

Carlos Mataix, Eduardo Sánchez,  
M<sup>a</sup> Ángeles Huerta y Julio Lumbreras



## Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas

Experiencias internacionales y  
recomendaciones para el caso español





# COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

Experiencias internacionales  
y recomendaciones para el caso español

Carlos Mataix  
Eduardo Sánchez  
M.<sup>a</sup> Ángeles Huerta  
Julio Lumbreras

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, marzo de 2008

© Fundación Carolina - CeALCI  
Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.  
Edificio Britannia. 28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

© de los autores

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Afloresm

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-12.544-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»  
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	VII
1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
I. Contexto.....	1
II. Objetivos y alcance.....	4
III. Estudios precedentes sobre Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo realizados en España.....	4
IV. Metodología y desarrollo de la investigación.....	5
V. Estructura del documento.....	7
2. MARCO CONCEPTUAL: LAS APP EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	9
I. Consideraciones para construir un marco conceptual sobre APPD....	9
II. Criterios para la caracterización de las APPD.....	11
III. Caracterización de las APPD objeto de esta obra.....	19
3. LA PROMOCIÓN DE LAS APPD DESDE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES.....	21
I. Revisión de los programas de promoción de APPD.....	21
II. Modelos de promoción de APPD.....	23
III. Características más frecuentes de las APPD promovidas por las agencias.....	31
IV. Consideraciones prácticas sobre la promoción de APPD.....	34
4. INICIATIVAS DE APPD EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	37
I. Características de la muestra de APPD estudiada.....	37
II. APPD en el ámbito del estudio.....	40
III. Factores críticos en los proyectos de APPD.....	48
5. OPORTUNIDADES PARA LA PROMOCIÓN DE APPD EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.....	51
I. Empresa y cooperación para el desarrollo.....	51
II. Consideraciones para la posible incorporación de instrumentos de promoción de APPD en la cooperación española.....	55

6. A MODO DE RESUMEN .....	71
ANEXOS:	
CASO 1. La cooperación estadounidense para el desarrollo y la promoción de Alianzas Público-Privadas .....	77
CASO 2. Las APPD en la cooperación alemana al desarrollo.....	87
CASO 3. La Alianza para el Desarrollo francesa.....	91
BIBLIOGRAFÍA .....	97
ALIANZAS REFERENCIADAS .....	101
RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS .....	103
GLOSARIO .....	105

## AGRADECIMIENTOS

Este documento ha sido elaborado por M.<sup>a</sup> Ángeles Huerta, Eduardo Sánchez y Carlos Mataix, del Grupo de Organización Calidad y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Madrid ([www.gocma.com](http://www.gocma.com)) y Julio Lumbreras, profesor de la ETS de Ingenieros Industriales.

Los autores agradecen su colaboración a Javier Carrasco, catedrático de Ingeniería de Organización de la UPM, por sus consejos y por la revisión del primer borrador; a Julián Santos por la elaboración de toda la información rela-

tiva a la cooperación alemana, el trabajo de recopilación de la información sobre las distintas agencias de cooperación y su participación en muchas de las entrevistas realizadas; a Johnatan Herbert por su trabajo en la elaboración del caso de la cooperación francesa; a José Antonio Alonso por la revisión del borrador final de esta obra; a todas las personas a las que se ha entrevistado, por su disponibilidad y por sus valiosísimas contribuciones; y a Jaime Atienza e Ignacio Soletto, del CeALCI de la Fundación Carolina, por el apoyo y el interés brindado.





## 2. MARCO CONCEPTUAL: LAS APP EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO



### I. CONSIDERACIONES PARA CONSTRUIR UN MARCO CONCEPTUAL SOBRE APPD

A lo largo de la revisión documental realizada se ha constatado que existen propuestas muy diversas para definir y clasificar las diferentes modalidades de participación conjunta de empresas y administraciones públicas en el ámbito de la cooperación.

De hecho, en los foros sobre la materia y en las publicaciones especializadas se insiste con frecuencia en la importancia de llegar a un marco conceptual compartido entre los principales grupos de interés, como condición necesaria para poder dialogar y avanzar en su desarrollo teórico y práctico. Así, por ejemplo, en las conclusiones de la jornada *Las Alianzas Público-Privadas y los Objetivos de Desarrollo*, citada en el capítulo anterior, se dice que «existe una confusión latente entre lo que es una APP para el desarrollo, una alianza con el sector público para potenciar líneas de

negocio tradicionales y las actividades desarrolladas por las divisiones empresariales de RSE (...); para poder avanzar en el futuro es necesario precisar de manera clara las diferencias».

Entre las causas de esta falta de consenso es obvio que habría que señalar el corto recorrido que, como se verá en los próximos capítulos, tiene la historia de las APPD. Pero, además, no puede pasarse por alto que la opinión que se tenga sobre cuál debería ser el papel de la empresa en la cooperación y de cómo debe articularse su relación con otros actores —asuntos que no están exentos de carga ideológica—, influye decisivamente a la hora de concebir una determinada propuesta conceptual de APPD.

En este sentido, se generan alternativas que, desde el punto de vista de la relación entre los dos actores —empresa y administración— van desde lo que podría denominarse menos restrictivo —hay alianza desde el momento en que una

empresa y una administración establecen una relación contractual para llevar a cabo una determinada acción o proyecto enmarcado en el ámbito de la cooperación— hasta lo más restrictivo —sólo se puede hablar de alianza cuando existe un compromiso estratégico claro y una asunción de riesgos y existencia de beneficios compartidos por ambas partes—.

Como señala Helma Zeh-Gasser, de GTZ, en una de las entrevistas realizadas, es necesario diferenciar entre PSP (Participación del Sector Privado) que engloba casi cualquier tipo de acuerdos, incluida la subcontratación o licitación con empresas —algo frecuente en muchos casos relativos a la privatización de servicios públicos— y Partenariado Público-Privado (PPP) denominación que debería aplicarse (GTZ así lo hace) a acuerdos con empresas en los que exista un claro juego *win win* entre las partes.

Es más, Fernando Varela, otro de los expertos entrevistados, llama la atención sobre la diferencia que existe entre las expresiones Partenariado Público-Privado y Alianza Público-Privada (PPP y APP). En su opinión el concepto de partenariado está ya muy acuñado para describir relaciones del tipo cliente-contratista entre la administración y la empresa. Dado que en el ámbito de la cooperación es necesario avanzar hacia modelos de relación más estratégica, sugiere la utilización de la expresión Alianza Público-Privada (APP). El siguiente recuadro recopila algunas definiciones de APP en este sentido.

Desde el punto de vista estrictamente terminológico, en este estudio se ha optado, de acuerdo con Varela, por utilizar la noción de «Alianza». Además, teniendo en cuenta que el estudio se circunscribe al campo del «Desarrollo», se utilizará, como ya se hiciera en el capítulo anterior, el acrónimo «APPD».

Por tanto, como se ilustra en la figura 2, desde el punto de vista conceptual, se ha adoptado su significado más restrictivo: para considerar que una actuación conjunta de empresas y administración es una APPD, ambas partes deberán compartir objetivos, riesgos y beneficios.

Y esto es así por dos motivos. En primer lugar, porque las PSP o las PPP —en su sentido más general—, cuando se trasladan al ámbito del desarrollo, abarcan instrumentos clásicos de relación entre empresas y administraciones que ya han sido objeto de numerosos estudios anteriores (es el caso del FAD en la cooperación española) y, precisamente, en este trabajo se pretende identificar nuevas fórmulas de relación que, en alguna medida, superen las limitaciones que han demostrado estas fórmulas precedentes.

En segundo lugar, y en línea con las nuevas exigencias del modelo de «cooperación en red» —al que se ha hecho referencia en el capítulo anterior—, el desarrollo de nuevos instrumentos que estimulen la colaboración estratégica entre diferentes actores cobra especial significado.

## Algunas definiciones de APPD

**Internacional Business Leaders Forum:** «Partenariado es una alianza entre sectores en la cual individuos, grupos u organizaciones acuerdan: trabajar conjuntamente para responder a un compromiso o llevar a cabo una tarea determinada; compartir los riesgos así como los beneficios; y revisar las relaciones regularmente, revisando el acuerdo si es necesario».

**UK Department for International Development:** «El partenariado implica un acuerdo para trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o emprender una tarea específica asignando recursos y compartiendo tanto los riesgos como los beneficios».

**Naciones Unidas:** «El partenariado es comúnmente entendido como una relación voluntaria y colaboradora entre varias partes en las que todos los participantes ("socios") están de acuerdo en trabajar juntos para conseguir un propósito común o emprender una tarea específica y compartir riesgos, responsabilidades, recursos, competencias y beneficios».

**World Bank Development Forum:** «Una relación consentida, con valor añadido y beneficio mutuo entre entidades/organizaciones que está alimentada a través del tiempo y se dirige hacia resultados medibles».

**World Economic Forum:** «Los verdaderos partenariados público-privados son colaboraciones voluntarias que se construyen sobre los respectivos puntos fuertes de cada socio, optimizando la asignación de recursos y alcanzando resultados beneficiosos para ambos de forma mantenida en el tiempo. Implican vínculos para incrementar los recursos, el tamaño y el impacto. Normalmente suscitan acuerdos escritos que especifiquen el propósito y la duración del partenariado, la estructura formal de gobierno, los roles y las responsabilidades de los distintos participantes al igual que los mecanismos de salida. No tratan el plan limitado de ningún socio: los verdaderos partenariados tratan de compartir agendas al igual que combinar recursos, riesgos y recompensas».

Fuente: Recopilado de varios autores en Varela *et al.*, 2007.

## II. CRITERIOS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LAS APPD

Aun cuando aquí se adopta su versión más restrictiva, que excluye las relaciones de subcontratación o licitación clásicas, las APPD comprenden una gran variedad de fórmulas de relación entre empresas y administraciones entre las cuales existen importantes diferencias. Por eso, y sin ánimo de realizar un exhaustivo ejercicio taxonómico, ha sido necesario determinar cuáles son los principales factores que caracterizan una

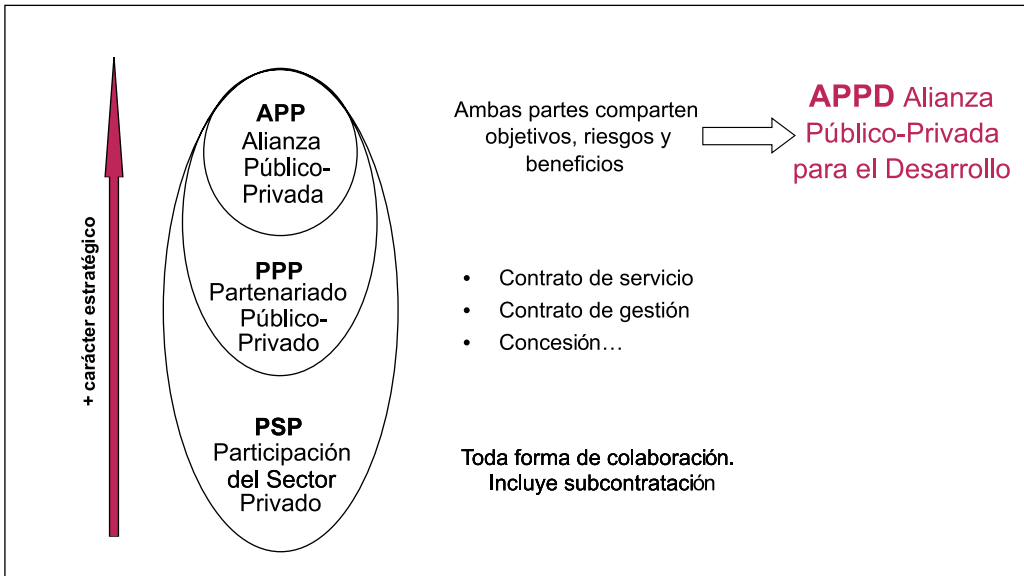
APPD para, además de ofrecer un marco para identificar y clasificar este tipo de alianzas, acotar con mayor precisión el alcance y el ámbito de la investigación.

En concreto, se proponen siete criterios que facilitan la clasificación:

### II.1. *La naturaleza de los actores que configuran la alianza*

La naturaleza de los actores que participan en la alianza es una característica

FIGURA 2. *Diferentes fórmulas de colaboración público-privada*



básica, que condicionará tanto la forma que adopte la alianza (forma jurídica y de reparto de responsabilidades), como sus propios objetivos. Por su propia definición, la clasificación más evidente es la que separa entidades públicas de privadas. En la tabla 1 se ilustran los distintos tipos de agentes privados y públicos considerados.

Entre los agentes públicos se distinguen, en primer lugar, las instituciones de Ayuda Oficial al Desarrollo, como principal agente promotor de las APPD. A su vez, estas instituciones pueden ser agencias públicas de cooperación, como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en España, u

organismos multinacionales como la ONU, el Banco Mundial, etc.

También representan un papel importante en el fomento de APPD los ministerios y administraciones prestadoras del servicio objeto del proyecto. En este caso, distinguiríamos entre las administraciones del país donante y las del país receptor de ayuda.

Por último, se distinguen las empresas parapúblicas, que son aquellas que tienen participación de capital público y cuya gestión es, en general, privada y sometida a una regulación sectorial específica. Con frecuencia se trata de empresas de gestión de infraestructuras y

TABLA 1. Clasificación de las APPD según la tipología de los participantes

ENTIDAD PRIVADA		INSTITUCIÓN DE AOD		ADMINISTRACIÓN PRESTADORA DE SERVICIO		EMPRESA PARAPÚBLICA	
		NACIONALES	INTERNACIONALES	NORTE	SUR	NORTE	SUR
EMPRESA PRIVADA	NORTE	ÁMBITO DEL ESTUDIO					
	SUR						
EMPRESA PARAPÚBLICA	NORTE						
	SUR						
ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS Y DEL TERCER SECTOR	NORTE					ONE LAPTOP PER CHILDREN	
	SUR						

**Legenda:**

<p> COMMON CODE FOR THE COFFEE COMMUNITY (4C)</p> <p> SIERRA LEONE PEACE DIAMONDS ALLIANCE</p> <p> THE CONSERVATION COFFE ALLIANCE</p>	<p> ONE LAPTOP PER CHILDREN</p> <p> HEALTH IN YOUR HANDS</p> <p> ÁMBITO DEL ESTUDIO</p>
--	---

servicios básicos como, por ejemplo, el Canal de Isabel II en Madrid.

Con respecto a las instituciones de carácter privado, se diferencia entre empresas privadas y organizaciones no lucrativas o del tercer sector. Unas y otras se pueden subdividir según su procedencia sea de los países y regiones donantes de ayuda, o de los países receptores de la misma.

A partir de esta clasificación, puede realizarse una representación gráfica me-

dante una matriz (véase tabla 1) que permite identificar diferencias entre APPD que se están llevando a cabo en la actualidad:

- Alianzas sencillas, entre una agencia de AOD y una empresa del país donante como únicos socios. Es el caso del proyecto para dotar de autobuses con propulsión por gas natural a la ciudad de Yakarta, llevado a cabo por la cooperación alemana (BMZ) junto con DaimlerChrysler (2001-2003).

- Alianzas con gran número de socios de la misma naturaleza, como sucede en el caso del proyecto «One Laptop Per Children», que cuenta entre sus miembros con numerosas empresas del sector de las comunicaciones (AMD, Brightstar, Chi Lin, eBay, Google, Intel, Marvell, NewsCorp, Nortel, Quanta, Red Hat, y SES Astra) y firma acuerdos específicos con las administraciones nacionales (Ministerios de Educación o equivalentes) con el propósito de extender el uso de las nuevas tecnologías entre los niños de los colectivos más pobres, gracias al desarrollo y distribución de un ordenador portátil muy económico y sencillo de utilizar.
- Alianzas complejas, que tienen socios de prácticamente todos los tipos, como la iniciativa «Health in Your Hands», una iniciativa global para promover la higiene mediante el uso del jabón con el fin de reducir la diarrea, una de las principales causas de muerte infantil en muchos países. En esta alianza participan más de doce instituciones entre las que se encuentran el Banco Mundial, UNICEF, USAID, Colgate-Palmolive, Procter & Gamble, Unilever, London School of Higiene and Tropical Medicine, y las administraciones públicas de aquellos lugares en los que se lleva a cabo.
- Alianzas con alta implicación del país beneficiario, como es el caso de «Peace Diamond Alliance», inicialmente fundada por USAID. Con el objetivo de asegurar que los beneficios de las

minas de diamantes de Sierra Leona se dediquen a promover el desarrollo local, en lugar de caer en manos de traficantes de armas y «señores de la droga». El objetivo se consigue gracias a la alta implicación (más de 30 instituciones) de líderes tribales y gobiernos locales, asociaciones locales de productores y artesanos, y sociedad civil.

## II.2. *Los objetivos y motivaciones de cada uno de dichos actores en el contexto de la alianza, principalmente del actor privado*

Cobra especial interés la identificación de los objetivos que persigue el actor privado y de la vinculación de éstos con su propia estrategia de negocio. En la tabla 2 se plantea que, en este sentido, puede existir una amplia gama de objetivos posibles.

Las motivaciones para ejecutar proyectos de desarrollo mediante APPD pueden ser muy diversas y, en general, cada participante en la alianza tiene las suyas. Las APPD pueden ser una fuente adicional de recursos financieros, técnicos y de conocimientos para los gobiernos; aportan apoyo técnico, material y financiación adicional (tanto pública como privada) a la sociedad civil; y permiten, al sector privado de los países donantes, compartir los riesgos de programas y actuaciones en países empobrecidos.

TABLA 2. Motivación de los actores privados para participar en APPD

<b>MOTIVACIÓN DE LOS ACTORES PRIVADOS</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>El actor privado obtiene beneficios directos</b> en la actuación, ya que la alianza está relacionada con alguna/s de las actividades principales de su cadena de valor. Entre los beneficios directos obtenidos a través de una APPD, se encuentran los siguientes:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Incremento de Capital Humano</li><li>○ Mejora de la eficiencia organizativa</li><li>○ Innovación organizacional</li><li>○ Mejora de productos y servicios</li><li>○ Desarrollo de nuevos mercados</li><li>○ Desarrollo de nuevos productos</li></ul></li><li>2. <b>El actor privado obtiene beneficios indirectos</b>, como por ejemplo:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Un posicionamiento determinado en el mercado,</li><li>○ Un mayor conocimiento del mercado</li><li>○ Mejora de su "posicionamiento social" (imagen de cara a sus <i>stakeholders</i>, mejora de la reputación y credibilidad)</li><li>○ "Licencia para operar"</li><li>○ Mejora de las relaciones institucionales con las Administraciones Públicas</li></ul></li><li>3. <b>El actor privado interviene en la alianza con fines altruistas</b></li></ol>
---	--

Veamos con más detalle las motivaciones que pueden tener las empresas privadas para participar en APPD:

- *Beneficios directos en la actuación*, ya que la alianza está relacionada con alguna de las actividades principales de su cadena de valor. Entre los beneficios directos obtenidos a través de una APPD, se encuentran los siguientes:

- Incremento de capital humano. Es el caso de «Cisco Networking Academy Alliance». Los socios principales de esta APPD son Cisco —una empresa del sector de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)— y la Agencia Estadounidense de Ayuda Oficial al Desarrollo (USAID). El proyecto tiene como objetivo extender la formación en el uso de las tecnologías

de la información y de la comunicación en los países en desarrollo. En los correspondientes programas formativos se prepara a técnicos locales que Cisco y otras empresas de su sector demandan cuando operan en dichos países.

- Mejora de la eficiencia organizativa. La alianza «Common Code For The Coffee Community (4C)» promovida por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo —a través de la Agencia GTZ— como actor público, tiene su origen en proyectos desarrollados con anterioridad en colaboración con el sector privado («Kraft Foods» y el grupo «Neumann Café»). En este caso, es la «Asociación Alemana del Café», en representación del resto de las empresas cafeteras, la que participa como socio principal junto a



GTZ. El objetivo de la alianza es el desarrollo e implantación de un código de conducta y de estándares básicos en el sector: cultivo sostenible, transformación y comercialización. Este código de conducta viene, por un lado, a garantizar unas condiciones de vida dignas a cerca de 25 millones de familias productoras de café en los países en vías de desarrollo. Por otro lado, las empresas persiguen estabilizar tanto la calidad de la producción cafetera, como sus precios en el mercado mundial. En el recuadro adjunto y, posteriormente, en el capítulo cuatro, este caso se desarrolla con mayor detalle.

- Innovación organizativa y de proceso. La alianza «Sustainable Tree Crops Program Alliance», en la que participan la oficina del GDA (Global Development Alliances) de USAID y el «Smithsonian Tropical Research Institute», se ha marcado el objetivo de mejorar el bienestar social y económico de pequeños agricultores del sector del cacao, mejorando la sostenibilidad medioambiental del manejo del cultivo arbóreo asociado, y la calidad y continuidad de la producción de cacao, lo cual resulta muy importante para la gestión de la logística de abastecimiento de materia prima de los productores norteamericanos de cacao. Dichos objetivos se pretenden alcanzar mediante la incorporación de una innovación

en el tratamiento de ciertas enfermedades y plagas durante el proceso de cultivo del cacao.

- Mejora de productos y servicios, desarrollo de nuevos mercados y desarrollo de nuevos productos adecuados a colectivos de bajos ingresos. El proyecto «Sustainable Forest Products Global Alliance» tiene como socios principales a USAID, el World Wild Fund for Nature (WWF), y la empresa Metafore. Busca normalizar la explotación de los recursos de la selva, la concienciación de las empresas papeleras y el refuerzo del marco legal de esta producción. Las empresas participantes desarrollan productos más respetuosos con el medioambiente y con una certificación que les permite tomar una posición estratégica diferenciada frente a su competencia.
- Internacionalización de la empresa. El proyecto de «Perforación de pozos de agua de bombeo manual en Togo», realizado mediante una alianza entre la agencia canadiense CIDA y la empresa Forages Technic-Eau (Québec) es un claro ejemplo de esta situación. Inicialmente, CIDA financió la perforación de una serie de pozos de agua en una comunidad de Togo. Posteriormente, la alianza CIDA-Forages Technic-Eau permitió a esta última la elaboración de un proyecto de viabilidad cuyos resultados positivos llevaron a la creación de una «joint venture», Forages Technic-

Eau Togo SARL, especializada en la perforación de pozos de agua de bombeo manual y en la provisión de mantenimiento y servicio de reparaciones de los mismos. La empresa canadiense cuenta con base estable de operaciones en África del Este a la vez que hace transferencia tecnológica y se crean hasta 150 puestos de trabajo en la región.

- *El actor privado obtiene beneficios indirectos.* En estos casos, la vinculación de la empresa con la actividad objeto de la alianza tiene una relación indirecta con su cadena de valor. Puede tratarse —como se detalla en la tabla 3— de acciones en un ámbito de interés especialmente relevante para alguno de sus grupos de interés, proyectos que permitan a la empresa adquirir un conocimiento profundo del mercado en el que se desenvuelve o en el que piensa entrar, o que faciliten adquirir una posición determinada en el mercado.
- El actor privado interviene en la alianza con fines altruistas. En este caso, la empresa no está motivada por los beneficios obtenidos por su participación en la alianza. En general se trata de acciones que se enmarcan en la política de acción social de las empresas.

### II.3. *El sector de actividad de la APPD*

En ocasiones, puede ser el eje articulador de alianzas en las que simultánea-

mente participen varias empresas del mismo sector.

Es obvio que no en todos los sectores, la formación de Alianzas Público-Privadas es una solución interesante, ni tan siquiera viable. Sin embargo, como ha quedado de manifiesto a lo largo de la investigación en la que se basa esta obra, en muchas ocasiones una APPD puede ser el eje articulador que permita la participación simultánea de varias empresas e instituciones complementarias de un mismo sector, contribuyendo al logro de efectos multiplicadores en términos de desarrollo humano.

Existen importantes diferencias en la frecuencia de aparición de APPD en función del sector en el que se inscriben. Así, se ha observado, como se verá en el capítulo 4, que las APPD están a menudo presentes en los sectores de educación, salud y sanidad, gobierno y democracia y fortalecimiento del tejido empresarial privado del país receptor de la ayuda. También es significativa su presencia en sectores productivos como el del desarrollo rural (incluyendo los subsectores agropecuario y agroindustrial).

### II.4. *El ámbito geográfico de la alianza*

Las particularidades de cada país resultan determinantes, como demuestran algunos estudios recientes de evaluación de APPD (GTZ, 2006).

## La elaboración de un Código Común para la Comunidad Cafetera (4C)

### PARTE I: MOTIVACIONES

A principios del siglo **xxi**, una sobreproducción mundial de café provocó una fuerte caída de su precio en el mercado. Se trata de un producto cuya demanda es extremadamente sensible al precio, mientras que los aspectos ecológicos, de sostenibilidad, de calidad de la producción y las condiciones laborales de sus productores, no tienen casi relevancia en términos de mercado. Como consecuencia, los ingresos de cerca de 25 millones de familias en los países en vías de desarrollo se han reducido. Y de la misma forma, se han visto dañados el equilibrio ecológico y la calidad del café producido.

Para mejorar las condiciones de vida de los productores de café, a la vez que se consigue la estabilidad de sus precios en el mercado —fijados éstos de tal forma que se garanticen unos ingresos dignos a los pequeños empresarios que intervienen en las primeras etapas de la cadena de valor—, sería adecuada la concertación y el cumplimiento de un «código de conducta» y de unos estándares de producción básicos, que aseguren prácticas sostenibles de cultivo, de transformación y de comercialización del producto.

El código será de aplicación a todo el sector de producción del café.

Además, este código de conducta debería estar basado en códigos similares, existentes ya en el sector, y en las líneas directrices de las organizaciones internacionales del trabajo y, lo que es más importante, con el objetivo de alcanzar la aceptación y apoyo más amplios posibles, sólo puede diseñarse trabajando en un proceso de búsqueda de consenso con todos los grupos de interés (*stakeholders*) implicados.

En este contexto se ha constituido una alianza entre el sector público (interesado en mejorar las condiciones de vida de miles de familias productoras de café) y el sector privado (interesado en conseguir una estabilidad en la producción y en los precios de la materia prima y una buena calidad de la misma).

Para satisfacer sus intereses, el sector privado necesita contar con un entorno de producción y comercialización adecuados. Para ello, se compromete a trabajar por el fortalecimiento de las estructuras organizativas y de gestión de los miles de pequeños productores y comercializadores que abastecen el mercado. Por su parte, el sector público aspira a contar con el apoyo de todos los implicados en la construcción del consenso en la elaboración del código de conducta.

*(Continúa en el capítulo 4)*

### **II.5. *La estructura y el diseño formal que adopte la alianza***

- a) Modelo de reparto de roles de la alianza: los roles más significativos son los de líder, intermediario<sup>1</sup>, socio financiador (o socio que aporta recursos) y socio ejecutante (o socio que aporta trabajo).
- b) Mecanismos de toma de decisiones y distribución del gobierno de la alianza.
- c) Modelo de reparto de costes y riesgos.
- d) Modelo de reparto de beneficios.

### **II.6. *Los beneficiarios para los que se realiza la alianza***

Se distinguen tres casos:

- a) La alianza proporciona beneficios directos a colectivos desfavorecidos en los países del Norte, o en los del Sur.
- b) La alianza busca el fortalecimiento de determinadas Instituciones Públicas y de Gobierno.
- c) La alianza proporciona beneficios sociales en general, como por ejemplo: investigación medioambiental, fortalecimiento de la infraestructura, del tejido empresarial y de la actividad económica privada, promoción de un marco regulador y legal, promoción de la democracia, etc.

### **II.7. *Envergadura de la alianza***

En términos presupuestarios, de número y tamaño de los participantes, de su duración en el tiempo, de su localización geográfica y del impacto de los resultados. La tabla 3 ilustra esta clasificación.

## **III. CARACTERIZACIÓN DE LAS APPD OBJETO DE ESTA OBRA**

De entre todas las posibles modalidades de APPD que, desde un punto de vista teórico resultarían de combinar entre sí todas las posibilidades resultantes de utilizar cada criterio de clasificación, en los capítulos siguientes se presta especial atención a los dos primeros criterios de la lista anteriormente presentada.

En primer lugar, con respecto a la naturaleza de los actores, la obra se centra en aquellas APPD en las que participan, al menos, una agencia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de un país donante, junto con una o más empresas privadas o parapúblicas y, en particular, en aquellos casos en los que alguna de las empresas proviene de un país donante. Esta elección ha estado motivada por el propósito de obtener información que pudiera resultar útil para el diseño, en el futuro, de programas de promoción de APPD desde el sistema de cooperación español.

---

<sup>1</sup> En la literatura se está extendiendo el uso de la terminología anglosajona para denominar estos dos roles: así, el líder de la alianza es el «champion» y el intermediario el «broker».

TABLA 3. Modelos de APPD según su envergadura

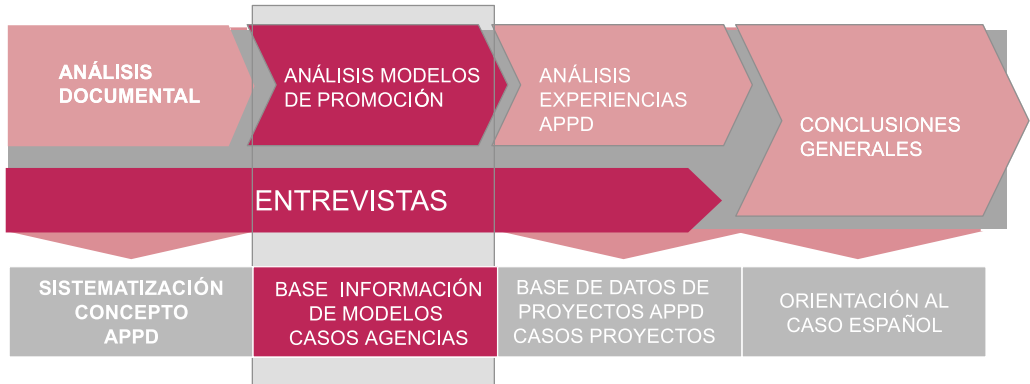
ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA PARA EL DESARROLLO				
		1ª GENERACIÓN	2ª GENERACIÓN	
IMPACTO		MICRO	MESO	MACRO
TERRITORIO		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Local</li> <li>•Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Regional (comunidades de países)</li> <li>•Global</li> </ul>
IMPACTO EN ÁMBITO PRODUCTIVO		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativo en empresas sector/región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativo en sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencia en el marco regulador</li> </ul>
PARTICIPANTES		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Una empresa o grupo reducido de empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de empresas</li> <li>• Articulación de APPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Mayor número de participantes</li> <li>•Carácter <i>multistakeholders</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, en relación con los objetivos de los actores, y en coherencia con la noción de APPD adoptada, el análisis de casos realizado se concentra en aquellos en los que la empresa participa en APPD relacionadas con su núcleo de actividad y persigue, por tanto, el logro de beneficios económicos directos y compatibles con los objetivos de la alianza.

Además, se propuso inicialmente dar prioridad a sectores relacionados con servicios básicos esenciales, y en cuya provisión existe un fuerte componente tecnológico: agua y saneamiento, energía, tecnologías de la información y la comunicación, e infraestructuras.

### 3. LA PROMOCIÓN DE LAS APPD DESDE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES



#### I. REVISIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE APPD

Fernando Casado (2006) traza, en el informe que ya ha sido citado en la introducción de este estudio, un panorama sobre qué agencias están colaborando con el sector privado y cuáles de ellas estructuran esta colaboración mediante Alianzas para el Desarrollo. Ofrece, asimismo, información descriptiva sobre cuáles son las motivaciones de cada agencia para incorporar estos instrumentos y cuáles son las condiciones básicas y criterios de selección que aplican a las propuestas de las empresas.

En esta línea, y con el propósito de avanzar en el análisis y la sistematización de las experiencias de promoción de APPD de las principales agencias, a lo largo de este capítulo se abordan algunas cuestiones complementarias como, por ejemplo, la articulación de los instrumentos de promoción de las

APPD en cada agencia, la caracterización de las alianzas que, en cada caso, se promueven prioritariamente, o el rol que juega cada agencia en la puesta en marcha de las alianzas.

Para este fin, se han escogido las instituciones públicas de cooperación (agencias, en su mayoría) de los dieciséis primeros países donantes de la lista del CAD, de acuerdo con los datos correspondientes al año 2006. A partir de la información, documentos y referencias que ofrecen en sus páginas web, se han identificado los programas e instrumentos específicos para la promoción de APPD que ofrece cada una de ellas. En todos los casos se ha recogido información relativa a:

1. La importancia estratégica que, para la agencia, tiene el instrumento. Para ello, se han analizado cuestiones como la cantidad, calidad y accesibilidad de la información del

programa proporcionada; cantidad de recursos que gestiona por esta vía; tiempo que lleva en marcha la iniciativa y proyección que tiene de cara al futuro.

2. El modelo de gestión del programa, que incluye: dependencia orgánica y funcional en el contexto de la agencia y relación, más o menos directa y explícita con sus líneas sectoriales y geográficas de cooperación.
3. Los roles que, además del de financiador, son asumidos por la agencia en las alianzas que promueve.

Como primer resultado de esta etapa de la investigación, se pueden extraer tres conclusiones fundamentales:

La primera conclusión se refiere a que todos los países de la muestra, excepto Italia y Australia<sup>1</sup> incluyen, en su política de cooperación para el desarrollo, información acerca de líneas para la promoción de la colaboración con el sector privado. Este tipo de colaboración comprende diferentes objetivos, entre los que se encuentran:

- Mejoras en el contexto competitivo de los países receptores de ayu-

da: promoción de entornos jurídicos y políticos adecuados a la inversión privada, y generación y fortalecimiento de marcos regulatorios.

- Fortalecimiento de las capacidades del sector privado de los países receptores de la ayuda: mediante el acceso a capital y a servicios de apoyo como, por ejemplo, formación especializada.
- Promoción y mejora del impacto de la inversión extranjera en zonas empobrecidas<sup>2</sup>.

La segunda conclusión es que casi todas las agencias que colaboran con el sector privado en el logro de cualesquiera de estos objetivos están utilizando ya las APP como instrumento de cooperación al desarrollo. Así, las agencias de Estados Unidos, Francia, Alemania, Holanda, Dinamarca, Suiza, Canadá, Reino Unido, Noruega y Austria lo indican de forma explícita en sus páginas web corporativas. La tabla 4 muestra un resumen de la información correspondiente a estas agencias.

En el caso de las instituciones de cooperación de Japón, Suecia y Bélgica<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> En la agencia australiana, sin embargo, se recoge información de lo que para ellos será un programa piloto de cooperación al desarrollo junto con la empresa privada a través del *Enterprise Challenge Fund for the Pacific and South-East Asia (ECF)*. Extranet de la cooperación australiana al desarrollo: [http://www.ausaid.gov.au/business/other\\_opps/ecf.cfm](http://www.ausaid.gov.au/business/other_opps/ecf.cfm).

<sup>2</sup> Como se ha comentado en el capítulo primero, es en este tercer punto en el que la investigación ha puesto el acento.

<sup>3</sup> En Bélgica, la cooperación con el sector privado se lleva a cabo a través de la Sociedad Belga de Inversión para los países en vías de desarrollo (BIO), creada en el año 2001, con el objetivo de fomentar el desarrollo del sector privado, y principalmente de las PyMES, en los países en vías de desarrollo y de involu-

no ha podido confirmarse, con la información disponible, que tengan programa o línea de promoción específica de APPD. A estos últimos países hay que añadir España; ya que a pesar de que en el Plan Director de la Cooperación Española del año 2005 se recoge el interés por promocionar las APPD, la forma de instrumentarlo está aún en discusión.

Por último, como tercera conclusión, puede afirmarse que existe una voluntad creciente por colaborar con la empresa mediante alianzas, entendidas éstas en el sentido más restrictivo (asunción compartida de riesgos y beneficios) apuntado en el capítulo anterior.

A pesar de que no todas las agencias facilitan información detallada sobre sus programas de promoción de APPD, sí lo hacen aquellas para las que el instrumento tiene una importancia estratégica alta en su política de cooperación<sup>4</sup>. En el recuadro de las páginas 28 y ss. se diferencian tres grupos de agencias característicos en función del grado de importancia que las APPD tienen en su política de cooperación.

## II. MODELOS DE PROMOCIÓN DE APPD

Todas las agencias tratan de adecuar sus programas al contexto y a la realidad en la que operan, de tal manera que cada una de ellas tiene su forma genuina de promocionar las APPD. Sin embargo, existen entre ellas elementos comunes, que van configurando modelos o patrones de promoción característicos.

A partir de la información recogida y sistematizada, se han identificado diferentes patrones de promoción, que comparten entre sí varias agencias. Éstos pueden interpretarse como opciones estratégicas alternativas para el diseño de modelos de promoción, y para la elección de tipos de alianzas prioritarias.

- a) Creación de una única unidad o programa específico y centralizado, desde el que se gestionan las tareas básicas de promoción de APPD. Las alianzas que se generan desde este modelo de promoción son tan heterogéneas o similares entre sí, como flexibles o restrictivos sean los criterios de elegibilidad establecidos por la agencia. Un caso representativo de este modelo es el de USAID y su Oficina GDA.

---

crar a las empresas belgas en la consecución de este objetivo. Dentro de su expresión de intenciones, supone un primer paso en el camino hacia la promoción de verdaderas APPD (véase «Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement», Ministre Marc Verwilghen, abri, 2004, [http://www.dgos.be/fr/themes/secteur\\_privé/index.html](http://www.dgos.be/fr/themes/secteur_privé/index.html)).

<sup>4</sup> La estimación se ha realizado teniendo en cuenta, en primer lugar, la presentación que la propia agencia hace de su programa. En segundo lugar, se ha considerado la cantidad de información facilitada, la calidad de la misma y el número de alianzas promovidas.



TABLA 4. La promoción de APPD en el sistema de cooperación internacional

PAÍS	ENTIDAD	UNIDAD O PROGRAMA ESPECÍFICO	AÑO DE COMIENZO	GESTIÓN DEL PROGRAMA	ROL DE LA AGENCIA	PRIORIDADES SECTORIALES Y GEOGRÁFICAS
EE UU	USAID <a href="http://www.usaid.gov">www.usaid.gov</a>	GLOBAL DEVELOPMENT ALLIANCE (GDA) Entidad diferenciada <a href="http://www.usaid.gov/our-work/global-partnerships/dga/index.html">www.usaid.gov/our-work/global-partnerships/dga/index.html</a>	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría propia, dependiente de USAID</li> <li>• Staff reducido que coordina la participación de las oficinas locales de USAID en los países beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GDA busca y pone en contacto socios estratégicos (dentro y fuera de USAID)</li> <li>• Se responsabiliza de la formación interna en temas de APPD</li> <li>• Garantiza la transparencia y trazabilidad en los procesos de generación de APPD</li> <li>• GDA no gestiona ni participa directamente en las APPD</li> </ul>	<p>No se especifican prioridades diferenciadas a las de USAID</p>
REINO UNIDO	DFID <a href="http://www.dfid.gov.uk">www.dfid.gov.uk</a>	Entre otros: BLCF Business Linkage Challenge Funds <a href="http://www.businesslinkageschallengefund.org/">http://www.businesslinkageschallengefund.org/</a>	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen múltiples fondos, con diferentes objetivos, sectores de actividad y ámbito regional, a partir de los cuales se generan las iniciativas APPD</li> <li>• La gestión de los mismos se delega en gestores de fondos y otras empresas privadas que desarrollan esta labor</li> <li>• Los gestores son los encargados de la recepción de propuestas, evaluación y selección de las mismas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de fondos</li> <li>• Control de las entidades que los gestionan</li> </ul>	<p>Las prioridades específicas de cada fondo, tanto geográficas como sectoriales, aunque se aprecia un especial foco en el África Subsahariana</p>
		DCD Capital for Development <a href="http://www.cdcgroup.com">www.cdcgroup.com</a>	1999			
		AECF Africa Enterprise Challenge Funds <a href="http://www.dfid.gov.uk/newsfiles/aecf.asp">http://www.dfid.gov.uk/newsfiles/aecf.asp</a>	VERANO 2007			

<p>FRANCIA</p>	<p>AFD www.afd.fr</p>	<p>Alianza Para el Desarrollo  ND</p>	<p>2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una única alianza paraguas (de momento) con capacidad de generar proyectos de forma independiente</li> <li>• Se trata de una iniciativa innovadora dentro del ámbito de la cooperación francesa</li> <li>• Participan empresas de agua y saneamiento, aunque se pretende incorporar progresivamente a otros sectores</li> <li>• Tiene prevista una duración inicial de 6 años</li> </ul>	<p>AFD (Ministerio de Asuntos Exteriores) participa como uno de los socios de la alianza y proporciona red de oficinas en terreno</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicialmente salud, acceso al agua, saneamiento y ayuda de emergencia</li> <li>• Ampliación prevista a otros sectores</li> </ul>
<p>ALEMANIA</p>	<p>BMZ (Ministerio Alemán para la Cooperación Económica y Desarrollo) www.bmz.de</p>	<p>Existen diferentes agencias dentro del modelo de cooperación alemán (véase CASO ALEMÁN): GTZ, KfW, DEG, DED, CIM e InWEnt  <a href="http://www.gtz.de">www.gtz.de</a> <a href="http://www.inwent.org">www.inwent.org</a> <a href="http://www.ded.de/">www.ded.de/</a> <a href="http://www.cimonline.de/">http://www.cimonline.de/</a> <a href="http://www.deginvest.de/">http://www.deginvest.de/</a> <a href="http://www.kfw-entwicklungsbank.de/">http://www.kfw-entwicklungsbank.de/</a></p>	<p>A partir de 1999, algunas de las agencias se han ido incorporando con posterioridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada agencia desarrolla sus propias iniciativas APPD. En general tienen su propia unidad para las APPD (Oficina PPP en el caso de la GTZ)</li> <li>• Existen dos modelos de APPD fundamentales claramente diferenciados: la Facilidad PPP, muy flexible y para proyectos cortos y de poca financiación y la integración APPD en la cooperación bilateral con alianzas de mayor envergadura</li> </ul>	<p>En general, se pueden dar diferentes tipos de acciones dentro de las APPD, aunque el rol fundamental es el de facilitador. Las agencias participan en proyectos seleccionados de entre los propuestos por empresas privadas, establecen contactos con empresas para la participación en proyectos, y aportan en cualquier caso toda la red de contactos, conocimiento y experiencia necesarias para la realización de los proyectos. Siempre dentro del campo específico de cada una de las agencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectores y territorios coincidentes con las prioridades de cada una de las agencias</li> </ul>

TABLA 4. (Continuación)

PAÍS	ENTIDAD	UNIDAD O PROGRAMA ESPECÍFICO	AÑO DE COMIENZO	GESTIÓN DEL PROGRAMA	ROL DE LA AGENCIA	PRIORIDADES SECTORIALES Y GEOGRÁFICAS
HOLANDA	Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores. <a href="http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation">www.minbuza.nl/en/developmentcooperation</a>	Partnership Desk  <a href="http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes/poverty_partnerships">www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes/poverty_partnerships</a>	ND	ND	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ventana de recepción de propuestas</li> <li>Elaboración y evaluación de propuestas</li> <li>Determinación de riesgos, responsabilidades y actividades de forma compartida con el sector privado</li> </ul>	Las APPD son realizables en 36 países, existiendo una atención preferencial a los países del África Subsahariana
CANADA	ACDI - CIDA <a href="http://www.acdi-cida.gc.ca">www.acdi-cida.gc.ca</a>	CIDA-INC  <a href="http://www.acdiciida.gc.ca/CIDAWEB/acdiciida.nsf/En/JUD-1129121142-N6V">www.acdiciida.gc.ca/CIDAWEB/acdiciida.nsf/En/JUD-1129121142-N6V</a>	ND	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se trata de un programa para compartir costes con entidades privadas para facilitar su acceso a mercados/industrias en países en vías de desarrollo. El socio privado (empresa canadiense) ha de preparar el proyecto y buscar sus socios en el país receptor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recepción y evaluación de propuestas</li> <li>Realización de estudios de viabilidad de los proyectos</li> <li>Apoyo a la puesta en marcha de la implementación de la alianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se han determinado prioridades sectoriales específicas</li> <li>No existen prioridades geográficas más allá de los países en los que las agencias desarrollan su actividad</li> </ul>
NORUEGA	NORAD (Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo) <a href="http://www.norad.no">www.norad.no</a> <a href="http://www.norfund.no">www.norfund.no</a>	NORFUND  <a href="http://www.norad.no/business/default.asp?V_DOCID=789">www.norad.no/business/default.asp?V_DOCID=789</a>	ND	<ul style="list-style-type: none"> <li>NORFUND es una entidad independiente que promueve el desarrollo económico y la reducción de la pobreza a través de la inversión de capital riesgo en países en vías de desarrollo</li> <li>Contribuye a la realización de proyectos económica, social y medioambientalmente viables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recepción de propuestas de proyectos</li> <li>Evaluación y mejora de iniciativas propuestas</li> <li>Selección de proyectos</li> </ul>	Las prioridades específicas de cada fondo, tanto geográficas como sectoriales

DINAMARCA	Danish International Development Assistance (DANIDA) <a href="http://www.danida.dk">www.danida.dk</a>	PPP Programa <a href="http://www.pppprogramme.com">www.pppprogramme.com</a>	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza a través del secretariado PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección y propuesta de proyectos</li> <li>• Participación en la fase preparatoria y de implementación de la alianza.</li> <li>• Identificación de socios, acompañamiento en la definición,...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier sector</li> <li>• El número de países en que es posible realizar APPD se reduce a los de su cooperación bilateral más Sudáfrica, China, India y Tailandia (unos 20 países en total)</li> </ul>
SUIZA	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) <a href="http://www.cosude.admin.ch">www.cosude.admin.ch</a>	PRIVATE SECTOR COLLABORATION <a href="http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Employment_and_the_economy/Private_sector_collaboration/Various_forms_of_enhanced_cooperation">www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Employment_and_the_economy/Private_sector_collaboration/Various_forms_of_enhanced_cooperation</a>	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una unidad específica dedicada a la promoción de APPD</li> <li>• Existe una distinción entre alianzas multistakeholder y APPD</li> <li>• Están en fase de análisis de diferentes formas de cooperación con el sector privado para el desarrollo para desarrollar estrategia de futuro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección y propuesta de proyectos</li> <li>• Participación en la definición de las alianzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades no especificadas</li> </ul>
AUSTRIA	ADA (Austrian Development Agency) <a href="http://www.ada.gv.at">www.ada.gv.at</a>	Private Sector and Development Programme <a href="http://www.ada.gv.at/view.php3?fid=8008&amp;LANG=en&amp;version=">www.ada.gv.at/view.php3?fid=8008&amp;LANG=en&amp;version=</a>	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una unidad específica para el sector privado y desarrollo</li> <li>• Se ha firmado contrato de colaboración con la GTZ alemana para definir y poner en funcionamiento su programa APPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de proyectos y recepción de ideas del sector de las alianzas</li> <li>• Evaluación y selección de iniciativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier sector</li> <li>• El número de países en que es posible realizar APPD se reduce a los de su cooperación bilateral, entre los que se incluyen algunos países de Europa del Este</li> </ul>

- b) Múltiples programas, especialmente diseñados para cada tipo de alianza que se quiera promover, y gestionados de forma descentralizada. El caso más representativo de este modelo es el alemán. El BMZ dispone de varios programas en función del tipo de alianzas que quiere promover, y éstos son gestionados por las distintas agencias de cooperación. Así, la «Facilidad PPP» da origen a alianzas con pocos socios, presupuesto limitado e impacto «micro» o «meso». Por otra parte, la cooperación alemana ha iniciado un programa de promoción de «alianzas estratégicas». Las alianzas estratégicas van más allá de las iniciativas, en general locales y poco complejas, que se llevan a cabo en el marco del programa «Facilidad PPP». En lugar de trabajar junto a empresas individualmente, las alianzas estratégicas buscan involucrar al mayor número y tipo de socios posibles, y cabe destacar que consideran de especial interés a las organizaciones de la sociedad civil y ONGD. Este modelo requiere una financiación pública que será, en general, mayor que el anterior, tendrá un horizonte temporal de largo plazo y, debido a su propia naturaleza descentralizada, necesitará un sistema de dirección y gestión más complejo.
- c) Creación de fondos de capital y «alianzas paraguas». Los programas más representativos de este modelo son los de la cooperación británica (DFID), la cual estructura su financiación a través de un complejo entramado de fondos de capital, gestionados a través de empresas privadas, en muchos casos con estructura jurídica propia, y todos ellos con un foco específico sectorial y territorial. Por otra parte, la cooperación francesa ha desarrollado, mediante la Alianza para el Desarrollo, un modelo de promoción propio, con estructura «paraguas», puesto que articula simultáneamente múltiples iniciativas a su cargo, y que, por ahora, tiene una dotación presupuestaria muy inferior a la de los fondos promovidos por DFID.

Descripción del carácter estratégico de la promoción de APPD para las distintas agencias de cooperación nacionales

Atendiendo al análisis de la información revisada, se pueden distinguir tres grupos de países:

1. Países en los que las APPD tienen un *claro carácter estratégico*, que son EE UU, Reino Unido, Alemania, Austria, Dinamarca y Holanda (véase tabla 4 para las referencias de información).

- Alemania introdujo en el año 1999 el programa PPP (Public Private Partnership) a través de las agencias del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). El número de iniciativas llevadas a cabo hasta el año 2005 asciende a 2059. La facilidad en el acceso a la información de la cooperación con el sector privado y alianzas es un común denominador en las agencias de cooperación alemanas. La información más relevante, relativa a estudios de campo sobre alianzas para el desarrollo, se lleva a cabo a través del BMZ, el Instituto Alemán de Desarrollo.
- Estados Unidos: La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, puso en funcionamiento el programa Global Development Alliances (GDA) en el año 2002. Desde su comienzo, el GDA ha ido ganando peso relativo en el contexto de USAID y, en la actualidad, es una oficina dependiente directamente del máximo órgano directivo de la agencia. La oficina del GDA es la responsable de promover interna y externamente el uso de las APPD, diseñar e implementar programas de formación y comunicación interna, evaluar los resultados del programa y proponer las mejoras oportunas. La oficina cuenta con un reducido personal y utiliza la estructura orgánica de USAID para la promoción del instrumento. Así, las oficinas en el terreno y el conjunto de áreas sectoriales se convierten en una pieza clave para la promoción de las alianzas. La flexibilidad es un principio fundamental para el GDA a la hora de diseñar los mecanismos específicos de implementación de alianzas: el rol que asume en la alianza, el tipo de socios con los que colabora, la envergadura de las alianzas, los acuerdos específicos que firma con los socios, etc., están pensados para facilitar la incorporación de la empresa a la cooperación para el desarrollo.
- Reino Unido: El DFID (Department For International Development) tiene una larga tradición en la colaboración con la empresa privada. La actividad que genera en torno a las Alianzas Público-Privadas es pionera en muchos sentidos. La mayor parte de los recursos dedicados a la constitución de alianzas con la empresa privada se estructura a través de fondos de capital (Challenge Funds), a los que contribuyen económicamente otras instituciones. En algunas ocasiones, los fondos son, en sí mismos, Alianzas Público-Privadas, dada la naturaleza e intereses de los participantes en los mismos. Los fondos son de temática variada, pero siempre muy orientados a sectores y territorios concretos. Por ejemplo, el más reciente es el «África Enterprise Challenge Fund (AECF)» que entra en funcionamiento en el verano de 2007 y se dedica a la promoción de actividad empresarial privada en África. Está dotado con 100 M\$ (20 de ellos aportados por el DFID) y se espera que movilice un capital adicional de 200 M\$ de proveniencia privada. La gestión de algunos de estos fondos se delega en empresas consultoras privadas (De-

loitte, Emmerging Markects Group, Enterplan y Project Northest) o bien, en otros casos, se constituyen con personalidad jurídica propia.

- Austria, Dinamarca y Holanda comenzaron simultáneamente, en el año 2004, sus actuales programas de cooperación con el sector privado a través de APPD. En el caso de Holanda y Dinamarca, su larga experiencia en colaborar con el sector privado sirve de base para la creación de sus actuales programas APPD. Su estructura es muy parecida, y en ambas agencias la información disponible y los documentos de trabajo tienen contenidos similares. Austria firmó en el año 2006 un acuerdo con la GTZ alemana para el establecimiento y puesta en marcha de un programa de APPD, y otro programa dirigido a la cooperación entre empresas. Este acuerdo pone de manifiesto, por un lado, el interés de las APPD para la cooperación austriaca y, por otro lado, supone un reconocimiento al trabajo realizado por la GTZ en este campo.
2. En otras agencias, las APPD son en la actualidad un *instrumento en proceso de desarrollo y maduración*. Es el caso de la cooperación de Suiza: los primeros documentos con referencia explícita a las APPD como nuevo instrumento de la cooperación al desarrollo datan del año 2004, sin embargo, según información que nos ha remitido Simon Junkers, responsable del programa, los recursos asignados son aún muy escasos, y el número de iniciativas actualmente en marcha es muy reducido, limitándose a tres proyectos desde su comienzo.
  3. En el caso de Francia, se están *ensayando algunas iniciativas novedosas*. A parte de la línea de promoción de APPD que aún mantiene, la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) participa en la «Alianza Francesa para el Desarrollo». Se trata de un instrumento novedoso en la cooperación de ese país. Creada por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores francés en mayo de 2006, la Alianza para el Desarrollo es un Grupo de Interés Público que reúne a los ministerios de Asuntos Exteriores, de Industria y la AFD junto con alguna de las empresas e instituciones francesas de más repercusión internacional, en concreto, Sanofi-Aventis, Veolia-Environment y el Instituto Pasteur. La Alianza se ha concebido con una duración inicial de seis años, no tiene una dotación presupuestaria cerrada y, aunque por la configuración actual del grupo, nace muy orientada a los sectores de acceso básico al agua, saneamiento y salud, también aborda ayuda de emergencia. Tras un año de funcionamiento se está rediseñando su estrategia con la vocación de ampliar el número de sectores de interés mediante la incorporación de nuevos socios privados. En su primer año de funcionamiento, la Alianza ha emprendido tres proyectos, con un presupuesto total de 2,1 M€

### III. CARACTERÍSTICAS MÁS FRECÜENTES DE LAS APPD PROMOVIDAS POR LAS AGENCIAS

Las APPD impulsadas por las distintas agencias de cooperación abarcan la variada casuística que se puso de manifiesto en la caracterización presentada en el capítulo 2. Se retoma dicha caracterización con el propósito de presentar algunas de las principales características de las APPD que, se ha observado, son promovidas preferentemente por las agencias estudiadas:

- Criterios sectoriales y territoriales para la promoción de las APPD. En referencia al establecimiento de prioridades de carácter sectorial y territorial, la pauta más común es la de ajustar la promoción de APPD a las prioridades estratégicas de la agencia. No se muestra, por lo general, un interés prioritario por sectores determinados, salvo en los casos francés y británico, que articulan la promoción de APPD mediante determinadas estructuras independientes de la agencia (como sucede en el caso francés) o mediante fondos de capital (caso británico). Ambos están diseñados para aplicarse específicamente en sectores predeterminados (instrumento francés) o en sectores y territorios simultáneamente (instrumentos británicos).
- Objetivos del actor privado en la alianza. No se trata de un criterio que esté fijado a priori por las líneas de promoción de las agencias, aunque se

observa una amplia coincidencia en que dichos objetivos han de estar en línea con los de la propia alianza. En este sentido, las reflexiones de algunas agencias con respecto a sus experiencias concluyen que las alianzas en las que la empresa participa con beneficios directos tienen mayor impacto, más probabilidades de éxito y de ser sostenibles en el tiempo (USAID, 2006; GTZ, 2007). En este sentido, es interesante mencionar que algunos de los fondos anglosajones están destinados a empresas que, explícitamente, van a hacer negocios en el contexto en que se promueve el fondo (Business Linkages Challenge Funds).

- Envergadura de las APPD promovidas. Pese a la juventud de las APPD en el contexto de la cooperación, algunas agencias, a raíz de los procesos de revisión y evaluación de su experiencia, han comenzado a hablar ya de un «cambio de generación» en las alianzas (GTZ, 2007). Según la cooperación alemana, podríamos estar ante el avance desde alianzas de 1ª generación, con un número muy acotado de participantes, relativamente bajo presupuesto e impacto «micro» y «meso» (véase recuadro de pág. 32), hacia alianzas de 2ª generación, también llamadas, en el contexto inglés, «Alianzas Multistakeholder para el Desarrollo» en las que participa un mayor número y tipología de actores, con un potencial de impacto, tanto territorial como sectorial, mucho mayor (véase recuadro de páginas 33-34).



### Descripción de Alianzas de Primera Generación

Las iniciativas de este tipo se desarrollan con el objetivo de promover y apoyar la creación y el desarrollo del pequeño y mediano tejido empresarial local, provisión de servicios básicos en ámbitos muy locales, etc., convirtiéndolas así en motor del desarrollo económico. Cuando se incentiva la participación de empresas del país donante, se añade el objetivo de establecer relaciones duraderas entre las empresas implicadas en la alianza. Normalmente se incluyen iniciativas piloto o experimentales con el objetivo de ampliar gradualmente la alianza si la experiencia funciona.

Suele tratarse de iniciativas con presupuestos no muy elevados, y su impacto es de carácter micro o meso. Los plazos de duración estipulados inicialmente son cortos, máximo dos o tres años, periodo tras el cual se da por finalizada la alianza y las empresas continúan desarrollando su actividad sin el apoyo administrativo.

La agencia de cooperación tiene la misión de facilitar las relaciones entre los socios, así como los estudios y análisis de viabilidad previos.

#### EJEMPLOS:

- La cooperación alemana, a través de la Facilidad PPP financia como máximo 200.000€.
- La cooperación australiana ADA tiene un límite de financiación muy similar, aunque en este caso incluye una serie de fondos adicionales para los gastos en los que se incurre en etapas de estudio y formalización de la alianza.
- La cooperación danesa DANIDA pone a disposición de las empresas un total de 5.000.000 DKK (algo inferior a los 700.000€). El programa danés B2B está a disposición de todo tipo de empresas y sectores siempre y cuando las propuestas de alianza presentadas tengan un impacto sobre el desarrollo significativo (DANIDA, 2006).
- En la misma línea se encuentran los programas PSOM (Programa de Cooperación con Mercados Emergentes) del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores, con unos objetivos similares en lo que se refiere al impacto, aunque sin obviar en sus documentos informativos el fin añadido del posicionamiento de las empresas holandesas. El importe máximo financiado depende del país receptor de la ayuda, en función de las prioridades establecidas. La duración de las alianzas se extiende a dos años, con posibilidad de un año adicional en determinados sectores.

### Descripción de Alianzas de Segunda Generación o *Multistakeholders*

Se observa una tendencia en la constitución de alianzas público-privadas hacia la implicación progresiva, siempre y cuando se justifiquen sus respectivas contribuciones, de más actores complementarios (otras empresas, asociaciones de empresas, universidades, organizaciones del tercer sector, ONG, sindicatos, administraciones públicas del país receptor de la ayuda, etc.). De ahí el término anglosajón *multistakeholder*.

La Alianza para el Desarrollo Francesa, las alianzas multisectoriales del USAID, y las alianzas estratégicas de la cooperación alemana son claros ejemplos de alianzas de segunda generación. En estas alianzas se abordan aspectos de gran alcance e impacto tanto para la cooperación al desarrollo, como para los sectores económicos implicados. Su duración y su financiación tienen mayor magnitud que en las de primera generación. Muchas de estas iniciativas tienen un carácter supranacional y van encaminadas a la generación de consenso en torno a códigos de conducta, normas y estándares en los sectores de aplicación.

El mayor número de actores da lugar a una mayor movilización de recursos en todos los sentidos, pero supone al mismo tiempo una complejidad adicional a la hora de dirigir y gestionar la alianza. Por ello, a medida que el número de actores crece, es necesario adecuar el sistema de dirección y gestión, a través, por ejemplo, de un Steering Committee, en el que estarán representados todos los participantes en la alianza, y que servirá también para el reparto de actividades y roles en su funcionamiento. Debido a estas dificultades, el número de alianzas *multistakeholder* no es tan elevado como el de alianzas de 1ª generación. De hecho, y a manera de ejemplo, GTZ lleva a cabo unas dos o tres anualmente<sup>5</sup> a pesar de su interés en promoverlas. Este tipo de alianzas tienen un especial atractivo en el ámbito de las organizaciones multilaterales, como Naciones Unidas. En ocasiones, a las alianzas iniciadas por agencias de cooperación nacionales se han incorporado, con posterioridad, actores de la cooperación multilateral (véase, por ejemplo, el caso de Common Code for the Coffee Community, en el que participa la Organización Internacional del Trabajo).

Las alianzas de segunda generación pueden tener orígenes muy diversos. En unos casos, se trata de programas y proyectos de cooperación realizados con anteriori-

<sup>5</sup> Entrevista Helma Zeh-Gasser.

dad que, una vez que se convierten en experiencias de éxito, al ser adecuadamente difundidos entre agencias y empresas, se transforman en alianzas *multistakeholders*. En otras ocasiones, las alianzas nacen a partir de ideas generadas en la promoción del instrumento en foros o reuniones. Otras, emergen a partir de ideas que han surgido en el seno de las empresas y que se proponen, posteriormente, a las agencias. En este último caso, para que la alianza finalmente pueda llevarse a cabo, son especialmente relevantes las habilidades personales del promotor de la idea.

En la actualidad conviven, en una misma agencia, programas e instrumentos de promoción de ambas generaciones. Aunque las alianzas de segunda generación pueden resultar más atractivas por su mayor capacidad e impacto, también llevan aparejado un coste muy superior, lo que hace que no sean soluciones adecuadas a todos los problemas a los que tanto empresas como agencias de cooperación deben enfrentarse.

De hecho, las alianzas de primera generación tienen un menor alcance, pero también pueden articularse mediante programas más sencillos y flexibles, y suponen un menor esfuerzo en las etapas iniciales de estudio de viabilidad y negociación entre las partes implicadas.

#### IV. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS SOBRE LA PROMOCIÓN DE APPD

A partir de informes y documentos sobre procesos de revisión y evaluación de los programas de promoción de APPD que han elaborado algunas agencias de cooperación (GTZ, 2007; USAID,

2004, y páginas web de agencias), se puede destacar un conjunto de orientaciones que podrían considerarse como buenas prácticas en la materia:

- Simplificar y flexibilizar los instrumentos de promoción. En la práctica de las organizaciones de cooperación, la necesidad de conciliar múltiples objetivos y actores conduce a procesos de trabajo que tienen dinámicas y reglas diferentes a las del mundo empresarial. Los instrumentos de promoción de APPD han de adecuarse a esa realidad. Facilitar el proceso de adaptación de la empresa para participar en la alianza es uno de los criterios más comentados en la revisión de los instrumentos alemanes y una de las «máximas» de la cooperación americana (USAID, 2006). Así, en los últimos años, el GDA ha hecho un importante esfuerzo por flexibilizar sus procesos y procedimientos para la generación de nuevas APPD, de tal manera que consiga dos efectos:

- a) Por un lado, agilizar la tramitación de las alianzas, admitiendo que el ritmo de generación de la

alianza está marcado por la resolución de cuestiones estratégicas, como las negociaciones entre los socios, pero no por trámites burocráticos que podrían simplificarse.

- b) Por otro lado, ser capaz de adecuarse al mayor número de situaciones posibles, preparándose para enfrentar una casuística casi tan amplia como el espectro de posibles socios que puedan configurar la alianza.

En el caso del GDA, la flexibilización del instrumento no se ha reducido a aspectos organizativos. También se han flexibilizado sus ámbitos de aplicación (sectoriales y territoriales), con la configuración del consorcio (por tipología de socios, por tamaño, o por procedencia), con la envergadura de la alianza, e incluso con los roles de cada uno de los agentes en la alianza (incluyendo el del propio GDA). Éstos han sido diseñados de tal forma que se muestran directrices sencillas y claras en cada uno de los criterios, pero siempre manteniendo una vía abierta para la negociación de condiciones diferentes. Esto permite abrir enormemente el abanico de posibilidades para la utilización del instrumento y facilita la incorporación de socios del sector empresarial.

- Qué socios y qué modelo de APPD son más interesantes. Los informes de evaluación disponibles coinciden en que las alianzas de mayor tamaño, que implican intereses en

el núcleo del negocio de las empresas, e incorporan a altos directivos, tienen más probabilidades de éxito, de alcanzar mayor impacto y de ser sostenibles en el tiempo (USAID, 2004).

- La promoción interna y preparación de los Recursos Humanos. Que una empresa trabaje en un proyecto de cooperación como aliada de la administración es una situación tan nueva para la empresa como para el propio personal de la administración. Así, por ejemplo, desde que comenzó la puesta en marcha del instrumento, los responsables del GDA lo han sido también de la comunicación y formación en asuntos específicos sobre APPD. Apoyándose en los primeros casos de éxito, han dedicado un gran esfuerzo en comunicar las ventajas de la ejecución de proyectos de desarrollo mediante alianzas con el sector privado. Los propios responsables de la ejecución de las alianzas seleccionadas como ejemplo han ayudado a diseminar el modelo a lo largo de USAID.

En este sentido, una de las principales fortalezas que USAID identifica en la promoción de APPD es su red de oficinas diseminadas por todo el mundo. Para garantizar el éxito del programa es imprescindible apoyarse en lo que ya hay construido. Por tanto, desde el principio se ha hecho un especial trabajo para involucrar a su personal que trabaja desde el terreno. En definitiva, para poner en práctica un instrumento tan

flexible, los encargados de utilizarlo han de tener recursos y conocimientos específicos que les permitan saber cuándo una alianza es una solución factible o deseable y cuando no, qué recursos están disponibles para su puesta en marcha y cuál es la mejor manera de continuar con su gestión, seguimiento y evaluación.

Para promocionar internamente el uso de APPD más allá de la mera comunicación o formación, la oficina del GDA ha incorporado, en la estructura de premios anuales de USAID, dos premios para aquellos técnicos que más se han significado en el trabajo de motivar la generación de alianzas durante un año determinado.

- Comunicación externa. Los primeros casos de éxito no sólo han servido para difundir el uso de las APPD, también han sido críticos a la hora de incentivar la participación de nuevos socios privados. En este sentido, se observa que la información proporcionada por algunas de las agencias analizadas es clara y accesible desde

su página web. Esta información, además, no se limita al relato de los casos que se considera que han tenido éxito, también incluye recomendaciones y directrices generales sobre las particularidades de la ejecución de proyectos mediante alianzas dirigidas a las propias empresas.

- Establecer sistemas de evaluación y utilizarlos. Al ser las alianzas un instrumento novedoso, es muy importante que se dediquen suficientes recursos y tiempo a su evaluación. Esto, además de facilitar el seguimiento de los proyectos, sirve para acelerar el aprendizaje por parte de la agencia. La evaluación no se queda sólo en el éxito de las alianzas; es fundamental que se realice evaluación y seguimiento del propio instrumento en sí. Gracias a estas evaluaciones, el GDA ha ganado flexibilidad, ha diseñado nuevos instrumentos de captación de fondos, y ha clarificado su regulación con respecto a la gestión de conflictos y a las políticas de competencia entre socios privados (Runde, 2005-2006).

## 4. INICIATIVAS DE APPD EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL



### I. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA DE APPD ESTUDIADA

La muestra de información recopilada proviene, principalmente, de los casos promovidos y financiados por las Agencias Nacionales de Cooperación y divulgados en sus páginas web y en sus publicaciones. Se han buscado APPD<sup>1</sup> que cumplieren los tres criterios indicados en el capítulo 2:

- APPD en las que participan, al menos, una agencia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) nacional junto con una empresa privada o parapública.
- APPD en las que la empresa se propone obtener beneficios directos, participando en una actividad que implica al núcleo de su negocio.
- El trabajo se centra en los sectores de Agua y Saneamiento, Energía,

Tecnologías de la Información y la Comunicación e Infraestructuras y Desarrollo Rural.

De todas las experiencias revisadas se han clasificado aquellas que cumplían al menos dos de los tres criterios anteriormente expuestos —en total, más de cien—. Además, las que cumplían los tres criterios se han sistematizado en una base de datos en la que se ha recogido la información necesaria para analizar y clasificar la alianza según el resto de factores enunciados. En la tabla 5 se muestra la estructura básica de dicha base de datos.

Hay un número significativo de APPD revisadas que carecían de información suficiente para permitir su correcta clasificación (el 34%, véase figura 3). En el 13% de las APPD de la muestra se han encontrado los detalles que permitan

<sup>1</sup> No se han considerado aquellas APPD cuyo objetivo es la generación de un fondo de capital para realizar diversas actividades de desarrollo.

TABLA 5. Información recogida en la Base de Datos de APPD elaborada en esta investigación

INFORMACIÓN RECOGIDA DE LOS PROYECTOS INDEXADOS				
Características generales del proyecto	Ámbito territorial	Sector	Alianza paraguas	Marco legal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Identificador (propio)</li> <li>• Nombre del proyecto</li> <li>• Fecha de inicio</li> <li>• Duración prevista</li> <li>• Fecha de fin</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Palabras clave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continente</li> <li>• Región</li> <li>• País</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua y Saneamiento</li> <li>• Energía</li> <li>• Desarrollo rural e Infraestructuras</li> <li>• Tecnología información y comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referencia a la pertenencia a una alianza superior o de Segunda Generación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de formalización de la Alianza (Contrato, Memorando de Intenciones, empresa, Grupo de Interés, etc.)</li> </ul>
Estructuras de gestión	Estructura de financiación	Asociados	Descripción	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador</li> <li>• Órganos ejecutivos</li> <li>• Órganos consultivos</li> <li>• Mecanismos de seguimiento y control</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de fondos públicos y su origen</li> <li>• % de participación financiera por socio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo</li> <li>• Tamaño de los socios</li> <li>• Rol de cada socio</li> <li>• Aportación del socio</li> <li>• Comentarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origen de la idea</li> <li>• Objetivos de la alianza</li> <li>• Evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bibliografía</li> <li>• Otras</li> </ul>

asegurar su pertenencia al ámbito del estudio y cubrir un mínimo del 70% de los campos de la base de datos.

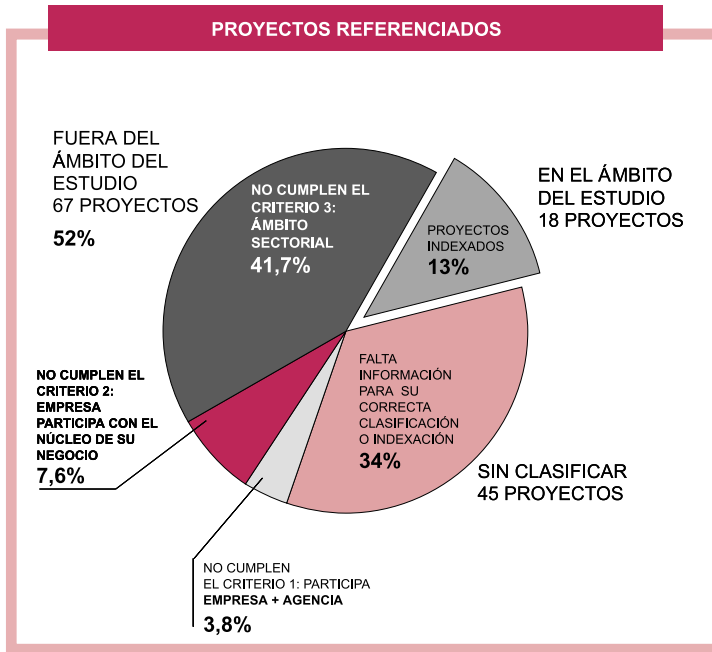
Se da la circunstancia de que todos los casos recogidos en la base de datos son casos de éxito, puesto que las agencias no suelen hacer pública la información referida a los casos que han fracasado.

Las carencias de información más relevantes han sido las relativas a los resultados, a la evaluación de las alianzas y a la composición de sus estructuras de gestión. En la actualidad, y debido en parte a la relativa novedad del instrumento<sup>2</sup>, no se dispone de evaluaciones

publicadas que permitan analizar de forma rigurosa los resultados de las alianzas y extraer conclusiones significativas. Si bien en la información encontrada se comenta el éxito de la alianza, éste suele valorarse en términos de los resultados sociales (número de población objetivo alcanzada con los resultados de la alianza, replicabilidad de la misma en otras zonas geográficas, etc.) pero, en ningún caso, en términos de los beneficios conseguidos por la empresa, lo cual podría dificultar la labor de comunicación del instrumento entre las empresas, al no contar con referencias que faciliten su comprensión del potencial de las APPD.

<sup>2</sup> Las Agencias de AOD promueven formalmente el uso de este instrumento desde finales de los años noventa (DFID, 1997; GTZ, 1999) y principios del año 2000 (USAID, 2000).

FIGURA 3. Resultado de la revisión de proyectos según el cumplimiento de los criterios del estudio



Puesto que el origen de la información de casos ha sido, prioritariamente, las fuentes de las Agencias de Cooperación, el primer criterio —que participe una empresa y una agencia de AOD— es el de mayor cumplimiento en la muestra. Los pocos casos encontrados en que no se cumple —el 3,8% de la muestra— corresponden, principalmente, a APPD en las que participan fundaciones o consorcios de empresas, pero no las empresas directamente.

El segundo criterio, que hace referencia a participación de la empresa desde su

núcleo de negocio, ha sido el más difícil de contrastar, por dos motivos principales: en primer lugar, porque la distinción entre la obtención de beneficios directos e indirectos es, en muchos casos, difusa; en segundo lugar, porque la motivación de la empresa no siempre se hace explícita en la bibliografía revisada. De hecho, en muchos casos, la información publicada justifica ampliamente la necesidad de que la empresa participe en el proyecto por su contribución al mismo, pero no se enuncian expresamente los beneficios que espera obtener de su participación.



Sorprendentemente, el criterio sectorial (Agua y Saneamiento, Energía, Tecnologías de la Información y la Comunicación e Infraestructuras y Desarrollo Rural) ha sido el de menor cumplimiento en la muestra. Durante la realización del estudio se ha observado que las APPD son particularmente frecuentes en los sectores de educación, salud y sanidad, gobierno y democracia y fortalecimiento del tejido empresarial privado del país receptor de la ayuda.

## II. APPD EN EL ÁMBITO DEL ESTUDIO

A continuación, se presentan los principales resultados de la investigación realizada en torno a las APPD que, claramente, cumplían los tres criterios mencionados con anterioridad. La información de los proyectos, que se citan a título ilustrativo en este epígrafe, puede consultarse a través de las referencias que se recogen al final de esta obra.

### II.1. Clasificación sectorial

Según se puede observar en la figura 4, existen importantes diferencias en la frecuencia de aparición de APPD en función del sector en el que se inscriben. Así, el ámbito del desarrollo rural, que incluye proyectos en los subsectores agropecuario y agroindustria, es el más representado, con el 46% de los proyectos que han sido finalmente incluidos en la

base de datos, seguido de energía (18%) y, por último, los sectores de agua-saneamiento, infraestructuras y TIC (12%).

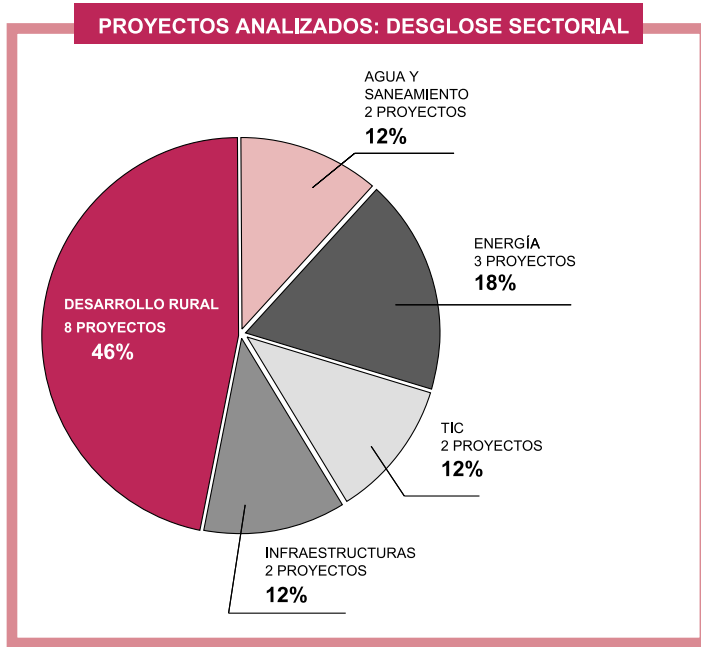
Podrían señalarse tres factores explicativos de la distribución sectorial que acaba de presentarse:

- a) En el sector de desarrollo rural, las alianzas manejan por lo general presupuestos mucho menores que en el resto de sectores contemplados. Esto facilita la participación de la empresa que, en la mayoría de los casos, ha de igualar o superar la aportación de la agencia de cooperación como requisito básico para obtener el apoyo público.
- b) Por el contrario, los proyectos en los sectores de infraestructura y servicios básicos suelen requerir grandes inversiones. Además, en ellos existe una larga tradición de trabajar con las administraciones públicas mediante licitación, lo cual puede representar una barrera para cambiar a otro esquema de relaciones. Es significativo que la agencia alemana excluya las infraestructuras de los sectores elegibles para ejecución de APPD, ya que éstas se realizan mediante partenariados clásicos<sup>3</sup>.
- c) Por último, el hecho de que los sectores de agua y saneamiento, infraestructuras, energía y TIC sean en muchos países de titularidad estatal o, al menos, estén sometidos a una fuerte regulación pública, po-

---

<sup>3</sup> Según información facilitada por Helma Zeh-Gasser en la entrevista realizada.

FIGURA 4. Desglose sectorial de los proyectos incorporados a la Base de Datos



dría ser también un factor ralentizador de la introducción de APPD en los mismos<sup>4</sup>.

## II.2. Clasificación en cuanto al liderazgo

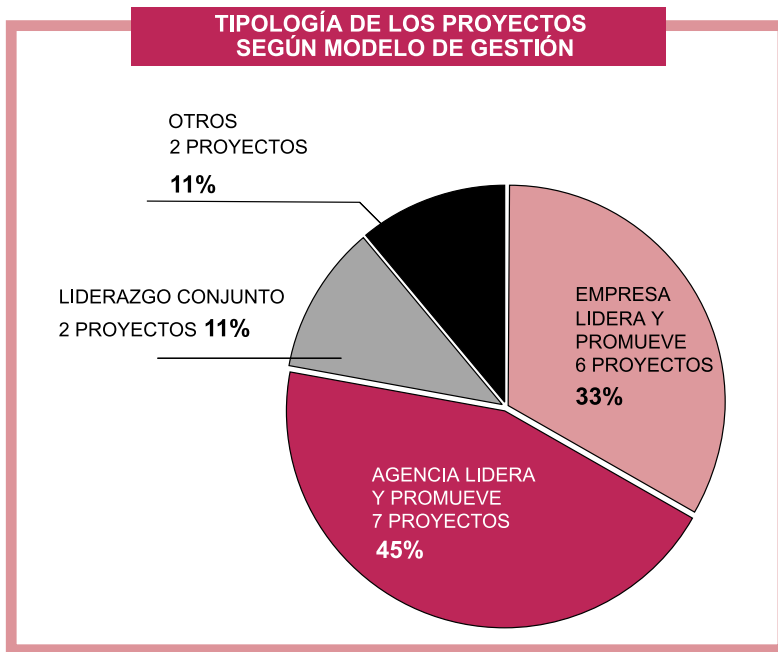
En la figura 5 se distinguen los proyectos liderados por las empresas, los liderados por la agencia, y los de liderazgo conjunto (en este último caso, mediante la creación de una empresa específica

como concreción formal de la alianza). Hay ejemplos en los que la iniciativa y el liderazgo parten de otra institución pública diferente a la agencia como sucede, por ejemplo, con el Gobierno de Malí en el proyecto *Markala Sugar Project Alliance*.

Se exponen, a continuación, las diferencias apreciadas entre los proyectos emprendidos y liderados por una empresa, y aquellos que son iniciativa de una agencia de cooperación.

<sup>4</sup> Esta dificultad en reconocerse como aliados se ha contrastado para el caso español mediante las entrevistas realizadas a Gonzalo Marín, José María Arraiza, Francisco Criado, Esther Trujillo y Diego E. Molano Vega.

FIGURA 5. Desglose de los proyectos según su modelo de gestión y su patrón de liderazgo



• *Proyectos liderados por la empresa*

El origen de la idea de la alianza surge en la propia empresa. Sus motivaciones para participar son:

- La entrada en un nuevo mercado y la mejora en la preparación técnica de la mano de obra local (es el caso de: *Cisco Networking Academy Alliance*).
- Mejoras en los sistemas de producción y en la calidad final de materia prima (como sucede en *Conservation Coffee Alliance*).

De nuevo, los sectores de referencia son productivos, lo que refuerza la conclusión anterior de que es en dichos sectores en los que la empresa tiene más facilidad para trabajar en alianza, hasta el punto de que, en algunos casos, es la propia empresa la promotora de la misma. Son cuestiones, en cualquier caso, ligadas al desarrollo del lugar de producción o de explotación, típicamente en un país del Sur. La empresa reconoce que la agencia de cooperación (con oficina en el país) y otros agentes (ONG, organizaciones locales de base social, administraciones públicas locales, etc.) tienen más experiencia en el ámbito de

### Conservation Coffee Alliance

La compañía Starbucks, junto con la organización Conservation International (CI) parten de su experiencia en un proyecto común de protección de la biodiversidad en México mediante la promoción de cultivos sostenibles de café por pequeños productores locales (1997-1999).

Tras la inversión por parte de Starbucks de 150.000\$, el proyecto concluye con el lanzamiento por ambas organizaciones de una marca de café específica. El éxito del lanzamiento de esta nueva marca les motiva a extender el programa, para lo cual buscan el apoyo financiero de USAID, que aporta 1 millón \$ (entre 2000 y 2003) a CI mediante su programa de subvención de ONG.

Con esta inyección financiera, el proyecto incorpora entre sus objetivos, no sólo la producción de un café de alta calidad producido con criterios de sostenibilidad, también la revisión de la gestión de la cadena de aprovisionamiento de Starbucks. El resultado es lo que se ha llamado «Iniciativa CAFE» (Coffee And Farmer Equity): la guía de compras sostenibles de Starbucks. Su aplicación consigue que los productores aumenten de manera sensible sus ingresos. En esta segunda fase, aún no se colabora con USAID bajo el esquema de Alianza.

En el año 2004, CI y Starbucks habían ampliado su acuerdo a Perú, Colombia, Panamá y Costa Rica.

En ese momento USAID es invitada a participar como socio a través de GDA, y se forma una verdadera alianza con las otras dos organizaciones, firmando todas ellas una «Carta de Intenciones» en 2004. Se abre así la tercera fase (tercer acuerdo para CI y Starbucks, pero primero para GDA). Se realiza una nueva aportación por parte de GDA de 1,5 millones \$ en tres años, más 0,5 millones \$ aportados por CI. El objetivo es el de extender el trabajo de CI más allá de los 300 campesinos que habían participado hasta el momento, a la vez que expandir el trabajo de CI con los agricultores para promover la conservación del suelo y de los recursos hídricos, la diversificación de los cultivos y la reducción del uso de fertilizantes y pesticidas. Así se han conseguido erradicar prácticas de «quema y tala», a la vez que Starbucks consigue café de primera calidad.

A raíz de la experiencia de la Conservation Coffee Alliance, CI puso en marcha un sistema de microfinanzas sin ánimo de lucro conocido como «Verde Ventures» y orientado a pequeños productores de áreas medioambientalmente sensibles de Latinoamérica y algunos países de Asia y África. USAID participa en dicha iniciativa mediante la aportación de una garantía crediticia de 4 millones \$. Los microcréditos se proporcionan a aquellos productores que se comprometan a vender sus producciones a compañías como Starbucks y Green Mountain, de acuerdo con estándares de producción sostenibles.

intervención y busca su ayuda para actuar con la máxima eficacia. Es la agencia la que hace el papel de facilitador, ayudando a la empresa a la búsqueda de socios locales.

Entre las particularidades de las APPD promovidas por las empresas, son de destacar las siguientes:

- La idea es propuesta, en la mayoría de estas ocasiones, desde el nivel de la alta dirección, y es un miembro de los cuadros directivos el que promueve el proyecto.
- La empresa adquiere conciencia de su papel y de su responsabilidad social en los países en los que ha establecido alguna de sus actividades de producción o explotación. Al pertenecer estas actividades al núcleo de su negocio, las mejoras en las condiciones en las que se ejecuten dichas actividades generan siempre beneficios para la empresa.
- La empresa asume mayores riesgos, involucrándose, no sólo como socio ejecutante, sino también mediante una aportación importante al presupuesto del proyecto. A cambio, se beneficia de la participación de la agencia de cooperación y del resto de administraciones públicas participantes, que, además de su correspondiente aportación financiera, contribuyen a disminuir las barreras de entrada que enfrenta la empresa al operar en los países empobrecidos (así sucede en el ejemplo de «Cisco Networking Academy Alliance»).

• *Proyectos liderados por la agencia de cooperación*

En este esquema, la agencia identifica la necesidad, ejerciendo posteriormente el rol de mediadora entre la colectividad beneficiaria y la empresa que puede facilitar una solución, ya sea mediante formación, provisión de un servicio o aportación financiera. El origen del proyecto suele ser local, estar ligado a una necesidad que la colectividad y su estructura local no puede satisfacer, por lo que la oficina técnica de la agencia en el país facilita la búsqueda de una solución. En los proyectos analizados pertenecientes a este grupo, el proceso de generación de la alianza ha sido más largo, complejo y costoso que en el anterior, ya que la agencia ha necesitado buscar al socio privado.

El reparto de responsabilidades y roles, importante en todos los casos, se convierte en crítico en estas alianzas. Esto se debe, en parte, a la dificultad en establecer una visión común entre todos los socios, lo cual termina resolviéndose de varias formas como, por ejemplo, mediante la publicación, por parte de la agencia, del característico «pliego de condiciones» —en el caso en que esto sea posible— o invitando a una asociación sectorial en lugar de a las empresas privadas de forma individual.

Encontramos esta configuración de alianza público-privada en los casos de: (i) Optimización de producción en el ámbito del desarrollo rural (ejemplo:

La elaboración de un Código Común para la Comunidad Cafetera-4C

## PARTE II: LA ALIANZA

El interés, por parte de la industria cafetera alemana, de estabilizar el entorno de producción y mejorar la calidad del café; y el compromiso, por parte del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, por la mejora de las condiciones de las familias productoras de café, se encuentran en la base de la Alianza que deciden emprender ambas organizaciones.

Inicialmente, es precisamente dicho Ministerio, a través de la GTZ, la organización promotora. Su experiencia previa en proyectos desarrollados en colaboración con el sector privado —en concreto con Kraft Foods y el grupo Neumann Café— son referencias pioneras.

Sin embargo, y dado el alto componente de “construcción de consenso” de la alianza, se prefirió que el socio que representara al sector privado fuese la Asociación Alemana del Café (DKV, Deutsches Kaffee Verband), en lugar de incorporar a las empresas individualmente. La incorporación de esta asociación como socio privado principal permitió:

- Minimizar la aparición de conflictos por la participación de empresas con intereses cruzados.
- Simplificar la estructura de la alianza.

Así, a finales del año 2002 se presenta la Alianza Common Code for the Coffee Community, que cuenta con dos socios principales: la GTZ y la Asociación Alemana del Café. La alianza arranca en enero de 2003 con una aportación financiera inicial de 1.000.000 €, que se realizó a partes iguales entre los dos socios principales.

En la Alianza también participan ONG y otros representantes de la sociedad civil. Se buscaba incluir a todos los “stakeholders” implicados en el sector del café.

Para llevar a cabo la gestión de la Alianza se creó un comité de enlace (*steering committee*), en el que aparecían representados todos sus actores y que sería la instancia coordinadora a lo largo de todo el proceso. La gestión se apoyó en tres grupos de expertos, orientados al estudio de la sostenibilidad económica, social y ambiental, y en un secretariado, con la misión de planificar el proyecto, gestionar sus recursos, actuar como moderador y coordinar la comunicación.

*Sustainable Tree Crops Program Allianc*, o *Construcción de Código Común para la Comunidad del Café –4C*), (ii) Programa de mejora de servicios básicos a colectivos locales (ejemplo: *Plan Municipal de Prevención y Gestión Integral de Los Residuos Sólidos Urbanos en Altamira-México*, o el *Proyecto Hidráulico Lokoho para el Desarrollo Rural*).

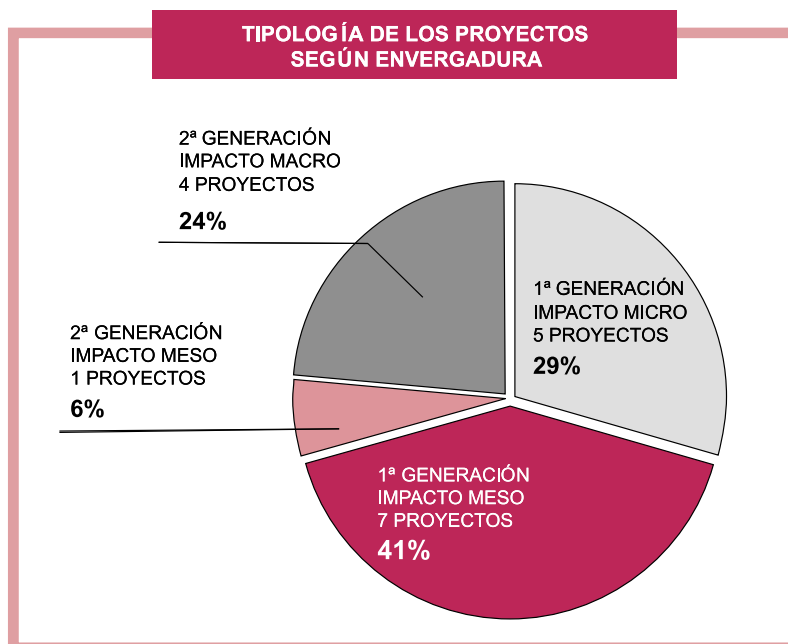
### II.3. Clasificación según envergadura de la alianza

La clasificación en función del número de participantes en la alianza y del al-

cance de sus resultados, se muestra en la figura 6.

Como era de esperar, las alianzas de segunda generación o «multistakeholders» son las que mayor impacto tienen. El interés del estudio de los casos reside en apreciar que, a pesar de la tendencia descrita en el capítulo anterior a que las agencias promuevan alianzas de 2ª generación, los ejemplos analizados demuestran que las alianzas más pequeñas —por número de socios y por impacto— siguen proporcionando casos de éxito muy interesantes con un gran potencial demostrador.

FIGURA 6. Caracterización de las alianzas según su envergadura



La elaboración de un Código Común para la Comunidad Cafetera-4C

### PARTE III: EXTENSIÓN de la alianza y resultados

Durante la primera fase de la Alianza, desde enero de 2003 hasta finales de 2004, el objetivo fundamental fue el desarrollo del código de conducta.

Al final de la primera fase, a la Alianza se habían incorporado la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Asociación Europea del Café (ECF), reemplazando a la Asociación Alemana del Café como socio privado. Además, a lo largo de la vida de la Alianza, han colaborado otros actores, como el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional del Café.

En enero de 2005 comienza la segunda fase de la Alianza, con el doble objetivo de finalizar la parte conceptual y probar la implantación de los códigos sobre el terreno. Para ello, se decide la ejecución de cinco proyectos piloto, en los que se ponen en funcionamiento los códigos desarrollados y se testan los resultados.

El 1 de diciembre de 2006, la Alianza del Código Común para la Comunidad del Café-4C, que por entonces contaba con 37 socios representando a productores, comerciantes, empresas del sector y la sociedad civil en todo el mundo, funda la asociación 4C ([www.sustainable-coffee.net](http://www.sustainable-coffee.net)).

La Alianza ha alcanzado los objetivos previstos: se ha conseguido desarrollar un código de conducta común para la comunidad del café con la participación y el acuerdo de los grupos de interés para representativos. Y más importante aún, los acuerdos alcanzados se están llevando a la práctica.

Se ha conseguido un impacto positivo en todos los niveles (micro, meso y macro) abarcando al mismo tiempo países situados en Asia, África y América. El número de participantes ha seguido aumentando, y siguen trabajando por la mejora global de las condiciones de vida de los productores de café.

Elaborado por Julián Santos,  
basado en información disponible en:  
[www.sustainable-coffee.net](http://www.sustainable-coffee.net)  
y en E. Demtschück (2005).



### III. FACTORES CRÍTICOS EN LOS PROYECTOS DE APPD

Como conclusión, podemos decir que existe un conjunto de factores que aparece con regularidad en las experiencias de APPD y que podría considerarse como «lecciones aprendidas» a tener en cuenta en futuros proyectos en este ámbito:

- Cuestión de liderazgo. El proceso de construir una alianza entre entidades que no están habituadas a colaborar entre sí no es sencillo. Exige un esfuerzo entre todas las partes cuya orquestación se convierte en una de las claves fundamentales del proceso. La importancia del rol del líder es indiscutible en todos los casos estudiados. Este rol puede ser asumido por una persona o por una institución. Por lo general, el rol se replica en cada uno de los participantes, así es fundamental identificar, desde el principio, quién liderará la alianza, tanto en la empresa como en la agencia. Por otra parte, el hecho de que, al menos, uno de los socios tenga la capacidad de convocar al resto de los miembros de la Alianza es reconocido por USAID (USAID, 2006b) como una de las condiciones básicas para el éxito de la misma. Por los datos de los proyectos estudiados, las alianzas se han constituido de una forma más eficiente y rápida en aquellos casos en los que el liderazgo partía desde la empresa y, en cualquier caso, cuando estaban implicados los directivos de la misma.
- Visión común y beneficios mutuos. Sin duda, si no se comparten objetivos será muy complicado aunar esfuerzos en la misma dirección. Partir de una visión común del problema y de la solución no es siempre posible. Ésta se suele ir construyendo a lo largo del proceso de diseño de la alianza, así pues, dedicarle el tiempo necesario a las negociaciones iniciales es fundamental para asegurar el éxito posterior de la misma. Asimismo, es imprescindible reconocer «a priori», y mutuamente, los beneficios que espera obtener cada una de las partes, que habrán de ser legítimos y en consonancia con el objeto de la alianza. En este caso, es el rol de «facilitador» o intermediario el que gana relevancia a la hora de llevar a buen término tanto las negociaciones iniciales, como la resolución de posibles conflictos que pudieran surgir durante la ejecución de la alianza. Este rol, al igual que el del líder, puede estar vinculado a una persona o a una institución.
- Mecanismos de gestión, planificación, seguimiento, control y evaluación conocidos y claros. Cabe destacar la importancia de estructurar, de forma transparente, la organización del proyecto, en la que todos los participantes se reconocen, e identifican claramente tanto su rol como el del resto. Además, es fundamental dotar a dicha estructura de los mecanismos necesarios para la correcta gestión del proyecto. Se incide

aquí en la necesidad de elaborar instrumentos específicos para evaluar los resultados de la alianza en términos tanto sociales como económicos o de beneficio para la empresa.

- Conocimiento y reconocimiento mutuo. La capacidad de los agentes implicados en la alianza de reconocer los valores aportados por sus contrapartes es un elemento indispensable para la constitución de alianzas. Además, si entre los actores ha habido experiencias previas de colaboración, la alianza se generará y gestionará de forma más fluida. En concreto, la experiencia previa de la empresa en colaborar con instituciones de carácter social (ONGD, organizaciones del tercer sector,...) facilita mucho su implicación en una APPD, ya que reconocerá las motivaciones y formas de operar distintas a las habituales en un contexto netamente empresarial.
- Profesionalización de los agentes implicados en la alianza, especialmente de los que adopten los roles de «líder» y de «intermediario». Contar con personal experimentado en el área de colaboración público privada («senior manager») durante todo el proceso puede ser de gran utilidad.
- Mecanismos para identificar socios apropiados. En general, resulta más fácil atraer empresas hacia programas de nivel «micro» (se definen objetivos concretos y pueden esperarse resultados visibles en un relativo corto plazo) que hacia los niveles «meso» y «macro», por la complejidad y el coste que llevan aparejados.
- Reconocimiento de las diferencias sectoriales. Ya se ha visto que hay sectores en los que se dan condiciones más favorables, debido a factores estructurales y de escala.



## 5. OPORTUNIDADES PARA LA PROMOCIÓN DE APPD EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA



### I. EMPRESA Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

#### I.1. *Dificultades en la internacionalización de la empresa española en países en desarrollo*

La internacionalización es una de las características esenciales del actual escenario económico y social de nuestro tiempo y constituye un proceso fundamental de la llamada globalización. Comprende el aumento global de los flujos comerciales y financieros, así como el crecimiento sostenido, pero asimétrico en su distribución geográfica, de la inversión internacional directa que realizan las empresas.

Aunque en comparación con lo que sucedió en otros países donantes, las empresas españolas se sumaron con cierto retraso a esta corriente, a partir de los años noventa del siglo pasado su presencia en el ámbito internacional ha

aumentado enormemente y, en particular, hoy son actores clave en las economías de algunos países en desarrollo y, sobre todo, en América Latina, donde han multiplicado sus inversiones en sectores como el de la energía, las telecomunicaciones o la banca (Guillén, 2005).

En la actualidad, las empresas españolas que operan, o se plantean operar, en países beneficiarios de la Ayuda Oficial al Desarrollo —países de rentas bajas distribuidas con una crónica falta de equidad— se enfrentan a problemas complejos y recurrentes. A los efectos de esta investigación, se destacan las siguientes:

- Dificultad para identificar oportunidades de negocio. A pesar de la mejora de los canales de información y los esfuerzos de promoción que se han producido en los últimos años, las empresas interesadas en invertir en los citados países siguen teniendo dificultades para identificar oportuni-

dades de negocio y para, una vez identificadas, realizar los trámites necesarios para desplegar su actividad.

- Inestabilidad institucional y jurídica. En algunos casos no existe un consenso nacional sobre el papel de la inversión extranjera, ni sobre el marco que debe regular su operación, lo cual provoca que los frecuentes cambios en los gobiernos o en el poder legislativo sean una continua fuente de incertidumbre y, en consecuencia, de riesgo para los intereses de las empresas.
- Adquisición de «licencia social para operar». El concepto de «licencia social para operar» proviene de la necesidad que tiene una empresa de obtener, por parte de sus distintos grupos de interés, la aprobación, tácita o explícita, para llevar a cabo su actividad en un lugar determinado (Porter y Kramer, 2006). Ésta es independiente de las licencias de carácter legal que la empresa tenga que adquirir en un marco jurídico concreto, aunque, en no pocas ocasiones, problemas en el reconocimiento de «licencia social para operar» pueden desembocar en la negación o la retirada de la «licencia legal para operar», además de ser el origen de tensiones y dificultades que pueden hacer muy complicada la operación de la empresa en el país o región correspondiente. La licencia social constituye un requisito cada día más necesario en la mayoría de los países de América Latina donde, como puede comprobarse en recientes sondeos entre su opinión

pública, la empresa privada española tiene una imagen controvertida. Sin duda, el creciente poder de influencia de las organizaciones sociales que trabajan en la defensa de los grupos más vulnerables, y la capacidad de éstas para articularse en redes nacionales e internacionales, se convierte en un factor a tener muy en cuenta, especialmente entre aquellas empresas cuya actividad genere efectos que puedan considerarse lesivos para los trabajadores, el medio ambiente o para los intereses de determinados grupos sociales.

- Gran número de clientes con niveles de ingresos bajos. Esta situación es especialmente destacable para empresas que tienen vocación u obligación de prestar servicios a toda la población de una determinada zona geográfica, como sucede en el caso de las concesiones de suministros de servicios básicos como la electricidad, el agua o la telefonía.

Como se expondrá en el siguiente apartado, desde el establecimiento de un marco de relación adecuado, la cooperación internacional española podría, en coherencia con sus propios objetivos, y aprovechando los medios y el conocimiento que posee, colaborar con las empresas para mitigar factores problemáticos como los que se acaban de enunciar:

- En primer lugar, aportando su conocimiento sobre los mercados de los países citados, lo cual constituiría

una fuente de información valiosa y actualizada —complementaria a la que se ofrece a través de otras instituciones especializadas— sobre, por ejemplo, el marco institucional del país, o sobre la localización y valoración de potenciales socios y proveedores locales.

- En segundo lugar, desde su especial cercanía a la problemática social y medioambiental de cada país receptor de ayuda, la cooperación podría orientar a las empresas en la evaluación de potenciales conflictos e, incluso, en el diseño de actuaciones y proyectos que tengan repercusiones positivas en los grupos más desfavorecidos, contribuyendo a la generación de confianza social hacia la empresa.

## *1.2. La empresa en la cooperación española*

El sistema de cooperación internacional al desarrollo tiene como objetivo la promoción del desarrollo económico y social de los países más desfavorecidos. En los últimos años este objetivo se está focalizando en la reducción de la pobreza extrema, que ha adquirido una expresión inequívoca a través de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (NN UU, 2000).

En el sistema de cooperación internacional se considera que la empresa tiene reservado un papel fundamental en el desarrollo y la erradicación de la po-

breza, por lo que tradicionalmente, desde el propio sistema, se han diseñado políticas para promover la actividad empresarial que incluían acciones muy variadas como las reformas institucionales o legales, el desarrollo de infraestructuras básicas, las preferencias comerciales, la financiación de proyectos, o la compra de bienes y servicios. A este conjunto de acciones, en los últimos años y, en especial tras la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, se está incorporando la promoción de Alianzas Público-Privadas.

La cooperación española cuenta con dos vías para orientar y promover la participación de las empresas en sus acciones de cooperación. La primera es el establecimiento de «prioridades sectoriales», lo que implica la decisión política de orientar recursos en un sentido determinado. Las prioridades sectoriales quedan recogidas en el Plan Director y en los Planes Anuales de Cooperación y los avances en cada sector son informados anualmente. La segunda es la articulación de instrumentos específicos para financiar las actividades desarrolladas por un actor específico, en este caso la empresa.

En relación con sus prioridades, la cooperación española, en su Plan Director del periodo 2005-2008, estableció la prioridad sectorial de «Promoción del tejido económico y empresarial» con seis líneas estratégicas que abarcan una amplia posibilidad de acciones: apoyo a

la micro y pequeña empresa y a la empresa de economía social, fortalecimiento de los sectores productivos, dotación de infraestructuras, fortalecimiento de las capacidades institucionales, apoyo a la inserción internacional, y apoyo a las cooperativas de comercio justo.

La expresión de esta prioridad sectorial pone de manifiesto la voluntad de ofrecer a la empresa un papel propio y diferenciado en el sistema de cooperación española. Sin embargo, en la fecha de elaboración de esta obra, sigue pendiente la publicación del anunciado plan estratégico de «Promoción del tejido económico y empresarial» que, previsiblemente, concretará el contenido de dicho papel.

Respecto a los instrumentos orientados específicamente a las empresas, la cooperación española tiene básicamente dos. Para las pequeñas empresas de los países en desarrollo se cuenta con una línea de microcréditos, y para las empresas españolas con una línea de crédito ligado a la adquisición de bienes españoles. Las dos líneas se financian a través de fondos que se nutren de aportaciones presupuestarias y de reembolsos de créditos anteriores. El fondo de crédito ligado inicialmente se denominó «Fondo de Ayuda al Desarrollo» (FAD). Tras su reciente desregulación, con este instrumento se permite aprobar operaciones no reembolsables, no ligadas a la adquisición de bienes españoles, y desti-

nadas a instituciones multilaterales. Esto supone que, en rigor, ya no se pueda usar el término FAD como sinónimo de instrumento de apoyo a la empresa.

El crédito ligado ha sido uno de los instrumentos más importantes en la historia de la cooperación española, llegando a concentrar, en algunos años de la actual década, más de la mitad de todos los recursos de la Ayuda Oficial, ante lo cual un importante número de investigadores y de organizaciones de cooperación vienen cuestionando que el FAD sea capaz de conjugar la promoción internacional de la empresa española con la ayuda al desarrollo, y señalan que, en general, en su ya largo recorrido han primado los intereses comerciales y de presencia exterior, frente a los de desarrollo.

Hoy, los recursos destinados a créditos ligados siguen siendo importantes en términos absolutos aunque, al haberse incrementado sustancialmente el volumen total de la ayuda, su dotación porcentual frente a otras partidas ha disminuido significativamente, tanto en términos de desembolsos presupuestarios —debido a que los reembolsos de créditos anteriores son muy significativos—, como en el porcentaje que suponen de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En el nuevo marco estratégico de la cooperación española se contempla la posibilidad de desarrollar iniciativas piloto de Asociaciones Público-Privadas

que se rijan por cinco criterios (Plan Director 2005):

- **Compatibilidad:** El proyecto debe ser compatible con los objetivos sociales, ecológicos y de desarrollo.
- **Complementariedad:** Los esfuerzos de las instancias públicas y los de la empresa privada deben ser complementarios, de tal forma que se consigan, de la manera más eficiente posible, los objetivos de los dos actores.
- **Contribución de la empresa:** La empresa debe contribuir al proyecto con un aporte financiero y/o humano significativo.
- **Neutralidad competitiva:** En el proceso de elaboración de un proyecto de estas características, todas las empresas interesadas tienen que ser informadas oportunamente.
- **Subsidiariedad:** Es importante conocer si las empresas llevarían a cabo la intervención sin el apoyo público.

Como ha sucedido en otros sistemas de cooperación de varios países donantes, y se ha podido constatar en la investigación realizada, la promoción de APPD con un enfoque y unos instrumentos específicos permitiría incorporar a la empresa española según un nuevo modelo, que superen parte de los históricos problemas del FAD. Por su parte, a la empresa le podría ayudar a enfrentar algunas de las dificultades y los riesgos que encuentra cuando opera en los países en desarrollo y, complementariamente, a ir desarrollando una verdadera política de RSC adaptada a ese tipo de entornos.

## II. CONSIDERACIONES PARA LA POSIBLE INCORPORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE APPD EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Del análisis de las experiencias internacionales realizado en los capítulos anteriores y de la información obtenida de los expertos entrevistados, pueden indicarse algunas líneas de reflexión y algunas propuestas, que podrían ser útiles para construir un modelo de promoción de APPD en la cooperación española.

Éstas se han organizado en dos secciones. En la primera se realiza una imagen de la situación de la cual se parte, destacando cuáles son las principales barreras y oportunidades detectadas a lo largo de la investigación. La segunda se dedica a abordar algunas de las principales cuestiones que, muy probablemente, se suscitarían al diseñar un modelo de promoción de APPD a la medida de la cooperación española.

### II.1. *Situación de partida: barreras y oportunidades para la promoción de APPD*

#### • *Barreras*

— 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, com-



prender con claridad cuáles son sus principios orientadores acordados internacionalmente, cómo se organizan y cuál es el papel de las instituciones que lo constituyen, y qué tipo de modalidades e instrumentos comprende, es hoy una condición necesaria para poder participar plenamente en el mismo.

Pero, por lo general, en el ámbito empresarial español ha predominado una visión de la cooperación insuficiente —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.

— Reconsideración de riesgos en la acción exterior de las empresas. 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.

— Confinamiento al ámbito de la 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 dirigi-

das 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 APPD 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, no suele existir un canal fluido entre los departamentos responsables de RSC y la Alta Dirección, cuya implicación es, como ya se señaló en el capítulo 4 de este trabajo, indispensable para el éxito de una APPD. 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 impulsar APPD.

#### • *Oportunidades*

— Ambiente más favorable. La consideración explícita de la importancia de la participación de la empresa en la cooperación en el último Plan Director de la Cooperación Española, la coincidencia de recientes investigaciones y foros de intercambio sobre esta materia, así como las reacciones que se han recogido en las entrevistas, parece confirmar el interés que comienzan a suscitar nuevas formas de participación de la empresa en la cooperación. Uno de los expertos entrevistados resaltó que, además de su aportación al fortalecimiento de

las capacidades del propio sistema de cooperación, las APPD podrían propiciar el intercambio y la aportación de conocimiento hacia el tejido productivo de los países receptores de la ayuda.

— Interés de la red exterior de la cooperación para la empresa. La cooperación española ha atesorado, en los países en los que opera, una serie de activos intangibles, tales como relaciones institucionales, relaciones con los actores sociales, o conocimiento del medio social y político, que son complementarios a los que pueden ofrecer otras instituciones españolas con presencia exterior, y que pueden resultar muy interesantes para las empresas que operan o quieren comenzar a operar en dichos países. Su identificación permitiría comunicar y poner en valor los beneficios que directa o indirectamente, las empresas podrían obtener en una APPD.

— Existencia de instrumentos específicos para empresas en la cooperación al desarrollo. En el sistema de cooperación al desarrollo existe un Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) destinado a financiar proyectos de empresas españolas y una línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV) para estos proyectos. Si bien estos instrumentos tienen deficiencias en cuanto a su orientación al desarrollo, integran líneas presupuestarias y sistemas de gestión administrativa que pueden ser de utilidad para comenzar la articulación de APPD en el sistema de la cooperación española.

— Oportunidades de contar con interlocutores sectoriales. Existen distintas experiencias de éxito en las que las alianzas se establecen, no con una empresa concreta, sino con un conjunto de empresas, o con el sector en su conjunto (alianzas de segunda generación). Esta posibilidad debería explorarse en profundidad en España, donde organizaciones representativas de algunos sectores han manifestado su voluntad de participar en proyectos internacionales con componentes de cooperación para el desarrollo, y de avanzar conjuntamente en el desarrollo de políticas de RSC sectoriales.

Además, la relación con grupos de empresas de un mismo sector, y no con empresas individuales, facilitaría el cumplimiento de los criterios de neutralidad competitiva y subsidiariedad. De igual manera, podrían establecerse estrategias de «contagio» y transmisión a través de proveedores, lo que en determinados sectores significaría facilitar que, no solo las grandes empresas, sino también la pequeña y mediana industria pudiera participar en el desarrollo de APPD.

— Incorporación de la cooperación descentralizada. Una de las características más destacadas de la cooperación española es que en ella participan la Administración Autonómica y Local. La posibilidad de que algunas APPD sean promovidas desde la cooperación descentralizada debería ser tenida en cuenta, aunque sería conveniente establecer

algunos criterios comunes de actuación y de evaluación. En este sentido, puede haber especial receptividad en Comunidades Autónomas en las que existen sectores empresariales más dinámicos y con tradición de cooperación en países en desarrollo.

— Tendencia a ligar las actividades filantrópicas y de RSC con el núcleo de negocio. Aunque bajo el paraguas de la RSC hay empresas que, directamente o a través de fundaciones propias, han desplegado un sinfín de acciones filantrópicas en ámbitos muy heterogéneos, se observa hoy una cierta tendencia a integrar y concentrar todas estas iniciativas en el ámbito del negocio principal de la empresa. En este sentido, uno de los expertos consultados señaló que proyectos de APPD de carácter piloto, de escala reducida, y en un sector afín al de la empresa, podría encajar bien en sus objetivos de RSC, sirviendo de «demostrador» para, en el futuro, emprender proyectos de alcance mayor, que requerirían un liderazgo y un compromiso institucional mayores.

— Experiencia acumulada. En distintas agencias de cooperación empieza a acumularse una experiencia importante sobre la materia, a la vez que se va configurando un grupo de personas que trabajan en este ámbito. Además, se ha encontrado una buena disposición a compartir información y existen ejemplos de países que están ayudando a otros a avanzar en este terreno, como es el caso de la cooperación alemana y

austriaca. En este contexto, la cooperación española podría dedicar recursos humanos propios para conocer las experiencias internacionales, establecer relaciones con las agencias que están más avanzadas, y adaptar la experiencia internacional a las singularidades de nuestra cooperación.

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 se pueden extraer aprendizajes. 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).

## *II.2. Cuestiones para avanzar*

Una vez presentado el cuadro de la situación presente, en este apartado se organiza la reflexión que se ha ido produciendo a lo largo de la investigación sobre cómo, teniendo en cuenta sus particularidades y situación actual, la cooperación española podría avanzar en el futuro hacia la promoción de APPD.

Se ha estructurado sobre la base de una serie de preguntas que podrían surgir en una reflexión de esta naturaleza. Como es lógico, no se pretende cerrar las respuestas. Lo que aquí se propone

es ofrecer una base de partida para avanzar.

### *— ¿Qué modelo de promoción sería el adecuado para empezar?*

Hay dos alternativas institucionales muy diferenciadas, que pueden tenerse en cuenta para comenzar y que no son excluyentes entre sí, aunque podría ser recomendable secuenciarlas en el tiempo:

- a) Promover la generación de un número determinado de APPD, con carácter piloto, utilizando la estructura e instituciones actuales.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 indica que la «Cooperación Española fomentará iniciativas piloto de asociaciones público-privadas». Estos proyectos deberían hacerse con los instrumentos y estructura existentes, y servirían para aprender sobre los requisitos organizativos necesarios para promover las APPD a gran escala. La experiencia acumulada de cómo se están poniendo en marcha otros nuevos instrumentos, como el apoyo presupuestario o el apoyo sectorial puede ser de gran utilidad. Para encajar las APPD en la estructura actual, y a falta de un análisis completo de todos los instrumentos, desde la perspectiva APPD se pueden utilizar, en una primera fase, los instrumentos que son utilizados habitualmente por las empresas, como el FEV, el FAD, en su forma de

donación, y la contratación por concurso.

Dado el carácter especial y transitorio de las iniciativas de carácter piloto, y con el objeto de agilizar su puesta en marcha, algunas tareas de identificación, diseño, gestión, seguimiento o evaluación pueden ser parcialmente externalizadas y llevadas a cabo por organizaciones con experiencia en cooperación al desarrollo y en el establecimiento de relaciones estratégicas con empresas.

Considerando el carácter novedoso de estos proyectos, su identificación puede partir del sistema de cooperación, desde donde se invitaría a las empresas a participar y se negociaría con ellas los términos de su participación. Esto aseguraría la coherencia de los proyectos con las prioridades de la cooperación española. Es fundamental, que desde su origen, la Administración exija unos criterios mínimos de Responsabilidad Social Corporativa a las empresas con las que establezca una APPD. Dada la dificultad de consensuar a día de hoy, en el ámbito español, unos criterios en un corto plazo, puede contemplarse la posibilidad de adoptar los criterios utilizados por otras cooperaciones como la británica.

Con objeto de extraer el máximo aprendizaje de las iniciativas piloto, se debería incorporar un sistema de seguimiento y evaluación desde la fase inicial del proyecto. Igualmente debería contemplarse

un plan de comunicación y difusión de los resultados más destacados de estas experiencias pioneras.

- b) Diseño y creación de una unidad organizativa «ad hoc».

La experiencia internacional muestra la dificultad de desarrollar APPD con los instrumentos preexistentes, especialmente por limitaciones legales y administrativas que surgen al colaborar con organizaciones con ánimo de lucro, que se desenvuelven en un marco competitivo. En este sentido, es muy posible que, a medida que crezcan el interés y las oportunidades de establecer APPD, sea necesario desarrollar instrumentos específicos, o adaptar los existentes, al igual que han hecho otros países.

La experiencia internacional muestra, como se pudo comprobar en el capítulo 3, que existen distintos modelos organizativos para la promoción de APPD, y que éstos pueden coexistir en un mismo sistema de cooperación. En todo caso, un instrumento nuevo de cooperación debería estar vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), en la línea de integración de la empresa como un actor de la cooperación española que desarrolla su labor en el marco de los Planes Directores, sin someterse necesariamente a la dinámica de otros instrumentos cuyo principal propósito es la internacionalización de la empresa.

La reciente reforma de la AECI, que dotará a esta organización de más medios y más flexibilidad, supone una gran oportunidad para crear una unidad encargada de la relación con las empresas, que bien podría liderar la promoción y gestión de APPD. Si se optara por la promoción de las APPD a través de la creación de fondos específicos procedentes del sector privado y público, se podría estudiar un modelo de gestión a través de fundaciones o instituciones similares, ya existentes o de nueva creación, en cuyo órgano de gobierno hubiera una representación de todos los interesados, y que permitiera la flexibilidad y agilidad necesaria para este tipo de actuaciones.

— *¿Cómo enmarcar las APPD en la estrategia de cooperación?*

- a) Pertinencia frente a otros instrumentos. En primer lugar, es importante tener presente que en las zonas y sectores en los que se considere la promoción de APPD, habrá que analizar si los beneficios económicos y sociales que se espera que generen las alianzas, frente a las dificultades y costes que su diseño y puesta en marcha lleva asociados, guardan una relación favorable frente a otros instrumentos de promoción del desarrollo. Como destaca en su entrevista Gonzalo Marín, conviene considerar la pertinencia de mejorar esquemas

tradicionales de colaboración público-privada con la incorporación de medidas complementarias destinadas a garantizar sus resultados en términos de desarrollo como, por ejemplo, la inclusión en las licitaciones de, por un lado, cláusulas «pro-poor» exigentes y, por otro lado, la implantación de sistemas eficaces de seguimiento y rendición de cuentas. En ámbitos como los de la prestación de servicios básicos tales como agua o energía, estas alternativas podrían ser, en determinadas situaciones, más convenientes que las APPD.

- b) Integración en el marco de planificación de la cooperación española. La cooperación española se ha dotado, en los últimos años, de un marco de planificación, geográfico y sectorial, que establece claramente cuáles son sus prioridades de actuación para los próximos años. Cualquier iniciativa de APPD debería ser compatible con dicho marco. Esta circunstancia no se debería tomar como una restricción, sino como una clara orientación para identificar potenciales APPD.
- c) Identificación de sectores de actividad. Como se ha visto en el capítulo 4 del presente estudio, existen ciertos sectores y áreas de actividad donde se dan mayor número de casos de éxito de APPD como sucede, por ejemplo, en la agroindustria. En este sentido, conviene recordar que las APPD dirigidas a la elaboración de estándares

(sectoriales, intersectoriales, etc.) que favorecen el desarrollo del tejido productivo local han tenido unos resultados, en general, muy prometedores.

Contrariamente, en sectores como el del agua, especialmente en países o regiones donde exista una conflictividad en la relación entre el sector público y la empresa privada y, en consecuencia, una falta de consenso sobre cómo debe participar la empresa en el uso y la gestión del recurso, la constitución de APPD puede ser muy difícil.

- d) Identificación de países. No en todos los países receptores de ayuda se dan las mismas condiciones para la promoción de APPD. Al contrario, como señala el informe de GTZ (Witte, Hurrell y Finkel, 2006), el éxito de una APPD es, en parte, una función del país en el que ésta tiene lugar. En dicho informe se presenta como ejemplo la economía de Vietnam que, a diferencia de lo que sucede en la de otros países pobres, es especialmente receptiva a la transferencia y el intercambio de tecnología, y cuenta con canales que facilitan la identificación de potenciales proveedores nacionales, así como el establecimiento de acuerdos entre éstos y empresas que deseen invertir en el país. La otra cara de la moneda se ejemplifica en Egipto, donde la inversión y la interacción con el tejido productivo nacional se hace mucho más difícil. Como resultado, cuando pro-

mueve APPD, GTZ puede aplicar en Vietnam un enfoque de fortalecimiento de cadenas de valor, con un alto potencial de impacto económico y social, mientras que en Egipto se ve obligada a hacer esfuerzos mucho mayores para encontrar y gestionar nichos para APPD.

- e) Ritmo de introducción del instrumento. Por último, habrá que tener en cuenta que, dada la complejidad del instrumento y la lentitud de los procesos que en su consolidación se han observado en otras cooperaciones, la introducción de las APPD en el sistema español de cooperación será probablemente lenta y pasarán varios años hasta que pueda tener un cierto potencial de sustitución, en términos cuantitativos, de anteriores instrumentos de cooperación dirigidos a la empresa como el FAD.

#### — ¿Cómo hacer que las APPD resulten atractivas para las empresas?

- a) Identificación y «puesta en valor» de activos e intangibles de las instituciones de la cooperación. Ya se ha señalado este punto como una oportunidad para la promoción de APPD desde la cooperación española. De hecho, en los informes de evaluación de APPD de las cooperaciones americana (USAID) y alemana (GTZ) se pone de manifiesto cómo, por lo general, las empresas que se acercan a las agencias de cooperación con el objetivo

de formar alianzas, no consideran la financiación económica como su principal reclamo, sino otros factores como son: el valor aportado por un conocimiento exhaustivo de la situación local, la experiencia en terreno de sus cuadros técnicos, la capacidad de interlocución con los agentes locales, la legitimidad y credibilidad de la institución en el país de destino, el acceso a los decisores en las economías emergentes, la extensión de la red de oficinas en terreno, o un profundo conocimiento sectorial.

Sería recomendable que la cooperación española realizara su propia labor de identificación y promoción de activos de esta naturaleza, que pudieran comunicarse adecuadamente a las empresas, incrementando el atractivo de las APPD, las cuales, en la práctica, podrían estar aportando una combinación única de servicios y habilidades.

- b) Coordinación de actividades de cooperación y RSC. En el marco de su política de responsabilidad social y, cada vez más, a través de fundaciones propias creadas «ad hoc», muchas empresas españolas promueven hoy líneas de financiación y proyectos de ayuda a países pobres. Como propone José María Arraiza en su entrevista, sería muy interesante que se apoyara a estas empresas a que integren dichas ac-

ciones en la lógica general del sistema de cooperación, de modo que se fomente y facilite la interacción con otros actores del sistema. De este modo se estaría facilitando el tránsito posible, al que alude Fernando Varela en su entrevista, desde la participación de la empresa centrada en el desarrollo de su acción social, hacia su plena integración en el propio sistema de cooperación a través de diferentes fórmulas, incluyendo las APPD.

- c) Promoción de un clima de diálogo adecuado. A pesar de la buena disposición de las empresas desde el ámbito de la RSE, se ha constatado en varias de las entrevistas realizadas<sup>1</sup> que, cuando se trata de temas relativos al núcleo del negocio, la relación público-privada es distante. Por eso sería recomendable emprender acciones encaminadas a fomentar un mayor conocimiento mutuo y a facilitar el reconocimiento de objetivos comunes.

— **¿Cómo identificar a las empresas adecuadas?**

- a) Oferta y recepción de propuestas. En este punto es importante tener en cuenta la bidireccionalidad de la relación: la cooperación debería estar preparada, tanto para ofrecer oportunidades desde la administración, como para recibir propuestas

<sup>1</sup> Esther Trujillo y Diego Molano (Telefónica), Luis Martínez e Ignasi Fainé (AGBAR) y José María Arraiza.



con origen en las propias empresas. Así, en el caso en que sea la Administración la parte activa en la búsqueda de socios, el factor clave es la comunicación de las posibilidades abiertas para las empresas. Además, será necesario hacerlo utilizando canales adecuados, que no siempre son coincidentes con los canales de comunicación habituales en la cooperación. Un buen ejemplo lo encontramos en la cooperación alemana: tal como se describe en las entrevistas a Alexandra Meyer y a Helma Zeh-Gasser, las distintas agencias de la GTZ utilizan las cámaras de comercio de su país, elaboran listas de empresas elegibles, utilizan distintas redes de contacto empresariales, incluyen anuncios en publicaciones técnicas y económicas y organizan eventos específicos para fortalecer la motivación de las empresas a trabajar en alianza para ejecutar acciones, la mayor parte de las veces, dentro del ámbito de su RSC.

En algunos casos, la empresa va más allá de una disposición meramente positiva hacia la posible colaboración con las AAPP en temas de cooperación al desarrollo, actuando de forma proactiva en la consecución de alianzas con la Administración o con otras instituciones de cooperación.

Un ejemplo de esta naturaleza es el que han ofrecido Esther Trujillo y Diego Molano, de Telefónica, en su entrevista: AHCIET es la Asociación

Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, institución privada sin ánimo de lucro, conformada por más de 50 empresas operadoras de telecomunicaciones en 20 países de América Latina y España. Esta organización ha puesto en marcha un diálogo de ámbito regional, con la participación de la Secretaría General Iberoamericana e involucrando muchas otras organizaciones (BM, OEA, UN, UNESCO, gobiernos iberoamericanos, red.es, reguladores, también se ha invitado a la AECI), para trabajar en los «Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones». Esta iniciativa propone las APPD como un instrumento clave para superar las *brechas económica, geográfica, de educación y de salud* y mejorar dos aspectos fundamentales: crecimiento económico y productividad y gobierno (AHCIET-SEGIB, 2006). En casos como éste, en los que la propuesta parte de las propias empresas, la agencia habrá de dotarse de mecanismos flexibles que le permitan dar una respuesta rápida al proponente.

- b) Información a empresas y ONGD. Se ha constatado el interés de empresas españolas por explorar esta modalidad de cooperación. Por otra parte, en muchas APPD es habitual la participación de ONGD locales o del país que promueve la alianza. La cooperación española podría llevar

a cabo acciones de información orientadas a empresas y ONGD para explicar su posición frente a las APPD y recabar el interés de los distintos actores en participar en este tipo de iniciativas.

- c) Gestión de expectativas. De nuevo es importante recordar que las APPD no son adecuadas para todas las circunstancias ni para todos los socios. Al contrario, su justificación es a veces difícil cuando se compara con otras alternativas de intervención. Por tanto, es importante modular la oferta que se hace para evitar posteriores conflictos e, incluso, la difusión de una imagen negativa del instrumento entre el sector empresarial.
- d) Mecanismos de selección adecuados y transparentes: Gran parte de la controversia suscitada ante la participación de la empresa en proyectos de desarrollo, principalmente ante las instituciones de la sociedad civil, es la sospecha constante de la utilización de esta participación como mera acción de imagen. Así, en la entrevista con Isabel Kreisler, este hecho surgió como una de las principales cuestiones: es fundamental que se den una serie de condiciones y garantías de que lo que la empresa está construyendo mediante la alianza no se destruya en su actuación cotidiana en el mercado. Este tipo de garantías van más allá de los mínimos exigibles a las empresas para acceder a financiación pública, y

son específicos de la participación de la empresa en proyectos de desarrollo. El establecimiento de estos criterios objetivos puede estar inspirado en otras cooperaciones, que los basan en las mediciones ya existentes de la calidad de la RSC, o que como el DFID está exigiendo la pertenencia de la empresa a la Ethical Trading Initiative ([www.wti.org](http://www.wti.org)).

Otros criterios a tener en cuenta en el proceso de selección de socios adecuados son:

- La existencia de un compromiso demostrado por parte de la dirección de la empresa en las acciones acometidas en la alianza.
- La capacidad de liderazgo de las personas implicadas en el proyecto y de la propia empresa.
- La capacidad de financiación de la empresa. En la mayoría de los casos, este requisito se establece en porcentajes fijos —con frecuencia, al 50% con la financiación pública—. En el caso estadounidense, el GDA valora positivamente participaciones superiores al 50%. En el caso alemán, la aportación de la empresa incluye la posibilidad de cofinanciación vía transferencia de tecnología o formación hacia empresas locales.

— **¿Cómo se generan iniciativas y proyectos concretos de APPD?**

Como se ha comentado en el epígrafe anterior, la iniciativa puede surgir des-

de la agencia de cooperación o desde la empresa. Las particularidades de una y otra situación se comentaron en el capítulo 4 del presente estudio y de ellas se pueden extraer las siguientes claves:

- a) Canales para detectar necesidades y oportunidades. La identificación de oportunidades de alianza es fundamental. Para ello, el sistema de cooperación ha de ser capaz de detectar y recibir propuestas por muy diversos canales. Así, por ejemplo, las OTC pueden convertirse en una pieza fundamental por su contacto con la realidad del país receptor de la ayuda. Esta no es, sin embargo, la única vía a utilizar en terreno. Las Oficinas Comerciales Españolas también pueden representar un destacado papel en la promoción de las APPD ya que mantienen, de forma natural, un contacto directo tanto con el tejido empresarial local, como con las empresas españolas que invierten en los países correspondientes.
- b) Coordinación de los trámites. Los trámites asociados a la elaboración y aprobación de propuestas de APPD deben ser tan sencillos y ágiles como sea posible. En este sentido, se pueden tener en cuenta las lecciones aprendidas de la cooperación alemana, que, como relató Alexandra Meyer en su entrevista, en cada país ha centralizado la tramitación de las líneas de promoción de APPD que son gestionadas a través de cada una de sus agencias de cooperación (GTZ, DED, SEQUA, KfW,...). En el caso español, esta propuesta cobra especialmente sentido si la cooperación descentralizada se sumara a la promoción de APPD.
- c) Sensibilización e información. En numerosas ocasiones a lo largo del estudio, se señala que el desconocimiento en torno a la cooperación, en general, y a las APPD, en particular, es una de las barreras más importantes para la promoción de estas últimas. Esto es así incluso en cooperaciones con más trayectoria en la materia, como la estadounidense y alemana. USAID, por ejemplo, reconoce la promoción interna y la preparación de los recursos humanos como una de las claves del éxito de su programa GDA. En ese sentido, los primeros casos de éxito son fundamentales, puesto que no sólo sirven para promocionar internamente (en la agencia) el uso de APPD, también resultan un reclamo para incentivar la participación de nuevos socios privados.
- d) Formación e incentivos a los gestores del sistema de cooperación. La comunicación y difusión sobre las ventajas e inconvenientes de las APPD, aunque imprescindible, no son en sí mismas suficientes para generar y llevar a cabo alianzas con éxito. La experiencia muestra que el éxito de la cooperación público-privada depende, en gran medida, de los profesionales promotores y responsables de cada

proyecto. Hay una necesidad constatada de incrementar la motivación, la capacidad y el reconocimiento de estas personas. En el caso del GDA, los propios responsables de la ejecución de las alianzas han ayudado a difundir el modelo a lo largo de USAID, creando, además, un premio anual dirigido a aquellos técnicos que más se han significado en el trabajo de promoción y la generación de alianzas («champions»).

e) Elaboración y difusión de «check-lists» de factores de éxito en APPD, y utilizarlas como ayuda a la evaluación *ex ante* de proyectos de alianzas. En esta lista aparecerían, entre otros, factores como:

- Los objetivos de la alianza se han definido claramente y son comunes a todos los socios.
- Se han identificado a interlocutores válidos y profesionalizados dentro de cada institución participante.
- Se han identificado los roles de los participantes en la alianza, en especial a la persona o institución que puede asumir el papel del líder o *champion* y aquella que puede asumir el de intermediario o *broker*.
- Se conoce el grado de implicación de cada uno de los socios, de tal manera que se evidencie hasta qué punto el socio empresarial involucra el núcleo de su negocio en la alianza.

- Los mecanismos de coordinación, seguimiento y control están definidos y son conocidos por todos los socios.

f) Perspectiva de cadena de valor. En sectores productivos, el hecho de que una APPD esté identificada desde una visión de cadena de valor facilitará la incorporación de socios con aportaciones diferentes y aumentará el impacto y la expansión de la misma.

— ¿Cómo sentar las bases de un modelo de relación entre socios adecuado?

a) Marco contractual claro, sencillo y flexible. Gran parte de los factores de éxito mencionados en los capítulos 3 y 4, son aquellos que facilitan la generación de un modelo de relación entre socios apropiado y que necesariamente han de plasmarse en un documento con carácter vinculante. En este sentido, la experiencia estadounidense ha llevado al GDA a modificar los contratos con los que trabajaba habitualmente para simplificarlos y flexibilizarlos, adecuándolos a la participación de la empresa. En algunos casos, los socios, incluido el GDA, pueden decantarse por la elaboración de una Carta de Intenciones (en inglés, «Memorandum of Understanding») en la que se fijan los roles y responsabilidades de cada socio. Este acuerdo previo

puede ser exigible por parte del GDA antes de otorgar la financiación a la alianza.

- b) Instrumentos flexibles con variantes adecuadas a necesidades diferentes, que reconozcan las diferencias según países, sectores y escala de la alianza. En el caso de la cooperación alemana, Alexandra Meyer destaca, entre las lecciones aprendidas, la necesidad de flexibilizar los criterios de aceptabilidad de las empresas y proyectos, para que éstos se adapten a la realidad del país en que se opera, así como la de ofrecer instrumentos para proyectos pequeños y medianos, que fomenten la participación de socios locales.

Por su parte, USAID aboga por la flexibilidad como máxima prioridad en su trabajo. Como se comentó anteriormente, se trata de un tipo de flexibilidad que tiene que ver tanto con la tramitación de las alianzas para su aprobación por el GDA, como con la adecuación del instrumento al mayor número de situaciones posible.

- c) Reparto adecuado de roles, riesgos y responsabilidades entre los agentes público y privado. No es sólo que los roles, riesgos y responsabilidades estén claramente definidos, sino que estén adecuadamente asignados. Tal como constata Helma Zeh-Gasser, GTZ se ha dado cuenta de que lo que las empresas demandan no es apoyo técnico, que es su punto fuerte; lo que

manejan peor es el ámbito y las estrategias propias de la cooperación. De igual manera, en cuanto a las funciones asumidas, tanto el GDA como las instituciones de cooperación alemanas suelen reservarse el rol de intermediación más que el de liderazgo, realizando funciones como (USAID, 2006):

1. Colaboración en las negociaciones de configuración de la alianza entre los posibles socios, incluso la propuesta de socios adecuados.
2. Colaboración para establecer los objetivos anuales y aprobar un correspondiente plan de trabajo.
3. Colaboración en el seguimiento del avance del trabajo y de la identificación de acontecimientos que tengan un impacto determinado en el éxito del programa.
4. Colaboración en la identificación y puesta en marcha de acciones correctivas, en caso necesario.
5. Aprobación del personal clave y de los consiguientes cambios en los cargos del programa durante la duración del mismo.
6. Establecimiento de un sistema de evaluación y seguimiento sobre el uso de los fondos aportados por USAID y apoyo en la creación de un sistema superior, aplicable a la alianza en su conjunto.

Desde el punto de vista de la empresa, esta separación de roles entre lo público y lo privado también

es imprescindible. En las entrevistas con los responsables de los departamentos de RSE de Telefónica y de AGBAR, los entrevistados mencionan el temor de que las AAPP «descargasen» sobre la empresa responsabilidades que pertenecen al ámbito de lo público, o por el contrario, que la proactividad de la empresa sea malinterpretada por las AAPP como una intromisión en las funciones públicas.

- d) Mecanismos de resolución de conflictos entre los socios. Además de los mecanismos de seguimiento y control, es importante consensuar entre los participantes de qué manera reaccionar a los posibles conflictos que surjan en el transcurso de la ejecución del proyecto.

#### — ¿Cómo analizar resultados y aprender?

- a) Mecanismos de evaluación adaptados. Tanto en el ámbito de los proyectos como desde el punto de vista de su promoción, es importante el diseño de una serie de indicadores que midan el éxito de las alianzas, tanto en términos económicos (o de beneficios en el ámbito empresarial) como en términos de desarrollo (o de beneficios en el ámbito de lo social). Con respecto a la evaluación de una alianza en concreto, es aplicable cualquiera de los métodos y procedimientos de evaluación consolida-

dos en el ámbito de la cooperación, particularizando los indicadores de referencia a los objetivos de la alianza, del sector en el que se desarrolle, de los beneficiarios a los que se dirija, etc.

Con respecto a la evaluación de posibles instrumentos de promoción de APPD, el caso estadounidense puede ser una referencia a considerar. El GDA realizó una evaluación en 2004 de sus dos primeros años de funcionamiento (USAID, 2004) y, complementariamente, ha desarrollado un conjunto de indicadores sencillos y objetivos para evaluar y hacer el seguimiento de los avances logrados con la implantación del instrumento.

- b) Intercambio de experiencias con otras agencias de cooperación. En el capítulo 3 se hace un análisis exhaustivo sobre el posicionamiento de las principales agencias de cooperación frente al uso y promoción de APPD. Dada la relativa novedad de la cooperación público-privada y de los instrumentos utilizados para su promoción, es potencialmente muy útil el intercambio de *lecciones aprendidas* y *mejores prácticas* entre las organizaciones de cooperación para el desarrollo. Teniendo en cuenta que aún no existe una definición consensuada de lo que es una Alianza Público-Privada para el Desarrollo, es clara la necesidad de sistematizar el diálogo en torno a las APPD (Witte, Hurrell y Finkel, 2006).

- c) Investigación sobre el potencial de la cooperación público-privada en el contexto de la cooperación para el desarrollo. En los estudios sobre APPD disponibles se ofrece información importante y útil. Sin embargo, es aconsejable profundizar en algunos aspectos concretos como, por ejemplo, su potencial en algunos sectores y países específicos, bajo qué circunstancias estarían las empresas españolas dispuestas a participar en este tipo de iniciativas, por qué aún hay tan pocas experiencias en las que la empresa participa en las alianzas en las que involucre el núcleo de su actividad, etc. En este sentido, Iliana Olivé destaca en su entrevista la relevancia que pueden tener para esta investigación los estudios de caso de países y sectores. También las universidades pueden desempeñar un papel destacado en la generación de conocimiento en este ámbito. Tal como se destaca en varias de las entrevistas realizadas, las universidades pueden, además de ofrecer su capacidad para la investigación en esta materia, constituir un espacio en el que se facilite el diálogo entre empresas y administraciones.
- d) Espacios y foros de discusión. No sólo las agencias de cooperación se encuentran inmersas en un proceso de análisis y generación de opciones en torno a la cooperación público-privada. Las empresas también están involucradas en la reflexión en torno al alcance y posibilidades ofrecidas por la colaboración con las AAPP en ámbitos distintos a los tradicionales. Así, en numerosos congresos y foros de RSC nacionales e internacionales se incluyen cada vez con más frecuencia jornadas de discusión sobre APPD. En este ámbito, instituciones como la Fundación Carolina pueden representar un papel importante promocionando y participando en este tipo de encuentros y contribuyendo a la difusión de sus resultados.

## 6. A MODO DE RESUMEN

- En los últimos años se está produciendo un relanzamiento del sistema de cooperación internacional, impulsado por la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que se traduce en que los países donantes dedican más recursos económicos a esta tarea. En concreto, el Gobierno Español ha anunciado que destinará el 0,5% del Producto Interior Bruto en 2008, y el 0,7% en el 2012. En este contexto, es importante innovar las prácticas de cooperación para dar cabida a la solución de nuevos problemas, con nuevos actores e instrumentos.
- La empresa es cada día un actor más relevante en el sistema de cooperación internacional. Su tradicional participación como contratista en proyectos de desarrollo está evolucionando hacia la configuración de alianzas más estratégicas con las administraciones públicas y las agencias de cooperación para el desarrollo. En el caso español, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, propone el fomento de iniciativas piloto de asociación público-privada.
- Existe cierta confusión terminológica y conceptual sobre las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD), por lo que es necesario utilizar distintas caracterizaciones para abordar su análisis. Se propone una caracterización a partir de los siguientes parámetros: naturaleza de los actores, objetivos y motivaciones, sector de actividad, ámbito geográfico, estructura y diseño formal de la alianza, beneficiarios y envergadura.
- Dentro de la amplia variedad de posibilidades de alianzas, se considera de interés para el caso español el subgrupo caracterizado por: (1) estar constituidas por, al menos, una agencia de Ayuda Oficial al Desarrollo de un país donante, (2) una o más empresas privadas o parapúblicas, (3) participando en la alianza en actividades relacionadas con su núcleo de actividad, y (4) centradas en servicios básicos con componente tecnológico.
- La revisión de los programas de promoción de APPD de los 16 primeros países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo permite establecer que (1) todos los países, salvo Italia, tienen dentro de su política de cooperación para el desarrollo líneas de promoción del sector privado, (2) la mayor parte de las agencias de cooperación de estos países están utilizando alguna modalidad de alianza con el sector privado, y (3) existe una creciente tendencia a potenciar las alianzas donde los compromisos de las partes son mayores y se comparten riesgos y beneficios.
- Existen tres modelos básicos de promoción de alianzas desde la agencias de cooperación: (1) creando una única unidad o programa específico



y centralizado, (2) estableciendo una estructura descentralizada con múltiples programas diseñados para cada tipo de alianza, y (3) a través de fondos de capital o «alianzas paraguas».

- Las agencias de cooperación con mayor trayectoria en la promoción de APPD tienen algunos elementos operativos comunes, como el no establecimiento de prioridades sectoriales o geográficas, la preferencia por alianzas donde las empresas obtienen beneficios directos, y la tendencia a la constitución de alianzas de mayor tamaño y con la participación de varios actores de desarrollo, a las que se empieza a denominar alianzas de segunda generación.
- Las agencias de cooperación consideran que existen unos elementos básicos para la gestión adecuada de las alianzas, entre los que destacan: la disponibilidad de instrumentos de promoción simples y flexibles, la preparación adecuada de los recursos humanos en esta materia, canales apropiados de comunicación interna y externa, y la utilización de sistemas de control y evaluación.
- En el contexto español, las empresas han participado en el sistema de cooperación al desarrollo principalmente a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo, un instrumento crediticio escasamente alineado con las directrices de cooperación. Se ha avanzado en el establecimiento de

criterios básicos para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas (compatibilidad, complementariedad, contribución de la empresa, neutralidad competitiva y subsidiariedad), pero no se ha puesto en marcha ningún instrumento o programa de promoción de APPD específico.

- Algunas empresas españolas empiezan a interesarse por las APPD, como un mecanismo para, por una parte, resolver algunas dificultades inherentes a su proceso de internacionalización en países en vías de desarrollo, como las relacionadas con la identificación de oportunidades de negocio, la inestabilidad institucional y política, la necesidad de una licencia social para operar, o el gran número de clientes con ingresos bajos y, por otra parte, dar respuesta a la creciente demanda de incorporación de criterios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en sus operaciones.
- Existen dificultades para la promoción de las APPD en España, como el insuficiente conocimiento mutuo entre las empresas y los otros actores de la cooperación, las prioridades geográficas y sectoriales de las empresas en el ámbito internacional, o el desplazamiento al ámbito de la RSC de las acciones de las empresas hacia los grupos más vulnerables. Sin embargo, también hay oportunidades, como la existencia de un am-

biente propicio, una red importante de oficinas de cooperación en los países en desarrollo que pueden apoyar las actividades de las empresas, unas líneas presupuestarias de cooperación orientadas a las empresas, un sistema de cooperación donde las Comunidades Autónomas tienen un papel importante, una tendencia a integrar la RSC en el núcleo del negocio, y una experiencia acumulada a nivel internacional.

- Los principales elementos propuestos para el posible diseño e incorpo-

ración de instrumentos de promoción de APPD en el ámbito español son: la elección del modelo inicial de promoción, el encaje con las estrategias de cooperación, la puesta en valor de los activos e intangibles de las instituciones de cooperación atractivos para la empresa, la identificación de las empresas adecuadas, el mecanismo de puesta en marcha de iniciativas y proyectos concretos, el establecimiento de un modelo de relación entre socios y de resolución de conflictos, y el aprendizaje sobre las experiencias en marcha.



## ANEXOS

Se recogen en este anexo un conjunto de tres casos prácticos que se han ido elaborando a lo largo de la investigación y a partir de la documentación publicada por las correspondientes agencias. En el caso del modelo alemán de APPD y de la Alianza Francesa, también se han recopilado datos mediante entrevistas e información adicional aportada por los propios entrevistados.

Los tres casos han sido escogidos por representar, en sí mismos, modelos de promoción de APPD diferenciados. Por tanto, tienen una especial relación con el capítulo 3 del estudio.



# CASO 1: LA COOPERACIÓN ESTADOUNIDENSE PARA EL DESARROLLO Y LA PROMOCIÓN DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

## I. USAID, BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La historia de la cooperación estadounidense se remonta a los años del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial y al Programa Point Four de la administración Truman. Sin embargo, la Agencia de Ayuda Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID en sus siglas inglesas) no aparece hasta el año 1961, en que se firma el Acta de Ayuda al Exterior.

Desde entonces, USAID ha hecho explícito el doble propósito de promover la democracia y el libre mercado, a la vez que contribuye a la mejora las condiciones de vida de los habitantes de países empobrecidos.

Con sede central en Washington, USAID tiene presencia en cuatro regiones del mundo:

- África Subsahariana,
- Asia y Oriente Próximo,
- Latinoamérica y Caribe, y
- Europa y Euroasia.

## II. LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN USAID

USAID es responsable de la iniciativa «Alianzas para el Desarrollo Global» (GDA en sus siglas inglesas), diseñada para promover la formación de alianzas público-privadas con instituciones sin ánimo de lucro (ONG, fundaciones, y otros). Los socios de estas alianzas comparten riesgos, responsabilidades, la toma de decisiones e, incluso, la orientación inicial del proyecto y la determinación del problema y sus

soluciones. Mediante este enfoque, USAID pretende ampliar su impacto, gracias a la suma de recursos, conocimientos y trabajo aportados por los agentes implicados.

La iniciativa GDA es un modelo de negocio basado en la experiencia de USAID trabajando con socios privados y de la sociedad civil, acumulada durante los últimos 40 años. Fue propuesto por el propio personal de USAID en el año 2000. El concepto fue elaborado a partir de experiencias previas de éxito de la Agencia, y de la Iniciativa Nuevo Partenariado<sup>1</sup>. Su creación fue anunciada en el congreso en 2001 y se puso en marcha en 2002 con un fondo inicial de 20 M\$.

El GDA es un secretariado (GDA Secretariat), dependiente directamente del máximo órgano administrativo de USAID (véase gráfico 1). Formalmente la iniciativa ha pasado por dos fases:

- a) En la primera fase, desde su constitución hasta 2004, el modelo de negocio de GDA se pone a prueba desde el secretariado. En esta fase se forma al personal de USAID (tanto de las oficinas matrices como de las agencias en terreno) en el uso de las alianzas, cómo identificarlas, cómo gestionarlas, etc.
- b) En la segunda fase, 2005 en adelante, aún manteniendo la dependencia directa del máximo órgano administrativo de USAID, GDA se integra completamente en la planificación y operación habitual de la agencia, se desarrollan nuevas formas de captación de recursos para las alianzas y mejora la monitorización y la evaluación de las mismas.

<sup>1</sup> New Partnership Initiative —NPI— (abril, 1995). Su objetivo es el de movilizar recursos no gubernamentales para colaborar en el fortalecimiento de capacidades de autoayuda en tres áreas fundamentales: 1) ONG locales que trabajan en desarrollo sostenible, 2) expansión de pequeñas empresas, y 3) autogobierno local y democrático. Además, la NPI promueve el fortalecimiento de las instituciones políticas locales, la generación de un marco regulatorio adecuado y una correcta gestión de recursos medioambientales que permitan la aparición de la acción comunitaria.

Inicialmente, los responsables de USAID pensaron que el Secretariado del GDA sería temporal, y que la agencia pronto absorbería el modelo en su estructura regional y funcional. Sin embargo, lo que se evidenció rápidamente es que la constitución de alianzas requeriría personal y recursos especialmente dedicados a tal fin. Así, en diciembre de 2005, USAID decidió convertir el Secretariado en la Oficina de Alianzas para el Desarrollo Global (Office of GDA), para reflejar y reforzar el éxito del modelo GDA, así como reafirmar el compromiso de trabajar con socios no tradicionales.

### **II.1. Situación actual**

En la actualidad, el modelo de negocio del GDA está plenamente operativo en todas las regiones del mundo en las que opera USAID, y está evolucionando en una metodología de desarrollo cada vez más importante y con un potencial que, según la propia USAID reconoce, llevará tiempo y esfuerzo desarrollar en su totalidad.

La etapa actual (desde el año 2005) está orientada por los resultados de la evaluación de los primeros años de funcionamiento del GDA, llevada a cabo durante el año 2004 (USAID, 2004). Fruto de las recomendaciones resultantes de dicha evaluación, la promoción de APP toma un nuevo impulso dentro de USAID, que presta cada vez más apoyo a la formación de alianzas, a la vez que flexibiliza su actuación a la hora de participar en las mismas.

El papel del GDA es, precisamente, el de proporcionar una mayor claridad en los pasos de creación de alianzas de éxito, y el de desarrollar instrumentos que permitan dotar de dicha flexibilidad a las Unidades Operativas de USAID a la hora de participar en las alianzas.

Además, se asegura de que todas las alianzas cumplan las siguientes características (consideradas como los «preceptos» de la alianza):

1. Definición conjunta del objetivo de desarrollo y de los medios para su consecución por parte de todos los miembros de la alianza.
2. Todos los socios de la alianza comparten los recursos y riesgos necesarios para la consecución del objetivo común.
3. Búsqueda de nuevos socios (o de socios conocidos que participen de forma diferente), en pos de aproximaciones innovadoras en la búsqueda de soluciones a problemas de desarrollo.
4. Aportación de recursos significativos, que pueden ser financieros, aportaciones en especie y propiedad intelectual.

### **III. ARTICULACIÓN DE LAS APPD EN LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN DEL PAÍS**

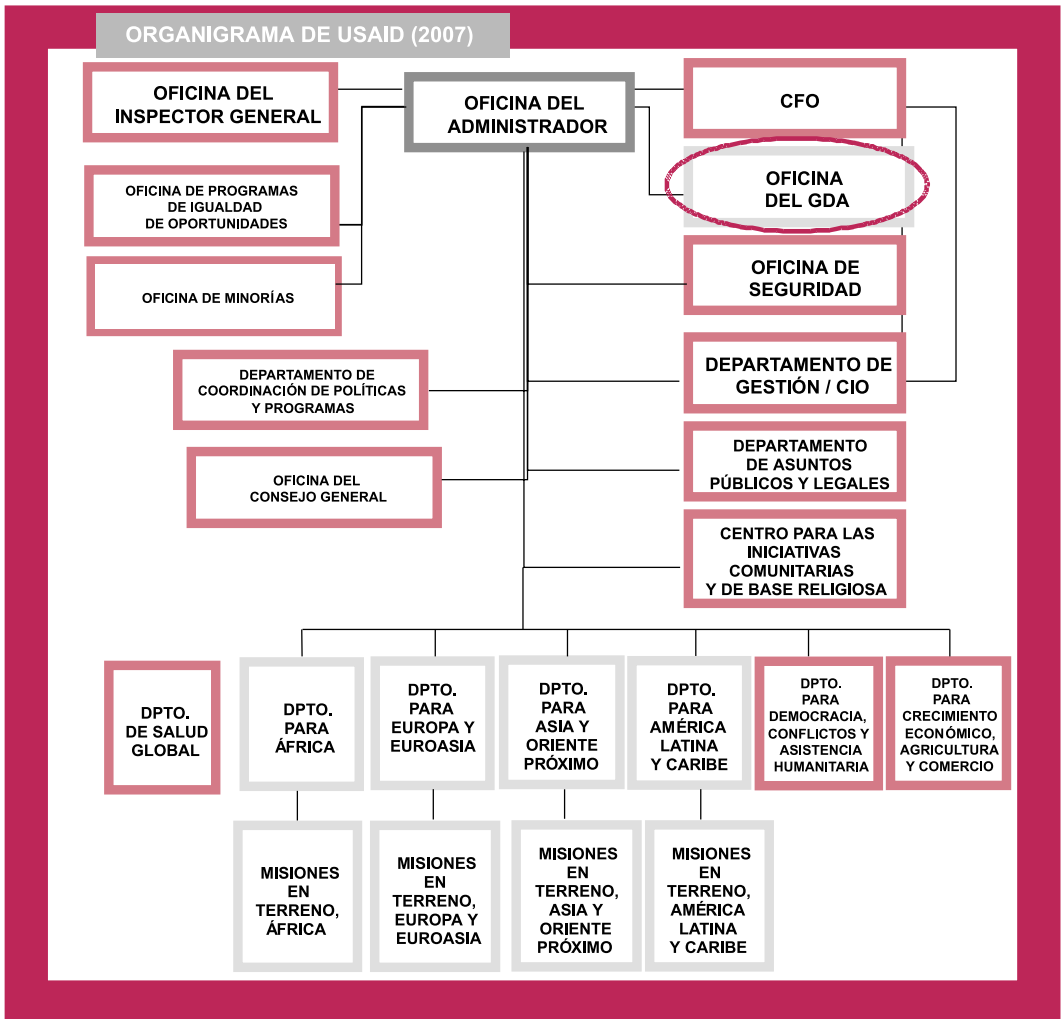
USAID reconoce al GDA como un instrumento clave de apoyo a la estrategia de cooperación del país. Así, los objetivos perseguidos por la formación de alianzas con agentes privados, son totalmente coincidentes con los objetivos y programas generales de la Agencia.

En un contexto más amplio, los propios objetivos de USAID son coincidentes con los programas de actuación en el extranjero del Departamento de Estado. En este sentido, ambas agencias han elaborado un Plan Estratégico conjunto para los años 2004-2009<sup>2</sup>. En él, establecen un marco de referencia con cuatro objetivos estratégicos, desarrollados en doce propósitos estratégicos, en las áreas de políti-

---

<sup>2</sup> USAID (2003): *Strategic Plan. Fiscal Years 2004-2009. Aligning Diplomacy and Development Assistance*. United States Department of State, United States Agency for International Development, nº 11.084.

GRÁFICO 1.



ca, gestión y programación, que reflejan las prioridades fundamentales de ambas instituciones. USAID ha centrado su trabajo en torno a tres de los cuatro objetivos estratégicos y ocho de los doce propósitos (fuera de estos, o bien no ha desarrollado programas específicos, o bien no tiene indicadores relevantes de seguimiento que necesiten ser reflejados en

su Informe de Actuación y Rendimiento de Cuentas).

Con respecto a la articulación e inserción de las APPD en la estructura de USAID, el GDA se encuentra en el primer nivel del organigrama, dependiendo directamente del Administrador General (véase gráfico 1).



### III.1. Recursos invertidos

Desde su constitución en 2002, USAID ha dedicado 1.400 M\$ a financiar más de 400 APPD, sumando una aportación en torno a los 4.600 M\$ como contribución de los socios de dichas alianzas (USAID, 2006 b).

### III.2. Promoción del instrumento: comunicación y motivación de las empresas

USAID tiene en su sitio web un espacio especialmente dedicado al GDA, ([www.usaid.gov/gda](http://www.usaid.gov/gda)). Desde la página web se publica toda la información con respecto al programa de alianzas público-privadas.

Adicionalmente, el GDA publica anualmente el programa de financiación para las empresas y para las instituciones del tercer sector interesadas en participar en una alianza (USAID, 2006b). En él se establecen:

- Los objetivos de las alianzas y los criterios para la selección tanto de socios como de programas.
- Las instrucciones de solicitud, el proceso de revisión y las normas y criterios de evaluación.
- La documentación necesaria para la solicitud, y el procedimiento de aprobación.

El GDA también pone a disposición de las empresas multitud de documentación informativa, con referencias a casos de éxito previos y consejos sobre cómo configurar y gestionar con éxito una alianza (GDA, 2002 y más recientemente L. Suezan, 2006).

No se conoce que existan campañas de comunicación específicas fuera de las realizadas a través de la propia web del programa y distintas a las convocatorias habituales del USAID.

### III.3. Ámbitos de aplicación de las APPD

Como se ha comentado anteriormente, los ámbitos de aplicación de las APP como instrumento de cooperación son todos los de actuación de la propia agencia. Así, desde el punto de vista sectorial, éstos fueron, durante el ejercicio 2007:

- Agricultura;
- Anticorrupción/Gobernabilidad/Fortalecimiento de la sociedad civil;
- Gripe aviar;
- Conflictos/y asistencia humanitaria;
- Ayuda en recuperación de catástrofes;
- Seguridad alimentaria;
- Crecimiento económico y fortalecimiento de las capacidades comerciales;
- Educación;
- Medioambiente/energía;
- Salud;
- Tecnologías de la Información;
- Malaria;
- Programas urbanos.

Desde el punto de vista geográfico, se espera que las alianzas operen en alguno de los 80 países en los que USAID tiene misiones en el terreno, y que se ajusten a los objetivos estratégicos de dichas misiones, y de la unidad operativa correspondiente en Washington. Los planes estratégicos de cada unidad operativa están publicados en internet. Sin embargo, se admiten alianzas amplias y multipaíses, en países en los que USAID no tiene misión, siempre y cuando estén dirigidas a asuntos prioritarios de desarrollo. Si USAID no tiene misión en terreno en el país de la propuesta, existe la posibilidad de trabajar con socios de USAID en dichos países<sup>3</sup>. Hay algunos países, sin embargo, que tienen restringida la inversión pública estadounidense.

---

<sup>3</sup> USAID considera como «socios» todas aquellas instituciones con las que mantiene alguna relación de colaboración. USAID mantiene relaciones de colaboración con instituciones de voluntariado, ONG, instituciones privadas sin ánimo de lucro, empresas, organismos de cooperación multilateral, administraciones locales de los países receptores de ayuda, etc.

#### IV. DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE APPD

A continuación se describe la metodología empleada por el GDA para la generación de APPD, para su gestión y su posterior evaluación.

##### IV.1. *Origen de la propuesta y generación de la alianza*

La propuesta de alianza surge, habitualmente, como iniciativa de cualquiera de los agentes privados de la alianza ajenos a la propia Agencia. Para canalizar estas propuestas, el GDA articula un procedimiento de convocatoria anual —por la aplicación de fondos— en el que se reciben propuestas entre los meses de octubre del año anterior, hasta septiembre del año de la convocatoria. Aquellas propuestas presentadas después de septiembre se aplican a presupuestos del año siguiente. El GDA recomienda la presentación de propuestas antes de enero, para facilitar así la adjudicación de los fondos anuales.

En algunos casos, es la propia Agencia la promotora de la alianza, aunque este hecho era más común en los años iniciales del GDA que en la actualidad. En este caso, el GDA hacía el papel de «broker» de la alianza.

El proceso de selección de propuestas se describe a continuación (GDA, 2006b).

##### IV.2. *Recepción y evaluación de propuestas*

El proceso de recepción de propuestas se realiza siempre en dos fases (véase gráfico 2):

1. Recepción, por parte de la misión en terreno —o de la unidad operativa correspondiente en Washington— de un resumen de cinco páginas. Es crítico que el contacto se realice en las primeras fases del proceso,

ya que se entiende que, en cualquier caso, las misiones en terreno serán un socio clave en cualquier alianza. Así, la propia Agencia contribuirá desde el principio a despejar las dudas sobre la posible convergencia de la propuesta con los objetivos y programas de USAID.

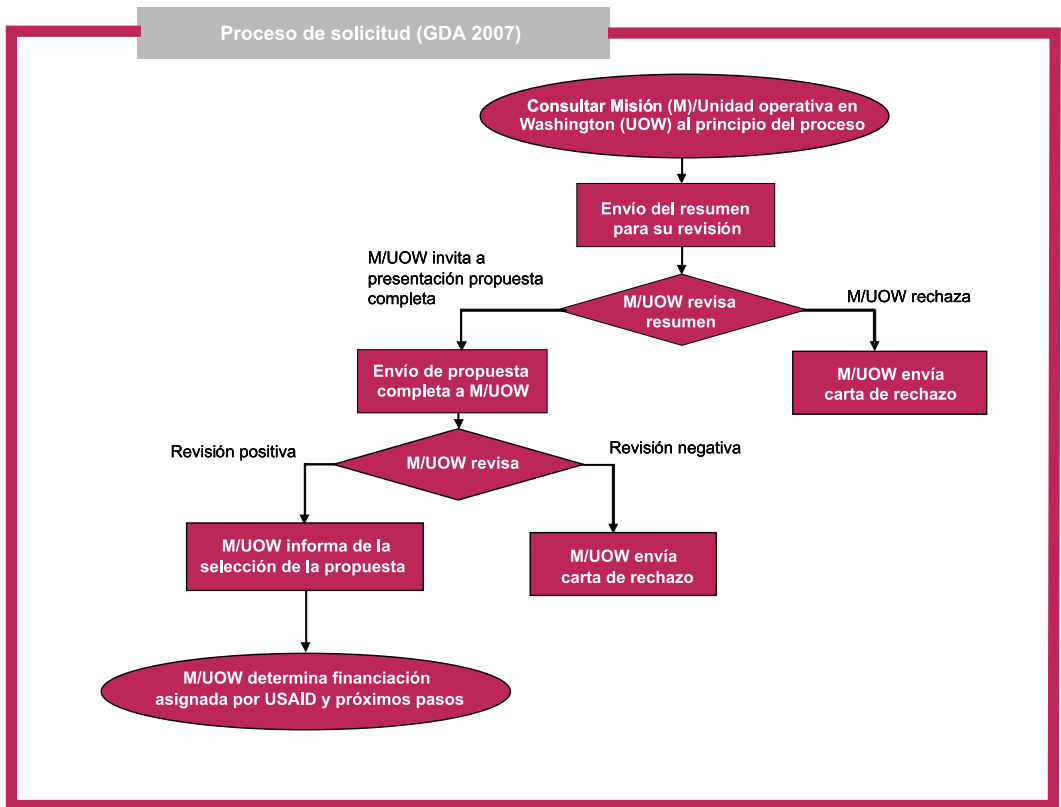
2. Recepción, de nuevo por parte de la misión en terreno —o de la unidad operativa correspondiente en Washington—, de la propuesta completa, pero sólo cuando sea requerida por la propia Agencia.

##### IV.3. *Criterios y proceso de licitación, concurso de propuestas/ideas*

Los principales criterios de elegibilidad de propuestas son los siguientes:

1. Con respecto a la financiación de la alianza: la aportación de los socios de la alianza ha de ser, como mínimo, igual que la aportación de USAID. Al menos, una parte de la aportación ha de ser monetaria. La parte «no pública» de las aportaciones realizadas ha de suponer, al menos, el 25% del total del valor de los recursos esperados de USAID. Partiendo de estas condiciones mínimas, USAID está especialmente interesada en aquellos proyectos en los que el ratio de aportación sea 2:1 o superior.
2. Con respecto a los sectores objetivo, resulta imprescindible que la alianza dé respuesta a las necesidades detectadas por las misiones en terreno, o por la Unidad Operativa en Washington, y esté alineada con sus objetivos sectoriales y estrategias.
3. Con respecto a los socios de la alianza: USAID es absolutamente flexible en este punto, considerando elegible de forma explícita prácticamente cualquier tipo de organización, siempre que no haya evidencia de un comportamiento no ético con respecto a los derechos humanos, cuestiones de género, respeto al medioam-

GRÁFICO 2.



Fuente: GDA, 2006b.

biente, etc. No hay restricciones relativas al número de solicitudes presentadas y aprobadas por socio.

4. Con respecto al programa:

- a. Los objetivos han de estar claramente definidos y acordados por todos los socios, y dirigirse a la resolución de problemas de desarrollo.
- b. Se da prioridad a aquellas alianzas que operen en uno o más países en los que USAID tiene presencia en el terre-

no, aunque también se pueden considerar propuestas en países en los que esto no sea así.

- c. El impacto de la alianza ha de ser significativo en el desarrollo: por el número de beneficiarios directos o indirectos, por el potencial de replicabilidad de los resultados, por el efecto demostración, por la escalabilidad de las acciones, etc.
- d. Las alianzas han de ser viables, desde el punto de vista técnico, económico, financiero y social.

5. Requerimientos sobre la estructura de financiación de la alianza: Los socios han de demostrar que, entre todos, tienen una capacidad de aportación de recursos al menos igual a la solicitada a la Agencia.

A estos criterios se añaden otros tales como la rapidez con que pueda comenzar la implementación del proyecto conjunto, el impacto en hombres y mujeres (desagregado por género) y las actuaciones anteriores de los socios.

#### *IV.4. Aprobación definitiva de la alianza*

Si la revisión de la propuesta es favorable, comenzaría la negociación en cuanto al monto total de la participación de USAID, para lo que es posible que se solicite información adicional de los socios participantes.

Las aprobaciones definitivas no se producen en una fecha concreta.

#### *IV.5. Forma contractual que sostiene la alianza*

No está estipulada de antemano una estructura contractual que formalice la alianza. La financiación aportada por USAID puede tomar las siguientes formas:

- subvención,
- ayuda líder con ayudas asociadas (*leader with associate award*)<sup>4</sup>,
- acuerdo de cooperación,
- acuerdo de colaboración.

Los dos últimos estarán acordados con la institución proponente, o con una tercera entidad propuesta para implementar la alianza.

En algunos casos, si la propuesta completa tiene una valoración positiva, los socios, incluido USAID, pueden elegir la elaboración de una Carta o Memorando de Intenciones que se utilizará para aclarar los roles y responsabilidades de cada socio. La misión en terreno o Unidad Operativa tiene la potestad de exigir la existencia de un acuerdo de este tipo, previamente a otorgar la financiación de USAID.

#### **V. MODELOS DE ALIANZA PROMOVIDOS**

USAID es muy flexible en cuanto a la configuración de las alianzas que promueve:

- Desde el punto de vista de su participación en la misma, el GDA puede mantener cualquier rol que se ajuste a las necesidades de cada alianza. El momento de la participación del GDA como miembro activo de la alianza también es flexible, ya que puede comenzar en los momentos iniciales —antes de la evaluación de propuestas—, o una vez que la valoración ha sido favorable.
- Desde el punto de vista de la magnitud de la alianza, la tendencia es que el GDA apruebe alianzas de 2ª generación, con impacto macro, grandes presupuestos y numerosos socios. Explícitamente, no se define ninguna magnitud específica del proyecto como requisito para su financiación, pero las recomendaciones y los casos de éxito difundidos muestran dicha tendencia.

<sup>4</sup> El término «Leader-with-Associates Award (LWA)» hace referencia a la relación entre las ayudas, no a la entidad que las recibe. El acceso a la ayuda «Líder» se hace en términos competitivos, y una vez obtenida, permite a las Misiones y Oficinas, otorgar «ayudas asociadas» sin necesidad de repetir de nuevo el proceso de selección. Así, la «ayuda líder» es un acuerdo cooperativo que permite la asociación de nuevas ayudas durante el periodo establecido de vigencia (típicamente varios años). No se establecen límites a la cantidad que se puede conceder como ayudas asociadas.

• En cuanto al rol de los participantes en la alianza, la Agencia hace una distinción práctica muy simple entre los siguientes roles:

- a. Socio que aporta recursos.
- b. Socio que aporta trabajo.

Las divisiones de responsabilidades y riesgos se espera que estén perfectamente acordadas, en su caso en la Carta de Intenciones, de forma previa a la configuración definitiva de la alianza.

A continuación se analizan los posibles roles de cada uno de los participantes.

### *v.1. Rol de la Agencia*

Como se ha señalado, USAID mantiene un planteamiento muy flexible a la hora de promover alianzas. Desde la forma que tome su participación hasta los roles a asumir, que pueden variar bastante con respecto a los tradicionales de «financiador» o «revisor». Así, su aportación a la alianza estaría recogida en la siguiente lista:

1. Colaboración para establecer los objetivos anuales y aprobar un plan de trabajo anual.
2. Colaboración en el seguimiento del avance del trabajo y de la identificación de acontecimientos que tengan un impacto determinado en el éxito del programa.
3. Colaboración en la identificación y puesta en marcha de acciones correctivas, en caso necesario.
4. Aprobación del personal clave y de los consiguientes cambios en los cargos del programa durante la duración del mismo.
5. Establecimiento de un sistema de evaluación y seguimiento sobre el uso de los fondos aportados por USAID y apoyo en la creación de un sistema superior, aplicable a la alianza en su conjunto.

### *v.2. Rol del resto de los actores*

Con respecto a los socios que aportan recursos, se espera que asuman las siguientes responsabilidades (de nuevo, la lista es meramente ilustrativa):

- Participación en un comité de gestión responsable de la supervisión de la alianza.
- Colaboración para establecer los objetivos anuales de los socios que aportan trabajo.
- Colaboración en el seguimiento del avance del trabajo y de la identificación de acontecimientos que tengan un impacto determinado en el éxito del programa.
- Colaboración en la identificación y puesta en marcha de acciones correctivas, en caso necesario.
- Trabajo junto con el resto de los socios, para diseñar el sistema de evaluación y seguimiento.

Con respecto a los socios que aportan trabajo, se espera que operen en función de las condiciones recogidas en el tipo de acuerdo establecido con USAID (subvención, acuerdo de colaboración, acuerdo de cooperación o ayudas líder-con-asociadas), con la Carta de Intenciones, si ha sido firmada, o con cualquier otra normativa aplicable por USAID. Normalmente, este tipo de socios se responsabilizan de las siguientes actividades y documentación a lo largo del programa:

- Solicitar aprobación del personal clave.
- Realizar las tareas recogidas en los planes de trabajo junto con el resto de los socios.
- Realizar el seguimiento continuo del avance del programa, informes anuales de seguimiento y evaluación final, de acuerdo con el modelo de financiación acordado.
- Elaborar informes de las aportaciones de cada uno de los socios.
- Solicitar aprobación en cualquier cambio del programa.
- Realizar el seguimiento de la alianza y evaluar su impacto.

## VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL INSTRUMENTO

En 2004 el GDA realizó una evaluación de sus dos primeros años de funcionamiento (USAID, 2004). Como se ha comentado anteriormente, esa evaluación supuso un espaldarazo al programa, y a su consagración definitiva como uno de los principales instrumentos estratégicos de USAID.

A parte de esa evaluación general, el GDA tiene unos indicadores sencillos y objetivos para evaluar y hacer seguimiento del éxito del instrumento:

- El número de nuevas alianzas que se constituyen a lo largo del tiempo.
- La cantidad de dinero movilizado por la Agencia.

La Oficina GDA mantiene fuera de los cómputos anteriores algunas de las alianzas globales por la salud, de gran magnitud, que podrían distorsionar los datos de apalancamiento.

## VII. TENDENCIAS Y REFLEXIONES GENERALES

Las principales observaciones en torno a la política de la Ayuda Oficial Estadounidense con respecto a la formación de Alianzas Público-Privadas son:

- **Carácter estratégico:** Según se desprende de la bibliografía revisada, USAID considera las APP como un instrumento estratégico para su actividad, ya que es la clave para sumar recursos y esfuerzos a los de la Ayuda Oficial al Desarrollo.
- **La flexibilidad como máxima:** En los últimos años, el GDA ha hecho un importante esfuerzo por flexibilizar sus procesos y procedimientos para la generación de nue-

vas APPD, de tal manera que consiga dos efectos:

- a. agilizar la tramitación de las alianzas, dejando que el ritmo de generación de la alianza venga marcado por cuestiones como las negociaciones entre los socios, pero no por la burocracia y los temas administrativos, y
- b. adecuarse al mayor número de situaciones posibles, preparándose para enfrentar una casuística tan amplia como el espectro de posibles socios que configuren la alianza.

La flexibilización del instrumento no se ha quedado en temas organizativos. También los relacionados con los ámbitos de aplicación (sectoriales y territoriales), con la configuración del consorcio (por tipología de socios, por tamaño, por procedencia, etc.), con la envergadura de la alianza, e incluso con los roles de cada uno de los agentes en la alianza (incluyendo el del propio GDA) han sido diseñados de tal forma que se muestran directrices sencillas y claras en cada uno de los criterios, pero siempre manteniendo una vía abierta para la negociación de condiciones diferentes. Esto permite abrir enormemente el abanico de posibilidades para la utilización del instrumento, y facilita la incorporación de los socios privados.

- **La promoción interna y preparación de los recursos humanos:** desde el principio de la puesta en marcha del instrumento, los responsables del GDA lo han sido de la comunicación y formación del personal de USAID en temas específicos sobre APPD. Apoyándose en los primeros casos de éxito, han dedicado un gran esfuerzo en comunicar las ventajas de la ejecución de proyectos de desarrollo mediante alianza con el sector privado. Los propios responsables de la ejecución de las alianzas que han servido de ejemplo han ayudado a diseminar el modelo a lo largo de USAID.

Una de las principales fortalezas de la Agencia es la red de oficinas que USAID tiene diseminadas por todo el mundo. Para garantizar el éxito del programa es imprescindible apoyarse en lo que ya hay construido. Por tanto, desde el principio se ha hecho un especial trabajo para involucrar a su personal de las misiones en terreno. Para sacar partido con éxito a un instrumento tan flexible, los encargados de utilizarlo han de tener recursos y conocimientos específicos que les permitan saber cuándo una alianza es una solución factible o deseable y cuando no, qué recursos están disponibles para su puesta en marcha, y cuál es la mejor manera de continuar con su gestión, seguimiento y evaluación.

Para promocionar internamente el uso de APPD más allá de la mera comunicación o formación, la oficina del GDA ha incorporado dos premios en la estructura de premios anuales de USAID, para aquellos técnicos

que más se han significado en el trabajo de motivar la generación de alianzas en un año determinado.

- **Comunicación externa:** Los primeros casos de éxito no sólo han servido para difundir el uso de las APPD en USAID, también han sido críticos a la hora de incentivar la participación de nuevos socios privados. La información proporcionada por USAID es clara y accesible desde su página web. Esta información, además, no se limita a los casos de éxito, también incluye recomendaciones y directrices generales sobre las particularidades de la ejecución de proyectos mediante alianzas.
- **Evaluación:** gracias a las evaluaciones realizadas, el GDA ha ganado flexibilidad, ha diseñado nuevos instrumentos de captación de fondos, y ha clarificado su regulación con respecto a la gestión de de conflictos (Runde, 2005-2006).

## CASO 2: LAS APPD EN LA COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

### I. INTRODUCCIÓN: BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El Gobierno Federal Alemán colabora por primera vez en 1952 con una ayuda financiera al desarrollo como programa de extensión y apoyo al de Naciones Unidas. En 1961 se crea el BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, que, desde entonces, ha ido aglutinando todas las competencias relacionadas con la política de cooperación y desarrollo del gobierno alemán.

En el año 1999, a partir de experiencias previas de cooperación con el sector privado, se pone en funcionamiento un programa para la cooperación con el sector privado. Se trata del programa PPP (Public-Private Partnership).

Aunque la cooperación con el sector privado es un instrumento con poco tiempo de funcionamiento en la cooperación alemana al desarrollo, constituye un elemento fundamental de la misma (Medienhandbuch. Entwicklungspolitik 2006-2007).

### II. LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN ALEMANAS

Las acciones de desarrollo impulsadas por la cooperación alemana se gestionan desde un sistema de agencias e instituciones asociadas al BMZ. De entre ellas, las que incorporan APPD en su actividad son GTZ, KfW, DEG, DED, CIM e InWEnt. Además, SEQUA, una fundación participada por el BMZ, también desarrolla parte de su actividad a través de APPD.

GTZ (Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica) cuenta con una extensa red de oficinas en más de 60 países. Su trabajo, además de la transferencia de tecnología, incluye el desarrollo de capacidades en los propios países receptores de la ayuda.

El KfW (Banco de Desarrollo KfW) y su sociedad DEG (Sociedad Alemana de Inversión y

Desarrollo) trabajan en la promoción del sector privado en países en transición y en vías de desarrollo. Los proyectos de cooperación financiera del Banco de Desarrollo KfW tienen por objetivo crear las condiciones institucionales necesarias para el crecimiento económico y apoyar al sector privado a través de, por ejemplo, líneas de crédito para pequeñas y medianas empresas. Por su parte, DEG promueve la inversión de empresas a largo plazo a través de capital semilla, préstamos y garantías.

DED (Servicio Alemán de Cooperación Social y Técnica) colabora principalmente con empresas locales. Los empleados de InWEnt (Capacidad y Desarrollo Internacional) son especialistas en desarrollo personal y organizativo y ofrecen formación para directivos y expertos del sector privado. La principal actividad de CIM (Centro Internacional de Migración y Desarrollo) es la colocación de expertos en empresas de los países contraparte.

SEQUA (Fundación para el Desarrollo Económico y la Calificación Profesional) es una organización de desarrollo del sector privado alemán que trabaja dentro de una red de cámaras de comercios y asociaciones.

Existen aspectos en los que la actividad de las diferentes agencias se solapa y, en ocasiones, se llevan a cabo proyectos en los mismos ámbitos, estableciéndose relaciones de colaboración entre ellas.

### III. PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE APPD EN LA COOPERACIÓN ALEMANA

La cooperación al desarrollo alemana ha puesto en marcha diferentes programas complementarios para desarrollar iniciativas APPD. A continuación se exponen las características más importantes de cada uno de ellos.



### *III.1. La Facilidad APPD*

La Facilidad APPD (PPP-Fazilität) está dirigida a empresas alemanas y europeas. Esta herramienta constituye un camino rápido, poco burocrático y flexible para involucrar a la empresa privada en la cooperación al desarrollo.

Mediante la Facilidad se apoyan proyectos que, debido a su corta duración, su reducido volumen de financiación o su carácter suprarregional, no tendrían cabida en otro tipo de cooperación, principalmente en la bilateral.

El BMZ pone a disposición de las agencias una partida presupuestaria específica para la financiación de iniciativas APPD. Así, las alianzas ejecutadas a través de la Facilidad tienen, como norma general, una aportación máxima por parte de la agencia pública de 200.000€. Aún así, en casos especiales, en función del alcance de la alianza y de sus características, se pueden contemplar aportaciones superiores. La duración de este tipo de alianzas está comprendida entre 1 y 3 años.

Es de destacar la flexibilidad de este instrumento, respondiendo con rapidez a las propuestas que las empresas desean llevar a cabo, así como la sencillez en los trámites que los procesos de planificación, financiación y ejecución exigen.

De la puesta en práctica de la Facilidad, se encargan las agencias GTZ, DEG, KfW Entwicklungsbank y la fundación SEQUA. Los empresarios se dirigirán a la agencia que más se adecue a sus necesidades, según el sector de actividad en el que se englobe el proyecto correspondiente.

Desde el año 1999, y hasta el 2005, se han llevado a cabo 833 APPD en el marco de la Facilidad

APPD. La aportación pública a lo largo de este período ha sido de 126,1 M€, mientras que 203 M€ ha sido la correspondiente a los socios privados, lo que representa un total de 329,1 M€ movilizados.

### *III.2. Facilidad APPD-África*

La Facilidad APPD-África surge en 2006. Es una variante de la Facilidad APPD adaptada al contexto de los países africanos y sus empresas.

La dificultad de encontrar empresas alemanas o europeas que cumplieran con los requisitos exigidos por la Facilidad-APPD para formar alianzas, llevó a GTZ a la introducción de esta variante, en la que los socios privados son empresas del propio país contraparte.

La financiación pública máxima es de 50.000€, aunque puede ser superior en determinados proyectos. Estas alianzas se desarrollan fundamentalmente en los sectores de agua y buen gobierno<sup>1</sup>.

### *III.3. Las APPD en la cooperación bilateral*

Las APPD se han incorporado también como instrumento en los proyectos bilaterales tradicionales de cooperación al desarrollo. Una componente fundamental de la cooperación bilateral son los proyectos que precisan de grandes inversiones, como los proyectos de infraestructura y obra civil.

En las alianzas ejecutadas en este marco, la participación está abierta a todo tipo de empresas, ya sean locales, regionales o internacionales. La duración del proyecto, así como la financiación pública, no están limitadas. Los fondos

---

<sup>1</sup> Entrevista a Helma Zeh-Gasser.

proceden de las asignaciones de presupuesto de cada proyecto, dentro de las partidas destinadas a cada país.

Las agencias de la cooperación alemana que desarrollan APPD dentro de la cooperación bilateral son KfW, GTZ, InWEnt, CIM y DED.

#### III.4. Programa PPP-SUR

El Programa PPP-Sur nace en el año 2003 en el seno del DED. Presenta un especial enfoque hacia las empresas y asociaciones locales, y se encuentra dentro del marco del «Programa de Acción para la Reducción de la Pobreza Extrema» del Gobierno Federal Alemán.

El principio de funcionamiento es similar al de la Facilidad APPD, pero se dirige a pequeñas y medianas empresas nacionales, y la financiación no procede de los fondos de la Facilidad, sino del presupuesto de la propia agencia. Se lleva a cabo fundamentalmente en países donde la involucración de estas empresas locales es la única forma de conseguir la participación del sector privado.

#### III.5. Alianzas estratégicas

Con el objeto de lograr de un mayor alcance e impacto de las APPD, han surgido las alianzas estratégicas. Las alianzas estratégicas van más allá de las iniciativas, en general de carácter más local y alcance menor, que se llevan a cabo a través de la Facilidad. En lugar de trabajar junto a pequeñas empresas o empresas individuales, las alianzas estratégicas buscan involucrar el mayor número de socios posibles para la alianzas. Entre ellos, son de especial interés los de la sociedad civil. Tienen una financiación en general mayor, con un horizonte temporal a largo plazo y, debido a todo lo anterior, con un sistema de dirección y gestión más complejo.

#### IV. CRITERIOS GENERALES PARA LA ACEPTACIÓN DE PROPUESTAS

La cooperación alemana ha determinado un conjunto de características que tienen que cumplir sus iniciativas APPD:

- Los proyectos deben guiarse, sin excepción, por los principios de política de desarrollo del gobierno federal alemán, y ser ecológica y socialmente compatibles.
- Las aportaciones públicas y privadas deben complementarse, de forma que ambas partes logren sus objetivos de manera más económica, eficaz y rápida.
- Los fondos públicos canalizados a través de APPD constituyen un estímulo para la participación de la empresa privada. Deberá analizarse y confirmarse que, en ausencia de dichos fondos, las empresas no habrían llevado a cabo las inversiones correspondientes. No debe tratarse de proyectos que la empresa esté obligada por ley a realizar. Tampoco se trata de subvenciones públicas.
- El aporte económico de las empresas al total del proyecto ha de ser, por lo general, superior al 50%, y han de asumir, al mismo tiempo, un compromiso a largo plazo en el país en el que se lleva a cabo las APPD.
- Los programas deben estar abiertos a todas aquellas empresas interesadas y que cumplan los requisitos exigidos.

#### V. EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE APPD Y CONCLUSIONES

Las APPD en la cooperación alemana han sufrido un rápido proceso de evolución desde su introducción en el año 1999.

Las APPD desarrolladas a través del modelo de la Facilidad han supuesto una vía sencilla de incorporación de muchas pequeñas y medianas empresas a la cooperación al desarrollo a tra-

vés, en muchos casos, de iniciativas innovadoras. Los proyectos propuestos por las empresas han sido evaluados por las agencias, y desarrollados conjuntamente. En sus inicios solían tener un carácter muy local, llegando a ser iniciativas relativamente aisladas de procesos más amplios. Sin embargo, han estado dotados de una gran flexibilidad y de procesos burocráticos muy simplificados, por lo que su planificación y puesta en marcha han resultado sencillas en comparación con otros instrumentos de cooperación.

En los recientes informes de evaluación encargados por la cooperación alemana, se observa cómo, con el paso del tiempo, surgió la necesidad de incorporar las APPD dentro de los programas bilaterales tradicionales de cooperación de la agencia. Se ha iniciado así un proceso de integración de las APPD en la cooperación bilateral. La incorporación de empresas locales a las alianzas y la desaparición de los límites, tanto de tiempo como de financia-

ción presentes en la Facilidad, son características nuevas que surgen con dicha integración. Sin embargo, se pierde parte de la flexibilidad anterior, ya que las iniciativas APPD de este tipo se restringen al ámbito de aquellos sectores identificados como clave en los acuerdos bilaterales y, además, la planificación suele hacerse más larga y compleja.

Actualmente se destaca la importancia de las alianzas «multistakeholder». Estas alianzas van más allá de las iniciativas más locales y sencillas, abarcando ámbitos territoriales más amplios. No se llevan a cabo necesariamente de forma única con las empresas, sino con asociaciones de las mismas, y el número y tipo de actores que intervienen es mayor. Como ya se ha señalado, este tipo de alianzas que se han calificado como «alianzas de segunda generación» tienen una financiación en general mayor, con un horizonte temporal de largo plazo y, debido a todo lo anterior, necesitan dotarse de sistemas de dirección y gestión más complejos.

## CASO 3: LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO FRANCESA

### I. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN FRANCÉS, BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El origen de las actuales instituciones de la cooperación francesa puede decirse que data de 1941, año en que el general De Gaulle crea la *Caja Central de la Francia Libre* como un centro financiero. Tras el final de la II Guerra Mundial, Francia desarrolla un gran dispositivo de cooperación entre la metrópoli y sus territorios de Ultramar, siendo la *Caja Central* su principal institución financiera.

La independencia de casi todas las colonias francesas entre los años 1958-1981, marca una nueva etapa en la política de cooperación. La *Caja Central* se convierte en la *Caja Central de Cooperación Económica*, ampliando su campo de acción más allá de los países de la antigua comunidad francesa. Así, en la década de los ochenta, la *Caja Central de Cooperación Económica* se involucra en ajustes estructurales, apoyo prioritario al sector productivo y a la iniciativa privada. Este tipo de actividad se mantiene hasta principios de los años noventa, momento en que la *Caja* amplía su oferta, incorporando las subvenciones a países en vías de desarrollo a su tradicional oferta de préstamos y participaciones. Así, en 1992 se convierte en la *Caja Francesa de Desarrollo*.

Durante las últimas dos décadas, para adecuarse a las modificaciones y actualizaciones de las políticas de desarrollo, La *Caja Francesa de Desarrollo* se transforma en la *Agencia Francesa de Desarrollo* (AFD) que hoy conocemos. El gobierno francés le asigna nuevas misiones en el marco de la reforma del dispositivo público de cooperación, y amplía sus capacidades en los ámbitos sociales prioritarios.

#### 1.1. Situación actual

Manteniéndose como institución financiera, la AFD es el centro del dispositivo francés de ayuda

pública al desarrollo. La AFD ha desarrollado una gama amplia de instrumentos de financiación que le permite apoyar a las Administraciones Públicas y a las redes asociativas locales en la ejecución de proyectos muy variados.

Territorialmente, su ámbito de actuación se extiende a los cinco continentes. En la actualidad sus acciones a favor del crecimiento económico y de la preservación del medio ambiente se inscriben directamente en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

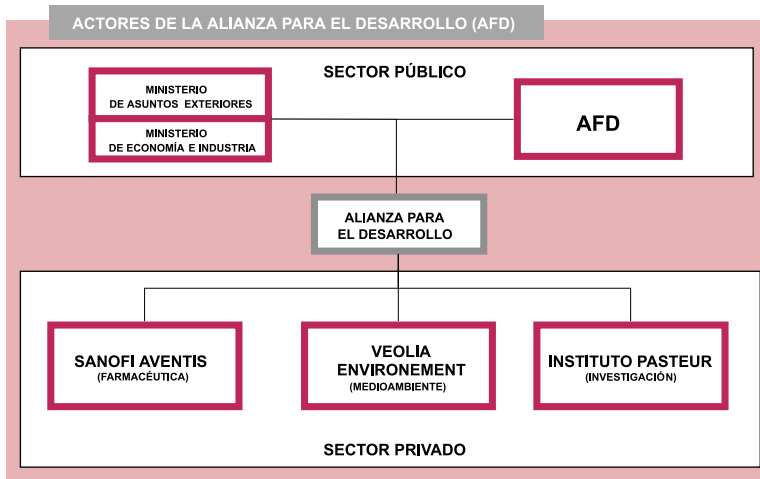
#### 1.2. Las APPD en el contexto de la Cooperación Francesa

La AFD mantiene una unidad para promover alianzas para el desarrollo y la participación del sector privado en la cooperación. Los objetivos de esta unidad son los de (i) mejorar la gestión de los servicios, (ii) aportar capitales privados a proyectos de interés público —consagrando los fondos públicos para gastos prioritarios—, (iii) promover la asociación entre empresas francesas y el sector privado local de los países receptores de la ayuda y la sociedad civil. La AFD, mediante este instrumento, busca (Casado, 2006):

- fomentar la creación de empleo,
- disminuir las imperfecciones del mercado por medio de apoyo a las PyMES y a sectores financieros locales,
- apoyar a sectores financieros locales,
- apoyar a sectores productivos locales para una gestión sostenible de recursos, y
- fomentar la lucha contra la corrupción.

### II. LA FORMACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO

Por iniciativa del entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Philippe Douste Blazy, y con el objetivo de dotarse de un nuevo instrumento que permita que los principales grupos empresaria-



los franceses se involucren directamente en proyectos de cooperación para el desarrollo, en mayo de 2006 se constituye la Alianza Para el Desarrollo (APD). Se aprovecha así la fuerte presencia de algunos de estos grupos empresariales en países en desarrollo para que su actividad tenga, no sólo impacto económico, si no también un impacto social positivo.

Esta alianza, que tiene la forma jurídica de grupo de interés público se crea como alternativa a la línea de promoción de APPD que mantiene la AFD. El objetivo es generar un espacio de colaboración estable, flexible y sostenible a largo plazo<sup>1</sup> entre la cooperación pública, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Economía e Industria y los grupos empresariales franceses de mayor relevancia y con mayor presencia internacional, que trabajen en sectores de provisión y gestión de servicios básicos.

La alianza se ha constituido con los siguientes socios iniciales (véase gráfico):

- a) El Estado francés, representado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía e Industria.
- b) La empresa farmacéutica Sanofi-Aventis.
- c) La empresa multinacional Veolia Environnement.
- d) El centro de investigación Institut Pasteur.
- e) La Agencia Francesa para el Desarrollo, AFD.

Se trata de una iniciativa pionera, que tiene carácter experimental en el contexto de la cooperación francesa. Conformar una estructura sin ánimo de lucro, por lo que los agentes privados participan sólo en la búsqueda de beneficios indirectos. Así, uno de los principales atractivos de la estrategia de la alianza para el desarrollo es el de facilitar la entrada en nuevos mercados. Por lo tanto, apoya al sector privado estableciendo un contexto favorable para la generación posterior de beneficios empresariales directos.

<sup>1</sup> El grupo se ha creado con una duración de seis años desde la publicación en el *Journal Officiel* del decreto de aprobación de dicha alianza. Al final de este periodo, el grupo puede ser transformado, disuelto o prorrogado.

Las motivaciones declaradas para constituir la alianza son, principalmente:

- a) Realizar proyectos de investigación internacional en el ámbito de actuación de la alianza.
- b) Conducir juntos acciones de solidaridad en los ámbitos reconocidos por la comunidad internacional.
- c) Sumar los medios franceses, públicos y privados, dedicados a la financiación para el desarrollo.
- d) Poner en valor la contribución francesa para la lucha contra la pobreza, en el terreno y en las estructuras internacionales. Se pretende crear una 'etiqueta' reconocible de la Alianza Para el Desarrollo que llevarían los proyectos e iniciativas franceses realizados desde esta alianza.
- e) Asociar la ayuda pública y los mecanismos del mercado en el desarrollo de países empobrecidos. La alianza debe incentivar a las empresas francesas a involucrarse en proyectos de desarrollo, estimulando los intercambios económicos con los países del Sur.

### 11.1. Estructura formal de la Alianza

Formalmente, al inicio del proyecto, el Estado Francés y la Agencia Francesa de Desarrollo mantenían, entre ambos, un 55% de los derechos de voto. Los derechos estaban repartidos de la siguiente manera: Estado Francés: 40%; AFD: 15%; Instituto Pasteur: 15%; Sanofi Aventis: 15%, y Veolia Environnement: 15%.

Esta distribución porcentual de derechos de voto se ha modificado recientemente para establecer un balance entre todos los socios y evitar que una parte imponga su decisión a la otra. Así, se ha optado porque cada parte, pública y privada, tuviera el 50%.

La estructura de socios no queda, sin embargo,

cerrada a partir de la constitución de la alianza. De hecho, se espera que progresivamente nuevas empresas entren a formar parte de ella. La estrategia de incorporación de nuevos socios se está definiendo en la actualidad. Los principales criterios para ampliar el número de aliados son complementariedad y flexibilidad.

Los mencionados hasta ahora son socios a largo plazo que se integran totalmente en la estructura formal de la alianza. Se contempla también la posibilidad de incorporar socios mediante la figura de socio a corto plazo, que trabaja con la alianza para un proyecto específico.

### 11.2. Misión y objetivos de la Alianza

Se establece como misión la voluntad de todas las partes de llevar a cabo acciones de solidaridad internacional en los ámbitos de la salud, saneamiento, acceso al agua y ayuda humanitaria, en beneficio de países en vía de desarrollo.

El grupo actúa de diferentes formas: prestando asesoría, formación, asistencia técnica, programas de investigación, y proporcionando equipamiento específico. Interviene en coordinación con agentes públicos y privados presentes sobre el terreno, con lo que se garantiza la adecuación de la intervención a las necesidades expresadas por los países beneficiarios.

El grupo puede actuar con presupuestos propios o externos, provenientes por ejemplo, de financiación multilateral.

### 11.3. El papel de la AFD

La Alianza utiliza la experiencia y la red de oficinas en el extranjero de la AFD, que movilizan los recursos necesarios para la puesta en marcha de los proyectos en los países beneficia-

rios. Hay que subrayar que el diseño de los proyectos se hace desde el terreno con la colaboración conjunta de las empresas y la oficina local de la AFD.

#### II.4. *El compromiso de los socios*

Los miembros del grupo se comprometen a poner en marcha, en los ámbitos respectivos, las decisiones tomadas en común en el contexto del grupo<sup>2</sup>.

Concretamente se comprometen a fijar cada año el programa de trabajo conjunto, y a participar en la dinamización de la actividad del grupo.

#### II.5. *Ámbitos de trabajo*

##### • *Sectoriales:*

Dada la configuración inicial de la Alianza, el principal ámbito de actuación es la salud y el acceso al agua. Con el apoyo de empresas especializadas en los ámbitos de intervención, la Alianza actúa en frentes como el del acceso a los medicamentos, infraestructuras sanitarias y accesibilidad de las mismas.

El objetivo es que la Alianza se extienda a otros sectores (educación por ejemplo) mediante la incorporación de nuevos socios (ONGD, PyMES, actores públicos, etc.).

##### • *Geográficos:*

Los principales territorios de intervención son los siguientes:

- África.
- Asia.
- Países del Mediterráneo.
- Medio Oriente.
- Europa del Este.

Las tres primeras operaciones identificadas, con los socios existentes, se desarrollan en Madagascar, Níger y Vietnam, y se comentan a continuación.

### III. PROYECTOS PROMOVIDOS POR LA ALIANZA

Salud, agua y saneamiento en la región de Ivato (Madagascar)  
Presupuesto: 800.000€.

#### *Socios:*

- Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Ayuntamiento de Ivato.
- Veolia Environnement.
- Sanofi-Aventis.
- Instituto Pasteur.

#### *Descripción:*

El ayuntamiento de Ivato forma parte de «Gran Tana» que representa a una comunidad de más de 30.000 personas, con una sociedad muy heterogénea en la que una gran parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza.

El proyecto aborda los siguientes aspectos:

- Mejora de la higiene gracias a la mejora del medio ambiente y del entorno: acceso al agua, evacuación de las aguas de lluvia y usadas, concienciación de la población,... (Presupuesto de 500.000€).
- Tratamiento de los residuos industriales que contaminan los cultivos de arroz y la capa freática (Presupuesto de 200.000€).
- Lucha contra el paludismo, a través de la renovación del centro de salud para la población más pobre y la accesibilidad a los medicamentos (Presupuesto de 100.000€).

---

<sup>2</sup> Las decisiones del grupo son tomadas con una mayoría que representa el 75% de los derechos de voto.

La cooperación francesa aporta un tercio del presupuesto del proyecto.

Proyecto ESAMIS = Salud en medio escolar en Níger  
Presupuesto: 1.000.000€.

*Socios:*

- Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Ministerio de Educación y de Alfabetización del Níger (MEBA).
- Veolia Environnement.
- Sanofi-Aventis.
- Instituto Pasteur.

*Descripción:*

La tasa de escolarización del Níger, de 52% en 2005, es una de las más bajas del mundo, sobre todo entre la población femenina.

En ese año, sólo el 15,78% de los grupos escolares tenían letrina y el 11,42% de ellos contaban con un punto de acceso a agua.

El objetivo del proyecto es el de mejorar, de manera sostenible, el entorno sociosanitario de las escuelas para luchar contra las epidemias de cólera y de paludismo en las orillas del río Níger, en la región del Tillabéri.

El presupuesto global del proyecto es de 1.000.000€ para tres años y para abordar tres aspectos distintos:

- 1°—Mejora de la formación de los profesores en educación sanitaria de la región de Tillabéri.
- 2°—Mejora de las condiciones sanitarias en 250 escuelas en la región de Tillabéri, construyendo letrinas y puntos de acceso al agua.

- 3°—Concienciación de las comunidades de la necesidad de mantener hábitos higiénicos.

Proyecto de lucha contra el dengue en Vietnam  
Presupuesto: 300.000€.

*Socios:*

- Instituto Pasteur (responsable del proyecto).
- Sanofi-Aventis.
- Veolia Environnement.
- Ministerio de Asuntos Exteriores.

*Descripción:*

El dengue es uno de los problemas más importantes de salud en Vietnam: más de 80.000 casos en 2004. Desde 1998, el Instituto Nacional de la Higiene y de Epidemiología de Hanoi (INHE), miembro de la Red de Institutos Pasteur dirige, en asociación con Australia, un proyecto de lucha contra el dengue basado en una estrategia original: encontrar predadores naturales del mosquito que transmite la enfermedad.

El objetivo es el de extender a cuatro nuevas ciudades, situadas en dos provincias al Norte del país, la lucha contra el vector del dengue y vincularlo a aspectos de mejora de la calidad del agua.

Presupuesto: 300.000€, y tiene tres fases:

- 1°—Formación de una red de colaboración de los ciudadanos asociados en la lucha contra el dengue.
- 2°—Educación sanitaria para la prevención de las enfermedades relacionadas con el agua.
- 3°—Mejora de la calidad del agua.





## BIBLIOGRAFÍA

- ADA (2006): *Development Partnerships. Explanations*, Austrian Development Cooperation, Viena.
- AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN-COSUDE (2004): *Documento de posición. Colaboración con el sector privado*, abril.
- (2005): *Rural Development through Public-private Partnerships (PPPs)*, Inforesorces Focus, Zollikofen (Suiza).
- AHCIET-SEGIB (2006): *Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)*. Informes Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Punta del Este, 28-29 de septiembre.
- ALTENBURG, T. (2005): *The Private Sector and Development Agencies: How to Form Successful Alliances. Critical Issues and Lesson Learned from Leading Donor Programs*. Discussion paper to the DIE-GDI working group: Development agencies and the private sector. German Development Institute. Bonn, agosto.
- ; DE CARLO, L.; DEMTSCHÜCK, E. y HAMM, B. (2004): *Strategische Allianzen und Corporate Social Responsibility: Instrumente für die entwicklungspolitische Kooperation mit der Wirtschaft*, Bonn.
- y CHAHOUD, T. (2003): «Bilanz der ersten Jahre», *Entwicklung und Zusammenarbeit*, núm. 44(4), pp. 144-147.
- BMZ (2004): *Global Chancen nutzen. Handbuch für unternehmerisches Engagement in Entwicklungs- und Transformationsländern*, Bonn, diciembre.
- (2005): «Public Private Partnerships (PPP) in German Development Cooperation», *Topics*, núm. 148, Bonn, octubre.
- (2006a): *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft - Public Private Partnership (PPP)*, abril.
- (2006b): *Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Eine Orientierung für Evaluierung des BMZ und der Durchführungsorganisationen*, julio.
- BPD - Business Partners for Development: *Endearing Myths, Enduring Truths. Enabling Partnerships Between Business, Civil Society and the Public Sector*.
- CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY-CIDA (2005): *Private Sector Directorate. Industrial Cooperation Program*, Gatineau (Canadá).
- CASADO, F. (2006): *Alianzas para el Desarrollo. Cómo instituciones públicas, empresas privadas y ONG erradican la pobreza conjuntamente*, Fundación Carolina, CeALCI, agosto.
- CIM: *Development Partnerships with the Private Sector*, Frankfurt am Main.
- DANISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY-DANIDA (2006): *Corporate Social Responsibility - Support Facilities in the Private Partnership Programme*, Copenhagen, noviembre.
- DECARLO, L. (2004): *Corporate Social Responsibility. Möglichkeiten zur Unterstützung durch die deutsche EZ*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

- DED (2006): *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*, Bonn.
- (2003a): *Public Private Partnership (PPP) - ein neues Arbeitsfeld für den DED*. Documento del taller de 18 de diciembre de 2002, Bonn, 116S.
- (2006): *Annual Report 2005*, Bonn.
- (2007): *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*, DED Brief, Heft 1.2007, Bonn.
- DEMTSCHÜCK, E. (2005): *Strategische Allianzen zwischen Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit*, DIE Studies Nr. 5 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT-DFID: *Africa Enterprise Challenge Fund. Concept Summary*.
- (2004): *Public Private Partnerships in Infrastructure. A Brief Overview of DFID Programmes of Support*, Londres.
- (2005): *DFID and the Private Sector. Working with the Private Sector to Reduce Poverty*, Londres, diciembre.
- (2007): *Simplified Organization Chart*.
- DEPARTMENT OF STATE & USAID (2003): *Strategic Plan. Fiscal Years 2004-2009: Security, Democracy, Prosperity*, Washington/DC.
- ENGLER, A.; GONZÁLEZ, C.; HARTWICH, F.; GHEZAN, G.; TOLA, J.; VÁSQUEZ, J.; SILVA, J. A.; ESPINOZA J. y GOTTRET, M. V. (2004): *Guía para la promoción de alianzas público-privadas*, International Food Policy Research Institute.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2003): *Public-Private Partnerships: Meeting in the Middle*. The United Nations Foundation and WEF, Washington y Ginebra.
- (2005): *Partnering for Success: Business Perspectives on Multistakeholder Partnerships*. En cooperación con IBLF y el John F. Kennedy School of Government de Harvard University.
- FUNDACIÓN CAROLINA-CeALCI (2005): *Conclusiones del taller de alianzas público-privadas*. Taller de alianzas público-privadas. CeALCI, Fundación Carolina, 1 de diciembre.
- GDA (2002): *Tools for Alliance Builders*. U.S. Agency for International Development, Global Development Alliances, 3 de abril.
- GTZ (2001): *PPP-Report: Magazin für Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*. Heft 4/nov./2001, Eschborn, GTZ.
- (2002): *German Development Co-operation with Thailand and Viet Nam: Executive Summary of the Evaluation of Selected Public-Private Partnership Projects (PPP) in Thailand and Viet Nam*, febrero.
- (2005): «Akzente 2.05», Eschborn, febrero.
- (2006): *Evaluierung in der GTZ*, Eschborn, septiembre.
- (2007): *Orientierungsrahmen für die Zusammenarbeit der GTZ mit der Wirtschaft*, Eschborn, enero.

- GUILLÉN, M. F. (2005): *The Rise of Spanish Multinationals: European Business in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HOERING, U. (2003): *Zauberformel PPP. Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft - Ausmaß - Risiken - Konsequenzen*. WEED, Bonn, octubre.
- KERN, A. (2002): *Public Private Partnership en la cooperación alemana para el desarrollo. Una visión desde América Latina*, Institut für Iberoamerica-Kunde, Hamburgo.
- OLIVIÉ, I. (2007): *Coherencia de políticas para el desarrollo: Impacto de los vínculos económicos con España en el desarrollo de Ecuador*, FLACSO, OECD, Real Instituto Elcano, julio.
- (en prensa): *Coherence for Development. Impact of Spain-Ecuador Economic Links on Ecuador's Development*, OECD Working Paper.
- y SORROZA, A. (2006) (coords.): *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Informes Elcano núm. 5, Real Instituto Elcano, junio.
- PORTER, M. y KRAMER, M. (2006): «Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility», en *Harvard Business Review*, diciembre.
- RUNDE, D. (2006): «Making a World of Difference through Development Alliances», *The Public Manager*, invierno 2005-2006.
- STOTT, L. (ed.) (2003): *Partnership Matters: Current Issues in Cross-Sector Collaboration*, vol. 1, CSPI. The Copenhagen Centre, verano.
- (ed.) (2004): *Partnership Matters: Current Issues in Cross-Sector Collaboration*, vol. 2, The Partnering Initiative. The Prince of Wales International Business Leaders Forum.
- (ed.) (2005): *Partnership Matters: Current Issues in Cross-Sector Collaboration*, vol. 3, The Partnering Initiative. University of Cambridge, Programme for Industry.
- (ed.) (2006): *Partnership Matters: Current Issues in Cross-Sector Collaboration*, vol. 4, The Partnering Initiative. The Prince of Wales International Business Leaders Forum.
- SUEZAN, L. (2006): *Public-Private Partnerships for Development, A Handbook for Business*, The Committee for Economic Development and U. S Agency for International Development, julio.
- TENNYSON, R. (2003): *The Partnering Toolkit*, International Business Leaders Forum and Global Alliance for Improved Nutrition.
- (2005): *The Brokering Guidebook – Navigating Effective Sustainable Development Partnerships*, The International Business Leaders Forum (IBLF).
- USAID (2004): *An Assessment of USAID's Global Development Alliances*. U.S. Agency for International Development, Bureau for Policy and Program Coordination, octubre.

- (2006a): *The Global Development Alliance. Public-Private Alliances for Transformational Development*. U.S. Agency for International Development, Office of Global Development Alliances, enero.
- (2006b): *Annual Program Statement*. U.S. Agency for International Development, Global Development Alliances, octubre.
- (2007): *Fiscal Year 2006. Performance and Accountability Report*.
- VARELA, F.; FERNÁNDEZ, G. y CASTILLA, A. (2007): *Internacionalización, Desarrollo y Alianzas Público-Privadas*. Documento de Trabajo. Congreso de RSC de la Comunidad Autónoma de Madrid, enero.
- WITTE, J. M.; HURREL, A. y FINKEL, T. (2006): *Public-private Cooperation. Joining Hands with the International Private Sector in Leveraging Reforms*. GTZ y GPPI. Paper para la Asia Regional Consultative Conference, Donor Committee for Enterprise Development.
- y REINICKE, W. (2005): *Business Unusual: Facilitating United Nations Reform through Partnerships*. GLOBAL COMPACT and GPPI, Nueva York, The Global Compact.

## ALIANZAS REFERENCIADAS

### PROYECTOS DENTRO DEL ÁMBITO DEL ESTUDIO

SUSTAINABLE TREE CROPS PROGRAM ALLIANCE, GDA, 2006:  
[www.treecrops.org/](http://www.treecrops.org/)

CONSERVATION COFFEE ALLIANCE, GDA, 2006:  
[www.usaid.gov/our\\_work/global\\_partnerships/gda/report2006.html](http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/report2006.html)

CISCO NETWORKING ACADEMY ALLIANCE, GDA, 2006:  
[www.usaid.gov/our\\_work/global\\_partnerships/gda/report2006.html](http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/report2006.html)

COMMUNITY WATERSHEDS PARTNERSHIP PROGRAM GDA, USAID, 2006:  
[www.usaid.gov/our\\_work/global\\_partnerships/gda/report2006.html](http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/report2006.html)

MARKALA SUGAR PROJECT ALLIANCE, GDA, 2006:  
[www.usaid.gov/our\\_work/global\\_partnerships/gda/report2006.html](http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/report2006.html)

SUSTAINABLE FOREST PRODUCTS GLOBAL ALLIANCE, GDA, 2006:  
[www.usaid.gov/our\\_work/global\\_partnerships/gda/report2006.html](http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/report2006.html)

COMMON CODE FOR THE COFFEE COMMUNITY, E. DEMTSCHÜCK, 2004:  
[www.sustainable-coffee.net/](http://www.sustainable-coffee.net/)

THE INTERNATIONAL SMALL GROUP & TREE PLANTING PROGRAMME, GDA, 2006:  
[www.tist.org](http://www.tist.org) [www.usaid.gov/our\\_work/global\\_partnerships/gda/report2006.html](http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/report2006.html)

PROYECTO HIDRÁULICO LOKOHO PAR EL DESARROLLO RURAL, GTZ, 2007 Y GSB, 2005.

Página web no disponible

AUTOBUSES CON PROPULSIÓN POR GAS NATURAL, YAKARTA, GTZ, 2004.  
[www.gtz.de/en/leistungsangebote/11632.htm](http://www.gtz.de/en/leistungsangebote/11632.htm)

PLANIFICACIÓN ECOLÓGICA DEL TRANSPORTE, LOGÍSTICA, GTZ, 2006:  
[www.gtz.de/en/leistungsangebote/7587.htm](http://www.gtz.de/en/leistungsangebote/7587.htm)

PLAN MUNICIPAL DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, GTZ, 2006:  
[www.gtz.de/en/leistungsangebote/17027.htm](http://www.gtz.de/en/leistungsangebote/17027.htm)

EXPANSIÓN DEL PROGRAMA PARA LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA DE MIEL. STRATEGISCHE ALLIANZEN ZWISCHEN WIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT:  
[www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7ba2ebede5eef2fcc1256f81003054da/\\$FILE/Studie5-%20Demtsch%C3%BCck-Strat.Allianz.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7ba2ebede5eef2fcc1256f81003054da/$FILE/Studie5-%20Demtsch%C3%BCck-Strat.Allianz.pdf)

AIDS INFORMATION BY MOBILE PHONE, DANIDA, 2006:  
[www.um.dk/NR/rdonlyres/848BB5C9-F643-490E-8891-22CB5D37D6C3/0/PPPguideline.pdf](http://www.um.dk/NR/rdonlyres/848BB5C9-F643-490E-8891-22CB5D37D6C3/0/PPPguideline.pdf)

MODERNIZACIÓN DE UN SISTEMA DE CALEFACCIÓN DESCENTRALIZADO. STRATEGISCHE ALLIANZEN ZWISCHEN WIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT:

[www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3f777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7ba2ebede5eef2fcc1256f81003054da/\\$FILE/Studie5-%20Demtsch%C3%BCck-Strat.Allianz.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3f777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7ba2ebede5eef2fcc1256f81003054da/$FILE/Studie5-%20Demtsch%C3%BCck-Strat.Allianz.pdf)

PROYECTO PARA LA UTILIZACIÓN DE MATERIAS PRIMAS NATIVAS EN LA PRODUCCIÓN DE PIEZAS DE AUTOMÓVIL.  
STRATEGISCHE ALLIANZEN ZWISCHEN WIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT.

Página web no disponible

PERFORACIÓN DE POZOS DE AGUA DE BOMBEO MANUAL EN TOGO, CIDA:  
[www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/ANN-62984350-GXF?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/ANN-62984350-GXF?OpenDocument)

## OTROS PROYECTOS REFERENCIADOS

ONE LAPTOP PER CHILDREN:  
[www.laptop.org](http://www.laptop.org)

HEALTH IN YOUR HANDS:  
[www.globalhandwashing.org](http://www.globalhandwashing.org)

PEACE DIAMOND ALLIANCE IN SIERRA LEONE:  
[www.resourcebeneficiation.org](http://www.resourcebeneficiation.org)

ALIANZA ESPAÑOLA POR EL AGUA:  
[www.alianzaporelagua.org](http://www.alianzaporelagua.org)

MALARIA VACCINE INITIATIVE:  
[www.malariavaccine.org](http://www.malariavaccine.org)

## RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS

### ENTREVISTAS REALIZADAS

#### EMPRESA

ESTHER TRUJILLO		CORPORATE RESPONSIBILITY MANAGER
DIEGO E. MOLANO VEGA	TELEFÓNICA S.A.	SUBDIRECTOR GENERAL RELACIONES CORPORATIVAS LATINOAMÉRICA
LUÍS MARTÍNEZ CAMPS		DIRECTOR DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y REPUTACIÓN CORPORATIVA
IGNASI FAINÉ I DE GARRIGA	AGBAR	DPTO. DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y REPUTACIÓN CORPORATIVA
FERNANDO VARELA	EPTISA	DIRECTOR DPTO. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### EXPERIENCIA SECTORIAL

FRANCISCO CRIADO	-	EXPERTO SECTOR INFRAESTRUCTURAS (DIRECTOR GENERAL DE CARRETERAS, MF)
GONZALO MARÍN	-	EXPERTO SECTOR AGUA
JOSE MARÍA ARRAIZA	-	EXPERTO SECTOR ENERGÍA

#### EXPERIENCIA COOPERACIÓN

ILIANA OLIVIE	REAL INSTITUTO ELCANO	INVESTIGADORA PRINCIPAL. ÁREA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO
ISABEL KREISLER	INTERMON-OXFAM	DEPARTAMENTO DE CAMPAÑAS Y ESTUDIOS
FERNANDO CASADO	CAD - CENTRO DE ALIANZAS PARA EL DESARROLLO	-

#### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

ALEXANDRA MEYER	DED/GTZ	ASESORA TÉCNICA PARA PROYECTOS PÚBLICO-PRIVADOS (PPP). COOPERANTE DED Y RESPONSABLE DE PROYECTOS DEL GTZ EN BOLIVIA
DAVID QUIEN	ALIANZA POR EL DESARROLLO	DELEGADO DE LA ALIANZA
HELMA ZEH-GASSER	GTZ	EXPERTA EN ESTRATEGIA APPD
SIMON JUNKERS	COSUDE	PROGRAMME MANAGER





## GLOSARIO

AA PP	Administraciones Públicas
ADA	Austrian Development Cooperation
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianza Público-Privada para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CeALCI	Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional
DANIDA	Danish International Development Agency
DFID	Department For International Development (UK)
GDA	Global Development Alliances
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FEV	Financiación de Estudios de Viabilidad
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (España)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PPP	Partenariado Público-Privado
PSP	Participación del Sector Privado
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USAID	United States Agency for International Development





FUNDACIÓN CAROLINA

## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

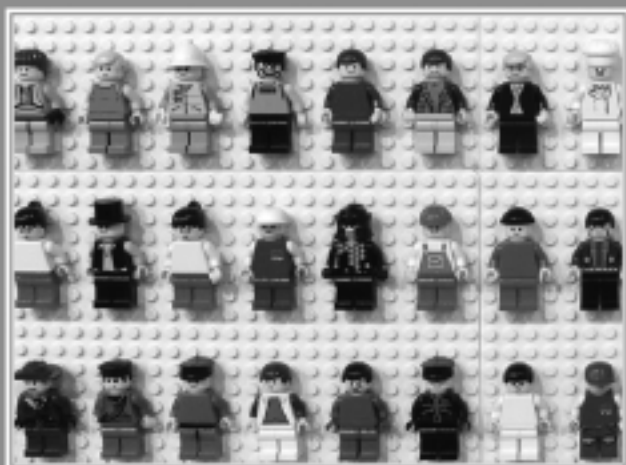
Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Judith Astelarra (coord.)



## Género y cohesión social

Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio



## Apoyando los procesos de desarrollo

Enfoques y métodos  
para una ayuda inclusiva

Beatriz Marrero, Marta O'Kelly,  
Montserrat Solsona y Adriana Zumarán



## Políticas europeas de cooperación al desarrollo en materia de salud sexual y reproductiva



Lourdes Benavides de la Vega



## Actores regionales y subregionales en África Subsahariana