

Posición de la Coordinadora de ONGD sobre las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo, a partir de su experiencia de colaboración con el sector privado empresarial.¹

A) Los presupuestos de la Coordinadora de ONGD para valorar las APPDs

1.- El IV Plan Director de la Cooperación Española se refiere al sector privado con las siguientes palabras: “El sector privado empresarial contribuye a la generación de riqueza, emplea a una gran parte de los trabajadores, desarrolla y comercializa productos y servicios esenciales para la vida de muchas personas, y atesora un enorme caudal de talento y creatividad... es (por tanto) un actor reconocido por el sistema español de cooperación para el desarrollo.” (IV PD n.123).

Esta afirmación es sólo relativamente verdad. Se puede crear riqueza sin que eso signifique mejorar las condiciones de vida de las personas del lugar en el que se instala una empresa. Se puede crear empleo sin que éste sea decente. Se pueden producir bienes y servicios violando derechos humanos o provocando impactos negativos sobre el medio ambiente. Por eso, desde la Coordinadora, entendemos que ser generador de riqueza económica no significa necesariamente ser generador de desarrollo humano y sostenible. Y por eso mismo, consideramos que el sector privado lucrativo no es “per se” actor de desarrollo.

Por tanto, ¿Cuándo podemos considerar a una empresa privada actor de desarrollo humano y sostenible? Cuando dentro de su lógica empresarial de crear riqueza y generar beneficio, al mismo tiempo y en el mismo proceso crea empleo decente, invierte e innova, cumple de forma estricta con las obligaciones fiscales y demás obligaciones que deriven del marco legal del país donde opere, respeta y promueve los derechos humanos, y produce bienes y servicios dentro de los límites de la sostenibilidad ambiental.

Cuando hablamos de APPD (Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo) por tanto, nos referimos específicamente a las iniciativas de colaboración conjunta con fines de desarrollo, entre cualquier Administración Pública vinculada a dichos fines, y el sector privado entendido específica y exclusivamente como sector privado empresarial o el conjunto de empresas privadas interesadas en ejercer su rol como actores de desarrollo a partir de un alianza formal, para este fin, con el ámbito de lo público.

2.- En un contexto de recursos públicos decrecientes en los presupuestos de cooperación, cobra cada vez más fuerza la idea de que el sector privado vendría a “compensar” los recursos públicos perdidos, a través de nuevas alianzas, aludiendo a

¹¹ Posición generada de cara a la participación en la mesa redonda “Perspectivas sobre las APPD en el momento actual de la cooperación española” dentro de las Jornadas Sobre Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo organizado por la AECID el 3 de diciembre de 2013.

la capacidad de la AOD para apalancar recursos de otros actores. Emergen así con fuerza renovada las APPD como instrumentos de colaboración y los mecanismos de *blending* (intervenciones en las que se mezclan préstamos con donaciones-grant) dentro de una lógica más vinculada con la cooperación financiera. La Agenda para el Cambio de la Unión Europea acoge estos planteamientos y orienta la participación del sector privado en el desarrollo en esta dirección. En paralelo, además, hay un desprestigio o falta de credibilidad de lo público, también como actor fundamental del desarrollo.

Desde la Coordinadora de ONGD defendemos la cooperación como una política pública y de Estado, y por tanto entendemos que cualquier recurso privado destinado a la cooperación lo ha de ser con carácter de adicionalidad, sin menoscabo de la responsabilidad y el compromiso de los Estados de aportar los recursos públicos necesarios para unas políticas de cooperación dignas, pertinentes, exhaustivas y solidarias.

3.- Aunque parezca nuevo (y así se presenta, poniendo en valor lo novedoso de este tipo de esquemas) no lo es. El sector privado lleva tiempo en escena (como licitador proveyendo bienes y servicios con cargo a la AOD, como agente externo con impacto positivo o negativo en desarrollo; como lobby que influye en la forma de las políticas públicas). Lo que sería nuevo, posiblemente, es que tiene un protagonismo y una credibilidad que no había tenido en la última década y que pareciera olvidar las experiencias no necesariamente positivas que hubo en la década de los 90'.

En definitiva, el sector privado puede tener un rol significativo en el desarrollo, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos y se tomen en cuenta las lecciones aprendidas.

B) Valoración preliminar de la Coordinadora de ONGD sobre las APPDs.

1) En primer lugar, nos preguntamos si este tipo de alianzas entre la Administración y el sector privado han de centrarse en la empresa española o en la empresa local. Nuestra visión es que el esquema tendría que priorizar el tejido productivo de origen local, las pequeñas y medianas empresas, además de aquellas de la economía social. Solo en aquellos casos donde verdaderamente no hay expertise en el ámbito local tendría sentido la participación de la empresa española aportando innovación y transferencia tecnológica.

Sin embargo, llama la atención en el Protocolo de la AECID, cuando aborda el origen de la iniciativa para una APPD (p.5) la afirmación de que ésta puede surgir bien de la propia AECID o de administraciones públicas de los países socios, de la sociedad civil española o de los países socios, o bien del sector privado empresarial. Justamente cuando se habla de la iniciativa privada se omite la referencia a los países socios. ¿Significa esto que la propuesta de la AECID está orientada a favorecer la participación del sector privado español, en consonancia con la “diplomacia comercial” en la que insisten las directrices de la política exterior?

2) En segundo lugar, para que una APPD pueda garantizar resultados de desarrollo efectivos y objetivamente verificables, es necesario contar, entre otras cosas:

- Con unos objetivos claros y bien definidos de antemano, en los que se haga constar el valor añadido con el que cada actor contribuirá a la generación de resultados de desarrollo humano y sostenible.
- El país socio tendría que contar con unas instituciones públicas fuertes y transparentes, de manera que puedan ejercer control sobre la actuación empresarial, en base a los marcos normativos de los que se haya dotado (aspectos fiscales, laborales o medioambientales, entre otros).
- Una sociedad civil local fortalecida y con capacidad de monitorear las intervenciones. Para eso es necesario asegurar mecanismos de seguimiento y evaluación de la APPD, que sean transparentes y accesibles a la sociedad civil, de modo que pueda ejercer su función de auditoría social. Este último aspecto saldría fortalecido si la sociedad civil local no sólo ejerciera un papel de “watchdog”, sino que también participara en los procesos de identificación de las iniciativas necesarias para el desarrollo en su región, a partir de una especie de “consulta social”, que refuerce tanto la pertinencia de la iniciativa, como su legitimidad y apoyo por parte de la población.

C) Valoración de las APPD a partir de las lecciones aprendidas por las ONGD en su trabajo con el sector privado.

Yendo más allá de nuestra valoración inicial de las alianzas público-privadas para el desarrollo, las ONGD acumulan un importante acervo de experiencias relacionadas con el sector privado, tanto como financiador como como proveedor de servicios o aliado en iniciativas concretas de desarrollo. Estas alianzas ONGD-sector privado han servido de base bien sea para establecer algunos criterios básicos que enmarquen una posible colaboración, bien para extraer aprendizajes, positivos y negativos, de cara a la obtención de resultados de desarrollo. Consideramos que este saber acumulado puede ayudar a valorar las APPD, extrayendo las lecciones más importantes, criterios, valores y alertas relacionadas con el trabajo con el sector privado empresarial como aliado para el desarrollo.

1) El Código de Conducta por el que se rigen las actuaciones de las organizaciones miembro de la Coordinadora ofrece diferentes criterios y parámetros para valorar las posibles colaboraciones entre el sector privado empresarial y las ONGD. Aunque desde hace tiempo existen relaciones entre empresas y organizaciones, lo cierto es que esta relación se ha fundamentado básicamente en la aportación de recursos económicos al sector, principalmente en forma de donaciones, poniendo el foco en la potencialidad de las empresas como financiadoras y aliadas en las intervenciones. Sin embargo, en la medida en que el sector empresarial se ve a sí mismo como un actor de desarrollo, y por tanto con mayor implicación en las estrategias de cooperación internacional, se abren nuevas posibilidades de colaboración, no solamente como financiador, sino también como proveedor de productos y servicios, como co-actor directo en intervenciones de desarrollo, como aliado en la gestión de las intervenciones (con aportaciones de carácter técnico o logístico), como socio estratégico en los ámbitos de la sensibilización, la incidencia, etc. En todas estas modalidades existen nuevas

potencialidades y oportunidades, que pueden ayudar a innovar, mejorar en la eficacia, incrementar recursos, incorporar nuevas capacidades profesionales, etc. Pero también existen algunos riesgos, como una dependencia financiera desproporcionada, alienar las intervenciones en función de los objetivos del financiador, pérdida de la reputación y/o de la independencia por tener una relación de cooperación muy estrecha o poco controlada, etc.

En cualquier caso, nuestro código de conducta establece unos criterios mínimos exigibles en cualquier tipo de colaboración con las empresas. Estos son²:

- Respetar los derechos humanos.
- Cumplir con los ocho convenios fundamentales de la OIT.
- Respetar el medio ambiente.
- Respetar la salud pública.

2) Una mirada más amplia de la relación de las ONGD con las empresas nos la ofrece CONCORD, la confederación europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria, que aglutina a más de 1.800 organizaciones de la Unión Europea. En un estudio realizado por la Universidad Science Po de París (el Instituto de Estudios Políticos de París) en colaboración con CONCORD³, se examinan distintas modalidades de colaboración y alianzas entre ONGD y empresas. Según este estudio, que recoge diversas experiencias de múltiples ONGs en diferentes países europeos, las diferentes modalidades de partenariado se pueden clasificar en 4 grupos diferentes, a partir de los resultados finales que generan:

a) Alianzas para el fortalecimiento del impacto de las OSC⁴ europeas.

Bajo este epígrafe se encuentran colaboraciones relacionadas con la mejora de las capacidades de gestión y organización de las propias OSC, colaboraciones que permitan a las organizaciones aumentar su recaudación de fondos, o iniciativas que ponen la tecnología al servicio de los fines de las propias ONGs.

b) Apoyo para generar proyectos de negocio sostenibles a nivel local.

Aquí encontramos alianzas destinadas a facilitar el acceso a recursos financieros para la creación de pequeñas empresas (créditos, etc.), la mejora de las capacidades para generar beneficios o mejorar la sostenibilidad ambiental de los emprendimientos, así como la integración en las cadenas de producción, vinculando la industria local con la producción global, etc.

c) Partenariados para la mejora de la Responsabilidad Social y Ambiental de las empresas.

En estos casos, son las OSC las que contribuyen a mejorar las prácticas de las empresas, sea en el diseño de una RSC a partir de un enfoque de derechos, o la participación directa de las OSC en la implementación de la RSC de la empresa, o mediante un monitoreo independiente.

² Código de Conducta de la CONGDE, sub-apartado 3.5.

³ Nos referimos al Estudio que lleva por nombre: “Les partenariats ONG-enterprises et la rénovation de la coopération internationale – Répertoire de partenariats”.

⁴ Organizaciones de la Sociedad Civil.

d) Apoyo a objetivos específicos de desarrollo.

Aunque en muchas ocasiones parte de intereses específicos de las propias empresas, se trata de iniciativas concretas y sectoriales de desarrollo, como la mejora de programas educativos, mejora de las condiciones sanitarias, infraestructuras para la mejora del acceso al agua y a la energía, etc.

A partir del análisis de diferentes experiencias entre ONGD y empresas en estas 4 categorías de colaboración, de las ventajas y los problemas experimentados, podemos extraer algunas conclusiones indicativas y en clave de aprendizaje, que nos pueden servir para valorar alianzas como las sugeridas en el protocolo de la AECID para APPD. Las más importantes son las siguientes:

- En primer lugar, constatamos que la modalidad de partenariado APPD es todavía algo residual en el entorno europeo. En Holanda por ejemplo, cuya política de cooperación se sustenta en el binomio “trade and aid” (comercio y ayuda) únicamente el 5% de la AOD que gestiona el sector privado se destina a colaboraciones tipo APPD. Mientras el 95% del dinero público que utilizan las empresas para temas de cooperación al desarrollo se gestiona vía otras modalidades, incluida la cooperación financiera.
- Del estudio mencionado se desprende que cuanto más exigente es la modalidad de colaboración para la empresa, mayor es su capacidad de transformación interna, mejorando su papel como actor de desarrollo local, humano y sostenible. El sector privado puede participar como actor de desarrollo ofreciendo recursos económicos o poniendo sus bienes y servicios a disposición de un objetivo de desarrollo determinado, y nada más. Pero en la medida en que transforma su propia visión sobre su función económica, social y ambiental, yendo más allá de la sola obtención de beneficios, en la medida en que incorpora en su manera de ser y de hacer el enfoque de derechos, la sostenibilidad ambiental, el enfoque de género, etc. en esa medida se vuelve socialmente responsable, y adquiere capacidad real de transformación de la realidad y de generación de resultados de desarrollo humano y sostenible. Pero para ello es absolutamente imprescindible contar con la voluntad clara, explícita y permanente de la empresa como “actor de desarrollo” y, lo sabemos, no siempre es así, ya que a menudo prevalecen los intereses comerciales, el lucro, la ampliación de mercados, la gestión de los intangibles (la marca), etc.
- Partiendo de la necesidad de superar el casi inevitable “choque cultural” entre las OSC y el sector privado (con evidentes diferencias en el modo de pensar, entender y actuar en el desarrollo) lo cierto es que las alianzas que mejor han funcionado son aquéllas en las que: se da una colaboración en el medio término (no una acción puntual) y que se fundamentan en relaciones basadas en la confianza, el respeto mutuo, la participación y la orientación a resultados. Lo cual implica habitualmente: expectativas claras desde el principio, la identificación previa del valor añadido a aportar por cada uno de los actores, disponer de las capacidades apropiadas, contar con espacios comunes y permanentes de discusión, diseño e implementación del proyecto conjunto, y

contar con un contrato firmado con objetivos claros y un plan operativo suficientemente claro, concreto y descriptivo, que sirva de referencia para implementar y evaluar las acciones emprendidas.

- Es evidente que las OCS deben desarrollar capacidades apropiadas para hacer más eficaces las relaciones con el sector privado, manteniendo al mismo tiempo la tensión necesaria para no caer en los riesgos que citábamos más arriba. Pero está claro que para las ONGD la razón menos relevante para participar en una Alianza con empresas es la económica, ya que habitualmente reditúa poco en términos crematísticos. La razón principal, en todo caso, está en la potencialidad existente en las ONGD para generar alianzas que contribuyan a un verdadero desarrollo humano y sostenible. Las empresas cuentan con herramientas y enormes capacidades para contribuir al desarrollo humano y sostenible, y en su camino de aprendizaje, las relaciones ONGD – empresas pueden ser fructuosas y fortalecer a ambos actores en el desarrollo. Pero si no hay voluntad real por ambos lados para hacer el camino, el esfuerzo no funciona y no lleva a ningún lado.

A modo de conclusión.

La Comisión Europea⁵ está preparando en estos momentos una comunicación sobre el Sector Privado como actor de desarrollo. El proceso es seguido con gran interés por parte de Concord, y reivindica espacios de participación en el proceso de elaboración, para aportar criterios y la rica experiencia de sus organizaciones miembro. Esperamos que se tome en cuenta el valor y el papel que la sociedad civil tiene, en el gran desafío de hacer del sector privado un auténtico actor de desarrollo, no sólo ni exclusivamente económico, sino ante todo humano y sostenible.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_devco_001_private_sector_communication_en.pdf