

Daniela Oleas
Coordinadora

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

© Daniela Oleas / Coordinadora

Serie Territorios en Debate. N° 6

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-471-1

Depósito legal: 00XXXX

Derechos de autor: XXXX

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Alianzas público-privadas y desarrollo territorial / coordinado por Daniela Oleas.
Quito, : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017

146 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos. - (Serie Territorios en Debate ; 6)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942094711

DESARROLLO TERRITORIAL ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO LOCAL ; ECONOMÍA ; DESARROLLO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; SECTOR PÚBLICO ; SECTOR PRIVADO ; COMERCIO INTERNACIONAL ; RELACIONES INTERNACIONALES ; DERECHO INTERNACIONAL ; ECUADOR

307.14 - CDD

Índice

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios	
<i>Daniela Oleas</i>	13
Gobiernos provinciales como facilitadores del desarrollo	
<i>Jeannette Sánchez Zurita</i>	35
Nuevas tendencias de la gestión pública	
<i>Paúl Granda</i>	55
Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas	
<i>Betty Espinosa, María Victoria Cisneros, Manuel Mera</i>	79
Colaboración público-privada para el desarrollo	
<i>María Jesús Pérez</i>	95
Los procesos de desarrollo provincial	
<i>Carlo Ruiz Giraldo</i>	121
Impulso del desarrollo territorial desde la implementación de alianzas público privadas	
<i>Edwin Miño y Juan Haro</i>	137

Colaboración público-privada para el desarrollo

María Jesús Pérez

Colaboración y desarrollo

En 2003 se comenzó a gestar la idea de las alianzas público-privadas para el desarrollo. Ese año, la Fundación de Naciones Unidas definía los **partenariados público-privados para el desarrollo** como «la creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto» (Fundación Naciones Unidas, 2003).

La necesidad de trabajar en modelos de colaboración intersectoriales es consecuencia de tres aspectos fundamentales que han alterado el *modus operandi* del entorno institucional (Casado Cañeque, 2007):

- La gran dimensión que han adoptado los retos globales, tan grande que las soluciones no pueden ser asumidas solo por los gobiernos y/o los organismos internacionales.
- El creciente papel que han adquirido el sector privado y la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, tanto locales como globales.
- La necesidad de establecer nuevos códigos de gobernanza en la gestión de estos bienes y servicios, debido al creciente

poder, tanto político como económico, de los nuevos actores no estatales.

Así, a lo largo de la pasada década, los partenariados público-privados para el desarrollo (PPPD) se fueron convirtiendo en un recurso muy atractivo para los actores implicados en desarrollo, habiendo sido reflejo de ello las innumerables iniciativas dirigidas a la promoción de este mecanismo para lograr objetivos de desarrollo con un esfuerzo conjunto y eficaz.

De redes a joint ventures: la amplitud de los partenariados público-privados para el desarrollo

La amplitud de la definición de los PPPD es tal que deja abierto un amplio margen para su interpretación. Así, dentro del fenómeno del partenariado público-privado se pueden incluir tanto grandes alianzas globales que buscan aunar las fuerzas de miles de entidades e instituciones con el fin de hacer frente a un gran reto de la humanidad (como podría ser el caso del Pacto Mundial de Naciones Unidas), como a iniciativas muy concretas, focalizadas en la resolución de un conflicto de ámbito y extensión locales.

Este abanico de posibilidades queda teóricamente descrito por instituciones como el International Business Leaders Forum (IBLF), que propone una clasificación según el nivel de estructuración de las alianzas (Tennyson, 2003) (ver tabla 1), o por la iniciativa Building Partnerships for Development in Water and Sanitation, que establece diversos modelos de PPPD según el nivel de implicación de los distintos actores que las conforman (ver gráfico 1).

Tabla 1.
Estructuras informales versus estructuras formales de PPPD

TIPOS DE ESTRUCTURAS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
ESTRUCTURAS INFORMALES		
GRUPO DE TRABAJO Grupo reducido de personas que acuerdan explorar una iniciativa de alianza en representación de un grupo más amplio.	Tienen mayor libertad para explorar ideas o intenciones y para crear relaciones nuevas.	No son tomadas lo suficientemente en serio por las agencias externas u otros actores principales.
GRUPO OBJETIVO Grupo reducido de personas que acuerdan llevar a cabo una labor específica dentro del desarrollo de una alianza.	Resulta más barato, ya que el recurso más requerido es el tiempo y no el dinero.	Son demasiado difíciles de mantener cuando sus participantes se distraen con sus otras prioridades.
GRUPO DE TRABAJO ESPECIALIZADO Grupo comisionado por un grupo mayor para completar una labor específica.	No es burocrático.	No están lo suficientemente estructurados para coordinar y administrar los recursos.
ESTRUCTURAS ALGO MÁS FORMALES		
RED DE TRABAJO Sistema de comunicaciones que sirve para unir a todos aquellos que participan en actividades similares.	Se amplía su imagen pública.	Necesita de mayor coordinación.
FORO Punto de encuentro donde debatir abiertamente y presentar ideas.	Se proporciona «cobertura» para un amplio abanico de actividades ligeramente relacionadas.	Requiere de mayor aceptación de las políticas a seguir y los principios operacionales.
SOCIEDAD Organización de miembros dedicada a realizar actividades alrededor de un tema.	Se consiguen compromisos de grupos más amplios.	Toma de decisiones más compleja.
ESTRUCTURAS MÁS FORMALES		
ASOCIACIÓN Versión más formal de sociedad y registrada.	Posee mayor autoridad y capacidad para ejercer influencias.	Sujeta a restricciones legislativas vigentes.

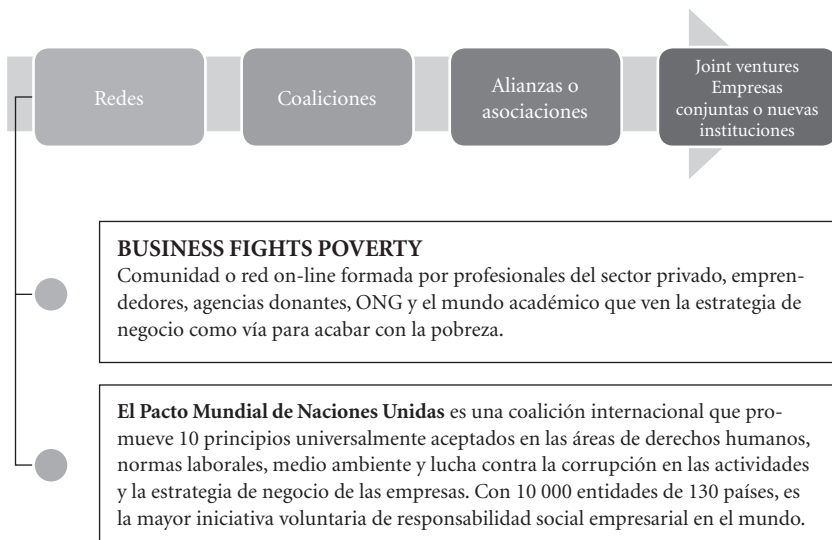
FUNDACIÓN Moviliza y distribuye recursos.	Actividades más específicas y más probabilidades de sostenibilidad.	Tiene tendencia a convertirse en excesivamente burocrática e impersonal.
AGENCIA Actúa en representación de otras.	Disfruta de mejor capacidad para la movilización y la administración de recursos a gran escala.	Los costos administrativos pueden ser cada vez más altos.

Fuente: Tennyson, Ros, (2003).

Gráfico 1.

Tipos de partenariado según el nivel de implicación.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las alianzas



PROYECTO SUMA

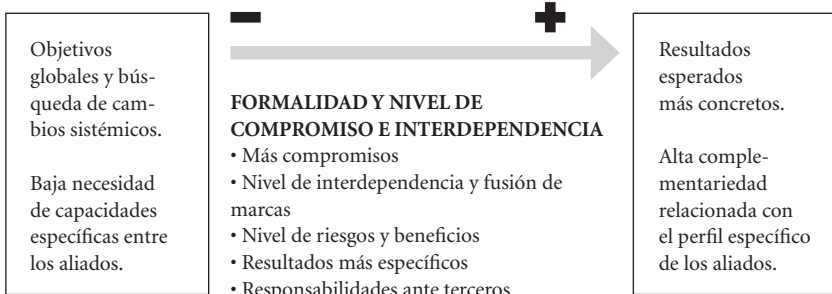
Alianza Público-Privada para el Desarrollo (APPD) formada por Codespa, Aecid, Fundación Unacem, Fundación Los Andes de Cajamarca, Fundación Pantaleón e Interamerican Foundation.

Durante cinco años, los miembros de la APPD han colaborado para promover el desarrollo local a través del fortalecimiento organizacional y productivo de organizaciones de base.

CHONGQING SINO-TANZANIA AGRICULTURAL DEVELOPMENT CO. LTD.

Joint venture entre el Gobierno de Tanzania y la Academia Chongqing de Ciencias de la Agricultura en China. A través de esta *joint venture*, que ha adquirido el formato de empresa, se trata de implementar iniciativas experimentales para lograr avances en el campo de los agronegocios que puedan ser implementados entre los productores de Tanzania.

Fuente: Adaptado de Casado Cañeque (2008).



Fuente: Adaptado de Casado Cañeque (2008).

Con la propuesta en el año 2000 de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (OMD), planteados como metas del progreso global, se fijó el año 2015 como límite para el cumplimiento de los mismos. Fue en dicho año cuando la Organización de las Naciones Unidas reveló los nuevos **Objetivos de Desarrollo Sostenible**⁴¹ (ODS), que dirigirán las políticas de los distintos actores sociales para que se puedan cumplir hasta el año 2030.

Durante el procedimiento de elaboración de dichos ODS, la tendencia común fue la de considerar las alianzas de los diversos actores

1 Agenda para el Desarrollo Sostenible post-2015, extraído de: www.un.org.

como vía para la resolución de los retos que se plantean en nuestro mundo. Asimismo, la transformación del ámbito de la cooperación y el interés que cada vez más empresas muestran en los problemas sociales y ambientales dan lugar a un escenario favorable para la constitución de iniciativas conjuntas, en las que se aúnan los esfuerzos con el fin de lograr un impacto más notable.

Es en este contexto en el que las alianzas público-privadas para el desarrollo (en adelante, APPD) se sitúan como medio para que fuentes cooperantes, sector privado (sociedad civil y empresas) y sector público deben trabajar con el fin de conseguir los objetivos de desarrollo comunes.

Diferencia entre asociación público-privada y APPD

Dentro del estudio de las APPD, se puede producir una confusión entre los términos alianza público-privada para el desarrollo y asociación público-privada (APP).

Según el Banco Mundial, una APP sería:

Un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública².

De este modo, el término de *asociación público-privada* hace referencia a la situación en la que el sector público actúa como parte contratante. Este tipo de acuerdos se materializa en aquellos servicios cuya prestación es llevada a cabo por un ente privado que ha sido contratado, por ejemplo, por la administración pública. En estas asociaciones, se busca mayor eficiencia. Y esta naturaleza choca con las APPD, caracterizadas por la voluntariedad. Frente a una mera búsqueda de eficiencia,

2 Definición del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Centre del Banco Mundial, extraído de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/> consultado en febrero de 2015.

las APPD plantean una colaboración que va más allá y busca mejorar la situación de un sector de la sociedad y fomentar el desarrollo a través de la cooperación entre el sector público y el sector privado.

Alianzas público-privadas para el desarrollo

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), como término, no poseen una definición unitaria a nivel internacional. Por tanto, es importante tener en cuenta que existen implicaciones en lo relativo a la falta de una definición universal. Se dará, de este modo, cierta controversia a la hora de distinguir si determinada estrategia queda englobada por las APPD o bien si se trata de una estrategia producto de la responsabilidad social empresarial (RSE), puesto que, como se irá definiendo en los siguientes epígrafes, las APPD son una herramienta en la que se integran esfuerzos del sector público y el sector privado con el fin de mejorar la sociedad.

Definición de las APPD

Las APPD se encuentran en un nivel de concreción muy específico. Implican asimismo una asunción compartida de riesgos y costos, bajo la premisa de beneficios y logros comunes. Pero lo que es realmente relevante es que estos logros serán más sustanciales que aquellos que se hubieran conseguido de manera individual.

Teniendo en cuenta la asunción compartida de riesgos, es comprensible que la puesta en marcha de una ADDP supone un desafío para los sectores implicados, incluyendo el **tercer sector, la sociedad civil**, que ha tenido que cambiar

Las APPD son...

... colaboraciones voluntarias a través de las cuales individuos, grupos u organizaciones se ponen de acuerdo en trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o llevar a cabo una iniciativa específica, compartiendo los riesgos, así como los beneficios, y revisando la relación regularmente siempre que sea necesario.

su papel y ceder espacio en materia de colaboración para los dos sectores, el público y el privado.

Así, se han generado muchas expectativas en torno a la extensión de los efectos de las AAPD, así como respecto a la innovación que suponen en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Esta innovación se refiere a que, ahora, el sector privado tiene capacidad de decisión en un campo que hasta hace muy poco era de posesión exclusiva de la sociedad civil.

Para tratar de dar luz al tema del concepto de APPD, a continuación se presentan **algunas definiciones** del término APPD empleadas por actores destacados en la materia.

Tabla 2.
Diferentes definiciones de APPD

International Business Leaders Forum (IBLF), 1998	Colaboraciones voluntarias a través de las cuales individuos, grupos u organizaciones se ponen de acuerdo en trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o llevar a cabo una iniciativa específica, compartiendo los riesgos, así como los beneficios, y revisando la relación regularmente siempre que sea necesario.
Fundación de Naciones Unidas, 2003	Creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto.
Fundación DIS Colombia, 2008	Una alianza de cooperación es una estrategia de trabajo colaborativo entre actores que participan en calidad de socios pares y en pro de alcanzar un propósito común. Esto implica compartir responsabilidades y riesgos, así como potenciar sus capacidades, recursos y aportes para alcanzar mayores impactos o resultados.
Aliarse, 2010	Una alianza público-privada para el desarrollo (APPD) implica un esfuerzo de colaboración entre dos o más organizaciones del sector público y del privado (incluyendo la sociedad civil organizada, SCO), en la que se da un compromiso estratégico y voluntario, con objetivos comunes para promover el desarrollo (aunque puedan tener intereses diferentes), compartiendo riesgos, beneficios y responsabilidades, por medio de la distribución equitativa del poder.

Agencia Española de Cooperación, 2013	Una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la Aecid, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario de España, de los países socios o de terceros países, en la cual se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la cual se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros.
--	---

Fuente: Elaboración propia Codespa.

Diferencia entre asociación público-privada y APPD

Dentro del estudio de las APPD, se puede producir una confusión entre los términos alianza público-privada para el desarrollo y asociación público-privada (APP)

Según el Banco Mundial, una APP sería:

un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública³.

En este acuerdo público-privado, el sector público actúa como un contratante, mientras que el privado se constituye como proveedor de servicios. De este modo, ya no se habla de una colaboración voluntaria entre ambos entes, sino de la búsqueda de mayor eficiencia en proyectos de infraestructura, bienes o servicios dentro del ámbito de la administración pública.

3 Definición del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Centre del Banco Mundial, extraído de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>, consultado en febrero de 2015.

Tabla 3.
Diferencias entre APPD y APP

	APP	APPD
¿Cuáles son sus objetivos?	Es una modalidad de ejecución de contratos para infraestructuras públicas y/o servicios públicos.	Objetivos de desarrollo definidos conjuntamente, vinculación con el sector de la cooperación internacional para el desarrollo y el fomento de la participación del sector privado para conseguir impactos adicionales en desarrollo.
¿Quiénes son los principales actores?	Es una alianza de provisión de servicios/bienes entre el sector privado empresarial (proveedor) y el sector público (cliente).	Todo tipo de actores puede participar en una APPD, y mantienen una relación colaborativa: sector público + fuentes cooperantes + sector privado -empresas- y ONG y sociedad civil, etc.
¿Qué sectores?	Orientado a desarrollar infraestructura y servicios públicos (vial, educativa, salud, etc.).	Se desarrollan en gran diversidad de sectores, normalmente relacionados con mejora de las condiciones de vida de población vulnerable.
¿Qué se mide para comprobar que los resultados esperados se logran?	Se mide el cumplimiento de los contratos, la calidad, la eficiencia y la eficacia en la ejecución de la obra o el servicio.	Se miden los resultados de mejora de la calidad de vida de la población o el impacto logrado en los objetivos de desarrollo perseguidos.
¿Cuál es el carácter de la colaboración?	Obligación de cumplimiento de un contrato establecido.	Son colaboraciones voluntarias regladas normalmente por convenios.
¿Cómo se realiza la gestión de responsabilidades?	Rendición de cuentas unilateral: sector privado rinde cuentas al sector público.	Rendición de cuentas multilateral: todos los actores se rinden cuentas entre sí y comparten beneficios, riesgos y responsabilidades.

Fuente: Elaboración propia Codespa.

Razón de las APPD

La motivación que mueve los diferentes sectores se podría basar, como se describe en la tabla 2, “Motivaciones, cualidades y aportaciones de los diversos sectores en las APPD”, en una cuestión de derechos para

el caso del sector público, de beneficios para el sector privado y de principios para el tercer sector.

Tabla 4.
Motivaciones, cualidades y aportaciones
de los diversos sectores en las APPD

SECTOR PRIVADO	TERCER SECTOR	SECTOR PÚBLICO
<p>MOTIVACIONES Su principal interés radica en la inversión y la actividad comercial, mediante la creación de oportunidades de empleo y el fomento del crecimiento económico y la innovación y la maximización de los beneficios de los inversores para garantizar inversiones futuras, las que posibilitarán que el sector empresarial continúe innovando.</p> <p>CUALIDADES Basándose en que para ellos es una cuestión de beneficios, el sector empresarial posee inventiva, es rápido y muy preparado.</p> <p>APORTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Know-how</i> • Base de empleados/red de venta amplia • Recursos financieros • Capacidad de influencia • Capacidad de invertir en I+D 	<p>MOTIVACIONES Su interés busca el desarrollo social mediante la creación de oportunidades y proporcionando apoyo y servicios a aquellos que lo necesitan.</p> <p>CUALIDADES Se basan en principios y demuestran que la sociedad civil es sensible, se hace escuchar y es integradora e imaginativa.</p> <p>APORTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento • Público objetivo • Confianza • <i>Know-how</i> de trabajo • En países en desarrollo • Contactos BDP • Innovación social 	<p>MOTIVACIONES Su principal interés es el cumplimiento de la ley mediante el desarrollo de las regulaciones y mecanismos normativos necesarios y propiciar servicios públicos y básicos para los ciudadanos.</p> <p>CUALIDADES Basándose en que para ellos es una cuestión de «derechos», el sector público proporciona acceso, información, estabilidad y legitimidad.</p> <p>APORTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco regulatorio adecuado • Legislación • Protección a colectivos vulnerables • Estabilidad y garantía para la sostenibilidad de las iniciativas

Fuente: Elaboración propia Codespa.

Además de las motivaciones de los diferentes actores, es necesario tener en cuenta cuándo resulta necesario plantearse la ejecución de una APPD. Pues bien, atendiendo a lo siguiente, resulta pertinente la ejecución de una ADDP cuando con ella se espera obtener:

1. Aportes de **valor añadido** de cada actor y **sinergia** entre los actores, que hace referencia a la capacidad efectiva de las instancias involucradas en la alianza para sumar elementos sustanciales al interés colectivo de desarrollo. El principio sería que el resultado de la suma de los esfuerzos comunes resulte mayor a los resultados individuales sin colaboración.
2. **Sostenibilidad e impacto**, lo que implica que los resultados de la alianza resulten sostenibles y con un impacto probado. Permite aspirar a que los resultados de la alianza perduren multiplicando las personas beneficiadas de forma ilimitada, superando la lógica de otras soluciones puntuales y limitadas a problemas de largo alcance.
3. **Participación activa de las partes y combinación de recursos invertidos**, en las que cada entidad involucrada participe efectivamente en cada proceso de desarrollo de la alianza aportando al sumario colectivo sus experiencias y capacidades.

CASO 1.

Cadena del bambú en Ecuador
Esta alianza, llevada a cabo en Santo Domingo de los Tsáchilas, Puerto Quito y Quito, está integrada por el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y la empresa Booframe.

Su objetivo es aprovechar un nicho de mercado mediante la producción de bicicletas de bambú, las que representan un producto diferenciado en el país.

4. **Visión común** de desarrollo, respetando igualmente los intereses de las partes. Esto se materializa en la búsqueda de resultados concretos y de consenso que respondan a líneas estratégicas comunes de todas las entidades involucradas en la alianza, sabiendo que, igualmente, el éxito de la alianza residirá a largo plazo en que se respete y se consiga atender los intereses de las partes.

5. **Eficiencia y eficacia** en la «solución» de desarrollo derivada de

la alianza. Esto tiene sentido en la medida en que la puesta en marcha de una alianza tiene costos de transacción asociados que se justifican siempre y cuando la solución propuesta resulte eficiente en cuanto a costos vs. beneficios y eficaz en términos de conseguir mejores resultados de desarrollo (Loro, 2014) para alcanzar los propósitos sociales.

Clases de ADDP

Clasificación de las APPD según la perspectiva estratégica y el tiempo para la consecución de resultados

Esta clasificación diferencia alianzas público-privadas para el desarrollo tomando como variables los **objetivos**, tiempos, y el nivel de compromiso asumido por los que las conforman. De este modo, según Cideal (2014), se distinguen:

- **Estratégicas:** de medio/largo plazo, acompañadas por un compromiso muy fuerte, orientado a obtener resultados de desarrollo priorizados y consensuados entre los socios.
- **Operativas:** los socios involucrados se articulan en intervenciones (proyectos y programas) específicos y que aportan/contribuyen a la consecución de objetivos de desarrollo.
- **Colaboraciones puntuales:** la participación de los socios es puntual en virtud de aportes (financieros, técnicos y humanos). En el tiempo, este tipo de APPD son cortas, lanzadas con el objetivo de mejorar una situación concreta y repentina en el menor tiempo posible.

Actores de las APPD

Como se ha ido desarrollando hasta el momento, las ADDP están compuestas por actores de distinta naturaleza: uno perteneciente al entramado de la administración en cualquiera de sus niveles (sector público) y otro de naturaleza privada.

Puede darse el caso también de que esta ADDP esté compuesta (además de por sector público y sector privado) por actores del sector de la cooperación. La integración del sector de la cooperación internacional es destacable, puesto que actúa como garante de que el objetivo de desarrollo se cumpla o bien de que al menos los movimientos tomados por ambos sectores sean los adecuados para la consecución del objetivo.

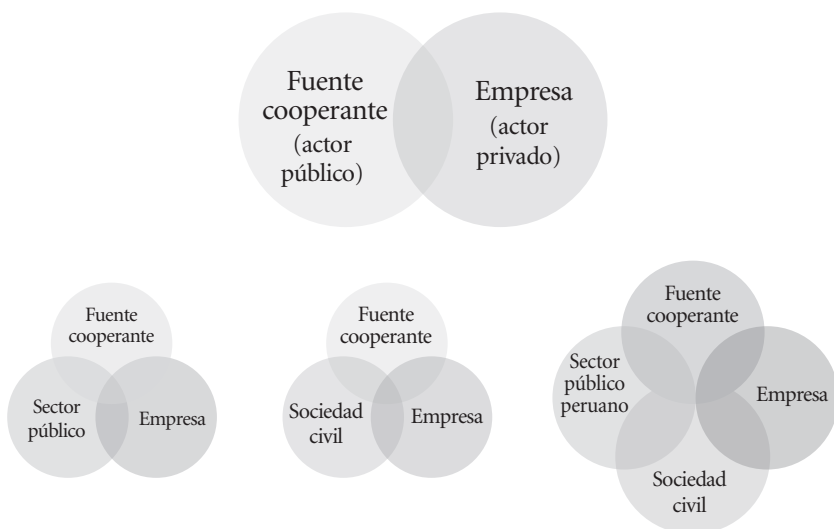
La contribución de los actores y su rol en las APPD

a. Diversos actores, diversos roles

El papel que desempeña cada actor dentro de las APPD no es estático, sino variable. Si bien el futuro parece ir dirigido a la difusión de los roles con la integración de los partícipes, existen antecedentes teóricos relativos a las motivaciones, aportaciones y funciones que los tres sectores, y los actores de cooperación pueden aportar en el marco de la colaboración para el desarrollo.

Figura 1.

Formas que pueden adoptar las APPD según los actores que participan



En la siguiente tabla, en la que aparecen combinados elementos de la tabla 4, se presenta un esquema sobre lo expuesto en relación con los actores.

Tabla 5.
Motivaciones, aportaciones y potenciales beneficios de las APPD para los distintos actores

	SECTOR PRIVADO	FUENTES COOPERANTES	SECTOR PÚBLICO
MOTIVACIONES	<p>Su principal interés radica en la inversión y la actividad comercial, mediante la creación de oportunidades de empleo y el fomento del crecimiento económico.</p>	<p>Su interés es la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo de los respectivos gobiernos, a través de las que se busca el desarrollo social de sociedades desfavorecidas de zonas en desarrollo.</p>	<p>Su principal interés es el cumplimiento de la ley mediante el desarrollo de las regulaciones y los mecanismos normativos necesarios y propiciar servicios públicos básicos para los ciudadanos.</p>
APORTACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Know-how</i> sectorial especializado (asistencia técnica y transferencia metodológica). • Capacidad para generar empleo y relaciones comerciales con pequeños proveedores y distribuidores. • Base de empleados y profesionales expertos en diversos ámbitos. • Redes de venta y canales de comercialización. • Poder y/o capacidad de influencia política y social. • Capacidad de invertir en I+D. • Recursos financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del público objetivo (expectativas, necesidades y hábitos). • <i>Know-how</i> de especializado en desarrollo (asistencia técnica y transferencia metodológica). • Garantía de transparencia, confianza y legitimidad social. • <i>Know-how</i> de trabajo en zonas en desarrollo. • Contactos en el sector de la cooperación al desarrollo. • Capacidad para llevar a cabo Innovación Social. • Recursos financieros. • Experiencias validadas en otros países. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para implementar el marco regulatorio y la legislación. • Normas de protección a colectivos vulnerables. • Provisión de información oficial y datos estadísticos veraces. • Posibilidad para brindar incentivos (legales, tributarios, etc.) para las empresas. • Capacidad para proporcionar estabilidad. • Capacidad para poner en marcha mecanismos de garantía para la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo. Recursos financieros.

POTENCIALES BENEFICIOS	<p>Mejora de la imagen y reputación.</p> <p>Consecución de la licencia social para operar.</p> <p>Mejora del diálogo con los grupos de interés.</p> <p>Acceso a mercados.</p> <p>Acceso a relaciones y contactos con el sector público.</p> <p>Cofinanciación de las estrategias de RSE+D (apalancamiento financiero).</p> <p>Posibilidad de aplicar innovación en las estrategias de RSE+D (cadenas de suministro responsable, voluntariado corporativo, etc.).</p>	<p>Posibilidad de aplicar innovación en las estrategias de desarrollo.</p> <p>Cofinanciación y escalamiento de las estrategias de desarrollo.</p> <p>Logro de políticas de desarrollo más favorables para la población vulnerable.</p> <p>Acceso a conocimiento técnico especializado.</p> <p>Impactos de desarrollo más escalables y sostenibles.</p>	<p>Cofinanciación y escalamiento de las políticas de desarrollo.</p> <p>Mejora de la imagen ante la sociedad y los votantes.</p> <p>Mayor solvencia y confiabilidad ante la sociedad.</p> <p>Mejora de las capacidades técnicas y de gestión.</p>
-------------------------------	--	--	---

Elaboración propia de Codespa con base en información consultada (IBLF, Aliarse, Cideal y otros, 2015)

b. La empresa y su contribución al desarrollo

Como se ha venido desarrollando hasta ahora, la pluralidad de actores es un rasgo inherente a la APPD. La presencia del sector privado implica un impulso hacia un objetivo destacable, mayor participación de la empresa en el desarrollo. A lo largo de la presente sección se profundizará en lo que está sucediendo dentro del marco empresarial y cómo éste contribuye al desarrollo. Así, se logrará una visión más clara del entramado de las APPD, adquiriéndose la perspectiva que trate a las APPD como un instrumento que permita que la empresa participe más activamente en la consecución de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, se tiene ya por asumido que la empresa ha de ser responsable y contribuir positivamente al entorno. Pese a que anteriormente existía un debate relativo a si procedía o no colaborar con la empresa privada en el ámbito del desarrollo, hoy en día se ha superado dicha controversia y, de forma opuesta, lo que se busca es desarrollar mecanismos que permitan la colaboración con el sector privado. A escala global, el sector de la cooperación al desarrollo convoca hoy en día empresas, con el objetivo de lograr eficacia en los proyectos de colabo-

ración. Tanto los Gobiernos como las agencias de cooperación al desarrollo han comenzado a buscar vías para la integración del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo, para conseguir así lanzar estrategias que puedan hacer frente a todos los desafíos que se plantean hoy en día.

Así, diversas agencias de cooperación internacional y multilateral consideran ya que la empresa es un actor más dentro de las estrategias y las políticas orientadas al desarrollo. Las estrategias, las políticas y los planes de desarrollo más recientes ya contienen menciones y herramientas concretas que se refieren a la participación de la empresa privada. De este modo, se hace tangible la idea de colaboración entre fuentes de cooperación al desarrollo y empresa privada. Este hecho se traslada a los organismos nacionales, de manera que puedan encargarse de establecer alianzas con el sector privado para mejorar los niveles de calidad de vida y bienestar, entre otros, de la población.

Por otra parte, cada vez queda más claro que, a nivel global, se da un reconocimiento sobre el aumento de la participación del sector privado empresarial en aspectos como la lucha contra la pobreza, la acción tras catástrofes naturales, las crisis humanitarias y el desarrollo sostenible (Reid, Hayes y Stibbe, 2015). Nacen así, dentro de la estructura empresarial, nuevas formas de contribuir con la sociedad y el medio ambiente, que suman tanto aportaciones económicas como otros valores de las empresas, como serían el conocimiento de los empleados, la innovación,

CASO 2. CADENA DEL CACAO EN ECUADOR

Centrado en las zonas de Esmeraldas, Manabí, Bolívar, Los Ríos, Guayas y El Oro, esta APPD fue integrada por el Ministerio de Industrias y Productividad (Mipro) y las empresas Chocoexport y Maquita Cushunchic (MCCH). A través de esta lianza se busca generar mayor valor agregado al tiempo que se mejoran los procesos productivos de pequeños y medianos productores de cacao. Se trata de obtener productos semielaborados de cacao en un primer momento (por ejemplo, pastas y tabletas), siendo este el primer paso para una incursión en el mercado de los chocolates finos (alto porcentaje de cacao). El objetivo final es una diferenciación productiva en términos de calidad.

Fuente: FAO

el poder de ejercer influencia, el contacto con el consumidor y demás factores implicados en la responsabilidad social empresarial (RSE), que son extrapolables a las APPD.

Puntos de partida para la conformación de APPD

Para concluir, se incluyen en el presente apartado los diferentes procedimientos mediante los cuales se puede crear un ADDP.

1. La consolidación de iniciativas de participación multilateral (que, en un principio puede estar compuesta por sólo dos actores), de perfil coyuntural, o entendidas con una extensión y un alcance claramente delimitados, que van desarrollándose en el tiempo y constituyéndose en iniciativas más estructuradas y que terminan consolidándose con la formación de una alianza.
2. Estrategias dirigidas al fomento de la actividad y a la integración de actores cuya participación resulta crucial para mejorar las condiciones de determinado sector de la población. Este proceso es impulsado por agencias de cooperación y entidades gubernamentales.

Sea quien sea el actor que inicia el proceso de conformación de una APPD, lo cierto es que existen determinadas pautas comunes en cuanto a las relaciones entre los actores, de acuerdo con el lugar en el que se origina la alianza. En la tabla 6, se muestra una serie de comportamientos que facilitan una visión más clara de las entidades que impulsan la formación de las APPD.

Tabla 5.
Vías de conformación de una APPD

No.	PRIMERA ACCIÓN Detonador de la búsqueda de hacer consenso para APPD	Segunda acción Instancia identificada como aliado estratégico para sumar a otros actores de la APPD	Tercera acción Consenso de actores para sumar esfuerzo en una APPD
1	Entidad gubernamental necesita alcanzar un resultado de desarrollo.	Organismo de cooperación internacional como socio y respaldo.	Sector privado y sociedad civil como socios de desarrollo con la APPD.
2	Organismo de cooperación impulsor de una estrategia alternativa de desarrollo.	Entidad gubernamental receptiva de la nueva estrategia de desarrollo.	Sector privado y sociedad civil como socios clave y visibilizados en la APPD.
3	Sector empresarial comprometido con el desarrollo.	Entidad gubernamental y organismo de cooperación como fuentes de financiación.	Sociedad civil como difusores y validadores de la APPD.
4	Sociedad civil busca ventanas alternativas de financiamiento.	Entidad gubernamental como avalador de la iniciativa.	Organismo de cooperación y sector privado como fuentes de colaboración y financiamiento de la APPD.

Fuente: Elaboración propia Codespa

Conclusiones y lecciones aprendidas

En este apartado final se presenta un estudio sobre las **lecciones aprendidas** respecto de la creación y la gestión de las APPD. Así, se ofrecen recomendaciones extraídas del proceso de investigación realizado por Codespa.

a. Confianza en dos niveles: institucional y técnico

En todo el desarrollo conceptual de las APPD se distinguirá como fundamental la confianza entre los socios. En la práctica, la forma de lograr esta confianza está marcada por la creación de mecanismos de coordinación y de comunicación que sean permanentes, acompañados por procesos operativos y de reporte claros a todos los niveles.

De este modo, se deberán crear espacios en los que sean posibles la coordinación y la comunicación, tanto a nivel estratégico y directivo

como al nivel de trabajo. Algunas de estas herramientas pueden ser los órganos de dirección y gestión, complementados por otros espacios como pueden ser las reuniones operativas o los grupos de trabajo on-line.

Combinando todos estos elementos, la confianza se va construyendo bajo unos pilares sólidos, siempre y cuando se establezcan desde un principio «las reglas del juego». A partir de ahí, la confianza deberá ser cuidada y conservada por los miembros de la alianza, de manera que deberán mantenerse siempre los canales de información abiertos y alertar a los integrantes de la alianza de los posibles obstáculos con los que se puedan topar.

Respecto a lo anterior, es importante tener en cuenta que el acuerdo que se establece con la APPD tiene que ser **conjunto** e igual para todos los miembros dentro de la alianza. Se trata así de evitar que se formen convenios *interpartes* que puedan contener diferentes condiciones, produciéndose desigualdad entre los integrantes de la alianza. Así las cosas, se tendrá que instar a la firma de un convenio global, en el que las condiciones y compromisos de todos los miembros queden reflejadas, siendo cada uno de ellos consciente de su rol.

b. Concertación de herramientas desde el comienzo

Dentro del nivel más operativo de las alianzas, un factor que añade complejidad es, generalmente, la diversidad de procesos que tienen lugar dentro de cada institución miembro de una APPD. Debido a esto, es recomendable que la alianza tenga sus propios mecanismos unificados para todos los miembros. Esta sección se refiere a instrumentos como la metodología del monitoreo y el seguimiento o el modelo financiero.

Será, por tanto, vital que estas herramientas consensuadas sean definidas desde el comienzo de la alianza, para que cada miembro pueda extraer la información clave y la adapte a sus requisitos organizacionales internos.

De no darse lo que se explica arriba, podría suceder que, al no existir un mecanismo, cada miembro decida que la información se elabore y se transmita siguiendo sus propios criterios, de manera que el costo administrativo de la alianza resulta muy elevado, ya que habría que elaborar paquetes de información muy similares en varios formatos diferentes.

Estos formatos y mecanismos unificados deberán observar dos dimensiones: por un lado, los reportes y el seguimiento sobre proyectos productivos, y, por otro, el estado de la salud de la alianza en sí misma.

c. Contemplar el tiempo de gestación de la alianza

Cabe destacar que, dentro de la cronología de trabajo de una APPD, se incluye un tiempo en el que las partes pueden conocerse mutuamente. Este período de gestación de la alianza tiene lugar antes de iniciar cualquier intervención. El objetivo sería contar con un tiempo suficiente para conocerse a nivel institucional, para definir cuáles, probándose así que se dará un entendimiento que resulta necesario para la creación de una alianza. Sólo de este modo podrá alcanzarse la confianza anteriormente descrita.

Para un mejor proceso de entendimiento, resulta útil un análisis cruzado de misión, visión y valores de las diferentes instituciones que toman parte en la alianza. Asimismo, será de ayuda un análisis de las áreas de trabajo, los puntos de RSE y la acción social de la empresa, acompañado por el significado que ésta provee para «desarrollo». A través de esta práctica, se pueden detectar rápidamente qué puntos tienen en común los miembros y en cuáles deberán aunar fuerzas para lograr mejor grado de entendimiento.

d. APPD orientadas a resultados para lograr un mayor impacto

Cuando se constituye una alianza, deben establecerse metas y objetivos específicos y que, además, sean medibles, así como aquellos indicadores que servirán para probar que los objetivos se han logrado.

En la publicación de USAID (Re) *Valuing Public-Private Alliances: an Outcomes-Based Solution*, los expertos de Mission Measurement⁴ recomiendan la adopción de alianzas orientadas a resultados.

4 United States Agency for International Development: Private Sector Alliances Division and Mission, Measurement, LLC. (2010). *(Re)Valuing Public-Private Alliances: an Outcomes-Based Solution*.

Siguiendo esta tesis se impone la visión de que las alianzas no se centren en medir su propio valor, sino que se adopte una perspectiva crítica del estudio de la estrategia de la alianza, basada en los tres siguientes puntos.

- **El enfoque de la alianza hacia resultados concretos:** cambios sociales que sean tangibles.
- **Centrarse en las métricas «que importan»**, es decir, centrarse en los indicadores que son relevantes para el resultado o el impacto que se pretende tener en la sociedad. Asimismo, dichos indicadores deberán reflejar el valor de la asociación y deberán probar además la efectividad (eficacia sumada a eficiencia) de la alianza. Los indicadores deberán, por tanto, tener en cuenta el valor de lo que consigue la alianza dedicando sus esfuerzos y, además, en términos de contribución.
- **Un giro estratégico hacia alianzas construidas sobre intereses compartidos.** Las alianzas deberán ser establecidas sobre la base de una serie de objetivos que sean cuantificables, a fin de que éstas aumenten su valor. «Las alianzas serán más valiosas y probablemente más sostenibles» si se da mayor énfasis a los intereses compartidos. Con el fin de aumentar el valor de las alianzas, los autores afirman que las alianzas deben ser establecidas sobre la base de un conjunto explícito y cuantificable de resultados establecidos y compartidos.

e. Visión compartida de trabajo con la sociedad

Los aliados, como se adelantaba previamente, deberán compartir el modelo de intervención social, así como la metodología. De este modo, algunos elementos importantes a determinar y consensuar serán:

- **Colectivos o comunidades** que se verán o son susceptibles de estar presentes e implicados en la intervención. Por ejemplo, comunidades indígenas, mujeres en situación de exclusión, jóvenes en riesgo, etc.

- **Qué dimensión será el objeto de apoyo.** Por ejemplo, concretar si se apoyarán buenas organizaciones con capacidad de poner proyectos en marcha o, por el contrario, proyectos buenos de organizaciones no tan sólidas, etc.
- Determinar qué **criterios de valoración se van a seguir** para designar aquellas personas, comunidades o colectivos que se apoyarán, estandarizarlos y elaborar herramientas para llevar a cabo esa valoración.
- Consensuar qué **procedimientos de acompañamiento** y seguimiento se emplearán para el apoyo y monitorización de las iniciativas que se lleven a cabo.
- **Estandarizar** no sólo los mecanismos de reporte de las iniciativas sociales que se apoyen, sino también las **herramientas que se van a facilitar a estas personas o colectivos** para que puedan lanzar sus proyectos y propuestas. Por ejemplo: formatos estándar de diagnóstico organizacional, formatos de contabilidad, actas, reglamentos, estatutos, etc.

f. Evitar el «piloto automático» en la gestión de la alianza

En el libro *Alianzas sociales en América Latina* (2005), Austin y Reficco escriben un capítulo sobre «La gestión de la alianza», en el que señalan que «difícilmente una colaboración puede funcionar como un motor de crecimiento para las organizaciones participantes, si los socios asumen que puede operar en “**piloto automático**”». De esta forma, los autores insisten en que los beneficios y las bondades no surgen del simple hecho de trabajar en alianza, sino que el éxito de las alianzas viene determinado por un importante esfuerzo de coordinación y gestión. Así, una de las recomendaciones sería tener siempre en cuenta este aspecto y asegurarse de que una de las instituciones de la alianza se encargue de coordinar la alianza.

De este modo, la figura de coordinador de la alianza tendrá que centrarse en los aspectos de comunicación entre las partes, la transparencia, y asegurarse de que los miembros dediquen el tiempo y el esfuer-

zo necesarios a las acciones y metas planteadas en el marco de la alianza, garantizándose así el cumplimiento futuro de los objetivos.

El gestor de la alianza, preferiblemente, debería formar parte de la plantilla de una ONG o bien de una organización intermediaria. Esta preferencia se debe a que se trata de garantizar mayor equilibrio entre la participación activa del resto de empresas y las administraciones miembro, y tener suficiente autonomía en la dirección del proyecto. Este gestor deberá tener capacidad como gerente y experiencia en el manejo de alianzas público-privadas o bien iniciativas de un perfil similar. Asimismo, deberá contar con experiencia previa en proyectos de desarrollo.

Atendiendo a las funciones del gestor, éste deberá atender al desarrollo de herramientas y mecanismos concretos que devienen necesarios a lo largo del proyecto. También deberá estudiar el comportamiento de los miembros y ejercer una labor de orientación. Finalmente, deberá ejercer un seguimiento sobre las actividades de cada miembro, garantizando que estos ejercen sus labores de manera adecuada y, en el supuesto de que se produzca algún conflicto, tendrá que aplicar los mecanismos de rectificación o salida de la alianza.

g. Dar la importancia que se merece a la visibilidad

Cuando se lanza un proyecto de APPD, el aspecto de la visibilidad resulta complejo. Resulta, por tanto, aconsejable definir desde un principio la imagen de la alianza y cómo se verán las diferentes instituciones miembros.

Así, se han de diseñar diferentes mecanismos de comunicación y visibilidad, que quedarán debidamente recopilados en un «manual de visibilidad», que contendrá los formatos y las directrices de aplicación. Se trata así de evitar hipotéticos conflictos de visibilidad.

Del mismo modo, es importante reflejar en dicho manual de visibilidad las condiciones de visibilidad de algún socio en concreto y determinar las condiciones de visibilidad de los miembros, dispuestas de acuerdo con su nivel de contribución e implicación.

h. Reconocimiento mutuo de los miembros de la APPD... y paciencia

El hecho de que los miembros reconozcan los demás los puntos fuertes que aportan a la alianza es, sin duda, un factor que hay que tener en cuenta al estudiar una alianza. Asimismo, el respeto mutuo y la confianza en las capacidades de ambas partes son algo que debe ser trabajado, sobre todo en aquellos espacios en los que la distancia entre empresas y ONG es importante.

Las ONG pueden asumir un papel didáctico, en el que acercan a la empresa a cómo puede influir en la sociedad y el desarrollo si reconsidera su comportamiento en el mundo de los negocios. De este modo, dichas organizaciones son capaces de hacer ver a las empresas el gran poder de influencia que tienen en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

En cualquier caso, es importante ser paciente. Las alianzas público-privadas para el desarrollo requieren tiempo, y los resultados no son inmediatos, sino que se obtienen en el mediano/largo plazo, aunque es indudable que tienen el potencial de cambiar tanto a sus miembros como a la sociedad.

Referencias Bibliográficas

- Agenda para el Desarrollo Sostenible post-2015, extraído de: www.un.org
- Austin, J.; Reficco, E.; Equipo de Investigación SEKN. (2005). *La gestión de la alianza. Alianzas sociales en América Latina*.
- Banco Mundial. Definición del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Centre, extraído de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>, consultado en febrero de 2015.
- Casado Cañeque, Fernando (2007). *Alianzas público-privadas para el desarrollo*. Fundación Carolina.
- FAO (2013). Alianzas público-privadas para desarrollo de Agronegocios. Informe de país: el Ecuador Estudios de casos de países-América Latina. Roma.
- Fundación Codespa (2013). *Alianzas público-privadas para el desarrollo. Modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial*. Madrid.
- Fundación Naciones Unidas (2003).

- Reid, S., Hayes, J.P., y Stibbe, D. (2015). *Platforms for Partnership: Emerging good practice to systematically engage business as a partner in development. The Partnering Initiative.*
- Tennyson, Ros (2003). *Manual de trabajo en Alianza (Partnering Toolbook). International Business Leaders Forum.*
- United States Agency for International Development: Private Sector Alliances Division and Mission, Measurement, LLC. (2010). *Re-Valuing Public-Private Alliances: an Outcomes-Based Solution.*