



Crear tejido productivo en los países en desarrollo: una tarea para la cooperación española

José Antonio Alonso (ICEI), Carlos Cordero (Sustentia)

Un sector imprescindible

Aunque no cabe identificar el desarrollo con el mero crecimiento económico, la ampliación de las capacidades productivas de un país constituye una dimensión obligada de toda senda sostenible de progreso social. Ampliar las capacidades productivas exige, a su vez, la promoción del tejido productivo y empresarial en los países en desarrollo, potenciando la capacidad de la sociedad para convertir las iniciativas creativas en emprendimientos generadores de renta y empleo. Es esta convicción la que convierte a este sector en una de las obligadas prioridades de las políticas de desarrollo.

Pese a su importancia, no es hasta avanzada la década de los noventa cuando los donantes diseñan estrategias para el trabajo en el sector. El alcance de esas estrategias es muy variado: mientras unos donantes asocian el sector con la promoción del crecimiento económico, otros lo limitan al impulso de iniciativas emprendedoras; mientras unos refieren la actividad al campo de la AOD, otros trascienden

este ámbito; y mientras algunos recurren a instrumentos tradicionales, otros exploran nuevas figuras y modalidades (como las Alianzas Público-Privadas, la Responsabilidad Social Corporativa o a la promoción de iniciativas en la “base de la pirámide”).

Más allá de esta variedad, el análisis se enfrenta a un problema serio: la ausencia de criterios convenidos de definición del sector. Los donantes utilizan criterios dispares y el CAD no dispone de una clasificación que oriente al respecto. Por este motivo, en este caso se ha optado por definir al sector a partir de tres grandes agregados sub-sectoriales: a) la gobernanza económica; b) las infraestructuras y servicios económicos; y c) las actividades productivas. Esta clasificación, basada en los Códigos CRS del CAD, permite una comparación internacional útil¹.

El peso del sector

Si se revisan los datos, se confirma que en los últimos tres lustros se ha producido una pérdida de peso de los

componentes económicos de la ayuda. A comienzos de la década de los noventa, los países donantes dedicaban al sector del “crecimiento económico y promoción del tejido empresarial” el 33,2% de su AOD bilateral bruta; en la actualidad, sin embargo, la cuota apenas alcanza el 17,70%. Mientras, las actividades relacionadas con las “infraestructuras y servicios sociales” han pasado del 23% al 31%. Cabría concluir, pues, que al calor de la Declaración del Milenio, la ayuda se ha hecho “más social” y “menos económica” en su composición. Aunque hay razones que ayudan a explicar este cambio, es posible que se haya ido más allá de lo que sería deseable.

Si se analizan los diversos donantes, el peso relativo del sector en la AOD bilateral bruta se mueve entre el 2% de Austria y el 30% de Japón, siendo este país el que encabeza la relación, seguido de Dinamarca, Portugal, Reino Unido, EEUU, Noruega y Nueva Zelanda, todos ellos con cuotas superiores al 20%. España se encuentra en esta relación levemente por debajo de la media del CAD, presentando una cuota del 17,5%.

“La ampliación de capacidades productivas constituye una dimensión obligada de toda senda de progreso social”

“La cooperación española requiere una relación más sólida con las instituciones de prestación de servicios especializados a las empresas”



José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada,
Director del ICEI, j.alonso@ccee.ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
Carlos Cordero, Director Sustentia, S.L.
Carlos.cordero@sustentia.com

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

¹ Este esfuerzo de clarificación fue obligado para realizar un diagnóstico sobre el sector encomendado por AECID: parte de los juicios contenidos en este ICEI Paper se basan en el trabajo analítico realizado para ese diagnóstico.

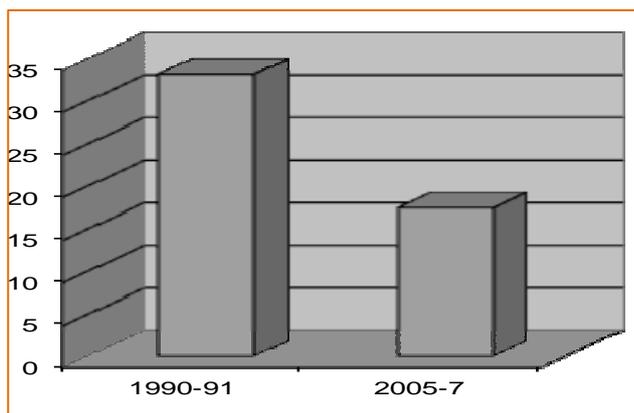


GRAFICO 1. Peso del sector en la AOD bilateral bruta (en %)

De una manera agregada, entre 2005 y 2008, el sector concentró el 23,9% del total de la AOD bruta española, pasando de captar 512 millones de euros en 2005 a 1.063 millones en 2008. Casi la mitad de estos recursos –el 49%– se canalizaron por la vía multilateral, quedando un 51% para su gestión por los canales bilaterales. En términos comparados a escala internacional, es bajo el peso que en la ayuda española adquieren los temas relacionados con la gobernanza económica, siendo mayor la actividad relativa al componente de infraestructuras y servicios económicos. Este sesgo está muy relacionado con el peso del FAD en la AOD.

Desde el punto de vista de la distribución geográfica, son los países de renta media los que concentran el grueso –el 71%– de la ayuda en el sector. De esta cuota, los países de renta media baja acumulan el 57,8% de la ayuda. Acaso esta inclinación sea acorde con el

hecho de que la dimensión económica es más relevante cuando se ha alcanzado ya una cierta cobertura de las necesidades básicas. Por regiones del mundo en desarrollo, son América Latina -31%- y Norte de África -18%– las dos regiones que reciben la cuota mayor de recursos. Europa del Este sería la tercera región con el 16,2%. A África Subsahariana se orienta apenas el 9%. Si se considera la relación de países prioritarios que define el *III Plan Director*, el 59% de los recursos se orienta a alguno de los definidos como preferentes. Conviene señalar, no obstante, que en la relación de los diez principales países receptores hay algunos no prioritarios (China, Egipto o Turquía, por ejemplo).

La financiación de las intervenciones en el sector proceden mayoritariamente de dos departamentos de la Administración: el Ministerio de Asuntos Exteriores, que aporta el 42% de los recursos de la ayuda bilateral

(correspondiendo a la AECID el 19% y otros MAEC un 23%), y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo que aporta cerca del 40%. Las comunidades autónomas, por su parte, contribuyen con el 12% de los recursos y las entidades locales el 3%. En relación, por último, a los instrumentos empleados, el más importante son los “proyectos y programas”, que suponen el 44% de los recursos. También tiene protagonismo la cooperación reembolsable (créditos concesionales), sea a través de FAD que representan el 21% de la ayuda bilateral, o del Fondo de Microcréditos, que tramita el 6% de los recursos.

Un análisis valorativo

Para formarse una opinión sobre el sector es necesario pulsar la opinión de los actores. De este ejercicio se extraen algunas conclusiones relevantes, a saber:

1.- El sector es importante, pero es difícil trabajar en él

La opinión de los actores – internos y externos a la AECID– revela un acuerdo sustancial acerca de la prioridad que se le debe otorgar a este sector. De hecho, en el 85% de los documentos de país (DEP y PAE) se ha incluido alguna línea de intervención en el sector como prioritaria, y en el 77% de ellos se han identificado como primera prioridad. Existen más

dudas, sin embargo, acerca de cómo orientar y hacer operativa esa prioridad. En este ámbito el problema es doble: por una parte, existen desconfianzas y recelos entre los diversos actores que debieran formar parte de una política de ayuda; por otra, se carece de un diseño estratégico que clarifique la orientación a seguir. Superar el primero de los problemas es necesario para eliminar prejuicios y construir relaciones de confianza; sortear el segundo es igualmente relevante, dada la diversidad de visiones y el limitado consenso –también a nivel internacional– del que se parte. El hecho de que el sector sea fronterizo con el mercado añade dificultad a esta tarea.

2.- Se valora la planificación, pero se desea que sea más cercana y precisa

En general, se valora de forma positiva el esfuerzo de planificación hecho por la cooperación española; y se juzga conveniente disponer de un documento de estrategia en el sector (una demanda reiterada del Consejo de Cooperación). No obstante, se le suele reprochar a estos esfuerzos su relativa lejanía respecto a los problemas de la gestión de la cooperación española. Por ello se coincide en la necesidad de desarrollar documentos del sector que desciendan a niveles operativos, facilitando la orientación de los gestores.

3.- Se tienen en cuenta las necesidades del país, pero es limitado el esfuerzo en las

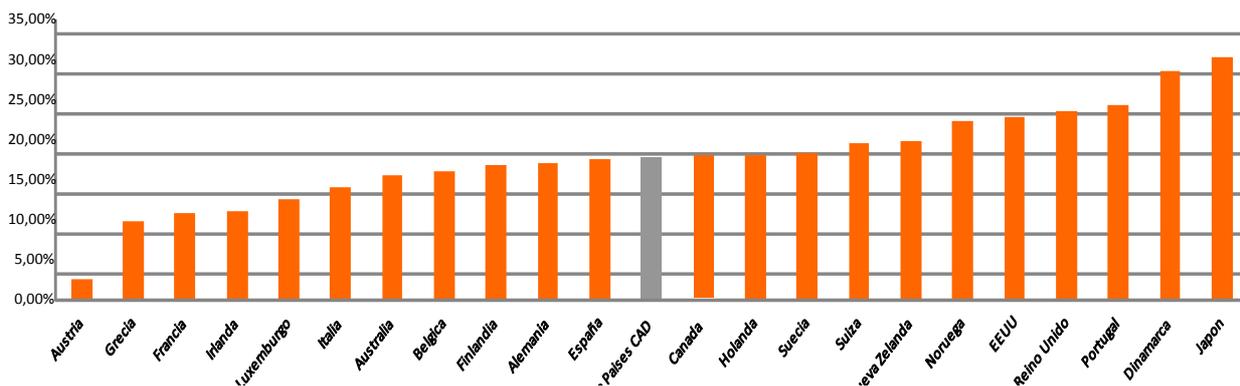


Gráfico 2: Peso relativo del sector en la AOD bilateral bruta de los donantes CAD (De acuerdo a los desembolsos brutos a precios corrientes en millones de Dólares 2005-2007)

tareas de seguimiento y evaluación

Todo parece sugerir que la cooperación española toma en cuenta las necesidades del país receptor a la hora de identificar las acciones. Cuando existen documentos de estrategia económica elaborados por el propio país, la cooperación española ha tratado de tomarlos como referencia. Es más limitado, sin embargo, el esfuerzo propio para elaborar diagnósticos en profundidad. Pero, acaso, la debilidad mayor se detecta en el ámbito del seguimiento y evaluación de lo realizado. De forma más precisa, se considera que estas tareas se realizan de forma muy poco sistemática y con muy limitada intensidad. La ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación estructurado, dificulta la valoración del impacto de las intervenciones, la gestión del conocimiento generado y la réplica de buenas prácticas.

4.- Se carece de instrumentos especializados para el trabajo en el sector

La cooperación española dispone de un arsenal relativamente amplio de instrumentos, pero hay un doble problema. En primer lugar, la selección de los instrumentos parece guiada por criterios relacionados con la costumbre o con las condiciones administrativas de la intervención, mucho más que las asociadas a un estudio previo de pertinencia o de eficacia de la ayuda. En segundo lugar, hay ámbitos de trabajo en los que España no ha empleado en la ayuda instrumentos que, sin embargo, otros donantes tienen (como fondos de capital-riesgo, mecanismos de seguro, aportaciones al capital, estudios de pre-factibilidad, etc.). Como se verá más adelante, la reforma del FAD abre una vía interesante en este campo.

5.- Buen diálogo con los socios, pero limitada conexión con el sector privado

La cooperación española suele mantener una buena relación de diálogo con los actores con los que trabaja, no obstante el

espectro de sus socios es limitado. Sus principales interlocutores son las administraciones públicas de los países receptores, los organismos multilaterales y las ONGD, tanto españolas como locales. Es muy limitada la relación con aquellos departamentos ministeriales españoles, ajenos al sistema de ayuda, con competencias en el ámbito económico (Ministerios de Economía, Industria, Comercio y Turismo, Ciencia e Innovación o Fomento). Tampoco existe apenas relación con aquellas instituciones que prestan servicios especializados a las empresas (como ICEX, COFIDES, CESCE, CEDETI o P4R, por ejemplo), pese a que sus capacidades y experiencia serían cruciales para el desarrollo de la actividad en el sector. Y finalmente, es limitada también la relación con las empresas y sus asociaciones, tanto en España como, sobre todo, en los países en los que trabaja. Como es fácil comprender, es difícil avanzar en el trabajo en el sector si no se cuenta con esa trama de relaciones.

6.- El deseo de trabajar en el sector es sincero, pero las capacidades técnicas e institucionales son limitadas

En general se considera que la cooperación española está haciendo un esfuerzo por incrementar su nivel de compromiso en el sector. No obstante, son muy limitadas las capacidades institucionales y técnicas para abordar esa tarea. Se carece de suficiente personal con formación especializada, tanto en la sede de la AECID como en sus delegaciones en los países en desarrollo (OTC). Y se carece, al tiempo, de un marco de relaciones con otras instituciones especializadas de la Administración que pudieran suplir esta carencia.

Activos de partida

Aunque no existe mucha experiencia acumulada, España parte de algunos activos de interés para trabajar en el sector:

- *La dimensión de la ayuda:*

España es el sexto donante del mundo, por el volumen de los recursos que canaliza en forma de AOD y el séptimo por aportaciones al sistema multilateral. Todo ello dota a la Cooperación Española de una capacidad operativa para acometer iniciativas de entidad, también en el ámbito económico.

- *La riqueza y cercanía del proceso de modernización económica:*

España ha tenido una experiencia compleja de cambio económico y modernización productiva e institucional relativamente reciente, que puede ser útil para los países en desarrollo y del que existe una memoria muy cercana.

- *La capacidad técnica y empresarial en ciertos sectores estratégicos:*

España disfruta de capacidades tecnológicas y competitivas en ciertos sectores, como el agrícola, agroindustria y pesquero, en el ámbito de las energías renovables y en los sectores de las comunicaciones, el turismo y los servicios de salud. Sobre ellos puede descansar una acción de respaldo al tejido económico de los países en desarrollo.

- *La presencia de un sector privado interesado y activo:*

A lo largo de los últimos años, el sector privado español ha expresado su deseo de participar activamente en el sistema de cooperación. En similar sentido se han manifestado instituciones (Cámaras de Comercio, ICEX, COFIDES, etc.) de prestación de servicios especializados a la empresa. Contar con esta voluntad es una fuente de oportunidad para una política futura de trabajo en el sector.

- *Las posibilidades de cambio que propicia la reforma del sistema español de ayuda:*

En un marco de cambios importantes en la política de ayuda y con la configuración en el seno de la AECID de una Dirección de contenido sectorial puede verse favorecido un trabajo más consistente y continuado en el sector. En similar línea habría que considerar la anunciada reforma en los instrumentos de la ayuda reembolsable.

FONPRODE

Las posibilidades del trabajo de la cooperación española en el sector se pueden ver ampliadas como consecuencia de la reforma del FAD, que en estos momentos están tramitando las Cámaras. Con un cierto retraso, motivado por las discrepancias interdepartamentales, finalmente el Gobierno ha presentado una propuesta en la que el FAD se desdobra en dos instrumentos con finalidades diferenciadas, uno centralmente orientado a propósitos de ayuda (FONPRODE) y otro cuya finalidad es servir a las tareas de promoción de la internacionalización de la empresa española (FIEM).

En realidad, esta fórmula supone una respuesta sub-óptima a un problema no resuelto. De acuerdo a la normativa internacional, la concesionalidad asociada a los créditos comerciales oficiales tiene su justificación en las limitaciones que un prestatario de bajo nivel de desarrollo tiene para acceder a financiación de mercado en condiciones aceptables, que les permita respaldar inversiones de bajo retorno económico (infraestructuras sociales, por ejemplo). Por este motivo, se considera que este tipo de crédito forma parte de la política de ayuda al desarrollo del prestamista y se permite al acreedor que lo compute como AOD. En correspondencia, el país debiera gestionar este tipo de créditos de forma coherente con sus objetivo de cooperación al desarrollo, con independencia de que,

además, pueda dar lugar a operaciones comerciales beneficiosas.

En el caso español la gestión de este instrumento se hizo de una manera ciega a los propósitos de desarrollo. Aunque sus recursos computaban como AOD, los criterios de gestión estaban centralmente guiados por propósitos comerciales. Un proceder que suscitó las críticas no sólo de los actores españoles del sistema de cooperación, sino también del propio CAD de la OCDE. La reforma que ahora se propone reproduce este problema, si se quiere un tanto acotado, ya que el conflicto se limitará a la parte del FIEM. Sus fondos pueden computar como AOD, pero su gestión se anuncia guiada por criterios comerciales. Frente a esta contradicción, hay sectores que demandan que la norma prohíba que los créditos FIEM computen como AOD: acaso más razonable sería (y más acorde con la coherencia de políticas) demandar que esos créditos justifiquen debidamente su impacto de desarrollo y su coherencia con los propósitos de política de cooperación si se quiere que computen como AOD.

En todo caso, lo más novedoso de la reforma es la creación de FONPRODE. A través de esta figura se amplía el arsenal de instrumentos financieros disponibles por la cooperación española, que hasta el momento estaban limitados al Fondo para la Concesión de Microcréditos. Las posibilidades de FONPRODE son amplias, ya que permite realizar aportaciones a instituciones multilaterales, gestionar la concesión de créditos, financiar participaciones de capital y promover otros tipo de

vehículos financieros de apoyo a la empresa (como capital riesgo, seguros, etc).

En la propuesta del gobierno figuran cláusulas discutibles, que requieren ser removidas en el proceso de tramitación de la norma. Es el caso, por ejemplo, del requerimiento de garantía soberana para los créditos, la previa fijación de los recursos asignados a cada modalidad o la necesidad de una previa conformidad del Ministerio de Economía para la tramitación de alguna de ellas. De seguir estos criterios se anularían parte de las potencialidades del instrumento. Pero, más allá de estos aspectos, la reforma abre posibilidades nuevas para la cooperación española.

Para desplegar esas posibilidades, en todo caso, no basta con disponer del instrumento: es necesario tener claridad en cuanto a la estrategia a seguir y disponer de las capacidades humanas y técnicas para gestionar adecuadamente las intervenciones. Ni una ni otra cosa está debidamente resuelta por parte de la cooperación española.

Principales desafíos

De los diversos retos que tiene la cooperación española en el trabajo en el sector, seis aparecen como más relevantes:

El desafío cognitivo

No existe un consenso en el seno del sistema de ayuda acerca de la definición del sector. Es más, existe un cierto prejuicio acerca de que las intervenciones económicas son propias del mercado y que la empresa es un actor cuyos

propósitos no son compatibles con los propios de la ayuda. Esto ha alimentado una resistencia a abrir el espacio de la ayuda a instituciones especializadas, empresas y asociaciones empresariales, dificultando la puesta en marcha de una política sólida en el sector. El primer desafío, por tanto, consiste en promover un cambio cognitivo que haga que esas percepciones sean más favorables a una visión equilibrada e integral del desarrollo.

Desafío estratégico

Es necesario disponer de una estrategia que ayude a clarificar los propósitos de la cooperación española en el sector, definir los objetivos y prioridades, y delimitar el espacio de la acción pública en el que todos los actores puedan concurrir. La reciente presentación del borrador de la “Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial” constituye una oportunidad para conformar ese espacio.

Desafío relacional

La AECID ha logrado consolidar una relación fluida y cercana con las instituciones públicas de los países socios, las instituciones multilaterales y las ONGD españolas. Por el contrario, es baja su capacidad de relación con los operadores económicos, en especial las instituciones especializadas en el servicio a las empresas que acumulan una experiencia y unas capacidades que podrían ser muy útiles a los países en desarrollo. Esa misma relación ha de consolidarse con el sector privado y sus asociaciones,

tanto en España como, sobre todo, en los países en los que opera.

Desafío institucional

Es difícil que la AECID pueda asumir la función directiva que le corresponde en la gestión de la ayuda, diseñar las intervenciones y construir un diálogo con los potenciales socios sin contar con personal especializado en el ámbito económico, con conocimiento de la realidad empresarial y de sus necesidades.

Desafío instrumental

Hay ámbitos de acción que la cooperación española no puede acometer porque carece de instrumentos adecuados para ello y actores que no encuentran la vía instrumental para participar en el sector. La creación de FONPRODE puede constituir una oportunidad valiosa para superar esta carencia, siempre que se le dote de un desarrollo legislativo adecuado.

Desafío procedimental

Por último, es también necesario que la cooperación española revise sus procedimientos de gestión para lograr una política más sólida y eficaz. En un ámbito relativamente novedoso donde la experiencia previa acumulada es limitada, es crucial disponer de resortes adecuados para fortalecer los procesos de aprendizaje. De ahí la relevancia de disponer de buenos mecanismos de seguimiento y evaluación de las intervenciones, transmisión de información, sistematización de experiencias y diseminación de buenas prácticas.