

Carlos Botella, José Andrés Fernández
e Ignacio Suárez



Innovación y cooperación al desarrollo: tendencias de colaboración público-privada

INNOVACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO: TENDENCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

**Carlos Botella, José Andrés Fernández
e Ignacio Suárez**

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

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

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

Edición no comercial. Prohibida su venta.

Primera edición, abril de 2011
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ General Rodrigo, 6 - 1.ª planta
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de cubierta: Paulo Brandao

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-28.670-2010

Impreso en papel reciclado

RELACIÓN DE AUTORES

Carlos Botella Calatayud

Carlos Botella Calatayud es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia y máster en Política y Gestión Públicas por la Universidad de Londres (SOAS-CeFIMS), además de otras formaciones complementarias en cooperación y gestión de finanzas públicas. Ha trabajado en la AECID, tanto en la sede central como en Mozambique, en temas de apoyo presupuestario. Además tiene experiencia de trabajo en el sector financiero privado y en las ONGD. Tiene varias publicaciones sobre las nuevas modalidades de cooperación y sobre su aplicación en el caso de Mozambique. Es responsable del Programa de Política de Desarrollo en el CeALCI de la Fundación Carolina.

José Andrés Fernández Leost

José Andrés Fernández Leost es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado en la editorial Taurus, además de colaborar como traductor, corrector y documentalista para otras editoriales. Fue durante dos años responsable del Área de Investigación y Publicaciones de la Fundación Atman para el diálogo entre culturas. Trabaja como coordinador en el CeALCI de la Fundación Carolina.

Ignacio Suárez Fernández-Coronado

Ignacio Suárez Fernández-Coronado es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y ha realizado un Máster sobre Estudios Europeos Políticos y Administrativos. Su labor profesional se ha centrado en distintos ámbitos de la cooperación internacional para el desarrollo, habiendo trabajado en la Comisión Europea, la Universidad de Alcalá de Henares, la Administración Pública española, y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Colabora como docente en el marco de diversos programas de postgrado sobre cooperación internacional, y su actividad investigadora incluye distintas materias de la financiación para el desarrollo, la agenda de la eficacia de la ayuda, o la política española de cooperación. Es responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda en el CeALCI de la Fundación Carolina.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
1. INTRODUCCIÓN. LA I+D+I EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	13
2. CONCEPTO Y POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO	21
I. Investigación, innovación y desarrollo: una aproximación conceptual	21
II. Políticas públicas para la innovación	26
III. El impulso español: recientes iniciativas del Gobierno	28
IV. Espacios de convergencia: hacia la innovación para el desarrollo	34
V. Conclusiones	37
3. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	39
I. Génesis y evolución de la colaboración	39
II. Razones para una colaboración público-privada en las estrategias de la cooperación	48
III. La generación de incentivos: un proceso largo y complejo	51
IV. El papel de las instituciones de financiación del desarrollo en Europa	54
V. Conclusiones	56
4. EL INSTRUMENTO: MODELOS INSTITUCIONALES DE APPD	59
I. En torno a los modelos organizativos	59
II. Estado de los programas para el fomento de alianzas público-privadas ...	61
a. Características generales	61
b. La heterogeneidad de los sistemas: Alemania, Reino Unido y Suecia .	64
c. Rasgos comunes	69
III. Conclusiones	70
5. ÚLTIMAS TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN: PROGRAMAS DE APOYO A LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL	71
I. Innovación, sector privado y cooperación internacional	71
II. Características de los programas de innovación para el desarrollo	74
III. Conexiones con las agencias de innovación	83
IV. Balance y perspectivas de futuro	85
V. Conclusiones	87

6. OPORTUNIDADES PARA EL CASO ESPAÑOL	89
Conclusiones	96
BIBLIOGRAFÍA	99
RELACIÓN DE INSTITUCIONES VISITADAS	102
RELACIÓN DE ACRÓNIMOS	103

PRÓLOGO

Rosa Conde*

Como directora de la Fundación Carolina es una satisfacción presentar los resultados de la investigación titulada *Innovación y cooperación al desarrollo: tendencias de colaboración público-privada*, producto del trabajo que se ha realizado en nuestro Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) entre los meses de abril y octubre de 2010.

Quienes están familiarizados con la labor que la Fundación Carolina viene desempeñando desde 2004, año en el que asumí su dirección, saben que el estudio de las relaciones entre gobiernos y empresas con fines de desarrollo constituye una de nuestras principales líneas de análisis. Nuestra actividad, que abarca tanto el campo teórico como la acción práctica, busca servir de puente entre ambos sectores, facilitando que las empresas se conviertan en un sólido agente para el desarrollo y perfilando nuevos horizontes para la cooperación española. Asimismo, la Fundación Carolina ha querido acompañar a las empresas en sus esfuerzos por contribuir al desarrollo de los países en los que invierten, impulsando, como parte del sistema español de cooperación, las iniciativas de colaboración público-privada como una apuesta de alcance para el futuro. Sin perjuicio de los avances realizados en estos años, con esta nueva investigación queríamos dar un paso más allá, ensanchando los espacios de reflexión y estableciendo vías alternativas de integración entre los actores involucrados.

Comprometidos con la necesidad de concretar ideas útiles y atractivas para las em-

presas y para los actores del sistema español de cooperación, a principios del año 2010 la Fundación Carolina decidió centrar su atención en las iniciativas más recientes de colaboración entre gobiernos y empresas que invierten en desarrollo. Examinando las políticas de desarrollo de los principales países donantes, detectamos que la promoción del conocimiento y de la innovación aparecía como una tendencia estratégica clave, por lo que solicité a mi equipo que diseñase un proyecto de investigación sobre este asunto. En concreto, situamos el foco de análisis en los programas de apoyo a la innovación empresarial que los donantes han puesto en marcha para la satisfacción de necesidades del mundo en desarrollo. Posteriormente, en una fase más avanzada de la investigación, y por razones de relevancia y pertinencia, se decidió acotar el análisis a los sistemas de cooperación de Alemania, Reino Unido y Suecia.

Una vez definido el objeto del estudio, no se nos escapaba la coincidencia del tema con uno de los propósitos centrales del Gobierno español: la apuesta por un cambio de modelo productivo hacia un nuevo patrón de crecimiento sostenible, común a la Unión Europea, y basado en la educación y en la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+I). Desde luego, no se trataba de una coincidencia arbitraria. Desde la Fundación Carolina nos hemos empeñado siempre en contribuir al debate de ideas más actual, creando esa masa crítica de pensamiento y acción que nos permita adelantarnos al futuro.

* Directora de la Fundación Carolina

En esta ocasión, tal y como recogía el *Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030* presidido por Felipe González, está en juego la definición de un modelo ambientalmente sostenible, que a su vez garantice la cohesión social; un modelo donde el conocimiento, la investigación y la innovación constituyan los fundamentos del desarrollo para las generaciones venideras. En este proceso es necesario trabajar concertadamente con los países del sur, a fin de reforzar su liderazgo en los procesos de desarrollo que les incumben. Pero asimismo resulta imprescindible contar con el dinamismo empresarial. El caudal inversor de las empresas es una de las vías con mayor potencial para conseguir un impacto positivo en el desarrollo. Además, ha de destacarse su capacidad para transferir tecnología y conocimiento, así como para generar productos y procesos innovadores. En el cruce de ambos elementos, cobra una gran relevancia el concepto de negocios inclusivos, o negocios en la base de la pirámide, el cual, como vía para contribuir positivamente al desarrollo de las comunidades donde se implantan las empresas, constituye un concepto central de la investigación que nos ocupa.

Por otro lado, no hay que olvidar el papel que, de acuerdo a nuestro marco de análisis, corresponde a los sistemas públicos de ciencia e innovación, obligados hoy día a incorporarse en la agenda internacional del desarrollo. Ya en el *Documento Final de la Cumbre de Naciones Unidas* de 2005 quedaba reconocida la importancia de la ciencia y la tecnología de cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, la

Comunidad Iberoamericana de Naciones ha reforzado, sobre todo tras la celebración de la XIX Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de 2009, su apoyo a la investigación aplicada y a la innovación tecnológica. El Gobierno español también se ha sumado con determinación a este impulso, aprovechando su Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 para elevar a nivel internacional el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación como motores para el desarrollo humano.

Todos estos elementos han sido reunidos y sistematizados en la presente investigación, ofreciendo un diagnóstico actualizado sobre el estado de la cuestión, a partir de un tratamiento conceptual riguroso y un exhaustivo trabajo de campo. El proyecto de investigación ha sido realizado por Carlos Botella, José Andrés Fernández e Ignacio Suárez, bajo la coordinación de Marisa Revilla, directora del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.

Pues bien, sin ánimo de adelantar las conclusiones a las que se ha llegado, sí que me gustaría anticipar dos puntos que creo que las empresas y el sistema de cooperación español deben tomar en consideración: la creación de modelos innovadores de negocio con la inclusión de nuevos actores en las cadenas de generación de valor, y la consolidación de espacios de colaboración entre las instancias públicas que promueven la innovación para el desarrollo.

Estos dos elementos sobresalen como los retos que, en España, debemos afrontar

con carácter inmediato, en aras de configurar esquemas de colaboración público-privada modernos, a la altura del porvenir que nos aguarda.

Por último, quisiera subrayar el carácter de *doble dividendo* –expresado en términos económicos– que ha supuesto la realización de esta investigación, al aportar insumos para la organización del IV Taller de Empresas del Patronato de la Fundación Carolina que, en el marco de nuestro Programa de Responsabilidad Social de las Empresas, se celebró el 11 de noviembre de 2010 en Sevilla, bajo el título *Últimas tendencias en cooperación: Gobiernos y empresas invierten en desarrollo*. A su vez, y abundando en la faceta innovadora propia del tema, también quería recordar el lanzamiento de la nueva colección *Papeles* de la Fundación Carolina (disponible en su página web), cuyo pri-

mer número recoge de forma sintética, a modo de resumen ejecutivo, las propuestas y conclusiones más relevantes.

Esta investigación supone para la Fundación Carolina el inicio de una línea de trabajo, con vocación de permanencia, alrededor del impulso a la innovación para el desarrollo en colaboración con el sector privado. Esta línea continuará con futuras investigaciones, debates e iniciativas formativas.

Por todo ello, invito a investigadores, empresarios, científicos, decisores políticos, agentes de la cooperación, y público en general, a que se sumerjan en la lectura de un texto en el que espero que encuentren estímulos para continuar construyendo una sociedad más inteligente, más solidaria y más justa.

1. INTRODUCCIÓN: I+D+I EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN: LA I+D+I EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+I) se han erigido en las nuevas fuentes del crecimiento económico y del desarrollo, sentando las bases para el cambio hacia un modelo productivo basado en el conocimiento, el aumento de la productividad, la competitividad y la cohesión social. Además, permiten a los gobiernos enfrentar los grandes desafíos de nuestro tiempo como la pobreza o el cambio climático.

Este impulso transformador de la I+D+I se puede aplicar tanto a los países ricos como al mundo en desarrollo. En el caso específico de los países en desarrollo, la apuesta por la innovación puede ayudar, en el corto plazo, a buscar una salida adecuada a la crisis, mientras en el largo plazo puede contribuir también a la reducción de la brecha tecnológica con los países desarrollados.

Por ello, recientemente, parece constatarse un mayor esfuerzo por parte de algunos donantes por apoyar a los países en desarrollo en la búsqueda de cambios en sus modelos productivos, hacia otros más diversificados, más avanzados tecnológicamente y más sostenibles.

Para analizar estos movimientos recientes entre los donantes y poder extraer lecciones para el caso español, como se señala en el Prólogo de este documento, la directora de la Fundación Carolina, de la mano de la Secretaría de Estado de Cooperación Interna-

cional (SECI), apostó por impulsar un proyecto de investigación bajo el nombre "*Últimas tendencias de la cooperación: Gobiernos y empresas invierten en desarrollo*". En el presente informe se presenta el contenido completo de dicho estudio.

El objetivo general del proyecto de investigación se centró en el análisis de las últimas tendencias de la cooperación internacional en materia de colaboración gobierno-empresa de cara a la promoción de la I+D+I como parte de las estrategias de desarrollo. De este marco, se desprenden tres objetivos específicos:

1. Conceptualización e identificación de las motivaciones políticas para la colaboración en I+D+I entre gobierno y empresa para la consecución de resultados de desarrollo.
2. Realización de un análisis comparado de los modelos institucionales y programas de los donantes más avanzados en este ámbito, incluyendo el estudio de iniciativas que lidera España o en las que participa.
3. Identificación de las unidades competentes y las personas responsables en los países donantes seleccionados.

DISEÑO DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

La fase de diseño del proyecto consistió en efectuar, a través del análisis de fuentes secundarias, un estudio preliminar de las últimas tendencias de trabajo de diez de los principales donantes¹ en el ámbito del im-

¹ Alemania, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia.

pulso de la I+D+I en la cooperación al desarrollo. Una de las primeras constataciones a las que se llegó fue la escasez de bibliografía existente sobre el tema de la innovación en la cooperación al desarrollo, lo que se explica, en buena medida, por la novedad de este enfoque.

Este primer análisis también permitió identificar tres líneas concretas como las más novedosas en el campo del impulso a la I+D+I en colaboración con el sector privado, por lo que se procedió a un análisis más detallado de las mismas. En cada línea se detectaron un conjunto de modelos y programas de los donantes que compartían este enfoque, por lo que su selección quedó justificada en función de las actividades e iniciativas que impulsan, caracterizadas por su innovación y operatividad. Las tres líneas identificadas fueron:

- a) Apoyo a la innovación empresarial para la satisfacción de necesidades del mundo en desarrollo.
- b) Fortalecimiento de capacidades humanas, físicas e institucionales de los sistemas de ciencia e innovación de los países en desarrollo.
- c) Apoyo a la investigación sobre grandes temas de los países en desarrollo (medicamentos, vacunas, medio ambiente, etc.).

Apoyo a la innovación empresarial para la satisfacción de necesidades del mundo en desarrollo

Algunos donantes han creado mecanismos concretos para fomentar la innovación en el sector privado encaminada a la solución de problemas específicos de los

países en desarrollo. Entre ellos se pueden citar: las convocatorias de concursos de ideas; la cofinanciación de proyectos innovadores; o la creación de espacios para el intercambio de información y de respuestas empresariales novedosas.

Entre los mecanismos estudiados se identificaron los siguientes programas específicos:

- Los concursos *develoPPP.thema* y *develoPPP.impuls* (Alemania). Impulsados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), su objetivo es premiar las ideas innovadoras del sector privado europeo con visión de desarrollo.
- La iniciativa *Business Innovation Facility* (Reino Unido). Se trata de un proyecto promovido por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), cuya labor consiste en poner fondos a disposición de las alianzas que impulsen negocios inclusivos en los países en desarrollo.
- El programa *Innovations Against Poverty* (Suecia). Esta iniciativa, lanzada por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA), busca favorecer la innovación empresarial con el objetivo de luchar contra la pobreza.

La innovación que promueven estas iniciativas se basa en las mejoras en los productos, servicios, procesos y procedimientos que permitan alcanzar objetivos de desarrollo. Las actividades que impulsan presentan un enorme potencial para favorecer la transferencia de conocimiento y tecnología hacia los países en desarrollo, así como para contribuir a la lucha contra la pobreza.

Por todo ello, esta línea constituye el núcleo central de esta investigación².

Fortalecimiento de capacidades humanas, físicas e institucionales de los sistemas de ciencia e innovación de los países en desarrollo

Los sistemas de investigación y ciencia en los países en desarrollo suelen caracterizarse por una debilidad institucional y de financiación, lo que les impide impulsar adecuadamente los temas relacionados con sus propias necesidades de desarrollo. Los donantes han detectado esta carencia y están haciendo un esfuerzo por desarrollar programas de fortalecimiento institucional de estos sistemas, a través de apoyos públicos y, en ocasiones, privados.

En todo caso, sin perjuicio de las inclinaciones hacia las que apuntan las agencias consideradas, se puede concluir en esta segunda línea que, en el ámbito específico de la cooperación internacional, se viene poniendo un énfasis casi exclusivo en el apoyo público a los sistemas de investigación de los países en desarrollo. Esto significa que se registró una escasa participación de los agentes privados, de ahí que el estudio no vaya a profundizar con mayor detalle sobre este campo ya que el objetivo es, como se ha mencionado, destacar las acciones de colaboración público-privada en estos ámbitos.

A pesar de que esta línea quedase descartada como objeto principal de la investigación, se identificaron interesantes programas de los donantes para el apoyo a la ciencia e investigación, que se resumen en el cuadro 1.

CUADRO 1. Ejemplos de programas bilaterales de los donantes para la ciencia y la investigación

En Alemania, destaca la iniciativa *German Research Foundation-DFG*, institución de naturaleza privada, respaldada por fondos del Estado alemán. Su objetivo es fomentar la cooperación internacional, financiando investigaciones de científicos alemanes en colaboración con científicos de países en desarrollo. Su financiación se centra en personal, instrumentos científicos, material fungible, viajes, gastos varios y publicaciones, tanto para el socio alemán como para el socio de cooperación. En Alemania, además, se encuentra el ejemplo del programa de la Agencia para la Cooperación Técnica (GTZ): “Servicio de Asesoramiento en Investigación Agrícola para el Desarrollo” (BEAF), apoyado por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, que se encarga de seleccionar proyectos del ámbito agrícola provenientes de centros de investigación y que financia conforme a criterios de desarrollo y científicos. Otra peculiaridad alemana para el impulso de la investigación relacionada con el desarrollo es la existencia de una entidad pública de investigación, formación y consultoría: el *German Development Institute*.

² El objetivo y metodología seguidos se definen más exhaustivamente en la segunda parte de este capítulo.

En el Reino Unido, el DFID lanzó su “Estrategia de Investigación para el Desarrollo 2008-2013”, con el propósito de convertirse en el mayor donante bilateral de investigación para el desarrollo en 2010-2011, con 220 millones de libras previstas para su presupuesto de investigación. Su programa de investigación *DFID Research*, que se enmarca en dicha Estrategia, da prioridad a una serie de líneas de investigación como son el crecimiento económico (incluida la educación y las infraestructuras), la agricultura sostenible, el cambio climático, la salud, la gobernanza en contextos difíciles así como los retos y oportunidades del futuro. Además, incluye un portal, *Research for Development (R4D)*, para poner en contacto a los investigadores y permitir el intercambio de información entre los usuarios. La mencionada Estrategia 2008-2013 propone, asimismo, una serie de medidas para aumentar la colaboración del DFID con el sector privado en materia de investigación e innovación para el desarrollo. El DFID persigue con todo ello tener una importante influencia en la comunidad de donantes, mejorar la calidad de sus propias políticas y programas así como mejorar su coordinación con otros donantes punteros en investigación.

En Suecia, cabe referirse al Secretariado para la Cooperación Científica (FORSKSEK) de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. Esta instancia promueve tanto la mejora de las capacidades de investigación en los países socios, como la investigación sobre cuestiones con una posible incidencia sobre el desarrollo de dichos países. La reciente “Estrategia de SIDA para la cooperación en materia de investigación” para el periodo 2010-2014, establece la necesidad de fortalecer el uso de la investigación como herramienta para el desarrollo a través de la inversión en sistemas de innovación. Asimismo, enfatiza la importancia de que “la investigación produzca un mayor impacto en la lucha contra la pobreza como resultado de la colaboración establecida entre universidades, autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil”.

En Finlandia, se encuentran los programas del *Centre for International Mobility (CIMO)* y el *Institutional Cooperation Instrument (ICI)*, lanzados desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Estos programas persiguen establecer redes entre instituciones de educación superior en Finlandia con sus contrapartes en países en desarrollo, potenciar los conocimientos y destrezas técnicas de los agentes públicos de tales países, y fomentar el intercambio entre sus participantes.

En Noruega, destacan el *Norwegian Programme for Development, Research and Education (NUFU)* y el *Norad’s Programme for Master Studies (NOMA)*. Estos programas, financiados por la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Noruega, tienen como objetivo respaldar investigaciones en países en desarrollo encaminadas a la reducción de la pobreza, y contribuir a la colaboración académica Norte-Sur.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las páginas web de los donantes.

Apoyo a la investigación sobre grandes temas de los países en desarrollo (medicamentos, vacunas, medio ambiente, etc.)

La investigación en las cuestiones más relevantes para los países en desarrollo no suele tener la prioridad suficiente en la agenda científica internacional por lo que los donantes han impulsado la inclusión de estos temas a través de alianzas público-privadas globales. Los donantes han trabajado en esta línea, generalmente, desde una perspectiva multilateral. Dado que la presente investigación buscaba centrarse en las iniciativas bilaterales de los donantes, esta línea no será objeto de análisis detallado. En cualquier caso, el interés de este punto para la presente investigación estriba en el al-

cance de la implicación de los donantes y del sector privado en estas iniciativas.

Además del carácter multilateral y no bilateral de la mayoría de las iniciativas en esta línea, la actual participación de la cooperación española en muchas de ellas disminuye el valor añadido que podría aportar este estudio. Esto también contribuyó a que se desestimase como línea principal de la investigación.

A pesar de ello, algunas de las iniciativas más relevantes identificadas en esta línea –entre las muchas existentes– sirven para ilustrar las acciones que los donantes han llevado a cabo en este ámbito, y que se recogen en el cuadro 2.

CUADRO 2. Ejemplos de alianzas globales para el apoyo a la ciencia y la investigación³

El Fondo Global contra el sida, la malaria y la tuberculosis. Se trata de una alianza público-privada mundial de carácter singular dedicada a captar y desembolsar nuevos recursos para la prevención y el tratamiento del sida, la tuberculosis y la malaria.

La African Agriculture Technology Foundation. Es una organización sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es facilitar y fomentar alianzas público-privadas orientadas a la distribución y apropiación de tecnologías agrícolas como recurso para los granjeros en África Subsahariana. Con sede en Nairobi, su financiación procede de las Agencias de Desarrollo Internacional británica y estadounidense (DFID y USAID), la *Rockefeller Foundation*, la *Bill & Melinda Gates Foundation*, y la *Howard G. Buffett Foundation*.

³ En el caso español, diversos actores de la cooperación participan en varias iniciativas de este cariz como el Fondo Global, IAVI y GAVI. Entre los participantes cabe nombrar a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la cooperación descentralizada, fundaciones como la de la entidad financiera La Caixa así como el Centro de Investigación en Salud Internacional de Barcelona (CRESIB). Este último, a través de la Fundació Clínic, lleva a cabo en Mozambique un proyecto de investigación dirigido por Pedro Alonso para hallar una posible vacuna de la malaria, gracias a distintos apoyos públicos como el de la AECID, y privados como los de la Bill & Melinda Gates Foundation y la empresa farmacéutica GlaxoSmithKline. Asimismo, cabe resaltar el papel destacado de la AECID en la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 que es una innovadora asociación público-privada para reducir las brechas de equidad en salud en Mesoamérica.

La *Global Alliance for Livestock Vaccines (GALV)*. Se ha configurado como una alianza público-privada global sin ánimo de lucro. Su objetivo es proteger y salvar vidas humanas a través de vacunas para ganado, además de realizar diagnósticos y proporcionar medicinas asequibles en el sector de la ganadería. Con sede en Reino Unido y África, GALV está financiada por la *Bill & Melinda Gates Foundation* y el DFID.

La Alianza *GAVI*. Se constituye como una alianza público-privada y global para la salud. Dedicada básicamente al desarrollo de vacunas, cuenta con el apoyo del sector privado para fomentar la investigación en temas relevantes para el mundo en desarrollo. Con sede en Ginebra, entre sus donantes se encuentran el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Mundial para la Salud, la *Bill & Melinda Gates Foundation*, el Gobierno español, y el Banco Mundial.

La *International AIDS Vaccine Initiative's (IAVI)*. La misión de esta alianza público-privada internacional es asegurar el desarrollo efectivo de vacunas para el sida para su uso en todo el mundo. Algunos de sus financiadores son DFID, USAID, Países Bajos, India, así como distintas instancias de la cooperación española.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las páginas web de los donantes.

OBJETO Y METODOLOGÍA

Como se adelantaba en el epígrafe anterior, la línea referente al “apoyo a la innovación empresarial para la satisfacción de necesidades del mundo en desarrollo” se escogió como objeto principal de esta investigación. El motivo de la elección reside en que esta línea refleja los tres aspectos claves del proyecto: el análisis de las iniciativas *bilaterales* de los donantes para el impulso de la *innovación* a través de la colaboración *público-privada*⁴.

Tras la realización del análisis preliminar, se escogieron los tres países que se erigen en estudios de caso de este proyecto: Alemania, Reino Unido y Suecia.

La labor de investigación arrancó con una labor de documentación y análisis de fuentes secundarias, trabajo que continuó a lo largo de todo el estudio, hasta la redacción del informe. De modo paralelo, a fin de obtener información actualizada sobre las corrientes más avanzadas en torno al impulso de la I+D+I a través de las alianzas

⁴ A lo largo del documento, el concepto de colaboración o partenariado público-privado se utiliza, indistintamente y en sentido amplio, para denominar diferentes tipos de relación entre el sector público y el privado. Entre estas modalidades de colaboración se encuentran las alianzas público-privadas que, en el caso específico de la cooperación internacional, se conocen como alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD). Estas últimas, en línea con la caracterización incluida en Mataix *et al.* (2008), se entienden como formas de coparticipación entre el sector público y el privado con fines de desarrollo, donde los actores de ambos sectores comparten objetivos, riesgos y beneficios.

público-privadas para el desarrollo (APPD), se llevaron a cabo consultas preliminares con informantes clave en España.

En la etapa central del proyecto, se efectuó la fase de trabajo de campo recurriendo a entrevistas en profundidad. Los responsables de la investigación se desplazaron a las sedes de los países donantes seleccionados para encontrarse con representantes de sus agencias de cooperación. Mediante las entrevistas con estos representantes se examinaron las iniciativas y programas más relevantes de cada donante en las distintas líneas de trabajo propuestas, en aras de recabar el conocimiento disponible e identificar las técnicas y herramientas de las que extraer lecciones para el futuro. Para la realización de las entrevistas se utilizaron guías elaboradas previamente por el equipo investigador, pautadas de forma unificada y con un enfoque pertinente al objeto de estudio, orientadas a posibilitar un estudio comparativo congruente.

ESTRUCTURA DEL INFORME

Los resultados de la investigación se presentan en este documento, cuya estructura remite al siguiente orden. El primer capítulo repasa la evolución del concepto de innovación, detallando los diferentes significados que incorpora y precisando el uso que se le va a atribuir en la presente investigación. Asimismo, se relatan las principales iniciativas políticas puestas en marcha para impulsar la innovación para el desarrollo tanto desde el ámbito espa-

ñol como desde distintas instancias internacionales.

El segundo capítulo presenta un análisis completo del origen y la evolución de la colaboración público-privada, centrándose en los tres países seleccionados (Alemania, Reino Unido y Suecia). Este ejercicio de revisión del panorama actual es necesario para conocer el contexto general en el que surgen las iniciativas de innovación empresarial para el desarrollo. Complementariamente, se analiza el papel jugado por las instituciones de financiación del desarrollo de los países europeos en el trabajo con el sector privado.

El tercer capítulo examina las estructuras institucionales específicas para el trabajo con el sector privado en el que se enmarcan las iniciativas de innovación empresarial de los tres donantes estudiados. El contenido del capítulo ofrece un análisis actualizado de los diferentes programas de APPD de varios donantes, entre los que se incluyen los tres países seleccionados como estudios de caso, más otros casos de naturaleza similar que ayudan a completar una visión general. Vale la pena mencionar aquí que los aspectos más generales de las alianzas público-privadas para el desarrollo no son motivo de un análisis detallado, puesto que ya han sido tratados en otras publicaciones de la Fundación Carolina⁵.

El cuarto capítulo constituye el núcleo de la investigación. En él se revisan las potencialidades que ofrece la innovación empresarial para impulsar el desarrollo y

⁵ Véase Casado (2007), Casado (2008), Mataix *et al.* (2008) así como Mataix *et al.* (2009).

se analizan los programas concretos de innovación empresarial con fines de desarrollo puestos en marcha por los tres donantes seleccionados. Asimismo, estudia la relación de las agencias de cooperación con las de innovación en el ámbito europeo.

Finalmente, el último capítulo analiza las oportunidades que, sobre el tema del informe, se abren para el caso español.

A lo largo del documento se incluyen una serie de cuadros que presentan diferentes experiencias destacadas que com-

parten su carácter exitoso y un enfoque en línea con la investigación y la innovación empresarial para el desarrollo. Estos ejemplos no pertenecen a las iniciativas de apoyo a la innovación empresarial estudiadas, sino a otras iniciativas similares de colaboración con el sector privado, debido a que la novedad de aquellas impide todavía la recopilación de experiencias prácticas de éxito. Sin embargo, los ejemplos presentados comparten la filosofía de trabajo con las nuevas iniciativas analizadas y por ello se incluyen en el presente estudio a modo de ejemplos ilustrativos.

2. CONCEPTO Y POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO

Este capítulo establece el marco teórico en el que se desenvuelve la presente investigación. Su contenido se centra en delimitar el alcance de la I+D+I en el campo de la cooperación al desarrollo y, más particularmente, en precisar el concepto de innovación para el desarrollo que va a manejarse. Una vez definido, se pasa a estudiar de qué modo la acción política puede contribuir al impulso de la innovación, no solo como elemento asociado a las actividades de la I+D, sino como un conjunto de prácticas y procesos socio-económicos consustanciales al logro de un desarrollo humano sostenible.

Tras revisar el lugar que ocupa la ciencia y la innovación en la agenda política de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad Iberoamericana, y el reconocimiento que desde Naciones Unidas se le ha otorgado a tales ámbitos, el último bloque del capítulo se detiene en el esfuerzo que se está realizando desde el Gobierno español, cuyas recientes iniciativas: a) apuestan por la inversión en conocimiento como fundamento para el cambio del modelo productivo, y b) construyen espacios de convergencia entre el ámbito de la ciencia, de la innovación y de la cooperación, a fin de ajustar sus políticas a una perspectiva de desarrollo global, comprometida con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

I. INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

El presente estudio tiene por objeto examinar las nuevas tendencias de colaboración público-privada para la cooperación

al desarrollo, concediendo una relevancia fundamental a las actividades de I+D+I. Este enfoque posee una doble vertiente, a la que es preciso referirse.

Por un lado, alude a la cooperación científica para el desarrollo, esto es, a los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento, los cuales apuntan hacia cuatro objetivos (Sebastián, 2007: 202):

- El fortalecimiento político, institucional, financiero y de gestión de los países socios.
- La creación de capacidades humanas y de gestión para la I+D.
- La generación de conocimientos y tecnologías relevantes para el desarrollo.
- La difusión y transferencia de tecnologías para la contribución al desarrollo humano.

Por otro lado, se refiere al potencial del sector privado que, en colaboración con la Administración pública, abre la vía empresarial como cauce de transferencia de conocimientos orientados al desarrollo. El compromiso de este sector en el desarrollo del ámbito científico enfatiza la importancia del concepto de innovación, coincidiendo con el salto interpretativo que este ha experimentado: de estar fundamentada en el conocimiento tecnológico, la innovación ha pasado a vincularse a las estrategias y capacidades empresariales (Sebastián, 2009: 6-7).

A continuación, se examina la evolución que ha experimentado el concepto de innovación, y se define el significado de la innovación para el desarrollo en el contexto de las políticas públicas.

Evolución del concepto de innovación: tecnológica, empresarial y social

Desde un punto de vista genérico, la innovación está asociada a la introducción de fórmulas inéditas para la resolución de problemas técnicos y/o económicos. Asimismo, se entiende como proceso en el que se invierte en conocimiento para obtener crecimiento económico. En rigor, como concepto científico, la innovación ha estado relacionada con las actividades de I+D. De hecho, los primeros estudios sobre innovación trabajaban bajo el marco conceptual del modelo lineal de I+D+I, según el cual la innovación procede del nuevo conocimiento tecnológico. En este sentido, se produce innovación tecnológica cuando la aparición de un nuevo proceso mejora técnicamente un proceso anterior, economizando el uso de insumos o utilizando otros nuevos, haciendo más eficiente el proceso. Este paradigma fue originariamente formulado por Vannevar Bush en su informe *Science: the endless frontier* (1945).

Ahora bien, desde sus primeras formulaciones, la innovación ha estado también ligada al campo económico, siendo Joseph Schumpeter el primero en identificarla como motor de desarrollo en su *Teoría del Desarrollo Económico*, originalmente publicada en 1912. Así, aun entendiendo la innovación como resultado de un proceso en el que la investigación científica y el desarrollo tecnológico se presentan como condiciones necesarias para que se produzca, aquella siempre ha mantenido un signo empresarial. De hecho, la decisión de innovar –como introducción de un nuevo producto en el mercado– aparece

vinculada a las estrategias empresariales y sus incentivos asociados de mejora organizativa y oportunidad de negocio. La modulación del concepto se produce cuando se constata que no es estrictamente necesario que la empresa desarrolle internamente la innovación, puesto que puede adquirir productos innovadores de otras empresas o instituciones. En consecuencia, los nuevos conocimientos no son tan determinantes como la ampliación a nuevas aplicaciones del conocimiento existente, por lo que en el estudio de los procesos de innovación la I+D deja de ser decisiva.

Según la óptica empresarial, la innovación está vinculada a los procesos dirigidos al mercado, funcionando como un medio para incrementar la productividad y la competitividad. En efecto, el mercado identifica dos mecanismos mediante los que se genera innovación:

- La innovación de producto, que se produce cuando se lanza al mercado una nueva mercancía o servicio, para obtener ventaja competitiva.
- La innovación de proceso, fruto de la modificación de los procesos de producción u organización de una empresa, encaminada al incremento de la productividad. La innovación se distingue de este modo de la invención puesto que requiere de la transformación del descubrimiento “en un proceso de producción eficiente o capaz de generar nuevos productos para el mercado” (Echeverría, 2010: 72).

Una de las particularidades más importantes de esta concepción empresarial

radica en el papel que desempeña la difusión de la innovación. Como extensión por distintos canales comerciales a consumidores, países y mercados, la difusión se convierte en un elemento crucial puesto que, sin impacto económico, no cabe hablar de verdadera innovación, punto que a su vez remite a la necesidad de su aceptación social.

Es necesario precisar que, antes de que la difusión se comprendiese como un aspecto vinculado a los procesos de innovación, todavía durante los años 90 predominaba en los estudios de innovación el paradigma de la *triple hélice*. Este enfoque se centraba en la interacción entre los agentes públicos, el sector empresarial, y las universidades, donde las innovaciones se entienden a partir de desarrollos tecnológicos que aplican avances científicos. No obstante, se fue abriendo paso un modelo *pluralista* de acuerdo con el cual, según avanzaba el informe *National Innovation Systems* de la OCDE (1997), las fuentes de la innovación surgen de una pluralidad de agentes. Previamente, Eric von Hippel en su libro *The Sources of Innovation* (1988), mostró que no solo los fabricantes o productores generan innovación, sino que también lo hacen los usuarios, los distribuidores y los suministradores, tesis en la que profundiza en

su obra *Democratizing Innovation* (2005), haciendo hincapié en el papel de los usuarios expertos (*leading users*)⁶.

La apertura del concepto de innovación, que conecta la diversificación de sus fuentes con el proceso socializador, ha desembocado en una nueva acepción *social* del término, que ahora aparece identificado con un conjunto de *buenas prácticas*, referidas a su uso y aceptación. Por descontento, la repercusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en este proceso socializador ha sido determinante⁷. Además, debido a la internacionalización del conocimiento, la innovación se encuentra no solo del lado de la oferta, sino también de la demanda: la utilización efectiva y continuada (apropiación social) de un nuevo producto es indiciaria de su carácter innovador. Las políticas de innovación son así susceptibles de integrar los ámbitos de las artes, las industrias culturales, o las humanidades, toda vez que fomenten la cultura de la innovación. En este sentido, la innovación incorpora valores sociales, asociados al bienestar, la cohesión social, el medio ambiente o la eficiencia de los servicios públicos.

En definitiva, la innovación no debe ser vista exclusivamente como un concepto limitado al desarrollo tecnológico, sin per-

⁶ En su estudio, Eric von Hippel afirma que los usuarios de productos y servicios producen más del 25% de las innovaciones que luego tienen aceptación. Von Hippel denomina innovación distribuida (*distributed innovation*) a lo que surge de una pluralidad de fuentes de innovación. Abundando en este enfoque, “un estudio del *Inno-metrics* europeo, basado en los datos del *Innobarometer* de 2007 y 2009, muestra que de acuerdo con los datos empíricos, más de la mitad de las empresas europeas que han puesto en marcha procesos de innovación involucran a sus usuarios” (Echeverría, 2010: 89).

⁷ De acuerdo con el PNUD, “las tecnologías de la información y las comunicaciones se han transformado en un instrumento indispensable para la lucha contra la pobreza en todo el mundo” (Informes Anuales 2001, 2005, 2009).

juicio de su importancia, sino que también hace referencia a nuevas aplicaciones de productos o servicios ya existentes, tanto como a hábitos y buenas prácticas sociales ligadas a su uso y aceptación. Así, cuando se habla de cooperar en I+D+I se hace también referencia a “orientar las prácticas hacia el fomento de la cultura innovadora” (Echeverría, 2009: 102). De ahí que en el impulso a la innovación haya que considerar también factores tales como el contexto en el que se produce, el marco jurídico, los incentivos activados en el seno de la empresa, o las capacidades de los promotores.

Estas consideraciones han tenido su reflejo en los esfuerzos que desde la OCDE se han realizado para medir la innovación. Durante la década de los años sesenta, este organismo presentó el *Manual de Frascati* como guía de estándar internacional de categorización de las actividades de I+D. El Manual ofrecía un conjunto de indicadores para medir la inversión empresarial en conocimiento científico y tecnológico, comparar la inversión de I+D en países y sectores, y evaluar el impacto obtenido⁸. En 1992 se presentó la 1ª edición del *Manual de Oslo*, centrado particularmente en las innovaciones (de producto y de proceso), en el cual se asumía ya que una gran parte de las actividades de innovación no se basan en la I+D. Tras una revisión conceptual, en la 3ª edición, fechada en 2005, se incorporaron otros dos tipos de innovación: la organizativa y la merca-

dotécnica, que incidían en la importancia de los procesos de difusión. Por lo demás, el Manual tiene la virtud de proponer una visión sistémica, identificando varios agentes relevantes del sistema de innovación, además de las empresas: laboratorios oficiales, universidades, departamentos ministeriales, autoridades reguladoras, competidores, suministradores, y clientes.

La innovación para el desarrollo

El recorrido anterior permite situarse en la antesala para perfilar el concepto de innovación para el desarrollo, en torno al cual gira la presente investigación. Conviene advertir desde el inicio que este concepto privilegia el aspecto empresarial de la innovación, sin exclusión de la incidencia de las dimensiones tecnológica o social, en virtud de su reflejo en términos de desarrollo económico. Ahora bien, asimismo es necesario precisar que tal desarrollo ha de entenderse en el sentido que prescribe el concepto de desarrollo sostenible, donde quedan integrados objetivos tanto económicos (de crecimiento y productividad), como medioambientales (preservación de la biodiversidad) y sociales (satisfacción de las necesidades básicas). Recuérdesse que el concepto de desarrollo sostenible se define como *aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones* (Informe Brundtland, 1987)⁹. Pues bien, es en este contexto

⁸ El impacto se determina subjetivamente, a través de encuestas a expertos, y estudios de percepción.

⁹ El Informe es producto del trabajo de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas, y se conoce también por el nombre de: *Nuestro Futuro Común* (*Our Common Future*). Fue asumido en la Declaración de Río de Naciones Unidas de 1992.

precisamente donde la innovación cobra una relevancia fundamental, al interpretarse como base para el cambio hacia un nuevo modelo productivo.

En sintonía con esta visión, durante la primera década del siglo XXI se ha ido labrando en el ámbito internacional un cambio en la percepción del papel de la empresa en el desarrollo. Inicialmente, se hizo especial hincapié en la necesidad de ampliar el número de participantes de los países en desarrollo en la cadena de valor de productos y servicios. Así, a mitad de la década apareció el concepto de “Base de la Pirámide”, acuñado por el profesor Coimbatore K. Prahalad¹⁰, que focalizaba la atención en el acceso de las poblaciones con menores ingresos a los distintos bienes y servicios básicos. Últimamente, Muhammad Yunus ha ido más allá proponiendo el enfoque de “negocios sociales” en los que los inversores pueden, gradualmente, recuperar el dinero invertido, pero no recibir dividendos más allá de ese punto. El PNUD, por su parte, apuesta por el concepto de “negocios inclusivos”, que incluye a aquellos que crean valor con el concurso de los colectivos con menos ingresos como productores y consumidores (Ashley, 2009: 2). Estas concepciones destacan el interés que puede suscitar entre las empresas un mercado de aproximadamente cuatro mil millones de personas que viven con menos de dos dólares diarios, como clientes, proveedores o empleados, así como la mejora de su prestigio empresarial y de su capacidad de

investigación e innovación. Además, con ello pueden conseguir una mejora de las condiciones de vida de dichas personas, satisfaciendo sus necesidades básicas, incrementando sus ingresos y productividad, así como su capacidad de empoderamiento (PNUD, 2008: 5).

“Negocios inclusivos”, “negocios en la base de la pirámide” o “emprendimientos sociales” son, en suma, términos que intentan definir un enfoque similar respecto a los nuevos modelos de negocios¹¹. Se trata de modelos que se basan en la idea de que, a través de la adaptación de la actividad principal de las empresas en términos comerciales, los negocios pueden beneficiar a los pobres en los países en desarrollo. Dichos negocios consideran a los grupos con menores ingresos tanto por el lado de la demanda, como clientes, como por el de la oferta, como empleados, productores y empresarios (PNUD, 2008: 14). Este modelo de negocios se distingue por tanto de los negocios con fines exclusivamente comerciales, pero también de las actividades filantrópicas que suelen estar al margen de la actividad comercial de la empresa. Su enfoque se apoya en la mayor atención que las empresas han prestado los últimos años a la relación con su entorno. Así lo ilustran los cambios que están experimentando las relaciones de las empresas con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que algunos definen como un proceso que transita desde la *coexistencia* a la *co-creación* (Auriac, 2010). Los nuevos emprendimientos so-

¹⁰ Prahalad, C.K. (2004): *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Wharton School Publishing, Nueva Jersey.

¹¹ Para conocer otros nombres aplicados al mismo enfoque de negocios y las peculiaridades de cada uno véase: Ashley, 2009.

ciales se presentan, también, como una plataforma para la colaboración amplia de actores en torno a una misma iniciativa, pudiendo implicar beneficios medioambientales y de empleo.

En este estudio de la Fundación Carolina, el énfasis puesto en la innovación para el desarrollo se basa por tanto en el papel de las empresas como generadoras de empleo, introductoras de nuevas tecnologías sostenibles y como definidoras de las cadenas globales de valor que incluyen desde los productores en los países en desarrollo hasta los consumidores. La creciente participación de los países en desarrollo en los procesos de innovación apunta a un proceso que puede ir adquiriendo mayor relevancia en el futuro como es la innovación inversa o “por goteo”, conocida como *trickle-up* (Immelt, 2009: 3). Este concepto subraya la importancia de la innovación concebida y generada en los propios países en desarrollo, tanto para atender a las poblaciones de estos países como para influenciar el desarrollo de productos y servicios en los países desarrollados. Se trata de aprovechar el caudal creativo que emerge del mundo en desarrollo para dinamizar unas economías, algo estancadas en los últimos tiempos, de los países desarrollados.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INNOVACIÓN

La importancia de la innovación y el conocimiento para el desarrollo ha sido reconocida desde diversas instancias internacionales, entre las cuales destaca la mención recogida en el Documento Final

de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005. En el artículo 60 de la Declaración se reconoce expresamente que: “la ciencia y la tecnología, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones, son decisivas para el logro de los objetivos de desarrollo y que el apoyo internacional puede ayudar a los países en desarrollo a aprovechar el adelanto tecnológico e incrementar su capacidad productiva” (Naciones Unidas, 2005: 18-19).

Ahora bien, antes de valorar la proyección sobre el desarrollo internacional de tales ámbitos, es preciso atenerse al plano estatal, como primer nivel en el que se diseñan de políticas públicas orientadas a fortalecer la investigación y la innovación. Los sistemas nacionales de I+D+I juegan un papel central en la conformación de modelos productivos no solo competitivos, sino sostenibles, habida cuenta de que su cometido consiste en generar productos y aplicar procesos inéditos: soluciones novedosas hoy día indispensables en sectores como la energía, el medio ambiente, la salud, o la agricultura. No obstante, la puesta en valor que el conocimiento y la innovación experimentan, no deriva únicamente de la extensión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), sino también –como se acaba de ver– de su vinculación al concepto de desarrollo sostenible. La introducción de criterios de sostenibilidad obliga, pues, a que los Estados promuevan y renueven sus políticas de I+D+I. La acción de los Estados se desarrolla en un doble sentido: por un lado, cumplen un rol decisivo como facilitadores y promotores de las condiciones para el desarrollo de la innovación empresarial; por otro, son agentes activos de

la innovación en tanto que modernizan y mejoran los servicios públicos (Sebastián, 2009: 15).

Entendiendo al Estado como promotor, se hace preciso distinguir varios niveles de aplicación de políticas:

- a) Macro, que afecta a contextos generales (educación, infraestructuras, normas regulatorias, etc.) definiendo la apuesta estratégica del país.
- b) Meso, que afecta a subsectores productivos en los que es posible dinamizar el engranaje de la cadena de valor, que llega hasta el mercado y los usuarios.
- c) Micro, en el que la intervención política contribuye con apoyos financieros e incentivos a cierto tipo de colaboraciones (Sebastián, 2009: 15-16).

Desplazando el foco de atención a los servicios públicos, la innovación se reproduce transfiriendo *buenas prácticas* entre las mejores administraciones. Por tanto, la innovación no solo se expresa en el número de patentes, sino también en una suerte de *cultura de gestión innovadora* que luego es imitada y transferida. A este respecto, la acción de las organizaciones de la sociedad civil ha sido a menudo pionera, transfiriendo conocimiento y buenas prácticas no basadas en investigación científica.

La promoción de las políticas de innovación ha estado, y sigue estando en gran parte, ceñida al ámbito nacional. Sin embargo, el contexto de interdependencia en el que actualmente se mueven los Estados exige el desarrollo de un enfoque inter-

nacional que, como apunta la Declaración de Naciones Unidas, incorpore aspectos vinculados a la lucha contra la pobreza. En este sentido, cabe referirse al impulso que desde Europa y la Comunidad Iberoamericana de Naciones se está realizando para que la innovación y el conocimiento se conviertan en los ejes de una acción política de alcance supranacional.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones, como resultado de la XIX Cumbre Iberoamericana, celebrada en Estoril entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2009, bajo el tema de "Innovación y conocimiento", está impulsando iniciativas orientadas al apoyo a la investigación aplicada y a la innovación tecnológica. Para ello, promueve alianzas de empresas de la región con instituciones de investigación y desarrollo, así como con universidades. La Declaración emitida tras la Cumbre reconoce a la innovación y el conocimiento como instrumentos fundamentales para erradicar la pobreza, y acuerda, en su artículo 1: "Dar prioridad a la Innovación en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo de nuestros países, mediante el diseño e implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo, sean de naturaleza fiscal, financiera o de crédito, que estén dirigidas a los agentes de la innovación y del conocimiento (empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas, universidades, centros de I+D, gobiernos, sectores sociales) y a la población en general, y promoviendo su interacción, estimulando, consecuentemente, la implementación gradual de una cultura de innovación".

En el ámbito europeo, la Comunicación de la Comisión *Europa 2020: Una estrategia*

para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 3 de marzo de 2010, perfila una estrategia política donde la innovación aparece como un componente encaminado a afianzar un modelo de desarrollo basado en el conocimiento y el uso eficaz de los recursos. Una de las prioridades radica en incrementar los índices de productividad y competitividad, reforzando el peso del conocimiento y la innovación en la cadena de creación de valor. Se trata de asegurar que las ideas innovadoras puedan llegar a convertirse en nuevos productos y servicios que, a su vez, sirvan como fuente de generación de empleo. Quedó así establecida la iniciativa “Unión por la innovación” encaminada a reconducir la política de la I+D+I. La iniciativa aspira a impulsar la agenda de investigación e innovación de la UE movilizándolo los instrumentos regionales y nacionales destinados a tal fin. Dicha iniciativa ha sido desarrollada en la Comunicación de la Comisión de 6 de octubre de 2010: *Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union*.

La mención a estas iniciativas da pie para analizar la importancia concedida por la Administración española a estos asuntos. Así, cabe destacar el esfuerzo que ha realizado el Gobierno español, fomentando la inclusión de la innovación y el conocimiento a nivel iberoamericano y europeo. Hay que recordar que no solo la estrategia *Europa 2020* fue aprobada con ocasión de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010; durante dicha Presidencia también se celebró la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC) bajo cuyo marco se organizaron el Foro Mi-

nisterial UE-ALC sobre Ciencia y Tecnología (Madrid, 14 de mayo de 2010), y la III Cumbre empresarial UE-ALC (Madrid, 17 de mayo de 2010). Como resultado de la Cumbre, se emitió la Declaración de Madrid de 18 de mayo de 2010 que fomenta la innovación y la tecnología a escala bi-regional en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social. En ella se conviene desarrollar y aplicar la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación UE-ALC resultante del Foro sobre Ciencia y Tecnología, en virtud de la cual la cooperación científica y tecnológica implica una estrecha coordinación con las actuaciones de educación superior y de innovación. Es asimismo relevante constatar la convicción, expresada en el Mensaje de los Empresarios de Europa y América Latina a la VI Cumbre UE-ALC, de que “la ciencia y la innovación tienen o pueden tener respuesta, en un futuro cercano, a las importantes carencias derivadas de la pobreza y la exclusión social que sufren los ciudadanos europeos, latinoamericanos y caribeños”.

III. EL IMPULSO ESPAÑOL: RECIENTES INICIATIVAS DEL GOBIERNO

A continuación se examinan las medidas e iniciativas políticas que el Gobierno español ha adoptado a fin de desarrollar una línea de actuación que integre los ámbitos de ciencia e innovación con el de la cooperación para el desarrollo. El análisis de los documentos estratégicos de ambas áreas manifiesta la voluntad política de colaboración. Por añadidura, el papel que tales políticas concede a los agentes del sector privado, como copartícipes en el

impulso de proyectos de innovación y desarrollo, ratifica la predisposición del Gobierno en favor de nuevas fórmulas de asociación público-privada.

La cuestión principal que suscita el caso español radica en la apuesta que desde el Gobierno se está realizando por introducir en el sistema de cooperación una perspectiva de I+D+I. Así, los resultados innovadores de las actividades de los centros de investigación, en conjunción con las empresas privadas, pueden repercutir en el diseño de programas de cooperación para el desarrollo. El núcleo del estudio de la Fundación Carolina va a detenerse en el modo en el que desde las agencias de cooperación europeas se vienen impulsando nuevos programas de innovación para el desarrollo y contra la pobreza, que ilustran el esfuerzo de tales donantes por avanzar en esta dirección. Ahora bien, el interés de anteponer el análisis del caso español se justifica por el respaldo de rango ministerial que brinda su sistema de innovación, propiciando a la cooperación española una ocasión idónea para aunar esfuerzos con una visión de futuro.

Al considerar el papel en España de las políticas públicas en I+D+I, hay que referirse de forma preliminar a la *Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica*, conocida como *Ley de la Ciencia*, aprobada en 1986 y todavía vigente. Bajo este marco regulatorio, España ha contado con seis planes nacionales de I+D, que pasan a ser de I+D+I a partir del Plan 2000-2003. El año 2000 supone también el momento en el que, por vez primera, se crea un Ministerio de Ciencia y Tecnología, asumiendo gran parte de las

competencias de Industria, que queda extinguido hasta 2004. Sin menoscabo de su conexión con las políticas de industria, comercio y economía, entre 2004 y 2008 las competencias relativas al ámbito científico quedan ligadas al Ministerio de Educación y Ciencia, hasta que en 2008 se crea el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICYT). Esta nueva fase está marcada, entre otros aspectos, por dos factores cruciales para este trabajo: la elevación a estatus ministerial de la innovación y el refuerzo de la dimensión social y de lucha contra la pobreza de la ciencia.

Esta trayectoria no debe hacer olvidar la apuesta estratégica del Gobierno por sentar las bases del desarrollo sostenible y promover un cambio en el modelo de crecimiento económico. Así lo demuestra la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, aprobada en Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007, que ya recogía un apartado dedicado a la cooperación internacional para el desarrollo sostenible; el *Proyecto de Ley de Economía Sostenible*, aprobado el 19 de marzo de 2009 (finalmente aprobada, tras su tramitación parlamentaria, el 4 de marzo de 2011, como *Ley 2/2011 de Economía Sostenible*), y la *Estrategia para una Economía Sostenible*, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009. Todos los documentos tienen como denominador común incrementar la inversión en investigación, desarrollo e innovación, bajo la premisa de que un nuevo modelo productivo ha de fundamentarse en la optimización de tales ámbitos. Revisten el máximo interés las propuestas incluidas en la *Ley de Economía Sostenible* destinadas a impulsar la eficiencia en colaboración pú-

blico-privada (capítulo V del Título I), y a respaldar la actividad investigadora y la innovación, especialmente en su vinculación con la actividad empresarial, aumentando por ejemplo la desgravación por actividades de innovación tecnológica (capítulo V del Título II).

Expuesto el contexto político en el que se encuentra el sistema español, 2009 y 2010 suponen dos años clave desde el ángulo de la cooperación en virtud del impulso gubernamental encaminado a consolidar la innovación y el conocimiento como motores del desarrollo, incluyéndolos en la agenda de la cooperación española. Por una parte, la estrategia de la cooperación española, concretada en el III Plan Director 2009-2012, presenta una disposición favorable a incluir la ciencia y la innovación como ejes básicos, abriéndose a una triangulación con el sector privado necesaria para articular un espacio de trabajo común.

Esta perspectiva ha encontrado apoyo en las medidas impulsadas desde el Ministerio de Ciencia e Innovación, particularmente a través del *Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, aprobado en Consejo de Ministros el 7 de mayo de 2010 (actualmente en trámite parlamentario), y de la *Estrategia Estatal de Innovación*, aprobada el 2 de julio del mismo año, documentos en los que se aborda la proyección internacional y la colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) como líneas operativas decisivas. En lo que sigue se analizarán brevemente los documentos citados, subrayando aquellos puntos que repercuten positivamente en el fomento de alianzas público-privadas con enfoque de innovación.

Desde el ámbito de la cooperación

De acuerdo con las directrices planteadas en el III Plan Director de la Cooperación Española se reconoce que los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación detentan un gran potencial para contribuir al desarrollo humano (MAEC, 2009: 144). De este modo, la cooperación española persigue “favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para la mejora de las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social”, lo que incluye tanto el “fortalecimiento de las capacidades endógenas para la investigación y la innovación, como la valorización de los saberes locales y la transferencia de conocimientos científicos y tecnologías para su incorporación al tejido social y productivo” (MAEC, 2009: 145).

Como medio para la consecución de este fin, se definen una serie de objetivos específicos (MAEC, 2009: 145):

- Contribuir a la creación y fortalecimiento de las capacidades políticas, institucionales y humanas para el desarrollo de actividades de investigación e innovación en los países en desarrollo.
- Fomentar la generación, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías para abordar los desafíos de desarrollo.
- Fomentar un sistema de innovación que facilite la valorización de recursos, la mejora de los procesos productivos y el desarrollo de iniciativas emprendedoras, incluyendo la cultura de innovación de los sectores empresariales.
- Fomentar la participación de universidades, instituciones de investigación e in-

investigadores españoles en iniciativas multilaterales de las que España forma parte.

Hasta el momento, la cooperación desarrollada por España en este ámbito ha tenido como principales actores a las universidades y a los organismos públicos de investigación. Los principales instrumentos de referencia han sido los Programas de Cooperación Científica e Investigación Interuniversitarios (PCI), la cooperación científica técnica y cultural y los programas de becas que, en el marco del III Plan Director, deben destinarse a fortalecer los sistemas nacionales de ciencia de los países socios más que a primar trayectorias individuales (MAEC, 2009: 224).

Como parte del sistema español de cooperación, la Fundación Carolina ha jugado un papel relevante en la cooperación cultural, científica y académica, con la peculiaridad que le otorga su condición de alianza público-privada. Esta labor la ha llevado a cabo desde sus programas centrados en la formación, la investigación, el fomento de la responsabilidad empresarial y el intercambio de personas relevantes entre España y la Comunidad Iberoamericana de Naciones fundamentalmente.

El Plan Director también se refiere al potencial que la asociación con otros actores puede tener de cara a contribuir a la consecución de los objetivos establecidos. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de ONG o empresas del sector privado.

Al mismo tiempo, hay que subrayar la consideración de la innovación como línea estratégica del Plan Director. En este se explicita la necesidad de “reforzar los sistemas nacionales de innovación a través del apoyo a sus agencias y a las instituciones de apoyo y fomento de la innovación, la creación de fondos de financiación de la innovación y de escuelas de formación en innovación, así como de redes de cooperación y de plataformas e iniciativas tecnológicas sectoriales” (MAEC, 2009: 146). Es oportuno recordar aquí que las oportunidades para conformar alianzas público-privadas, suscritas en el III Plan Director como instrumento de inclusión del sector empresarial en la cooperación exterior, abren una oportunidad idónea para articular proyectos que impliquen inversiones en innovación y conocimiento con efectos de desarrollo.

Igualmente conviene señalar que en el seno del Consejo de Cooperación se ha creado un Grupo de Trabajo de Investigación, Innovación y Estudios para el Desarrollo. Este grupo tiene por finalidad la propuesta de medidas que contribuyan a integrar las actuaciones de investigación e innovación para el desarrollo en los Marcos de Asociación¹². Asimismo, busca proponer actuaciones que contribuyan al fortalecimiento institucional en investigación e innovación para el desarrollo en España.

Por último, ha de aludirse al importante papel que el MICINN puede jugar en este proceso, en la medida en que podrá contribuir a la definición de necesidades y programas de investigación e innovación en el marco de las distintas prioridades sectoriales

¹² Documentos de planificación estratégica con los países socios que introduce el III Plan Director.

(MAEC, 2009: 147). Queda abierta así una línea de colaboración interinstitucional que está dando sus primeros pasos, y que habrá de desarrollarse con el objetivo de intensificar los vínculos entre ciencia, investigación e innovación y las estrategias de cooperación para el desarrollo.

Desde el ámbito de la ciencia

El reconocimiento de las contribuciones de la investigación, la tecnología y la innovación en las estrategias de lucha contra la pobreza ha sido incorporado como dimensión básica en las políticas promovidas desde el MICINN.

La revalorización del conocimiento como factor de crecimiento dirigido a remodelar el tejido productivo hacia un sistema más sostenible queda recogida con nitidez en el *Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* de mayo de 2010. La inversión en conocimiento como fuente de desarrollo, que el Proyecto de Ley propugna, adopta una explícita dimensión internacional en varios de sus artículos; en ellos se expresa la decisión de integrar la cooperación para el desarrollo entre sus finalidades. Así, tal y como apunta el Capítulo 3 del Título III relativo a la "Internacionalización del sistema y cooperación al desarrollo", se pretende reforzar la coordinación con el MAEC, apostando por la difusión y transferencia de conocimientos "en el marco de proyectos de cooperación para el desarrollo productivo y social" de los países prioritarios para la cooperación española. Concretamente, se establece que: "las Administraciones Públicas fomentarán, en colaboración y coordinación

con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la cooperación internacional al desarrollo en los ámbitos científicos, tecnológicos y de innovación en los países prioritarios para la cooperación española y en los programas de los organismos internacionales en los que España participa, para favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social en consonancia con el Plan Director de la Cooperación Española".

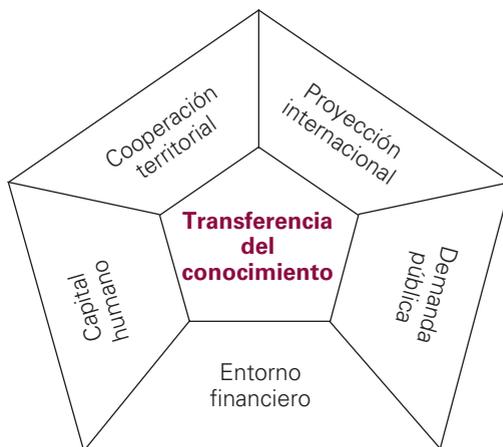
Asimismo, desde la perspectiva del sector privado, el Proyecto de Ley se refiere a las empresas como agentes que generan un entorno favorable a la innovación. De ahí que, según el Capítulo 1 del Título III, se prevea el desarrollo de medidas dirigidas a respaldar su participación "en los centros generadores del conocimiento, o [...] en redes nacionales e internacionales, así como en los programas de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica". Ahora bien, el propósito de que el sector privado estreche sus vínculos con los centros de investigación, lejos de limitarse a un objetivo complementario, busca integrar a las empresas en el núcleo del sistema nacional de ciencia, incentivándolas para que financien y ejecuten actividades en investigación e innovación. Igualmente, se hace referencia tanto a la proyección internacional del sistema de ciencia e innovación, como al papel del sector privado, cuando se establece que: "la Administración General del Estado fomentará la participación de entidades públicas, empresas y otras entidades privadas en proyectos internacionales y especial-

mente en las iniciativas promovidas por la Unión Europea, la movilidad del personal de investigación, y la presencia en instituciones internacionales o extranjeras vinculadas a la investigación científica y técnica y la innovación” (Capítulo 3 del Título III).

Tal enfoque internacional, sensible a los objetivos de la cooperación al desarrollo, y al protagonismo que ha de corresponderle al sector privado, vuelve a tratarse en la *Estrategia Estatal de Innovación*. De modo preliminar, y de acuerdo con la introducción que recoge dicha Estrategia, se asume que “el concepto de innovación se ha convertido en el centro del discurso económico, como herramienta para conjugar las necesidades de cambio y sostenibilidad” (MICINN, 2010: 4). Centrándose en su contenido, la Estrategia identifica cinco ejes de acción: 1) generación de un entorno proclive a la innovación; 2) fomento de la innovación desde la demanda pública; 3) proyección internacional; 4) fortalecimiento de la cooperación territorial, y 5) capital humano. Dichos ejes giran en torno al pivote central de la transferencia del conocimiento, y está previsto que se implementen bajo una triple perspectiva: desde el diseño de medidas generales de incentivos a los agentes innovadores; desde la coordinación de las acciones públicas sectoriales, con objetivos concretos en diversos sectores económicos, y desde la difusión de la cultura innovadora (MICINN, 2010: 47).

En relación al enfoque en cooperación al desarrollo, en el contexto del Tercer Eje (“proyección internacional”) se establece expresamente “la introducción de criterios

FIGURA 1. El Pentágono de la Innovación: ejes de la *Estrategia Estatal de Innovación*



Fuente: Estrategia Estatal de Innovación (MICINN, 2010).

de valoración del componente innovador en los procesos de selección de los proyectos de cooperación y se impulsarán proyectos de cooperación al desarrollo que faciliten llevar las tecnologías en las que España tiene una posición puntera (agua, energía, salud o, incluso, construcción) a todas las zonas del mundo que puedan necesitarlas para favorecer su desarrollo lo que, por otra parte, redundará en el fortalecimiento de nuestro propio tejido productivo y del empleo”. De modo complementario a la orientación específica en cooperación, merece subrayarse la vocación internacional de las políticas de innovación empresarial hacia la que la Estrategia apunta. La incorporación de la cooperación al desarrollo en iniciativas internacionales relacionadas con la investigación y la ciencia consolidaría la oportunidad del impulso español.

En suma, y según los planteamientos expuestos, cabría hablar de una reformulación de la orientación de las políticas a la I+D+I en el ámbito de la cooperación al desarrollo aludiendo tanto a la promoción en investigación y tecnología, como al fomento de un nuevo tipo de *cultura innovadora*.

IV. ESPACIOS DE CONVERGENCIA: HACIA LA INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO

Presentado el interés estratégico que el Gobierno español ha puesto para consolidar un espacio de trabajo común entre la cooperación al desarrollo y los ámbitos de ciencia e innovación, cabe referirse a las iniciativas emprendidas con ocasión de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010. Durante este periodo, el MICINN propuso un programa de investigación e innovación que encontró en la idea de inclusión uno de sus ejes principales. La inclusión se erigió como un objetivo crucial, en el entendimiento de que la investigación y la innovación pueden contribuir a solucionar situaciones de exclusión en distintos ámbitos, haciendo frente, al mismo tiempo, a las necesidades básicas y formativas de los colectivos en situación de pobreza.

No obstante, la iniciativa más destacable fue la organización de la Conferencia "Ciencia contra la Pobreza", celebrada en La Granja los días 8 y 9 de abril de 2010. La Conferencia vino precedida por la Declaración de San Sebastián/Donostia "Ciencia para la recuperación y el crecimiento económico: aquí y ahora", resultante de la reu-

nión informal de los ministros de Investigación que participaron en el Consejo de Competitividad de la Unión Europea (7 y 8 de febrero de 2010), y que giró en torno a los ejes denominados de "las tres I's": Integración, Implicación e Inclusión. Abundando sobre dichos ejes, durante la Conferencia de La Granja se debatió acerca de la contribución de la ciencia y la innovación en el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En las conclusiones de la misma se reconoció la necesidad de identificar partenariados público-privados y vías para incrementar la implicación del sector privado. Dichas conclusiones fueron presentadas al Consejo de Ministros de Competitividad de la UE celebrado el 26 de mayo de 2010, adoptándose como *Conclusiones del Consejo sobre la Dimensión Social del Espacio Europeo de Investigación*. En virtud de las mismas, el Consejo considera que el Espacio Europeo de Investigación debería abarcar, entre otros aspectos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social tanto en el seno de la UE como en el mundo, así como la toma en consideración de la I+D+I como un componente de las políticas de cooperación para el desarrollo. En este contexto, se invita a que Comisión y Estados Miembros, en las iniciativas que adopten de cara a la implementación del Espacio Europeo de Investigación, continúen contribuyendo a desarrollar conocimiento aplicado en los países en desarrollo, tanto a través de la cooperación e investigación en ámbitos de mutuo interés como a través del intercambio de tecnologías y conocimiento (Unión Europea, 2010: 5).

Ciñéndose al ámbito nacional, destacan de manera particular las iniciativas desarro-

lladas desde el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y, en concreto, las posibles líneas de colaboración que pueden establecerse entre este y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El CDTI es una Entidad Pública adscrita al Ministerio de Ciencia e Innovación a través de la Secretaría General de Innovación que promueve la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas. Su labor incluye la promoción de la colaboración público-privada apoyando la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas en el exterior¹³. Pese a que los programas impulsados desde el CDTI están más centrados en la colaboración tecnológica entre empresas de países desarrollados que en la transferencia de tecnología a los países del sur, se identifican dos posibles vías desde las que el CDTI, en colaboración con la AECID, podría impulsar la transferencia de conocimientos y el impulso a la innovación en países en desarrollo:

- El refuerzo institucional de los sistemas de innovación de los países socios, principalmente a través de asistencia técnica a las agencias de innovación o a centros tecnológicos, entendidos como eje de transferencia de tecnología que aúna a universidad, investigación y empresa.

- El apoyo a empresas innovadoras de los países del sur, proporcionando vías de financiación a través de los cauces oportunos para hacer llegar fondos a empresas que producen innovación o que usan tecnología española, en la línea de iniciativas como el fondo propuesto en el marco del nuevo Programa Iberoamericano de Innovación, llamado a reemplazar a *Iberoeka*¹⁴.

Los Proyectos de Innovación Iberoeka forman parte del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, y constituyen un instrumento de promoción de la cooperación entre empresas en el campo de la investigación y el desarrollo económico. Puestos en marcha en 1991, en los Proyectos Iberoeka las empresas cumplen un papel esencial en el diseño de las propuestas. En 2009, y como resultado de la XIX Cumbre Iberoamericana, se ideó un nuevo Programa Iberoamericano de Innovación para, según se exponía en el Plan de Acción de Lisboa elaborado en dicha cumbre: “la investigación aplicada e innovación tecnológica, inclusivo y abierto a todos los países”. Tras las reuniones de los Grupos de Trabajo celebradas a lo largo de 2010, destinadas a acordar las “Bases para un nuevo Programa Iberoamericano sobre Innovación”¹⁵, el Programa de Acción de Mar de

¹³ La reciente reestructuración del CDTI, fechada a 6 de octubre de 2010, coloca a esta institución como centro de referencia de la *Estrategia Estatal de Innovación*. En su nueva etapa, y según palabras de la ministra de Ciencia e Innovación, el CDTI “apoyará la innovación empresarial y ofrecerá un servicio de carácter integral que incluye la financiación, el asesoramiento tecnológico-sectorial, la identificación de ideas, la búsqueda de potenciales socios nacionales e internacionales y también de potenciales fuentes de financiación complementarias para los proyectos”. Nota de prensa del MICINN (6 de octubre de 2010).

¹⁴ Entrevista con Representante del CDTI (Madrid, 18 de junio de 2010).

¹⁵ Las reuniones se llevaron a cabo los días 9 de marzo de 2010 en Río de Janeiro, Brasil; 4 y 5 de mayo de 2010 en Montevideo, Uruguay; y 25 de mayo en Brasilia, Brasil, donde finalmente se cerró el documento base.

Plata, correspondiente a la XX Cumbre Iberoamérica celebrada los días 3 y 4 de diciembre de 2010, aprobó la puesta en marcha del Programa Iberoamericano de Innovación. Según se recoge en tal Programa de Acción su objetivo “es incrementar la competitividad Iberoamericana, en particular de las PYMES, en un nuevo escenario económico, así como contribuir a un modelo más equilibrado de apropiación social y económica del conocimiento, teniendo en cuenta los distintos grados de desarrollo de los países de la región”¹⁶.

Asimismo, a iniciativa del CDTI, ya se han llevado a cabo proyectos puntuales que se iniciaron a través de las oficinas técnicas de la cooperación española en distintos países (Túnez, Marruecos y Egipto). No obstante, frente a este enfoque de “abajo a arriba”, el III Plan Director de la Cooperación Española introduce un enfoque más estratégico con la inclusión de la innovación como prioridad estratégica para el desarrollo. Por tanto, uno de los desafíos que afronta el sistema español radica en trasladar la prioridad estratégica definida por el Plan Director a iniciativas específicas en cuya definición participen tanto el CDTI como otros organismos vinculados al MICINN.

En este sentido, cabe mencionar por último otra iniciativa, impulsada esta vez por el propio MICINN: la aportación española, anunciada con ocasión de la III Cumbre Empresarial Unión Europea-América Latina y Caribe (16 y 17 de mayo de 2010),

al Fondo para la Economía del Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 2009. El objetivo de este fondo es “aumentar la competitividad y reducir la pobreza en América Latina y el Caribe a través del desarrollo y el refuerzo de los sistemas nacionales de innovación y el apoyo a los actores clave del área científico-tecnológica-empresarial, de modo que pasen a ser partícipes integrados en las redes de conocimiento mundiales”¹⁷.

El sistema español parece disponer de un marco estratégico adecuado para impulsar iniciativas de innovación para el desarrollo, si bien se hace necesario avanzar en sus vías de implementación. Debe hacerse hincapié en la tendencia que parece existir en España orientada al fortalecimiento de los vínculos entre las políticas de cooperación y las políticas de ciencia e innovación, en el entendimiento de que la vinculación entre ambas puede deparar importantes beneficios en términos de desarrollo. Así se ha venido poniendo de manifiesto en el III Plan Director de la Cooperación Española, en las medidas aprobadas desde el MICINN, y en el impulso de esta agenda a escala europea ejecutado durante la Presidencia semestral española del Consejo de la Unión Europea. En consecuencia, la formalización de una colaboración institucional estable entre una agencia de cooperación y una agencia de innovación podría situar al sistema de cooperación español en la vanguardia de la innovación para el desarrollo.

¹⁶ *Programa de Acción de Mar de Plata*, SEGIB, 2010.

¹⁷ Discurso de la ministra de Ciencia e Innovación en la Clausura de la III Cumbre Empresarial UE-ALC (Madrid, 17 de mayo de 2010).

A partir del marco expuesto, el siguiente capítulo analizará el estado de la cuestión de la colaboración público-privada en los donantes más avanzados, y, en concreto, los programas puestos en marcha en materia de APPD.

V. CONCLUSIONES

- La inversión en conocimiento e innovación es un factor capital para impulsar un nuevo modelo productivo, inteligente y sostenible.
- La innovación engloba tanto al desarrollo tecnológico como a las nuevas aplicaciones de productos o servicios y a las buenas prácticas sociales. Esta visión pluralista de la innovación permite fortalecer la interrelación entre tejido productivo, conocimiento y políticas públicas.
- La importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación ha sido reconocida desde diversas instancias internacionales: son decisivas para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- El Gobierno español ha realizado un esfuerzo orientado a consolidar la innovación y el conocimiento como motores de desarrollo, incorporándolos a la agenda de la cooperación española.

3. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Este capítulo recoge un análisis de los enfoques que han adoptado los principales donantes para profundizar su relación con el sector privado, prestando especial atención al origen y la justificación de las iniciativas y a otras líneas de financiación existentes para fomentar dicha colaboración.

Con el fin de enriquecer el análisis, se introducen algunas referencias a las particularidades del caso español. De hecho, en España se asiste en los últimos tiempos a un impulso de la colaboración entre gobierno y empresa con fines de desarrollo. Como se explicará con detalle en el capítulo relativo a los programas de los donantes para el fomento de alianzas público-privadas, la necesidad de promover actuaciones en esta línea se ha hecho explícita en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, que incorpora aspectos como la importancia de las alianzas público-privadas para el desarrollo, o el papel de la ciencia, la tecnología o la innovación en las estrategias de desarrollo.

La voluntad de incorporar al sector privado en las estrategias de la cooperación española para el impulso de iniciativas que generen impactos positivos en el desarrollo económico es acorde, por tanto, con una tendencia que ya está presente en varios de los principales donantes. Por ello, se considera que el análisis de algunas de las principales iniciativas acometidas por otros donantes puede aportar claves interesantes para la cooperación española tanto en el plano estratégico como en el operativo.

I. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COLABORACIÓN

Desde hace años, la cooperación internacional ha tratado de aprovechar el potencial impacto en el desarrollo que supone la actividad de las empresas internacionales en los países socios. Para ello, los donantes bilaterales y multilaterales están analizando los modos de involucrar a la comunidad empresarial en la consecución de los objetivos de desarrollo.

La emergencia de esquemas de colaboración entre gobiernos y empresas con fines de desarrollo se corresponde, en gran medida, con la evolución que han experimentado los paradigmas que informan las políticas de cooperación a lo largo de las últimas décadas. Sin lugar a dudas, el proceso de globalización ha sido una de las fuerzas clave que han estado presentes en dicho proceso, y ha dado pie a una serie de dinámicas que, si bien van mucho más allá de la propia cooperación, tienen implicaciones profundas para esta, y, por tanto, para las políticas promovidas por los donantes.

La liberalización y desregulación de las economías de los diferentes países ha abierto a estas al comercio internacional y a los flujos de capital. Entre estos últimos, la Inversión Extranjera Directa ha cobrado especial auge, y, a día de hoy, constituye el principal flujo financiero internacional, muy por encima de la Ayuda Oficial al Desarrollo¹⁸. Ello convierte al sector privado en la fuente más significativa

¹⁸ Según estimaciones de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), los flujos de Inversión Extranjera Directa a países en desarrollo alcanzaron en 2009 más de 400.000 millones de dólares EE.UU, frente a los 120.000 millones de dólares que representó la AOD de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) el mismo año (UNCTAD, 2009; OCDE-CAD, 2009).

de entrada de capital en los países en desarrollo (Binder *et al.*, 2007: 12-13). Como resultado de esta realidad, las empresas se incorporaron a la escena internacional como actores globales. Tanto por el volumen de sus inversiones en los países en desarrollo como por su capacidad para generar innovación y transferir conocimientos, han pasado a redoblar su potencial como un actor clave de cara a la consecución del desarrollo económico y social¹⁹. A su vez, no puede olvidarse cómo, en el contexto de la globalización, se ha abierto paso un enfoque de desarrollo sostenible que, además de incorporar criterios de acción energéticos y medioambientales, considera que los índices de innovación y conocimiento son cruciales en la medición de los niveles de desarrollo, configurando un nuevo modelo económico que las empresas no pueden ignorar.

La participación de las empresas en iniciativas vinculadas a la cooperación internacional para el desarrollo se remonta, no obstante, a periodos anteriores. Su implicación se caracterizaba por la ejecución de iniciativas puntuales financiadas por gobiernos, en las que la internacionalización de las empresas occidentales en los mercados de los países socios ocupaba un lugar central. Se recurría a modalidades de ayuda ligada

como los créditos o las garantías prestadas para la intervención de las empresas en el exterior, poniéndose, en muchos casos, un especial énfasis en sectores como las infraestructuras²⁰. Tal fue el caso, por ejemplo, de España, donde la participación de las empresas españolas en iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo se ha articulado tradicionalmente a través de un instrumento específico, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (véase Cuadro 3).

A escala internacional, será a partir de los años 90 cuando se observe un cambio cualitativo en cuanto la manera de concebir y llevar a la práctica la colaboración entre gobiernos y empresas con fines de desarrollo. Como consecuencia de las dinámicas derivadas de la globalización y del papel de las empresas como actores globales, los donantes empezaron a tomar conciencia de la necesidad de establecer esquemas de colaboración con el sector privado que permitieran maximizar su papel de cara a la consecución de los objetivos de desarrollo. De esta manera, las principales agencias de cooperación bilaterales pasaron de un enfoque basado en el trabajo con gobiernos, al reconocimiento de la importancia de los sectores privado, público y no gubernamental en el desarrollo económico y social (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 6)²¹.

¹⁹ Se estima que actualmente existen unas 82.000 empresas transnacionales en el mundo, con unas 810.000 filiales extranjeras (UNCTAD, 2009: xxi).

²⁰ Así, en el primer *Libro Blanco* del DFID británico de 1997, se establece el doble objetivo de promover la inversión en bienes de infraestructura así como de mejorar la provisión de los servicios públicos como condiciones necesarias para el crecimiento económico (e indirectamente para la reducción de la pobreza) y como un aporte directo a un mejor nivel de vida de los pobres. Asimismo, el documento apoyaba la participación del sector privado en la inversión en infraestructuras y prestación de servicios.

²¹ A su vez, a finales de los años 90 y principios de la década del 2000 los donantes ampliarán su enfoque de trabajo con el sector privado para pasar a incluir a las grandes compañías multinacionales (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 6).

CUADRO 3. *El caso del FAD en España*

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fue creado por el *Real Decreto Ley 16/1976 de Ordenación Económica, de Medidas Fiscales*, de Fomento a la Exportación y del Comercio Interior. Nació como un instrumento orientado al apoyo a la internacionalización de la economía española con un doble objetivo: apoyar la exportación de bienes y servicios españoles, y contribuir a favorecer el desarrollo de los países destinatarios de la financiación. El apoyo prestado a través del FAD se ha traducido en la financiación de créditos bilaterales de tipo concesional de gobierno a gobierno, ligados a la adquisición de bienes y servicios españoles.

El FAD ha sido históricamente uno de los instrumentos más cuestionados de la cooperación española, tanto por su carácter ligado como por su incidencia negativa sobre el problema del endeudamiento de los países en desarrollo. Esta crítica, junto al creciente compromiso de España como donante y a la progresiva asunción de los compromisos internacionales, supuso que el FAD fuera progresivamente perdiendo peso en la cooperación española. Ello se acompañó de una reforma de la naturaleza del instrumento, que pasó de financiar casi de manera exclusiva operaciones de ayuda ligada a incorporar otras modalidades como la ayuda humanitaria, cuotas, suscripciones y aportaciones a organismos financieros internacionales, o contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 2007, 2008 y 2009 sentaron un precedente, al prever, en las provisiones relativas al FAD, su división en diferentes aplicaciones presupuestarias, diferenciando los recursos destinados a la internacionalización de la empresa (competencia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio - MITC), de las contribuciones destinadas a las Instituciones Financieras Internacionales (competencia del Ministerio de Economía y Hacienda), y de las contribuciones a Organismos Internacionales No Financieros (competencia del MAEC).

Como resultado del mandato derivado de la *Ley 38/2006 de Gestión de la Deuda Externa*, se presentaron sendos proyectos de Ley para regular las intervenciones hasta el momento comprendidas en su seno. Por un lado, el *Proyecto de Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)* y, por otro, el *Proyecto de Ley de reforma del Sistema de Apoyo Financiero de la Internacionalización de la Empresa Española*.

Con la aprobación de la *Ley 11/2010 de 28 de junio de reforma del Sistema de Apoyo Financiero de la Internacionalización de la Empresa Española* se crea el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), cuyo objeto es la financiación del apoyo oficial a la internacionalización de la empresa española y cuya gestión se atribuye al MITC (Art. 1). El nuevo instrumento contempla principios como la coherencia e integración con el resto de políticas, la no provisión de financiación a los Países Pobres Altamente En-

deudados, o el cumplimiento de los criterios acordados internacionalmente en materia de responsabilidad social corporativa. No obstante, se establece de manera expresa que los recursos del FIEM no computarán en ningún caso como AOD (Art. 12). Por su parte, con la *Ley 36/2010 de 22 de octubre del Fondo de Promoción del Desarrollo* se crea el FONPRODE, cuya gestión se atribuye a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC. Con cargo al FONPRODE se podrán financiar, entre otros: proyectos y programas de desarrollo con carácter de donación de Estado a Estado en sectores prioritarios de la cooperación española; contribuciones financieras a organismos multilaterales de desarrollo no financieros; asistencias técnicas, estudios de viabilidad y evaluaciones ex ante y ex post; aportaciones a fondos constituidos en instituciones financieras internacionales de desarrollo; o créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales y con carácter no ligado.

De esta manera, frente a la dispersión que caracterizaba a épocas anteriores, se dio un paso adelante a través de la creación por parte de los donantes de instrumentos específicos insertos en el propio sistema de cooperación. En los años venideros, los principales donantes empezaron a poner en marcha acciones en esta línea. Aún así, durante los primeros años, incluso los donantes más avanzados tuvieron problemas porque *“no había estructura y hubo muchos malentendidos”*²².

En los orígenes de estas iniciativas, cabe diferenciar dos enfoques a la hora de articular la colaboración entre sector público y privado (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 10):

- De arriba a abajo, vinculando a las compañías multinacionales en iniciativas multilaterales dirigidas a hacer frente a problemas específicos.

- De abajo a arriba, estableciendo alianzas a nivel país para hacer frente a cuestiones específicas de desarrollo en el país y a las necesidades del sector privado a nivel local.

El primero lo representaría el modelo del departamento de cooperación británico, tal y como lo refleja el caso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). El segundo sería el caso, por ejemplo, de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID) en sus colaboraciones iniciales con el sector privado.

Retomando el caso español, el sector privado como actor de la cooperación se menciona en la *Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, que también contempla el fomento del sector privado en los países en desarrollo como una de las prioridades sectoriales. Además, la cola-

²² Entrevista con representante de la GTZ alemana, Eschborn, 23 de junio de 2010.

boración entre la cooperación y las empresas se ha ido recogiendo en los diferentes planes directores de la cooperación española con una importancia creciente. Así, durante la vigencia del I Plan (2005-2008) se iniciaron algunas experiencias novedosas de colaboración, mientras el II Plan (2009-2012) apuesta por potenciar las posibilidades de asociación entre diferentes actores (MAEC, 2009: 210).

Sin embargo, en el seno de la cooperación española no se ha consolidado un enfoque sistemático de colaboración con el sector privado, ni en el plano estratégico ni en el operativo. A día de hoy no existe un documento estratégico específico que marque las líneas de trabajo con el sector privado, más allá de lo recogido en el Plan Director. Hasta el momento, la participación de las empresas se ha articulado, como ya se ha

señalado, a través de esquemas orientados a la internacionalización de su negocio, y, de manera puntual, a través de convenios suscritos entre la AECID y empresas españolas, o de proyectos impulsados desde otras instancias de la Administración, como el CDTI. Por tanto, las actividades conjuntas han sido dispersas y se han basado principalmente en la cooperación reembolsable, sin la necesaria coordinación con las iniciativas llevadas a cabo a través de la cooperación no reembolsable.

La reciente *Estrategia Sectorial de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial*, de la cooperación española, podría proporcionar el marco adecuado para definir las prioridades de la colaboración con el sector privado. La demora en el proceso de elaboración y aprobación de la misma pone de mani-

CUADRO 4. Experiencias destacadas (I)

Nombre	Fondo de Capital de Riesgo Progres Capital		
Iniciativa marco	No enmarcada en ningún programa	Participantes	La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Universidad de Santiago de Compostela y el Comité Universidad-Empresa-Estado de Antioquia (ERICA)
Descripción	El Fondo pretende transformar los resultados de investigaciones y las iniciativas de los emprendedores en realidades empresariales rentables, sostenibles y generadoras de empleo y desarrollo económico equitativo. Invertirá en empresas y proyectos que están iniciando operaciones y necesitan recursos para introducir sus productos o servicios en el mercado o para consolidar su modelo de negocios y mercado inicial. El Fondo será gestionado con el apoyo de UNINVEST.		
País	Supra-regional	Sector	Ciencias de la Salud, Biotecnología, Medio Ambiente, Nuevos Materiales y TIC

fiesto la complejidad del asunto y la importancia que se debe dar en este ámbito a la creación de los adecuados climas de confianza y diálogo. Además, la amplitud del alcance de este sector de cooperación que abarca, por ejemplo, desde la promoción de la política industrial de los países en desarrollo al trabajo con las empresas españolas, hace que cada área deba tener unas líneas de trabajo, prioridades e instrumentos específicos claramente establecidos.

En cualquier caso, en los últimos tiempos, la cooperación española viene prestando mayor atención al sector privado como socio estratégico en el desarrollo. Se ha apostado por trabajar en varios ejes con el objetivo de fortalecer la colaboración público-privada, dando prioridad a tres grandes líneas: la difusión e incidencia en los asuntos de "Empresa y Desarrollo"; la elaboración de procesos y herramientas específicas para favorecer el trabajo conjunto, y la puesta en marcha de proyectos piloto²³. Asimismo, para impulsar estas líneas de trabajo se creó la Unidad de Empresa y Desarrollo en el seno de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID.

En el ámbito internacional, durante la primera década del siglo XXI, los contenidos

de los programas de colaboración con el sector privado continuaron perfilándose bajo la influencia de una serie de dinámicas.

En primer lugar, la toma en consideración de los paradigmas que van conformando la llamada "nueva arquitectura de la ayuda", supone, en buena medida, un paso hacia la superación de la concepción asistencialista de las políticas de cooperación. Junto al gran referente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, formulados en el año 2000, se ha ido conformando una "agenda de la eficacia de la ayuda" que encontró su máximo referente en la Declaración de París del año 2005. De igual manera, se irá concediendo progresiva importancia a cuestiones como la desvinculación de la ayuda²⁴ o la coherencia del conjunto de políticas con el objetivo final del desarrollo. A este respecto, cabe referirse al caso de la *Política de Desarrollo Global* adoptada por Suecia en el año 2003²⁵, que establece que todas las políticas deben contribuir al desarrollo equitativo y sostenible, así como tener en cuenta el objetivo de la lucha contra la pobreza y el enfoque de derechos. Destaca el hecho de que tal política también debería contribuir a que el conjunto de la sociedad sueca, incluido el sector privado, juegue un papel más ambicioso en la promoción de ideas, la formación de opinión

²³ En esta línea cabe destacar la firma el 1 de julio de 2010 de una "Declaración de Intenciones" por parte de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, 3 empresas (Telefónica Internacional, Fundación Microfinanzas BBVA y el Grupo Santillana) y 4 ONG (Ayuda en Acción, Fundación Ecología y Desarrollo, Entreculturas-Fé y Alegría y Solidaridad Internacional). El documento expresa la voluntad conjunta de constituir una alianza público-privada en Perú con el objeto de intervenir en un proceso de desarrollo integral en la provincia de Aco-bamba en la región andina de Huancavelica de ese país.

²⁴ Desde la entrada en vigor del paquete de Helsinki en el año 2002, se ha venido reduciendo en el sistema internacional de cooperación el uso de modalidades de "ayuda ligada", esto es, la provisión de financiación condicionada a la adquisición de bienes y servicios del país donante.

²⁵ Ley 2002/03: 122, "Shared Responsibility. Sweden's Policy for Global Development".

y el establecimiento de contactos y una cooperación con los países del sur. Con ello, se generaron nuevas expectativas y *“las empresas suecas empezaron a implicarse en iniciativas de cooperación para el desarrollo”*²⁶.

En segundo lugar, en la primera década del siglo XXI se han desarrollado, como evolución de las acciones de Responsabilidad Social Empresarial que numerosas empresas adoptaron a lo largo de los años 90, iniciativas orientadas a la adaptación del núcleo central del negocio de las empresas a la realidad de los países en desarrollo. Se han explorado así las sinergias entre *“valor comercial”* y *“valor social”*, a través de fórmulas innovadoras de colaboración entre empresas, gobiernos y Organizaciones No Gubernamentales (Ashley, 2009: 1), en el entendimiento de que la apertura de nuevos mercados y posibilidades de negocio es compatible con la apertura de nuevas oportunidades para la lucha contra la pobreza y para la provisión de beneficios para los colectivos habitualmente excluidos de los logros económicos. En este contexto, nuevos modelos y conceptos se han abierto paso, basados en ideas como los *“negocios inclusivos”*, la *“base de la pirámide”* o la *“innovación social”*, que se orientan, salvando sus diferentes matices, a generar oportunidades de negocio para los sectores de la población con ingresos más bajos, así como productos que mejoren sus condiciones de vida y sean accesibles a su consumo²⁷.

Es importante destacar la voluntad e impulso político de cara a la consolidación de los citados programas. Uno de los ejemplos más significativos fue el lanzamiento de la iniciativa mundial *“Business Call To Action”*, impulsada en 2008 por el entonces primer ministro británico Gordon Brown, que además de servir para fijar conceptos como los anteriormente citados, aspira a incentivar a las empresas a desarrollar modelos de negocio inclusivos que aúnen el éxito comercial con los impactos de desarrollo, al tiempo que contribuyan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Progresivamente y hasta la actualidad, las principales agencias de cooperación bilaterales han ido lanzando programas específicos en este ámbito. Si bien estos presentan particularidades específicas que serán analizadas más adelante, todos se basan en la idea de fortalecer iniciativas de colaboración entre el sector público y privado que generen efectos positivos para todas las partes implicadas (situaciones *win-win*): desde la perspectiva de los donantes y los beneficiarios, impactos en términos de desarrollo, y desde la óptica de las empresas, oportunidades de negocio (Binder *et al.*, 2007: 11). Así las cosas, cabe apuntar algunas tendencias que caracterizan a día de hoy a los programas de colaboración público-privados promovidos por los principales donantes. Se señalan a continuación algunas de las más destacables, buena parte de las cuales serán

²⁶ Entrevista en la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Estocolmo, 15 de junio de 2010.

²⁷ En cualquier caso, como se ha avanzado anteriormente, cabe señalar que existe un extenso debate conceptual y terminológico acerca de modelos y conceptos en torno al aprovechamiento del potencial del sector privado en términos de desarrollo. Para obtener más detalles sobre la materia, véase: Ashley, 2009.

desarrolladas con más detalle en los epígrafes siguientes.

- Desde la perspectiva de las agencias de cooperación, cabe diferenciar distintos niveles de intervención en lo que se refiere a la implicación del sector privado en iniciativas de desarrollo. La tendencia general en las políticas de cooperación es el diseño de programas que generen impactos estructurales en los niveles macro y meso, de manera que se cree un marco propicio para el desarrollo de los países socios, incluyendo aspectos como los marcos legales o regulatorios, el desarrollo de infraestructuras o el fortalecimiento institucional (Binder *et al.*, 2007: 45). Frente a ello, la particularidad del enfoque de los programas de colaboración público-privada radica en el hecho de tratarse de intervenciones de carácter micro, basadas en el trabajo directo con empresas nacionales e internacionales con el fin de fortalecer sus competencias y de incentivarlas a realizar inversiones que incorporen la dimensión de desarrollo. En este contexto, cabe señalar que la intervención a distintos niveles está presente en los tres países analizados como estudios de caso (Alemania, Reino Unido y Suecia).
- Existen diferencias en cuanto al grado de consolidación de este tipo de programas en las estructuras de las agencias de

cooperación de los principales donantes (Binder *et al.*, 2007: 11), así como cierta confusión en cuanto a la existencia de departamentos específicos y su ubicación. A la cabeza se sitúan, además de las tres agencias pioneras (DFID británica, GTZ alemana, y USAID estadounidense), la cooperación danesa y la llamada “Corporación del Milenio” (*Milenium Challenge Corporation*)²⁸. Estas cuentan con programas de colaboración público-privada bien definidos que incluyen criterios, recursos y herramientas específicas para su desarrollo. Aunque en menor grado, también se sitúan a la vanguardia las agencias sueca y japonesa de cooperación internacional (SIDA y JICA), que cuentan con programas específicos aunque aún en sus fases iniciales de desarrollo. En el resto de cooperaciones bilaterales existe escasa evidencia acerca de programas estructurados en este ámbito (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 10-11). Por otro lado, cabe destacar la existencia, en el marco del sistema de Naciones Unidas y de las Instituciones de Bretton Woods, de programas de partenariado similares en al menos 20 organizaciones, que, al igual que en el caso anterior, se basan en la idea de que actores públicos y privados deben compartir costes y beneficios al igual que riesgos y oportunidades (Binder *et al.*, 2007: 8)²⁹.

- Frente a los enfoques mencionados anteriormente a la hora de iniciar los pro-

²⁸ La *Milenium Challenge Corporation* es una iniciativa del Gobierno estadounidense cuya misión es la reducción de la pobreza a través de la promoción del desarrollo económico sostenible. En su órgano de dirección están presentes distintos servicios de la Administración estadounidense junto a una serie de miembros nombrados por el presidente de Estados Unidos.

²⁹ Para más detalles sobre las iniciativas existentes en el seno del sistema de Naciones Unidas véase: Witte, J.M. y Reinicke, W.H. (2005): *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform through Partnerships*, UN Global Compact/GPPI, Nueva York. Citado en: Binder *et al.*, 2007.

gramas de colaboración público-privados (de abajo a arriba y viceversa), se observa que buena parte de las iniciativas de las agencias están empezando a converger para pasar a combinar ambas modalidades (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 7). En este contexto, se habla de un tránsito desde las alianzas público-privadas para el desarrollo de primera generación hacia alianzas de segunda generación. Mientras las primeras se caracterizarían por contar con un número limitado de participantes, presupuestos relativamente bajos, y un impacto a nivel micro y meso, las segundas darían pie a la participación de mayor número y tipología de actores, y tendrían un potencial de impacto tanto sectorial como territorial mucho más considerable (Mataix *et al.*, 2008: 31).

- Los programas de colaboración público-privada constituyen una realidad que debe ser vista como un proceso en evolución, sujetos a constantes evaluaciones y a la incorporación de las lecciones aprendidas, así como a la voluntad política y a las dinámicas institucionales de reforma que se producen en el seno de las agencias de cooperación con cierta periodicidad. Prueba de ello es el hecho de que algunas de las principales cooperaciones bilaterales, pasados ciertos años desde la puesta en marcha de estos programas, han encargado la realización de estudios y evaluaciones para la mejora o definición de los mismos, normalmente a partir del análisis comparado de los enfoques adoptados por

los principales donantes. Por ejemplo, el Ministerio alemán de Cooperación Económica y Desarrollo encargó la elaboración del estudio *"Engaging Business in Development. Results of an International Benchmarking Study"* (Global Public Policy Institute, 2007) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional el informe *"Support to Business for Development: a review of new approaches and donor experiences"* (Adam Smith International, 2009). En este contexto, una de las dificultades constatadas es la escasa evidencia existente acerca del impacto positivo o negativo de estos programas (Adam Smith International, 2009: 2). Aún así, han surgido herramientas para tratar de medir dicho impacto. En 2008, el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, por sus siglas en inglés) lanzó una metodología que permite medir la contribución del sector privado al desarrollo en colaboración con más de 20 empresas miembros del WBCSD.

- Se constata la progresiva importancia que viene adquiriendo en el seno de los programas de colaboración público-privada la cuestión relativa a la innovación empresarial para el desarrollo, lo que se está traduciendo en la creación de herramientas específicas en el seno de dichos programas³⁰. Se trata de un espacio donde los intereses de sector público y privado pueden confluír de manera clara en beneficio de las estrategias de desarrollo. Ahora bien, es importante precisar que la innovación constituye un

³⁰ En el capítulo dedicado a los programas de apoyo a la innovación empresarial se desarrollarán, con detalle, las características de los mismos.

concepto muy amplio, que, además de un componente tecnológico, incluye una dimensión social. Por ello, la clave reside en que las soluciones innovadoras puestas en marcha tengan en cuenta las necesidades de los colectivos más desfavorecidos, y sobre todo, que sean accesibles y aceptadas por estos.

En definitiva, en los últimos tiempos se podría estar asistiendo, como algo no ajeno al contexto derivado de la actual crisis económica y guardando las debidas cautelas, al auge de nuevos enfoques en los que el sector privado tendría un importante papel que jugar. Así, frente al enfoque social que ha informado los paradigmas más recientes del desarrollo, irían cobrando mayor importancia aproximaciones de corte más económico que prestan especial atención al desarrollo del tejido productivo en los países socios.

II. RAZONES PARA UNA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LAS ESTRATEGIAS DE LA COOPERACIÓN

Analizados los orígenes y evolución de la colaboración público-privada con fines de desarrollo impulsada desde la comunidad de donantes, cabe profundizar en las razones que tanto gobiernos como empresas encuentran a la hora de promover o implicarse en este tipo de iniciativas.

Desde la perspectiva de los donantes, una primera precisión importante es señalar que cada agencia adopta una defi-

nición y una filosofía específica en cuanto a la manera de entender la colaboración con el sector privado, de ahí la necesidad de analizar cada caso concreto (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 8). El departamento de cooperación británico, por ejemplo, define el sector privado como *"toda actividad empresarial, abarcando desde pequeños agricultores hasta la gran corporación multinacional"*³¹.

La principal motivación de los donantes de cara a promover la colaboración con el sector privado es el reconocimiento del papel que este puede jugar en la consecución de los objetivos de desarrollo. Ello se apoyaría en el reconocimiento de las limitaciones de los enfoques gubernamentales de lucha contra la pobreza adoptados hasta la fecha, y en la insuficiencia de modelos basados únicamente en las inversiones en sectores sociales, de ahí la importancia del desarrollo del sector privado y del tejido productivo (Ashley, 2009: 6). De este modo, se constata que el impulso del crecimiento económico y la incorporación de capital privado son recursos potencialmente complementarios de la acción pública en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones vida de los más desfavorecidos. El sector privado puede contribuir a la creación de empleo y a la expansión de oportunidades de negocio, lo que podría tener efectos positivos sobre otros ámbitos sociales como la salud o la educación (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 8). El potencial de las empresas también es indudable en cuanto a la transferencia de conocimientos y tecnología, favoreciendo la capacitación y el fortalecimiento de capacidades a nivel

³¹ Entrevista con representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

local, así como en todo lo relativo a las buenas prácticas de gestión y en la orientación de esta a la obtención de resultados.

Relacionado con lo anterior, requiere mención especial el aspecto relativo a la innovación, al ser, en muchas ocasiones, el sector privado el mejor capacitado para crear y difundir soluciones innovadoras adaptadas a contextos específicos. Por todo ello, se aprecia una clara confluencia de intereses entre los modelos de negocio impulsados por las propias empresas que, pese a estar orientados al mercado, podrían corresponderse con los objetivos perseguidos desde las políticas de cooperación (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 9)³².

En definitiva, los donantes perseguirían dos objetivos principales a la hora de promover el establecimiento de alianzas con el sector privado (Binder *et al.*, 2007: 14):

- Maximizar los impactos positivos en términos de desarrollo de la intervención del sector privado en los países socios.
- Atraer o movilizar nuevas inversiones en los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de las empresas, es sabido que la internacionalización de su actividad puede traducirse en importantes beneficios económicos. Por ello, su principal interés será la existencia de oportunidades de negocio y de un retorno en la inversión que sea llevada a cabo. En la medida en que esto se produzca, la implicación de las em-

presas presentará importantes visos de sostenibilidad, lo que inducirá a la generación de innovación y al desarrollo de negocios que puedan tener efectos positivos sobre los sectores más desfavorecidos de la población (Ashley, 2009: 7).

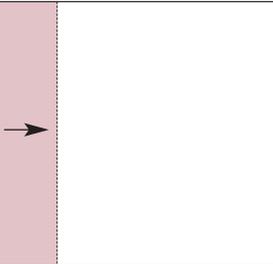
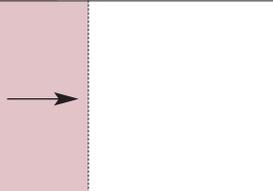
Como señalan algunos autores, los intereses de las empresas podrían tener su razón de ser en la obtención de un beneficio directo, cuando la colaboración con la agencia de cooperación se desarrolla en un ámbito propio de su núcleo de actividad; de un beneficio indirecto, en la medida en que el partenariado esté relacionado con su sector de actuación; o podría producirse con fines altruistas, lo que respondería normalmente a las políticas de acción social de las empresas (Mataix *et al.*, 2008: 14-17). No obstante, en el caso concreto de los programas de colaboración público-privada analizados, las condiciones en las que las empresas podrían estar interesadas en asociarse con las agencias de cooperación para el desarrollo podrían resumirse en tres aspectos concretos (Binder *et al.*, 2007: 15):

- La identificación y estudio de la viabilidad de nuevas oportunidades de inversión y mercados, que muy probablemente no hubiesen sido consideradas en circunstancias normales³³.
- La inversión en contextos complejos, ya sea través de apoyo financiero (por medio de subvenciones, créditos, garantías, etc.) o de otro tipo (por ejemplo, proporcionando información).

³² Tal sería el caso de los Programas de Responsabilidad Social Empresarial lanzados por las empresas o de modelos de negocio basados en ideas como la base de la pirámide.

³³ En este contexto, una de las cuestiones clave reside en que los costes para la adaptación del negocio se compensen con los beneficios (Ashley, 2009: 6).

CUADRO 5. Ámbitos de confluencia de intereses entre gobiernos y empresas y posibles actividades a apoyar desde los Programas de APPD

Intereses de las empresas	Posibles actividades a apoyar desde los programas de APPD	
Explorar nuevos mercados u oportunidades de inversión	(+) Cofinanciación, con pequeñas o medianas subvenciones, para financiar estudios o proyectos piloto, sobre todo en ámbitos con potencial impacto de desarrollo (+) Provisión de información sobre condiciones de inversión en un país	
Inversión en contextos complejos	(+) Contribuciones financieras directas (subvenciones, créditos, garantías, etc.) a inversiones de compañías en productos o tecnologías con potencial impacto de desarrollo	
Mejora del marco en el que se opera		(+) Cofinanciación a través de subvenciones de programas de las empresas que, fuera de su área de actividad, contribuyen a objetivos de desarrollo
Intereses de los donantes	Movilizar inversión	Incrementar los impactos de desarrollo

Nota:

- Las áreas sombreadas se corresponden con los ámbitos con mayor confluencia de intereses entre gobiernos y empresas, donde se ubican los principales programas de APPD de los donantes.
- El símbolo (+) se corresponde con ejemplos de posibles actividades a apoyar.
- Las áreas en blanco representan ámbitos con menor potencial para el establecimiento de APPD.

Fuente: Elaboración propia a partir de Binder, *et al.*, 2007

- La consecución de un marco más propicio para las inversiones que lleven a cabo como resultado de la colaboración establecida con la agencia de cooperación.

En el cuadro 5 se sistematizan los intereses descritos de gobiernos y empresas.

III. LA GENERACIÓN DE INCENTIVOS: UN PROCESO LARGO Y COMPLEJO

Más allá de los intereses inherentes tanto a gobiernos como a empresas de cara a implicarse en iniciativas conjuntas, cabe detenerse en el análisis de los incentivos que podrían estimular la puesta en marcha de esquemas de colaboración público-privada.

El primer aspecto destacable es que la articulación de relaciones estables y duraderas en este ámbito constituye un proceso no exento de obstáculos que difícilmente se concretará por sí mismo. Y es que, en ocasiones, *“las agencias de cooperación y el sector privado se han percibido mutuamente como enemigos”*³⁴. Por ello, en la mayoría de ocasiones será necesario adoptar una posición proactiva para generar los incentivos necesarios para que dicha colaboración llegue a buen puerto. En tanto que impulsores de las políticas de cooperación, deben ser los gobiernos, y en este caso las agencias de cooperación, quienes asuman la responsabilidad y un papel más activo en la creación de un marco de incentivos, lo que no excluye, obviamente, que el sector privado asuma su cuota de responsabilidad. En cualquier caso, a la hora de crear incentivos, la agencia de cooperación nunca debe perder de vista que su mandato es la consecución de impactos en materia de desarrollo, y, aunque se requiera cierta flexibilidad, no podrá superarse la línea delimitada por el mismo.

A partir de ahí, la clave residirá en generar situaciones donde todos salgan ga-

nando (las mencionadas situaciones *win-win*) partiendo de ciertas premisas. Una primera consideración a tener en cuenta es que toda relación de colaboración requiere que las partes intervinientes compartan objetivos similares. El éxito de la relación vendrá determinado, en buena medida, por la existencia de una correcta identificación entre los socios (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 7). Por ello, es importante que las agencias den a conocer de manera clara sus objetivos y criterios de trabajo con las empresas, así como que estas últimas los comprendan. Hay que tener en cuenta que las diferentes expectativas en cuanto a lo que se espera de la colaboración en ciertos ámbitos puede actuar como un desincentivo: la dificultad de vincular las prioridades de empresas y agencias; la distinta percepción sobre la rigidez y duración de los procesos; o la falta de claridad en cuanto a las restricciones establecidas por las agencias entre otros (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 18).

La experiencia de varios años de funcionamiento de este tipo de programas ha permitido constatar que la colaboración gobierno-empresa con fines de desarrollo constituye un proceso de gran complejidad, que se basa en la articulación de relaciones de confianza mutua y en la asunción por ambas partes de compromisos y responsabilidades. La construcción de un marco de colaboración sincero entre ambos debe basarse en el diálogo y en la provisión de los incentivos necesarios, pero se trata de un proceso que debe ser visto en el largo plazo, como una realidad en evolución sujeta a constantes mejoras. Por ello, uno de

³⁴ Entrevista con representante de la GTZ alemana, Eschborn, 23 de junio de 2010.

los desafíos de las agencias de desarrollo es “*comprender los incentivos de las empresas y ser capaces de comunicar de una manera que sea atractiva para ellas*”³⁵.

Los programas estudiados han debido hacer frente a una serie de reticencias, tanto en el seno de las propias agencias de cooperación como por parte de la opinión pública y otros actores. Pese a que la implicación de las empresas en las estrategias de cooperación no es un fenómeno novedoso, su potencial como actor no ha sido aún plenamente interiorizado. Se percibe cierto escepticismo acerca de la necesidad de apoyar su labor y fomentar su participación en los procesos de desarrollo. Por otra parte, no se aprecia en el sector privado una tendencia general hacia la superación de los enfoques centrados exclusivamente en la filantropía, ni la consiguiente incorporación de objetivos de desarrollo a sus actividades estratégicas. Por tanto, se hace necesario un cambio de cultura por parte de sendos actores. Tanto gobiernos como empresas deben asumir la necesidad de llevar a cabo una labor de sensibilización de cara a la opinión pública, así como una mejor política de comunicación interna en el seno de las propias organizaciones. Superar las resistencias existentes es clave para el establecimiento de relaciones de confianza y para la articulación de relaciones de colaboración operativas, a través de un diálogo constructivo y continuado. La experiencia de los donantes ofrece algunos

ejemplos de interés. En el caso de Suecia, un factor clave para recomponer el marco de colaboración con el sector privado en iniciativas de desarrollo fue el “*inicio de un diálogo intenso con las empresas*”³⁶, especialmente con dos organizaciones representativas de los intereses del sector privado en iniciativas de cooperación: *Swedish Project Export* y *Swedish Consultants*. En Japón, la Confederación Japonesa de Asociaciones Empresariales emitió unas recomendaciones a las empresas para su mayor implicación en iniciativas de desarrollo, proceso que influyó en la priorización del trabajo con el sector privado por parte de su agencia de cooperación (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 11).

Del análisis de las modalidades de trabajo de los principales donantes, se desprende que las agencias de cooperación suelen intervenir a partir de dos tipos de enfoques genéricos, que actúan como incentivos de cara a la implicación de las empresas (BCLC y Corporate Citizenship, 2010: 12):

- Actuar como asesores estratégicos, asesorando a las compañías sobre cómo manejarse en los países socios y con temas de desarrollo, o como intermediarios, apoyando a las empresas a colaborar con otros actores como organizaciones multilaterales, agencias públicas u ONG³⁷.
- El desarrollo de alianzas público-privadas, orientadas principalmente a la creación de un programa en un país espe-

³⁵ Entrevista con representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

³⁶ Entrevista con representante de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA), Estocolmo, 15 de junio de 2010.

³⁷ Dinamarca, Gran Bretaña y Suecia son ejemplos de intervenciones en esta línea.

cífico para hacer frente a un problema de desarrollo. Pese a las diferencias existentes entre donantes, es común a este tipo de estrategia el compartir riesgos y oportunidades (incluyendo financiación) y el desarrollo de actividades propias del núcleo del negocio de las empresas participantes, con el fin de hacer frente a cuestiones clave para el desarrollo del país en cuestión³⁸.

A la hora de generar incentivos, las agencias de cooperación deben tener en cuenta cuales son los intereses de las empresas y ver en qué medida existe la posibilidad de dar respuesta a los mismos, sin perder de vista el objetivo del incremento de los impactos de desarrollo (véase Cuadro 5). En el marco de los dos enfoques citados, el impulso de los donantes a algunas de las siguientes líneas de trabajo podría contribuir a generar el marco de incentivos necesario:

- La financiación de estudios de viabilidad o experiencias piloto pueden contribuir a salvar las reticencias que tienen las empresas para implicarse en iniciativas que podrían tener un alto coste en caso de ser erróneas. Sin embargo, se estaría enviando una señal equivocada en caso de que dichos estudios fuesen financiados en su totalidad, dado que el compromiso de la empresa también es necesario. Lo mismo sería de aplicación a las convocatorias que se lancen para apoyar las iniciativas del sector privado. Por ello, es importante mantener un balance entre la necesaria flexibilidad para in-

centivar a las empresas, por ejemplo a través de convocatorias abiertas y permanentes, con el incremento de los potenciales impactos de desarrollo, a través de concursos que fomenten la competencia entre empresas (Adam Smith International, 2009: 30). Por ejemplo, el concepto de competencia ha sido una de las ideas impulsadas desde el departamento de cooperación británico con el fin de estimular a las empresas a desarrollar nuevos modelos de negocio para tener un impacto transformador en términos de empleo, inversiones, bienes y servicios.

- La provisión de información a las empresas, tanto en lo que se refiere a oportunidades de negocio en los países socios, como a los objetivos de las políticas de cooperación o a los criterios de la agencia para trabajar con el sector privado. En este marco, revisten especial interés ciertas iniciativas lanzadas por algunos donantes que actúan como espacio de asesoramiento, capacitación, sensibilización e intercambio, facilitando la articulación de esquemas de colaboración público-privados con fines de desarrollo³⁹. Asimismo, ciertos donantes como Dinamarca financian consultorías que ayudan a las empresas a preparar propuestas de proyecto (Adam Smith International, 2009: 31).
- Desde el punto de vista de la innovación, el desafío reside en cómo generar desde los gobiernos el marco de incentivos necesario para que se genere innovación en materia de negocios inclusivos. Ello pa-

³⁸ Este sería el modelo seguido por Dinamarca, Alemania o Estados Unidos.

³⁹ Algunas iniciativas en esta línea se tratarán más adelante.

saría, entre otros aspectos, por el desarrollo de nuevas modalidades de colaboración entre instituciones con ánimo de lucro y aquellas con objetivos de índole social, lo que implica, entre otros aspectos, definir cuál es el papel más apropiado a asumir por cada actor (Ashley, 2009: 7). Es en este ámbito donde las agencias de cooperación están tratando de incidir a través de sus programas de innovación empresarial para el desarrollo.

Finalmente, junto a las medidas de estímulo susceptibles de ser impulsadas desde las agencias de cooperación, el principal incentivo para las empresas residiría en el gran potencial de intervención en un mercado que abarca a millones de personas (por ejemplo, tomando como referencia la idea de la base de la pirámide, que se refiere a los individuos que viven con menos de 2 dólares EE.UU. al día). Ello no solo podría deparar importantes beneficios comerciales, sino también dotar a la empresa de mayor legitimidad y prestigio y fomentar la innovación en su seno, condición que, al fin y al cabo, es necesaria para no perder cuota de mercado.

IV. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO EN EUROPA

Con carácter paralelo a los programas de colaboración con el sector privado impulsados desde las agencias, hay que referirse a las instituciones de financiación del desarrollo en Europa, dado el creciente

papel que desempeñan en sus políticas de cooperación para el desarrollo. Los fondos canalizados por estas instituciones han llegado a ser considerados por algunos como el “tercer pilar” de la cooperación, junto a la ayuda pública no reembolsable y los créditos al sector público de los bancos multilaterales de desarrollo (Dalberg Global Development Advisor, 2010: 37-38). Agrupadas en la Asociación de Instituciones de Financiación para el Desarrollo Europeas (EDFI, por sus siglas en inglés⁴⁰), su nivel de actividad conjunta corresponde a aproximadamente el 6% de la AOD proporcionada a los gobiernos de los 14 países europeos, generando un impacto sobre el desarrollo muy positivo tanto en términos económicos, como de logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Dalberg Global Development Advisor, 2010: v). Además, el carácter de las estrategias que despliegan estas instituciones, atrayendo a co-inversores del sector privado que de otro modo no habrían apostado por proyectos “de riesgo” en los países en desarrollo, ha venido a compensar la presión a la baja del gasto público de los países donantes determinada por la crisis económica mundial.

Por definición, estas instituciones son de naturaleza pública, aunque también pueden contar con participación privada, y operan bajo el mandato del Gobierno, invirtiendo en proyectos procedentes del sector privado con el doble objetivo de impulsar el desarrollo de los países menos favorecidos y resultar económicamente viables, de modo que la inversión sea reembolsable. En función del país de que se trate, las ins-

⁴⁰ Creada en 1992, con la misión de reforzar los flujos de información y cooperación entre sus miembros.

CUADRO 6. Miembros de la asociación EDFI

BIO: Belgian Investment Company for Developing Countries (Bélgica)
CDC: CDC Group plc (Reino Unido)
COFIDES: Compañía Española de Financiación del Desarrollo (España)
DEG: Deutsche Investitions - und Entwicklungsgesellschaft mbH (Alemania)
FINNFUND: Finnish Fund for Industrial Cooperation Ltd (Finlandia)
FMO: Netherlands Development Finance Company (Países Bajos)
IFU -IØ: The Industrialisation Fund for Developing Countries – The Investment Fund for Central and Eastern Europe (Dinamarca)
Norfund: Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Noruega)
OeEB: The Development Bank of Austria (Austria)
PROPARGO: Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (Francia)
SBI-BMI: Belgian Corporation for International Investment (Bélgica)
SIFEM: Swiss Investment Fund for Emerging Markets (Suiza)
SIMEST: Società Italiana per le Imprese all'Estero (Italia)
SOFID: Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (Portugal)
SWEDFUND: Swedfund International AB (Suecia)

Fuente: www.edfi.be

tituciones dependen bien de alguna unidad comercial inserta en el Ministerio de Asuntos Exteriores, bien de unidades de acción exterior ligadas al Ministerio de Comercio. Básicamente, tres son los principios que rigen las inversiones que respaldan (Dalberg Global Development Advisor, 2010: 14):

- Complementariedad: invirtiendo en lugares donde el mercado no ha llegado.
- Catalización: impulsando la apertura de nuevos circuitos comerciales.
- Sostenibilidad: apoyando proyectos viables a largo plazo.

Aunque no cabe hablar de un modelo único, estas instituciones están a menudo aso-

ciadas a estrategias de internacionalización de las empresas nacionales y a operaciones de ayuda reembolsable. El uso de los fondos públicos ha tenido un uso muy rentable gracias a la dinámica de reinversión practicada, orientada a la realización de nuevos proyectos de desarrollo. Gracias al éxito cosechado, estas instituciones se encuentran en un momento de replanteamiento de sus métodos de trabajo, de cara a mejorar su contribución al desarrollo, incrementar sus niveles de transparencia, participar en la conformación de la agenda pública del desarrollo, actualizar su regulación y renovar sus instrumentos de evaluación y gestión de la sostenibilidad de las inversiones.

Desde una perspectiva operativa, las instituciones europeas de financiación del desarrollo invierten en países incluidos en la definición de países en desarrollo del CAD, ante todo en África, Asia, y América Latina y el Caribe, y tienden a respaldar financieramente a pequeñas y medianas empresas (aunque también apoyan a empresas de mayor tamaño), dados los efectos positivos de su actividad sobre el desarrollo: crecimiento económico, reducción de la pobreza, generación de empleo, etc. Es oportuno recordar cómo estas encuentran dificultades para financiarse puesto que ni suelen contar con el apoyo de grandes bancos ni pueden acceder a micro-créditos. Por añadidura, el riesgo que comporta la inversión en países en desarrollo obstaculiza todavía más su acceso a la financiación.

En cualquier caso, al igual que lo que sucede con la estructura organizativa de las agencias de cooperación, cada miembro de la asociación EDFI posee su propio modelo de negocio, lo que no solo compromete las preferencias operativas y geográficas, sino que afecta a sus propios esquemas de colaboración. En efecto, mientras que algunas instituciones están ligadas a la promoción de los intereses nacionales, otras no exigen que el sector privado nacional esté presente en todos los proyectos, tales como *Finnfund*, *Swedfund* o la CDC británica. Asimismo, debe ponerse de relieve que la decisión de dedicar parte de la AOD a la inyección de capital en las instituciones financieras de desarrollo depende de la estrategia política de cada gobierno considerado. Así, aunque resulta lógico que la gran mayoría de la AOD se destine a programas gestiona-

dos por las agencias de cooperación, los estudios de impacto apuntan a que no debe minusvalorarse la capacidad de las instituciones financieras para invertir el capital público, debido a su contrastada eficiencia y capacidad para producir beneficios y contribuir al desarrollo socio-económico de los países menos favorecidos (Dalberg Global Development Advisor, 2010: 39).

En el caso español, encontramos a la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), compañía creada en 1998 con capital público y privado orientada al fomento de la internacionalización de la empresa y economía españolas en países emergentes o en desarrollo en los que exista algún tipo de interés español. Si bien COFIDES forma parte de la Asociación Europea de Instituciones de Financiación del Desarrollo, a diferencia de algunas de sus instituciones homólogas en otros países europeos, su actividad no se corresponde con iniciativas de cooperación.

V. CONCLUSIONES

- El sector privado es la fuente más significativa de entrada de capital en los países en desarrollo; ello lo convierte, junto a su capacidad para generar innovación y transferir conocimientos, en un actor clave para el desarrollo económico y social.
- La colaboración gobierno-empresa es un proceso complejo que debe apoyarse en relaciones de confianza mutua, basadas en el diálogo y la asunción de compromisos y responsabilidades.

- Los programas de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) pretenden generar efectos positivos para las partes implicadas (estrategias *win-win*). Así, los gobiernos pueden conseguir una mayor implicación del sector privado en proyectos de desarrollo, y las empresas obtener apoyo en la identificación de oportunidades de negocio.
- Las instituciones de financiación para el desarrollo juegan un papel creciente en la relación con el sector privado, proporcionando financiación reembolsable a empresas de países desarrollados y en desarrollo para realizar inversiones en estos últimos.

4. EL INSTRUMENTO: MODELOS INSTITUCIONALES DE APPD

En el presente capítulo se examina la situación actual de los modelos organizativos y normativos que utilizan los donantes para el desarrollo de sus programas de alianzas público-privadas. Se trata de presentar una visión de conjunto en la que se muestren los procedimientos mediante los que se relacionan los diferentes actores involucrados en este tipo de operaciones. Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), aun siendo “*un instrumento más*”⁴¹ de la colaboración público-privada, se han consolidado como la modalidad sobre la que los donantes han estructurado dicha colaboración en los últimos años. Además, el análisis reviste un interés especial debido a los recientes cambios acaecidos en los programas de APPD de los tres donantes estudiados, ya sea por una reestructuración de los mismos o por el lanzamiento de iniciativas novedosas en su marco.

En este recorrido el análisis se centrará fundamentalmente en los mecanismos que articulan las agencias de cooperación; a su vez, no se pueden pasar por alto los dispositivos que regulan las relaciones de las empresas con sus respectivos gobiernos y, en su caso, con los respectivos sistemas de cooperación internacional. La parte central de la exposición abordará la organización y funcionamiento de los programas para el fomento de alianzas público-privadas activados por los donantes, erigidos como el instrumento básico que ha dado lugar a la aparición de iniciativas

orientadas al impulso de la innovación empresarial. Sin embargo, no ha habido muchas iniciativas bilaterales de fomento de la investigación a través de APPD, entre otras razones porque ese ámbito se percibe como “*de alto riesgo*”⁴². Esta percepción puede estar basada en las dificultades que existen para identificar, a corto plazo, los resultados derivados de la inversión en I+D+I. El análisis repasa los casos de varios donantes, centrándose en los tres sistemas que constituyen los casos seleccionados en este estudio: Alemania, Reino Unido y Suecia.

I. EN TORNO A LOS MODELOS ORGANIZATIVOS

Como es previsible, dadas las diferencias existentes entre los sistemas políticos que rigen en los países donantes, se cuentan diversos modelos organizativos para este instrumento. No obstante, es posible identificar pautas comunes, toda vez que el establecimiento de las agencias de cooperación obedece a una misma decisión política, orientada a la ayuda internacional, el desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza. Además de participar en la agenda global para el desarrollo, la misión de estos organismos también está relacionada con la expansión de la democracia, la prevención de conflictos y el mantenimiento de la seguridad (BCLC y Corporate Citizenship, 2009: 30-31)⁴³.

⁴¹ Entrevista con representante de la GTZ alemana, Eschborn, 23 de junio de 2010.

⁴² Entrevista con representante de la GTZ alemana, Eschborn, 23 de junio de 2010.

⁴³ Habitualmente, y desde un punto de vista orgánico, las agencias de los donantes dependen bien de un Ministerio de Asuntos Exteriores, o bien de un Ministerio para el Desarrollo Internacional de naturaleza independiente y con capacidad autónoma, desgajado del anterior. Por descontado, la condición ministerial del área

En relación con el impulso de la colaboración con el sector privado, las agencias desarrollan el mandato asignado en las estrategias aprobadas a nivel político, confeccionando –por cuenta propia o a instancia de los organismos de planificación pertinentes, de naturaleza ministerial– planes de actuación específicos, al igual que lo que sucede en otros sectores. Hoy día, tal y como ya se ha apuntado, desde los sistemas de cooperación se están reformulando tales planteamientos de colaboración, enfatizándose la importancia que la actividad del sector privado desempeña en los países menos favorecidos, no solo en términos económicos o de apertura de nuevos mercados, sino también en el desarrollo de modelos de negocios inclusivos, sensibles a las necesidades de estos, y en sintonía con una visión sostenible de las inversiones y, por ende, de la innovación para el desarrollo. En este sentido, dado el impacto que resulta de sus actividades, los departamentos o unidades operativas dedicados a las relaciones con los actores privados están viendo reforzado su papel dentro de las agencias. Precisamente en estas unidades se encuentran, en las agencias más avanzadas del ámbito europeo (Alemania, Reino Unido y Suecia),

programas desde los que se implementan iniciativas concretas de colaboración, bajo la forma de alianzas público-privadas.

A efectos de comprensión organizativa, se hace preciso subrayar la necesidad de que el diseño de políticas de cooperación en conjunción con el sector privado obedezca al principio de *coherencia*, de tal modo que las iniciativas ganen en eficacia y eviten solaparse con medidas gubernamentales no vinculadas a la ayuda internacional. Pese a que la cuestión desborda el objeto del presente estudio, el análisis del aspecto institucional de las colaboraciones público-privadas requiere aludir a la necesidad de que las políticas públicas que aplican los donantes conserven un grado mínimo de coherencia, evitando interferencias que obstaculicen los resultados de las iniciativas al desarrollo⁴⁴.

Desde un punto de vista nacional, Suecia sobresale como país que, a través de su *Política de Desarrollo Global* lanzada en el año 2003, establece como prioridad que exista un esfuerzo desde “*las diferentes áreas de políticas de cara a la consecución del desarrollo sostenible en términos económicos, sociales y medioambientales*”⁴⁵. Asi-

incrementa la prioridad política de la cooperación al desarrollo en las políticas públicas de los donantes, como es el caso en Reino Unido y Alemania. De modo genérico, las agencias se encargan de gestionar las políticas de cooperación de los donantes, administrando gran parte de los fondos destinados a la AOD, aunque su grado de participación tanto en la definición de la estrategia como en la ejecución de las decisiones depende de cada país considerado. Por lo demás, la diversidad de los sistemas de cooperación impide hablar de una estructura óptima, más allá de un esquema organizativo que diferencia entre áreas de trabajo sectoriales y geográficas, y bilaterales y multilaterales.

⁴⁴ El alcance del asunto no se limita a perseguir las condiciones óptimas encaminadas a coordinar las medidas programadas desde el seno de las políticas de cooperación, cuestión ya de por sí importante; la coherencia se refiere asimismo a una “concepción integral y comprehensiva de la acción del gobierno” (Alonso *et al.*, 2010: 8).

⁴⁵ Entrevista con representante de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA), Estocolmo, 15 de junio de 2010.

mismo, la cultura administrativa en Reino Unido propiciada por la toma de decisiones colectiva que aplica el Gabinete, supone una notable comunicación interministerial. Como botón de muestra especialmente significativo para los intereses de este informe, se puede señalar que el Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades está involucrado en la perspectiva de desarrollo delineada por el DFID británico. Otro ejemplo se encuentra en Alemania, en donde –aun cuando sus mecanismos de coordinación no alcanzan la cota de los anteriores países– el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo han trabajado junto con el Ministerio de Medio Ambiente en el diseño de una agenda de energía sostenible (Alonso *et al.*, 2010: 138).

Más allá de estos casos, se hace evidente que la inserción del sector privado en el terreno de las operaciones comerciales y financieras multiplica sus canales de comunicación con la Administración pública, por lo que las agencias de cooperación cuentan con instancias inter-departamentales encargadas, si no de definir líneas de actuación común, al menos de establecer espacios informales de comunicación y consulta.

II. ESTADO DE LOS PROGRAMAS PARA EL FOMENTO DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

En este epígrafe se presentan las diversas orientaciones de trabajo consolidadas por los donantes más experimentados en esta materia, que vienen aplicándose exitosamente desde hace años. Se expone un

panorama general de la situación que ofrecen actualmente estas agencias, considerando los dispositivos dispuestos para la conformación tanto de alianzas simples (entre una agencia y una empresa de un mismo país donante), como de alianzas complejas. Posteriormente, se revisan de forma breve los casos de las agencias más relevantes, detectando prácticas y singularidades que resulten oportunas en el contexto de este estudio, al afectar en la articulación de las iniciativas de signo innovador.

a. Características generales

Desde finales de la década de los años 90, y a lo largo de la década de 2000 se han venido lanzando iniciativas de promoción de APPD en la mayoría de los países donantes, cuyos ritmos de implantación y envergadura presupuestaria resultan desiguales, por lo que resulta complicado hablar de un modelo de funcionamiento estandarizado, más allá de la incorporación de esta línea de trabajo como prioridad estratégica. No obstante, pese a los riesgos que suscita plantear una visión global sobre este tipo de programas, ya conocidos bajo la expresión *Business for Development* (*B4D programmes*, según su fórmula en inglés), cabe mencionar algunos rasgos definitorios de carácter general que introduce su puesta en marcha (Adam Smith International, 2009: 1):

- Una planificación estratégica con efectos de desarrollo.
- Un esfuerzo de comunicación externa de cara a fomentar el interés del sector privado.

- Un proceso de sensibilización del personal interno, incluyendo a las oficinas en terreno.
- Instrumentos de asesoría y capacitación para los agentes involucrados, además de servicios de intermediación para potenciales aliados.
- Mecanismos de control y seguimiento para evaluar el impacto de los proyectos.

Según se ha apuntado, las iniciativas de colaboración con el sector privado que realizan las agencias se desarrollan en el marco de una estrategia diseñada desde las pertinentes unidades de decisión, ubicadas generalmente en un departamento ministerial, aun cuando, en ocasiones, las propias agencias dispongan de capacidad programática autónoma. A partir de la estrategia perfilada, las agencias plantean un conjunto de requisitos para la configuración de alianzas y, como es lógico, los agentes involucrados en dichas alianzas han de actuar conforme a los principios de cooperación internacional establecidos por el gobierno de que se trate. Otro tipo de exigencia común alude a la cuantía de la contribución que deben asumir los socios privados, la cual, por regla general, asciende al 50% del presupuesto de los proyectos. Además, es corriente que, por razones de operatividad, el fomento de estas alianzas no responda a criterios sectoriales o geográficos predeterminados, sin perjuicio de que ocasionalmente se tengan en cuenta. Por otra parte, hay que señalar que las entidades privadas más propensas a involucrarse en APPD son las pequeñas y medianas empresas (Adam Smith International,

2009: 23), si bien en determinados países predominan operaciones que se llevan a cabo con grandes compañías y, además, se cuenta con estas en las llamadas "alianzas de segunda generación", también llamadas "*multistakeholders*".

En efecto, las agencias han puesto en marcha iniciativas para promover este tipo de alianzas de signo multilateral que comportan la contribución de varios tipos de actores (ONG, universidades, agentes de la cooperación multilateral, empresas del país receptor...), además de comprometer, en su caso, la participación de empresas multinacionales. Las ventajas que implica este esquema proceden del nivel de financiación que pueden alcanzar, de modo que cabe esperar de ellos mayores índices de repercusión. No obstante, los costes derivados de la movilización de un amplio número de actores pueden obstaculizar su desarrollo (Mataix *et al.*, 2009: 327-330).

Para el caso español, el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 contempla las alianzas público-privadas como instrumento de la política española de cooperación⁴⁶. Entre los actores que podrían formar parte de las mismas, se reconoce de manera expresa el potencial del sector privado empresarial como actor de desarrollo. El valor añadido de su participación en iniciativas de cooperación recae no solo en el aumento de la inversión en países en desarrollo, sino también en el "aporte de conocimiento, tecnología y recursos en determinados sectores y regiones prioritarios para la cooperación", así como en el "for-

⁴⁶ En el anterior Plan Director, correspondiente al periodo 2005-2008, se hacía referencia a "asociaciones público-privadas".

talecimiento de los programas de apoyo al tejido productivo y en la incentivación del crecimiento económico para la reducción de la pobreza” (MAEC, 2009: 211).

En este marco, el Plan Director prevé la elaboración de un Plan de Actuación de fomento de las alianzas público-privadas para el desarrollo en torno a tres ejes (MAEC, 2009: 211-212)⁴⁷:

- La mejora del conocimiento mutuo, dando a conocer al sector privado la agenda de desarrollo de la cooperación española e informando a los actores de la cooperación española de las oportunidades y capacidades de los actores de la esfera privada (Cámaras de comercio, CEPES o CEOE entre otros).
- El establecimiento de requisitos de elegibilidad de los potenciales socios privados, incentivándose los compromisos de las empresas con prácticas de Responsabilidad Social Empresarial.
- Los requisitos que deben cumplir las alianzas, incluyendo el carácter no ligado de las aportaciones de la cooperación española a estas asociaciones, lo que abre las puertas a la participación del sector empresarial de países en desarrollo. De igual manera, se manifiesta el interés por contar con asociaciones de empresas especializadas en cada sector de la cooperación, lo que permitiría maximizar las contribuciones de cada empresa en sus respectivas áreas de negocio.

Como complemento de lo anterior, el Plan Director contempla la integración de este instrumento en el marco de la es-

trategia definida por la cooperación española en cada país socio, así como la observancia de los principios de la eficacia de la ayuda.

Más allá de los criterios que sean establecidos por el futuro Plan de Actuación, destaca la adopción por parte del Plan Director de un “enfoque a la carta”. Así, se establece que “las fórmulas de funcionamiento de estas asociaciones serán las óptimas en cada caso”, de manera que las APPD se concretarán a través de convenios específicos en los que se definirán los mecanismos de funcionamiento y cofinanciación más adecuados para cada situación específica. A su vez, la puesta en marcha del instrumento se hará “de forma gradual y progresiva, comenzando con experiencias piloto que permitan ir generando buenas prácticas y los aprendizajes necesarios” (MAEC, 2009: 212).

En relación con el proceso interno de puesta en marcha de las alianzas, buena parte de los programas de los principales donantes ofrecen convocatorias mediante las que las empresas pueden tramitar su solicitud de colaboración, conforme a un proyecto de desarrollo factible. Este tipo de convocatorias abiertas se compagina con el impulso de alianzas por parte de las propias agencias, de modo que el liderazgo de las mismas pueda proceder tanto del lado privado como del público. Se trata en todo caso de disponer de normas de selección transparentes, que obedezcan a pautas públicas debidamente justificadas en términos económicos, a través de criterios de viabilidad y sostenibilidad, y en clave de

⁴⁷ Dicho Plan de Actuación no ha sido aún aprobado en el momento de redacción del presente documento.

desarrollo, al afectar a poblaciones desfavorecidas.

Por supuesto, no todos los programas integran exhaustivamente los anteriores componentes, algunos de los cuales son de naturaleza normativa más que descriptiva; sin embargo, resultan útiles para encuadrar el trabajo que realizan las agencias, que se repasa a continuación.

b. La heterogeneidad de los sistemas: Alemania, Reino Unido y Suecia

En este apartado se aborda, caso a caso, la heterogeneidad de los modelos puestos en práctica para el impulso de los acuerdos de colaboración público-privados desde los sistemas de cooperación.

Alemania

El sistema alemán, pionero en este campo, creó hace más de una década (1999) un programa que, pese a sus posteriores replanteamientos, continúa en lo esencial vigente. Gestionado desde el Centro de Cooperación con el Sector Privado de la GTZ, la cual trabaja por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, el programa se encarga de promover las alianzas público-privadas para el desarrollo de acuerdo a un conjunto de reglas básicas que, en términos generales, afectan a la cuantía de la financiación (no superior a los 200.000 euros, salvo en el caso

de “alianzas estratégicas”), la duración de la misma (de un máximo de 3 años), o la nacionalidad de las empresas socias, acotadas de ordinario al ámbito nacional y/o europeo⁴⁸. La reformulación que experimentó el programa de esta agencia en 2009, pasando a adoptar el nombre de *DeveloPPP*, aun sin afectar al núcleo de su actividad, recondujo sus prioridades en búsqueda de proyectos innovadores, lo que dota a este caso de especial interés.

Una peculiaridad destacable del sistema alemán consiste en “*la inclusión de la fórmula público-privada como un instrumento más de la cooperación técnica bilateral*”⁴⁹, que funciona de modo paralelo al programa específico. Esta incorporación, que transversaliza la colaboración gobierno-empresa a los proyectos regionales, tiene la virtud de superar las limitaciones de financiación y tiempo de la alianza o de nacionalidad del actor privado. En estrecha relación con su programa de partenariados, la agencia alemana GTZ dispone de una división para el Desarrollo de Capacidades para Alianzas (CDP) cuya misión consiste en servir de órgano propiciador para la gestación de las mismas, además de funcionar como instancia de formación para los gestores implicados en ellas.

Dada la solidez que exhibe el programa de alianzas público-privadas para el desarrollo de la agencia alemana GTZ, como departamento acreditado por su bagaje y experiencia, es oportuno presentar su esquema de actuación en el siguiente cuadro:

⁴⁸ Estas normas se reproducen en buena parte de los donantes europeos y responden a criterios establecidos por la Comisión Europea. Se abundará sobre estos criterios en el próximo capítulo.

⁴⁹ Entrevista con representante de la GTZ alemana, Eschborn, 23 de junio de 2010.

CUADRO 7. *DevoI PPPde - El Programa de APP del BMZ alemán*

Concursos de ideas para un apoyo de hasta 200.000 € provenientes de fondos públicos

DeveloPPP.topic			DeveloPPP.innovation	DeveloPPP.alliance
- Energía renovable - Protección industrial del medio ambiente (Temas para 2009)	- Eficiencia energética - Salud y seguridad social (Temas para 2009)	- Formación, capacitación y calificación personal (Temas para 2009)	- Concurso de ideas sin definición temática - Enfoques especialmente innovadores - Compromiso empresarial especial	- Alianzas estratégicas especialmente significativas (varios socios o en varios países) - Efectos estructurales de desarrollo - Apoyo mediante fondos públicos por encima de 200.000 €
Con DEG	Con GTZ	Con SEQUA	Con DEG / Con GTZ	Con DEG / Con GTZ

Fuente: Folleto DEVELOPPP.DE Cooperaciones público-privadas con el BMZ, Centro de Cooperación con el Sector Privado de la GTZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica, y Desarrollo), Eschborn, 2009. La referencia entre paréntesis a “Temas para el 2009” alude a los sectores susceptibles de entrar en concursos, renovados anualmente.

En virtud de la trayectoria que registra el caso alemán, este puede considerarse paradigmático, al menos bajo el prisma del contexto europeo. No obstante, la complejidad estructural que caracteriza al sistema de cooperación alemán, además de la naturaleza público-privada de la propia GTZ alemana, hace que resulte difícil tomarlo como modelo y replicar sus pautas de actuación⁵⁰. Cabe prever que la reforma puesta en marcha en el ámbito de la cooperación alemana, por la que Inwent y DED pasan a fusionarse con la GTZ, mitigue el efecto de solapamiento derivado de la existencia de cinco organismos de cooperación en Alemania (GTZ, DEG, InWent, DED-German Development Service, Sequa y Kfw-Bankengruppe). La concurrencia del proceso con la presente investigación no permite avanzar más re-

sultados, habida cuenta de que la fecha de firma que formalizó la fusión entre tales organismos es de 16 de diciembre de 2010. La nueva agencia alemana, denominada ahora GIZ (Agencia para la Cooperación Internacional), inició sus operaciones el 1 de enero de 2011.

Reino Unido

Por lo que respecta al caso británico, su departamento de cooperación cuenta con una Dirección General de Política y Asuntos Globales, en la que trabajan dos unidades de gestión específica: el Equipo de Alianzas con Empresas, y el Departamento de Fondos e Instituciones de Financiación del Desarrollo. El hincapié puesto por parte de este sistema en el peso del sec-

⁵⁰ Con todo, tal complejidad no ha sido óbice para que la GTZ haya diseñado el programa de APPD del sistema de cooperación austriaco, cuyos dispositivos responden al mismo planteamiento.

tor privado quedó patente en el *Libro Blanco* que el DFID británico publicó en 2009, "Construyendo nuestro futuro común", en el que se anima a las empresas a perseguir objetivos de desarrollo en paralelo a la búsqueda de beneficios económicos⁵¹. Sin embargo, más que propiciar la articulación de alianzas directas con las empresas, la función del DFID consiste en proveer fondos de capital desde los que se traban asociaciones para que las empresas inviertan en países en desarrollo, operaciones ejercidas a través de los llamados *Challenge Funds*⁵² que el sistema británico implantó de forma pionera en 1997 y que "han tenido bastante éxito en la movilización de la innovación empresarial"⁵³.

El DFID británico también es precursor en la conformación de grupos multi-donantes, en los que se asocian diversas agencias de cooperación, además de otros actores de carácter privado o multilateral, para proporcionar apoyo financiero a proyectos en países en desarrollo. De entre ellos, destacan el Grupo de Desarrollo de la Infraestructura Privada (PIDG), que agrupa a las agencias británica, austriaca, sueca, holandesa y a los Departamentos de Desarrollo correspondientes a los Ministerios de Asuntos Exteriores holandés e irlandés, y el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED) entre cu-

yos miembros se encuentran las agencias de cooperación austriaca, alemana, francesa, australiana y canadiense. Por lo demás, al igual que en el caso estadounidense, en el sistema británico se persiguen ante todo alianzas con empresas de gran volumen de negocios. Y, del mismo modo que en el sistema alemán, cuenta con una instancia de consulta e información dirigida tanto al personal interno del departamento de cooperación británico, como a otros agentes y donantes externos, el llamado Servicio de Economista y Desarrollo del Sector Privado (EPSDS).

Como particularidad del caso británico, cabe subrayar la "estructura descentralizada mediante la que se organiza"⁵⁴: este rasgo pone en valor el trabajo de las oficinas que operan sobre el terreno, encargadas de la selección y evaluación de los proyectos. Sobre este punto es oportuno recordar el rol que a menudo juegan estas oficinas en la génesis de las alianzas, puesto que su capacidad para detectar las necesidades de las poblaciones es inmediata. A ello se añade el carácter descentralizado de la ejecución, que se delega en consultorías privadas a las que se recurre por razones de agilidad, si bien el departamento de cooperación británico mantiene el seguimiento sobre tales entidades y, por tanto, supervisa el curso de la alianza.

⁵¹ La cautela con la que deben considerarse las características propias de cada agencia ha de acentuarse en el caso del DFID británico, habida cuenta del "Plan de Reforma estructural" que, por efecto de los resultados de las elecciones celebradas en mayo de 2010, se presentó el 27 de julio de 2010, si bien las nuevas orientaciones sugieren un énfasis todavía mayor de relación con el sector privado. En este sentido cabe señalar la reciente creación, en enero de 2011, de un departamento específico para el sector privado.

⁵² Fondos competitivos que conceden capital no reembolsable a empresas. Como ejemplos cabe citar el extinto *Business Linkages Challenge Fund*, el *Investment Climate for Africa* o el *Financial Education Fund*. Más información en: Casado, 2008: 55-57.

⁵³ Entrevista con representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

⁵⁴ Entrevista con representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

Otra peculiaridad de la cooperación británica es su apuesta por constituir alianzas público-privadas globales para impulsar temas de investigación que afectan a los países en desarrollo, a través de productos específicos y adaptados. Por ejemplo, entre otras, el DFID británico ha respaldado la iniciativa GAVI⁵⁵, lanzada en 2000, que es una asociación para la salud mundial que representa a agentes públicos y privados interesados en la inmunización.

Suecia

La consideración del sistema sueco resulta de gran utilidad. Su interés radica en el hecho de que la promoción de iniciativas de colaboración con el sector privado, junto al recurso al fomento de las alianzas público-privadas para el desarrollo, se encuentra aún en una fase inicial, lo que constituye una oportunidad para aplicar las lecciones aprendidas a la luz de la experiencia de otros donantes. De forma análoga a los casos anteriores, la agencia sueca depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la ya descrita *coherencia* se pone de manifiesto a través del *Business and Development Council*, consejo de alto nivel en el que se reúnen representantes de Comercio, Economía o Innovación⁵⁶.

Dentro de la agencia, el Departamento de Partenariados para el Desarrollo gestiona el programa *Business for Development*,

lanzado en abril de 2009. Planteado con un enfoque que persigue proveer incentivos para que las empresas comprometan en el núcleo de su actividad criterios de sostenibilidad social y medioambiental, su caracterización pone de manifiesto la tónica bajo que la que se mueven actualmente este tipo de iniciativas: diseño de proyectos en los que todos ganen (empresas y población desfavorecida); alineamiento con las prioridades de los países socios; involucración del núcleo de negocio de la empresa privada; carácter no ligado de la ayuda; necesidad de alineamiento con las prioridades de los países socios, etc. Asimismo, la agencia sueca dispone del *Sida's Partnership Forum*⁵⁷ que constituye un espacio de debate, formación y de desarrollo de ideas innovadoras que trata de aglutinar a los diferentes actores, incluido el sector privado sueco, con potencial para desarrollar iniciativas de desarrollo.

Si bien es prematuro hablar de mecanismos consolidados, el sistema sueco adopta en este punto un perfil de "agencia de inversión en lugar de operar directamente"⁵⁸. Por lo demás, debe subrayarse el relieve que –en este caso también– está cobrando la promoción de la innovación empresarial para el desarrollo, tal y como se desprende de la puesta en marcha dentro del marco *B4D* del programa *Innovations Against Poverty*, sobre el que se abundará en el capítulo siguiente.

⁵⁵ *The Global Alliance for Vaccines and Immunisation*.

⁵⁶ En esta línea, una de las tendencias más recientes en el caso sueco apuntaría a trasladar el modelo de coordinación del *Business & Development Council* a la estructura de la cooperación sueca en el terreno.

⁵⁷ <http://www.sida.se/English/Partners/Sida-Partnership-Forum>

⁵⁸ Entrevista con representante de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA), Estocolmo, 15 de junio de 2010.

Otros casos: Estados Unidos, Países Bajos y Dinamarca

Al margen de los tres sistemas contemplados en el presente estudio, una modalidad de enorme atractivo por razones de experiencia y amplitud, es el programa *Global Development Alliances* (GDA) instaurado por la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID) en 2001, y ya reconocido como uno de los más eficientes, habida cuenta del nivel de flexibilidad y adaptación que ha demostrado. Aunque el sistema político estadounidense obedece a una lógica alejada de la europea, su agencia de cooperación, de naturaleza independiente, respalda igualmente objetivos de política exterior encaminados a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. A nivel interno, la agencia cuenta con una Oficina de Partenariados para el Desarrollo (OPD) desde la que opera el programa GDA.

Ahora bien, en este caso, el enfoque que finalmente se ha consolidado en la conformación de alianzas público-privadas para el desarrollo es de alcance macro: para afianzar el impacto de la operación, se opta por alianzas de gran magnitud (llamadas así por el número de agentes involucrados, la dimensión de las empresas asociadas y el presupuesto invertido). Precisamente, la marcada versatilidad del sistema estadounidense procede de su capacidad para solventar las dificultades que supone articular alianzas de dicho volumen. Conectado con este rasgo, debe re-

calcarse el útil sistema de evaluación y seguimiento al que se atiene el GDA, el cual recurre a la cuantificación del número de alianzas generadas y a la cantidad de dinero invertido.

Finalmente, resulta pertinente citar los casos de Países Bajos y Dinamarca, dada la apuesta que sus sistemas han venido demostrando históricamente en relación al sector privado. En el caso holandés, existe un sistema que dispone de varias unidades diversificadas en diferentes ministerios, centradas en la configuración de alianzas público-privadas para el desarrollo. La Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con un Departamento de Desarrollo Económico Sostenible que trabaja para estimular los negocios en 36 países en desarrollo. A su vez, financia un organismo autónomo, el Comité Nacional de Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible (NCDO), desde el cual se ha lanzado recientemente el programa *Business in Development* (BiD), el cual comparte las características de las iniciativas público-privadas consideradas. Simultáneamente, la Agencia para el Comercio Internacional y la Cooperación (EVD), dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos, promueve el comercio y la cooperación internacional con empresas de países en desarrollo, mediante su Programa de Inversiones del Sector Privado (PSI), antiguo Programa de Cooperación con Mercados Emergentes iniciado en 1998⁵⁹.

⁵⁹ En cualquier caso, el sistema holandés presenta un modelo que resulta complejo. Prueba de ello es que la antigua agencia de cooperación holandesa (SNV), que ha pasado a ser una institución sin ánimo de lucro, trabaja asimismo sobre estos temas.

En relación con el caso danés, su Departamento de Cooperación depende de una Secretaría Permanente que actúa bajo el mandato conjunto de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación al Desarrollo, desde el cual se renueva anualmente la estrategia política, programada con un alcance de cuatro años. En este sistema, las iniciativas de apoyo al sector privado se remontan al año 1993, momento en el que se lanzó el Programa de Desarrollo del Sector Privado (PSD). Sin embargo, hubo que esperar a 2004 para que el fomento de las alianzas público-privadas se institucionalizase en forma de programa específico. Al igual que lo que sucede en otras agencias, durante la década de 2000 la estrategia de cooperación con el sector privado se vio sujeta a una remodelación que, por lo que toca a las configuración de alianzas, ha desembocado en el establecimiento de un programa enfocado en el campo de la innovación: el *Innovative Partnership for Development* (2009), iniciativa que viene a sumarse a la tendencia general de las agencias europeas por privilegiar la innovación como estrategia de trabajo.

c. Rasgos comunes

Si bien cada caso presenta singularidades arraigadas en la cultura político-administrativa del país, es oportuno enumerar un conjunto de rasgos procedentes de los distintos modelos que compondrían un cuadro de buenas prácticas. Así, la transversalización identificada en el caso alemán -consolidando a las alianzas como una herramienta fundamental de su sistema-, la descentralización de los servicios británica, la desvinculación de la ayuda exigida

en el sistema sueco, o la flexibilidad que marca al caso estadounidense, aparecen como indicadores que favorecen los rendimientos de la colaboración. Por otro lado, aunque sin relación directa con la dimensión operativa de estos rasgos, la novedad más relevante que presentan los programas considerados estriba en la inclusión del factor de la innovación, que los donantes asumen como objetivo de desarrollo y, por tanto, como criterio de selección en el establecimiento de alianzas público-privadas para el desarrollo.

Finalmente, restringiendo el análisis a la óptica de la agencia pública, podría decirse que un modelo óptimo para la articulación de la unidad de gestión debería atender a los siguientes elementos (Adam Smith International, 2009: 30):

- Disposición de un equipo de aproximadamente seis personas, que posea un amplio conocimiento y, eventualmente, experiencia en el mundo de los negocios, aunque en su actividad privilegien el enfoque de cooperación al desarrollo.
- Apoyo externo a la gestión, no solo para lograr mayor agilidad procedimental, sino también para poder recurrir a servicios de evaluación ajenos a la instancia implementadora.
- Relevancia de la comunicación externa, a fin de que las empresas puedan identificar con facilidad su punto de entrada de la agencia.
- Fomento interno de una predisposición positiva hacia la colaboración con el sector privado.

En definitiva, el alcance de este tipo de programas no solo se mide en términos de fi-

nanciación, sino que ante todo se refleja en el intercambio de conocimientos y experiencias que propicia entre agentes públicos y privados, abriendo un espacio en el que confluyan intereses comunes a ambos sectores, con fines de desarrollo.

III. CONCLUSIONES

- Los programas de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) de las principales agencias de cooperación han visto reforzado su papel y están reformulando sus planteamientos con el fin de mejorar la colaboración con el sector privado.
- Un diseño idóneo de los programas de APPD debería incluir los siguientes elementos: capacidades técnicas y humanas suficientes, financiación específica, flexibilidad y agilidad en la ejecución.
- La colaboración exitosa entre gobierno y empresas requiere superar las reticencias existentes, mejorando la comunicación interna en ambas instancias y sensibilizando a la opinión pública.
- La cooperación española contempla las APPD como instrumento de desarrollo, incluyendo a la ciencia y la innovación como líneas de trabajo.

5. ÚLTIMAS TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN: PROGRAMAS DE APOYO A LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL

Este capítulo recoge las recientes líneas de trabajo lanzadas por los donantes para el fomento de la innovación para el desarrollo en colaboración con el sector privado. Para ello, en un primer epígrafe se destaca el apoyo a la innovación llevado a cabo desde la cooperación internacional contando con los actores privados, de donde emerge el concepto de innovación empresarial para el desarrollo. Posteriormente, se analizan los recientes programas de apoyo a la innovación empresarial en tres donantes europeos (Alemania, Reino Unido y Suecia). A continuación, se estudian los rasgos generales de la relación de las agencias de cooperación y las de innovación, para concluir con una suerte de balance y la enumeración de algunos retos que se presentan para el futuro.

I. INNOVACIÓN, SECTOR PRIVADO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La orientación de las políticas de fomento de la I+D+I en el ámbito de la cooperación internacional está ampliando su espectro pasando de la promoción de la investigación y la tecnología al fomento más general de un tipo de cultura innovadora. Este enfoque puede entrar en sintonía con una interpretación del desarrollo en términos organizacionales, toda vez que el desarrollo ha de entenderse “no tanto como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizacional” (Hoff y Stiglitz, 2001). Se trataría pues de entender el concepto de innovación para el desarrollo como un proceso a caballo entre los objetivos de la innovación empresarial y la innovación social. La idea de innovación, am-

pliamente aceptada, se centra en el resultado de complejas interacciones entre los actores, tanto nacionales como internacionales (Kraemer-Mbula, 2010: 139). Para la construcción de redes de innovación eficaces, los diferentes actores participantes tienen que aportar recursos y capacidades que sean valiosos para los demás y que contribuyan al objetivo común.

Por ello, en los últimos años se ha instalado entre los donantes la idea de que para conseguir un impulso decisivo de la innovación se debe contar con el sector privado como uno de los catalizadores de la misma, por lo que debe convertirse en aliado estratégico del sector público. En realidad, como se ha visto anteriormente, la relación de las empresas con las cooperaciones bilaterales comenzó de manera estructurada hace más de diez años. Ha sido una relación compleja que ha necesitado una atención continua así como mucha flexibilidad y capacidad de adaptación. En esa búsqueda de consolidar la relación con el sector privado como socio estratégico en la cooperación internacional, en los últimos años muchos donantes bilaterales y multilaterales han puesto en marcha programas innovadores que pudiesen ser atractivos para las empresas sin menoscabo de su impacto positivo en el desarrollo.

Dicho esto, conviene subrayar cómo del cruce de las medidas impulsadas desde la cooperación bilateral, más la búsqueda de la colaboración con el sector privado y de la promoción de la I+D+I con fines de desarrollo, emerge el concepto de innovación empresarial para el desarrollo (véase figura 2). Este concepto afecta a las

empresas innovadoras que apuestan por un trabajo continuado en el ámbito de la cooperación al desarrollo, lo que les permite atender objetivos sociales y reforzar su estabilidad y crecimiento a medio y largo plazo. Sería útil recordar aquí que algunas empresas avanzadas ya introducen criterios como el buen gobierno corporativo, el medio ambiente y los valores sociales y éticos a la hora de poner en marcha una inversión en el mundo en desarrollo. Estas empresas contrastan con el comportamiento de otras que no tienen en cuenta a las sociedades donde se implantan llegando incluso a suponer un impacto negativo en su desarrollo. La colaboración de la cooperación internacional con el sector privado debe velar por potenciar el impacto positivo de las acciones de las empresas y eliminar el impacto negativo de las mismas. El creciente énfasis puesto en la innovación empresarial como factor de desarrollo se basa, pues, en el papel de las empresas como generadoras de empleo, introductoras de nuevas tecnologías medioambientalmente sostenibles y como definidoras de las cadenas globales de valor que incluyen desde los productores en los países en desarrollo hasta los consumidores.

Así surge el enfoque de los nuevos programas de colaboración de la cooperación internacional con el sector privado basados en los negocios inclusivos. Estos proponen soluciones económicamente sostenibles para las necesidades de las comunidades de bajos ingresos en lugar de aprovecharse de la situación de vulnerabilidad de la comunidad para capturar valor económico (Rengifo, 2010: 90). Desde el ya destacado concepto inicial de

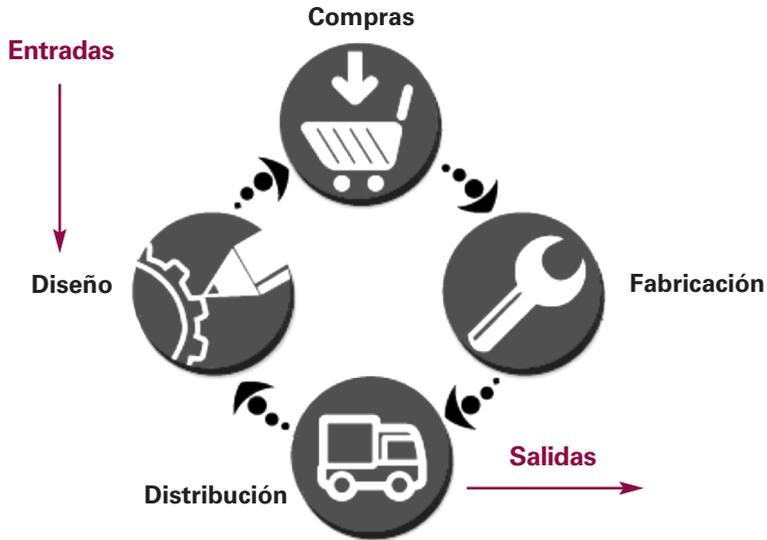
FIGURA 2. *La innovación empresarial para el desarrollo*



la base de la pirámide de Prahalad, vista como un nicho de mercado sin explorar que incluye a las personas con menos ingresos de los países en desarrollo, emerge el modelo más avanzado de negocios inclusivos como una relación mutuamente beneficiosa (*win-win*) para las empresas y las personas de bajos ingresos. En un principio, se concibió la base de la pirámide simplemente como un conjunto de nuevos consumidores finales. Sin embargo, más adelante se fue pensando en su introducción en la cadena de valor como consumidores, distribuidores, productores o socios (Rengifo, 2010: 17-18).

Los negocios inclusivos, que asimismo han sido definidos en la parte inicial de este informe, pueden permitir que las comunidades vulnerables se organicen, se preparen y se integren a la actividad productiva de la sociedad, ampliando así las fronteras del consumo y la producción.

FIGURA 3. Etapas para la participación de los sectores con menores ingresos en posibles negocios inclusivos



Fuente: Rengifo (2010).

Además, estas iniciativas empresariales, responsables desde el punto de vista social y ambiental, pueden contribuir a la apropiación de la innovación por parte de los países en desarrollo con la que disminuir las brechas de tecnología y conocimiento frente a los países desarrollados. Así, se reforzaría la capacidad de los países en desarrollo para impulsar su competitividad basada en la innovación y no solo en los bajos costes.

La mencionada "inclusión" de las personas con bajos ingresos puede producirse en distintas etapas de la vida de los negocios (véase Figura 3) como se relata a continuación (Rengifo, 2010, 26-27):

- En la fase de diseño: la empresa crea o adapta productos y servicios que mejoren la calidad de vida de las personas de bajos ingresos, involucrándolas como consumidores.
- En la fase de compras: cuando la empresa define, a través de un análisis estratégico, cuáles de las distintas compras requeridas pueden involucrar a las personas de bajos ingresos.
- En la de producción: donde la empresa desarrolla capacidades locales para el proceso de producción, apoyando condiciones de trabajo justas y adecuadas.
- En la distribución: cuando la empresa crea redes con personas de bajos ingresos para la difusión de sus productos y servicios.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO

De acuerdo con esta tendencia de mayor atención a la innovación empresarial para el desarrollo, los principales donantes, y desde luego los tres que constituyen los estudios de caso de este informe (Alemania, Reino Unido y Suecia), han puesto en marcha recientemente iniciativas para impulsarla. Para ello, los donantes han diseñado programas específicos que premian las mejores ideas de proyectos que aporten el doble dividendo de la viabilidad comercial y de un impacto claro en el desarrollo de los beneficiarios de los futuros proyectos. De hecho, los nombres de los mismos hacen referencia explícita al carácter innovador de los proyectos que se desea apoyar. Se trata, específicamente, de las siguientes iniciativas:

- En el caso alemán: *Developpp.innovation*.
- En el caso británico: *Business Innovation Facility*.
- En el caso sueco: *Innovations Against Poverty*.

La elección específica de estas iniciativas para ser objeto del presente análisis está basada en la novedad de las mismas; en las características comunes que comparten y que se irán detallando a continuación; en la relevancia y experiencia en el sector de los donantes que los impulsan, y en el carácter innovador de las iniciativas apoyadas⁶⁰.

El concepto de innovación en el que se basan los tres programas analizados es bastante amplio y se podría definir, de una manera general, como el conjunto de cambios en la cadena de valor, en los productos, servicios, en la escala de los proyectos empresariales o en los mercados relacionados. En el Cuadro 8 se pueden observar de forma resumida los rasgos definitorios del concepto de innovación manejado por cada uno de los donantes analizados en el marco de las nuevas iniciativas de apoyo a la innovación empresarial.

Las tres iniciativas estudiadas son bastante recientes, por lo que es pronto todavía para extraer lecciones de ellas así como para identificar experiencias de éxito apoyadas en las mismas. Sin embargo, estos programas son una buena muestra de las tendencias que los donantes están apuntando en el ámbito de la colaboración con el sector privado. Así, el departamento de cooperación británico, por ejemplo, con su nuevo programa busca apoyar los modelos de negocios innovadores, esto es, que sean novedosos, heterodoxos, que pongan un énfasis principal en los más desfavorecidos, con un enfoque replicable y que creen un enorme valor para la gente pobre. Esto se podría hacer "a través de la innovación tecnológica o de una innovación en términos de acceso al mercado o de gestión de la cadena de suministros"⁶¹.

⁶⁰ Aún así, se procedió a la revisión de otros programas de los donantes en colaboración con el sector privado como por ejemplo la *Global Development Alliance* de la cooperación estadounidense, los programas *Business to Business e Innovative Partnership for Development* de Dinamarca, el *Business in Development* de Países Bajos o las iniciativas de investigación relacionadas con el desarrollo en el Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea.

⁶¹ Entrevista con el representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

CUADRO 8. El concepto de innovación en las agencias analizadas

A la hora de basar conceptualmente sus nuevos programas de apoyo a la innovación empresarial, los tres donantes analizados optan por una definición similar de innovación para el desarrollo, con un carácter amplio y que puede afectar a varias áreas de la empresa.

La GTZ alemana opta por definir la innovación como la introducción y optimización de productos, servicios, procedimientos y procesos en los países socios.

El DFID británico apuesta en sus nuevos programas por considerar la innovación en cuatro áreas: (i) en la cadena de valor, para incluir a los productores de bajos ingresos y de los tra-

bajadores en cadenas de suministro y distribución; (ii) en productos o servicios, para aumentar el acceso de los clientes de bajos ingresos; (iii) en el mercado, trasladando una oportunidad de negocio que funciona en un contexto a otro; (iv) en la escala, teniendo la oportunidad de trasladar las iniciativas de la pequeña escala a la gran escala.

SIDA, la agencia sueca, apuesta por una innovación en el diseño de productos y servicios empresariales que satisfagan las necesidades de los consumidores y las comunidades de bajos ingresos, que sean viables comercialmente y contribuyan a la reducción de la pobreza.

Fuentes: GTZ: www.developpp.de/es/Ideas_innovadoras.html

DFID: www.dfid.gov.uk

SIDA: <http://www.sida.se/English/Partners/Private-sector/Business-for-Development-B4D/>

No todos los nuevos programas son completamente *ad-hoc*. Algunos proceden de la redefinición o creación de líneas específicas para trabajar la innovación empresarial en el marco de los programas de colaboración con el sector privado. Se trata, pues, de una evolución del papel de la empresa como socio estratégico, más ligado al núcleo central de su actividad de negocio (*core business*) que a actividades específicas orientadas a la cooperación al desarrollo. En el caso británico, por ejemplo, el programa deriva de una demanda de las empresas de involucrarse más en el desarrollo que, inspiradas en las iniciativas surgidas en el marco de un programa an-

terior con un perfil más multilateral como es el *Business Call to Action*, "solicitaron algún tipo de apoyo para comprender qué tipo de iniciativas podían llevar a cabo"⁶².

Estos nuevos programas de los donantes se orientan a movilizar ideas, esfuerzos y recursos de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para estimular el crecimiento económico, desarrollar los negocios y el empleo, mejorar la salud y el medio ambiente, así como ampliar el acceso a la educación y la tecnología en los países en desarrollo. Estas iniciativas novedosas buscan aprovechar el potencial de las empresas, especialmente en cuanto al

⁶² Entrevista con el representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

CUADRO 9. Experiencias destacadas (II)

Nombre	Fortalecimiento de aceite y otros alimentos básicos (SAFO, por su siglas en inglés).		
Iniciativa marco	Alianza estratégica	Participantes	GTZ alemana y la empresa BASF, en colaboración con seis países emergentes y en desarrollo.
Descripción	La alianza está destinada a la fortificación de los alimentos básicos con vitamina A para prevenir la desnutrición. El propósito de la iniciativa SAFO es proporcionar a los grupos de población de bajos ingresos en Bolivia, Brasil, Tanzania, Indonesia, Camboya y Uzbekistán (hasta el momento) alimentos básicos de bajo coste fortificados con vitamina A. La GTZ ha puesto sus servicios y conocimientos a disposición de los países afectados. El aceite reforzado con vitamina A aumenta el precio sólo del 0,1 al 0,2 por ciento. Por otra parte, la alianza sirve de impulso a la economía local y reporta beneficios a la empresa que explora nuevos mercados. Más información en: http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-en-developpp-vitagblindness-08.pdf		
País	Supra-regional	Sector	Salud

conocimiento y la técnica que residen en sus áreas principales de negocio. El objetivo de estos programas es utilizar las oportunidades del mercado en los países en desarrollo para maximizar el efecto transformador de las empresas, mediante la inclusión de los segmentos más desfavorecidos de la población como consumidores, empleados y productores.

Un aspecto relevante de los nuevos programas de apoyo a la innovación empresarial es la importancia otorgada a los aspectos medioambientales, que se convierten en un aspecto muy relevante a la hora de juzgar el impacto positivo en el desarrollo de las zonas y comunidades beneficiarias de los proyectos que se apoyen. Por lo tanto, son uno de los principales ámbitos en los que se quiere apostar por la innovación de las empresas para hacer

frente a los desafíos que supone la lucha contra el cambio climático.

Los programas buscan poner en marcha soluciones innovadoras para los problemas del desarrollo, que el sector privado probablemente no habría llevado a cabo sin el apoyo público. Esto se conoce como el concepto de *adicionalidad* de las iniciativas y justifica la pertinencia y el valor añadido del uso de los fondos públicos en proyectos empresariales privados. Esta justificación razonada de la pertinencia de la financiación pública, complementaria a la empresarial, trata de superar los recelos que el trabajo con el sector privado ha provocado en la opinión pública e incluso en el seno de las propias agencias de cooperación. Las agencias de cooperación no quieren ser vistas como instituciones que “*subsidián al sector privado*”⁶³.

⁶³ Entrevista con el representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

CUADRO 10. La norma de *Minimis*

En el artículo 88, apartado 3, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se enuncia la obligación de notificar las ayudas estatales a la Comisión Europea con el fin de comprobar si son compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 87, apartado 1. No obstante, determinadas categorías de ayudas pueden eximirse de la obligación de notificación en virtud del Reglamento (CE) n° 994/98. La norma de *minimis* se aplica con el fin de que las subvenciones de poca cuantía queden exentas de dicha obligación. Establece un límite máximo por debajo del cual la ayuda no entra en el ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1, y, por lo tanto, no está sujeta al procedimiento de notificación del artículo 88, apartado 3. La norma de *minimis* que fue introducida por

una Comunicación de 1996, se estableció por el Reglamento (CE) n° 69/2001. Esta norma fue modificada por el vigente Reglamento de *minimis* (Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de *minimis*. Este Reglamento se inscribe en el marco del Plan de Acción de la Comisión en el ámbito de las ayudas estatales y completa las Directrices sobre el capital de riesgo y el Marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación. El nuevo Reglamento establece que las ayudas concedidas durante un período de tres años y que no excedan del límite máximo de 200.000 euros no se consideran ayudas estatales con arreglo al artículo 87, apartado 1.

Para recoger las iniciativas empresariales innovadoras, los programas se apoyan principalmente en concursos de ideas que permiten seleccionar las iniciativas más interesantes para ser financiadas. Lo que se financia, esencialmente, son estudios de viabilidad de futuros proyectos empresariales con enfoque de desarrollo. Para ello, los tres programas analizados contemplan un montante para la aportación pública por debajo de los 200.000 euros. Esto se debe a que los donantes, pertenecientes a la Unión Europea, se enfrentan al condicionante del decreto de *Minimis* que regula las ayudas públicas a las empresas (véase Cuadro 10). Por lo tanto, estas iniciativas recientes no se basan en la idea de grandes desembolsos por parte de la cooperación, sino en el efecto palanca que

la intervención pública puede tener, atrayendo nuevos fondos. Además, se apoyan en el concepto de sostenibilidad financiera que deberán tener los futuros proyectos ya que se trata de iniciativas con carácter comercial.

Los fondos provenientes de los nuevos programas se desembolsan directamente a las empresas, lo que diferencia a estos programas de anteriores iniciativas donde se producía la cofinanciación de proyectos o inversiones sin que hubiese un trasvase directo de fondos entre las agencias de cooperación y las empresas. La financiación pública se establece como complementaria a la que aporta el sector privado. Estos programas suelen establecer como tope de su aportación el

50% del coste total del estudio de viabilidad presentado que, como se ha comentado con anterioridad, constituye un rasgo común en las colaboraciones público-privadas. Con este método de financiación por concurso, la cooperación internacional busca fomentar el carácter competitivo de las ideas, lo que en cierta manera refuerza la futura supervivencia en el mercado de los negocios innovadores en los que pueden desembocar los proyectos.

Los nuevos programas buscan apoyar proyectos empresariales que, aun comenzando por una pequeña dimensión, permitan en el futuro la posibilidad de ser replicados a una mayor escala. Esto se debe a que la dimensión es un factor muy relevante en la búsqueda de iniciativas con un impacto amplio en el desarrollo. Por ello, a pesar de que la mayoría de los programas no tienen restringido el acceso a empresas de ninguna dimensión, la idea de buscar una adecuada capacidad de reproducción y escala en el futuro se adapta mejor al trabajo con las grandes empresas que pueden tener un amplio impacto en sus actuaciones. En cuanto a la sostenibilidad financiera, el carácter comercial de las iniciativas que se apoyan puede ayudar decisivamente a garantizar la autosostenibilidad del proyecto y su permanencia en el tiempo. La GTZ alemana, por ejemplo, ha optado por buscar socios empresariales con una dimensión media y grande con el fin de garantizar una mayor estabilidad del proyecto en el futuro. Por su parte, la agencia sueca de cooperación otorga especial atención al tra-

bajo con las grandes empresas y multinacionales. Pese a que estas son más *"reacias a los cambios, disponen de un mayor potencial para generar innovación"*⁶⁴, y, a su vez, para diseminarla a un mayor número de gente y replicarla en otros países. De igual manera, es importante que las intervenciones de dichas empresas *"estén alineadas con las prioridades nacionales de los países en desarrollo, lo que normalmente ocurre, dado que sus inversiones son bien recibidas por los gobiernos de los países socios"*⁶⁵. Ello no excluye tomar en consideración a las pequeñas y medianas empresas, que también tienen un importante papel que jugar y en muchas ocasiones son capaces de generar altos niveles de innovación.

Los negocios inclusivos apoyados por estos programas deben proporcionar rendimientos comerciales, ya sea en forma de beneficios, cuota de mercado, seguridad estratégica, o prestigio de marca. Aún así, las inversiones en negocios inclusivos pueden ser más bajas de lo esperado porque, en comparación con otras opciones, entrañan un mayor riesgo o mayores costes de transacción inicial: nuevos sistemas o tecnologías, mercados distintos, necesidades formativas y períodos de transición hasta alcanzar economías de escala. Por ello, se justifica un apoyo público en las fases iniciales de estos proyectos para que puedan alcanzar cierta escala y un importante impacto en el desarrollo. Los fondos de los nuevos programas de los donantes contribuyen a reducir los mencionados cos-

⁶⁴ Entrevista con el representante de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA), Estocolmo, 15 de junio de 2010.

⁶⁵ Entrevista con el representante de SIDA, Estocolmo, 15 de junio de 2010.

CUADRO 11. Experiencias destacadas (III)

Nombre	Demo Environment		
Iniciativa marco	Programa Business for Development; Iniciativa "Challenge Funds"; Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA)	Participantes	Pueden participar autoridades, municipalidades, instituciones y empresas.
Descripción	<p>Demo Environment pretende dar a los países socios de la cooperación sueca la oportunidad de usar tecnologías medioambientales modernas ya probadas en otros contextos pero nuevas para el país en cuestión. Se proporcionan subvenciones para tecnologías que puedan contribuir al desarrollo urbano sostenible en distintos ámbitos (energías renovables, calidad del aire, agua y saneamiento, gestión de residuos, etc.) y en áreas rurales en el ámbito de las energías renovables. La Agencia Sueca para el Crecimiento Regional y Económico recibió el mandato de SIDA para gestionar el programa. Suelen existir dos convocatorias anuales (la primera se lanzó en 2007) y en ocasiones se priorizan ciertos países. Se financian dos tipos de intervención (implementación de proyectos de demostración y financiación de estudios piloto para la identificación y desarrollo de proyectos), para lo que existen sendos tipos de convocatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria para "compradores" ("<i>Demonstration projects</i>"): pueden concurrir autoridades, municipalidades, instituciones o empresas establecidas en los países prioritarios de la cooperación sueca que quieran comprar tecnologías medioambientales de un suministrador establecido en otro país. Las subvenciones (entre 50.000 y 300.000 € aprox.) pueden destinarse a la compra de los bienes o servicios necesarios para que la tecnología funcione (se pueden reembolsar hasta un 50% de los costes de los equipos y un 80% de los servicios). El proyecto debe implementarse en un periodo de 2 años y debería inspirar a otros a seguir su ejemplo, de manera que la tecnología pueda expandirse por el país. • Convocatoria para "suministradores" (Proyectos piloto): Son elegibles pequeñas y medianas empresas con al menos tres años de existencia y entre 3 y 249 empleados. Debe estar establecida en un país distinto de aquel donde se va a llevar a cabo el negocio. Se rige por el reglamento "de <i>minimis</i>" y la subvención máxima son 30.000 € aprox. para financiar estudios piloto que sirvan, en última instancia, para la presentación de un proyecto a la convocatoria "<i>Demonstration projects</i>". 		
País elegibles	Países de Asia, África, América Latina, y Europa Central y Oriental	Sector	Desarrollo urbano y rural sostenible
Más información	http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/englishpages/demoenvirement.4.74f57d0f1283a4f88ff800017743.html		

tes de transacción iniciales así como para acelerar y fomentar el surgimiento de nuevos negocios inclusivos.

Además de la financiación, los donantes desean reforzar su carácter de intermediario, de facilitador de relaciones entre distintos actores que puedan emprender un negocio innovador con claro impacto en desarrollo. Por ello, han diseñado iniciativas complementarias de los nuevos programas con el fin de poner en contacto a las distintas instancias que pueden intervenir en negocios innovadores como son la Administración pública, los organismos de investigación, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (ya sean de países desarrollados o en desarrollo). Los donantes analizados realizan este papel de *broker* a través del asesoramiento a las empresas participantes, tanto a través de seminarios, proyectos de sensibilización, conferencias y premios como mediante páginas web donde los actores puedan conocerse, intercambiar información y sentar las bases para intervenciones conjuntas. En esta línea, las empresas alemanas querían de la GTZ alemana no solo la financiación sino “*su participación como una organización con cierto conocimiento, con integridad y como un socio de los proyectos*”⁶⁶.

Del mismo modo, el departamento británico de cooperación ha puesto en marcha un foro virtual⁶⁷ para el encuentro de actores interesados en las actuaciones em-

presariales innovadoras para el desarrollo, con el fin de que estos compartan conocimientos y creen redes. Esto se completa con su programa *Partnering with Business*, a través del que se llevan a cabo talleres y otras acciones de difusión, en colaboración con una asociación británica llamada *Business in the Community*⁶⁸. En esta línea de facilitar espacios para el intercambio de información y la aproximación de actores, también cabe recordar la existencia del *Sida's Partnership Forum* anteriormente mencionado.

Estos esfuerzos de los donantes por reforzar el diálogo, la sensibilización y el conocimiento mutuo buscan superar las reticencias que, como se ha subrayado, genera el trabajo con las empresas en sectores de la opinión pública y del interior de las agencias de cooperación. Adicionalmente, este papel de mediador tiene la ventaja de que no supone grandes desembolsos de fondos, lo que en época de contención presupuestaria constituye un importante valor añadido.

Dada la concepción amplia de innovación en que se basan los nuevos programas, estos no circunscriben sus actuaciones a un sector concreto sino que admiten propuestas que provengan de distintos sectores, siempre que compartan la doble vertiente de innovación empresarial con enfoque de desarrollo. Por lo que respecta a las prioridades geográficas, algunos

⁶⁶ Entrevista con representante de la GTZ alemana, Eschborn, 23 de junio de 2010.

⁶⁷ <http://businessinnovationfacility.ning.com/>

⁶⁸ Se trata de una organización empresarial sin ánimo de lucro cuya finalidad es inspirar, animar y apoyar a las empresas para mejorar el impacto que tienen en la sociedad. La organización entrega el *Coffey International Award*, que es un premio a aquellas empresas que destaquen por su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Más información sobre la organización en: www.bitc.org.uk

donantes, como el DFID británico, han optado por restringir el número de los países destinatarios de los proyectos durante la fase piloto de los programas, mientras el resto ha optado por no incluir restricciones geográficas en cuanto al destino de los proyectos innovadores.

Los programas fundamentan su existencia misma en el apoyo a proyectos que se consideran innovadores, pero cabe señalar que la medición de la innovación no es un asunto sencillo. Asimismo, la evaluación de impacto en los proyectos de desarrollo en general y en los asociados a la innovación empresarial en particular es, también, una tarea muy compleja. Por ello, los estudios de viabilidad apoyados en el marco de estos programas deben contener mecanismos claros de seguimiento y evaluación. La presencia de estos mecanismos desde la misma fase de diseño de los proyectos, por ejemplo a través del establecimiento de grupos de control, permite una evaluación de impacto más relevante. Este aspecto de la evaluación es sumamente relevante ya que, como se ha señalado, hasta el momento no existe la suficiente investigación sobre el impacto de los programas de apoyo a las empresas con fines de desarrollo (Adam Smith International, 2009: 2).

A pesar de la experiencia adquirida en la relación con el sector privado y de la existencia de recursos humanos especializados en el seno de las agencias de cooperación analizadas, estas optan en su mayoría por la externalización de la gestión de los nuevos programas. Con ello, parecen buscar una mayor transparencia en la selección de las iniciativas apoyadas y pretenden re-

forzar así los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas. El refuerzo del seguimiento y la evaluación permite impulsar un proceso de aprendizaje y mejora de las actuaciones que se realizan en el marco de estos programas novedosos así como la justificación clara de la pertinencia de los mismos. En el caso alemán se ha optado, sin embargo, por ejecutar el programa directamente, amparándose en la doble condición de agencia de cooperación y empresa consultora de la GTZ.

Tras la financiación de los estudios de viabilidad, las agencias de cooperación pueden optar por implicarse o no en la futura ejecución de los mismos. Si lo hacen, los donantes analizados contemplan mecanismos variados de participación en la fase de ejecución de los proyectos que van desde la clara división de tareas con los otros actores implicados, sin traspase de fondos entre ellos, a la utilización de instrumentos de financiación reembolsable con los que apoyar las inversiones necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de las iniciativas empresariales.

En el caso de la agencia sueca de cooperación, por ejemplo, junto a las subvenciones destinadas a la cofinanciación de estudios de viabilidad o experiencias piloto, en el marco de *Innovations Against Poverty* existe la posibilidad de solicitar, en las fases de lanzamiento y diseminación, créditos y garantías de naturaleza flexible como medio para reducir los riesgos asociados a intervenciones que presenten un importante componente de desarrollo.

En línea con la agenda internacional de la eficacia de la ayuda y las recomendaciones del CAD sobre la disminución de la ayuda ligada (CAD, 2001), los donantes no han cerrado la participación en los programas a las empresas exclusivamente de sus países sino que permiten la entrada de propuestas provenientes de otros países. Esto aleja la

posibilidad de que los programas sean considerados como ayuda ligada y permite una mayor diversidad y dinamismo en las convocatorias de ideas así como en los distintos foros que se han puesto en marcha.

Por lo que respecta a la armonización, las agencias responsables de los programas

CUADRO 12. Comparación de los tres programas analizados

	Developpp Innovation	Business innovation facility	Innovations against poverty
País	Alemania	Reino Unido	Suecia
Agencia	GTZ	DFID	SIDA
Lanzamiento	2009	2010	2010
Modalidad	Concurso de ideas	Concurso de ideas	Concurso de ideas
Duración	No especificada	Fase piloto: 3 años	No especificada
Presupuesto	No especificado	1 millón de libras	No especificado
Área geográfica	Sin restricciones	5 países: Malawi, Nigeria, Zambia, Bangladesh e India	Sin restricciones
Sector	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones
Cantidad cofinanciada	193.000 euros en un periodo de tres años	100.000 libras	200.000 euros en un periodo de tres años
Tamaño de las empresas participantes	Facturación anual mínima de 1 millón €	Sin restricciones	Sin restricciones
Gestión	Interna	Externalizada	Externalizada (en proceso)
Programa en el que se enmarca	Developpp.de	Es una iniciativa independiente	Business for development (B4D)
Información adicional	http://www.developpp.de/es/Programma_Cursos_de_ideas.html	http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Who-we-work-with1/Business-Business-Innovation-Facility/	http://www.sida.se/Global/Partners/Companies/Innovations%20Against%20Poverty.pdf

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas y de las páginas web de los programas.

estudiados hacen un especial hincapié en la necesidad de coordinación con las iniciativas similares de otros donantes. Sin embargo, hasta el momento no se han puesto en marcha medidas concretas para fomentarla.

En el Cuadro 12 se resumen las principales características de las tres iniciativas analizadas.

La participación activa de las agencias de desarrollo, especialmente de sus oficinas en terreno, es un gran activo para el refuerzo del alineamiento de los nuevos programas con las políticas de los países socios donde se vayan a ejecutar los proyectos concretos. Sin embargo, los programas de fomento de la innovación empresarial para el desarrollo deben asegurar la participación local, pública o privada, para reforzar el aspecto de apropiación y la mutua rendición de cuentas de los mismos.

Para facilitar la rendición de cuentas, así como para reforzar la transparencia de los proyectos ante la opinión pública, los programas ponen un énfasis especial en el enfoque de resultados. Se busca que las intervenciones sean capaces de ofrecer logros tangibles y para ello se exige un sistema de seguimiento estricto de las mismas. Hay que recordar que la gestión orientada a resultados es característica de la actividad empresarial, por lo que los proyectos apoyados están impregnados de esta visión.

Por otra parte, es reseñable la ausencia de una perspectiva de género específica en el

diseño de los programas que pudiese permitir una mayor calidad e impacto de las intervenciones. Sin embargo, es de esperar que, si se quiere involucrar adecuadamente a las capas de menores ingresos de los países en desarrollo, se deba contar con una participación activa de las mujeres.

III. CONEXIONES CON LAS AGENCIAS DE INNOVACIÓN

En relación con el trabajo conjunto entre las instituciones dedicadas a la cooperación al desarrollo y las dedicadas a la innovación –y en estrecha relación con el establecimiento de espacios de acuerdo inter-departamentales–, es particularmente interesante detenerse en la relación de las agencias de cooperación de los donantes con sus respectivas agencias de innovación.

La creación de las agencias de innovación tiene un origen reciente debido a su tradicional inclusión en los organismos nacionales de I+D; de hecho, su función se encuadra dentro de los sistemas centrados en dicho ámbito, apoyando la innovación en productos, procesos y servicios, e implementando las políticas de investigación, desarrollo e innovación de sus países. Así, lo habitual es que tales agencias, cuando el país carece de un Ministerio de Ciencia autónomo, dependan de la cartera de Educación e Investigación, sin menoscabo de su presencia sectorial en departamentos de naturaleza industrial y económica⁶⁹. La

⁶⁹ La existencia en la Comisión Europea de un área de Investigación, Innovación y Ciencia constituye un eslabonamiento importante a este ámbito en la estrategia política de los países de la UE.

apuesta por parte de los donantes en favor del desarrollo sostenible explica la relevancia que están cobrando las políticas de innovación. A su vez, desde organismos como la OCDE se están proponiendo indicadores cada vez más específicos para medir el grado de innovación de los donantes⁷⁰.

Sin embargo, el análisis de los vínculos de las agencias de innovación con los sistemas de cooperación demuestra que, de modo general, son todavía escasos, puesto que las estrategias de innovación continúan limitándose a la esfera nacional o, a lo sumo, europea. Esto mismo se constata en el caso de las iniciativas estudiadas en el

CUADRO 13. *Agencias nacionales de innovación en Europa*

Organización	Nombre completo	País
ADI	Agencia de Inovacao	Portugal
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial	España
CTI	The Swiss Innovation Agency	Suiza
ENTERPRISE ESTONIA	Enterprise Estonia	Estonia
ENEA	Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente	Italia
EI	Enterprise Ireland	Irlanda
FFG	The Austrian Research Promotion Agency	Austria
IWT	Vlaams Inst. Voor de Bevordering van het Wetenschappelijk-Technologisch Onderzoek in de Industrie	Bélgica
MATIMOP	The Israeli Industry Center for R&D	Israel
NATIONAL AGENCY FOR INNOVATION	Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione	Italia
NKTH	The National Office for Research and Technology	Hungría
OSEO		Francia
PARP	Polish Agency for Enterprise Development	Polonia
PERA	Pera	Reino Unido
RANNIS	The Icelandic Centre for Research	Islandia
RCN	The Research Council of Norway	Noruega
SENTERNOVEM	Agentschap voor Duurzaamheid en Innovatie	Países Bajos
TEKES	Finnish Funding Agency for Technology and Innovation	Finlandia
TIA	The Slovenian Technology Agency	Eslovenia
TSB	Technology Strategy Board	Reino Unido
TTGV	Türkiye Teknoloji Gelistirme Vakfi	Turquía
VDI/VDE-IT	VDI/VDE Innovation + Technik GmbH	Alemania
VINNOVA	Swedish Agency for Innovation Systems.	Suecia

Fuente: www.taftie.org

⁷⁰ Al respecto, pueden consultarse las diversas ediciones del llamado *Manual de Oslo* (1992, 1997, 2005) publicado por dicho organismo, en el cual, tal y como reza su título, se proponen las guías “para recabar e interpretar datos de la innovación tecnológica”.

epígrafe anterior, donde existe una falta de coordinación formal entre las agencias de cooperación e innovación de los respectivos países.

La dependencia de las agencias de innovación respecto de sus entornos político-nacionales, y las transformaciones a las que se ve sometido su estatuto jurídico, no contribuye a consolidar líneas de actuación estables ni a promover enfoques de alcance internacional con impacto sobre el desarrollo; en algunos casos, incluso, las agencias de innovación, pese a servir a intereses públicos, poseen una naturaleza privada. Por lo demás, desde la perspectiva de los sistemas de cooperación, más que la innovación, siguen vigentes programas de colaboración científico-tecnológica de carácter exclusivamente público.

A escala europea cabe mencionar la existencia de una asociación europea de las principales agencias nacionales de innovación (TAFTIE⁷¹), en la que sus miembros disponen de espacios de intercambio de conocimientos y cooperación –mediante la organización de grupos de trabajo y seminarios, y el establecimiento de una red internacional– que salvo por el caso de Israel, no rebasa el ámbito de acción de la Unión Europea.

Con todo, debido a la revalorización del conocimiento como factor económico de primer orden en el que entran en juego nuevos recursos –tecnología, información, aprendizaje, formación de redes, etc.– sí se pueden encontrar algunas iniciativas puntuales con presencia de agen-

tes privados que apuntan hacia una nueva dirección. El dato que merece la pena retener consiste en la buena disposición que las propias agencias de cooperación están demostrando recientemente, diseñando por cuenta propia medidas que incorporan el aspecto de la innovación.

La colaboración entre las agencias de cooperación y de innovación podría producir unas importantes sinergias que incrementasen el potencial innovador de los proyectos. Asimismo, podría reforzar la vinculación entre ambas instancias, favoreciendo el desarrollo de futuros proyectos conjuntos.

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

A modo de síntesis sobre los tres programas analizados, cabe destacar el enfoque común que apuesta por trabajar con las empresas como actores de desarrollo a través de sus actividades centrales de negocio. Para ello, los programas buscan cofinanciar los mejores estudios de viabilidad de futuros proyectos de negocios innovadores que, con visión comercial, permitan a las empresas contar con los actores relevantes de las áreas receptoras de sus inversiones. Este tipo de negocios, denominados inclusivos, favorecen el acceso a los mercados de los distintos colectivos implicados y suponen un impacto positivo en el desarrollo económico, por lo que se convierten en una potente herramienta para impulsar el desarrollo. Las agencias de cooperación estudiadas buscan erigirse en socios de estos negocios

⁷¹ *The Association for Technology Implementation in Europe.*

tanto a través de la cofinanciación inicial de los mismos como del suministro de información y la intermediación entre los actores implicados. Los nuevos programas tratan de consolidar y reforzar la dilatada experiencia de trabajo con el sector privado que poseen los tres donantes analizados. La expectación que estos programas han despertado en el mundo empresarial hace presagiar que, en algunos casos como el británico, “*la demanda de colaboración vaya a superar a la oferta de fondos y capacidades disponibles*”⁷². Cabe aquí señalar que, en este momento, los donantes analizados se encuentran en procesos de reordenación de sus estructuras de cooperación debido, básicamente, a la existencia de nuevos responsables políticos con nuevas directrices. El resultado de estos cambios es todavía incierto, pero parece apuntar en la línea de la concesión de un mayor protagonismo a los programas de colaboración con las empresas.

Como tendencia general, se puede indicar que la importancia del sector privado en la cooperación al desarrollo está en pleno auge. En el contexto actual de crisis económica internacional, el sector privado ha adquirido relevancia, también como una vía de financiación adicional para el desarrollo que se enfrenta a recortes presupuestarios de los fondos asignados para la cooperación por parte de las administraciones públicas de los países desarrollados. Asimismo, el apoyo descompensado que se concedió en la última década a los sectores sociales en detrimento de las actividades económicas (Alonso y Cordero, 2010: 1) ha hecho que las agencias de

cooperación comiencen a plantearse la necesidad de una mayor atención a las actividades relacionadas con el desarrollo económico. Y es aquí donde el sector privado puede aportar su experiencia y valor añadido para impulsar el desarrollo. Como se ha destacado anteriormente, se trataría de aprovechar la actividad principal de las empresas para aunar los objetivos comerciales con aquellos más amplios ligados al desarrollo. Por ello, se busca impulsar la innovación empresarial a través del apoyo al diseño de futuras iniciativas que puedan poner en marcha negocios con un marcado enfoque de desarrollo. Las últimas tendencias entre los donantes otorgan al sector privado un papel transformador basado en la capacidad de adaptación innovadora de sus modelos de negocio a la realidad de los países en desarrollo sin abandonar los fines comerciales de su actividad.

Adicionalmente, del análisis de las recientes iniciativas de los principales donantes se puede concluir que uno de los campos más prometedores de futura colaboración entre el sector público y el sector privado, en el ámbito del desarrollo, es el de la ciencia y la innovación.

Así pues, la consolidación del sector privado como socio estable de la cooperación al desarrollo, puede convertirse en una tendencia muy positiva para la lucha contra la pobreza. La suma de cualquier esfuerzo es un paso adelante en la responsabilidad global de buscar un desarrollo armónico y sostenible. Cabe resaltar aquí que la aparición de nuevas formas de re-

⁷² Entrevista con representante del DFID británico, Londres, 8 de junio de 2010.

CUADRO 14. Experiencias destacadas (IV)

Nombre	Desarrollo de seguros de cosechas basado en índices del clima, para los agricultores de Mali y Burkina Faso.				
Iniciativa marco	The Africa Enterprise Challenge Fund	Participantes	AGF Afrique, Planet Guarantee	Duración	Mayo 2009-abril 2012
Descripción	El objetivo del proyecto es construir una herramienta de gestión de riesgos para los agricultores de Malí y Burkina Faso. El propósito de este nuevo seguro ligado a la situación meteorológica es cubrir los reembolsos de préstamos a las entidades de microfinanzas y los bancos comerciales en los años en los que los cultivos se pierden debido a los desastres naturales (inundaciones, sequías, plagas). Este tipo de seguro es relativamente nuevo en estos contextos. La innovación parte desde el sector privado (compañías de seguros y reaseguro, los bancos y las microfinancieras). Se trata de un proyecto innovador, liderado por el sector privado con socios solventes, con esperada viabilidad comercial y financiera y un importante impacto en el desarrollo.				
País	Mali y Burkina	Sector	Seguros		
Más información	http://www.aecf africa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=55:-agf-afrique&catid=36&Itemid=66				

lación con el sector privado, con las nuevas dinámicas que esto conlleva, puede contribuir a evitar un proceso de fatiga del donante en época de crisis y reforzar el lugar que ocupan las cuestiones de desarrollo en la agenda internacional. De cualquier manera, aún siendo conscientes del enorme potencial de la creatividad empresarial, es también importante ser realista sobre qué papel pueden jugar las empresas. El sector privado es un actor más en el desarrollo que, como el presente estudio subraya, puede contribuir a este a través del núcleo central de su actividad de negocio. Sin embargo, la consecución de los objetivos de desarrollo es un proceso complejo que debe afrontarse desde distintas perspectivas y contando con el con-

curso coordinado de diferentes actores. No hay que olvidar que los enfoques de negocio y mercado no pueden ser la única estrategia para luchar contra la pobreza, ya que las diferentes dimensiones de esta requieren soluciones diversas y adaptadas a cada contexto.

V. CONCLUSIONES

- Cooperación internacional, sector privado e I+D+I convergen en un punto: la innovación empresarial para el desarrollo. Los programas de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) de los donantes más avanzados han incorporado esta dimensión en sus recientes iniciativas.

- La relevancia de la innovación como factor de desarrollo se basa en el papel de las empresas como generadoras de actividad económica y empleo e introductoras de nuevas tecnologías sostenibles.
- Emergen nuevos modelos de negocio (*negocios inclusivos*) basados en la adaptación de la actividad principal de las empresas a la realidad de los países en desarrollo, permitiendo la incorporación de los sectores más desfavorecidos a los procesos económicos.
- Las iniciativas de apoyo a la innovación empresarial se basan en las ideas de *complementariedad* con el resto de acciones de la cooperación, y de *adición* de la actividad privada al impulso público.
- Los concursos competitivos de ideas sobre modelos de negocio adaptados, replicables y medioambientalmente sostenibles constituyen el componente fundamental de las iniciativas de innovación empresarial para el desarrollo.

6. OPORTUNIDADES PARA EL CASO ESPAÑOL

La colaboración público-privada se erige como uno de los elementos clave de cara a avanzar en la promoción de la innovación como herramienta para el desarrollo humano sostenible. La existencia de espacios de convergencia se ha hecho explícita en distintas iniciativas acometidas en España y la Unión Europea. Por un lado, respecto a los vínculos entre ciencia, innovación y lucha contra la pobreza, y, por otro, respecto al potencial de la colaboración público-privada. Consolidar dichos espacios es uno de los principales retos a los que hacer frente y, para ello, resulta determinante trabajar de cara a un mayor fortalecimiento institucional.

A la luz de la experiencia de los donantes más avanzados, se derivan las siguientes oportunidades para la cooperación española.

La innovación constituye un factor clave para el desarrollo humano sostenible

A lo largo del documento, se ha destacado que la innovación es uno de los principales instrumentos para aunar crecimiento económico, equidad y sostenibilidad. Permite un aumento de competitividad⁷³ que sostiene el crecimiento y lo puede hacer medioambientalmente más sostenible. Estos beneficios de la innovación pueden tener un impacto positivo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo; ambos se pueden valer de ella para sus estrategias de desarrollo, de

reducción de la pobreza y de construcción de la Sociedad del Conocimiento. Para los países en desarrollo, la apuesta por la innovación puede tener efectos positivos tanto en el corto plazo para salir de la crisis, como en el largo plazo para la reducción de las distancias tecnológicas con los países desarrollados. Por ello, algunos apuestan por que la innovación tenga un puesto más alto en la agenda de desarrollo (Kraemer-Mbula, 2010: 9). Esto supone considerar, desde el inicio, las prioridades y peculiaridades de cada país para conseguir un impulso endógeno y sostenido de la innovación así como su plasmación en avances en el desarrollo humano.

Se ha subrayado también en este informe que la innovación consiste en crear valor a partir del conocimiento. Esto puede significar la prestación de un nuevo bien o servicio al mercado, el hallazgo de nuevas formas de producir o de organizar la producción así como el desarrollo de un nuevo mercado. El conocimiento es, pues, el insumo clave para la innovación (Kraemer-Mbula, 2010: 14), y puede provenir de un proceso formal, como la investigación y el desarrollo, del conocimiento local o bien de la innovación empresarial, de la mano de emprendedores que asumen riesgos y producen cambios en su entorno. Las empresas son, por ello, parte de la generación, la difusión y el acceso a la innovación.

En esta línea, es significativo el esfuerzo realizado por España para cerrar la brecha

⁷³ Se estima que el 40% del incremento de la productividad en los países europeos proviene de los esfuerzos en investigación y desarrollo (UE, 2004).

en materia de innovación, investigación y desarrollo con respecto a los países de la Unión Europea, con un énfasis especial en sumar al sector privado a los procesos de innovación. No obstante, el gasto español en I+D es aún inferior, menos de la mitad, a la meta establecida en la *Estrategia de Lisboa* de la Unión Europea para 2010, que es del 3% del PIB.

En España la financiación de la I+D procede principalmente, y de manera creciente, del sector público. Sin embargo, la mencionada *Estrategia* propone que en 2010 dos tercios del gasto en I+D sean financiados con fondos privados. Según datos del INE para 2009, el sector privado español -empresas y entidades privadas sin ánimo de lucro- contribuía a la financiación de la I+D con un 44%⁷⁴. Por lo tanto, para cumplir con los compromisos fijados a nivel europeo, el aumento de la participación del sector privado en investigación e innovación es crucial.

También se ha destacado el impulso otorgado a la colaboración entre las políticas de ciencia e innovación y las de cooperación. Esta colaboración entre las dos áreas todavía puede crecer más en el futuro lo que podría acabar formalizándose en estructuras estables para el diálogo y la ejecución de iniciativas conjuntas. En esta consolidación del nexo entre ciencia y cooperación, la participación del sector privado puede resultar muy relevante para el fomento de la innovación en los países socios.

Para el caso español, se podría tratar de consolidar los espacios de colaboración entre las instancias públicas que promueven la innovación para el desarrollo. Así lo requiere la naturaleza transversal e interdisciplinar de este ámbito de trabajo. Desde un plano institucional, podrían reforzarse los canales de diálogo que ya existen entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Ciencia e Innovación y, en particular, plasmar las orientaciones político-estratégicas en líneas de trabajo concretas entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.

La colaboración público-privada supone una herramienta para el fomento de la innovación con fines de desarrollo con la que pueden ganar todos los implicados

Como se ha destacado en el epígrafe anterior, el concurso del sector privado es fundamental para el impulso de la innovación, tanto en los países desarrollados como en el mundo en desarrollo. Esto es consecuencia de los cambios en la relación tradicional entre proveedores y usuarios del conocimiento de los últimos tiempos, lo que ha difuminado las fronteras entre los sectores público y privado con respecto a la innovación (Kraemer-Mbula, 2010: 134). Se está transitando de una visión lineal de la innovación a una visión más sistémica entre ciencia, tecnología e

⁷⁴ Según Vence Deza y Heijs: "El peso del sector privado en la financiación de la I+D [...] es menor que en la ejecución y ese porcentaje sería todavía menor si pudiésemos disponer de las cifras de lo que representan las deducciones y bonificaciones fiscales" (2006: 231).

innovación. Esto hace que las estrategias para el fomento de la innovación, como ocurre con los procesos mismos de desarrollo, sean más complejas y necesiten contar con el concurso de diferentes actores. Así, un aspecto crecientemente importante en lo que se refiere a las innovaciones es la posibilidad de interactuar con una mayor diversidad de actores por medio de redes.

En este sentido, la participación del sector privado en alianzas para el impulso de la innovación con fines de desarrollo puede brindar aspectos positivos a estas alianzas, tales como la transferencia de conocimiento y tecnología, métodos de trabajo efectivos y eficientes, así como la mejora en el acceso a servicios básicos para las poblaciones más desfavorecidas. Las empresas, por su parte, estarían interesadas en que sus acciones de desarrollo les pudiesen brindar la oportunidad de acceder a nuevos consumidores y nuevos mercados, mejorar su capacidad organizativa, su prestigio o disminuir sus costes.

Así las cosas, se trataría de aprovechar las potencialidades que ofrecen el sector público y el privado, manteniendo su autonomía. El sector público puede aprender bastante en cuanto a información sobre los mercados e incluso sobre la identificación de sus propios fallos. Sin embargo, aporta otras ventajas en cuanto al manejo de tendencias agregadas, en el ámbito del liderazgo nacional, así como en la coordinación y el suministro de bienes públicos (CEPAL, 2010: 273). Estas alianzas entre el sector público y el privado buscan combinar el crecimiento económico y la competitividad con la cohesión social. Tratan

así de alcanzar el “doble dividendo” del impacto positivo en el desarrollo junto a la viabilidad comercial de la innovación. Se trataría de iniciativas que se podrían catalogar como de ganancia mutua (*win-win*) porque todos los actores implicados pueden obtener un beneficio de su participación en las mismas.

En este contexto, surgen con fuerza nuevos modelos de negocio que se basan en la adaptación de la actividad principal de las empresas (*core business*) a la realidad de los países en desarrollo. Dichos negocios, basados en modelos que han ido apareciendo a lo largo de los últimos años (“negocios inclusivos”; “base de la pirámide”; “empresa social”, etc.), parten de la premisa de que existen sinergias entre los objetivos comerciales y de desarrollo, en el entendimiento de que la apertura de nuevos mercados y posibilidades de negocio es compatible con la expansión de las oportunidades de los colectivos en situación de pobreza y la provisión de beneficios a estos. Ello implica, entre otros aspectos, la inclusión de los segmentos más desfavorecidos de la población tanto en su calidad de clientes como de empleados, productores o empresarios.

Para el caso español, convendría destacar que el tejido empresarial está formado por un entramado donde las PYMES son mayoritarias. Sin embargo, en las últimas décadas, la emergencia de empresas internacionales ha variado el panorama empresarial español surgiendo estas como actores en el ámbito del desarrollo. Así, España cuenta con empresas internacionales con amplia experiencia en ciertos sectores (energía, medio ambiente, teleco-

municaciones, agua, turismo, etc.) y contextos geográficos (especialmente en América Latina) con gran potencial para generar innovación con fines de desarrollo. Convendría, pues, aprovechar ese caudal de transformación que suponen las empresas españolas que actúan en ámbitos internacionales, trabajando con ellas principalmente desde la actividad principal de su negocio. Estas empresas pueden desarrollar actividades empresariales innovadoras que, con carácter inclusivo, permitan un mayor desarrollo en los contextos donde operan. Además, se podría incorporar progresivamente a las PYMES a estas dinámicas de colaboración.

Los donantes más avanzados disponen de iniciativas estratégicas de colaboración gobierno-empresa, de importancia creciente, que incorporan una dimensión específica sobre la innovación empresarial para el desarrollo

España dispone de un marco estratégico a priori adecuado en este ámbito, que se corresponde en buena medida con las orientaciones definidas por los donantes más avanzados. El III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 contempla a las APPD como instrumento de la cooperación y reconoce el potencial de las empresas para la consecución de los objetivos de desarrollo, al tiempo que considera a la ciencia, la tecnología y la innovación como una prioridad estratégica. Sin embargo, existe aún un importante camino por recorrer para trasladar dicho marco a la práctica. Por ello, parece oportuno valorar la posibilidad de desarrollar un programa específico de colaboración gobier-

no-empresa con fines de desarrollo, que incorpore, como uno de sus componentes estratégicos, la innovación empresarial para el desarrollo.

A la luz de la experiencia de los donantes más avanzados, las siguientes orientaciones podrían servir de referencia de cara al eventual diseño de un programa en este ámbito:

- Desde un punto de vista institucional, estos programas se ubican normalmente en el seno de las agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo. Suelen disponer de estructuras reducidas y en ocasiones se recurre a la externalización de los servicios que ofrecen.
- La justificación principal de los programas se basa en las ideas de *complementariedad* con el resto de acciones de la cooperación, y *adicionalidad*, que refleja la suma de esfuerzos lograda a través de los incentivos prestados desde el ámbito público. Se busca generar un “efecto palanca”, es decir, la posibilidad de atraer un volumen significativo de fondos privados con modestas aportaciones públicas. El apoyo público puede plasmarse a través de distintas modalidades: la cofinanciación de estudios o proyectos piloto; el apoyo financiero a las inversiones de las empresas en productos y tecnologías con potencial impacto de desarrollo, y/o la provisión de información sobre las condiciones de inversión en un país.
- A nivel funcional, el valor añadido de dichos programas radica, más que en la provisión de financiación, en la prestación de servicios de asesoramiento sobre la reali-

dad de un país o sector concreto, o bien en la intermediación entre las empresas y otros actores (organizaciones multilaterales, agencias públicas, ONG). Asimismo, los programas cumplen una función de sensibilización en el seno de la propia organización, como medio para superar las reticencias existentes acerca de la consideración del sector privado como actor de las estrategias de cooperación para el desarrollo. Adicionalmente, en ocasiones las agencias recurren al apoyo, a través de contribuciones financieras directas, de las inversiones de las empresas en productos o tecnologías con potencial impacto de desarrollo.

- Las iniciativas específicas de innovación empresarial para el desarrollo se caracterizan por una serie de aspectos:

- El lanzamiento periódico de concursos de ideas con el fin de fomentar procesos competitivos que permitan identificar las iniciativas innovadoras más interesantes. Para ello, se recurre a la cofinanciación (normalmente con un techo del 50%), por medio de subvenciones a las empresas, de estudios de viabilidad de proyectos empresariales que puedan ser replicados en el futuro a mayor escala.
- La prioridad del carácter innovador de las iniciativas puestas en marcha, y, en concreto, su potencial de adaptación a las necesidades locales, su aceptación social o su capacidad de ser replicada y diseminada en otros contextos. En este marco, el apoyo a nuevos modelos de negocio que incorporen la adaptación de la actividad principal de las empresas a la realidad de los países en desarrollo constituye un referente.

- La importancia de los aspectos medioambientales, que se convierten en un aspecto muy relevante a la hora de evaluar el impacto positivo en términos de desarrollo de los proyectos apoyados. El sector medioambiental se corresponde, además, con uno de los ámbitos que suscita mayor atracción para las empresas y de los más propicios para generar innovación, más aún en el contexto de la lucha contra el cambio climático.
- La inexistencia, en términos generales, de restricciones en cuanto al sector, área geográfica, tamaño de las empresas participante o criterios de vinculación de la ayuda.

El proceso de construcción de un programa de estas características, para el caso español, debería ser gradual y basado en el aprendizaje institucional. En sus fases iniciales, dicho programa debería ajustarse a las necesidades y capacidades existentes, valorándose, en función de cómo evolucionen los acontecimientos, la posibilidad de adoptar un enfoque más ambicioso. Para ello, convendría contar con las capacidades técnicas adecuadas en sede y terreno para el seguimiento y la evaluación de los programas.

Como complemento a las funciones de asesoramiento e intermediación desarrolladas desde los citados programas de los donantes, otra opción a valorar por parte de la cooperación española sería la puesta en marcha de un foro público-privado que sirva como espacio de diálogo, encuentro y formación, orientado a favorecer la colaboración en iniciativas de desarrollo a través del intercambio de experiencias, el desarrollo de ideas, o la construcción de ca-

pacidades. Los donantes más avanzados disponen de iniciativas en esta línea.

La colaboración gobierno-empresa se articula a través de donaciones, préstamos, inversiones o garantías. Su gestión se atribuye principalmente a agencias de cooperación e instituciones de financiación del desarrollo

Los donantes han recurrido mayoritariamente a la cooperación reembolsable (créditos, préstamos, garantías, inversiones) para financiar grandes proyectos de colaboración con el sector privado, sobre todo cuando estos incluyen un claro componente de rendimiento comercial. Con carácter paralelo a los programas de colaboración con el sector privado impulsados desde las propias agencias de cooperación, hay que referirse también a las instituciones de financiación del desarrollo, que desempeñan un creciente papel en la cooperación con las empresas, principalmente a través de financiación reembolsable. Estas instituciones se han ganado un lugar en los sistemas de cooperación debido al éxito en su inversión de fondos públicos de cooperación, con una contrastada eficiencia y capacidad para producir beneficios y contribuir así al desarrollo socio-económico de los países menos favorecidos.

En la cooperación española está teniendo lugar un proceso de reestructuración del principal instrumento existente para el trabajo con el sector privado, el antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo que, como se ha explicado anteriormente, se ha desdoblado en dos herramientas específicas (el FIEM y el FONPRODE) que podrían generar un nuevo marco para la colaboración público-privada. Sin embargo, la futura articulación de la cooperación española con el sector privado en este nuevo marco deberá ser clarificada. Por una parte, los recursos del FIEM no recibirán en ningún caso la consideración de AOD y, por otra, según la *Ley del FONPRODE*⁷⁵ no cabe concluir que en el marco de este se vaya a establecer una línea de financiación específica que dé pie a la participación directa de las empresas españolas en iniciativas de cooperación para el desarrollo⁷⁶. No obstante, habrá que esperar a la redacción final de la ley y a las disposiciones reglamentarias que pudiesen dictarse para su desarrollo a efectos de determinar posibles ámbitos de colaboración entre gobierno y empresa, y eventualmente, espacios para la articulación de alianzas público-privadas para el desarrollo en el contexto de la política española de cooperación. Otras alternativas al FIEM y el FONPRODE para la financia-

⁷⁵ Ley 36/2010, de 22 de octubre, del *Fondo para la Promoción del Desarrollo*, publicada en el B.O.E. del 23 de octubre de 2010.

⁷⁶ En relación a los temas abordados en el presente estudio, podría ser de interés la previsión contenida en el artículo 2.1 e) de la *Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo*: "Concesión, en su caso, de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, incluidos aportes a programas de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo, así como la adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en instituciones financieras o vehículos de inversión financieras (fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado o fondos de capital semilla) dirigidas al apoyo a pequeñas y medianas empresas de capital de origen de los países beneficiarios descritos en el apartado 2 del presente artículo [...]".

ción de las posibles iniciativas innovadoras con el sector privado podrían surgir de otros instrumentos a disposición de la AE-CID o del MICINN.

En cualquier caso, se constata que el actual modelo existente en España respecto a la gestión de la cooperación financiera reembolsable, uno de los ejes a través de los que articular la colaboración gobierno-empresa, difiere del de los donantes más avanzados, que disponen de instituciones específicas de financiación del desarrollo. La institución equivalente en España, COFIDES, lleva a cabo una actividad que no se corresponde directamente con iniciativas de cooperación para el desarrollo. La importancia que irá adquiriendo la cooperación financiera reembolsable en el marco del nuevo FONPRODE invita a desarrollar una institución acorde a su magnitud, ya sea a partir de una estructura existente o creando una nueva.

En el fomento de la innovación con fines de desarrollo existe un espacio para promover una mayor colaboración entre sector público, universidad y empresa

El concepto de innovación ha evolucionado hacia una visión más social y pluralista, que va más allá del desarrollo tecnológico para referirse también a hábitos sociales ligados a su uso, aceptación y diseminación. Existen por tanto una pluralidad de agentes implicados cuya toma en consideración resulta necesaria (autoridades públicas, empresas, universidades, usuarios, distribuidores, suministradores, etc.).

Entre estos, sigue siendo determinante la apertura de los espacios de convergencia entre los ámbitos público y privado para incorporar a otro actor, las universidades, que cuentan con una larga tradición en materia investigadora. El triángulo resultante podría constituir un motor a la hora de generar innovación aplicada al desarrollo: los actores públicos darían cumplimiento a los mandatos enunciados desde las políticas de cooperación; las empresas podrían desarrollar nuevas líneas de negocio con impacto positivo en términos de desarrollo, y las universidades cumplir con su labor de ampliar las fronteras del conocimiento, contando con mayores oportunidades de cara a su aplicación práctica. Todo ello sin olvidar que dicho triángulo debería insertarse en un espacio más amplio que incorpore a un conjunto plural de agentes en el sistema de innovación.

En el nuevo modelo económico, basado en el conocimiento, las instituciones de educación superior desempeñan un papel fundamental, produciendo, transmitiendo y difundiendo el conocimiento a la sociedad, generando nuevas ideas, formando al personal científico y técnico, y transfiriendo los resultados de la investigación al tejido productivo para solucionar los problemas y para hacer avanzar a la sociedad.

El trabajo en red entre los actores implicados en la innovación, particularmente el sector público, las universidades y las empresas, así como la sociedad civil, contribuye a la difusión de la creatividad y la capacidad emprendedora, dotando de un positivo dinamismo a las diferentes sociedades donde se produce.

Sería, por tanto, deseable promover desde la cooperación española un mayor encuentro de sector público, universidad y empresa con fines de desarrollo. Para ello se podrían utilizar tanto los instrumentos de la cooperación, por ejemplo los programas de intercambio e investigación universitarios, como los instrumentos de promoción de la investigación nacionales, europeos o iberoamericanos.

Innovación y conocimiento constituyen, en definitiva, herramientas clave para sentar las bases de un modelo eficaz de desarrollo humano sostenible

Son pilares fundamentales para un cambio de modelo productivo basado en elementos como la productividad, la competitividad, o la generación de empleo de calidad. A su vez, debe fortalecerse la interrelación entre conocimiento, políticas públicas y tejido productivo, a partir de una visión pluralista de la innovación que incorpore al conjunto de agentes relevantes tanto en los países del norte como del sur.

De cara a la consecución de este objetivo, la colaboración público-privada puede jugar un papel determinante, a través del establecimiento de alianzas en las que todas las partes salgan ganando: los gobiernos, ejerciendo el liderazgo en el suministro de bienes públicos y en la provisión de incentivos como medio para sumar esfuerzos, y las empresas, aportando su potencial para generar innovación y transferir tecnologías y conocimientos a los países en desarrollo. Dicha colaboración debe basarse en el diálogo y la confianza mutua; en el establecimiento de

una comunidad de intereses donde tengan cabida objetivos diversos y en la que exista una autonomía de actuación de los actores implicados.

Con todo ello, se podrían sentar las bases para la mejora de las condiciones de vida de millones de personas, explorando las potenciales sinergias entre objetivos comerciales y de desarrollo, e incorporando a los sectores más desfavorecidos de la población como actores de pleno derecho en el progreso económico y social.

La innovación y el conocimiento deben tener más presencia en la agenda internacional de desarrollo. Esta debe ser una de nuestras apuestas clave en los próximos años.

CONCLUSIONES

- España debería apostar por un sistema moderno y plural de innovación que integre a múltiples actores (instituciones públicas, empresas, sociedad civil, universidades, etc.).
- Para reforzar la colaboración público-privada hay que identificar intereses comunes, respetando la diversidad de objetivos y la autonomía de actuación de los agentes involucrados.
- La cooperación española podría implantar gradualmente un programa de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), con énfasis en la innovación para el desarrollo, que aproveche el potencial de las grandes empresas españolas y de las PYMES. La AECID podría

llevar a cabo labores de asesoría, intermediación o cofinanciación en este ámbito. Asimismo, podría crearse un foro de diálogo y formación sobre colaboración público-privada.

- El marco establecido por el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) abre nuevas oportunidades para la colaboración público-

privada. A su vez, la creciente importancia de la cooperación reembolsable invita a desarrollar una institución acorde a su magnitud, ya sea a partir de una estructura existente o creando una nueva.

- Convendría consolidar espacios de colaboración entre las instancias públicas que promueven la cooperación para el desarrollo y la innovación, estrechando los vínculos entre las agencias competentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM SMITH INTERNATIONAL (2009): *Support to "Business for Development": A review of new approaches and donor agencies experiences (Draft report)*, Adam Smith International, Londres.
- ALONSO J. A. *et al.* (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo: en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n° 42, Madrid.
- ALONSO, J. A. y CORDERO, C. (2010): *Crear tejido productivo en los países en desarrollo: una tarea para la cooperación española*, ICEI paper n° 15, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- ALTENBURG, T. (2005): *The private sector and development agencies: How to form successful alliances*, German Development Institute, Bonn.
- ARENAS, D. *et al.* (2009): *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG*, Instituto Innovación Social-ESADE Univ. Ramon Llull, Barcelona.
- ASHLEY, C. (2009): *Harnessing core business for development impact*, ODI Background Notes, Londres.
- AUBERT, J. E. (2004): *Promoting innovation in developing countries: a conceptual framework*, World Bank Institute, Washington D.C.
- AURIAC, J. (2010): *Corporate Social Innovation*, en: *Oecd Observer*, n° 279, Mayo 2010, OCDE, París.
- BINDER, A. *et al.* (2007): *Engaging Business in Development. Results of an International Benchmarking Study*, GPPi Research Paper Series No. 8, Global Public Policy Institute, Berlín.
- BUSINESS CIVIC LEADERSHIP CENTER y CORPORATE CITIZENSHIP (2010): *Partnering for Global Development. The evolving links between business and international development agencies*.
- CASADO, F. (2007): *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n° 9, Madrid.
- (coord.) (2008): *Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n° 30, Madrid.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020. 3.3.2010, Bruselas.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union*, COM(2010) 546 final.6.10.2010, Bruselas.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Conclusiones del Consejo sobre la Dimensión Social del Espacio Europeo de Investigación*, 26 de mayo de 2010.
- CIDA (2009): *CIDA's strategy on Knowledge for Development through Information and Communication Technologies*, Quebec.

- CONWAY, G. y WAAGE, J. (2010): *Science and Innovation for Development*, UK Collaborative on Development Sciences, Londres.
- DALBERG (2010): *The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy*, Dalberg Global Development Advisors, Copenhague.
- DFID y SDC (2008): *A synthesis of The Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*, Londres y Berna.
- ECHEVERRÍA, J. (2009): "C+I+D+I: cooperar en investigación, desarrollo e innovación". *Contrastes: revista cultural* n° 56.
- ECHEVERRÍA, J. y GURRUTXAGA, A. (2010): *La luz de la luciérnaga: diálogos de innovación social*, ASCIDE, Bilbao.
- GRAHAM, M. y WOO, J. (eds.) (2009): *Fuelling Economic Growth the role of Public-Private Sector Research in Development*, International Development Research Centre, Ottawa.
- GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, Informe al Consejo Europeo.
- HALL, B. H., y MAFFIOLI, A. (2008): *Evaluating the impact of technology development funds in emerging economies: evidence from Latin-America*, European Journal of Development Research.
- HOFF, K. y STIGLITZ, J. (2001): *Modern Economic Theory and Development*, en *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.), Nueva York, Oxford University Press, Banco Mundial.
- IMMELT, J. R. et al. (2009): *How GE is disrupting itself*, Harvard Business Review -Octubre, Cambridge.
- KRAENER-MBULA, E. y WANAE, W. (eds.) (2010): *Innovation and the development Agenda*, OCDR/IDRC, Ottawa.
- MATAIX, C. et al. (2008): *Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n° 20, Madrid.
- MATAIX, C., SÁNCHEZ, E., y HUERTAS, M.A. (2009): "El potencial de las alianzas público-privadas", cap. 9 pp. 293-334, en: J.A. ALONSO (dir.) (2009): *Financiación del desarrollo, viejos recursos nuevas propuestas*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- MCGILLIVRAY, G. (2009): *DFID Experience in Innovative Finance in Infrastructure & Health*. Presentación power point 11-2-2009, Canberra.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.
- MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2010): *Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Puede consultarse en: http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Proyecto_de_Ley_de_

la_Ciencia%20_la_Tecnologia_y_la_Innovacion.pdf.

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2010): *Conclusiones del Consejo sobre la Creación de una Europa Innovadora*, Consejo de Competitividad, 26 de mayo de 2010. Puede consultarse en http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/ESTRATEGIA_ESTATAL_DE_INNOVACION_E2I%2029_06.pdf.

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2010): *Estrategia Estatal de Innovación*. Puede consultarse en: http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/ESTRATEGIA_ESTATAL_DE_INNOVACION_E2I%2029_06.pdf.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008): *El FAD y la internacionalización*, en Boletín Económico Revista Información Comercial Española, número 2940 - junio 2008.

MUSSO, N. y ULLA, L. (2009): *Negocios Inclusivos – Casos de Buenas Prácticas Nacionales*, Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresarial, Córdoba (Argentina).

NACIONES UNIDAS (1987): *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

NACIONES UNIDAS (2005): *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, Nueva York.

NORDIC CONSULTING GROUP (2008): *Evaluation Study. Public Private Partnership Programme*, NDG, Taarstup (Dinamarca).

OCDE (2009): *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, OCDE, París.

—(2010a): *Measuring Innovation. A New Perspective*, OCDE, París.

—(2010b): *Perspectives on Global Development 2010*, OCDE, París.

—(2010c): *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, OCDE, París.

—(2010d): *Development Cooperation Report 2010*, OCDE, París.

PIANTA, M y VAONA, A. (2009): *Innovación después de Lisboa. Nuevas ideas para políticas de innovación en Europa*, ICEI paper n° 11, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

PNUD (2008): *Las empresas frente al desafío de la pobreza: estrategias exitosas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PRAHALAD, C.K. (2004): *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Wharton School Publishing, Nueva Jersey.

SEBASTIÁN, J. (2007): “Conocimiento, cooperación y desarrollo”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* CTS n° 8, vol. 3 (abril de 2007).

—(2009): “La innovación: entre la ciencia, la ficción y la política”, en: *Pensamiento Iberoamericano* n° 5 2ª época pp. 5-19, AECID y Fundación Carolina, Madrid.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2010): *Bases para un nuevo Programa Iberoamericano de Innovación*.

STEPS CENTRE (2010): *Innovation, Sustainability, Development: A New Manifesto*, Universidad de Sussex, Brighton.

SCHUMPETER, J. A. (1912, 1997): *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

UNCTAD (2009): *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agri-*

cultural Production and Development, Nueva York y Ginebra.

VENCE DEZA, X. y HEIJS, J. (2006): "Estructura y flujos de la financiación de la I+D en España", en: SEBASTIÁN, J. y MUÑOZ, E. (eds.) (2006): *Radiografía de la investigación pública en España*, Biblioteca Nueva, Madrid.

WSP International Management Consulting (2008): *Desk Review of DFID's Private Sector Infrastructure Investment Facilities*, DFID Evaluation Report Ev684, Londres.

RELACIÓN DE INSTITUCIONES VISITADAS

Instituciones españolas

Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN). Junio y Septiembre 2010

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) Mayo y Octubre 2010

Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). Mayo y Junio 2010

Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES). Junio 2010

Instituciones internacionales

Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ). Alemania, Junio 2010

Inwent - Capacitación y Desarrollo Internacional. Alemania, Junio 2010

Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID). Reino Unido, Junio 2010

Programa finlandés de *partenariados comerciales (Finnpartnership)*. Finlandia, Junio 2010

Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA). Suecia, Junio 2010

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS

AECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ALC. América Latina y Caribe.

AOD. Ayuda Oficial al Desarrollo.

APPD. Alianza Público-Privada para el Desarrollo.

B4D. Empresa y Desarrollo.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

BMZ. Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo.

CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo.

CDTI. Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.

CeALCI. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional.

CEOE. Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina.

CEPES. Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

COFIDES. Compañía Española de Financiación del Desarrollo.

CYTED. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

DCED. Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial.

DEG. Sociedad Alemana para Inversión y Desarrollo.

DFID. Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.

EDFI. Asociación de Instituciones de Financiación para el Desarrollo Europeas.

FAD. Fondo de Ayuda al Desarrollo.

FIEM. Fondo para la Internacionalización de la Empresa.

FONPRODE. Fondo para la Promoción del Desarrollo.

FORSKSEK. Secretariado para la Cooperación Científica de Suecia.

GAVI. Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización.

GDA. Alianzas Globales para el Desarrollo.

GTZ. Agencia Alemana para la Cooperación Técnica.

I+D. Investigación y Desarrollo.

I+D+I. Investigación, Desarrollo e Innovación.

INE. Instituto Nacional de Estadística.

JICA. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

MAEC. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MICINN. Ministerio de Ciencia e Innovación.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM. Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ONG. Organización No Gubernamental.

PCI. Programas de Cooperación Interuniversitaria.

PIB. Producto Interior Bruto.

PIDG. Grupo de Desarrollo de la Infraestructura Privada.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PYMES. Pequeñas y Medianas Empresas.

SECI. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

SEGIB. Secretaría General Iberoamericana.

SIDA. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

TAFTIE. Red Europea de Agencias de Innovación.

TIC. Tecnologías de la Información y la Comunicación.

UE. Unión Europea.

USAID. Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

WBCSD. Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible.

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan estos países.

Bajo la denominación «Documentos de Trabajo» se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.