

7 COMPROMETERSE EN DIÁLOGOS DE POLÍTICAS CON LOS GOBIERNOS

Filipinas: Smart y las autoridades filipinas están comprometidas en un diálogo con el fin de adaptar la regulación de la banca móvil para beneficio de millones de filipinos. Foto: Smart



La historia de CocoTech demuestra que contar con el apoyo de políticas públicas, sin importar la forma –en este caso con investigación y un decreto presidencial– puede contribuir considerablemente a que un modelo de negocios inclusivo tenga éxito. En otros estudios de casos, factores como desarrollo, reformas y políticas de apoyo siguen faltando y se necesitan de manera urgente. Un ejemplo es el proyecto piloto de Amanco, en México, cuyo fin es la venta de pequeños equipos de riego a agricultores. Amanco depende de la capacidad de los agricultores de conseguir subsidios públicos y ha recurrido a emprendedores sociales para negociar dichos subsidios por cuenta de los agricultores, caso por caso. En Ghana, para el Banco Barclays es difícil y riesgoso aumentar el número de cobradores con quienes trabajar para ofrecer servicios de microcrédito, debido a que las actuales regulaciones cubren sólo a los recaudadores Susu que pertenecen a la asociación oficial de recaudadores Susu de Ghana.

Los obstáculos en materia de regulaciones claramente pertenecen a la esfera del gobierno. Si bien las restricciones del mercado descritas en el capítulo 2 también podrían considerarse responsabilidad del gobierno, muchos de los negocios presentados en este informe han encontrado maneras creativas para sortear y eliminar algunas de

Recuadro 7.1. Estudio de caso - CocoTech: Reviviendo la agonizante industria del coco

El Dr. Justino Arboleda (en Filipinas, todos lo conocen como Bo) es el fundador y presidente de CocoTech, empresa que produce geotextiles a partir de desechos

de corteza de coco. Bo encarna al emprendedor local que parte de cero y, con la fuerza de su propia convicción, construye un exitoso modelo de negocios inclusivo.

Después de terminar sus estudios doctorales en ciencias e ingeniería agrícola en el extranjero, Bo regresó a su región natal, Bicol, donde la agricultura del coco es la principal industria. Le impresionaron las dificultades económicas, cada vez peores, que enfrentaban los agricultores de coco. Frecuentes inundaciones y deslizamientos de tierra son amenazas recurrentes para los cultivos y las tierras. Bo también observó que cada año se producían en Filipinas, el segundo productor de coco del mundo, 6.000 millones de kilogramos de cortezas de coco, que constituyen una importante fuente de desechos y de emisiones de gases de efecto invernadero.

Como agricultor, Bo sabía que la agricultura y el medio ambiente van de la mano. Y pensó que había una oportunidad para mejorar los ingresos de los agricultores y reducir el riesgo de desastres naturales si encontraba un uso para las cortezas de coco, a pesar de que todavía ignoraba qué podía hacerse para añadirles valor.

No obstante, el camino hacia el uso productivo de los desechos de coco presentaba desafíos. La investigación y actividades de fomento del gobierno se centraban en el arroz o el maíz y prestaban poca atención a otros productos agrícolas. La falla del gobierno de proporcionar capital inicial o de ayudar a identificar mercados restó entusiasmo a las cooperativas interesadas en el proyecto de Bo.

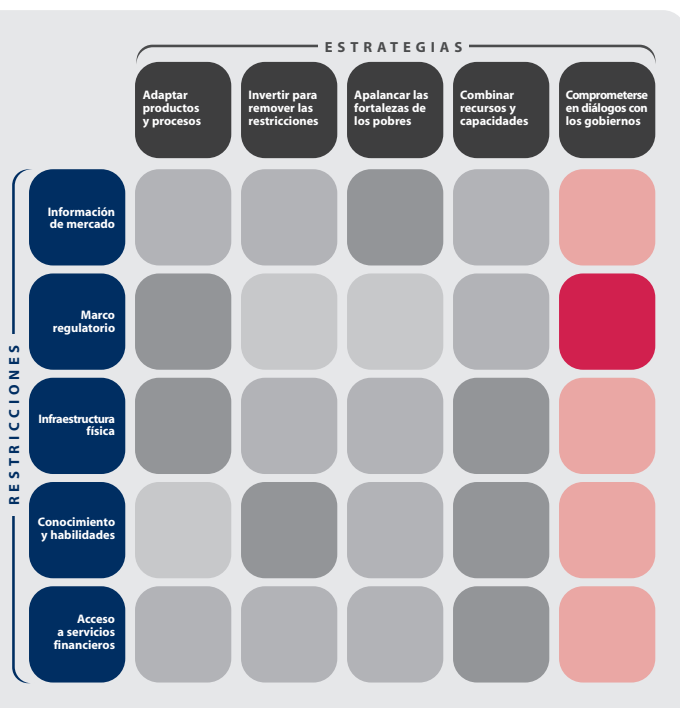
La solución de Bo fue persuadir a la principal entidad de investigación y desarrollo del gobierno (luego de meses de esfuerzos) para que realizara un estudio sobre los posibles usos de las cortezas. El estudio reveló que la fibra de coco puede utilizarse en redes y que, además, debido a que es biodegradable, ayuda a la vegetación a asentarse en el suelo y evitar la erosión, y es mucho más

estas restricciones por medio de iniciativas privadas, por ejemplo, adaptar productos para que funcionen con energía solar, invertir en educación y capacitación para elevar el nivel de calificación de la mano de obra, potenciar las redes sociales para velar por el cumplimiento

de contratos y unirse con otras empresas en iniciativas de autorregulación. Sin embargo, hay empresas que logran sortear y eliminar las restricciones del mercado sólo a escala reducida y otras que sencillamente no lo logran. La mejor estrategia para estas empresas implica comprometerse en diálogos de políticas con el gobierno para así superar las restricciones que enfrentan.

Los gobiernos tienen la facultad de usar herramientas de políticas como leyes, regulaciones e impuestos para ejercer una autoridad única en todos los sistemas de mercado. Además, tienen el mandato de usar los ingresos tributarios para proveer bienes públicos y organizar la prestación de servicios como educación y atención de salud. En este sentido, para eliminar las restricciones de mercado a largo plazo, de manera tal de facilitar la proliferación de modelos de negocios inclusivos en todo el sistema, se requiere la acción del gobierno e innovación en materia de políticas.

No obstante, las autoridades gubernamentales no siempre están conscientes de las dinámicas del mercado ni de las restricciones que enfrentan los modelos de negocios inclusivos, especialmente cuando entran en juego nuevos actores de mercado (como mujeres locales) o nuevos productos y servicios (como las redes de fibra



barata que los materiales sintéticos importados que se usan comúnmente en obras públicas. Bo planteó estos beneficios de las redes de fibra de coco a las unidades gubernamentales locales, quienes finalmente ayudaron a organizar a los socios de la comunidad, quienes se convirtieron en los primeros clientes de Bo.

Una vez que CocoTech pudo producir las redes de fibra de coco, otro desafío fue el de crear un mercado para ellas. Si bien existía una gran demanda no satisfecha de fibra de coco en el mercado internacional, los precios bajos y el alto costo del transporte limitaban la rentabilidad. Por lo tanto, se necesitaba desarrollar el mercado nacional. Pensando que una solución sería obtener el respaldo del gobierno para los productos de corteza de coco (basado en los resultados positivos del estudio), Bo abogó por un memorando presidencial que implantara el uso de estos productos en todos los proyectos de infraestructura del gobierno, memorando que finalmente fue firmado.

CocoTech creció de ser un pequeño proyecto comunitario con un capital inicial de US\$7.000 y cinco empleados en 2003 a una mediana empresa con 25 empleados e ingresos por más de US\$300.000 en 2006. Además, miembros de más de 6.000 familias, mayormente mujeres, participan en la fabricación de los productos. En 2005, Bo ganó el concurso World Challenge y expresó: "Lo más significativo para mí fue la idea de que gracias

al premio sería mucho más fácil promover los productos de fibra de coco en todo el mundo. Esto ayudará reducir la pobreza en los países productores de coco, porque se podrán crear muchos más empleos".



Filipinas: CocoTech está transformando cortezas de coco en redes biodegradables capaces de prevenir la erosión del suelo.

Las empresas pueden jugar un papel en este descubrimiento ayudando a los

de corteza de coco o las transacciones a través de la telefonía móvil). Además, factores como la complejidad y la incertidumbre hacen muy difícil lograr una respuesta correcta en cuanto a políticas. Por otra parte, cuando la respuesta sí es la adecuada, lo será sólo mientras funcione o hasta que el mercado cambie de alguna manera. Por su parte, los responsables de las políticas dependen permanentemente de buena información: específica, contextual, completa y en tiempo real, que apunte a los posibles resultados de una decisión a sus costos y beneficios inevitables. El economista de Harvard Dani Rodrik ha hecho un llamado a la "cooperación estratégica entre el sector público y el sector privado, el cual por una parte sirva para facilitar información sobre oportunidades y restricciones que enfrentan los negocios y, por otra, genere respuestas a modo de iniciativas de políticas".¹ En palabras de Rodrik, la buena formulación de políticas es un proceso de descubrimiento.²

gobiernos a identificar cuellos de botella y a mejorar el contexto del mercado para los modelos de negocios inclusivos. La participación de las empresas en la formulación de políticas puede estar plagada de corrupción, captación de rentas y, en algunos casos, de más que sólo la percepción de estas externalidades negativas. No obstante, incluso ante el riesgo de crear controversia, las empresas deben integrarse al debate de políticas junto con todos los demás actores interesados. Esto se debe a que empresarios y gerentes que desarrollan modelos de negocios inclusivos son probablemente las fuentes más efectivas de información a la hora de determinar qué políticas o instrumentos de políticas los beneficiarán o perjudicarán.

Los empresarios y gerentes que elaboran modelos de negocios inclusivos están mejor situados para identificar las restricciones que enfrentan sus empresas en los mercados de los pobres. Ellos también tienen importantes incentivos para ofrecer a los responsables de

Perú: Legisladores y políticos tienen un papel que desempeñar en la reducción de restricciones del mercado. Foto: Banco Interamericano de Desarrollo



las políticas información detallada sobre las dinámicas y las repercusiones de dichas restricciones. Si bien las empresas pueden, en ocasiones, actuar por su cuenta para eliminar las restricciones de mercado a corto plazo, es necesario mejorar las políticas para complementar, ampliar la escala o incluso reemplazar dichas inversiones a largo plazo. Finalmente, los empresarios y gerentes que elaboran modelos de negocios inclusivos también pueden sugerir cambios específicos que faciliten estos modelos y pueden también calcular los efectos positivos de dichos cambios en sus clientes, empleados, proveedores y otros socios de negocios.

Los estudios de casos de Crecimiento de Mercados Inclusivos revelan que muchos empresarios y gerentes se comprometen en diálogos de políticas con el gobierno, principal-

mente en lo relativo al marco regulatorio, aunque en ocasiones también discuten sobre otros temas. Estos estudios de casos muestran modelos de negocios inclusivos que participan en diálogos de políticas, principalmente a nivel individual, por medio de contactos personales del empresario en el gobierno o contactos de negocios de la propia empresa. En gran medida, los diálogos tratan sobre temas específicos para los intereses de corto plazo del modelo de negocios. Sin embargo, algunos han influido en las políticas por medio de efectos de demostración, sencillamente gracias a haber iniciado el emprendimiento y haber logrado buenos resultados. Algunos modelos de negocios inclusivos han colaborado con otros para comprometer al gobierno tanto en lo que se refiere a restricciones específicas como sistémicas. ⦿

COMPROMETER INDIVIDUALMENTE

Comprometer individualmente al gobierno puede ser una estrategia efectiva para que un empresario o empresa influya en las políticas, de manera ocasional como respuesta a inquietudes específicas.

En estos casos, el objetivo con frecuencia es relativamente limitado, por ejemplo, instar al

gobierno a proporcionar bienes o servicios públicos que la empresa necesita para operar en algunos lugares. En Madagascar, la empresa de lichi y frutas tropicales Faly Export abogó ante las autoridades locales y regionales para que se involucraran en el mantenimiento vial, ya que la calidad deficiente de la red vial complicaba la

distribución de sus productos. Mientras tanto, Faly involucra a las comunidades locales para llevar a cabo el mantenimiento: la empresa entrega el equipamiento necesario y los remunera con semillas de maíz.³

Los gobiernos también pueden respaldar a las empresas recopilando y proporcionándoles información sobre el mercado obtenida, por ejemplo, de encuestas por hogares o fijando prioridades de investigación. Las empresas, por su parte, pueden ayudar al gobierno a determinar las prioridades de investigación demostrándoles el valor social que puede generar la información sobre el mercado, ya sea por intermedio de una mejor prestación de bienes y servicios o a través de nuevas oportunidades de mercado. El Dr. Justino Arboleda de CocoTech demostró de manera convincente su caso al gobierno de Filipinas: el uso productivo de la corteza de coco podía mejorar significativamente los medios de sustento de los productores pobres de coco (vea el recuadro 7.1). Sobre esa base, el gobierno decidió investigar las oportunidades de comercialización de las cortezas que hasta entonces se desechaban. Gracias a esta investigación se desarrollaron las redes de fibra de coco, producción que hoy da empleo a decenas de familias a lo largo de la cadena de suministro de CocoTech. También hay otras empresas de producción de fibra de coco en fase de desarrollo.

En ocasiones, la participación individual de empresarios y empresas en el diálogo de políticas tiene implicancias de largo alcance, ya sea cambiando la estructura del mercado o, en algunos casos, creando mercados totalmente nuevos. En Mauritania, el productor de lácteos de camella, Tiviski, ha tenido tanto éxito con la venta de su producto en el país que su fundadora, Nancy Abeiderrahmane, ahora quiere expandir su negocio a la Unión Europea. En particular, el queso de camella de Tiviski podría alcanzar un alto precio entre los clientes gourmet en ese mercado de altos ingresos. En la actualidad, Tiviski no puede acceder al mercado de la Unión Europea, a pesar de que algunos productos agrícolas provenientes de países menos desarrollados como Mauritania sí pueden entrar al mismo sin pagar derechos. Debido a que la industria de la leche de camella no existe en Europa, tampoco hay estándares ni mecanismos

de garantía de calidad para estos productos. En respuesta a la solicitud de Nancy Abeiderrahmane, una delegación de la Unión Europea ha comenzado a trabajar en la creación de las instituciones regulatorias pertinentes, lo que abriría a su vez un nuevo mercado de exportación lucrativo para Tiviski y otros productores.

En la República Democrática del Congo, la inestabilidad política y la ausencia general de leyes y regulaciones (en la policía, el sistema judicial, el sector financiero y las telecomunicaciones) han creado riesgos que desalientan a los inversores. Con el Acuerdo de Lusaka de 1999, la asunción al poder de Joseph Kabila en 2001 y el Diálogo Intercongolés de 2002, la empresa de telecomunicaciones Celtel interpretó estos sucesos como señales de esperanza y como una ventana para dialogar con el gobierno sobre su marco de políticas. La agenda corporativa de Celtel coincidió con la del gobierno de Kabila en cuanto a promover la paz, la reunificación, la inversión post conflicto y el crecimiento. Celtel invirtió en la construcción de relaciones sólidas con las autoridades políticas y regulatorias. En 2003, se aprobó una nueva ley de telecomunicaciones que terminó con el monopolio de un operador de líneas telefónicas fijas amparado por la ley anterior. La nueva ley creó un marco más transparente para el otorgamiento de concesiones por parte del Estado, así como para el desarrollo de las telecomunicaciones, y fomentó la competencia necesaria para mejorar el acceso y el costo de los servicios. Además, creó un organismo regulador para los servicios postales, la telefonía y las telecomunicaciones. ☉



Níger: Miembros de la comunidad colaboran para comprometer al gobierno en un diálogo acerca de temas que les afectan. Foto: Adam Rogers/FNUDC

COMPROMETER POR MEDIO DE EFECTOS DE DEMOSTRACIÓN

Los efectos de demostración pueden también influir en la formulación de políticas cuando los marcos regulatorios o los bienes y servicios públicos son inexistentes o inadecuados. Estos efectos dependen de canales que permitan al gobierno enterarse y aprender de la experiencia de una empresa, independientemente de si la comunicación es directa o está mediada por un tercero, como un organismo de desarrollo.

Cuando Électricité de France creó las Empresas de Servicios de Energía Rural en Malí, el país todavía no regulaba el suministro de energía. No obstante, el éxito de la empresa junto al apoyo del Banco Mundial convencieron al gobierno de establecer nuevas regulaciones. El nuevo marco regulador permite a operadores privados suministrar electricidad, ya sea por medio de extensas concesiones rurales donde un operador privado tiene el monopolio de la distribución de energía, o por medio de una presentación espontánea en la que el operador interesado en suministrar electricidad a una pequeña zona rural puede solicitar la autorización del organismo de Malí para el desarrollo de energía domiciliar y electrificación rural. En 2006, cuando entró en vigor el nuevo marco legal, este organismo firmó más de 50 contratos con pequeños operadores. De ellos, dos o tres

ya están operando.

Los efectos de demostración también han impulsado a los gobiernos a emprender acciones y mejorar el acceso a servicios financieros para los pobres. Como parte de la Iniciativa de Alianza con Angola, Chevron, ProCredit Holding, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y otros donantes se asociaron para crear NovoBanco, banco comercial que otorga financiación a micro y pequeñas empresas y además promueve hábitos de ahorro entre los angoleños pobres. Luego de unos tres años de funcionamiento, el banco ya ha otorgado más de US\$27 millones en préstamos a alrededor de 5.000 micro y pequeños empresarios de las dos ciudades más importantes del país. NovoBanco ya es rentable y se está expandiendo a otros puntos del país. Según una reciente evaluación de la Iniciativa de Alianza con Angola, el éxito de NovoBanco ha demostrado el potencial del sector de la micro y pequeña empresa en el país y ha alentado al gobierno y a otros bancos a acelerar sus propios planes para crear fondos de créditos de poca monta.⁴ La mayor disponibilidad de financiación para pequeñas empresas permitirá a las empresas angoleñas convertirse en socios calificados de Chevron y otras empresas grandes. ⊙

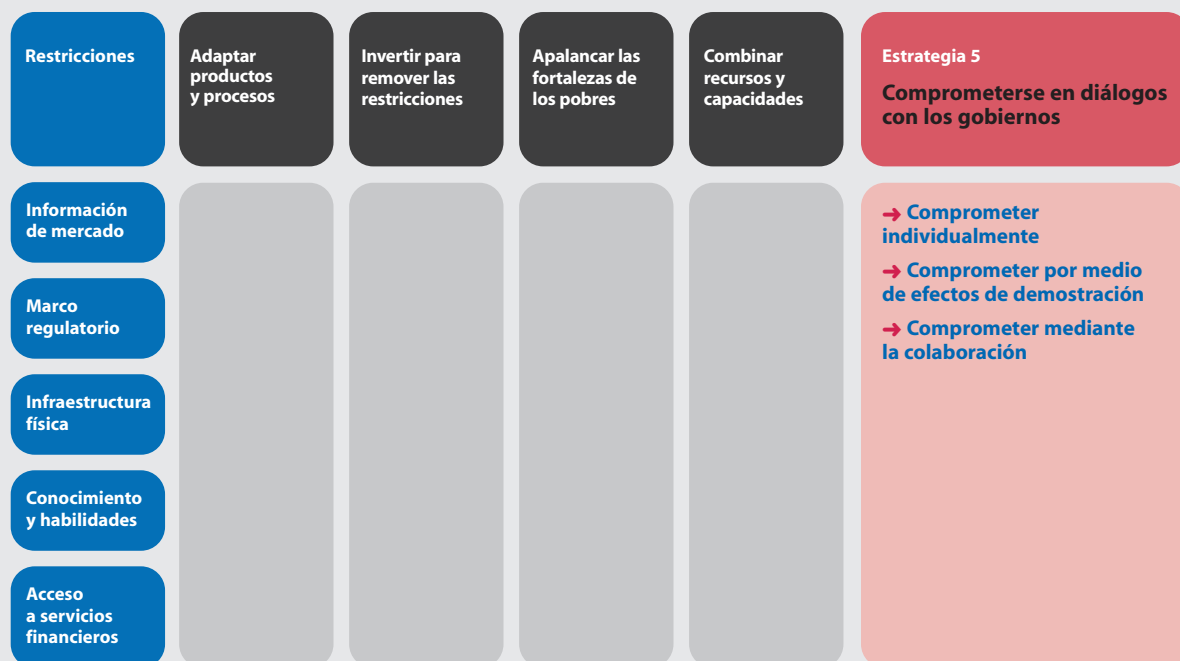
COMPROMETER MEDIANTE LA COLABORACIÓN

Además de las estrategias de participación individual y los efectos de demostración, las empresas también pueden comprometer a los gobiernos de manera colectiva o en colaboración con otros grupos de interesados con el fin de abordar las restricciones específicas y sistémicas que limitan el éxito de los modelos de negocios inclusivos. Según el Foro Económico Mundial, la “naturaleza sensible” de los compromisos para influir en la política del gobierno “se ajusta especialmente bien al progreso que se alcanza por medio de la colaboración”. Las empresas deben buscar oportunidades para potenciar su influencia junto con la de otros colegas de la industria, es decir, con aquellos

con los que comparten intereses comunes en temas específicos o que trabajan en conglomerados geográficos similares.⁵ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y su Fondo para el Desarrollo de la Capitalización agrega que “es más probable que el cambio de políticas ocurra cuando existe una masa crítica de instituciones e intereses que comparten las mismas inquietudes y están dispuestos a actuar en conjunto”.⁶

Una estructura que facilita este tipo de cooperación es el Big Business Working Group de Business Trust en Sudáfrica, que congrega a líderes empresariales –en calidad de asesores– y a ministros de gobierno en diálogos encabezados

Figura 7.1. Resumen: Enfoques para comprometerse en diálogos de políticas con los gobiernos



por el Presidente Thabo Mbeki. La estructura tiene como objetivo promover las relaciones de confianza y el diálogo franco sobre temáticas que enfrenta el país y lograr respuestas idóneas desde ambas partes. Los temas cubiertos varían desde disciplinas fiscales y pequeña y mediana empresa hasta el empleo y las brechas en habilidades y mano de obra.

Un ejemplo de una alianza de negocios inclusiva es la Alianza para empresas de la Organización Neerlandesa de Desarrollo (SNV) y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), que se acercó al gobierno de Ecuador en 2007 y creó una poderosa red de representación con asesores presidenciales para promover la inclusión económica en la agenda de desarrollo social. La estrategia de ejecución nacional giró alrededor de cuatro tipos de modelos de negocios inclusivos: ferias comerciales inclusivas, un programa de promoción de la nutrición, un programa de fomento del hilado y modelos que dan prioridad a las cadenas de valor agrícolas. En total, el gobierno destinó líneas de crédito por US\$87 millones durante cuatro años con miras a crear unos 250.000 empleos directos e indirectos.⁷

Un ejemplo de esfuerzos de colaboración impulsados por el sector privado es el Development Strategy Group del Banco ICICI de India. Con el reconocimiento de los estrechos nexos existentes entre el desarrollo del mercado y el desarrollo económico del pueblo indio, ICICI complementa sus modelos de negocios inclusivos con un método dedicado de diálogo y acción en materia de políticas. En cada uno de sus distritos, el grupo asigna a un profesional calificado que se hace cargo de identificar los vacíos en la infraestructura de mercado de gran escala. Para llenar dichos vacíos, el profesional promueve asociaciones entre los autogobiernos locales, los gobiernos de distrito y estatales y otras empresas.

El Fondo de Asistencia a la Pequeña Empresa en Colombia y Perú, junto con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional e instituciones financieras internacionales, involucraron a los gobiernos de dichos países en iniciativas de modificación de la regulación que prohíben a los fondos públicos de pensiones y las compañías de seguro invertir en acciones privadas. Al colaborar con los fondos de pensiones y los encargados de formular regulaciones, la alianza identificó las barreras en

este ámbito y solicitó diversas modificaciones. Como resultado, las pequeñas y medianas empresas pueden hoy acceder a fuentes de capital regulado a las que antes no tenían acceso.⁸

En Filipinas, actores públicos y privados colaboran de maneras innovadoras para adaptar la regulación que hoy rige la banca móvil. Las temáticas relativas a las normas de telecomunicaciones, competencia, sistemas de pago, debida auditoría de crédito, protección al consumidor, movilización de recursos, comercio electrónico, lucha contra el lavado de dinero y combate a la financiación de actividades terroristas exigen sopesar complejas disyuntivas entre el acceso y las regulaciones. Tal como indica *The Economist*: “En lugar de tratar de elaborar con anticipación las mejores reglas,... el organismo regulador trabaja en estrecha colaboración con bancos y operadores que están detrás de los dos sistemas de la banca móvil del país”.⁹ Esto permite que los responsables de la formulación de políticas sepan qué está pasando y contribuyan con su experiencia a un sistema regulatorio en constante evolución.¹⁰ A la fecha, los responsables de las políticas han expandido la regulación y su aplicación en la lucha contra el lavado de dinero y el combate a la financiación del terrorismo,

han permitido que la auditoría de crédito a los clientes quede a cargo de intermediarios minoristas y que los bancos consideren las cuentas con tarjetas de prepago como cuentas por pagar (y no como depósitos).¹¹ Estas medidas han creado un sistema regulatorio más efectivo y de bajo costo, situación que aumenta la capacidad de los operadores, como Smart y Globe, de expandir el acceso a las personas pobres.

En el contexto mundial, Visa Internacional ayudó a reunir a empresas de servicios financieros, organismos reguladores y donantes internacionales para discutir la calificación internacional de créditos y la banca móvil. Los participantes agruparon sus investigaciones, experiencia y voz para determinar las necesidades regulatorias y de políticas en este campo que evoluciona rápidamente.¹² Los operadores de telecomunicaciones móviles y proveedores de equipos comparten intereses similares: Vodafone, Nokia y Nokia Siemens Networks llevan adelante investigaciones y diálogos públicos con los responsables de políticas sobre la forma en que las regulaciones y las políticas podrían propiciar oportunidades innovadoras para ofrecer transacciones financieras por medio de la telefonía móvil. Ⓞ

1. Rodrik 2004, pág. 38.

2. Rodrik 2004, pág. 38.

3. PNUD Madagascar 2007.

4. *Chevron's Angola Partnership Initiative: A Case Study*. pág. 9.

5. Foro Económico Mundial 2008, pág. 16.

6. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2006, pág. 158.

7. Alianza para empresas inclusivas de la Organización Neerlandesa de Desarrollo (SNV) y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD) 2007.

8. Hoff y Hussels 2007.

9. *The Economist* 2007.

10. *The Economist* 2007.

11. Lyman y Porteous 2008.

12. Jenkins 2007.