****

***CSI-RSCD DOCUMENTO DE DEBATE***

|  |
| --- |
|  |
| **El sector privado y su papel en el desarrollo** |
|  |
| **Una perspectiva sindical** |

**CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL**

Borrador revisado, versión del 11 de octubre de 2013

Autor: **Pierre HABBARD, TUAC**   
En cooperación con Matt SIMONDS y Jan DEREYMAEKER, RSCD

# **Síntesis**

Un creciente coro de voces en el seno de diversas instituciones multilaterales y organismos donantes de ayuda está abogando por el papel del sector privado en el desarrollo en una época en que, seguramente no por casualidad, los presupuestos de la AOD disminuyen y la fecha límite de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se va acercando rápidamente.

El sector privado para el desarrollo se refiere a las diversas formas de participación a través de asociaciones contractuales entre una entidad pública – ya sea un donante público, otro tipo de institución pública relacionada con la ayuda o una administración pública – y una entidad privada – un inversor y/o una empresa del sector privado –, para alcanzar unos objetivos de desarrollo específicos, incluyendo, aunque no necesariamente limitado a, el desarrollo del sector privado nacional.

La distinción según el tipo de relación es importante desde la perspectiva sindical porque determinará en gran medida si las responsabilidades del empleador recaen en la entidad pública o en la privada, o si se reparten entre ambas.

* Las relaciones comerciales implican principalmente proporcionar apoyo público a proyectos del sector privado a través de préstamos y subvenciones, regímenes y garantías de seguros, o mediante inversión en acciones del sector privado. Pueden implicar un proyecto exclusivamente público en el cual el ente privado actúa como subcontratista o proveedor de servicios, como es el caso de la contratación pública tradicional, o pueden ser una combinación de ambos enfoques, como es el caso de las asociaciones público-privadas (APP).
* Las relaciones no comerciales incluyen el establecimiento de redes y actividades de promoción de políticas así como la facilitación del acceso del sector privado extranjero a los mercados nacionales, a la contratación pública nacional o a los responsables políticos.

Existen diversos foros internacionales y regionales que abordan el tema del sector privado para el desarrollo como una esfera política independiente. La Alianza de Busan y el Proceso del G20 son los más destacados, y tienen varias características en común:

* el apoyo y promoción activos y muy poco críticos de las asociaciones público-privadas – a diferencia de la contratación pública y los servicios públicos;
* el reconocimiento de los grupos empresariales como un asociado clave, o incluso “en pie de igualdad”, en la promoción de políticas;
* la necesidad de modificar el “modelo empresarial” del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo de forma que se organicen y se comporten como bancos de inversión del sector privado;
* dar prioridad a mejorar el “clima empresarial” sin ninguna o con escasa aceptación por el cumplimiento efectivo de los derechos de otras partes interesadas, como por ejemplo los derechos consagrados en las normas fundamentales del trabajo de la OIT.

¿Cuáles son las claves para el programa del SPD?

Quizás el factor ‘propulsor’ más poderoso que explica el creciente interés en el papel del sector privado en los ámbitos del desarrollo sea la oportunidad de crear ayuda condicionada. Algunos donantes son de hecho muy explícitos en cuanto al nexo que existe entre los esfuerzos en torno al sector privado y el condicionamiento de la ayuda, a pesar de que esta última vaya directamente en sentido contrario a los principios y compromisos acordados con arreglo al programa de la eficacia de la ayuda y desarrollo.

Otro factor importante es la impresión de que el erario público se ha agotado o, más específicamente, que los flujos de la AOD están disminuyendo. En decir que a medida que se van recortando los presupuestos públicos surge la necesidad de examinar formas alternativas de financiación al desarrollo o, en el caso que nos ocupa, de financiación del sector privado.

Clave en esta línea de pensamiento son los conceptos de “rentabilidad” y de “apalancamiento” de las finanzas privadas a través del apoyo público. Pero se trata de conceptos que están mal definidos y que resultan problemáticos. Es importante señalar que la ayuda condicionada parece ser un fuerte motivo subyacente para las iniciativas del SPD.

Finalmente, el SPD puede basarse en los fundamentos económicos de algunos Gobiernos y responsables políticos, que sostienen la creencia común de que el mercado, y por tanto el sector privado, simplemente “lo hace mejor”.

Por el lado de las empresas, el programa del SPD genera oportunidades para que las multinacionales establecidas en la OCDE dispongan de un mejor acceso a los mercados, así como acceso a los responsables políticos. El auge del programa de “negocio inclusivo”, que cuenta con el apoyo activo del Banco Mundial, da testimonio de esta tendencia. El negocio inclusivo consiste básicamente en incorporar las oportunidades empresariales que ofrecen los pobres que ocupan la “base de la pirámide”, con el fin de transformar a estas personas en un “modelo empresarial económicamente rentable”. Los pobres son caracterizados como consumidores y en ocasiones como empresarios o como “productores”, pero rara vez como trabajadores o como empleados, y nunca como ciudadanos.

De manera más general, un factor clave para las iniciativas del SPD debería ser su rendimiento supuestamente superior en la consecución de los objetivos de desarrollo. Sin embargo, eso sigue siendo, cuanto menos, un punto débil.

En las páginas que siguen, se sugieren dos prioridades globales de políticas respecto a una perspectiva sindical respecto al sector privado para el desarrollo:

* Establecer unos límites claros en cuanto a la financiación pública de iniciativas de SPD, y asegurarse de que los objetivos de desarrollo sostenible relativos a la protección social y los servicios públicos así como los principios de apropiación por parte de los países receptores no se vean debilitados o amenazados
* Establecer estrictas condicionalidades – derechos laborales, diálogo social, responsabilidad corporativa – para la utilización de dinero público en el SPD

Se proponen cinco prioridades principales de políticas para una perspectiva sindical respecto al sector privado para el desarrollo:

* Implementar de manera efectiva las normas y el Programa de trabajo decente de la OIT con arreglo a un enfoque basado en los derechos;
* Integrar el mecanismo de diálogo social como base para la eficacia y la rendición de cuentas del sector privado;
* Garantizar la apropiación de programas e iniciativas por parte de los países en desarrollo y proteger los derechos de éstos a desarrollar servicios públicos;
* Pedir cuentas a las grandes y poderosas empresas multinacionales por medio de mecanismos efectivos de responsabilidad corporativa y transparencia; y
* Garantizar la coherencia política con otras agendas políticas mundiales.

**Índice**

[**Síntesis** 1](#_Toc369604897)

[**Introducción** 4](#_Toc369604898)

[¿Qué es el Sector Privado para el Desarrollo? 5](#_Toc369604899)

[Asignar una cifra a las iniciativas del sector privado 5](#_Toc369604900)

[**Tipología** 7](#_Toc369604901)

[Clasificaciones actuales 7](#_Toc369604902)

[Relaciones comerciales 9](#_Toc369604903)

[Asistencia financiera e inversiones 9](#_Toc369604904)

[La contratación pública y las APP 10](#_Toc369604905)

[Establecimiento de redes y promoción de políticas 10](#_Toc369604906)

[Cofinanciación de asociados locales y establecimiento de redes 10](#_Toc369604907)

[Servicios de asesoramiento y programas de desarrollo de capacidades 11](#_Toc369604908)

[Establecimiento de normas y promoción de políticas 11](#_Toc369604909)

[**La Pujante Agenda Internacional** 12](#_Toc369604910)

[La Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz 13](#_Toc369604911)

[La declaración conjunta 13](#_Toc369604912)

[“Asociados en igualdad de condiciones” 14](#_Toc369604913)

[El Proceso del G20 15](#_Toc369604914)

[Infraestructura bajo el sol de las APP 15](#_Toc369604915)

[Cambiar el “modelo empresarial” de los BMD 16](#_Toc369604916)

[Inversión privada y creación de empleo 17](#_Toc369604917)

[Indicadores sobre el valor económico añadido y la creación de empleo 18](#_Toc369604918)

[Transparencia tributaria 19](#_Toc369604919)

[**Moldear la Política de los Donantes – ¿Con qué propulsores?** 20](#_Toc369604920)

[Propulsores de los Gobiernos 20](#_Toc369604921)

[Ayuda condicionada 20](#_Toc369604922)

[La brecha de las finanzas públicas 20](#_Toc369604923)

[Promover un clima favorable a los negocios 21](#_Toc369604924)

[Propulsores del sector privado 22](#_Toc369604925)

[Acceso a mercados y a responsables políticos 22](#_Toc369604926)

[El negocio exclusivo 22](#_Toc369604927)

[Impacto en los objetivos de desarrollo 24](#_Toc369604928)

[Falta de diligencia 24](#_Toc369604929)

[¿Luchar contra la pobreza? 25](#_Toc369604930)

[¿Un enfoque para el desarrollo basado en los derechos? 25](#_Toc369604931)

[**Una Perspectiva Sindical** 27](#_Toc369604932)

[Dar prioridad a la protección social y a los servicios públicos 27](#_Toc369604933)

[Amparar la protección social y el objetivo de reducción de la pobreza en la ayuda al desarrollo 27](#_Toc369604934)

[Apropiación nacional y servicios públicos 28](#_Toc369604935)

[Coherencia política 28](#_Toc369604936)

[Establecer condicionalidad al SPD 28](#_Toc369604937)

[Normas de la OIT y Programa de trabajo decente 29](#_Toc369604938)

[Diálogo social como base para la inclusividad 29](#_Toc369604939)

[Responsabilidad corporativa y transparencia 30](#_Toc369604940)

[**Fuentes** 31](#_Toc369604941)

# **Introducción**

El papel del sector privado en el desarrollo se ha ido convirtiendo últimamente en un importante tema de debate. Aunque por lo general no se trata de un tema completamente nuevo, ha venido ganando nuevos terrenos, y eso ha influido a su vez en la obtención de nuevos resultados con implicaciones variables para determinados compromisos mantenidos durante mucho tiempo con el desarrollo y la cooperación al desarrollo.

Un creciente coro de voces en el seno de diversas instituciones multilaterales y organismos donantes de ayuda está abogando por el papel del sector privado en el desarrollo en una época en que, seguramente no por casualidad, los presupuestos de la AOD disminuyen y la fecha límite de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se va acercando rápidamente. Así pues, el origen de esta reciente atracción por el sector privado en el desarrollo, sobre todo entre los proveedores de ayuda, parece estar dirigido, por una parte, a apoyar las deficiencias de la AOD, mientras que, por otra, parece reflejar cierta necesidad de encontrar un “cambio de juego” que nos sitúe en la vía que conduzca al cumplimiento de los ODM. Muchos rincones de la comunidad internacional de desarrollo, en especial los proveedores de la AOD, parecen haberse asentado en un nuevo tema prioritario que probablemente selle la recta final hasta el horizonte de los ODM de 2015: el sector privado para el desarrollo.

No obstante, a pesar de la desbandada hacia el sector privado, hay una falta de claridad en cuanto a la manera de abordar esta cuestión en la práctica, y ello se debe a la compleja naturaleza del propio sector privado, a las agendas divergentes con relación al papel que el sector privado debería desempeñar, y a si el sector privado debería estar recibiendo recursos públicos para empezar.

El riesgo de precipitarse de cualquier manera en este programa, sin realizar previamente una evaluación seria de los aspectos positivos y negativos que representa el papel del sector privado en el desarrollo, es considerable. La inclusión del sector privado en el desarrollo es bienvenida y necesaria, pero no podemos asumir que vaya a ser una panacea para todos los desafíos que presenta en estos momentos el desarrollo. Los diversos *instrumentos* del sector privado para el desarrollo que se están discutiendo en diferentes foros requieren un cierto escrutinio para garantizar su buen funcionamiento en aras del desarrollo.

El debate sobre el papel del sector privado en el desarrollo no es de ninguna manera un concepto nuevo – expertos, responsables políticos y profesionales del desarrollo por igual han estado estudiando y defendiendo durante décadas el papel del sector privado en el desarrollo. La diferencia en el período posterior a la crisis de 2008 parece ser que la cuestión ha ascendido hace relativamente poco el tótem político para convertirse en una prioridad de las máximas esferas políticas. Los resultados del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (Corea) y las recientes declaraciones del G20 lo corroboran. Y las declaraciones políticas están modelando rápidamente la política de los donantes, por ejemplo en el plano de la UE y en un número cada vez mayor de entidades donantes.

El presente documento está dividido en cuatro secciones. En primer lugar se examinan las tipologías actuales del sector privado para la iniciativa del desarrollo y se propone una clasificación independiente, con un énfasis en el tipo de relación que vincula la entidad privada y la pública – lo cual puede ser especialmente relevante para establecer la trayectoria de la relación del empleador desde una perspectiva sindical. El documento analiza a continuación los dos principales foros mundiales que abordan el SPD, la Alianza de Busan y el Proceso del G20, cuyas respectivas recomendaciones se inclinan a favor de las empresas. Seguidamente se analizan los propulsores del Gobierno y del sector privado para el progreso del SPD. Y por último se concluye sobre una serie de prioridades sindicales fundamentales.

## ¿Qué es el Sector Privado para el Desarrollo?

A pesar de toda la atención que se está dirigiendo al rol del sector privado en el desarrollo, el establecimiento de un programa claro y coherente para un área de trabajo tan extensa es una labor de lo más desafiante. Para empezar, es muy fácil caer en un ejercicio de retórica sobre las distinciones entre el sector privado *en* el desarrollo, el sector privado *para* el desarrollo, el sector privado *y* el desarrollo, el desarrollo del sector privado, y todos sus correspondientes matices. Por ejemplo, el Centro Europeo de Gestión de las Políticas de Desarrollo (ECDPM, por sus siglas en inglés) hace una distinción acertada entre “el desarrollo del sector privado” y “el sector privado para el desarrollo” (ECDPM 2012).

*El desarrollo del sector privado* forma parte de los instrumentos políticos tradicionales de los donantes, destinados a ayudar a promover el crecimiento económico basado en el mercado de los países en desarrollo. El acento se sitúa en las reformas reguladoras pro-empresariales en el terreno nacional, como por ejemplo la facilitación del comercio, el desarrollo del crédito local y de los mercados de capitales, así como una “reducción” de la función del Estado (privatización, “corporativismo” de la administración y empresas estatales, desregulación sectorial). A parte de los empresarios, poco se dice sobre los derechos de otras partes interesadas, es decir los trabajadores, las comunidades locales, el medio ambiente, el recaudador de impuestos, etc. La metodología de clasificación de países utilizada en el informe “Doing Business” del Banco Mundial quizás sea el instrumento más conocido a nivel mundial con esta perspectiva. Y si bien el foco principal se ubica en el desarrollo del sector nacional privado con fines lucrativos, en muchos sentidos el programa de desarrollo del sector privado suele estar estrechamente entrelazado con los objetivos para la atracción de inversión directa extranjera y los intereses comerciales de las empresas multinacionales.

En cambio, *el sector privado para el desarrollo* se refiere a las diversas formas de participación a través de asociaciones contractuales entre una entidad pública – ya sea un donante público, otro tipo de institución pública relacionada con la ayuda o una administración pública – y una entidad privada – un inversor y/o una empresa del sector privado –, para alcanzar unos objetivos de desarrollo específicos, incluyendo, aunque no necesariamente limitado a, el desarrollo del sector privado nacional. El ECDPM divide el sector privado para el desarrollo en i) la participación para el “fomento de actividades productivas” y ii) la utilización de la AOD pública “para impulsar la finanzas del sector privado” (ECDPM 2012).

Este informe se centra en el segundo enfoque: *el sector privado para el desarrollo.*

### Asignar una cifra a las iniciativas del sector privado

No existe ningún método establecido que permita medir el volumen de desarrollo centrado en las iniciativas del sector privado, lo cual se debe en gran medida a la ambigüedad de la definición del término en sí, a su manera de calificarse como parte de las estadísticas de la AOD, y a que, para empezar, no todas las iniciativas se consideran parte de la AOD. Por ejemplo, Australia alega que el 27% de su AOD en 2012/13 se destinó al “desarrollo económico sostenible”; y Canadá afirma que, en 2009/10, el 22,3% de las actividades de la CIDA (la agencia canadiense de la AOD) se destinó al “crecimiento económico sostenible”. Sin embargo, incluso disponiendo de este tipo de información, es difícil llevar a cabo un ejercicio comparativo porque la definición que ambos países dan de “desarrollo económico sostenible” es considerablemente distinta.

No obstante, podemos identificar ciertas tendencias generales. Como se especifica en la siguiente tabla y gráficos, el “sistema de notificación del acreedor” del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE indica que, entre 2006 y 2011, los flujos de la AOD dirigidos a proyectos de “infraestructura y servicios económicos” y a “sectores de producción” crecieron a un ritmo mucho más rápido que en otros sectores (+72% y +82%, en comparación con el +48% en el caso de la infraestructura social), corroborando así el hecho de que la AOD dirigida al sector privado para el desarrollo está aumentando de manera continua.

#### Tabla 1: Distribución de la AOD por sectores en 2006 y en 2011

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| En miles de millones USD | 2006 | 2011 | *aumento en % 2006-2011* | *proporción en % 2011* |
| [I. Infraestructura y servicios sociales](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b100%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 46,4 | 68,7 | *+48,1%* | *41%* |
| [II. Infraestructura y servicios económicos](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b200%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 15,8 | 27,2 | ***+72,2%*** | *16%* |
| [III. Sectores de producción](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b300%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 8,1 | 14,8 | ***+82,7%*** | *9%* |
| [IV. Plurisectorial / Transversal](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b400%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 8,6 | 17,5 | *+104,1%* | *10%* |
| VI. Ayuda básica / Evaluación gen. de prog. | 4,9 | 6,5 | *+32,2%* | *4%* |
| [VII. Acción relacionada con la deuda](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b600%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 23,2 | 4,5 | *-80,5%* | *3%* |
| [VIII. Ayuda humanitaria](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b700%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 8,5 | 12,8 | *+50,2%* | *8%* |
| [IX, No asignada / No especificada](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b998%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en) | 13,6 | 15,1 | *+10,8%* | *9%* |
| Total | 129 | 167 | *+29,4%* | *100%* |
| Total (excluyendo cancelación de la deuda) | 105,8 | 162,5 | *+53,5%* | *n.a.* |

#### Gráfico 1: Distribución de la AOD 2006-2011 por sectores



Fuente: oecd.org

#### Gráfico 2: Distribución de la AOD en los tres sectores principales (base 100 = 2006)



Fuente: oecd.org

# **Tipología**

La relación o compromiso contractual entre las entidades pública y privada es fundamental en el enfoque del sector privado para el desarrollo. Como se explicó anteriormente, la distinción en función del tipo de relación es importante desde una perspectiva sindical porque es lo que va a determinar en gran medida si las responsabilidades del empleador recaen en la entidad pública o en la entidad privada, o si se reparten entre ambas. Dicha relación depende del estatus de las entidades pública y privada, que puede variar considerablemente tal y como se demuestra a continuación:

* Las entidades públicas pueden ser (i) una agencia de ayuda al desarrollo controlada por el Gobierno, en cuyo caso se asume que el SPD puede calificarse de AOD; (ii) una institución financiera del desarrollo “independiente y que actúa con intereses propios” (y en ocasiones incorporada de forma privada), en cuyo caso el proyecto probablemente no se considere de AOD); y/o (iii) un fondo o banco multilateral de desarrollo.
* las entidades privadas pueden ser (i) empresas multinacionales no financieras establecidas en la OCDE (que lo más probable es que estén establecidas en la misma jurisdicción que la entidad pública – véase ayuda condicionada, más adelante); (ii) empresas nacionales privadas no agrícolas; (iii) empresas nacionales estatales; (iv) empresas nacionales agrícolas a gran escala; (v) cooperativas y grupos de agricultores a pequeña escala; y/o (vi) pymes no agrícolas, etc.

## 

## Clasificaciones actuales

Shannon Kindornay y Fraser Reilly-King (2012) proponen cuatro tipos de participación del sector privado en el desarrollo, a saber: (i) un receptor directo de la ayuda para sus inversiones y actividades (subvenciones y préstamos), (ii) un contratista para la implementación de proyectos de ayuda, (iii) un asociado dentro de una asociación público-privada establecida o a través de una combinación de préstamos comerciales y subsidios y (iv) un proveedor de recursos de desarrollo equivalentes a la ayuda (fundaciones filantrópicas privadas y donativos corporativos).

Por su parte, los expertos de la OCDE identifican cinco tipos: (i) iniciativas y programas de APP “estructurados” y “a nivel nacional”, (ii) financiación tradicional de infraestructura a través de préstamos y activos netos, (iii) asistencia técnica al Gobierno receptor, financiada por donantes, para incrementar la capacidad de la APP y la infraestructura, (iv) “Alianzas Publicó-Privadas” Globales y establecimiento de redes, y (v) actividades del “SPD en general” (desarrollo de capacidades de pymes, facilitación del comercio, etc.)[[1]](#footnote-1).

Examinando específicamente las Instituciones Financieras del Desarrollo, la OCDE hace una distinción entre: (i) préstamos públicos a proyectos del sector privado (préstamos a largo plazo y préstamos a corto plazo), (ii) participaciones accionarias en un proyecto del sector privado (a través de inversión de cartera, inversión directa o mediante un fondo de capital privado), (iii) garantías y seguro público sobre ciertas formas de riesgo de los inversores, como por ejemplo incumplimiento crediticio y volatilidad del tipo de cambio (préstamo subordinado, préstamo basado en el rendimiento, préstamo convertible, acciones preferentes, otras garantías) y (iv) subvenciones (a través de las APP y bonificación de intereses sobre la deuda del sector privado) y asistencia técnica.

A partir de esto, podemos identificar la siguiente tipología de participación del SPD:

#### Tabla 2: Categorías de participación del SPD y tipos de relación contractual

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Categoría de participación >  Tipo de relación contractual  v | Iniciativa filantrópica de RSC | Proyecto privado con ánimo de lucro | Asociación público-privada | Contratación pública, incl. proyectos de AOD | Establecimiento de redes, establecimiento de normas y promoción de políticas |
| Subsidios | X | X | X | X | X |
| Préstamos públicos |  | X | X |  |  |
| Oferta pública |  | X | X |  |  |
| Seguro y garantías |  | X | X |  |  |

Fuente: OCDE y Realidad de la Ayuda 2012

En un proyecto del SPD, el tipo de relación entre las entidades pública y privada es importante desde una perspectiva sindical porque es lo que va a determinar la medida en que la entidad pública ejerce influencia, si no un control efectivo o al menos la administración del proyecto, y, a partir de ahí, en quién recaen las responsabilidades del empleador. Por ejemplo, el papel e influencia de la entidad pública puede ser mayor cuando actúa como accionista o cliente (en el caso de inversión en acciones y contratación pública, y teóricamente las APP) que cuando actúa como asegurador o acreedor. No obstante, la influencia de los donantes dependerá de otros factores, como son los criterios de elegibilidad para proporcionar apoyo público a un proyecto privado, incluyendo salvaguardias sociales y medioambientales.

Podemos identificar ocho clases de iniciativas del sector privado en el desarrollo según el rol o función que desempeñe la entidad pública (donante, acreedor, accionista, cliente o asegurador) y la entidad privada (operador de un proyecto lucrativo, subcontratista de obras públicas, receptor de beneficios no comerciales).

#### Tabla 3: Tipología de las iniciativas

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Papel de la entidad pública >**  **Papel de la entidad privada**  **v** | **Donante** | **Acreedor** | **Accionista** | **Cliente** | **Asegurador** |
| **Operador de un proyecto lucrativo** | Subsidios | Préstamos | Inversión en acciones;  APP | APP | Garantías públicas, crédito a la exportación |
| **Subcontratista de obras públicas** |  |  | APP | Contratación pública;  APP |  |
| **Receptor de beneficios no comerciales** | Asociaciones locales y establecimiento de redes;  desarrollo de capacidades;  establecimiento de normas |  |  |  |  |

El tipo de relación financiera o comercial determinará a su vez la función y responsabilidad de las entidades. A excepción de la contratación pública y las APP, la entidad privada actúa siempre como receptora de apoyo público para implementar un proyecto lucrativo exclusivamente del sector privado: apoyo financiero (es decir subvenciones públicas, préstamos y ayudas a un proyecto exclusivamente privado), inversión en acciones (entidad pública que compra acciones en una entidad privada, ya sea una empresa o un fondo de capital privado), asistencia financiera y seguro (programas de garantías públicas que cubren diversos riesgos de un proyecto privado: riesgos de incumplimiento crediticio, de divisas, políticos, normativos).

En el caso de la contratación pública, la entidad privada interviene como subcontratista o proveedor de servicios de un proyecto público. La situación se complica con las APP, para las cuales el acuerdo de riesgo compartido y la “propiedad” del proyecto (independientemente de que el control sea privado o público) dependen de los acuerdos contractuales.

Las asociaciones no comerciales tienen lugar cuando la entidad pública actúa como facilitador o como operador de desarrollo de capacidades para beneficio directo de la entidad privada. Incluyen asistencia técnica financiada por los donantes y subvenciones a la administración pública receptora, para contribuir al desarrollo de “alianzas” y foros para que los grupos empresariales tengan un mejor acceso a los responsables políticos o al proceso de contratación pública, etc.

## Relaciones comerciales

Las relaciones comerciales implican proporcionar apoyo público a proyectos del sector privado por medio de préstamos y subvenciones, programas y garantías de seguro (que cubren los riesgos del proyecto que ningún asegurador privado del mercado puede cubrir, al menos a un precio razonable), o mediante inversiones en acciones (accionista minoritario, en la mayoría de los casos sin derecho a voto). Alternativamente pueden implicar un proyecto exclusivamente público en el que la entidad privada actúe como subcontratista o proveedor de servicios (como es el caso de la contratación pública tradicional) o pueden ser una combinación de ambos enfoques, como es el caso de las APP. En la cooperación comercial es probable que participen IFD y bancos públicos, y menos probable que participen agencias de la ayuda.

### Asistencia financiera e inversiones

Los *préstamos y subvenciones* son históricamente la forma más común de actividad del sector privado en el desarrollo. Una empresa o fondo del sector privado es un receptor directo de préstamos públicos – por lo general a una tasa de interés rebajada –, de subvenciones o de una combinación de ambos (préstamos subvencionados a bajo interés). El operador privado controla completamente la inversión, gestiona el diseño e implementación de los proyectos y asume los riesgos. La entidad pública ejerce una función de apoyo, normalmente como acreedor. Puede citarse como ejemplo las facilidades en el crédito a la exportación, algunas ayudas para proyectos comerciales y la financiación tradicional de proyectos de IFD. Las IFD, también en colaboración con bancos comerciales y otros proveedores de servicios financieros, pueden desarrollar productos de crédito del mercado que ayuden a mejorar el acceso a la financiación en los países en desarrollo. Por ejemplo, el Fondo Fiduciario UE-África para la Infraestructura proporciona subvenciones en apoyo a préstamos “en condiciones normales” (es decir préstamos con un tipo de interés basado en el mercado) con las IFD para proyectos regionales de infraestructura en África. Las subvenciones adoptan la forma de bonificación de tipo de interés o asistencia técnica al proyecto.

Las *garantías públicas* son planes de seguros del Gobierno que cubren determinados tipos de riesgos de un proyecto del sector privado. Están destinadas a mejorar el perfil global “riesgo- rentabilidad” del proyecto del sector privado. La forma más común es una garantía del Estado sobre el riesgo de crédito del proyecto, o sobre los valores que financian este proyecto (por ejemplo, bonos de infraestructura, bonos verdes). Las garantías permiten que el proyecto consiga una mejor clasificación por parte de las agencias de calificación crediticia y que obtenga por tanto mejores condiciones de financiación por parte de los inversores, reduciendo así el coste del capital y la deuda. Las garantías también incluyen seguro y facilidades de crédito a la exportación, un seguro de riesgo de tipo de cambio y servicios de apoyo subvencionados para las inversiones. Los fondos de capital de riesgo financiados/administrados por el Estado también pueden adoptar posturas de “primera pérdida de capital” en el capital social del proyecto (es decir, en caso de que el proyecto fracase financieramente y necesite ser recapitalizado, las acciones del Estado son absorbidas para garantizar que la nueva recaudación de fondos no perjudique a los accionistas privados).

Con arreglo a un *plan de inversión de capital (cartera e inversiones conjuntas),* la entidad pública se convierte en accionista directa de la empresa que gestiona el proyecto (inversión conjunta) o bien adquiere acciones en un fondo de inversión que a su vez invierte en el proyecto privado, ya sea como acreedor o como accionista (cartera). En ambos casos, la inversión pública de capital se establece sobre unas condiciones comerciales y de rentabilidad de la inversión estándares. Junto con los préstamos, este tipo de actividad del sector privado en el desarrollo es la *razón de ser* de las IFD y constituye con diferencia la forma más importante, en términos de activos y flujos financieros.

### La contratación pública y las APP

En el caso de la *contratación pública*, la entidad pública es *el* operador del proyecto y por tanto está a cargo de su diseño, desarrollo y funcionamiento (financiando normalmente un importante programa de infraestructura, como carreteras, acceso al agua, escuelas, etc.). Las empresas del sector privado son seleccionadas sobre la base de una licitación competitiva e intervienen como subcontratistas y proveedores de servicios. La contratación pública es la forma de participación en la cual la entidad pública tiene el máximo nivel de control sobre un proyecto. En el caso de países en desarrollo, la contratación pública está por lo general dirigida por los Gobiernos receptores (y, en cierta medida, el donante que la financia a través de apoyo presupuestario) y/o por bancos multilaterales de desarrollo.

Las *asociaciones público-privadas* son acuerdos contractuales entre “el Gobierno y uno o varios asociados privados (que pueden incluir operadores y financiadores) con arreglo a los cuales los asociados privados proveen un servicio de tal manera que los objetivos de prestación de servicios del Gobierno se *ajusten a los objetivos de ganancias* de los asociados privados, y en los cuales la eficacia del ajuste depende de una *transferencia adecuada de los riesgos a los asociados privados*” (OCDE 2008).

El acuerdo más común de APP es el denominado DBFO (por sus siglas en inglés), que significa “Diseño, Construcción, Finanzas y Ejecución”, y por lo general se aplica a la infraestructura pública (un puente, un túnel, un sistema ferroviario, un sistema de suministro de agua) o un servicio público (una escuela, un hospital, una cárcel) por un operador privado. Las APP se sitúan a medio camino entre la contratación pública tradicional y las concesiones. Un Gobierno adquiere una “corriente de servicios que el asociado privado genera con el activo” y cuya propiedad y responsabilidad del mantenimiento son del operador privado (OCDE 2008). Por otra parte, las APP se rigen por el derecho contractual privado, con unos requisitos de transparencia y publicación de información menos exigentes que bajo el derecho (administración) de la contratación no pública.

## Establecimiento de redes y promoción de políticas

Las relaciones no comerciales incluyen ayudas públicas basadas en subvenciones que, a diferencia de las relaciones comerciales, no están enfocadas en un resultado económicamente tangible (por ejemplo la construcción de un puente, la inversión en capacidades productivas de una firma local) sino más bien en resultados no tangibles (es decir, facilitación del “acceso” del sector privado extranjero a mercados nacionales, a la contratación pública nacional o a los responsables de políticas).

### Cofinanciación de asociados locales y establecimiento de redes

La mayoría de las agencias gubernamentales de ayuda cuentan con una línea presupuestaria específica para asignar subvenciones al establecimiento de redes dirigido por empresas privadas y a proyectos pro-bono (filantrópicos) en países en desarrollo. Estas líneas presupuestarias suelen denominarse “fondos”, aunque la utilización de este término podría inducir a error puesto que bajo estos programas no se trata de obtener un rendimiento de la inversión. La financiación basada en subvenciones suele proporcionarse sobre una base de costos compartidos a una empresa multinacional (es decir, la subvención pública debe ir acompañada de una financiación equivalente del sector privado) para financiar objetivos no comerciales, inter alia: promover asociaciones locales con empresas nacionales, normas sociales o medioambientales en la cadena de suministro, o mejorar las actividades filantrópicas independientes y con intereses propios de la empresa. Pueden citarse como ejemplos diversos los Fondos de capital riesgo por sector del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional como, por ejemplo el Food Retail Industry Challenge Fund (Fondo de capital de riesgo del sector minorista de la alimentación), el Dutch Private Sector Investment Programme (Programa holandés de inversión del sector privado), el programa danés Danida Business-to-Business y la Alianza Mundial para el Desarrollo de USAID.

### Servicios de asesoramiento y programas de desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades de la administración del Gobierno receptor es fundamental para la mayoría de los organismos de ayuda. Los programas de capacidades centrados en el sector privado incluyen facilitación comercial (como parte de los programas de ayuda al comercio), servicios a pequeñas y medianas empresas, apoyo a la iniciativa empresarial a través de formación, y transferencia de innovación técnica. Los donantes también pueden ofrecer servicios de asesoramiento directo a empresas extranjeras del sector privado. La Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial es un buen ejemplo de esto. Entre las iniciativas bilaterales dirigidas por donantes, el USAID Private Capital Group for Africa[[2]](#footnote-2) ofrece servicios de asesoramiento a los fondos de inversión privada en el “diseño de plataformas de inversión expandibles, y la identificación de asociados estratégicos de desarrollo de proyectos en áreas de máximo impacto potencial, como por ejemplo los sectores de la energía, la sanidad y la agricultura”, incluyendo “negociar como un asesor independiente, representando la transacción”. Otro ejemplo, como lo subraya el ECDPM, es el Grupo de Desarrollo para Infraestructuras Privadas, una iniciativa de donantes múltiples, entre los que se encuentra el Banco Mundial y la CFI, que proporciona una amplia gama de servicios de apoyo financiero, práctico y estratégico para promover negocios y empresas conjuntas (ECDPM 2012, DFID 2012).

### Establecimiento de normas y promoción de políticas

Por último, las relaciones comerciales pueden presentarse como foros de diálogo entre el Gobierno y otros responsables políticos por una parte, y el sector privado y “otros medios interesados” por otra. En la mayoría de los casos, los foros son establecidos para y por grupos del sector privado con el objetivo de desarrollar y aplicar normas o estándares de carácter optativo, o principios generales para lograr algún objetivo específico en materia de sostenibilidad o pobreza relacionado con la ONU. La gran mayoría de las iniciativas están centradas en el sector extractivo energético, y, geográficamente, en África. Pueden citarse como ejemplos la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la Carta de Recursos Naturales, el proceso Kimberley (centrado en los diamantes)[[3]](#footnote-3), la iniciativa Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT)[[4]](#footnote-4), la iniciativa Transparencia del Sector de la Construcción (CoST)[[5]](#footnote-5), el Pacto Mundial, etc.

# **La Pujante Agenda Internacional**

Varios foros internacionales y regionales abordan el sector privado para el desarrollo como una esfera política independiente. La Alianza de Busan, uno de los foros más importantes, reconoce “el papel central del sector privado en el fomento de la innovación, la creación de riqueza, ingresos y empleo, la movilización de recursos nacionales y, a su vez, la contribución a la reducción de la pobreza (OCDE 2011a)”. Además explica detalladamente las expectativas para el sector privado y el desarrollo, haciendo hincapié en algunas áreas indiscutibles, como la mejora de los marcos reguladores para la inversión y la participación del sector privado en la competencia de las estrategias de desarrollo nacional.

En un intento por seguir adelante con los compromisos contraídos en Busan, se estableció un grupo de múltiples partes interesadas, formado principalmente por Gobiernos donantes, organizaciones multilaterales y varias organizaciones empresariales internacionales, bajo los auspicios de los “Bloques Temáticos” de Busan presentados durante el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. El grupo de múltiples partes interesadas se convocó con el objetivo de “desarrollar iniciativas concretas para mejorar la interpretación del papel del sector privado en el desarrollo y compartir lecciones aprendidas, a fin de proponer acciones específicas para una mayor eficacia del desarrollo” (OCDE 2011b).

Asimismo, las Cumbres del G20 en Seúl y en Los Cabos, en 2010 y 2012 respectivamente, hicieron hincapié en el papel del sector privado en el programa de desarrollo. Un Grupo de Trabajo (GT) del G20 sobre Desarrollo ha elaborado una serie de recomendaciones políticas a tal fin, inclusive por medio de colaboración “interinstitucional”, a saber la OIT, la UNCTAD, la OCDE, el PNUD y el Banco Mundial. El enfoque se ha centrado en la promoción de la inversión privada, tanto extranjera como nacional, para apoyar el desarrollo y la creación de empleo, y en las asociaciones público-privadas, para financiar las necesidades de infraestructura. Hace poco, bajo la presidencia rusa del G20, los Ministros de Finanzas del G20 encomendaron a la OCDE desarrollar nuevos Principios del G20 sobre “inversión a largo plazo” por parte de los inversores institucionales, y en ese caso también se hizo un importante hincapié en la financiación de infraestructura privada[[6]](#footnote-6).

A nivel regional también merece la pena mencionar el “Programa para el Cambio” de la Comisión Europea que fue lanzado oficialmente a través de un Comunicado oficial en 2011 (CE 2011) y cuyo objetivo, entre otros, es incrementar la participación del sector privado en el marco político de desarrollo de la UE por medio de la exploración de “formas innovadoras” de financiación del desarrollo, como por ejemplo por medio de “una combinación” de subvenciones y préstamos con dinero del sector privado. Se ha solicitado a la UE que ayude a “apoyar el desarrollo de sectores privados locales competitivos” y, en gran medida, que contribuya a poner en marcha reformas “del marco legislativo y reglamentario” incluyendo la “facilitación del acceso a servicios empresariales y financieros”. Y al igual que la Alianza de Busan y el Proceso de desarrollo del G20, el Programa de la CE ve muchas oportunidades en la promoción activa de las APP: “la movilización de los recursos y las actividades del sector privado con el fin de suministrar bienes públicos” se percibe como uno de los resultados deseados, mientras que “la financiación de subvenciones iniciales y los mecanismos de riesgos compartidos” deberían ser explorados “para catalizar asociaciones entre los sectores público y privado y la inversión privada” (CE, 2011b: 8). A principios de 2013 se puso en marcha una “Plataforma para la cooperación exterior y desarrollo” con el objetivo de hacer un “uso óptimo” de la combinación de subvenciones y préstamos en la financiación empresarial.

Por último, a nivel bilateral, varios donantes a título individual han convertido el papel del sector privado en el desarrollo en una de las prioridades claves de los esfuerzos de cooperación al desarrollo. Organismos de la ayuda como SIDA, DANIDA, USAID y los Países Bajos han prestado una mayor atención al papel del sector privado en el desarrollo orientando las políticas y prioridades nacionales de la ayuda hacia iniciativas del sector privado.

## La Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz

La Alianza de Busan fue avalada en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en diciembre de 2011 en Busan, Corea del Sur. La declaración establece cuatro “principios comunes”: (i) la apropiación de las prioridades del desarrollo por parte de los países en desarrollo, (ii) la eficacia centrada en los resultados, (iii) la implementación a través de “asociaciones incluyentes”, y por último (iv) responsabilidad a través de una mayor transparencia de cara a los beneficiarios y a los ciudadanos en general (señalando con relevancia la advertencia de que la transparencia sea “objeto de reservas legítimas relativas a información comercialmente sensible”) (OCDE 2011a).

El texto de los resultados de Busan es bienvenido en muchos sentidos. Pone de relieve la necesidad de coherencia con relación a los “compromisos internacionales en materia de derechos humanos, trabajo decente, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y discapacidad” así como, inter alia: el reconocimiento de la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur (#14); la necesidad de “acelerar” los esfuerzos para desligar la ayuda y mejorar la “relación costo-beneficio” de la AOD (#18); el “papel vital” de las OSC en la “promoción de enfoques basados en los derechos” (#22); y la necesidad de “cero tolerancia” frente a la corrupción, basándose en el Convenio sobre la lucha contra el Soborno de la OCDE y la ONU (#33).

La declaración es también positiva con respecto al fortalecimiento del papel de los Gobiernos receptores, más allá de los principios generales de la “apropiación” de la ayuda. Los “ingresos propios” de los Gobiernos deberían adquirir “mayor relevancia en el financiamiento de sus necesidades de desarrollo” al tiempo que están “más sujetos a la rendición de cuentas sobre los resultados de desarrollo alcanzados ante sus ciudadanos” (#28). También se insiste en el desarrollo de capacidades de la administración pública, pero únicamente para funciones “esenciales del Estado”, y únicamente “cuando sea necesario” (#29) y desgraciadamente, en consecuencia, no se hace referencia a la necesidad de proteger y promover los servicios públicos.

El texto elogia en gran medida el papel del sector privado en el apoyo del desarrollo – función identificada como “esencial” en la contribución a la reducción de la pobreza, mediante innovación, creación de riqueza, ingresos y empleo. La declaración prosigue con cinco compromisos políticos:

* Colaborar con “asociaciones profesionales, los sindicatos y otras entidades” en la reforma del marco regulador para el desarrollo de la inversión privada, para incluir la inversión extranjera directa y las asociaciones público-privadas;
* Asegurar la participación del sector privado en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo para fomentar el “crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza”;
* Seguir desarrollando “mecanismos financieros innovadores para movilizar la financiación privada”;
* Promover el programa de “cooperación para el comercio” centrándose en las “capacidades productivas”, las “deficiencias del mercado”, el acceso a mercados de capital y atenuar los riesgos que afrontan los actores del sector privado.

### La declaración conjunta

Los resultados de Busan también generaron iniciativas centradas en cuestiones específicas con la convocatoria de “coaliciones de voluntarios”, que en un principio se denominaron “bloques temáticos”, una de las cuales está dedicada a la cooperación público-privada para el desarrollo. En este sentido, Gobiernos y grupos empresariales publicaron en Busan una declaración conjunta que fue aprobada por 42 signatarios (OCDE 2011b). Como se ilustra en la siguiente tabla, la lista de partidarios se inclinó considerablemente a favor de los grupos empresariales basados en países de la OCDE (12 signatarios) y donantes de la OCDE (17 Gobiernos y dos redes de instituciones públicas establecidas en la OCDE). Los sindicatos y las OSC no fueron signatarios del acuerdo porque la declaración se elaboró sin el aporte de los mismos, de modo que está considerablemente orientada a favor de los intereses empresariales. Cabe destacar que algunos Gobiernos clave de la OCDE que por lo general suelen ser bastante activos en estos debates, no aparecen en la lista de signatarios, como es el caso del Reino Unido y Australia.

#### Tabla 4: ¿Quién firmó la declaración conjunta?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Empresas establecidas en países de la OCDE** | 12 | Business Call to Action, Comité Consultivo Empresarial e Industrial ante la OCDE, Confederación de la Industria Danesa, Conseil Français des Investisseurs en Afrique, European Business Council on Africa and the Mediterranean (EBCAM), European International Contractors, Global Business Coalition on Health (GBCHealth), Global Partnerships Forum, Foro Internacional de Líderes Empresarios, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação, Sanofi, Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible |
| **Empresas no pertenecientes a la OCDE** | 5 | CONNECT (Túnez), Omega Farms (Etiopía), Pan African Business Coalition on HIV and Health, Tanzania private sector foundation, Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie |
| **Gobiernos de la OCDE** | 17 | Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón, Países Bajos, República Checa, Suecia y Suiza |
| **Instituciones públicas de la OCDE** | 2 | Instituciones Financieras de Desarrollo Europeas (IFDE), Alianza GAVI |
| **Países en desarrollo** | 5 | Comunidad del Caribe (CARICOM), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Malí, Perú, Zambia |
| **Iniciativas globales** | 3 | Fondo mundial para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo, Corporación Financiera Internacional, Pacto Mundial de Naciones Unidas |

En cuanto a su esencia, la declaración solicita “expandir y mejorar la asociación público-privada” y define cinco principios generales que se corresponden con el acuerdo de la Alianza de Busan: fortalecer el “diálogo inclusivo”, desarrollar una “acción colectiva”, garantizar el “ajuste” dentro de las instituciones y prioridades de los países, “garantizar la transparencia entre el sector público y el privado”; y aumentar la “responsabilidad en el logro de los resultados” a través de un “seguimiento y evaluación”.

La ambición global de la iniciativa es desarrollar formas de “acción colectiva” entre los Gobiernos y grupos del sector privado que puedan contribuir a crear unas “plataformas interactivas permanentes para el diálogo” que promuevan la cooperación público-privada, incluyendo las APP, tanto a nivel nacional como global. El seguimiento para los signatarios, coordinado por la OCDE, incluye en un primer momento:

* seguir “sensibilizando” con respecto a la declaración y la Alianza de Busan;
* localizar iniciativas de cooperación público-privada existentes, incluyendo la búsqueda de ejercicios “complementarios” con la metodología “Doing Business” del Banco Mundial;
* desarrollar foros a escala nacional y mundial para el “compromiso” de grupos empresariales con donantes; y
* consolidar el trabajo sobre las iniciativas de “seguimiento y evaluación”.[[7]](#footnote-7)

### “Asociados en igualdad de condiciones”

En el anexo de la declaración conjunta se citan ejemplos de cómo la coalición podría facilitar la aplicación de los Compromisos de Busan y garantizar la promoción de las APP “para la prestación de servicios públicos”, ejercitando de esta manera un “liderazgo y compromiso político” y desarrollando “marcos políticos, jurídicos y reguladores efectivos”

La declaración en anexo también solicita una distribución de las funciones entre Gobierno y grupos empresariales que es cualquier cosa menos equilibrada. Las expectativas para cumplir y ajustar residen únicamente en los Gobiernos y no en los grupos empresariales. Se espera que los representantes del sector público busquen *sistemáticamente* la participación de las empresas, y “creen un entorno favorable”, es decir “en estrecha comunicación con el sector privado nacional y extranjero”. Además se espera que los Gobiernos y sus administraciones públicas:

* “Reduzcan los obstáculos” para el registro de las empresas, reformando los sistemas de derechos de propiedad y los sistemas tributarios, y ampliando el acceso a los servicios estatales y otras instituciones importantes.
* Utilicen la ayuda para “movilizar la inversión del sector privado” incluyendo “una combinación de ayuda y préstamos blandos” con financiación privada con fines lucrativos.
* Utilicen los conocimientos y los instrumentos de los organismos oficiales y las Instituciones Financieros del Desarrollo para contribuir a reducir la gestión y exposición de riesgo por parte del sector privado.

En cambio, de los grupos empresariales y “representantes del sector privado” se exige más bien poco. Se les pide “tratar de obtener formas efectivas de organización” para poder “comunicar las necesidades e inquietudes” de sus propias comunidades empresariales y “promover” iniciativas voluntarias sobre medidas para luchar contra el soborno y la corrupción.

No es de extrañar, y con razón, que las empresas implicadas en estos esfuerzos estén entusiasmadas con la posibilidad de que el sector privado sea reconocido como un asociado “en pie de igualdad” a la hora de discutir e identificar soluciones y acciones, y de que se solicite a los Gobiernos “mantener estrechas consultas con los sectores privados nacionales y extranjeros”. La declaración conjunta fue bien recibida en el seno de la junta de cooperación al desarrollo de la OCDE como “uno de los principales resultados de Busan” (DAC 2011); “un elemento de cambio” (sic) por la manera en que los actores públicos y privados están planteándose a presente su compromiso conjunto para apoyar los procesos de desarrollo nacional. Pero en realidad la iniciativa parece haber sido recibida con sentimientos encontrados por los Gobiernos, tal y como lo demuestra la falta de aprobación por parte de varios donantes claves de la OCDE, pero sobre todo por la mayoría de los signatarios de países en desarrollo de la Alianza de Busan – por no hablar de las demás partes interesadas de Busan.

## 

## El Proceso del G20

La Cumbre del G20 en Seúl en noviembre de 2010 marcó un importante cambio en el enfoque del G20 con respecto a cuestiones de desarrollo. Abordado como una prioridad secundaria en previas cumbres, el desarrollo se convirtió en un distintivo del comunicado oficial final de la Cumbre de Seúl (G20 2010a). En Toronto[[8]](#footnote-8) se había establecido un Grupo de trabajo sobre desarrollo, compuesto principalmente por delegados de alto nivel procedentes de Ministerios de Asuntos Exteriores de países del G20. En Seúl el G20 aprobó el “Plan de Acción Plurianual sobre Desarrollo” compuesto por nueve pilares claros: infraestructura, desarrollo de recursos humanos, comercio, inversión privada y creación de empleo, seguridad alimentaria, crecimiento con resiliencia, inclusión financiera, movilización de recursos nacionales e intercambio de conocimientos (G20 2010b).

Desde la adopción del Plan de Acción Plurianual, el Grupo de trabajo sobre desarrollo del G20 ha presentado varios informes con recomendaciones de políticas sobre cada uno de los nueve pilares (G20WG 2011 y 2012). Entre los diferentes informes preparados, los tres que se detallan a continuación ilustran con la mayor claridad el enfoque del sector privado dentro de la dimensión del desarrollo del trabajo del G20.

### Infraestructura bajo el sol de las APP

Resulta fundamental para el mandato del GT del G20 sobre desarrollo identificar recomendaciones de políticas “para superar los obstáculos a la inversión en infraestructura”, “mejorar la capacidad y facilitar una mayor dotación financiera para la inversión en infraestructura en países en desarrollo” con un énfasis especifico en los países de renta baja, y un “énfasis especial” en el África subsahariana

En febrero de 2011, después de la Cumbre de Seúl, se nombró un Panel de Alto Nivel (PAN) que presentó un informe en noviembre, antes de la Cumbre de Cannes. Después, en abril de 2012, se presentó un informe conjunto del Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD). En el informe sobre los avances del GT presentado en Cannes en noviembre de 2011 el objetivo es “ampliar y diversificar la financiación para las necesidades de infraestructura, incluyendo por parte de fuentes de los sectores público, semi-público y privado, e identificar, con bancos multilaterales de desarrollo, una lista de iniciativas regionales concretas” (MDB 2011).

Mientras que el mandato inicial sobre infraestructura proporciona opciones de financiación tanto pública como privada, los informes sobre infraestructura preparados respectivamente por el PAN en noviembre de 2011 (PAN 2011) y los BMD en abril de 2012 (BMD 2012), se centran unilateralmente en ampliar los modelos de infraestructura con contratos privados financiados por el sector privado en países en desarrollo. En realidad, ambos informes se inclinan manifiestamente a favor de las empresas y de las APP, y están redactados como unas listas de la compra de lo que a estos defensores de grupos les gustaría que sucediera en el futuro.

Las recomendaciones clave incluyen:

* armonizar las normas de contratación nacional que se ajusten a los acuerdos contractuales privados de las APP;
* apoyar la creación de “unidades de APP” en países en desarrollo y la creación de “redes de profesionales de las APP”, dirigidas por un sector privado regional, que puedan proporcionar “asistencia técnica práctica” a los Gobiernos receptores y encauzar “los conocimientos hacia la adopción de buenas prácticas por parte de los responsables políticos”;
* establecer “plataformas de mercados regionales en línea” para intercambiar información sobre proyectos de infraestructura a fin de “vincular específicamente entidades financieras y patrocinadoras de proyectos”, como el recién creado Sokoni Africa Infrastructure Marketplace;
* “ampliar” la Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción (CoST) – una plataforma industrial de carácter voluntario dedicada a la transparencia y la competencia de los procedimientos de las APP;
* identificar proyectos pilotos “catalizadores” de las APP en toda la región.

### Cambiar el “modelo empresarial” de los BMD

Pero fundamentalmente, el trabajo del G20 indica un cambio en el modelo empresarial de los BMD – un “cambio cultural”, al pasar de la tendencia a prestar (es decir la función tradicional de un banco) a “favorecer” y “asistir” al capital privado a través de subvenciones, garantías públicas y productos de reducción de riesgos de “financiación innovadora”. Se solicita a los BMD que modernicen sus “instrumentos de mejora de créditos”, que se impliquen directamente con nuevos inversores a través de “eventos” y que apliquen “instrumentos de financiación innovadora”. Los BMD deberían introducir “incentivos para el personal” a fin de participar en proyectos regionales y transacciones de las APP y facilitar la colaboración con el sector privado” (MDB 2012, 2.6 y HLP 2011, 24), entre otras cosas “para adaptar las APP” (HLP 2011 #23). Debería prevalecer un “enfoque más flexible a las APP”, “incluyendo la adaptación de los acuerdos comerciales del sector privado” (HLP 2011, #25). En dos palabras, se solicita a los BMD que se comporten como bancos de inversión del sector privado. De hecho, el Banco Mundial ya ha tomado medidas en ese sentido como parte de su nueva Estrategia de Infraestructura[[9]](#footnote-9).

El gran impulso para las APP en el núcleo del proceso de desarrollo del G20 no fue ninguna sorpresa, teniendo en cuenta la composición del PAN. La Fundación Heinrich Boell sostiene que “el rol del PAN y el dominio de los financiadores privados en la composición del mismo crean la impresión de que, mano a mano con los BMD, el G20 ha creado un mecanismo para diseñar y aplicar una agenda de infraestructura con una participación mínima por parte de los Gobiernos y las partes interesadas de los países de renta baja afectados y, mucho menos, con el desarrollo de algún debate o proceso democrático” (BOELL 2011). No obstante, peor aún que la inclusión del PAN de los bancos privados, gestores de capital de riesgo e incluso gestores de fondos especulativos, ha sido que, al parecer, ni un solo experto gubernamental de contratación pública fue invitado a participar: de los 17 miembros del panel, el grupo incluía cinco aseguradoras o bancos privados (Fidelity Bank Ltd., Gulf International Bank, Infrastructure Development Finance Company, Macquarie Bank y Prudential plc), dos gestores de capital de riesgo o de fondos especulativos (Caravel Fund, PAI Partner), un experto del departamento de estudios de un banco japonés privado (Japan Center for International Finance) y un representante de una multinacional del sector de la construcción (PCL). Los otros miembros eran representantes de cuatro instituciones financieras estatales (BNDES, KfW, CIC), una agencia de crédito a la exportación (Turk Eximbank), un empresario africano (Mo Ibrahim), un académico (Sogang University ) y un único moderador (Autorità per l'energia elettrica e il gas, de Italia)[[10]](#footnote-10).

### Inversión privada y creación de empleo

El G20 encomendó a un grupo interinstitucional encargado del pilar sobre inversión privada y creación de empleo, que incluye la UNCTAD, el PNUD, la OIT, la OCDE y el Banco Mundial, “identificar, mejorar donde proceda y promover las mejores normas existentes (en materia de desarrollo, sociales y medioambientales) para la inversión responsable en cadenas de valores y el cumplimiento voluntario por parte de los inversores de estas tres normas”. Los resultados obtenidos por el grupo incluyeron el informe “Promoting responsible investment for sustainable development and job creation” (La promoción de la inversión responsable para el desarrollo sostenible y la creación de empleo), publicado en septiembre de 2011 (IA 2011a).

Los otros objetivos clave eran desarrollar “indicadores financieros y económicos cuantificables para medir y optimizar el valor económico añadido y la creación de empleo”, establecer un Reto sobre Innovación del G20 para “exponer” el espíritu empresarial, y, por último, identificar reformas reguladoras claves para el “negocio inclusivo”.

A primera vista, el elemento supuestamente positivo del pilar sobre inversión privada y creación de empleo es la importancia que se otorga a las prácticas e iniciativas de inversión responsable. El informe interinstitucional final se publicó con ocasión de la Cumbre del G20 en Los Cabos en junio de 2012 y proponía 11 recomendaciones dirigidas a generar inversión responsable. Las recomendaciones, no obstante, parecen estar más enfocadas a “mejorar el clima empresarial”, al sugerir la adaptación de “marcos reguladores y jurídicos” con nuevos indicadores del informe Doing Business del Banco Mundial[[11]](#footnote-11) (#1), apoyar a las pymes, mediante la “eliminación de obstáculos reguladores” para “las empresas integradoras y sostenibles” (#10) y hacer uso de una serie de indicadores sobre valor económico añadido y creación empleo (#4) (IA 2012).

En cuanto a la inversión responsable per se, el informe alienta a todos los países a “promover” los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, la Declaración Tripartita sobre Empresas Multinacionales (EMN) de la OIT y las Directrices de la OCDE para EMN. Las recomendaciones políticas, además de “la observancia de las normas voluntarias”, incluyen: criterios de compra de los Gobiernos; reglas de cotización en bolsa; desarrollo de capacidades; iniciativas reguladoras; e inversión y promoción del comercio.

El trabajo interinstitucional sobre inversión responsable contó con un apoyo moderado por parte del GT del G20 sobre desarrollo, donde fue bienvenido por el hecho de ofrecer “opciones políticas” sobre inclusión y sobre “mecanismos de promoción de observancia voluntaria”. Por otra parte, el GT advirtió contra los abusos de las recomendaciones del informe “para fines de proteccionismo del comercio y las inversiones” (G20WG 2011). Esta inquietud fue nuevamente subrayada en 2012, en el siguiente informe del GT del G20, donde se afirma que “es preciso tener cuidado con el hecho de que los indicadores y las normas no se utilicen para fines de proteccionismo del comercio y las inversiones” (G20WG 2012). No obstante, resulta extraño que el informe interinstitucional no mencione en ningún momento algún riesgo posible o real de que las normas de inversión responsable promuevan el proteccionismo.

### Indicadores sobre el valor económico añadido y la creación de empleo

El GT del G20 elaboró una serie de indicadores en un intento por medir el impacto del sector privado en el desarrollo sobre el valor económico añadido y la creación de empleo. El marco fue puesto a prueba en seis países (República Dominicana, Mongolia, Bangladesh, Laos, Camboya y Mozambique), con un total de doce indicadores agrupados en tres apartados:

* Valor económico añadido: (i) valor añadido total; (ii) valor de formación de capital; (iii) generación de exportaciones total y neta; (iv) número de entidades empresariales formales; (v) ingresos fiscales totales.
* Creación de empleo: (vi) empleo (cifra); (vii) salarios; (viii) tipologías de niveles de competencias de los empleados.
* Desarrollo sostenible: (ix) indicadores de impacto laboral; (x) indicadores de impacto social; (xi) indicadores de impacto medioambiental; (xii) indicadores de impacto en el desarrollo (IA 2011b).

Lamentablemente no se incluye ninguna medida sobre la calidad de los empleos ni el trabajo decente. El indicador de “impacto laboral” se centra en la brecha de género y en grupos desfavorecidos, competencias y formación, y lesiones laborales. Si bien todos ellos son significativos y relevantes, sigue habiendo lagunas importantes con relación a los derechos de los trabajadores, el salario y la negociación colectiva, entre otros. Más aún si se tiene en cuenta que el empleo de calidad sería un requisito de información crucial en la fase inicial – y de hecho en cualquier fase – del desarrollo, en particular en los países de renta baja.

Los países también tendrán flexibilidad a la hora de realizar estas evaluaciones, y podrán escoger en última instancia los indicadores que deseen utilizar, citando que “no están diseñados como un marco de talla única”. Prosiguiendo con su justificación, el informe del G20 afirma que “en fases muy iniciales de desarrollo, la pura contribución al PIB y la creación de empleo podrían ser más relevantes; en fases más avanzadas, la calidad del empleo y las contribuciones tecnológicas podrían adquirir mayor relevancia” (IA 2011b y 2012).

Desde que el programa de desarrollo ha sido tratado a nivel del G20, hay un tema especialmente cuestionable que ha ganado reconocimiento: se trata del concepto de *negocio inclusivo.* Aunque este tema se desarrollará en otra sección del presente documento, por ahora diremos que el negocio inclusivo es un término de política y defensa establecido por organizaciones internacionales de grupos empresariales para desarrollar prácticas empresariales y poner en marcha reformas políticas que faciliten el acceso del sector privado a los pobres, ya sea como consumidores (diseñando productos que respondan a las necesidades de los pobres) o como emprendedores (fomentando las pymes y los micro créditos). En su informe de 2012, el GT reconoce “la elevada contribución potencial de los modelos de negocio inclusivo para el desarrollo” y acoge con beneplácito la creación de un “Reto del G20 sobre la innovación de negocios inclusivos” (G20WG 2012, #52). El informe del GT también pone de relieve una reciente “Nota técnica sobre el entorno empresarial para los modelos de negocios inclusivos” de la CFI del Banco Mundial, añadiendo mayor legitimidad al concepto (IFC 2012).

### Transparencia tributaria

En la cumbre de Seúl, los miembros del G20 se comprometieron a desarrollar “unas bases de ingresos sostenibles para el crecimiento inclusivo y la equidad social, mejorando los sistemas y políticas de administración fiscal de los países en desarrollo” (G20 2010a). El GT sobre desarrollo considera que los impuestos proporcionan “los fondos necesarios para invertir en desarrollo, aliviar la pobreza y prestar servicios públicos”, ayuda a “reducir la dependencia en flujos exteriores (particularmente la ayuda al desarrollo) (…) y, si están bien diseñados, “promueven la inclusión, fomentan una buena gobernanza y la responsabilidad de los Gobiernos para con sus ciudadanos”; además “se ajustan a las opiniones de la sociedad sobre ingresos apropiados y desigualdad de riqueza y promueven la justicia social” (G20WG 2011). Efectivamente, el sistema tributario en los países en desarrollo es un tema como poco preocupante. Tal y como lo señala la OCDE “la mitad de los países del África subsahariana movilizan menos de 17% de sus PIB en ingresos fiscales, lo que se sitúa por debajo del nivel mínimo que la ONU considera necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (OCDE 2013).

El flujo de trabajo en materia de “movilización de recursos nacionales” del GT del G20 sobre desarrollo es significativo para el programa del sector privado para el desarrollo porque aborda la transparencia y los impuestos corporativos, y para la administración y los sistemas fiscales de los países en desarrollo. Los mensajes generales que se están promoviendo en este sentido son bienvenidos en la medida en que hacen hincapié en el papel redistributivo de los impuestos, al tiempo que reconocen la importancia de la transparencia y responsabilidad de los Gobiernos y la “gobernanza económica”, tanto con relación a los impuestos como a la AOD.

El GT ha recomendado incrementar la asistencia técnica a través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales, a través de iniciativas regionales como el Foro Africano de Administración Fiscal y el Centro Interamericano de Administraciones Fiscales, y a través del Comité Fiscal de la ONU. Se está prestando especial atención a la cuestión de la evasión fiscal por parte de las empresas multinacionales por medio de la manipulación de los “precios de transferencia” (es decir transacciones empresariales intra comerciales que trasladan los beneficios desde los centros de producción a paraísos fiscales o a jurisdicciones de bajos impuestos). En este sentido, el GT sobre desarrollo solicita “el desarrollo de capacidades en países de renta baja, a través del intercambio de conocimientos, en el área de los precios de transferencia” y de forma más general insta a las “EMN a mejorar la transparencia y la plena observancia de las leyes tributarias aplicables”, desarrollar “normas de carácter voluntario sobre la publicación de pagos de EMN a Gobiernos” y “apoyar la participación voluntaria en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE)” (G20WG 2012).

# **Moldear la Política de los Donantes – ¿Con qué propulsores?**

No cabe ninguna duda de que la orientación de la política gira hacia un enfoque sobre el papel del sector privado para el desarrollo. Existe una clara gravitación tanto en el plano del establecimiento de políticas internacionales como en el plano de los donantes individuales. Algunos donantes muy importantes han integrado plenamente las orientaciones hacia el sector privado en sus políticas de cooperación al desarrollo. La pregunta es: ¿qué hay detrás de esta tendencia?

## Propulsores de los Gobiernos

Los Gobiernos donantes han estado apoyando durante mucho tiempo políticas que fomentan la expansión del sector privado y, a su vez, el crecimiento económico. Sin embargo, el momento en que se produce este cambio deja al descubierto una historia especialmente relevante, dados los importantes retos económicos a los que se enfrentan los Gobiernos donantes dentro de sus propias economías – a saber, los crecientes déficits y la contracción de los mercados nacionales.

### Ayuda condicionada

Quizás el factor propulsor más poderoso que explica el creciente interés en el papel del sector privado en los ámbitos del desarrollo sea la oportunidad de crear ayuda condicionada. Algunos donantes son de hecho muy explícitos en cuanto al nexo que existe entre los esfuerzos en torno al sector privado y el condicionamiento de la ayuda, a pesar de que esta última vaya directamente en sentido contrario a los principios y compromisos acordados con arreglo al programa de la eficacia de la ayuda y desarrollo. Entre los ejemplos destacados por el ECDPM cabe citar los siguientes: el Gobierno holandés afirma que su marco político y su plan estratégico es “dar prioridad a los intereses holandeses, más aún que en el pasado”; el organismo sueco de cooperación al desarrollo, SIDA, afirma que “en el interés de Suecia así como de SIDA, las empresas suecas son proveedores en las convocatorias financiadas por la ayuda al desarrollo”; y el organismo danés DANIDA declara que “una prioridad estratégica en la cooperación al desarrollo danesa es trabajar por un sector privado más fuerte. Para DANIDA es importante que las empresas danesas participen activamente en este esfuerzo.” (ECDPM 2012).

La ayuda condicionada puede también utilizarse como parte de paquetes de estímulo tras una crisis. Por ejemplo, como parte de un paquete de estímulo (*Decreto Fare[[12]](#footnote-12)*) adoptado en junio de 2013, el Gobierno italiano amplió considerablemente la lista de países elegibles – de 27 a más de 100 – en los cuales las compañías italianas podían beneficiarse de AOD como parte de empresas conjuntas con compañías locales.

### La brecha de las finanzas públicas

Otro factor importante es la impresión de que el erario público se ha agotado o, más específicamente, que los flujos de la AOD están disminuyendo. En decir que a medida que se van recortando los presupuestos públicos surge la necesidad de examinar formas alternativas de financiación al desarrollo o, en el caso que nos ocupa, de financiación del sector privado. Como lo señala el Informe sobre la Realidad de la Ayuda (RoA): “En un contexto de compromisos fracasados y con las nuevas reducciones de la AOD que se aplicarán en los próximos años” los donantes quieren transformar la ayuda en una función “catalizadora” que pueda “generar recursos financieros adicionales para el desarrollo a través de asociaciones con el sector privado” (RoA 2012). La crisis financiera de 2008 y su transformación dos años después en una crisis de deuda soberana en todos los países de la OCDE, han consolidado la importancia del sector privado como respuesta a las limitaciones presupuestarias. Financiar el desarrollo a través de instituciones gubernamentales que proporcionan ostensiblemente crédito al sector privado para propósitos relacionados con el desarrollo, en lugar de hacerlo a través de subvenciones públicas, se concibe por tanto como una opción presupuestaria neutral para los Gobiernos. Las APP, en particular, se presentan como la solución ideal para aliviar la presión que se impone no sólo sobre los donantes sino también sobre los Gobiernos receptores.

El enfoque de la brecha de la financiación pública ha adquirido un impulso parecido como solución propuesta para el reto de responder a las necesidades de infraestructura y energía del mundo en desarrollo a lo largo de los próximos 30 años. La OCDE argumenta que “la demanda de infraestructura no hará más que aumentar”, y estima que los requisitos de infraestructura mundial hasta 2030 serán del orden de 50 billones USD. Sin embargo, la OCDE sugiere que “al mismo tiempo, las finanzas públicas de todo el mundo se están viendo sometidas a crecientes presiones. (…) Salvar la inminente brecha de infraestructura exigirá por tanto (...) conseguir que el capital privado pase a formar parte de estos proyectos” (OCDE 2012).

Los conceptos de *rentabilidad* y *apalancamiento* son fundamentales para el argumento sobre la brecha existente en la financiación pública, de lo cual se desprende el gran ímpetu en pos del sector privado. A medida que el dinero público escasea, los donantes se muestran especialmente decididos a obtener rentabilidad, y entonces el apalancamiento de las finanzas privadas (es decir que una pequeña porción de dinero público atrae una gran porción de dinero privado) se considera como la mejor manera de lograrlo. No obstante, como lo señala la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), el concepto global de *apalancamiento* “es problemático y carece de una definición clara”, a saber: el efecto de la “adicionalidad”, supuestamente creado al combinar dinero público y privado, “no se puede dar por hecho que existe tan sólo porque las instituciones públicas inviertan junto con fondos privados”; “cuanto mayor sea el nivel de apalancamiento, menor será la contribución total del organismo público, y menor por tanto su influencia a la hora de diseñar y poner en práctica la inversión”; el coste de oportunidad para otros proyectos; y, por supuesto, la mayor exposición al riesgo de la deuda y a mercados de deuda (EURODAD 2012).

### Promover un clima favorable a los negocios

Finalmente, el SPD puede basarse en los fundamentos económicos de algunos Gobiernos y responsables políticos, que sostienen la creencia común de que el mercado, y por tanto el sector privado, simplemente “lo hace mejor”. Esto se ve compensado con otra creencia generalizada: que los procesos de la administración pública y la contratación pública son por naturaleza inferiores. En consecuencia, canalizar la ayuda hacia sector privado se convierte en un objetivo que se justifica por sí mismo, siempre y cuando promueva un clima “favorable a los negocios”.

Según afirma el ECDPM, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional quiere “introducir ideas, innovación e inversión del sector privado en el *núcleo* de nuestra labor” y enumera una serie de servicios de asesoramiento empresarial como parte de su misión en la medida en que “ayudará a proporcionar a los asociados indicaciones sobre las empresas” (ECDPM 2012). La creación de un “entorno favorable” es fundamental para el factor ideológico – si los donantes debieran efectivamente luchar por conseguir un objetivo de desarrollo del sector privado como sustituto de los servicios públicos y estatales, más que un sector privado *para* el desarrollo, es evidente que se debería dar prioridad a las reformas reguladoras favorables a los negocios. Según Talaat Abdel Malek, Presidente del Grupo de trabajo de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda: “Los Gobiernos siguen teniendo dudas de su propia capacidad y tienden a esperar demasiado del sector privado y a pensar que todavía queda mucho por hacer para lograr establecer el entorno favorable adecuado para el desarrollo del sector privado”[[13]](#footnote-13).

## Propulsores del sector privado

También existen varios propulsores que explican el interés de los grupos empresariales en estos debates e iniciativas. A un nivel en cierta manera superficial, existe una atracción hacia las cuestiones de desarrollo que se ve alimentada por el deseo de mejorar la imagen pública de las empresas y sus marcas, así como en aras de la comunicación internacional. No obstante, los propulsores más fundamentales yacen en las oportunidades que conducen a un mejor acceso a los mercados, así como a los responsables políticos que pueden crear posibilidades para hacer avanzar el programa de “negocio exclusivo” dentro de un marco político determinado.

### Acceso a mercados y a responsables políticos

Para un negocio, el programa del sector privado en el desarrollo tiene el beneficio sumamente atractivo de crear acceso a nuevos mercados. Y en algunos casos, cuando la ayuda está condicionada, por ejemplo al proceso de contratación pública, el acceso se produce en gran medida sin trabajo preliminar ni riesgos. El acceso a los mercados es también deseable en lo que, a primera vista, parecen ser esfuerzos puramente filantrópicos. Por ejemplo, según el ECDPM, la colaboración conjunta entre USAID, UNICEF, Bill and Melinda Gates Foundation y Unilever, relativa a la promoción del lavado de manos para reducir el riesgo de exposición a los virus, “proporciona a Unilever una oportunidad para conseguir acceso a y reconocimiento en nuevos mercados” (ECDPM 2012).

El acceso a los mercados también se consigue por medio de la creación de foros, plataformas y núcleos donde los líderes empresariales pueden obtener acceso directo a centros de decisiones claves de la administración pública. Una prioridad del Foro Internacional de Líderes Empresariales (IBLF) dentro de la Alianza de Busan, donde desempeña un papel muy activo, es conseguir que los Gobiernos accedan a establecer “núcleos” regionales y nacionales en los cuales los grupos empresariales puedan entablar un contacto directo con donantes, Gobiernos receptores y BMD. Para el IBLF “el reto sigue siendo cómo hacer que los negocios participen en el desarrollo de una manera *sistemática* y eficiente” teniendo en cuenta que, a fecha de hoy, todavía “no existe ningún mecanismo organizado que permita vincular las empresas al desarrollo” (IBLF 2012). El IBLF propone crear un “núcleo a nivel mundial” que “establezca las normas” y sirva de “ventanilla única para la participación de las empresas en el desarrollo”. Gestionado por el IBLF, pero financiado con dinero público, este centro mundial apoyaría a su vez a los centros a nivel nacional, que también estarían subvencionados por los Gobiernos y que, por su parte, facilitarían contratos empresariales efectivos y empresas conjuntas, además de acceso a procesos de contratación pública.

La propuesta del IBLF es también un indicador de la manera en que los grupos empresariales conciben la participación de las partes interesadas en las cuestiones de desarrollo. Enumerando las “necesidades no satisfechas” de las empresas, Gobiernos, donantes y sociedad civil respectivamente, el IBLF afirma que los Gobiernos quieren “hacer a las empresas partícipes de la *ejecución de las políticas públicas”*; *y* que los negocios quieren “incrementar su capacidad para influir” en estas políticas, a diferencia de los donantes y ONG, que quieren “movilizar el alcance, experiencia, innovación y recursos financieros de las empresas”.

### El negocio exclusivo

El interés de los negocios en el SPD también parece estar propulsado por el creciente espacio político dedicado al Programa de Negocios Inclusivos. Conceptualmente, el término está estrechamente asociado a la teoría de la *base de la pirámide*, introducida por primera vez en 2004 (PRAHALAD 2004). El concepto adquirió cierto reconocimiento tres años después, cuando el Banco Mundial y la CFI publicaron un informe alegando que las empresas estaban pasando por alto el mercado potencial que constituían los pobres y los extremadamente pobres, argumentando que las personas con una renta per capita inferior a los 1.500 USD representaban un “mercado de 5 billones USD” como mínimo (HAMMOND et. al. 2007). Definido de forma general, el negocio inclusivo se refiere a las prácticas y regulaciones que pueden ayudar a aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados empresariales de los pobres situados en la base de la pirámide, transformándolos en un “modelo empresarial financieramente rentable” para las firmas. En ese sentido, el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD) lo define como “asegurar una participación rentable de las poblaciones de renta baja en las cadenas de valores de las empresas y desarrollar productos y servicios asequibles que respondan a las necesidades de las poblaciones de renta baja”[[14]](#footnote-14). Por su parte, Business Call to Action (BCtA) considera que los modelos de negocio inclusivo son aquellos en los que las “empresas integran a los pobres en el proceso de desarrollo de bienes y servicios” (BCtA 2011).

Desde una perspectiva normativa, el programa de negocio inclusivo no carece desde luego de implicaciones. Para empezar, el uso del término *inclusivo* es bastante engañoso en el sentido de que da pie a creer que implica la adopción de un modelo de negocio de “partes interesadas”. “Este enfoque [de negocio inclusivo] sugiere en última instancia que el negocio fundamental debería proporcionar valor para las partes interesadas más que un mero valor para los accionistas”, sostiene el ECDPM (2012), citando además documentos académicos que apuntan a que las empresas sociales pertenecen a este concepto. No obstante, los modelos de partes interesadas, al menos los que están aceptados desde una perspectiva sindical y de la sociedad civil, son aquellos que darían prioridad a los *derechos* de las partes interesadas que aparecen definidos en acuerdos y legislaciones internacionales. Obviamente este no es el caso en un modelo de negocio inclusivo, carente de toda referencia a normas y convenios internacionales, así como a derechos humanos y normas fundamentales de trabajo. Los propios pobres son presentados como consumidores (un “mercado de 5 billones USD”) y en ocasiones como empresarios o como productores, pero rara vez como trabajadores o como empleados, y nunca como ciudadanos.

En cambio, lo que sí que destaca son los derechos de la propiedad y del inversor. El marco del WBCSD sobre negocio inclusivo, por ejemplo, establece tres “áreas prioritarias” para la efectividad de los modelos de negocio inclusivo. Entre dichas prioridades está el cumplimiento del “Estado de Derecho”, que según lo expresa el WBCSD se reduce esencialmente a garantizar los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, así como el cumplimiento de los contratos (privados). Por su parte, la CFI ha enumerado una serie de “obstáculos normativos” para “el entorno empresarial propicio a los modelos de negocio inclusivo” y destaca que la vigencia de una legislación excesivamente rigurosa en materia de protección del consumidor y derechos de autor son “políticas”que necesitan “un replanteamiento” puesto que “podrían obstaculizar involuntariamente” la innovación (IFC 2012).

En cuanto al papel del Gobierno y de los servicios públicos, el modelo de negocio inclusivo propone unas direcciones políticas distintas y quizás contradictorias. Por una parte, la privatización de los servicios públicos y de los servicios educativos y sanitarios se considera como algo favorable. La CFI indica que, dado que “en muchos países el principal proveedor de servicios básicos como la sanidad, la educación y la vivienda es el sector público”, o que los servicios públicos pueden tener “derechos exclusivos para ejercer en algunas áreas”, estos presentan una serie de obstáculos para el negocio inclusivo. Se afirma que “fomentar la sanidad privada” genera “oportunidades para los pacientes de bajos ingresos”. Pero, irónicamente, el modelo inclusivo parece depender en gran medida de las subvenciones del Gobierno. La asistencia técnica a las pymes financiada por el Gobierno y “la inversión pública en infraestructura básica” son requisitos necesarios para el marco inclusivo del WBCSD. Es más, la CFI sostiene que para “la gente que no puede permitirse bienes y servicios básicos” [proporcionados por empresas privadas] “las subvenciones del Gobierno podría resultar más adecuadas”, al igual que para las empresas públicas que se benefician de “subvenciones de apalancamiento”.

## Impacto en los objetivos de desarrollo

A primera vista, un propulsor clave de la iniciativa del sector privado para el desarrollo debería ser su rendimiento supuestamente superior a la hora de cumplir los objetivos de desarrollo. Dicho de otro modo, como lo expresa el informe Reality of Aid 2012: “Las estrategias de desarrollo del sector privado deberían estar dirigidas a las áreas y sectores donde las poblaciones pobres viven y son profesionalmente activas, y tener en cuenta sus intereses y necesidades” (RoA 2012). El sector privado en el desarrollo debería demostrar abiertamente el impacto económico, social y medioambiental y la contribución al crecimiento económico y la creación de riqueza para aquellos segmentos de la sociedad que más afectados se encuentran por la pobreza. Eso, sin embargo, sigue siendo un punto débil.

### Falta de diligencia

Tal y como lo expresa el informe Reality of Aid 2012, “los donantes, en su mayor parte, han *fracasado* a la hora de analizar la manera en que las diversas formas de actividades económicas pueden contribuir realmente a la reducción de la pobreza (y) se observa una *falta de diligencia* en la valoración de los impactos distributivos, o los efectos potenciales de diversas formas de desarrollo del sector privado en los medios de subsistencia, activos y capacidades de las poblaciones pobres” (RoA 2012).

Al examinar las iniciativas multilaterales encontramos igualmente que la capacidad para evaluar el impacto del sector privado en la pobreza es más bien floja. Por ejemplo, según una auditoría realizada por el Defensor del Pueblo – la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial –, y como lo indica el Proyecto Bretton Woods, la CFI “sabe muy poco” acerca de los posibles impactos ambientales y sociales de los préstamos de su mercado financiero, que representa más del 40% de la cartera de la CFI, valorada en casi 20.000 millones USD (BWP 2013). La auditoría del CAO concluye que para esta creciente parte de la cartera, la CFI no realiza “ninguna evaluación para comprobar si se están cumpliendo los requisitos [ambientales y sociales] de ‘no hacer daño’”.

Las iniciativas de negocio inclusivo y “base de la pirámide” (BdP) dirigidas por el sector privado tampoco logran evaluar adecuadamente el impacto de estos tipos de intervenciones en el desarrollo.

Según un grupo de reflexión del Gobierno francés, el *Centre d’Analyse Stratégique* (CAS), “el razonamiento a favor de la teoría BdP funciona sobre la base de historias de éxito, omitiendo así las eventuales dificultades que pudieron haber encontrado determinados proyectos”, mientras que “la relevancia del modelo económico subyacente de la Bdp no se justifica en ningún momento” por los proponentes “lo que dificulta proceder con cualquier elaboración de modelos” (CAS 2012). El grupo de reflexión francés concluye: “¿Contribuyen al objetivo de la lucha contra la pobreza al permitir una mejor integración social de sus clientes y beneficiarios? ¿Tienden a aumentar o a disminuir el bienestar de las personas pobres? Para estas preguntas apenas hay respuestas consolidadas e unívocas.”

Existen buenas razones para creer que las evaluaciones sobre el impacto de la pobreza – y de manera más general una evaluación del impacto distributivo – están mal conceptualizadas, al menos de momento, lo que hace que desde el principio resulte difícil entender si el sector privado se ciñe a estos principios. Además, según tenemos entendido, la ayuda condicionada está intrínsecamente vinculada a los esfuerzos relativos al sector privado en el desarrollo, tal y como queda demostrado por la explícita política de los donantes en este ámbito, lo cual deja patente una contradicción absoluta. Igualmente, al examinar la apropiación a nivel de los países, en muchos casos las iniciativas se presentan como relaciones exclusivas donante-empresa. El ECDPM (21012) lamenta por ejemplo “la falta de atención prestada a los Gobiernos de los países en desarrollo *en tanto que partes interesadas”* en iniciativas en las que participa el sector privado, y plantea: “¿Hasta qué punto se consulta a los Gobiernos sobre las áreas específicas dentro de las cuales querrían ver algún flujo de inversión subvencionada?”. El ECDPM destaca el caso de las APP que, según “sugieren algunos”, están principalmente dirigidas por el sector privado y los donantes, con un “nivel de apropiación cuestionable por parte del país asociado”.

### ¿Luchar contra la pobreza?

A nivel macroeconómico, las estadísticas pueden demostrar que a lo largo de los últimos años se ha logrado sacar a muchas personas de la pobreza, principalmente como resultado del rendimiento satisfactorio de varios países, como China y Brasil. Pero la evidencia también demuestra que la desigualdad ha aumentado de manera pronunciada, en particular estos últimos años. El hecho de que se hayan dado unos logros modestos y frágiles en la reducción de la pobreza no puede aceptarse como una respuesta internacional sería al reto compartido de, y a la responsabilidad por, el desarrollo mundial. Tampoco representan un factor importante contra el aumento de la desigualdad, la aceleración de la degradación medioambiental ni el impacto brutal de la crisis en las vidas de millones de familias trabajadoras. La confianza ciega en la eficiencia de los mercados no ha generado progreso, sino que más bien ha provocado una informalización desenfrenada y condiciones precarias para las poblaciones trabajadoras, lo cual ha oscurecido seriamente las perspectivas de futuro para las nuevas generaciones. Las tendencias de crecimiento del desempleo y la externalización de los beneficios a paraísos fiscales han privado a muchos países en desarrollo de los beneficios que representa el crecimiento económico para el desarrollo.

La OIT informa sobre la creciente desigualdad (OIT 2012), la UNCTAD sobre la globalización dirigida por el desarrollo (UNCTAD 2012) y muchos otros indicadores preocupantes deberían revelar a la comunidad del desarrollo y a los responsables políticos que la ayuda al desarrollo no ha aportado desarrollo a causa de la incoherencia política. Existe sin embargo una mayor concienciación en cuanto a la necesidad de más coherencia política, como por ejemplo en la recién adoptada Estrategia de Desarrollo de la OCDE[[15]](#footnote-15) o en el “Programa para el Cambio” de la UE[[16]](#footnote-16).

### 

### ¿Un enfoque para el desarrollo basado en los derechos?

Se puede consultar la extensa bibliografía que confirma la necesidad de un enfoque para el desarrollo basado en los derechos, empezando por la idea básica de que la reducción de la pobreza y el desarrollo económico comienzan por, y están condicionados a, el respeto de un ejercicio efectivo de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales. Según lo expresa Amartya Sen (1999): “Al juzgar el desarrollo económico, no resulta adecuado examinar únicamente el crecimiento del PNB o algún otro indicador de la expansión económica global. Tenemos que examinar también el impacto de la democracia y las libertades políticas en las vidas y capacidades de los ciudadanos.” Estudiando más concretamente la política de la ayuda, a veces el debate se ha centrado en cómo determinados grupos afectados por la pobreza se *fortalecen* política, económica y socialmente[[17]](#footnote-17). Un enfoque basado en los derechos intentaría identificar en qué medida las iniciativas del sector privado repercuten en, e incorporan factores relativos a, los derechos de las poblaciones en situación de riesgo, inter alia los trabajadores de la economía informal en zonas urbanas, los pequeños campesinos y comunidades indígenas en zonas rurales, etc.

Afortunadamente, la mayoría de los procesos internacionales citan normas internacionales claves relacionadas con los derechos humanos, incluyendo la promoción del trabajo decente y los derechos a la negociación colectiva. La Alianza de Busan, por ejemplo, reconoce la necesidad de coherencia con los “compromisos internacionales acordados en materia de derechos humanos, trabajo decente, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y discapacidad” así como el “papel fundamental” de las ONG en “la promoción de enfoques basados en los derechos”. El GT del G20 sobre desarrollo apoya un llamamiento para que “todos los países” “fomenten” los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, la Declaración Tripartita sobre EMN de la OIT y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Por su parte, el “Programa para el Cambio” de la Comisión Europea solicita a las empresas “ceñirse voluntariamente a directrices internacionalmente reconocidas para la responsabilidad social corporativa (RSC)” que, según dice, “puede ayudar a evitar una *puja a la baja*”.

No obstante, la verdad es que estas referencias y afirmaciones generales rara vez son puestas en práctica o aplicadas con el mismo nivel de compromiso que otros componentes. Para ilustrar esta idea, la Alianza de Busan hace referencia a las normas fundamentales del trabajo y al trabajo decente, pero el Bloque temático sobre cooperación público-privada omite cuidadosamente la cuestión referente al plan de acción en sí. El GT sobre desarrollo aprobó el informe interinstitucional sobre inversión responsable, incluyendo la inquietud con respecto al riesgo que representa el aumento del proteccionismo. No obstante, más que la aprobación en sí, lo sorprendente es que en el plan de trabajo no haya nada que sugiera que se vaya a tomar algún tipo de medida con relación a este tema, a diferencia de los numerosos esfuerzos relativos a la promoción de las APP.

La situación parece más complicada a nivel nacional y en los acuerdos bilaterales, dado que las referencias a las normas – por no hablar de los intentos por ponerlas en práctica o aplicarlas – son problemáticas para las relaciones bilaterales. Según una encuesta preparada por el North South Institute y el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional, 7 de los 22 donantes examinados no incluían ninguna referencia, mientras que la mitad hizo referencia explícita a dos o más de los estándares o normas voluntarias comunes (Kindornay & Reilly-King 2012).

Por supuesto, hay excepciones. Por ejemplo, como se menciona en el informe Reality of Aid 2012, el Gobierno holandés ha hecho obligatorio que toda empresa que reciba financiación de la AOD cumpla con las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Queda por ver si esto es resultado de un enfoque a la ayuda efectivamente renovado y basado en los derechos por parte de los Países Bajos o si se trata más bien de (y entonces bienvenida) una mayor visibilidad de las Directrices de la OCDE en dicho país.

# **Una Perspectiva Sindical**

La comunidad del desarrollo se ha convertido progresivamente en un terreno con un número cada vez mayor de actores e intereses, y la Alianza Mundial de Busán para una Cooperación al Desarrollo Eficaz es la mejor ilustración del marco de desarrollo más avanzado e integral que existe hasta la fecha. Es también, como se explicó anteriormente, la encrucijada política del programa de desarrollo dirigido por la ayuda y de los demás programas de desarrollo económico. Ha llevado a primera fila una serie de cuestiones cruciales, sobre todo en países donantes afectados por la crisis.

El compromiso relativamente reciente por parte del movimiento sindical internacional con el programa de la ayuda también demuestra que, desde la perspectiva de los interlocutores sociales, la participación en cuestiones sobre la ayuda al desarrollo a escala mundial no ha sido una de las máximas prioridades de su programa. La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo[[18]](#footnote-18) se puso en marcha en 2007 después de la resolución del primer Congreso de la CSI en Viena en noviembre de 2006, y el compromiso formal con las plataformas de OSC dio comienzo con la creación del Foro de la Sociedad Civil de Ottawa en 2008. Esto contrasta con la experiencia ya establecida de numerosas afiliadas de la CSI a la hora de establecer sus propios proyectos de cooperación al desarrollo y de solidaridad en países en desarrollo.

Para seguir adelante, es importante concienciar, y por tanto aportar una perspectiva sindical, dentro del movimiento sindical, desde los miembros de la base a las directivas sindicales, respecto a la creciente importancia del SPD y su impacto en la cooperación al desarrollo y las políticas de ayuda, pero también sobre la internacionalización de las compañías y el mercado laboral mundial.

A continuación se sugieren dos prioridades globales de políticas respecto a una perspectiva sindical respecto al sector privado para el desarrollo:

* Establecer unos límites claros en cuanto a la financiación pública de iniciativas de SPD, y asegurarse de que los objetivos de desarrollo sostenible relativos a la protección social y los servicios públicos así como los principios de apropiación por parte de los países receptores no se vean debilitados o amenazados
* Establecer estrictas condicionalidades – derechos laborales, diálogo social, responsabilidad corporativa – para la utilización de dinero público en el SPD

El progreso en estas áreas debería proporcionar al sector privado las oportunidades que necesita y desatar el potencial que tiene para contribuir al desarrollo. Sin embargo, es esencial no caer en el enfoque de los “creyentes” predicado por ciertas personas en los recientes debates preparatorios para el marco del desarrollo post-2015, según el cual la ayuda será reemplazada por los beneficios de la “mano invisible”.

## Dar prioridad a la protección social y a los servicios públicos

* La financiación pública de SPD no ha de sustituir los objetivos de protección social de la AOD
* Garantizar la apropiación de programas e iniciativas por parte de los países en desarrollo y proteger los derechos de éstos a desarrollar servicios públicos;
* Garantizar la coherencia política con otras agendas políticas mundiales.

### Amparar la protección social y el objetivo de reducción de la pobreza en la ayuda al desarrollo

Aunque haya motivos válidos para incrementar las asignaciones de AOD hacia proyectos orientados al sector privado, persiste la preocupación de que cualquier canalización de la AOD en ese sentido pudiera tener un impacto negativo en las prioridades centrales de la AOD, como son la financiación y el apoyo de las redes de seguridad social y de proyectos relacionados con la pobreza. En tiempos de déficits del presupuesto público y teniendo en cuenta los recortes en la AOD relacionados con las medidas de austeridad en el pasado, se corre el riesgo de que cualquier incremento de financiación de SPD se produzca en un contexto en que unos ganen y otros pierdan, privando a otra AOD ‘tradicional’ de sus recursos.

### Apropiación nacional y servicios públicos

La apropiación nacional de la ayuda al desarrollo es un pilar central del marco de la eficacia de la ayuda. La apropiación nacional debería apoyarse y fomentarse mediante el uso y el respeto de los sistemas de cada país por defecto (incluida la contratación pública local). Debería apoyarse la apropiación democrática e inclusiva del desarrollo mediante la participación e integración social. Las funciones de los interlocutores sociales y del diálogo social son esenciales para garantizar la apropiación y la eficacia en la elaboración y aplicación de estrategias sobre desarrollo económico y social.

La movilización de la inversión del sector privado destinada a empleos decentes y crecimiento en los países en desarrollo no debería en ningún caso reemplazar ni representar una amenaza para el crecimiento indispensable de las inversiones financiadas por el Estado y de la promoción de servicios públicos en países en desarrollo. En nuestra opinión, la propuesta de que las Asociaciones Público-Privadas se consideren como una opción preferida para la financiación de infraestructura a favor de la contratación pública tradicional, carece de fundamento. Las APP han demostrado ser en la práctica un modelo defectuoso que puede dar lugar a unos servicios públicos demasiado caros así como a situaciones donde las ganancias se vuelven privadas pero las pérdidas son públicas. En contraste con la contratación pública tradicional, las APP tienen muchos costes ocultos y constituyen unos contratos excesivamente complejos de gestionar para los Gobiernos.

Y en los casos en que efectivamente debieran considerarse las APP, los proyectos deberían basarse en un análisis minucioso de las necesidades reales, la pertinencia a largo plazo, un reparto equitativo de los riesgos para la comunidad, y la accesibilidad y asequibilidad de los servicios y bienes producidos. Debería realmente respetarse un enfoque de múltiples partes interesadas.

### Coherencia política

Por último, la coherencia política para el desarrollo debería convertirse en un requisito indispensable para unas estrategias de desarrollo auténticas. Gran parte de los esfuerzos de la ayuda al desarrollo se han visto anulados por los costes de la incoherencia de una forma tan dramática que es preciso que la cuestión de la coherencia política sea reconocida como la cuestión clave para lograr mejoras en la cooperación internacional. Los progresos que se consiga hacer en el ámbito de la coherencia política serán fundamentales para las posibilidades de unas estrategias de desarrollo efectivas, basadas en los derechos y propiedad de los países y de sus poblaciones. Para ello hace falta un nuevo sistema de gobernanza internacional que pueda dirigirse no sólo a los actores estatales nacionales sino también a la diversidad de actores transnacionales. Esta nueva gobernanza del desarrollo debería aprender del fracaso del enfoque basado únicamente en los Gobiernos y optar radicalmente por un enfoque de múltiples partes interesadas que pueda tener en cuenta a todos los actores implicados.

La coherencia política es esencial para un desarrollo equitativo: las políticas sociales, de empleo, económicas, comerciales, financieras y medioambientales deber ir de la mano para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Convenidos Internacionalmente (ODCI).

## Establecer condicionalidad al SPD

Como mínimo, nuestras prioridades tendrían que incluir una serie de condiciones para el SPD y cualquier forma de apoyo por parte de los Estados para actividades en el extranjero, y es necesario que el no respeto de estas condiciones entrañe consecuencias. Quizás podríamos pedir además, en los proyectos de SPD, contrapartes en términos de apoyo concreto a las organizaciones locales a fin de garantizar su plena participación en el diálogo social y la supervisión y defensa de los derechos.

* Implementar de manera efectiva las normas y el Programa de trabajo decente de la OIT con arreglo a un enfoque basado en los derechos;
* Integrar los mecanismos de diálogo social como base para la inclusividad, la eficacia y la rendición de cuentas del sector privado; y
* Pedir cuentas a las grandes y poderosas empresas multinacionales por medio de mecanismos efectivos de responsabilidad corporativa y transparencia.

### Normas de la OIT y Programa de trabajo decente

Como ya se ha expuesto en el presente documento, la referencia a las normas y al Programa de Trabajo Decente de la OIT en los foros internacionales relativos al desarrollo del sector privado, o bien brilla por su ausencia o, efectivamente, se menciona pero sólo como pura formalidad. De hecho, tal y como se demuestra en el caso del trabajo del G20, el argumento falaz del riesgo que supondría un aumento de la protección – si se respetaran las normas de la OIT y los derechos humanos – sigue estando de moda.

Los sindicatos creen firmemente que todas las iniciativas del SPD deberían enmarcarse dentro del respeto efectivo hacia compromisos acordados internacionalmente, como son los Convenios y normas de la OIT, las resoluciones basadas en la ONU sobre derechos humanos, los derechos de la mujer (CEDAW) y el Pacto Internacional de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Programa de Trabajo Decente[[19]](#footnote-19), promovido por la OIT desde 1999, y el Pacto Mundial para el Empleo[[20]](#footnote-20) se han desarrollado a su vez sobre estas normas, traduciendo estrategias sociales y políticas para abordar los retos de la globalización. Están pensados para abordar vías políticas hacia un desarrollo inclusivo y sostenible basado en los derechos, centrándose en:

* [La creación de empleo](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/employment-creation/lang--es/index.htm) – una economía que genere oportunidades para la inversión, el espíritu empresarial, el desarrollo de capacidades, la creación de empleo y formas de sustento sostenibles.
* [Garantizar los derechos en el trabajo](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/rights-at-work/lang--es/index.htm) – para conseguir el reconocimiento y respeto de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Todos los trabajadores, y en particular los desfavorecidos y los pobres, necesitan representación, posibilidades de participación y leyes que funcionen a favor de sus intereses.
* [Ampliar la protección social](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--es/index.htm) – para promover la inclusión y la productividad garantizando que las mujeres y los hombres gocen de unas condiciones de trabajo que sean iguales y seguras, que permitan disponer de tiempo libre y de descanso adecuado, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que ofrezcan una indemnización apropiada en caso de pérdida o reducción de ingresos y que proporcionen acceso a una sanidad adecuada.
* [Promover el diálogo social](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-dialogue/lang--es/index.htm) – la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores fuertes e independientes es fundamental para aumentar la productividad, evitar conflictos en el trabajo y desarrollar sociedades cohesivas.

### Diálogo social como base para la inclusividad

Los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y empleadores) y el diálogo social deberían estar reconocidos como aspectos fundamentales de la promoción del sector privado como asociado en el desarrollo sostenible. El diálogo social es esencial para garantizar una apropiación democrática generalizada de los objetivos de desarrollo económico y social, incluyendo el respeto de las normas fundamentales del trabajo y la promoción de la justicia social. A través del diálogo social, los representantes de los trabajadores y de los empleadores contribuyen al diseño de estrategias efectivas de desarrollo social y económico y a mejorar la gestión de conflictos y la paz social. Los interlocutores sociales deberían ser reconocidos como actores del desarrollo por derecho propio.

Esto ha quedado demostrado en numerosos informes recientes, como el Informe sobre diálogo social en países en desarrollo de 2011 de Norad[[21]](#footnote-21), en la evidencia que aporta en este sentido la OIT [[22]](#footnote-22) y sus Programas de Trabajo Decente por País[[23]](#footnote-23), en la estrategia conjunta de la OIT, el FMI y la CSI tras la Cumbre sobre los retos del crecimiento, empleo y cohesión social celebrada en Oslo en 2010[[24]](#footnote-24), y en los planes más recientes de la UE para la promoción del diálogo social en el desarrollo[[25]](#footnote-25). Pero la realidad al nivel de los donantes individuales dista mucho de ser satisfactoria, tal y como lo demostraron los estudios realizados por la confederación sindical LO de Dinamarca y por el reciente informe de la central sindical británica TUC (2012).

La ayuda al desarrollo puede apoyar ciertamente el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales como lo han dejado patente diversos programas de la OIT a lo largo de la última década.[[26]](#footnote-26). No obstante, el desarrollo de unas relaciones laborales sólidas y maduras requerirá enfoques a largo plazo e implicará la capacidad para mitigar altos riesgos por parte de todos los asociados, incluyendo los asociados del desarrollo que quisieran participar.

El diálogo social debería tener lugar también a nivel de empresa, para contribuir a garantizar que la creación de empleo en el mundo en desarrollo venga a sumarse, y no equivalga a destrucción de empleo en los países donantes. Las iniciativas de SPD no deberían fomentar la deslocalización de inversiones establecidas en los países donantes. Esto a su vez requiere un diálogo social firme entre sindicatos, asociaciones de empleadores y Gobiernos, que esté integrado en la política de ayuda y cooperación al desarrollo de los países donantes.

### Responsabilidad corporativa y transparencia

Los inversores y las EMN establecidas en la OCDE desempeñan un papel clave en el fomento del programa de desarrollo del sector privado. Es preciso que rindan cuentas, y tienen que promover y respetar las normas internacionales en materia de transparencia y responsabilidad en la cooperación al desarrollo.[[27]](#footnote-27) Más concretamente, las EMN y sus asociados del sector privado deben cumplir con los principios y normas del trabajo de la OIT consagrados en los Convenios de la OIT y supervisados por el sistema de control de la OIT. El sector privado, y más en particular las EMN deberían cumplir con los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas “proteger, respetar y remediar”,* la *Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre EMN y política social* y las *Directrices de la OCDE para las EMN,* y seguir el ejemplo de las buenas prácticas de cooperación entre la CFI y la OIT para promover las normas fundamentales del trabajo a lo largo de toda la cadena de producción.

La transparencia y la rendición de cuentas deberían ser elementos fundamentales del compromiso del sector privado. Las empresas deberían informar sobre sus actividades financieras, incluyendo información fiscal y procedimientos de contratación, en cada uno de los países.

++++++

# **Fuentes**

BCtA 2011 Enhancing Value Through Inclusive Business Strategies, Business Call to Action, septiembre de 2011, <http://www.businesscalltoaction.org/wp-content/uploads/2011/11/Enhancing-Value-through-IB-Event-Report-11.2011.pdf>

BOELL 2011 Más allá de la atención pública: Panel de Alto Nivel sobre Infraestructura para revelar las recomendaciones a los líderes del G20, Nancy Alexander, Fundación Heinrich Boell, Norteamérica, octubre de 2011 <http://www.boell.org/downloads/Alexander_G20_spanish.pdf>

BWP 2013 Falta de interés de la CFI sobre el impacto causado por sus préstamos al sector financiero, proyecto de Bretton Woods, 12 de febrero de 2013  [http://www.brettonwoodsproject.org/art-572131](http://www.brettonwoodsproject.org/art-572062)

CAS 2012 Le rôle des enterprises dans la lutte contre la pauvreté - L’intérêt des démarches “bas de la pyramide” en question, Nota de análisis núm. 307, Centro de análisis estratégico, Primer Ministro, República Francesa, noviembre de 2012 <http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2012-11-27-bop-na-307.pdf>

CE 2011 Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio, Bruselas, 13 de octubre de 2011 COM(2011) 637 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:ES:PDF>

DAC 2011 The Busan High Level Forum: Five reasons why it was a success, DAC News, diciembre de 2011 <http://www.oecd.org/dac/49266238.pdf>

ECDPM 2012 Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda, European Centre for Development Policy Management, No. 131, julio de 2012 [www.ecdpm.org/dp131](http://www.ecdpm.org/dp131)

EURODAD 2012 Fondos públicos para el sector privado. ¿Se puede reducir la pobreza invirtiendo en empresas privadas? Jeroen Kwakkenbos, EURODAD, mayo de 2012 <http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/08/Private_profit_report_spanish-WEB-version.pdf>

G20 2010a Declaración de los Líderes de la Cumbre del G20 en Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010

<http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/g20_seoul_declaration.aspx>

G20 2010b Plan de Acción Plurianual sobre Desarrollo, Cumbre del G20 en Seúl, 12 de noviembre de 2010

<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>

G20WG 2011 Informe del Grupo de trabajo sobre desarrollo del G20, septiembre de 2011

<http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2011/DWG_20111104.aspx>

G20WG 2012 Informe de avances del Grupo de trabajo sobre desarrollo, junio de 2012

<http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/canalsherpas/binfotrab.pdf>

HAMMOND et. al. 2007 Los siguientes 4.000 millones. Tamaño del mercado y estrategia de negocios en la base de la pirámide, Hammond A.L., Kramer W.J., Katz R.S., Tran J.T. y Walker C., World Resources Institute – Corporación Financiera Internacional/Grupo del Banco Mundial, 2007 <http://www.wri.org/publication/the-next-4-billion>

HLP 2011 Panel de Alto Nivel sobre Recomendaciones de Infraestructura al G20 – Informe final – Presentación ante el G20 - 26 de octubre de 2011 <http://www.boell.org/downloads/HPL_Report_on_Infrastructure_10-26-2011.pdf>

IA 2011a Promoting standards for responsible investment in value chains, Item 1

Inter-Agency Working Group on the Private Investment and Job Creation Pillar of the G20 Multi-Year Action Plan on Development, Report to the High-Level Development Working Group, septiembre de 2011 <http://unctad.org/sections/dite_dir/docs//diae_G20_CSR_Standards_Report_en.pdf>

IA 2012 Promoting responsible investment for sustainable development and job creation,

Inter-Agency Working Group on the Private Investment and Job Creation Pillar of the G20 Multi-Year Action Plan on Development, Final report to the High-Level Development Working Group on the work of the Private Investment and Job Creation Pillar Mexico Summit, junio de 2012

<http://unctad.org/meetings/en/Miscellaneous%20Documents/diae_g20_Mexico_en.pdf>

IA 2011b Indicators for measuring and maximizing economic value added and job creation arising from private sector investment in value chains (Item 2) Inter-Agency Working Group on the Private Investment and Job Creation Pillar of the G20 Multi-Year Action Plan on Development, Report to the High-Level Development Working Group, septiembre de 2011 <http://unctad.org/sections/dite_dir/docs//diae_G20_Indicators_Report_en.pdf>

IBLF 2012 Business in Development Facility, Concept note, junio de 2012: borrador 1.1

IFC 2012 Policy Note on the Business Environment for Inclusive Business Models, IFC 2012

<http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/251803004d19d9ceb933fdf81ee631cc/G20_Challenge_on_Inclusive_Business_Innovation_policy_note.pdf?MOD=AJPERES>

KINDORNAY & REILLY-KING 2012 Investing in the Business of Development - Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector, Shannon Kindornay and Fraser Reilly-King., Canadian Council for International Co-operation CCCIC & North South Institute NSI, 2013

<http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/2013-01-11_The%20Business_of_Development.pdf>

MDB 2011 Infrastructure Action Plan 2011, Submission to the G20 by the MDB Working Group on Infrastructure, octubre de 2011 <http://www.boell.org/downloads/MDBs_Infrastructure_Action_Plan.pdf>

MDB 2012 Infrastructure Action Plan 2012 Follow-up Report, Submission to the G20 by the MDB Working Group on Infrastructure, abril de 2012 g20russia.ru/load/780987101‎

OCDE 2008 Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OCDE, junio de 2008 <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm>

OCDE 2011a Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo, IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, Corea, diciembre de 2011 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

OCDE 2011b Expanding and Enhancing Public and Private Co-operation for Broad-based, Inclusive and Sustainable Growth - A joint Statement for endorsement by representatives from the public and the private sectors at the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, noviembre de 2011 <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49211825.pdf>

OCDE 2012 Infrastructure Investment in New Markets - Challenges and Opportunities for Pension Funds, Fiona Stewart, Juan Yermo, OCDE, diciembre de 2012

<http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/infrastructure-investment-in-new-markets_5k8xff424vln-en>

OCDE 2013 What drives tax morale? Tax & Development, OCDE Task Force on Tax and Development, OCDE, marzo de 2013 <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/TaxMorale_march13.pdf>

OIT 2012 El alto desempleo y las crecientes desigualdades alimentan las tensiones sociales en el mundo, OIT, abril de 2012 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_179431/lang--es/index.htm>

PRAHALAD 2004 The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits, C.K. Prahalad, Wharton School Publishing, agosto de 2004

<http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=1020>

RoA 2012 Reality of Aid Report2012, Aid and the Private Sector: Catalyzing Poverty Reduction and Development? [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)

SEN 1999 Development as Freedom, Amartya Sen, Oxford University Press, 1999.

TUC 2012 A decent job? DFID fails the TUC’s Decent Work test, TUC, octubre de 2012

<http://www.tuc.org.uk/international/tuc-21502-f0.cfm>

UNCTAD 2012 Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIII Conferencia de la UNCTAD de 2012: <http://unctad.org/es/Docs/tdxiii_report_sp.pdf>

⏹

1. Fuente: documentos de personal de la OCDE distribuidos en la reunión del Bloque temático de Busan sobre cooperación público-privada para el desarrollo, 27 de junio de 2012, delegación coreana ante la OCDE, París [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/private-capital-group-africa [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.kimberleyprocess.com [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.euflegt.efi.int [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.constructiontransparency.org/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Reunión de Ministros de Finanzas del G20 y Gobernadores del bancos centrales, 15 y 16 de febrero de 2013, Moscú <http://www.g20.org/events_financial_track/20130215/780960861.html> y Proyecto de la OCDE sobre inversores institucionales e inversión a largo plazo <http://www.oecd.org/finance/institutionalinvestorsandlong-terminvestment.htm> [↑](#footnote-ref-6)
7. ### Como por ejemplo el Estándar del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE) para la Medición de Resultados, los mecanismos de seguimiento y evaluación de las IFD, las Normas de Buenas Prácticas para la Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, y los indicadores del G20 para medir el valor añadido de la inversión privada.

   [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://www.boell.org/downloads/2-2012_G20_DWG_Seoul_Meeting_DraftParticipants_List_(as_of_mar.docx> [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://siteresources.worldbank.org/INTINFRA/Resources/Transformationthroughinfrastructure.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. . <http://www.boell.org/downloads/COMMUNIQUE_HLP.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. así como el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible de la UNCTAD y el Marco de Política de Inversión de la OCDE [↑](#footnote-ref-11)
12. <http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_fare/> [↑](#footnote-ref-12)
13. Informe de la CSI/TUAC de una reunión del Bloque temático sobre cooperación público-privada para el desarrollo, 27 de junio de 2012, delegación coreana ante la OCDE, París [↑](#footnote-ref-13)
14. www.inclusive-business.org/tools [↑](#footnote-ref-14)
15. Coherencia de las Políticas para el Desarrollo – La OCDE invita a opinar sobre su próxima Estrategia sobre Desarrollo

    <http://www.oecd.org/pcd/theoecdseeksviewsonitsforthcomingstrategyondevelopment.htm> [↑](#footnote-ref-15)
16. Véase el Programa para el Cambio de la UE en <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. Véase por ejemplo “Conceptualising empowerment and the implications for pro poor growth”, Rosalind Eyben, Naila Kabeer y Andrea Cornwall, informe presentado a la red POVNET del CAD sobre potenciación, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Londres, 21 de septiembre de 2008 [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.ituc-csi.org/development-cooperation?lang=es> [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://www.ilo.org/public/english/dw/ilo-dw-spanish-web.swf> [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://www.ilo.org/jobspact/lang--es/index.htm> [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/norad-reports/publication?key=268452> [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_176786.pdf> [↑](#footnote-ref-22)
23. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm> [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://www.osloconference2010.org/> [↑](#footnote-ref-24)
25. <http://www.ituc-csi.org/dialogo-social-un-objetivo?lang=es> [↑](#footnote-ref-25)
26. PRODIAF Promoción del Diálogo Social en África <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_160680.pdf> [↑](#footnote-ref-26)
27. Cita de “Sector privado en el desarrollo”, Declaración sindical para el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, noviembre de 2011, disponible en <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/sector_privado.pdf> [↑](#footnote-ref-27)