



## EL ENTORNO HABILITANTE Y LA CADENA DE VALOR

### INTRODUCCIÓN

Históricamente, las intervenciones de reforma tendían a centrarse en forma exclusiva en el nivel *macro*, haciendo hincapié en la privatización, la reforma macroeconómica o la reforma fiscal. A pesar de las inversiones considerables de tiempo y recursos, los resultados eran decepcionantes en cuanto al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Recientemente, ha habido un creciente entusiasmo por el potencial que tienen las intervenciones del entorno habilitante comercial (BEE por sus siglas en inglés) en el nivel *micro* de estimular el crecimiento, crear empleos y reducir la pobreza estimulando y apoyando la incorporación de cambios en el comportamiento de las empresas del sector privado, fortaleciendo sus incentivos para invertir. A este entusiasmo se suma el reconocimiento de una nueva voluntad por parte de los gobiernos de muchos países en vías de desarrollo de hacer cambios en el BEE, en parte gracias a las guías “Doing Business”<sup>1</sup> del Banco Mundial, que han ayudado a crear transparencia y competencia regional calificando a los países de acuerdo con el impacto de sus marcos normativos en el crecimiento económico.

Si bien las intervenciones del BEE en el nivel micro se pueden utilizar para respaldar una amplia gama de programas de desarrollo, incluyendo el desarrollo sectorial, el desarrollo de micro, pequeños y medianos emprendimientos y programas de competitividad, este informe se centra en la intersección de la reforma del BEE y los procesos de desarrollo de la cadena de valor. La justificación de este abordaje tiene dos aspectos: primero, las intervenciones del BEE complementan el enfoque de la cadena de valor en su identificación de industrias específicas, el uso de herramientas analíticas y el desarrollo de secciones industriales, y segundo, el marco de la cadena de valor es un constructo útil para seleccionar las reformas y organizarlas en orden de prioridad.

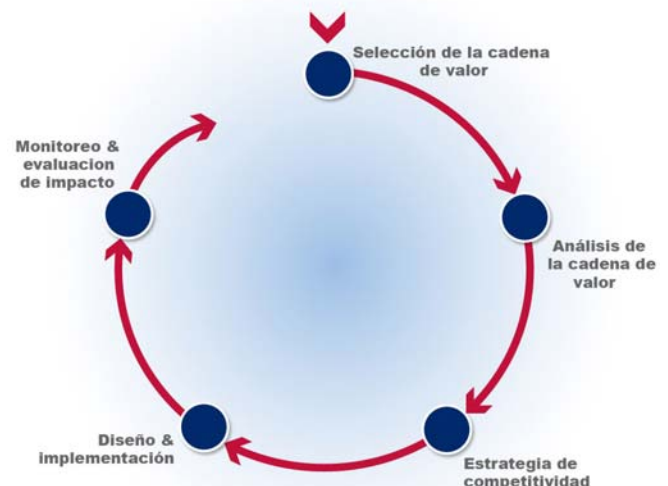
<sup>1</sup> [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

### ¿QUÉ ES UNA REFORMA EXITOSA?

La reforma es un proceso político que abarca mucho más que una serie de aportes que conducen a resultados legales diferenciados. Una reforma exitosa incorpora relaciones y da forma a los incentivos que impulsan tanto el comportamiento de las empresas como el de los gobiernos. Una reforma exitosa construye la confianza, promueve la transparencia y garantiza que aquellos que corren riesgos reciban los beneficios. Quizás la reforma de políticas más significativa no consista en crear una nueva ley o política, sino en modificar o mejorar la implementación de una ley o política existente.

Una reforma de políticas exitosa requiere cambiar tres cosas: 1) cómo se implementan las leyes; 2) las cargas que se colocan sobre las empresas y las relaciones en las que éstas pueden ingresar; y 3) los incentivos que impulsan las decisiones de las empresas. Si no se puede esperar con seguridad que una reforma cambie el modo en que las empresas toman decisiones, puede ser preferible invertir los recursos en otra parte. Las entidades del sector privado de una cadena de valor pueden informar el proceso: saben si una ley es importante o no y si una reforma tiene posibilidades de cambiar el modo en que se comportan.

**Figura 1: Ciclo del Proyecto de la Cadena de Valor**



## EL BEE Y EL CICLO DE LOS PROYECTOS DE LA CADENA DE VALOR

La consideración del entorno habilitante debe informar cada etapa de un proyecto de desarrollo de la cadena de valor (véase figura 1). Las limitaciones u oportunidades del BEE pueden influenciar la *selección* de las cadenas de valor identificadas para el desarrollo. Un análisis de las limitaciones y las oportunidades de las políticas, que es esencial para el *análisis de la cadena de valor*, se puede usar durante el desarrollo de una *estrategia de competitividad* para identificar dónde y cómo competir en los mercados objetivo. A menudo, las actividades que conducen a una reforma de las políticas son un componente clave durante la *implementación*; y el *control* de la evolución en el área de la reforma puede propiciar una reevaluación de la elección de la cadena de valor, si las limitaciones del BEE fueran tan restrictivas que prohibieran o coartaran en gran medida el rendimiento de la inversión.

La cadena de valor proporciona tanto un contexto para evaluar los obstáculos de las políticas como un marco para organizar y establecer el orden de prioridad de las reformas. El marco de la cadena de valor facilita la identificación de las limitaciones comprometedoras del BEE (véase el recuadro) y el marco del “proceso de selección de reformas” (figura 2) ayuda en el establecimiento estratégico del orden de prioridad de estas posibles reformas y una evaluación de su impacto en el rendimiento de la cadena. Dicha evaluación contribuye a evitar la toma de decisiones ad hoc y promueve una determinación más

### LIMITACIONES RESTRICTIVAS TÍPICAS DEL BEE

#### Problemas con las políticas:

- Obstáculos para el comercio.
- Aduana, normas.
- Limitaciones para las inversiones directas extranjeras.
- Restricciones al otorgamiento de licencias.
- Subsidios del gobierno.


#### Problemas de implementación:

- Implementación desigual (políticas industriales, impuestos, licencias, permisos).
- Acceso desigual (tierras, infraestructura pública, energía).

integral de qué reformas cambiarán el comportamiento de las inversiones. Al trabajar dentro del contexto de una cadena de valor se puede identificar y cuantificar el impacto de una reforma. Este tipo de análisis contrasta con otros, tales como los estudios de las políticas nacionales, que no necesariamente revelan la contribución de una reforma al crecimiento de industrias específicas.

Al contextualizar la reforma de las políticas en las cadenas de valor, se pueden identificar más fácilmente las secciones de alineaciones más cercanas y los grupos de apoyo congruentes. Esto no sólo aumenta la velocidad de la reforma, sino que además reduce el riesgo permitiendo que los grupos de apoyo participen productivamente con el gobierno para lograr objetivos comunes: una mayor competitividad, un aumento de las exportaciones o un crecimiento económico. Las secciones establecidas pueden controlar el proceso de reforma para garantizar que las políticas no sean subvertidas. Asimismo, al alinear las intervenciones del BEE con los programas de desarrollo de la cadena de valor, se pueden aprovechar los recursos de implementación. Si bien está claro que las reformas centradas en una industria específica no son el único punto de acceso de las intervenciones del BEE, pueden aumentar las probabilidades de éxito e informar y sentar las bases para reformas más amplias.

**Figura 2: Proceso de Selección de Reformas: Ejemplo de una Limitación en la Importación de Una Carga de Camarones**

<b>Impacto</b>	La eliminación de una limitación reduce el costo de una carga en un 50%	
<b>Costo</b>	Requerirá medidas parlamentarias—una capacitación considerable, análisis del impacto, y apoyo involucrado	
<b>Tiempo</b>	El parlamento podría aprobarlo en un año	
<b>Dificultad</b>	Actualmente hay poco respaldo fuera de la industria Ninguna empresa líder muestra voluntad de defender esta causa El licenciatario actual ejerce un dominio considerable en el parlamento	
<b>Resumen</b>	Los aspectos negativos y positivos son prácticamente equivalentes Puede haber mejores oportunidades en otras reformas	

## **Evaluación de las limitaciones de la cadena de valor y selección**

Al identificar reformas, se deben evaluar cuatro criterios (impacto, costo, tiempo y dificultad) junto con las ventajas y desventajas de cada una (véase figura 2). La resolución de una limitación particular de una política puede ser necesaria para alcanzar los objetivos del proyecto o para potenciar al máximo los resultados en la actividad de una cadena de valor. No obstante, antes de seleccionar la política que se reformará, debe considerarse la factibilidad de llevar a cabo la implementación de la reforma dentro del ciclo del proyecto.

Algunas limitaciones del BEE, como los derechos de propiedad, pueden requerir un margen de tiempo mucho más extenso para tratarse, a menudo entre 10 y 20 años. Además, los gobiernos tienden a evitar la reforma si no se espera que los beneficios se concreten hasta que ya haya terminado su mandato. Por lo tanto, las reformas que se pueden llevar a cabo rápidamente y producen beneficios dentro de un período breve tienen más posibilidades de recibir el apoyo del gobierno. El Banco Mundial ha comprobado que los beneficios de las reformas enumeradas en el marco de “Doing Business” generalmente se materializan entre 12 y 18 meses después de la implementación de las reformas. Por otro lado, comenzar una agenda de reformas con reformas difíciles como la ocupación de tierras o la lucha contra la corrupción en la administración aduanera constituye una estrategia de alto riesgo. Al afrontar problemas más simples al principio (tales como reducir la cantidad de inspecciones), se puede crear un impulso, lograr el éxito y demostrar credibilidad, lo que permite una transición a problemas cada vez más complejos relacionados con las políticas.

El costo de una reforma debe evaluarse minuciosamente. El análisis de la cadena de valor permite identificar las actividades complementarias que llevan a cabo otras entidades donantes o proyectos y que se pueden aprovechar para reducir el costo y aumentar la eficacia de una intervención del BEE.

## **Consecuencias del diseño y la implementación del proyecto**

***Las reformas deben ser parte de una estrategia general del BEE.*** Las reformas diferenciadas deben

incorporarse a una estrategia más amplia para que el proceso de reforma sea sostenible. Es esencial contar con una estrategia coherente diseñada para fortalecer la competitividad de un sector o de la economía en su totalidad para evitar caer en la trampa de dar soluciones *ad hoc* aisladas que no hagan nada por facilitar el proceso de afrontar limitaciones adicionales o futuras. Las iniciativas del BEE deben construir el diálogo, el apoyo, la confianza y el impulso necesario para acelerar la eliminación de las limitaciones de las políticas y dedicarse al proceso de reforma más amplio.

***La información es crucial para un diálogo eficaz.*** Sin información cuantificable sobre el impacto de una limitación del BEE, una empresa o un grupo de empresas es simplemente una entidad más entre una infinidad de entidades que se quejan de las medidas del gobierno. Al afrontar la reforma a través del lente de la cadena de valor, el impacto específico de las políticas se puede identificar en términos tales como el volumen de exportaciones perdidas o el sector del mercado invadido por los productos importados. Tales datos facilitan un diálogo más persuasivo con las autoridades pertinentes.

***El dominio del gobierno y el sector privado es clave.*** Se necesitan defensores dentro del gobierno y entre las empresas de la cadena de valor para que las reformas tengan éxito y las políticas se implementen y se controlen con el tiempo. El papel de las entidades donantes no es ofrecer apoyo, sino respaldar el proceso de apoyo de manera imparcial, garantizando transparencia y la circulación de la información. Una parte crucial del dominio del gobierno es garantizar que el gobierno reciba el reconocimiento público y el mérito por su papel en las reformas exitosas.

***La implementación local o regional del marco legal existente puede ser más importante que la reforma de las políticas nacionales.*** En Vietnam, los miles de pasos, requisitos, días y visitas necesarias para registrar una empresa varían enormemente en cada una de las diferentes provincias, a pesar de la existencia de un marco legal nacional. Esto ilustra dos asuntos importantes: 1) la implementación de la ley importa y 2) lo que sucede a nivel municipal es más pertinente para el modo en que operan las empresas que las decisiones y las medidas tomadas a nivel nacional. Al centrarse exclusivamente en el gobierno nacional se pierde una gran oportunidad de afrontar directamente las

limitaciones del BEE. Los gobiernos locales determinan los costos de las transacciones y los incentivos para que las empresas adquieran carácter oficial. Su apoyo u hostilidad hacia las empresas afecta las relaciones comerciales y las decisiones de mejorar, factores clave para la competitividad de una cadena de valor.

***Modificar los incentivos puede tener un efecto poderoso sobre el comportamiento.*** A menudo no es suficiente reformar las leyes para mejorar el BEE, dado que esto no modifica los incentivos del mal comportamiento del gobierno. En un proyecto de registro de una empresa de Egipto, la corrupción era un problema y la resistencia subyacente a la reforma parecía prohibitiva. El proyecto logró que el proceso de registro fuera transparente y estipuló que si el registro de empresas llevaba a cabo el proceso dentro de la cantidad de días establecida, los empleados del registro recibirían el 50 percent de la tarifa de registro. Los empleados obtuvieron así un incentivo para mantener el proceso en

### **LAS MEJORES PRÁCTICAS PARA EL BEE**

- Adoptar un enfoque sistémico ante la reforma.
- Comprender y responder a la economía política de la reforma.
- Estimular y responder a la demanda de reforma y los impulsores del cambio.
- Garantizar el dominio interno y la supervisión de las campañas de reforma.
- Fortalecer el papel y la capacidad de las partes interesadas clave. Centrarse en lo que necesita el sector privado a través del diálogo público-privado.
- Centrarse en las limitaciones restrictivas para el crecimiento comercial y definir las reformas en función de ellas.
- Secuenciar las reformas del entorno comercial y dejar que pase el tiempo.
- Afrontar la brecha de la implementación.
- Formular una estrategia de comunicación y usar los medios estratégicamente.
- Trabajar con el gobierno como agente líder.
- Alinear las reformas del entorno comercial con los planes nacionales de desarrollo.
- Garantizar una buena coordinación entre las entidades donantes.
- Equilibrar la experiencia internacional y nacional.
- Promover el control de calidad en el apoyo que ofrecen las agencias de desarrollo para la reforma del entorno comercial.

*Fuente:* Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies. Donor Committee for Enterprise Development. 2008

movimiento y los nuevos sistemas transparentes permitieron la identificación de los cuellos de botella. En casos como este, modificar los incentivos dentro de una institución puede ser más eficaz que modificar la ley.

***Una estrategia de reforma exitosa implica desarrollar la capacidad del sector privado y del gobierno local de participar conjuntamente.*** Para lograr una participación eficaz del gobierno y el sector privado (incluyendo los emprendimientos pequeños e informales) hace falta capacitación y apoyo para ambas partes. La capacidad de apoyo del sector privado se puede desarrollar a través de estudios de problemas específicos del BEE, la financiación de iniciativas de apoyo y el establecimiento de vínculos entre empresas de la cadena de valor e instituciones que pueden respaldar la reforma. Asimismo, las competencias del gobierno local se pueden fortalecer con capacitación y la facilitación del diálogo entre los organismos del gobierno local y las asociaciones o los representantes del sector privado. La consulta de un asunto particular puede proporcionar el foro para el desarrollo orgánico del diálogo público-privado.

***Las estructuras de apoyo del BEE son clave para el éxito.*** Para que el proceso de reforma sea sostenible, deben desarrollarse estructuras de apoyo. Es posible que las partes interesadas de la cadena de valor deban estar vinculadas con prestadores de servicios especializados, tales como grupos de expertos y universidades. Se debe incentivar a los medios a informar sobre asuntos relacionados con el BEE y se les debe brindar asistencia para comprender las limitaciones de las políticas y el impacto positivo de la reforma.

***Los éxitos rápidos generan oportunidades de más éxito.*** La lección clave al implementar una estrategia del BEE es comenzar con reformas que se puedan implementar rápidamente y que muestren un impacto en poco tiempo. Una reforma exitosa en un área generalmente abre oportunidades de hacer intervenciones en otras partes del entorno habilitante. Por otro lado, el estancamiento y la falta de éxito reducen las posibilidades. Los éxitos rápidos demuestran la factibilidad y los posibles beneficios de la reforma y generan apoyo para reformas más amplias.

## **EL CONTEXTO POST-CONFLICTO**

Mantener la concentración en el BEE en los países que

acaban de atravesar un conflicto puede ser un desafío, dadas las prioridades contrapuestas, obviamente más urgentes (la asistencia humanitaria, el proceso de construcción de la paz, la extracción de minas, etc.). No obstante, en muchos entornos post-conflicto, las limitaciones de las políticas crean cuellos de botella en industrias clave y hacen subir los precios, y así disminuyen el impacto de los fondos de desarrollo. La falta de mitigación de dichas limitaciones puede contribuir a la desestabilización, a medida que crece la frustración con el gobierno. Por otra parte, la eliminación de estas limitaciones no sólo facilita el desarrollo de las industrias internas y extiende los fondos de las entidades donantes, sino que también permite que el gobierno demuestre su compromiso con la reforma, su legitimidad y su eficacia. Las primeras reformas brindan señales críticas para los inversores de los entornos post-conflicto.

Incluso antes de que las reformas se lleven a cabo, el gobierno puede dar al público una indicación de su compromiso con la reforma entablando un diálogo con el sector privado. El diálogo con el sector privado se puede utilizar para identificar las leyes, las normas y las entidades gubernamentales clave que limitan a las empresas, que se convierten en la prioridad de la reforma. En el mediano plazo, las reformas típicas incluyen el desarrollo de capacidades, la reforma del otorgamiento de licencias, de la logística del comercio y de la aduana, y en el largo plazo, el registro de las empresas y la promoción de las inversiones.

La situación debe observarse a través del lente del conflicto para comprender cómo el proceso de reforma cumplirá (como mínimo) con el principio de “no hacer daño”. Las entidades donantes y los ejecutores deben evitar centrarse en las normas que puedan exacerbar las disparidades regionales y deben encontrar varios defensores de la reforma. Dado que una mayor participación en el proceso de reforma generalmente conduce a un apoyo más amplio por parte del público, que a su vez aumenta las probabilidades de éxito, las entidades donantes y los ejecutores deben garantizar que la información esté a disposición de todas las partes interesadas para permitirles entablar un diálogo significativo.

**Envíe comentarios y sugerencias para este informe a Jeanne Downing ([jdowning@usaid.gov](mailto:jdowning@usaid.gov)) y/o Ruth Campbell ([rcampbell@acdivoca.org](mailto:rcampbell@acdivoca.org)).**