

INTRODUCCIÓN

Silvia Scopelliti *

¿Está obteniendo beneficios el desarrollo internacional de las alianzas público-privadas? Existe consenso suficiente sobre el hecho de que el papel de los gobiernos es crucial en el campo de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, la falta de confianza entre los diferentes actores y de conocimiento mutuo está condicionando el progreso.

El comercio no posee una comprensión clara de la agenda de cooperación internacional. Por otra parte aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están considerados como un pilar, las escuelas, las ONG y el comercio han mostrado un escaso interés por la cooperación estratégica con diferentes actores. La complejidad creciente del marco de la cooperación internacional complica la discusión.

Hace falta un diálogo que mejore la comprensión mutua, que comience por aclarar definiciones¹: las alianzas público-privadas son aquellas iniciativas voluntarias entre compañías e instituciones públicas, en las que se comparte la responsabilidad entre los objetivos de todas las partes logrando beneficios comunes y compartiendo riesgos.

Las alianzas efectivas son percibidas y definidas como tales por todos los miembros involucrados, cubren la cooperación a largo plazo y dependen de las habilidades y de los negocios comunes de sus miembros. Sin embargo, este acercamiento voluntario a menudo no es suficiente para solucionar problemas en el terreno.

EL DESARROLLO COMO UNA CUESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL ESTADO LIBERAL

Existe un punto clave que se debe tener en cuenta cuando se habla del desarrollo de América Latina: la desigualdad estructural.

En un marco regional fuertemente influenciado por débiles democracias y desigualdades de larga duración, la cifra más preocupante procede de la actitud de los ciudadanos para aceptar soluciones autoritarias contra beneficios sociales: el 55% de los ciudadanos aceptaría regimenes militares que prometieran mejorar sus condiciones de vida.

Para entender si puede haber una salida a esta situación, hay que investigar el

* Gerente de Responsabilidad Corporativa de Intesa Sanpaolo.

¹ La discusión se desarrolló gracias a las contribuciones de Francisco Valdés Ugalde, Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alejandro Litovsky, Consejero Senior en Responsabilidad; Carlos Mataix, Director de la investigación «Alianzas público-privadas para el desarrollo» promovida por la Fundación Carolina; y Antoni Ballabriga, Jefe de CSR y Gestor de Imagen de Ignacio Soletto, Director del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional, de la Fundación Carolina, fue el moderador del panel.

vínculo entre desarrollo y democracia. La democracia es una condición para el desarrollo y necesita ser establecida, más allá del consenso, a través del reconocimiento más importante de los derechos civiles, políticos y sociales.

La evolución del Estado liberal muestra la forma en que se ha visto influido por su apertura progresiva a un número creciente de personas cuyos derechos sociales fueron reconocidos: en palabras de Norberto Bobbio, «cuando el Estado liberal y el Estado democrático caen, caen juntos».

Esa conexión tan estrecha es la clave para entender el vacío estructural que obstaculiza el desarrollo en América Latina.

Las políticas públicas están a menudo orientadas hacia el mantenimiento de los privilegios de un número restringido de personas, mientras que la clase desfavorecida se hace cada vez más marginal en el proceso político público.

Esta situación produce incertidumbre, y por tanto, desigualdad, incluso en la aplicación de reglas: cuando se produce un conflicto social, las decisiones se toman para preservar privilegios. La incertidumbre legal produce desigualdad legal, lo que se convierte en desigualdad social.

La región ha elaborado históricamente sus propias soluciones a través de sistemas populistas, donde las restricciones

de derechos civiles eran comunes. Todos esos experimentos para abrir el gobierno a los actores sociales pueden representar sin embargo una oportunidad para brindar a estos actores voz en el proceso público.

El desarrollo alcanzado de esta manera es un concepto estratégico: ya no se trata de un asunto de políticos y partes, sino más bien de equilibrio de poder y de intereses. Requiere un proceso de participación amplio que permita, y esté dirigido a, la representatividad social, más que a asegurar el control del consenso electoral. Implica la libre participación expresada a través de las instituciones democráticas. Y que el Estado liberal reconozca los intereses del mayor número de personas posible.

LA RESPONSABILIDAD ES UNA CUESTIÓN DE GOBIERNO

Bajo esta definición de desigualdad es innegable que el desarrollo no se puede alcanzar sin la participación de todas las partes interesadas. La pregunta clave es: ¿cómo solucionar los problemas involucrando a todos los actores?

El primer objetivo de las alianzas público-privadas es proporcionar un espacio donde todos los intereses tengan voz, de manera que sea posible alcanzar decisiones a través del consenso. Las alianzas público-privadas que gozan de éxito son aquellas que están totalmente

de acuerdo con los intereses legítimos de todos sus miembros.

El enfoque más prudente observado recientemente proviene de varias cuestiones recogidas en los últimos años: después de un *boom* de interés, estas iniciativas experimentaron una falta de efectividad, una falta de confianza y de comprensión. Las lecciones aprendidas nos muestran cuáles son las direcciones para mejorar.

La cuestión más importante se refiere a la representatividad social, ya que los miembros más débiles que forman parte del problema se ven a menudo excluidos, o fallan representando su voz. Segundo, los gobiernos y las instituciones internacionales al igual que las empresas a menudo no saben cómo gestionar el riesgo en el que incurren al formar parte. El riesgo también persiste si la iniciativa sobrevive en el futuro: ideas y proyectos individuales a menudo fallan al convertirse en procesos institucionalizados.

Aparecen obstáculos por la forma en que se gestiona la diversidad: diferentes actores con diferentes dinámicas y culturas, y por tanto diferentes lógicas de decisión para la adopción de procesos; el cuerpo público siendo burocrático, los beneficios de las empresas estando eficazmente gestionados, la sociedad civil siendo consultada. Con la

información pasa lo mismo, existen diferentes maneras de trabajar juntos e informar sobre las decisiones y normalmente estas difieren de un sector a otro.

En este contexto la responsabilidad, entendida como la capacidad para informar de forma transparente sobre las acciones realizadas, es estratégica para mejorar la gestión de alianzas.

A menudo los beneficiarios no toman parte en el proceso y ni siquiera están preparados para tratar con las iniciativas o con sus miembros. Las formas de participación social a escala comunitaria pueden ayudar a lograr su implicación.

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, se necesita un marco de colaboración, para mejorar las decisiones de las alianzas que progresen a través de una mejor comprensión de los objetivos, de los roles y de las responsabilidades de los actores involucrados².

No se puede alcanzar un mayor impacto si obviamos la enorme necesidad de capacidad: las alianzas pueden beneficiarse de plataformas de enseñanza que incluyan responsabilidad en su proceso. Igualmente, el criterio y las bases de datos para evaluar el gobierno pueden proporcionar más incentivos para que actores externos entren a formar parte

² AccountAbility publicará una segunda edición de su *Collaborative Framework*, herramienta para ser aplicada en las iniciativas intersectoriales. Otras iniciativas se pueden encontrar en www.accountability21.net.

de las mismas permitiéndoles comprender cómo mejorar su gestión de alianzas.

EL CONTEXTO ESPAÑOL

Cooperación internacional

Como consecuencia del compromiso que el gobierno español ha tomado con el fin de que las alianzas público-privadas adopten un enfoque estratégico para el desarrollo de América Latina, la *Pontifex University* ha llevado a cabo un estudio en el que se han analizado el sistema español y el sistema internacional de alianzas³.

A pesar de su sólida experiencia y de su larga tradición, esta investigación sugiere que la cooperación internacional española puede mejorar su impacto, involucrando más a los socios y a los órganos de decisión en su agenda.

En muchas ocasiones, las agencias gubernamentales, las autoridades y las instituciones de cooperación internacional son autosuficientes. La mayoría de la gente cree que las ONG son el actor con mayor responsabilidad en materia de cooperación a pesar de que las cifras muestran la inversión creciente por par-

te de las agencias gubernamentales, así como el papel importante que desde hace poco tiempo desempeñan las empresas. Las empresas privadas cuentan con las ONG como agencias de ejecución para implementar sus proyectos; un enfoque que se da en este contexto desde hace ya muchos años.

Las alianzas dependen a menudo de programas de responsabilidad social corporativa que por su naturaleza se basan en el nivel de implicación de las empresas privadas, lo que constituye un segundo obstáculo para mejorar la práctica española. Estos programas no suelen tener la máxima prioridad en sus agendas y ello influye negativamente sobre la toma de decisión a nivel interno y en definitiva puede reducir el impacto de las iniciativas.

El mayor descubrimiento está relacionado con los resultados del papel que desempeñan las empresas: las empresas tienen tendencia a prestar su cooperación en proyectos que puedan maximizar su ventaja competitiva (el agua y la energía son buenos ejemplos de ello). Esta situación sugiere que es necesario reconsiderar el papel que desempeñan las empresas, que cada vez cobra mayor importancia, y las implicaciones que esto puede tener en la amplia agenda internacional para el desarrollo.

³ Para definir las alianzas público-privadas para el desarrollo, se aplicaron los criterios siguientes: existencia de un sistema de participación de cooperación pública, con por lo menos una empresa ligada a un país donante. En definitiva, un objetivo claro de ayuda para el desarrollo a través de la cooperación. Francia, Alemania y Estados Unidos se tomaron como puntos de referencia internacional.

Sin embargo, existen revelaciones positivas. El interés por las alianzas público-privadas ha favorecido una mayor inversión. Se tardará cierto tiempo en encauzar estos fondos a las alianzas pero los esfuerzos conjuntos pueden facilitar este objetivo.

Además, España cuenta con una larga experiencia y una amplia y sólida red que puede explotar para multiplicar las oportunidades. Alemania ha demostrado que con ello se puede tener éxito para orientar las inversiones de las empresas. Otra forma más de orientar las inversiones puede ser gracias al peculiar modelo español de cooperación en el que las agencias descentralizadas operan en contextos altamente industrializados, con una presencia importante de los sectores de la innovación o de pequeñas y medianas empresas. En esos contextos, la legitimidad social goza de una atención cada vez mayor, dentro de las agendas de RSC, y puede representar una nueva oportunidad para que las agencias gubernamentales desarrollen nuevos programas.

Estudio de un caso del sector privado: la implicación del BBVA para alcanzar los ODM

El sector financiero español cuenta con una gran experiencia en materia de ayuda al desarrollo en América Latina. Para las instituciones financieras, el mayor desafío consiste en lograr integrar las preocupaciones según van emergiendo,

solucionándolas y convirtiéndolas en oportunidades.

El BBVA ha ayudado a crear instituciones microfinancieras y ha promocionado el ejemplo de las buenas prácticas, tratando de obtener un valor económico a través de la mejora del valor social para socios y clientes. De acuerdo con la definición adoptada, las iniciativas desarrolladas por el BBVA siguen tres líneas principales:

1. Accesibilidad a los productos y servicios financieros.
2. Potenciar las inversiones sociales y responsables mediante la incorporación de inquietudes sociales y medioambientales en las operaciones mercantiles.
3. Trabajar con socios y confiar en ellos para implementar los proyectos.

La Fundación Microfinanzas y el Fondo Codespa son algunas de las iniciativas que han tenido éxito en el marco de la reducción de la pobreza dentro de los ODM: se invirtieron 200 millones de euros respectivamente para ayudar a los microempresarios y para potenciar las inversiones en microfinanzas en América Latina.

Se han hecho también grandes esfuerzos para ayudar al sector de la educación: se ha creado un plan de acción social de 20 millones de euros y se ha desarrollado en cooperación con gobiernos, instituciones y comunidades locales para educar a familias y a comu-

nidades y 20 millones de niños han podido beneficiarse de él. Las directivas futuras para comprometerse con estos proyectos están ganando terreno a nivel global y también en materia de cambio climático. Los comités de comunidades locales nos prestan su ayuda para que todas las voces se hagan oír, para negociar con los *opinion makers* y los líderes.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas cuyo objetivo es reducir la pobreza, en realidad no siempre reducen las desigualdades. Las empresas privadas pueden desempeñar hoy en día un papel más importante para contribuir a la agenda de cooperación internacional.

Sin embargo, para mejorar el desarrollo sobre el terreno es crucial adoptar un concepto estratégico de desarrollo e integrar la cooperación con el mejor gobierno y la mejor democracia en el terreno. Se necesita un marco de colaboración para conservar más voces representadas que se expresen durante el proceso y es necesario confiar en la práctica de cada uno para desarrollar nuevas herramientas y cuadrar agendas contrarias.

El desafío para el futuro es incluir el desarrollo y la rendición de cuentas en las acciones como si se tratara de una cuestión de gobierno con el fin de saber si las alianzas público-privadas forman parte del problema o al contrario pueden formar parte de la solución.