

EL PAPEL DEL TERCER SECTOR: PROMOVRIENDO ALIANZAS PARA EL DESARROLLO

Carlos Mataix *

El Grupo de Cooperación Organización, Calidad y Medioambiente de la Universidad Politécnica de Madrid ha realizado una investigación limitada en el tiempo, que comenzó hace sólo ocho meses, y que partía con el propósito de, en primer lugar, ofrecer un panorama actualizado de la situación de las alianzas público-privadas en la cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta que, como ya se ha expuesto aquí, España tiene la voluntad declarada en su Plan Director de Cooperación, de incluir acciones y desarrollar instrumentos para promocionar este tipo de alianzas.

De aquí surge, en segundo lugar, el objetivo de analizar cómo se puede aprovechar la experiencia acumulada en otros contextos, en especial en otras cooperaciones internacionales, y ser adaptada al actual marco estratégico de la cooperación española.

Se trata, por tanto, de un trabajo que, en buena medida, se basa en lo que otros ya han hecho, y lo primero que tenemos que hacer es reconocer y agradecer la disposición de cuantas personas hemos entrevistado, instituciones españolas e internacionales, a las que hemos pedido información y, muy en particular, a Fernando Casado y Fernando Varela, que han realizado trabajos pioneros que han sido fundamentales para basar el nuestro.

¿QUÉ SON LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO?

Es importante que tratemos de ir, en la medida de lo posible, delimitando el campo:

Alianzas...: La propia noción de alianza expresa compromiso estratégico de las partes que participan. Las alianzas son elementos esenciales en el modelo emergente de lo que algunos autores comenzamos a denominar «cooperación red», en el que los actores de la cooperación se diversifican, especializan, y multiplican sus interacciones buscando mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos que movilizan y gestionan. Pero la cooperación red demanda nuevas «formas de hacer», que no pueden satisfacerse si seguimos trabajando, y seguimos formando a quienes tienen responsabilidades en este tipo de acuerdos, bajo el paradigma anterior. No hay más que ir a las escuelas de negocios y a las universidades, como la mía, donde enseñamos cómo se dirigen y cómo se gestionan las organizaciones, y comprobar cómo seguimos, por lo general, anclados en el paradigma burocrático. Necesitamos enfoques y prácticas distintas, que formen a personas con capacidad de generar consensos, de mediar entre actores, de construir acuerdos basados en relaciones de largo plazo y de confianza. Creo que instituciones como las que están hoy aquí pueden hacer

* Director de la investigación «Alianzas público-privadas para el desarrollo», promovida por la Fundación Carolina.

mucho, y espero que mi Universidad y las Universidades españolas, que cada vez están más comprometidas con la cooperación para el desarrollo, podamos también contribuir.

Alianzas público-...: En nuestro trabajo nos hemos centrado en alianzas en las que hay una participación del sistema público de cooperación y, a menudo, esta condición se materializa en la presencia de una agencia o de una institución de cooperación oficial. Hemos tenido, en mesas anteriores, la ocasión de ver los enfoques de dos de esas agencias.

Alianzas público-privadas...: Alianzas en las que, al menos, participa una empresa. A lo largo de la investigación hemos prestado especial atención a los casos en los que participan empresas de países donantes, puesto que nos interesaba, desde el principio, contribuir a responder a la pregunta de si había nuevos cauces y nuevas vías alternativas a las ya consolidadas, para que la empresa española participara en la cooperación para el desarrollo. Más adelante volveré sobre este tema.

Y para el desarrollo: Alianzas público-privadas en un ámbito muy específico, el de la cooperación para el desarrollo, que tiene ya una gran tradición y esto es algo que en el entorno empresarial a menudo se desconoce, unos principios orientadores y una experiencia acumulada. Las alianzas público-privadas tendrán que insertarse en este terreno, y no

al contrario; aunque no debe ocultarse que, en la práctica, no resulta fácil conciliar la necesidad de un cierto pragmatismo que facilite la participación de la empresa, con la aspiración a que las alianzas público-privadas que se promuevan desde la óptica de la cooperación, realmente incidan en objetivos del desarrollo humano.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA

Con el campo de análisis algo más delimitado, comenzamos a estudiar modelos de promoción de agencias internacionales, profundizando en algunos casos concretos que, a su vez, representaban modelos diferentes de promoción de alianzas: la cooperación alemana, con una larga tradición y una gran variedad de instrumentos; la cooperación estadounidense, que ha creado una oficina específica para la gestión de alianzas; y la cooperación francesa, que recientemente ha iniciado una experiencia todavía modesta en su cuantía, pero innovadora en su concepción, de «alianzas paraguas».

De todo ello, hemos extraído experiencias que pueden ser útiles para quienes estamos interesados en esta materia. Encontramos patrones de promoción de alianzas muy diversos, que responden a objetivos y a necesidades distintas. Encontramos también los resultados de los primeros estudios de evaluación, en los que se apuntan tendencias y se des-

velan algunos factores de éxito que aparecen regularmente en la mayoría de estos estudios.

Además, hemos analizado proyectos concretos que podían clasificarse dentro de la noción de «alianzas público-privadas para el desarrollo», lo que nos llevó a identificar algunos aspectos clave en su gestión. Así, aparece recurrentemente el liderazgo como un aspecto determinante: ¿quién ha comenzado a impulsar la alianza?, ¿de quién ha surgido la idea? No siempre surgen de las agencias oficiales. A menudo son iniciativas de las propias empresas.

El paso siguiente en el cual centraré el resto de mi exposición consistió en realizar un ejercicio de traslación al caso español de los modelos que habíamos analizado en las cooperaciones más avanzadas en la materia. Nos planteamos dos cuestiones: ¿qué factores están obstaculizando la promoción de alianzas público-privadas para el desarrollo en la cooperación española?, y ¿cómo podríamos avanzar en el futuro, teniendo en cuenta el marco estratégico y la realidad de nuestra cooperación?

BARRERAS PARA LA PROMOCIÓN DE ALIANZAS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Al tratar de responder a la primera pregunta, pudimos identificar tres barreras fundamentales.

La primera es el insuficiente conocimiento mutuo entre la empresa y otros actores de la cooperación. Tanto desde el punto de vista teórico como práctico, el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo presenta una complejidad creciente. Por este motivo, comprender con claridad cuáles son sus principios orientadores acordados internacionalmente, cómo se organizan, cuál es el papel de las instituciones que lo constituyen, y qué tipo de modalidades e instrumentos comprende, es una condición necesaria para poder participar plenamente en el mismo.

Pero, por lo general, en el ámbito empresarial español ha predominado una visión incompleta de la cooperación no pocas veces basada en prejuicios y estereotipos, lo cual dificulta enormemente que las empresas puedan identificar cuál es el verdadero papel que, en el marco de la cooperación, podrían representar en el establecimiento de estrategias y de proyectos conjuntos con otros actores y, en particular, con la Administración y las ONGD.

Recíprocamente, las instituciones públicas del sistema de cooperación, así como las propias ONGD, han prestado hasta ahora poco interés a la colaboración estratégica con las empresas y, en consecuencia, no se han dotado de capacidades y canales adecuados para avanzar en el establecimiento de verdaderas alianzas, reservando a las empresas los papeles de subcontratista o de financiador.

Como consecuencia, cuando hoy comienza a producirse el acercamiento entre la empresa y la cooperación, se constata tal como ha quedado de manifiesto en algunas de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, una falta de lenguaje común y de canales de comunicación adecuados.

Puede decirse que este desconocimiento va mucho más allá del ámbito empresarial. Cuando desde la Coordinadora de ONGD preguntamos, hace cuatro años, a través de una encuesta, ¿qué es la cooperación para el desarrollo que hace nuestro país?, nos encontramos con resultados tan sorprendentes como que una gran parte de nuestros conciudadanos pensaban que ya se daba el 0,7% a la cooperación (en ese momento no se llegaba al 0,3%). Asimismo, detectamos que se pensaba que las ONGD eran las instituciones responsables de la gestión de la mayor parte de los fondos de la cooperación. En 2007 las ONGD habrán gestionando en torno a 250 millones de euros del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (lo cual supone alrededor del 20%). A través de ayuda ligada, de créditos FAD fundamentalmente, las empresas españolas han llegado en algunos años a ejecutar proyectos y actuaciones a cargo de la Ayuda por valor de más de 600 millones de euros, a lo que habría que añadir todo lo que, por cooperación multilateral, pueden estar también ejecutando. Con lo cual, en términos cuantitativos, sucede algo muy extraño. La empresa parece ajena a la cooperación, pero la realidad es que es

responsable, directa o indirectamente, de la ejecución de una parte muy importante de sus fondos.

En segundo lugar, otro posible freno o barrera a las alianzas público-privadas proviene de lo que hemos denominado el confinamiento al ámbito de la responsabilidad social corporativa (RSC) de las acciones de la empresa orientadas a los grupos más vulnerables. Comienza a ser frecuente que las empresas impulsen, en el marco de su acción social o de su política de RSC, pequeños proyectos y acciones dirigidas a la población más vulnerable y de menores recursos de países en desarrollo en los que están operando.

De manera natural podría suceder que también la eventual consideración sobre el interés de participar en una alianza recayera en el ámbito de la RSC, y no en el del área responsable de los negocios internacionales. Como señala uno de los entrevistados con larga experiencia empresarial, todavía no suele existir un canal fluido entre los departamentos responsables de RSC y la Alta Dirección, cuya implicación es indispensable para el éxito de una alianza, sobre todo si ésta tiene carácter estratégico. Además, la agenda de la RSC suele incorporar un amplísimo y variado conjunto de asuntos que, en cierto modo, «entran en competencia» con las capacidades y los recursos necesarios para poder impulsar alianzas.

Por otro lado, también existe el peligro de que acciones puntuales, acciones

muy interesantes pero muy pequeñas y, por tanto, con un limitado impacto en términos de desarrollo, estén distraendo la realidad de lo que está pasando. Conviene ponerle números pronto a estas acciones para que realmente veamos cómo avanzamos.

Y en tercer lugar, estamos identificando una cierta reconsideración de los riesgos en la acción exterior de las empresas españolas, en especial de algunas empresas en sectores con gran importancia estratégica para la cooperación.

Fruto del incremento de la conflictividad social y política que en algunos países ha generado su propia actividad, se observa cómo muchas empresas españolas que operan en países receptores de fondos de cooperación, en sectores como el agua o la energía, están hoy reconsiderando los riesgos de sus intervenciones, produciéndose una tendencia a su repliegue y concentración en los mercados más estables y seguros tanto económica como socialmente. En sectores como los citados esto significa circunscribirse a la dotación de servicios en el medio urbano y, dentro de éste, en los sectores de mayores ingresos y con una alta concentración de población.

De este modo, tal como ha podido constatar en algunas de las entrevistas realizadas a representantes de grandes compañías españolas, empresas con tradición inversora en América Latina declaran que las operaciones en las regiones más atrasadas económicamente

de los países en los que operan no les resultan atractivas.

OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

Sin embargo, existen otros elementos muy favorables y que nos debieran animar a seguir trabajando en esta línea. En primer lugar, es indudable que hay una voluntad generalizada entre todos los actores de la cooperación de avanzar hacia una cooperación más eficaz y eficiente, y, en consecuencia, existe un ambiente favorable a aceptar instrumentos innovadores que incorporen nuevos conceptos y enfoques.

Pero hay que señalar, por lo que hemos visto en la experiencia de otras cooperaciones, que una vez que se pone en marcha un sistema de instrumentos de promoción de alianzas, su crecimiento, en términos cuantitativos, no puede ser muy rápido. Por ello, no es razonable esperar que, una vez implantados, los instrumentos de promoción de alianzas pasen a ser sustitutivos de otras fórmulas más arraigadas en el sistema de cooperación.

Un segundo elemento positivo procede de la madurez alcanzada por el sistema de la cooperación española, que ha sabido tejer una red exterior importante, en la que residen «saberes», capacidades e intangibles que pueden ser muy atractivos para las empresas, y que son

complementarios a las de otras instituciones españolas que también están operando en países receptores de la cooperación.

De hecho, en un reciente informe de evaluación, la cooperación alemana reconocía que una fuente importante de la motivación para que las empresas actuaran en alianzas público-privadas era haber sabido poner en valor esa red exterior. En este sentido, si se pusiera en marcha una estrategia de promoción de alianzas en la cooperación española, resultaría decisivo contar con las Oficinas Técnicas de la Cooperación Española (OTC) y con sus responsables en los países en desarrollo, para que tengan los recursos y la motivación para hacer la labor de identificar posibilidades, potencialidades, etc.

El tercer elemento positivo tiene que ver con el auge, antes señalado, de la responsabilidad social en el sector empresarial español, sobre todo entre las grandes empresas. En la acción exterior de muchas de las empresas internacionalizadas, la RSC está empezando a adquirir un papel importante, lo cual tiene bastante que ver con la necesidad de lograr lo que se ha denominado «licencia social para operar». Se trata de mostrar el compromiso de la empresa con las necesidades y expectativas de la sociedad en la que opera y, en particular, hacia sus grupos más desfavorecidos. De este modo se puede ganar un tipo de legitimidad que no es formal, pero que permite construir un clima político y social fa-

vorable. Las alianzas público-privadas con instituciones públicas de cooperación son una vía para que las empresas canalicen y hagan visible dicho compromiso, participando en iniciativas enfocadas al desarrollo humano que incorporan objetivos sociales y ambientales.

Una de las características más destacadas de la cooperación española es que en ella participan las administraciones autonómica y local. La posibilidad de promover alianzas desde la cooperación descentralizada constituye un cuarto elemento a considerar. En este sentido, puede haber especial receptividad en Comunidades Autónomas en las que existen sectores empresariales más dinámicos y con tradición de operación en países en desarrollo. En todo caso, sería conveniente establecer algunos criterios comunes de actuación y de evaluación de todas las alianzas que se promovieran a cargo de la Ayuda Oficial española.

Y en una línea parecida, también tenemos un empresariado que, sectorial y territorialmente, se ha articulado en numerosas organizaciones interempresariales. Éstas pueden ser excelentes aliadas de la Administración para encontrar socios y fundamentar «alianzas paraguas» que puedan incorporar progresivamente a un número mayor de empresas (de «segunda generación», han sido denominadas en la cooperación alemana).

Por último, como ya se ha podido comprobar en esta mesa y en las anteriores,

existe una experiencia acumulada importante. Creo que no hace falta recorrer todas las etapas, una a una, que han seguido otras cooperaciones. Nos consta la disposición, en general muy favorable, a trasladar y compartir experiencia en este campo. Hemos visto, por ejemplo, cómo la cooperación austríaca ha llegado a un acuerdo con la cooperación alemana para recibir asesoramiento en materia de promoción de alianzas público-privadas.

En definitiva, existe una variedad grande de fórmulas, de instrumentos, que ya han sido probados y, en algunos casos, evaluados, y que pueden considerarse como piezas en el diseño de un modelo de promoción de alianzas público-privadas. En este contexto, la cooperación española podría dedicar recursos humanos propios para conocer con profundidad las experiencias internacionales, establecer relaciones con las agencias que están más avanzadas, y adaptar la experiencia a sus singularidades.

Además, en España existen algunas experiencias de empresas que ya se han embarcado en iniciativas que, en algunos aspectos, tienen similitudes con las APPD, de las cuales también se pueden extraer aprendizajes valiosos. Son los casos, por ejemplo, de la Alianza Española por el Agua, donde participan empresas de abastecimiento de agua; la iniciativa para facilitar el envío de las remesas de los inmigrantes en España, donde participa el sector financiero; o la iniciativa para la vacuna de la malaria (MIV).

Creo que la cooperación española recientemente ha demostrado cómo, con el sector de las ONG, ha sido capaz de rediseñar su sistema de instrumentos y empezar a plantear estrategias de gran alcance, de largo plazo, que exigen grandes dosis de confianza entre los actores. Así ha sucedido en las convocatorias de convenios, cuyo diseño se hizo con la participación activa de todas las partes, siguiendo un proceso no exento de dificultades, pero que considero muy positivo, y que ha dado lugar a una revolución en el sistema de financiación de las ONG. Ese tipo de experiencia podría ser trasladable al ámbito de las alianzas público-privadas, para ofrecer instrumentos nuevos que faciliten que nuestras empresas tengan mayores y más diversas oportunidades de convertirse en socios estratégicos, y no meros ejecutores, en la cooperación para el desarrollo.

Quienes trabajamos en cooperación recibimos constantes ofrecimientos de personas, y también de instituciones, que nos dicen «¿qué puedo hacer yo?, ¿qué es lo que desde mi lugar, desde mi institución puedo aportar a la cooperación?». Y muchas veces, las ONG, la Administración o las Universidades no tienen respuestas satisfactorias, no saben tejer y aprovechar esas oportunidades. Creo que las alianzas representan una oportunidad nueva para dar respuestas y canalizar todas esas voluntades individuales y colectivas, avanzando hacia un nuevo modelo que comenzamos a vislumbrar con la noción de «cooperación red».