ARI | ARI 24/2013
21 de Junio de 2013

Real Instituto Elcano

Cómo articular la colaboración público-privada para el desarrollo en el Norte de África

Ilian Olivié | Investigadora principa de Cooperación Internacional y Desarrollo.
Aitor Pérez | Investigador asociado.
Manuel Gracia | Ayudante de investigación.

Tema[1]

En los países del Norte de África se dan las condiciones para impulsar colaboraciones entre la cooperación española y el sector privado: a las necesidades de la región en términos de empleo se suman la veteranía de la cooperación española en algunos países de la región y una presencia significativa de empresas internacionalizadas.

Resumen

Algunos de los objetivos de la agenda de desarrollo para el Norte de África, como la creación de empleo y la mejora de sus condiciones, convierten a las empresas extranjeras presentes en la zona en potenciales socios estratégicos para la cooperación internacional. Esto incluye a la cooperación española, cuyo IV Plan Director insiste en la necesidad de incorporar a la empresa a la agenda internacional de desarrollo, pero cuya estructura operativa todavía no ha integrado la colaboración público-privada. Para avanzar en este sentido, se exponen en este artículo cinco recomendaciones extraídas de dos estudios de caso en Marruecos y Argelia.

Análisis

Introducción

La contribución al desarrollo de la actividad privada empresarial, ya sea resultado de una inversión local o de una extranjera, es cualitativamente diferente de la de otros actores de la cooperación como las administraciones públicas o las organizaciones de la sociedad civil. Dependiendo de la estrategia de desarrollo a seguir, las agencias de cooperación pueden encontrar como socios más adecuados a unos u otros actores. Así por ejemplo, el Reino Unido, que concentra su ayuda a Marruecos en el sector de la gobernanza, se apoya principalmente en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el Banco Europeo de Inversiones (BEI), centrado en el empleo, intenta movilizar a las pequeñas y medianas empresas de la región, en colaboración con distintos intermediarios financieros.

En los países del Norte de África, la falta de oportunidades laborales ha formado parte de la insatisfacción social subyacente en las movilizaciones de la primavera árabe, por lo que parece lógico que la revisión de la política de vecindad de la Unión Europea dé

1 Este artículo es continuación de un debate con el mismo título organizado en el Real Instituto Elcano el 27 de mayo de 2013. Los autores agradecen las contribuciones de todos los participantes en el debate y de manera especial las presentaciones de José Miguel Zaldo y Javier Gavilanes.

lugar a un apoyo más claro al crecimiento inclusivo de la región.[2] España ya se sumó en 2011 al esfuerzo del BEI en este ámbito con una aportación de 300 millones de euros con cargo al FONPRODE y puede ampliar su contribución en un contexto de restricciones presupuestarias favoreciendo colaboraciones con las empresas españolas presentes en la zona, particularmente en Marruecos y Argelia, donde la cooperación española está más arraigada. Este planteamiento, de hecho, forma parte del IV Plan Director de la Cooperación Española (IVPDCE) que reconoce que "hoy no es posible dar respuesta a los más acuciantes problemas sociales y ambientales sin contar con el sector privado empresarial".[3]

Dicho esto, aunque España se alinee con la comunidad internacional de donantes y reconozca al sector privado empresarial como un aliado para su política de desarrollo, todavía no se ha llevado este enfoque a la práctica. Las capacidades de la cooperación española se han desarrollado para la colaboración con gobiernos y sociedad civil pero no para la colaboración con empresas. Esto es especialmente relevante en países socios como Marruecos y Argelia, donde abundan los potenciales colaboradores y donde los objetivos relacionados con el crecimiento inclusivo ocupan un lugar destacado en la agenda de desarrollo.

El citado plan ya ha propuesto cuatro ejes de acción para avanzar en este sentido: (1) comunicación, formación y generación de capacidades; (2) generación de incentivos y de un entorno propicio para la acción; (3) diseño y puesta en marcha de programas piloto; y (4) la creación de una unidad organizativa impulsora y de referencia en el sistema. A continuación, se presentan cinco recomendaciones extraídas de un proyecto de investigación sobre los efectos de la inversión directa extranjera en el desarrollo de Marruecos y de Argelia con la finalidad de ampliar y complementar las orientaciones marcadas por el Plan Director de la Cooperación Española.[4]

(1) Centrar las colaboraciones público-privadas para el desarrollo en los objetivos a alcanzar

La puesta en marcha de colaboraciones con el sector privado debe basarse en la definición de resultados de desarrollo claros. A menudo se discute sobre la pertinencia de instrumentos de cooperación dirigidos a la empresa, como las alianzas público-privadas o determinados usos del FONPRODE, sin enmarcarlos en una estrategia de desarrollo concreta, e incluso proponiendo estrategias para cada instrumento. Esto, de hecho, ha podido dificultar el desarrollo de la colaboración público-privada cuya

2 Haizam Amirah-Fernández y Timo Behr (2013), "**The Missing Spring in the EU's Mediterranean Policies**", TGAE-Elcano, nº 1/2013, Real Instituto Elcano, marzo.
3 MAEC (2012), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
4 Así, este trabajo concluye el proyecto sobre "Inversión Extranjera, Desarrollo y Coherencia. Retos de la agenda pública para y en el Norte de África", que ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) mediante una subvención CAP (11-CAP2-1066) concedida a la Universidad Complutense de Madrid. Pueden encontrarse los resultados del proyecto en Iliana Olivié, Aitor Pérez y Manuel Gracia (2013), "**¿Más allá del hidrocarburo? Modalidades de inversión extranjera y sus efectos en el desarrollo de Argelia**", DT, nº 8/2013, Real Instituto Elcano, mayo; y en Iliana Olivié, Aitor Pérez y Manuel Gracia (2013), "**La contribución de la inversión extranjera al desarrollo de Marruecos: del ajuste estructural a la primavera árabe**", DT, nº 9/2013, Real Instituto Elcano, mayo.

potencialidad se viene reafirmando en los tres últimos planes directores.[5]

Para una cooperación más orientada a resultados y una superación definitiva de los debates sobre el papel de la empresa en la cooperación, la búsqueda de sinergias con el sector privado debería partir de planes de actuación sectorial, como la estrategia de crecimiento para reducción de la pobreza, y de la identificación de oportunidades de colaboración en los distintos objetivos de los planes, por ejemplo, la inserción laboral, el fortalecimiento de capacidades para el diálogo social o la consolidación de mercados financieros inclusivos.

Una vez clarificados los resultados esperados, resultará más fácil plantear las posibles colaboraciones público-privadas que pueden ser una opción eficaz para la ejecución de la política de desarrollo y que pueden complementar otras acciones como la cooperación técnica, la ayuda financiera bilateral o el apoyo a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Así por ejemplo, en Marruecos, la Agencia de Desarrollo Agrícola ha identificado en las grandes explotaciones de capital extranjero posibles aliados para la transferencia de conocimientos a pequeños agricultores. Esto se presenta en el plan de desarrollo agrario, Plan Marruecos Verde, como una solución para el problema de la fragmentación parcelaria que limita la productividad y los ingresos de muchos hogares pobres dependientes exclusivamente de las rentas del campo.

(2) Establecer pautas para la colaboración público-privada para el desarrollo en los marcos de asociación país

El socio y el instrumento adecuados para una colaboración público-privada para el desarrollo (CPPD) dependerá por tanto de los objetivos contenidos en los planes de desarrollo de cada país socio, de las prioridades de la cooperación española en ese país y de las oportunidades que se presenten en cada contexto. Todos estos elementos están contenidos en los marcos de asociación-país (MAP) y por tanto es ahí donde se debería acotar el terreno para posibles colaboraciones público-privadas de interés para la cooperación española.

De esta manera, la confusión sobre todas las posibles formas de colaboración entre empresas y agencias de cooperación quedará disipada al concretar en cada contexto geográfico las líneas estratégicas para las que la cooperación española cuenta con la colaboración del sector privado. Así por ejemplo, volviendo al Norte de África, el MAP con Marruecos podría abrir numerosos campos de colaboración alineándose con los distintos planes sectoriales del gobierno marroquí en los que se cuenta con el influjo de la inversión extranjera (Plan Marruecos Verde, Pacto de Emergencia Industrial, Visión 2020 para el turismo, etc.). Sin embargo, en Argelia, donde la estrategia nacional frente a la inversión privada parece basarse más en su control y limitación que en su

5 MAEC (2004), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; MAEC (2009), *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

modulación, es muy posible que la colaboración público-privada no resulte la opción más sencilla y eficaz.

(3) Reforzar las capacidades de las oficinas técnicas de cooperación y su colaboración con las oficinas económicas y comerciales

Una vez definido su marco estratégico, el papel de las oficinas técnicas de cooperación (OTC) resulta clave para aprovechar las oportunidades de colaboración público-privada. Las OTC a menudo son contactadas por empresas establecidas en los países socios y podrían contar con el apoyo de las oficinas económicas y comerciales de las Embajadas de España para tomar la iniciativa en la comunicación con el sector privado español. Más importante aún, tienen el conocimiento de las estrategias de desarrollo en las que deben insertarse estas colaboraciones y mantienen interlocución con las administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que protagonizan las distintas estrategias. Esta capacidad, más que la financiación, es el recurso que busca la empresa para resolver un problema de desarrollo que afecta o puede afectar a su negocio.

No obstante, con una experiencia acumulada de ayuda más orientada a los sectores sociales que a los productivos, y con vínculos más afianzados en el sector público y tercer sector que en el sector privado, la AECID y sus oficinas en el terreno necesitan reforzar sus capacidades para diseñar y gestionar colaboraciones con empresas. De estas capacidades, la más necesaria sería tal vez el análisis de la actividad empresarial con un enfoque de desarrollo. Al igual que se dispone de herramientas para analizar una propuesta de desarrollo con enfoque de género, el personal de la cooperación española debe estar capacitado para identificar qué programas y proyectos son susceptibles de contar con el apoyo del sector privado. Para ello, es necesario contar con un marco de análisis de la actividad empresarial en términos de desarrollo.

Las organizaciones de cooperación internacional con más tradición de colaboración con el sector privado, como por ejemplo los bancos de desarrollo, han adoptado distintas herramientas de control del impacto social y medioambiental de la empresa. Estás herramientas son especialmente útiles para la evaluación *ex-ante*, seguimiento y evaluación *ex-post* de acciones de apoyo al sector privado. En España, tanto FONPRODE como COFIDES han incorporado una de estas herramientas diseñadas en otras agencias de cooperación.

Otros marcos de análisis, como el utilizado en este proyecto de investigación para los estudios de caso en los que se basan estas recomendaciones, ponen el acento en los efectos positivos que se esperan de una inversión. De esta manera, permiten, por ejemplo, realizar análisis *ex-post* de los efectos de la actividad empresarial en el desarrollo con el objetivo de mejorarlos mediante políticas públicas, programas de

responsabilidad social empresarial (RSE) o colaboraciones público-privadas. Este marco parte de dos premisas:

1) La actividad empresarial pueden tener efectos en distintos aspectos del desarrollo, con distinto signo e intensidad. Así, por ejemplo, el grueso de las inversiones extranjeras en Argelia, dirigidas al sector de hidrocarburos, contribuye muy positivamente a las exportaciones del país y sin embargo, tiene un impacto reducido en el empleo. Podría decirse, además, que impactan negativamente en el cambio estructural, ya que inciden en la concentración de recursos económicos en un único sector y actividad, con escasos encadenamientos productivos.
2) Los distintos efectos en desarrollo de cada inversión son el resultado de una cadena compleja de variables, donde intervienen tanto las características del proyecto de inversión, como la estructura económica y el marco institucional del país en el que ésta se desarrolla. Sirva de ejemplo que los efectos de una empresa de residuos urbanos en el medio ambiente de Marruecos son el resultado final de las tecnologías que introduce la empresa y también de la legislación medioambiental y de las infraestructuras del país.

Entender, caso a caso, cuáles son los efectos reales y potenciales de una inversión privada y cuáles los factores internos y externos que pueden reducir, limitar o aumentar tales efectos, es esencial en la identificación de colaboraciones con el sector privado y será la base para fases posteriores de la gestión de la ayuda, como el seguimiento y la evaluación.

(4) La colaboración con empresas establecidas en países socios

Teniendo claro el marco de resultados de desarrollo al que puede contribuir la colaboración público-privada conviene, por razones operativas, distinguir dos tipos de CPPD: las colaboraciones con empresas en funcionamiento y el apoyo a nuevas actividades empresariales.

La colaboración entre una empresa ya en funcionamiento y una agencia de cooperación dotada de las herramientas analíticas necesarias se puede basar en una valoración de los efectos en desarrollo de la actividad empresarial y en la identificación de los cuellos de botella que limitan efectos mayores y más alineados con una determinada estrategia de cooperación. Así por ejemplo, en el sector de recogida y gestión de residuos en Marruecos, se han identificado las carencias en la organización de la sociedad civil como un cuello de botella para el diálogo con los recicladores informales y su posible integración en la economía formal. En el caso de Argelia, distintas empresas extranjeras intentan establecer puentes con universidades y centros de formación para mejorar la formación técnica, de modo que se podrían favorecer mayores transferencias tecnológicas si contaran con la colaboración de la cooperación internacional para

mejorar la cualificación de los trabajadores.

La búsqueda activa de colaboraciones de la cooperación española con empresas establecidas en sus países socios podría hacerse siguiendo este esquema:

1) Mapa de las inversiones con potencial de impacto en el desarrollo y de colaboración público-privada. Las prioridades geográficas –localidades de focalización de la cooperación– y sectoriales –igualdad de género, empleo, mejora de la cualificación del capital humano– de la cooperación española en un país socio deberán cruzarse con el mapa de las inversiones españolas en el país –sector y localidad de actividad, tamaño de la empresa…–, sirviéndose de la información manejada por las oficinas económicas y comerciales.
2) Contacto de la cooperación española con las empresas. Se establecerá un contacto con las empresas seleccionadas para explorar posibilidades de CPPD. Este contacto deberá incluir el mencionado de análisis de los efectos en desarrollo de la inversión.
3) Identificación de instrumentos. Una CPPD podrá implicar la puesta en marcha de uno o diversos tipos de instrumentos, desde acuerdos de cofinanciación de proyectos con empresas, hasta una aportación de FONPRODE a un fondo de inversión, pasando por la simple coordinación de programas de cooperación no reembolsable en funcionamiento con otras acciones de los colaboradores privados. Estos instrumentos no tienen porqué implicar desembolsos de la cooperación hacia el sector privado.

El diagnóstico compartido y el interés mutuo en su solución pueden (deben) ser la base de proyectos de desarrollo con colaboración público-privada.

(5) Atraer nuevas inversiones con efectos en desarrollo

Además de apoyar o capitalizar los efectos en desarrollo de las inversiones ya existentes en los países con los que España tiene cooperación internacional, también se pueden establecer incentivos para favorecer nuevas inversiones que se potencialmente beneficiosas para el desarrollo, ya sean de capital español o local. Los instrumentos de la acción exterior que se enmarcan en esta lógica son las inversiones del FONPRODE en fondos de capital, aportaciones a bancos regionales de desarrollo, o las herramientas de promoción de la inversión española en países en desarrollo, articuladas por la Secretaría de Estado de Comercio, el ICEX o COFIDES. Más concretamente en Marruecos y Argelia, serían ejemplos de este tipo de intervenciones la contribución de FONPRODE al BEI antes mencionada, y la financiación de COFIDES de una planta de gas construida y explotada por una empresa española.

Mientras la identificación de colaboraciones con empresas en funcionamiento se centra más en cómo mejorar el entorno institucional y económico para favorecer el desarrollo a

partir de una determinada inversión, para diseñar incentivos a la inversión la pregunta clave es cómo atraer las inversiones que pueden tener un mayor impacto en desarrollo. En otras palabras, de los tres grupos de factores que determinan el resultado final en el desarrollo –marco institucional, estructura económica y características del proyecto empresarial–, es particularmente relevante el tercero. Esto se puede concretar en la definición de unos requisitos de elegibilidad referidos a la tecnología, las políticas corporativas y la estrategia del inversor. Si bien este ejercicio ex-ante presenta más incertidumbre que el análisis ex-post de un caso concreto de inversión, una vez más, las estrategias nacionales de desarrollo pueden facilitarlo.

Las estrategias de desarrollo elaboradas por los propios países receptores de ayuda, muchas veces con la asistencia técnica de organizaciones multilaterales de desarrollo, contienen no sólo una definición de objetivos de desarrollo económico sino también un diagnóstico previo sobre la situación de partida y los obstáculos a superar en cada sector productivo. Así por ejemplo, el Plan Marruecos Verde menciona la escasez de inversiones agroindustriales que permitan añadir valor a la producción del sector primario, lo que limita el crecimiento de la productividad y la generación de ingresos en el medio rural. En Argelia, las dificultades para logar la diversificación de la economía que pretende su gobierno se encuentran con una importante brecha tecnológica. La cooperación técnica podría cubrir esa brecha con la participación de las empresas extranjeras y ayudar al país a apropiarse de la tecnología necesaria para generar encadenamientos productivos a lo largo de la cadena de valor de los hidrocarburos, por ejemplo. Evidentemente, este tipo de colaboraciones estarían supeditadas a un compromiso con el desarrollo del país a largo plazo por parte de los actores extranjeros y a posiciones de apertura a la inversión internacional por parte de los actores locales, lo cual se da menos en Argelia que en Marruecos.

Conclusión

La incorporación del sector privado a la agenda de desarrollo no sólo es una propuesta recogida en distintos planes directores de la cooperación española sino que ya forma parte del consenso internacional en materia de cooperación al desarrollo y de la experiencia de muchas organizaciones multilaterales de desarrollo de las que España es país socio y financiador. La cooperación bilateral española también ha dirigido importantes recursos al desarrollo productivo de sus países socios pero, por distintas razones, no ha capitalizado experiencias de colaboración público-privada. No obstante, las capacidades de las OTC orientadas estratégicamente por los MAP y reforzadas con marcos de análisis adecuados podrían aprovechar las oportunidades de desarrollo que vinieran de la mano de las empresas españolas, especialmente en países socios cómo Marruecos y Argelia, donde el desarrollo del sector privado y su impacto en el desarrollo humano es una cuestión de interés mutuo.

Real Instituto Elcano / Elcano Royal Institute
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid - Spain
info[arroba]rielcano.org
www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/
www.blog.rielcano.org/