

**Fondo PNUD-España para el Logro de los ODM**  
**Términos de Referencia de la Ventana Temática de**  
**Desarrollo y Sector Privado**

El presente documento proporciona directrices sobre políticas a los Equipos de las Naciones Unidas de Apoyo a los Países con respecto a su solicitud de financiamiento en el ámbito de la Ventana Temática para el **Desarrollo y sector privado** del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) del PNUD-España. El marco, que se detalla a continuación, tiene por objeto establecer las metas de las políticas del Fondo en este ámbito, e ilustrar los tipos de intervenciones a las que el Fondo respaldará. Esta directriz será aplicada asimismo por el proceso de valoración técnica que examinará las solicitudes. Los presentes términos de referencia deben ser leídos conjuntamente con el “**Documento Marco**” del Fondo, que establece la estrategia global para el F-ODM y el “**Formato de Nota Conceptual**” que marca el formato de las presentaciones. Lo anterior puede consultarse en el sitio web del Fondo [www.undp.org/mdgf](http://www.undp.org/mdgf). Se debe tener en cuenta que las Ventanas Temáticas del F-ODM sólo aceptarán solicitudes de los Coordinadores Residentes de la ONU en los países elegibles que presenten la solicitud en nombre de su respectivo Equipo de País de las Naciones Unidas.

## **1. Antecedentes y justificación**

Es bien sabido que el sector privado debe desempeñar un rol principal en la reducción de la pobreza y el logro de los ODM. Las empresas privadas y el funcionamiento de los mercados contribuyen directamente a la reducción de la pobreza a través de la creación de empleo y mediante el suministro de los bienes y servicios que necesitan los pobres e, indirectamente, a través de su contribución al crecimiento económico y el incremento de los ingresos fiscales. El sector privado también puede desempeñar un papel importante a través de inversiones sociales estratégicas que refuercen las prioridades locales, nacionales y globales en materia de desarrollo, participando en los diálogos sobre las políticas, brindando apoyo a los temas clave del desarrollo y velando por que las actividades económicas estén en consonancia con los principios fundamentales de la sostenibilidad.

Sin embargo, la contribución del sector privado a la reducción de la pobreza no está, ciertamente, garantizada. En muchos países en los que las Naciones Unidas llevan adelante un programa, el sector comercial “indígena” se caracteriza por un número relativamente pequeño de empresas grandes poco eficientes y competitivas, y un elevado número de microempresas y empresas pequeñas que se limitan a subsistir en el sector no estructurado. Generalmente, dichas empresas presentan un potencial de crecimiento limitado y realizan una contribución mínima a la creación de empleo decente y productivo. Entretanto, los mercados de bienes y servicios de los que

depende el sustento y el consumo de los pobres suelen estar muy distorsionados o simplemente no existen. Debido en gran parte a dichas debilidades, es frecuente que el sector privado no participe ni se comprometa como asociado en los procesos de desarrollo de mayor amplitud.

En consecuencia, el sector privado no logra materializar todo su potencial transformador. Tampoco es posible crear “ecosistemas” de empresas o nexos entre empresas que tengan potencial para lograr un rápido crecimiento y la creación de trabajo decente, y los pobres, cuando tienen acceso a los mercados, deben pagar precios muy inflados (algo que se conoce como “prima por pobreza”) por bienes y servicios que, con frecuencia, son de calidad inferior.

Solucionar estos problemas, asegurar que el desarrollo del sector privado contribuya directamente a un crecimiento en favor de los pobres y fortalecer su papel en los procesos de desarrollo de mayor amplitud son los principales objetivos de la Ventana Temática de Desarrollo y sector privado. De forma congruente con el paradigma del desarrollo humano, la Ventana Temática de Desarrollo y sector privado tiene el objetivo de alentar el desarrollo y la implementación de proyectos de organismos de las Naciones Unidas que logren uno o más de los siguientes resultados: un trabajo decente y productivo para los pobres, una mayor gama de opciones de consumo para los pobres y/o mecanismos que permitan al sector privado convertirse en un asociado más fuerte del desarrollo. Dichos proyectos deberían aprovechar las fortalezas exclusivas de los organismos participantes de las Naciones Unidas y tener el potencial necesario para aprovechar un cambio sistémico o, en el caso de los proyectos piloto o de demostración, lograr que se perfeccionen y amplíen de manera gradual.

Las actividades emprendidas en el marco de la Ventana Temática de Desarrollo y sector privado harán una contribución importante al logro de las metas más amplias del F-ODM. Asimismo, contribuirán a las actividades desarrolladas por las Ventanas Temáticas de Juventud, empleo y migración, Gobernanza económica democrática, Medio ambiente y cambio climático, e igualdad de género y autonomía de la mujer, y podrán también aprovechar los beneficios que brindan dichas Ventanas. En particular, las actividades destinadas a promover la capacidad empresarial y las inversiones, aumentar la productividad, estructurar los nexos entre empresas, ampliar el acceso al mercado y mejorar el funcionamiento de los mercados derivarán en una significativa mejora de las perspectivas del empleo en los países participantes y complementarán los temas laborales del lado de la oferta que se aborden en la Ventana Temática de Juventud, empleo y migración. Las actividades destinadas a crear un ambiente que facilite el aumento de la participación del sector privado en los procesos de desarrollo fortalecerán las medidas específicas destinadas a promover asociaciones con el sector público en la prestación de servicios dentro del ámbito de la Ventana Temática de Gobernanza económica democrática.

## **2. Desafíos y oportunidades principales**

Los principales desafíos a los que debe hacer frente la Ventana Temática de Desarrollo y sector privado son los siguientes<sup>1</sup>:

i. **Crear incentivos para las actividades empresariales y la inversión.** En la mayoría de los países en que se ejecutan programas de la Ventana Temática de Desarrollo y sector privado,

---

<sup>1</sup> Véase OCDE/CAD (2004), ‘Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development – An Analytical Framework’.

las actividades empresariales y la inversión se han rezagado significativamente con respecto a las tasas equivalentes de la OCDE. Para abordar este problema se requieren políticas que brinden mayor acceso a los recursos productivos (incluyendo bienes inmuebles y capital financiero), alienten las actividades empresariales y las inversiones que hagan uso intensivo de mano de obra, y que reduzcan los costos y los riesgos de los negocios. Se debe prestar especial atención a los sectores económicos en los que haya una fuerte representación de los pobres, en calidad tanto de productores como de consumidores. Para implementar estas políticas, exigir el cumplimiento de los contratos y asegurar la igualdad de condiciones para los pobres a nivel local así como nacional se requieren instituciones fuertes y transparentes.

ii. **Aumentar la productividad a través de la competencia, la innovación, la creación de redes y unas condiciones de trabajo decentes** - A fin de asegurar que los pobres puedan competir exitosamente en una economía cada vez más globalizada, el crecimiento en favor de los pobres también requiere medidas que promuevan un aumento de la productividad y mejores condiciones de trabajo. Dichas medidas incluyen las inversiones en capital humano y nuevas tecnologías (especialmente TIC que permitan crear valor añadido), los agrupamientos o iniciativas de cooperativas que permitan a los pequeños productores beneficiarse de costos operativos más bajos y/o de economías de escala, el acceso a conocimientos técnicos y servicios de desarrollo empresarial, las políticas de competencia, las estrategias para promover la investigación y el desarrollo, el respeto de los derechos de los trabajadores, y la adopción de prácticas laborales que aumenten la competitividad y mejoren los ingresos de los trabajadores.

iii. **Fortalecer los nexos económicos** - Para que los productores pobres puedan contribuir al crecimiento y beneficiarse de sus resultados, se deben tomar medidas para corregir las grandes desigualdades de oportunidades a las que deben hacer frente las cadenas de suministro nacionales e internacionales. Además de políticas que promuevan la actividad empresarial, las inversiones y el aumento de la productividad, generalmente se necesitan medidas que permitan superar las restricciones en materia de información, promuevan normas inclusivas y fomenten una mejora de la cadena de suministro por parte de las empresas líder del mercado (incluyendo mejores proveedores para las pequeñas y medianas empresas).

iv. **Mejorar el acceso a los mercados y su funcionamiento** – La superación de los desafíos mencionados puede contribuir a asegurar un crecimiento en favor de los pobres; pero para que los pobres puedan aprovechar al máximo sus beneficios, se debe prestar atención a los mecanismos a través de los cuales participan en los mercados para obtener los recursos productivos y los bienes y servicios de los que dependen su sustento y sus necesidades de consumo. Mejorar el acceso de los productores pobres a los mercados y su funcionamiento requiere, entre otras, medidas destinadas a aumentar la competencia en las funciones de la cadena de valor, para que puedan obtener la mayor proporción posible del valor añadido total. Los consumidores pobres necesitan medidas destinadas a promover los mercados de suministro competitivos y alentar nuevos modelos comerciales innovadores situados en “la base de la pirámide”.

v. **Reducir el riesgo y la vulnerabilidad** - El desarrollo del sector privado en favor de los pobres requiere que éstos cuenten con los medios necesarios para mitigar los riesgos de diversos impactos (tanto los provocados por el hombre como los naturales) que los afectan de manera desproporcionada y socavan los beneficios que podrían obtener del crecimiento de no darse tales circunstancias. Muchos de estos riesgos pueden y deben ser compensados con políticas públicas

sólidas y a través de la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en la mayoría de los países participantes, los servicios públicos son débiles o incluso inexistentes, y todavía no se han desarrollado mercados para la mitigación de los riesgos particulares, que incluyan el ahorro y productos especializados en riesgos para asegurar los recursos productivos.

vi. **Atraer al sector privado para que participe en el proceso de desarrollo de mayor amplitud** – No siempre se escuchan o se entienden las opiniones y los recursos que puede aportar el sector privado en términos de conocimientos, pericia, recursos físicos, tecnológicos y financieros, soluciones innovadoras, modelos comerciales, etc.. Estas capacidades, combinadas con las de los gobiernos y los actores de la sociedad civil, pueden ser eficaces para abordar problemas que abarcan desde la educación, la salud, el acceso a la energía y los problemas del medio ambiente hasta la cohesión social y la corrupción, por mencionar sólo algunos. La prestación eficaz de servicios básicos es vital no solamente para mitigar la pobreza y alcanzar los ODM, sino también para el buen funcionamiento de los mercados y del propio sector privado. Tanto el sector público como el sector privado adolecen de una falta capacidad y de los mecanismos necesarios para lograr asociaciones más innovadoras y sistemáticas entre ambos sectores. Entre estos desafíos existe una fuerte interrelación. Cuando falta uno de dichos mecanismos, su ausencia frenará el crecimiento o reducirá los resultados asociados al crecimiento y a las actividades del sector privado en favor de los pobres. También es esencial que los actores del sector privado, incluyendo a las organizaciones que representan a las pequeñas empresas, tengan la oportunidad de participar activamente en la formulación de las reformas de las políticas y los marcos normativos que regulan la actividad comercial.

### **3. Intervenciones ilustrativas**

**La ventana temática de Desarrollo y sector privado** procura facilitar el logro de los ODM a través de intervenciones que promuevan el desarrollo del sector privado, permitan la creación de marcos de políticas, el crecimiento de mercados inclusivos y la creación de asociaciones entre el sector público y el sector privado en favor de los pobres, que creen y sostengan empleo decente y productivo. Teniendo en cuenta los desafíos enunciados previamente, se dará preferencia a las aplicaciones que hayan demostrado que contribuyen a uno o, preferentemente, a varios de los siguientes resultados.

Para los productores pobres:

- i. Mejor acceso a los recursos productivos**
- ii. Reducción de los costos y los riesgos en las actividades económicas**
- iii. Mayor productividad y mejores condiciones de trabajo**
- iv. Integración a las cadenas de suministro nacionales e internacionales**
- v. Aumento del valor añadido y del rendimiento de las inversiones**

Para los consumidores pobres:

- vi. Mayor asequibilidad y una gama más amplia de bienes y servicios**
- vii. Mecanismos eficaces y asequibles para mitigar los riesgos**

En términos más generales:

- viii. Políticas y procesos de desarrollo más eficientes y eficaces basados en la participación del sector privado en asociaciones con el sector público.**

Con el fin de lograr estos resultados, se insta a los diferentes actores a realizar propuestas destinadas a identificar los puntos de entrada más apropiados para las intervenciones, teniendo en cuenta su potencial para aprovechar un cambio sistémico y sostenible. Los puntos de entrada posibles podrían incluir los ministerios de operaciones y las autoridades locales principales, los inversores extranjeros y nacionales, las empresas líder en su sector, las organizaciones que representen a los comerciantes, los proveedores de servicios financieros, los proveedores de servicios de desarrollo comercial, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

A continuación se exponen algunas intervenciones ilustrativas para cada uno de los mencionados resultados.

#### **i. Mejor acceso a los recursos productivos**

- Asistencia técnica para las reformas de los bienes inmuebles y mecanismos para la solución de controversias, incluyendo la obtención de títulos para los bienes y la creación de capacidades de las autoridades locales responsables del catastro y la planificación
- Apoyo a programas financieros inclusivos que promuevan el desarrollo de mercados locales y nacionales vibrantes para las finanzas de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, que incluyan microcréditos, financiación de cooperativas, arrendamientos con opción de compra, factoring, garantías de préstamos y capitales privados
- Fortalecimiento institucional de los proveedores locales de servicios financieros, que incluyan instituciones de microfinanciación, cajas de crédito, cooperativas, asociaciones de garantía mutua, etc.
- Fortalecimiento institucional de los proveedores de servicios técnicos y comerciales, que incluya centros de recursos técnicos, asesores comerciales, laboratorios de pruebas (incluyendo medidas para garantizar su sostenibilidad a largo plazo)
- Programas de desarrollo empresarial dirigidos especialmente a los grupos más necesitados y vulnerables (es decir los desempleados, las mujeres, los desplazados internos y las minorías étnicas) Nota: El desarrollo empresarial de los jóvenes y otras medidas laborales del lado de la oferta deben presentarse a la Ventana Temática de Juventud, Empleo y Migración.

#### **ii. Reducción de los costos y los riesgos en las actividades económicas**

- Asistencia técnica para la formulación e implementación de programas de reforma del entorno comercial, que incluya la creación de capacidad de las autoridades nacionales y locales reguladoras encargadas de velar por el cumplimiento de las normas vigentes.
- Tiendas donde el consumidor pueda comprar todo lo que necesite, que reduzcan los costos del cumplimiento de las normas reglamentarias.
- Fortalecimiento institucional de las asociaciones de comerciantes y de las organizaciones de trabajadores que representen los intereses de los productores y los empleados pobres, y promoción de mecanismos para asegurar una participación significativa en los procesos de toma de decisiones nacionales y locales.
- Programas específicos (que incluyan algunos de los elementos mencionados) que eliminen barreras y creen incentivos para que las empresas del sector no estructurado se incorporen a la economía estructurada.

**iii. Mayor productividad y mejores condiciones de trabajo**

- Apoyo a las reformas jurídicas y reglamentarias que faciliten la formación y el crecimiento de empresas, con atención especial a las pequeñas empresas, incluyendo aquellas que tengan potencial para pasar de la economía no estructurada a la estructurada. Esto debe incluir la promoción de cooperativas, asociaciones de compradores y productores y otras formas de empresas privadas colectivas, que permitan a los pequeños productores aprovechar los beneficios de la economía de escala y aumentar sus inversiones en tecnologías y procesos de valor añadido.
- Programas que aumenten la productividad por medio de mejoras de las condiciones de trabajo, la adopción de buenas prácticas en el lugar de trabajo, el respeto de los derechos del trabajador y técnicas para el desarrollo de la mano de obra.
- Agrupamientos e iniciativas destinados a la creación de nexos, incluyendo el apoyo a los vínculos entre empresas y el desarrollo de un entorno institucional apropiado para promover la eficiencia y las acciones conjuntas.
- Iniciativas que faciliten la transferencia y la difusión de tecnologías de bajo costo para mejorar la productividad, especialmente las TIC.

**iv. Integración a las cadenas de suministros nacionales e internacionales**

- Asistencia técnica para el desarrollo y la implementación de iniciativas para la contratación pública que creen “igualdad de condiciones” para los productores / proveedores pobres a nivel nacional y municipal/local.
- Medidas destinadas a la creación de capacidad para fortalecer la capacidad de los productores/proveedores pobres para competir exitosamente en las licitaciones públicas.
- Apoyo al desarrollo de normas inclusivas y medidas destinadas a la creación de capacidad para ayudar a los productores/proveedores pobres a lograrlo.
- Sistemas para el desarrollo y el intercambio de proveedores.
- Asociaciones con empresas líder para promover la inversión social y el respeto del medio ambiente, de contenido local e impliquen una mejora de la cadena de suministro.
- Actualización de las competencias de las pequeñas y medianas empresas en materia de prácticas comerciales social y ambientalmente responsables para aumentar su acceso a las cadenas de valor internacionales.

**v. Aumento del valor añadido y del rendimiento de las inversiones**

- Apoyo técnico para la cartografía de las elasticidades del empleo y la identificación de los sectores que hagan uso intensivo de mano de obra y las cadenas de valor que tengan potencial para un aumento de la productividad.
- Iniciativas destinadas a formular un diagnóstico de la cadena de valor e identificar las principales restricciones que afectan la integración a la misma.
- Programas integrales sobre la cadena de valor que aumenten el valor añadido y el rendimiento de las inversiones para los productores pobres.

**vi. Mayor asequibilidad y una gama más amplia de bienes y servicios**

- Promoción y apoyo técnico para iniciativas que promuevan las innovaciones en bienes y servicios “en la base de la pirámide”, así como modelos comerciales que favorezcan a los pobres.
- Asociaciones estratégicas con las principales empresas e inversores para el logro de los objetivos mencionados.
- Apoyo técnico a las inversiones y las reformas de la reglamentación que generen una mayor competitividad y una desconcentración de los mercados de los factores clave y los mercados de bienes y servicios en favor de los pobres, que incluyan servicios sanitarios y de protección social y servicios financieros para los consumidores (véanse también los apartados siguientes).
- Apoyo técnico para la creación de entornos jurídicos y reglamentarios que faciliten las operaciones de empresas social y financieramente sostenibles que aborden las necesidades de los pobres y de los excluidos de la sociedad.

Nota. Las iniciativas de asociación entre el sector público y el sector privado para mejorar la eficiencia, el acceso y el costo de los servicios públicos se deben presentar a la Ventana Temática de Gobernanza Económica Democrática.

#### **vii. Mecanismos eficaces y asequibles para mitigar los riesgos**

- Apoyo a las iniciativas sobre la gestión del riesgo de crédito que reduzcan el riesgo de los préstamos a productores/proveedores pobres, sin introducir un elevado “riesgo moral”.
- Asistencia técnica y fortalecimiento institucional en apoyo al desarrollo de iniciativas de servicios financieros nacionales y locales que mejoren el acceso de los pobres a los servicios financieros para consumidores (ahorro, crédito al consumo, transferencias de dinero, microseguros y pensiones).

#### **viii. Mayor participación del sector privado como asociado en el desarrollo**

- Creación de mecanismos que permitan una interacción y una colaboración más sistemática y documentada entre el sector público, el sector privado y los demás actores en la búsqueda de soluciones a los principales problemas de desarrollo.
- Iniciativas que incorporen las medidas destinadas al sector privado y al desarrollo en los marcos de las políticas y de planificación nacionales o subnacionales (documentos de la estrategia de lucha contra la pobreza, estrategias de desarrollo nacionales, planes de desarrollo económico nacionales y planes de desarrollo regionales y locales), que incluyan las medidas pertinentes para crear capacidad.
- Apoyo a asociaciones estratégicas específicas entre el sector público y el sector privado, a nivel nacional o local, que aborden uno o más de los ODM incluyendo, de manera especial, el acceso a los servicios básicos como la salud, la educación, la energía o la lucha contra el hambre.
- Iniciativas destinadas a crear capacidad y a difundir entre los actores locales, públicos y privados, las buenas prácticas en materia de colaboración entre el sector privado y el sector público.

#### **4. Medición del impacto**

Es de esperar que los programas financiados con cargo al F-ODM a través de esta Ventana Temática muestren resultados creíbles y mensurables. En este sentido, las solicitudes al Fondo deberán identificar los principales indicadores de referencia así como los indicadores del rendimiento y de los resultados que permitan medir y hacer seguimiento del éxito del programa.

En la medida de lo posible, se relacionarán los indicadores a los productos y resultados directos de los proyectos y a sus beneficiarios indirectos. No deben escatimarse esfuerzos para desagregar las conclusiones en lo que se refiere a las desigualdades de género y a los grupos socialmente excluidos. Los indicadores deben incluir mediciones cuantitativas así como cualitativas de los avances y el impacto.

Todas las propuestas de los Equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países deben justificar sus intervenciones sobre la base de la formulación previa de un diagnóstico que identifique los problemas y las restricciones generales. Los solicitantes deberán incluir una evaluación preliminar del impacto de la propuesta en términos de reducción de la pobreza, elaborada sobre la base de, por ejemplo, las metodologías del Banco Mundial (Análisis de la Pobreza y el Impacto Social, PSIA) o el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OCDE (Análisis del Impacto en la Pobreza, PIA).