de áreas: ambiente empresarial y de inversiones, infraestructura, desarrollo y crecimiento de empresas locales, inversión interna, desarrollo sectorial y de conglomerados, regeneración, capacidades y empleo para grupos meta desfavorecidos específicos.

Si bien está definido de forma diferente en diferentes organizaciones, el enfoque DEL usualmente involucra varios pasos claves (véase a continuación). En práctica, las actividades preliminares giran alrededor de la organización de esfuerzos locales y el establecimiento de un equipo del DEL (usualmente financiado a través de asistencia), idealmente dentro de un gobierno local y que involucra los actores públicos, privados y de la sociedad civil. Luego se realiza algún tipo de diagnóstico con base en datos cualitativos y cuantitativos. Posteriormente se desarrolla una estrategia del DEL, que típicamente incluye una visión económica local, metas, objetivos y un plan de acción por un período de tres a ocho años. La principal diferencia entre los enfoques usualmente tiene que ver con el nivel de énfasis en la participación y si se lo realiza antes o después del diagnóstico.

2.5.3 Principales pasos en los procesos del DEL

- Movilización y organización del esfuerzo local
- Realización de la evaluación de la economía local
- Desarrollo de una estrategia económica local
- Ejecución de la estrategia económica local
- Revisión de la estrategia económica local

2.5.4 Tendencias actuales

Los objetivos y procesos del DEL han sido adoptados ampliamente por numerosos organismos en recientes años y existe alguna insatisfacción con respecto a los resultados de las intervenciones hasta la fecha^o. Si bien no existe una clara dirección que está surgiendo en el campo, se destacan numerosos desafíos y tendencias que son relevantes para el E&I:

Primero, el campo se encuentra obstaculizado por bases teóricas y conceptuales que no son claras. Por ejemplo, esa falta de claridad ha llevado a una confusión entre el desarrollo comunitario y el DEL. El último tiende a mostrar una dimensión social más fuerte, mientras que en la práctica el DEL parece que avanza cada vez más en una dirección más impulsada por el sector privado y orientada por la economía.

Segundo, los orígenes del DEL en la planificación urbana y física han resultado en un énfasis excesivo en la estrategia y planificación en vez de una acción, lo que ha resultado frustrante para algunos actores. Ahora algunos profesionales están adoptando enfoques más orientados hacia la acción, por ejemplo la metodología de Mesopartner, Valoración Participativa de la Ventaja Competitiva (*PACA en Ingles, Participatory Appraisal of Competitive Advantage*).

Tercero, si bien el DEL pone un fuerte énfasis en los procesos participativos, poco tiene en términos de orientación sobre buenas prácticas cuando se trata de cómo los organismos de desarrollo deben intervenir, especialmente con respecto al apoyo para iniciativas locales identificadas como resultado de los procesos de planificación participativa.

Cuarto, la transición hacia las alianzas entre el sector público y el privado reconoce que el sector privado es una fuente clave para el crecimiento económico y el empleo y se empieza a abordar el desequilibrio histórico del DEL hacia el sector público. Sin embargo, esta transición presenta varios nuevos desafíos para el DEL:

- Los enfoques participativos del DEL tienden a orientarse más hacia las estructuras y prácticas del sector público, que son inapropiadas para el sector privado más dinámico. Típicamente, el sector privado no está muy interesado en involu-

crarse en largas discusiones con múltiples actores y en el proceso de planificación. Además, los procesos del DEL requieren organizaciones representativas formales con las cuales se compromete; en muchos lugares, éstas no existen en un sector privado incipiente.

- DEL es un enfoque geográfico: lucha por enfrentarse con un mundo que es cada vez menos delineado por la geografía, por ejemplo, en términos de cómo se organiza el sector privado (por ejemplo, cadena de valores) o los impactos económicos de la globalización.
- La participación en sí no es suficiente para desarrollar un entendimiento y orientar una intervención efectiva. Se reconoce que se necesitan mejores herramientas de análisis.^P

Quinto, existen algunas discusiones acerca del futuro del DEL. Típicamente, han habido dos formas principales de DEL. A un extremo, ha habido la política e intervención de localización genérica, orientada a crear condiciones favorables para las empresas en general, sin apuntar empresas o sectores específicos. Al otro extremo, ha habido una política e intervención espacial estratégica, orientada a mejorar e innovar en negocios o industrias específicos (por ejemplo, conglomerados). Algunos observadores sugieren que el futuro del DEL se encuentra en medio camino, una política e intervención espacial reflexiva orientada a permitir a las instituciones locales manejar más efectivamente la incertidumbre dinámica, con base en la reflexión colectiva, en vez de estrategias y acciones conjuntas (que quizás los actores individuales deben perseguir de acuerdo con sus intereses y competencias).

2.5.5 Resumen del LED

Razonamiento / base lógica	Marco para el análisis	Orientación para la intervención
<i>Razonamiento limitado sobre la pobreza</i>	<i>Incorporación de un enfoque más sistémico</i>	<i>Fuerte en participación, débil en intervención</i>
<p>En su parte más central, el DEL no cuenta con una visión mundial acerca de la pobreza. Sin embargo, el DEL está fundamentado en objetivos para el crecimiento y la generación de empleo en zonas desfavorecidas.</p>	<p>Por su falta de fundamentos teóricos y conceptuales, DEL no cuenta con un marco globalizante para el análisis. LED en efecto tiene herramientas de mapeo geopolítico y de los actores.</p>	<p>Existen tantos enfoques para el DEL que es difícil discernir lo que es una intervención típica.</p> <p>El aporte distintivo del DEL es su énfasis en la participación con los actores locales y los procesos participativos.</p>
<p>DEL reconoce cada vez más la necesidad de una coherencia de las políticas e intervenciones con respecto a un contexto sistémico más amplio. Sin embargo, el DEL no pregunta donde se localizan los pobres dentro de este sistema; cómo pueden mejorarse; y cuál es el papel de los organismos de desarrollo en el mejoramiento de su posicionamiento.</p>	<p>Típicamente, el DEL saca sus herramientas analíticas de otros campos (por ejemplo VCA). El riesgo es que estas herramientas se utilicen aisladamente, fuera de un marco común para el análisis y la acción.</p> <p>Sin embargo, existen algunos esfuerzos para desarrollar un marco conceptual para DEL (por ejemplo, los 6 Triángulos de Mesopartner).</p>	<p>Se reconoce que le falta orientación acerca de los principios de “cómo hacer” para la intervención, con el riesgo de que los organismos frecuentemente se encuentran persuadidos de financiar “largas listas de compras” que surgen de los procesos participativos.</p>

RECURSOS CLAVES

Recursos físicos:

- Porter, M. "The competitive advantage of nations"

Recursos virtuales:

- www.worldbank.org
- www.mesopartner.com/
- www.gtz.org
- www.microlinks.org/

2.6 Resumen

Es claro que ninguno de estos campos individuales, considerados aisladamente, representa un marco completo para los profesionales del desarrollo del sector privado (véase el reverso del cuadro resumido). En términos generales encontramos que:

- Su análisis razonado a menudo no establece ningún vínculo explícito a la reducción de la pobreza.
- Como marcos para el entendimiento, proporcionan una visión parcial del sistema de mercado para el desarrollo del sector privado, típicamente enfocados en elementos específicos del sistema. En algunos casos, tienden a ser descriptivos o identificar síntomas de los problemas en vez de sus causas subyacentes.
- Si bien algunos pueden ofrecer herramientas técnicas para los profesionales, pocos proporcionan una orientación clara acerca del papel de la intervención del organismo de desarrollo en el desarrollo del sector privado.

Es en relación con esas tres brechas que el pensamiento y la práctica emergentes pueden contribuir a que los mercados funcionen para los pobres.

Resumen de los campos principales de desarrollo del sector privado

	Razonamiento / base lógica	Marco para el análisis	Orientación para la intervención
Análisis de la cadena de valor	<p>Definiendo cada vez más un razonamiento sobre pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> Pequeñas empresas son parte de las cadenas de valor; las oportunidades de crecimiento dependen de su posición en la cadena. El entendimiento de la organización y dinámica de las cadenas de valor es crucial para potenciar las empresas y estimular crecimiento. Un criterio restringido acerca de cómo el desarrollo de la cadena de valor lleva a la reducción de la pobreza. Pero un enfoque macro explícito de la pobreza está surgiendo y se utiliza cada vez más para entender los aspectos micro de la pobreza. 	<p>Enfoque sistémico fuerte pero restringido, está en mejoramiento</p> <ul style="list-style-type: none"> Marco fuerte para analizar la cadena de valor, pero parcialmente sistémico. Emergente ECV amplía el marco analítico con mercados interrelacionados (de servicios) y un entorno propicio más amplio. Aplicación más adaptada a los mercados de productos y materias primas. Aplicaciones limitadas para los mercados de servicios o factores o los servicios públicos. 	<p>Orientación fuerte para el análisis, débil para la intervención</p> <ul style="list-style-type: none"> Ningún lineamiento para una buena práctica de intervención en el desarrollo. El concepto de potenciar las empresas no indica cómo se debe aplicar en la práctica. Las intervenciones tienden a fijar limitaciones directamente; impacto a corto plazo, pero sostenibilidad es una preocupación.
Análisis subsectorial	<p>Ningún razonamiento sobre pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> Las PyMEs son importantes para el crecimiento y el empleo. Entender un contexto sistémico más amplio contribuye a mejorar la eficacia de las intervenciones, lo que contribuye al crecimiento. Ningún criterio explícito acerca de cómo el desarrollo subsectorial lleva a la reducción de la pobreza. 	<p>Fundamentos sistémicos, fuertes, aplicación restringida</p> <ul style="list-style-type: none"> Marco fuerte para analizar los sectores. Aplicación práctica tiende a ser restringida, descuidando los fundamentos teóricos sistémicos, excluyendo las influencias de los servicios y factores institucionales. Aplicación más adaptada a mercados de productos y materias primas, en vez de mercados de servicios y factores o los servicios públicos. 	<p>Fuerte orientación para análisis, débil para intervención</p> <ul style="list-style-type: none"> Ningún lineamiento común para una buena práctica de intervención en el desarrollo Las intervenciones tienden a fijar limitaciones directamente; impacto a corto plazo, pero sostenibilidad es una preocupación.
Conglomerados y redes	<p>Ningún razonamiento sobre pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> Pequeñas empresas son importantes para el crecimiento y el empleo. La cooperación aumenta la eficiencia, lo que fomenta la competitividad y contribuye al crecimiento. Ningún criterio explícito acerca de cómo el crecimiento de conglomerados lleva a la reducción de la pobreza. 	<p>Enfoque sistémico restringido</p> <ul style="list-style-type: none"> Marco fuerte para identificar conglomerados existentes y la dinámica básica. El análisis tiene tendencia a generarse a través del proceso de intervención mismo. A menudo se inspira de otras metodologías como el análisis de la cadena de valor. Tendencia a describir conglomerados y los síntomas de los problemas en vez de sus causas esenciales. Principalmente aplicado en las industrias manufactureras. 	<p>Fuerte en aspectos operativos, por lo demás débil</p> <ul style="list-style-type: none"> El énfasis en la orientación tiende a ser operativo, con muchos manuales sobre la gestión de los conglomerados. Preocupación acerca de la sostenibilidad.
Entorno empresarial propicio	<p>Razonamiento limitado sobre pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> Las empresas requieren un ambiente habilitador para el crecimiento. Creencia que el crecimiento es bueno para la reducción de la pobreza. Pero como concepto global no cuenta con un criterio mundial coherente acerca de la reducción de la pobreza. 	<p>Enfoque sistémico restringido</p> <ul style="list-style-type: none"> Ningún marco común para el entendimiento. Parcialmente sistémico pero enfoque restringido sobre las reformas de las políticas, leyes y reglamentos. 	<p>Orientación débil para las intervenciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Algunos principios de buena práctica existen pero ninguna orientación de "como aplicarlos" en la práctica para profesionales. Las intervenciones tienden a participar directamente para efectuar cambios (con los problemas de sostenibilidad derivados de este enfoque) o alternativamente no son muy intervencionistas, por ejemplo se enfocan más en investigación / estudios.
Desarrollo económico local	<p>Razonamiento limitado sobre pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> Áreas desfavorecidas requieren un crecimiento sólido y empleo. Cada vez más sistémico en su reconocimiento de la necesidad de una coherencia en las políticas e intervenciones con respecto al contexto sistémico más amplio. Ningún criterio explícito acerca de cómo el crecimiento económico local contribuye a reducir la pobreza. 	<p>Incorporando un enfoque más sistémico</p> <ul style="list-style-type: none"> Herramientas restringidas de mapeo geopolítico / actores. A menudo se inspira de otras metodologías como el análisis de la cadena de valor. Falta el marco global para el entendimiento. Pero esfuerzos recientes están orientados a desarrollar un marco conceptual para DEL. 	<p>Orientación fuerte para los procesos participativos, débil para la intervención</p> <ul style="list-style-type: none"> Múltiples enfoques, la mayor parte de los cuales tienden a estar fuertes con respecto al compromiso con los actores y los procesos participativos. Falta de una orientación de "aplicación práctica" para la intervención real. El proceso a menudo resulta en una lista de "compras" de intereses locales que los organismos intentar manejar.

3. ¿DONDE ENCAJA EL ENFOQUE DE CONSEGUIR QUE LOS MERCADOS FUNCIONEN PARA LOS POBRES?

3.1 ¿Qué es lo que hace funcionar los mercados para los pobres?

Los términos “*conseguir que los mercados funcionen para los pobres*” (abreviado acá del Inglés *Making Markets Work for the Poor* como M4P, pero se usa también MMW4P o MMW) y “*desarrollo del mercado*” han surgido en los seis últimos años. Los orígenes de M4P son diversos, pero esencialmente surgen de experiencias en el mundo real de numerosos organismos de desarrollo. Esta experiencia ha sido caracterizada por el reconocimiento de que muchas intervenciones no han logrado producir resultados sostenibles que incorporen a los pobres dentro de la economía principal, y que más bien han perpetuado a menudo su exclusión, vulnerabilidad y dependencia. No han logrado conseguir que los mercados funcionen para los pobres.

Se consideran que las principales causas de estos problemas son (a) la incapacidad de entender los sistemas de mercado y donde encajan los pobres en ellos y (b) intervenciones inapropiadas, que realmente distorsionan y desplazan a los mecanismos e instituciones del mercado indígena, en vez de promover incentivos, propiedad locales y así la sostenibilidad. Paralelamente, muchas agencias son cada vez más conscientes de los límites de los fondos de donantes y están explorando alianzas con el sector empresarial. Además, las observaciones más allá del universo del desarrollo demuestran impactos significativos sobre la pobreza a través de cambios en los sistemas de mercado que son apropiados para los pobres.

M4P por lo tanto ha surgido de una experiencia ganada a duras penas, pero no es una ciencia precisa o una metodología rígida. Sus principales características incluyen:

- Un punto de partida que reconoce que los pobres existen dentro de sistemas de mercado más amplios y que el objetivo de las intervenciones de desarrollo es estimular aquellos sistemas de mercado para trabajar más equitativamente a favor de los grupos desfavorecidos.
- Un sólido entendimiento de los sistemas de mercado como base de todas las intervenciones: por qué no trabajan actualmente a favor de los pobres y cómo podrían trabajar más eficazmente en el futuro. *Sistemas de mercado* es un término que significa una imagen de los mercados más realista y matizada que el énfasis de las ciencias económicas clásicas sobre las transacciones puntuales entre actores privados.
- Un compromiso explícito con la sostenibilidad, que se centra en estimular y alinear los incentivos y capacidades de las instituciones locales para que puedan desempeñar papeles más eficaces en los sistemas de mercado.
- Un papel explícitamente provisional y finito para los organismos de desarrollo donde no desempeñan papeles de mercado directamente pero intentan facilitar que los actores del mercado indígena desempeñen papeles más eficaces en los sistemas de mercado.
- Enfoques de intervención que son sensibles a condiciones locales de mercado y apropiados para los objetivos de sostenibilidad.

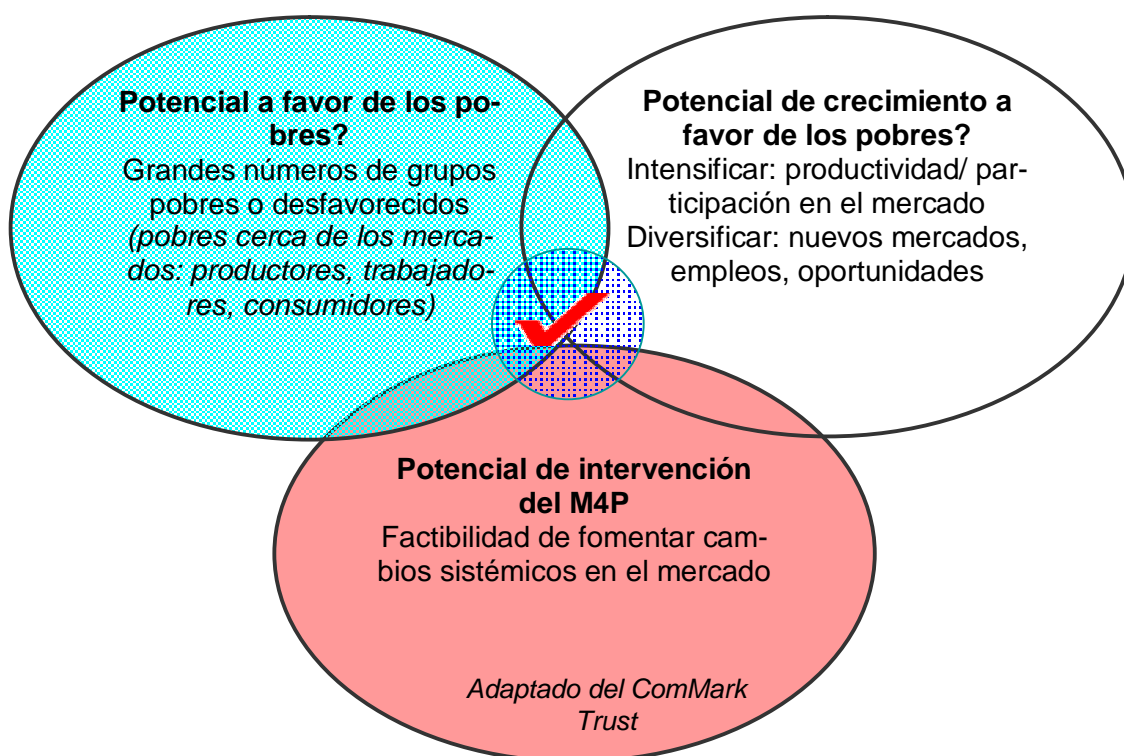
En términos sencillos, se puede considerar al M4P como un enfoque constituido de tres elementos que podrían agregar valor a los conceptos y enfoques del sector privado discutidos anteriormente:

- Un razonamiento o justificación para reflexionar acerca de la reducción de la pobreza.
- Un marco para entender los sistemas de mercado donde existen los pobres.
- Orientación para las prácticas de intervención.

Es importante reconocer que M4P no es un sustituto para estos conceptos y enfoques; de hecho ha surgido de algunas de sus experiencias. Los tres elementos de M4P son globalizantes, ya que nos ayudan a posicionar conceptos y enfoques diferentes en un conjunto más grande. También nos ayudan a utilizar diferentes conceptos y enfoques para entender mejor a los pobres en los sistemas de mercado y nos ayudan a determinar nuestro papel como organismos de desarrollo.

3.2 M4P como razonamiento para la reducción de la pobreza

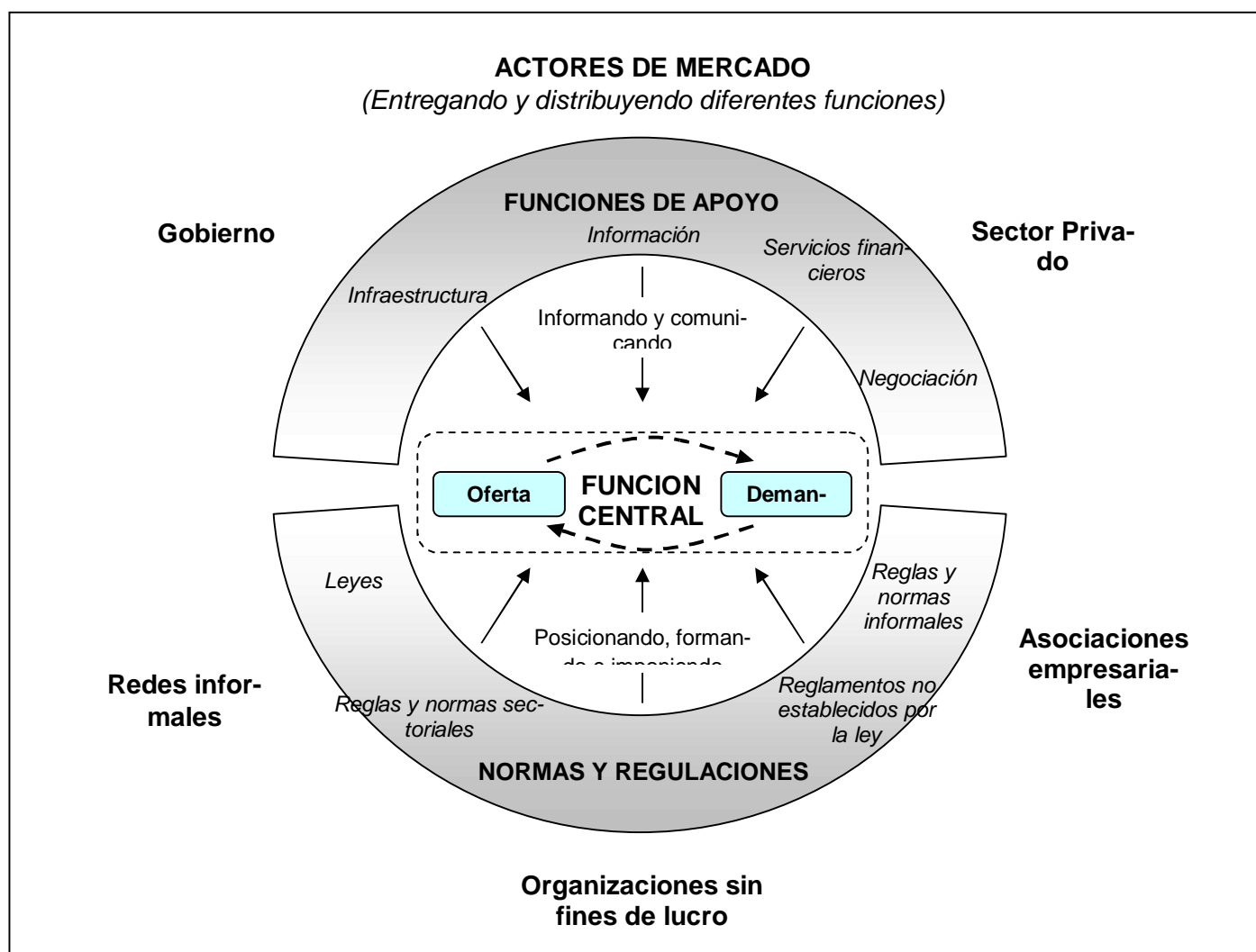
El punto de partida para las intervenciones M4P es la reducción de la pobreza. En términos sencillos, eso se define con base en tres preguntas: ¿Dónde existen números significativos de grupos desfavorecidos (que sean productores, trabajadores o consumidores)?; ¿Existen oportunidades no aprovechadas para aquellos grupos que podrían verse incorporados más equitativamente en la economía principal?; ¿Es factible estimular el cambio sistémico que llevará a esta incorporación de manera sostenible?



3.3 M4P como marco para entender sistemas de mercado que favorecen a los pobres

M4P va más allá de los puntos de vista de la economía convencional de los mercados como transacciones puntuales entre compradores y vendedores. Reconoce que en el mundo real es un rango más complejo de estructuras y arreglos institucionales que hace que los mercados funcionen. No son solamente privados sino también públicos, por lo tanto las evaluaciones de sostenibilidad también deberían aplicarse a los actores públicos así como a los actores privados. M4P es distinto en la medida en que distingue explícitamente entre la función financiada por los gobiernos locales y el financiamiento de la ayuda internacional.

M4P reconoce que la composición y estructura del sistema de mercado específico van a fluctuar grandemente de un contexto a otro; diferentes influencias exógenas, diferente distribución de los actores y papeles, diferentes mercados y diferentes grupos de individuos e intereses. Entender esa dinámica —la estructura del sistema de mercado— es crítico para orientar una intervención eficaz y un cambio positivo. M4P proporciona un marco justamente para dicho análisis y acción de intervención. Este marco se muestra a continuación.



Función central: Las empresas operan en un sistema de mercado para insumos y productos (tierra, mano de obra, materia prima, capital, servicios, etc.). Convencionalmente, se consideran que los mercados cuentan con una **función central**, la entrega y consumo de un bien o servicio, cuya estructura u organización usualmente se describe en términos de una *cadena de valor*, *subsector* o *conglomerado* específico. Sin embargo, los mercados no funcionan únicamente como resultado de una oferta y demanda de bienes y servicios; se encuentran regidos por **reglas** formales e informales y están sostenidos por un rango de **funciones de apoyo** que determinan la conducta y prácticas, conforman relaciones, generan y proporcionan información, conocimientos e incentivos. Dentro de este medio un rango diverso de **actores** públicos y privados, formales e informales, puede estar activo.

Normas y regulaciones: Reglas formales e informales influyen en la formación de los resultados del mercado y rigen o controlan la entrada, salida, operaciones y conducta de los negocios. Las reglas típicamente proporcionan apuntalamientos para otras interfases más directas con los negocios. Por ejemplo, con respecto al campo del *entorno empresarial propicio*, una *política*, *ley* o *reglamento* específico puede iniciar y determinar la naturaleza de la entrega de un servicio público específico u otra acción pública. Esta área incluye reglas o normas informales, reglas, leyes u otros estándares formales y códigos de práctica.

Funciones de apoyo: Un rango de otras funciones, conjuntamente con las normas y regulaciones, determina y apoya al funcionamiento de un sistema de mercado específico. Las funciones de apoyo, como lo implica su nombre, apoyan las funciones centrales de un mercado y también las maneras en que las reglas se formulan, aplican, interpretan y ejecutan. Las funciones de apoyo podrían incluir: análisis de políticas; procesos de consulta y formulación; infraestructura; investigación y desarrollo; información; desarrollo y mantenimiento de la calidad de los factores y un acceso amplio a los factores; representación, negociación y mediación; coordinación; y otras funciones y servicios especializados. Estas funciones corresponden al enfoque de un *entorno empresarial propicio*, *desarrollo económico local* y *conglomerados*, en particular.

M4P reconoce que las reglas y funciones de apoyo se sobreponen y están interconectadas de forma inextricable. Por ejemplo, si se introduce el impuesto al valor agregado o si se revisa un reglamento específico, tendría éxito solamente si son eficaces los procesos para análisis y consulta, formulación y ejecución. La información apropiada que señala cambios y las implicaciones empresariales resultantes tienen que difundirse a la población meta a través de los canales relevantes. Los mecanismos y servicios tienen que estar instalados para permitir a las empresas interpretar los cambios en las circunstancias, cumplir con los nuevos requerimientos o buscar mediación o compensación en el caso de dificultades.

Actores: Además de los actores centrales de la oferta y demanda que proporcionan y consumen un bien o servicio específico, claramente existen muchos otros actores que participan en los mercados. Cualquier sistema de mercado se compone de un rango diverso de actores públicos y privados: el gobierno, el sector comercial privado, las organizaciones sin fines de lucro como las universidades y los centros de investigación, organizaciones de representación empresarial, sin mencionar un rango de otras redes y alianzas informales. Entender la presencia, capacidad y papeles de diferentes actores del mercado es vital para cualquier intervención en el ambiente empresarial. Una dimensión geopolítica (como en el *DEL*) complica aún más esta diversidad. El gobierno en particular (pero no exclusivamente, cámaras de comercio, por ejemplo) usualmente se organiza con base en criterios geográficos o políticos, a

niveles nacional, regional y local. Entender la estructura y el arreglo espacial de los actores claves también es importante para el trabajo del entorno propicio.

Claramente, una implicación de este marco es que, para considerar efectivamente un sistema de mercado específico, es imperativo considerar la interrelación de un rango de diferentes elementos.

Es este sistema multidimensional y de múltiples actores que debemos considerar cuando nos referimos al sistema de mercado. Requiere un amplio entendimiento de la diversidad de diferentes funciones y actores, y de los papeles que ellos desempeñan en un contexto específico.

Esta es la esencia de M4P: un sólido entendimiento sistémico de un sistema de mercado específico, que no solamente identifica los problemas sino también las fuentes y las soluciones potenciales de esos problemas y que forma la naturaleza de la intervención subsiguiente del organismo.

3.4 M4P como orientación para la intervención

Las intervenciones de desarrollo siempre tienen que ver con algún tipo de subsidio, en el sentido de que reciben fondos públicos. Las intervenciones de desarrollo con financiamiento internacional reciben financiamiento público de una u otra forma, provisionalmente, para concretar resultados para el desarrollo en un país beneficiario. Las intervenciones M4P no son nada diferentes. Las preguntas claves que M4P presenta son: ¿Cuáles son los objetivos de los subsidios? ¿Adónde se dirigen? y ¿cómo se aplican?

M4P preconiza bastante cautela en la aplicación directa de recursos financieros en los sistemas de mercado locales, para el financiamiento de papeles públicos o de papeles privados. En práctica, las intervenciones M4P utilizan enfoques más sensibles e indirectos, orientados a influir y apalancar actores de mercado. Es la esencia misma de la denominada facilitación.

Una intervención M4P va a valorizar las actividades en el contexto de su entendimiento del sistema de mercado en cuestión.

- ¿Las actividades de intervención están relacionadas con la función de mercado potencial en el futuro?
- Si es así, ¿existen actores locales apropiados quienes tendrían un interés en desempeñar esa función en el futuro?
- Si es así, ¿qué tipo de relación necesitamos tener con ellos para asegurar que estén alentados a enfocarse en el desempeño de la función?
- ¿Qué tipo de apoyo se necesita para ser coherente con esa relación y el desempeño futuro de esa función?
- ¿Nuestra intervención deja la puerta abierta para la *invasión* de otros actores o estamos otorgando una ventaja desleal a actores específicos?

3.5 ¿Cómo M4P nos ayuda a pensar acerca de otros campos del desarrollo del sector privado?

Los tres elementos de M4P nos pueden ayudar a posicionar los varios campos de desarrollo del sector privado en relación con su orientación hacia la reducción de pobreza; cómo contribuyen a fortalecer nuestro entendimiento acerca de donde en-

cajan los pobres o donde podrían encajar en un sistema económico más amplio; y la orientación que proporcionan para la intervención.

3.5.1 Razonamiento sobre pobreza

Como se indica anteriormente, el punto de partida de M4P es la reducción de la pobreza: cómo los sistemas de mercado pueden funcionar mejor para los pobres. Eso no necesita ser directo, ya que se puede relacionar con los pobres como productores, trabajadores, consumidores o ciudadanos, pero necesita ser explícito.

El cuadro a continuación examina los varios campos relacionados con el razonamiento sobre la reducción de la pobreza: la perspectiva convencional y lo que sería una interpretación M4P.

Campo DSP	Convencional	M4P
Análisis de cadena de valor	Creciente definición de un razonamiento sobre pobreza	Selecciona VC en términos de su relevancia para los pobres. Alguna influencia sobre el pensamiento VC (e inversamente).
Análisis subsectorial	Ningún razonamiento sobre pobreza	Como anteriormente. M4P es parcialmente responsable de la reactivación del ASS.
Conglomerados y redes	Ningún razonamiento sobre pobreza	Como anteriormente. Mercados interconectados centrales para el enfoque M4P.
Entorno empresarial propicio	Razonamiento limitado sobre pobreza	Limitaciones EEP en términos de barreras a la participación de los pobres en sistemas de mercado específicos. M4P considera a EEP como parte del sistema de mercado.
Desarrollo económico local	Razonamiento limitado sobre pobreza	Selecciona áreas en términos de distribución de potencial a favor de los pobres y busca abordar las barreras al nivel apropiado.

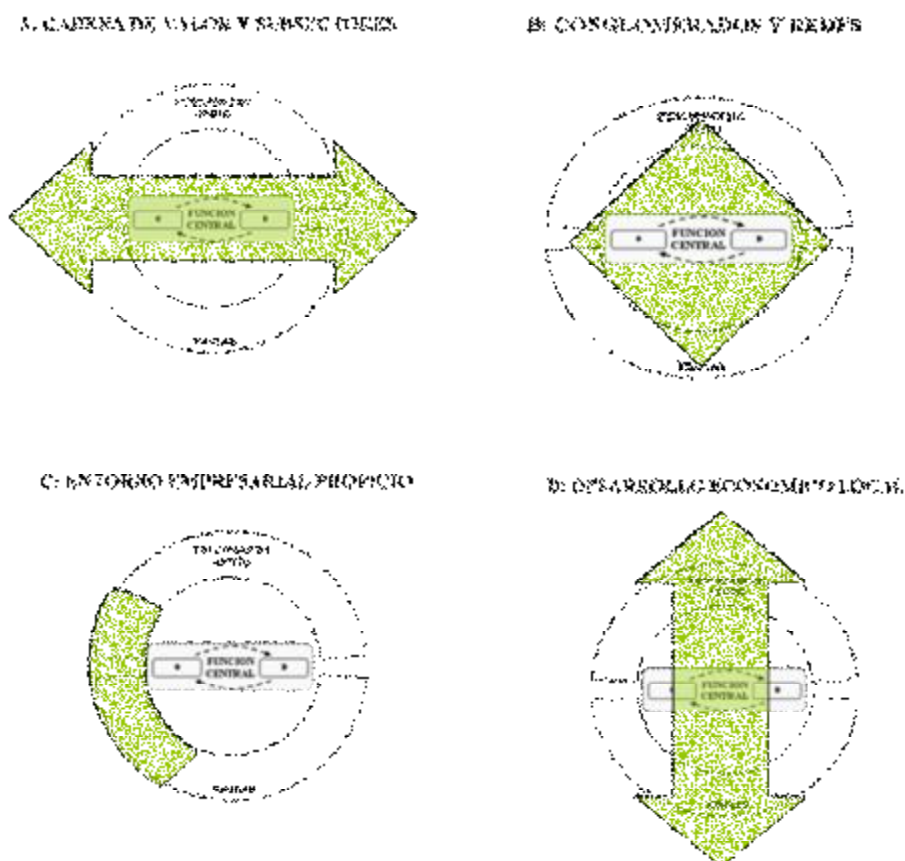
3.5.2 Marco para análisis y entendimiento

M4P pone mucho énfasis en el entendimiento del sistema en que están ubicados los pobres, las causas profundas de las limitaciones que enfrentan (en vez de los síntomas del problema) y cómo se puede cambiar el sistema para otorgarles beneficios.

El cuadro a continuación examina los diferentes campos relacionados con el nivel del entendimiento sistémico: una vez más en términos de una perspectiva convencional y lo que podría ser una interpretación M4P. Debajo del cuadro, el diagrama del sistema de mercado ha sido adaptado para ilustrar, en términos generales, donde los distintos campos brindan percepciones o definiciones con respecto al sistema de mercado en su conjunto.

Campo DSP	Convencional	M4P
Análisis de cadena de valor	Enfoque sistémico fuerte pero estrecho, sin embargo en vías de mejoramiento	VC está al centro del sistema de mercado y puede incluir otras funciones cerca del mercado central. Elementos M4P más amplios ahora incorporados en el enfoque de la cadena de valor (ECV) emergente. <u>Véase la Figura A debajo.</u>
Análisis subsectorial	Apuntalamiento sistémico, aplicación fuerte y estrecha	ASS al centro del sistema de mercado. M4P está cercano a la teoría original de soporte SSA. Similar al VC. <u>Véase la Figura A debajo</u>
Conglomerados y redes	Enfoque sistémico estrecho	Los conglomerados se correlacionan con la relación del M4P entre las funciones centrales y las de apoyo y mercados interconectados pero menos integrales. <u>Véase la Figura B debajo.</u>
Entorno empresarial propicio	Enfoque sistémico estrecho	Se correlaciona con las reglas del M4P y tal vez algunas funciones de apoyo. M4P está apareciendo en la literatura EE como un enfoque emergente al análisis y diseño de intervención para el marco institucional y las iniciativas de capacidad. <u>Véase la Figura C debajo.</u>
Desarrollo económico local	Incorporación de un enfoque más sistémico	Se correlaciona con las reglas M4P y servicios de apoyo aunque específico a la función central en el marco geográfico, no un sistema de mercado más amplio. Marco de análisis M4P adoptado por profesionales que aplican LED. <u>Véase la Figura D debajo.</u>

Representación gráfica de donde encajan los campos DSP dentro del marco M4P



3.5.3 Orientación para la intervención

M4P reconoce que la manera en que los organismos intervienen es crítica para realizar resultados sostenibles que favorecen los pobres en un sistema de mercado. El cuadro a continuación evalúa la medida en que los diversos campos brindan orientación para la intervención, presentando otra vez una visión convencional y una interpretación desde M4P.

Campo DSP	Convencional	M4P
Análisis de cadena de valor	Fuerte orientación para análisis, débil para intervención	Enfoques facilitadores, por ejemplo para estimular funciones de apoyo, pueden ayudar a superar la potenciación de problemas de sostenibilidad.
Análisis subsectorial	Fuerte orientación para análisis, débil para intervención	
Conglomerados y redes	Fuerte en aspectos operativos, débil por lo demás	Enfoques sensibles al incentivo e instituciones pueden contribuir a asegurar la sostenibilidad del administrador de conglomerado / el intermediario de redes.
Entorno empresarial propicio	Débil orientación para intervención	M4P está apareciendo cada vez más en la literatura sobre ambiente habilitador como un enfoque emergente al análisis y diseño de intervención para iniciativas de marco institucional y capacidades.
Desarrollo económico local	Orientación fuerte para procesos participativos, débil para intervención	Los enfoques M4P a la participación comprometida del sector privado abordan vacíos actuales en los enfoques DEL.

4. IMPLICACIONES PARA COSUDE / E&I

Como impulsor del crecimiento, el aporte crítico del sector privado a la reducción de la pobreza es cada vez más reconocido. El desarrollo del sector privado por lo tanto está convirtiéndose en algo más central para las estrategias de reducción de pobreza. A medida que aumenta su importancia, los organismos de desarrollo están analizando cada vez más la medida en que sus enfoques para el desarrollo del sector privado son coherentes con el logro de impactos estratégicos y sistémicos sobre la reducción de la pobreza.

El presente documento ha considerado cinco enfoques establecidos para el desarrollo del sector privado. Cada enfoque representa un instrumento importante para la programación de COSUDE. La preocupación de E&I, como división temática de COSUDE, es optimizar la utilidad del desarrollo que se deriva del trabajo con cualquiera de estos enfoques. Para apoyar este propósito, el presente documento intenta esclarecer cuáles son esos enfoques, lo que ofrecen y donde se encuentran sus limitaciones, que sea en la teoría o en su aplicación práctica.

El presente documento no es ni definitivo ni exhaustivo en su análisis. Reconoce amplias desviaciones en cómo se definen y perciben los enfoques y, particularmente, cómo se aplican. No obstante, es precisamente por esas amplias desviaciones en la definición, entendimiento y aplicación que un intento de “referenciar” los diferentes enfoques, como lo que intenta el presente documento, es tan importante para asegurar la claridad y la coherencia.

El presente documento da pautas referenciales para los diferentes enfoques para el desarrollo del sector privado con base en un marco de desarrollo de mercado. Tiene dos principales razones para hacer eso. Primero, se requería un marco común y el marco de desarrollo de mercado está adquiriendo cada vez más relevancia en los organismos de desarrollo. Segundo, es importante establecer la relación entre M4P y enfoques comunes para el desarrollo del sector privado.

Varias implicaciones surgen de este ejercicio referencial de los enfoques para el desarrollo del sector privado. Todas esas implicaciones son relevantes para E&I. Algunas de estas implicaciones tienen una mayor relevancia para los organismos de desarrollo en general.

4.1 Objetivos primero, enfoque segundo

Igual que otros organismos de desarrollo, COSUDE está interesado en asegurar que su trabajo contribuya a lograr los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODMs). Eso requiere que las intervenciones estén orientadas por un análisis razonado de la reducción de la pobreza, uno que sea claro y coherente. Como se indica en el presente documento, todos los enfoques están fundamentalmente libres de juicios de valores. Un razonamiento o justificación definido sobre la reducción de la pobreza que oriente la utilización de cualquiera de esos enfoques, no es explícito. Los enfoques de la cadena de valor y subsectoriales se refieren al mejoramiento para una competitividad y crecimiento mejorado. Pero no requieren un análisis de cómo los pobres podrán participar en cualquier mejoramiento. La reforma del entorno empresarial propicio se refiere a quitar los obstáculos para la realización de negocios. Sin embargo, a menudo no muestra vínculos claros con el desempeño de empresarios pobres.

La reducción de la pobreza como objetivo se encuentra al corazón mismo del M4P. Como tal, un marco del M4P puede asegurar la coherencia de varios enfoques para el objetivo de reducir la pobreza. Por tanto, M4P puede agregar valor a los enfoques del desarrollo del sector privado asegurando que los objetivos de reducción de pobreza se encuentran al centro mismo de cualquier enfoque.

Por ejemplo, puede apoyar la toma de decisiones transparentes cuando escoge cuál sería la cadena de valor o el subsector escogido por una intervención. Preguntaría cuáles sectores son importantes para grandes números de personas pobres, que tienen potencial económico y donde la intervención es factible. Además, la aplicación del pensamiento M4P establecería los objetivos para el mejoramiento dentro de cadenas de valor o subsectores en términos de participación mejorada de los pobres.

El establecimiento de tales objetivos explícitos centrados en la pobreza tal vez no tenga ningún efecto sobre la selección del enfoque pero seguramente influiría fuertemente en cómo se ejecuta un enfoque.

4.2 Ningún enfoque por sí sólo es integral

El presente documento ha estudiado los diferentes enfoques en términos de que ofrecen con respecto a lo siguiente:

- Análisis razonado de la pobreza:
- Marco para el entendimiento; y
- Orientación sobre acciones de intervención.

Estos tres factores se encuentran al centro mismo de cómo asegurar una buena práctica de desarrollo. Deben estar vinculados entre sí y deben ser coherentes. Un punto de vista claro define lo que toda intervención debería intentar comprender, y asegura que la práctica de intervención sea coherente tanto con el análisis como con los objetivos.

Este documento muestra las fortalezas y debilidades relativas de cada enfoque en términos de estos tres factores. Si bien cada uno tiene sus fortalezas y debilidades, ningún enfoque es integral. La aplicación de cualquier enfoque dentro de un marco M4P puede contribuir a llenar los vacíos, asegurando así mayor coherencia, uniformidad en la aplicación y por lo tanto la eficacia global del enfoque.

4.3 Los enfoques no son mutuamente exclusivos

La aplicación de un marco de desarrollo del mercado puede asegurar que los enfoques se desplieguen contra objetivos y análisis claramente identificados. Además, al entender lo que cada enfoque puede entregar y lo que no puede, la aplicación de un enfoque M4P en la práctica puede asegurar el enfoque correcto o el uso de una combinación de enfoques por la razón correcta en el momento oportuno. Un enfoque único podría ser el enfoque dominante, pero no necesitaría ser exclusivo.

Por ejemplo, un enfoque de desarrollo económico local podría ser un modelo fuerte para las alianzas de múltiples actores y acciones conjuntas. Sin embargo, también podría beneficiarse de todo tipo de información proporcionada a través de una cadena de valor o análisis subsectorial, que entiende la dinámica del mercado más allá de los límites administrativos.

Asimismo, como vehículo para promover la coherencia temática, M4P puede apoyar la aplicación de enfoques considerados en el presente documento para mejorar el trabajo en los campos del desarrollo del sector financiero y el desarrollo de capacidades. Por ejemplo, la aplicación del análisis de cadena de valor dentro de un marco M4P podría iluminar las limitaciones sectoriales específicas de los pobres para obtener un acceso financiero y el desarrollo de sus capacidades y así podría llevar a un compromiso más centrado en estos campos respectivos. Ciertamente, un marco M4P brindará orientación sobre principios de intervención a todos los campos relacionados con el desarrollo del sector privado.

Entender lo que cada enfoque puede lograr, y lo que no puede lograr, es de importancia crítica para el manejo de las expectativas y el mejoramiento de la práctica. Actualmente hay poco consenso en la comunidad de desarrollo, y los diferentes organismos a menudo promueven su enfoque de selección como el único dominante por encima de los demás. Al reemplazar esta competencia bastante conflictiva con un compromiso con la claridad y la apertura es vital para aprender y avanzar.

4.4 Implicaciones directas para E&I

A la luz de las implicaciones generales anteriores, un número de áreas específicas de atención surgen para E&I:

Mejorar la práctica en programas de COSUDE, a través de:

- Promoción del aprendizaje con base en ejercicios de referenciación como los que se realizan en los países balcánicos;
- Elaboración de estudios de caso y documentos que muestran claramente cómo el M4P puede agregar valor a los enfoques (como el estudio de caso de sector de vegetales de Katalyst, Bangladesh);
- Participación en las discusiones de *comunidad de práctica* (community of practice—COP) para cristalizar los usos y limitaciones de los enfoques, y cómo un pensamiento de estilo M4P puede mejorar su aplicación. Como en la discusión recién del COP sobre el enfoque de la cadena de valor, el M4P puede proporcionar un marco útil para llevar a cabo estas discusiones;
- Mostrar de forma más tangible cómo el M4P, en vez de un enfoque competitivo, es una manera de agregar valor a los enfoques establecidos para el desarrollo del sector privado.

Mejorar la práctica de los organismos de desarrollo más ampliamente, a través de

- Influir en un pensamiento y prácticas más amplios sobre el desarrollo por medio de la canalización de la experiencia y el aprendizaje que se ha generado en foros más amplios de desarrollo, por ejemplo, vía el grupo de trabajo de las cadenas de valor del Comité de Donantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A Porter, M. (1990); *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York
- B Kaplinsky, R and M Morris (2001); *A Handbook for Value Chain Research*, Elaborado por el IDRC
- C Wood, A. (2001) *Value chains – An Economist’s Perspective*, in IDS Bulletin, Vol. 32, No. 3
- D Boomgard, J. et al. (1986); *Subsector analysis: its nature, conduct and potential contribution to small enterprise development*, Documento de Trabajo Internacional MSU No. 26
- E *Ibid.* p.9
- F Humphrey, J. y H. Schmitz (1995); *Principles for promoting clusters & networks of SMEs*”, Sección de las Empresas Pequeñas y Medianas, ONUDI
- G Comisión Europea (2003); *Final report on the expert group on enterprise clusters and networks*, pág. 16.
- H White, S. y P. Fortune (2005); *Review of DFID activities in the enabling environment*, DFID
- I *Ibid.*
- J Beck, T. et al. (2003); *Small and medium enterprises, growth and poverty: cross-country evidence*, Banco Mundial
- K White, S. y J. Chacaltana (2002); *Donor experiences in supporting reforms in the business environment*, Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa
- L Banco Mundial (2003); *Local Economic Development: a quick reference*. Unidad de Desarrollo Urbano del Banco Mundial.
- M Meyer-Stamer, J. (2003); *The Hexagon of Local Economic Development and LED in South Africa*, Mesopartner
- N Porter, M. (1995); *The competitive advantage of the inner city*, Harvard Business Review. Vol. 73, No. 3, págs. 55-71
- O Meyer-Stamer, J. (2003); *Why is Local Economic Development so difficult, and what can we do to make it more effective?*, Mesopartner
- P Meyer-Stamer, J. (2005); *How do “Enabling Environment” and “Making Markets Work for the Poor” relate to LED and PACA?*, Editorial, PACA News, No. 9, diciembre