

Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2011
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Elaboración

José Antonio Alonso
Marta Pedrajas
Mateo Ambrosio
Javier Cortés
Fernando Mudarra

Coordinación en DG POLDE

Juan López-Dóriga
Gabriel Ferrero

Coordinación de la edición

Caridad Baena

Fotografías portada (de izquierda a derecha)

Mercado de pescado Mindelo 2005, por Estrella Alcalde ©
Alumnos en construcción mercado Cholutequita ETde León 2006. Archivo fotográfico AECID ©
Artesanía del barro Tarata Sept 08, por Pepa Acedo ©
Proyecto Tinguet, por Jorge Cordoba ©
Mercado de artesanías en Tánger. Archivo fotográfico AECID ©
Vivienda Rural. Archivo fotográfico AECID ©
Puerto de Bluefields 2005, por Corina Mora ©
Mujeres artesanas. Archivo fotográfico AECID ©
Artesanías de San Antonio de Lomer 2006. Archivo fotográfico AECID ©
Mercado de flores 2006, por Lola Pérez Medina ©
Empresa textil 2007, por Pablo Valenzuela ©
Mercado popular en Merja Zerga. Archivo fotográfico AECID ©
Infraestructuras puentes. Archivo fotográfico AECID ©
Empresa agroindustrial enlatado pimientos. Archivo fotográfico AECID ©
Mercado de pescado Mindelo 2005, por Estrella Alcalde ©
Mercado de flores 2006, por Lola Pérez Medina ©
Vivienda Rural. Archivo fotográfico AECID ©
Alumnos en construcción mercado Cholutequita ETde León. 2006. Archivo fotográfico AECID ©
Artesanía del barro Tarata. Sept 08, por Pepa Acedo ©
Puente y salida de agua carretera Sabzak, por Josemi Calvillo ©
Mercado de artesanías en Tánger. Archivo fotográfico AECID ©

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
<http://www.maec.es>
<http://www.aecid.es>

NIPO: 502-11-015-X
Diseño y producción editorial: www.baetica.net
Imprime: Lerko Print, S.A.
Depósito Legal: xxxxxxxxxxxxxx

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Beatriz de Bobadilla 18, 3ª planta, 28040 Madrid
Tel.: +34 91 379 93 41
Fax.: +34 91 394 89 48
dgpalde@maec.es

Índice

Agradecimientos	3
------------------------------	----------

1

Introducción	5
---------------------------	----------

2

Crecimiento, promoción del tejido empresarial y pobreza	7
--	----------

2.1. El crecimiento económico en la lucha contra la pobreza	7
---	---

2.2. Condiciones y políticas para una estrategia de crecimiento económico de amplia base social	9
---	---

2.3. Elementos de un patrón de crecimiento económico favorecedor de la lucha contra la pobreza	11
--	----

3

Marcos Normativos y Estratégicos de Referencia	13
---	-----------

3.1. Marco normativo internacional: compromisos internacionales	13
---	----

3.2. Marcos estratégicos de referencia	14
--	----

3.3. Marco institucional de partida de la Cooperación Española	17
--	----

4

Marco Estratégico de Intervención	19
--	-----------

4.1. Objetivos y áreas de intervención	19
--	----

4.2. Condicionantes de la intervención	20
--	----

4.3. Directrices y líneas de trabajo	21
--	----

5

Marco Instrumental y de Actores	41
--	-----------

5.1. Instrumentos de la cooperación	41
---	----

5.2. Actores de la Cooperación Española	48
---	----

6

Marco de Implementación	53
--------------------------------------	-----------



Agradecimientos

La elaboración de la presente Estrategia ha sido un proceso largo en el que han participado muchas personas. Desde los primeros borradores hasta este último documento han pasado más de dos años, talleres de trabajo, numerosas versiones, la incorporación de nuevos autores, la aprobación del III Plan Director y varios Planes Anuales de Cooperación. La redacción de una Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial que fuera rigurosa y de calidad, arraigada en los principios de la cooperación y en la agenda internacional de desarrollo, actual en sus instrumentos y que contara con el consenso y reconocimiento de todos los actores de la Cooperación Española, ha sido lo que ha guiado un proceso tan dilatado en el tiempo. La Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, lideró el proceso, y finalmente avaló el texto contando con el apoyo unánime de todo el Consejo de Cooperación.

Entre las personas que han redactado el presente documento queremos agradecer de manera muy especial la dedicación del profesor José Antonio Alonso, director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la UCM, quien contó con la colaboración esencial del equipo económico de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), especialmente con Mateo Ambrosio, Javier Cortés y Marta Pedrajas. Queremos también destacar y agradecer el impulso inicial realizado por Fernando Mudarra desde el Gabinete de la Secretaria de Estado, autor de los primeros borradores. Todo ello fue coordinado y liderado por Juan López-Dóriga, director general de POLDE, y Gabriel Ferrero, subdirector. En la revisión, diseño y maquetación agradecemos la implicación de Caridad Baena, de la DGPOLDE, y del equipo de Baética, Eugenio Muñoz, Mónica Morante e Irene Moreno.

También nuestro agradecimiento y reconocimiento a todas las personas que participaron en los talleres de trabajo y colaboraron de manera muy activa en la revisión y perfeccionamiento del texto a través de sus opiniones y comentarios. En DGPOLDE, María Villanueva y Manuel de la Rocha. De manera especial, agradecemos las sustantivas contribuciones realizadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través de Rosa Elcarte, Susana Velázquez, Elena Montobbio, Manuel Cadarso y Santiago Porto. Gracias también al Ministerio de Economía y Hacienda, sobre todo a Ana de Vicente y su equipo de la Dirección General de Financiación Internacional. Una mención destacada merecen los representantes de los sindicatos, Félix Ovejero (CC.OO) y Pepe Manzanares (ISCOD-UGT), de la CEOE, Esperanza Rivera, y de CEPES, Carlos Lozano. De igual forma, cabe reconocer los aportes de la Coordinadora de ONGD, a través de su presidente, Eduardo Sánchez, y de Intermón Oxfam, especialmente a Jaime Atienza y Susana Ruiz. Otras personas que han participado de manera activa y que ameritan el debido reconocimiento: Carlos Mataix (Universidad Politécnica de Madrid), Ignacio Soleto (FIIAPP), Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria), Carlos Botella y el equipo de CeALCI (Fundación Carolina), Cristina Moreno (Cámara de Comercio), Carlos Cordero (Sustentia), Josep Bertrán (Fomento del Trabajo Nacional), José Ignacio Pradas (SERCUBE), Luis Recuero (Generalia) y la Red Española del Pacto Mundial.



1

Introducción

1 Introducción



Tanto la teoría como la experiencia internacional revelan que es difícil que un país mantenga un proceso continuado de desarrollo y de reducción de la pobreza si no se asienta en una ampliación continuada de sus capacidades productivas. A su vez, si se quiere avanzar en ese proceso es necesario crear las condiciones para que parte de las iniciativas creativas de la sociedad se transformen en emprendimientos productivos y empresariales, aptos para poner en uso los potenciales productivos del país, generar renta y empleo y aportar valor a la sociedad. El crecimiento económico se revela, por tanto, como una condición necesaria para avanzar de forma efectiva en la lucha contra la pobreza.

Ahora bien, el tipo de crecimiento seguido y las políticas públicas que lo acompañen pueden ser cruciales para determinar el impacto que el crecimiento tiene en términos de reducción de la pobreza, corrección de la desigualdad social y mejora del bienestar colectivo. Es responsabilidad de los países poner en marcha una estrategia de crecimiento de amplia base social, que permita hacer compatible la sostenibilidad del crecimiento con el logro de su máximo impacto social, abriendo oportunidades de progreso material a los sectores más pobres y marginales del país. La comunidad internacional debe apoyar esos esfuerzos a través de la cooperación internacional para el desarrollo.

La relación entre crecimiento y reducción de la pobreza es de doble dirección, ya que no sólo la ampliación de las capacidades productivas, a través de un denso tejido económico y empresarial, puede contribuir a una más sostenible e intensa reducción de la pobreza, sino también la apertura de oportunidades de progreso material a los sectores más pobres y vulnerables, a través de una política redistributiva de ingresos y activos, puede amplificar las posibilidades de crecimiento. Al incrementar el número de sectores sociales que se implican en la promoción de emprendimientos productivos o que participan en la producción a través de un empleo digno, se estará haciendo un uso más pleno e integral de las potencialidades productivas de un país, alentando su crecimiento y bienestar social.

En sociedades con altos grados de desigualdad, un crecimiento económico que no sea de base amplia puede afectar limitadamente a las condiciones de vida de los más pobres. En estos casos, corregir el patrón distributivo, promoviendo una más equitativa distribución de activos y rentas, puede tener consecuencias beneficiosas para amplios colectivos de la población, que ven ampliadas las oportunidades para mejorar su nivel de vida. Luchar contra la pobreza a través del crecimiento económico requiere pues reducir la cifra de población cuyo ingreso diario está por debajo de la línea de pobreza (combatir la pobreza absoluta) y disminuir las brechas sociales, a través de la adecuada distribución de los logros colectivos (combatir la pobreza relativa). En la medida en que un mayor número de individuos de una sociedad disponen de los recursos necesarios para consumir, ahorrar y/o invertir en la generación de nuevos activos, y pueden acceder a servicios de salud y de educación, a nuevas oportunidades de empleo, a espacios en los que defender sus derechos, estarán mejor posicionados para aprovechar las nuevas oportunidades generadas por el crecimiento económico.

El presente documento contiene el marco estratégico sectorial para el 'Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial' de la Cooperación Española. Su objetivo es profundizar en una de las áreas de intervención que, con distintas denominaciones, ha sido identificada como prioritaria en los tres Planes Directores que hasta ahora ha tenido la Cooperación Española. De forma más precisa en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) se define como uno de los sectores prioritarios "apoyar y fomentar un crecimiento inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y a la cohesión social". La presente Estrategia pretende desarrollar este propósito, aportando las bases doctrinales, instrumentales y operativas para el apoyo a los esfuerzos que los países en desarrollo hacen por ampliar y mejorar su tejido productivo y empresarial. Este documento se integra en el esfuerzo de planificación estratégica de la Cooperación Española, relacionándose con el resto de las Estrategias Sectoriales hasta ahora aprobadas y, muy especialmente, con las referidas a la política multilateral y a la de gobernabilidad democrática, que inciden en ámbitos de interés central para el desarrollo de la presente Estrategia.

Hacer realidad el objetivo que esta estrategia se propone requiere hacer uso no sólo de las posibilidades e instrumentos de la política de ayuda al desarrollo, sino también del resto de las políticas que, directa o indirectamente, afectan al crecimiento económico y al desarrollo de tejido empresarial en los países socios. Por ello, es especialmente importante al respecto la implantación de mecanismos que aseguren la coherencia de las políticas de la Administración Pública con dichos objetivos. Al tiempo, el resultado de la Estrategia dependerá no sólo de lo que se haga en los países socios, sino también de cómo se configuren los marcos normativos internacionales que regulan las relaciones económicas internacionales. Por este motivo, la Cooperación Española trabajará en el seno de las instancias multilaterales para conseguir que los países en desarrollo tengan más voz y representación en estas instancias, al tiempo que promoverá aquellas reformas de los marcos normativos internacionales que permitan una ampliación de las posibilidades de progreso material de los países más pobres.

La Estrategia compromete a la Administración General del Estado, en su acción de cooperación, en apoyo a las actividades de promoción del crecimiento económico y de generación de tejido productivo en los países en desarrollo. Al tiempo quiere convertirse en un marco estratégico de referencia para el resto de los actores de la Cooperación Española que trabajan en el ámbito de la promoción del tejido productivo y empresarial en los países en desarrollo. A través de proporcionar un marco más ordenado de *prioridades se persigue no sólo propiciar una integración más activa y complementaria del conjunto de los actores, sino también una mayor coordinación de sus esfuerzos para mejorar la eficacia transformadora de la Cooperación Española*. Al tiempo, la estrategia representa una oportunidad para integrar de una manera más activa y protagonista al sector privado en las acciones de cooperación para el desarrollo, poniendo de relieve su papel como actor de desarrollo. De igual forma, el sector empresarial cooperativo y de economía social tiene un papel relevante en una estrategia que pretende promover el tejido productivo y ponerlo al servicio de una más rápida y efectiva reducción de la pobreza.

El documento está dividido en cinco capítulos complementarios a esta introducción. En el capítulo siguiente se presentan elementos teóricos y doctrinales que vinculan el crecimiento económico y la generación de riqueza con la lucha contra la pobreza. Un especial énfasis se da a la necesidad de eliminar los obstáculos que impiden el acceso a la población empobrecida a los recursos productivos y al disfrute de los beneficios generados por el crecimiento económico. En el capítulo tres se exponen de forma somera los compromisos internacionales de desarrollo que sirven como referencia para la presente propuesta. El capítulo cuarto define los elementos clave del marco de intervención. A partir de los objetivos establecidos en el III Plan Director 2009-2012 para la prioridad sectorial "Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza" se definen unas áreas de intervención y sus correspondientes directrices, las líneas de trabajo y el cruce con otras estrategias sectoriales de la Cooperación de especial relevancia para el crecimiento económico. Para concluir el capítulo cinco refiere el marco instrumental y de actores disponibles en Cooperación Española para trabajar en el desarrollo de esta Estrategia.

2

Crecimiento, Promoción del Tejido Empresarial y Pobreza

- 2.1. El crecimiento económico en la lucha contra la
pobreza 7
- 2.2. Condiciones y políticas para una estrategia de
crecimiento económico de amplia base social 9
- 2.3. Elementos de un patrón de crecimiento económico
favorecedor de la lucha contra la pobreza 11

2 Crecimiento, Promoción del Tejido Empresarial y Pobreza



2.1. El crecimiento económico en la lucha contra la pobreza

La pobreza viene caracterizada por una multiplicidad de formas de privación que afecta a las personas en términos de ingresos, dotación de activos y de empleo digno, acceso a servicios básicos, voz y participación política, educación y salud, ejercicio de derechos y seguridad y respeto a la dignidad personal. Existe una notable interrelación entre esta multiplicidad de dimensiones, de forma que las carencias en términos de renta y en el acceso a los activos productivos y el empleo afectan al resto de privaciones que enfrenta la población más desfavorecida. Por este motivo, en la medida en que se amplían las posibilidades de progreso material de las personas, se crean las condiciones para que se produzcan avances en otros ámbitos. Es por esta razón que el crecimiento económico, si bien no suficiente, se constituye en un requisito obligado para reducir la pobreza de una forma sostenida. El acceso al empleo y a activos productivos se convierte en una de las vías más rápidas para combatir la pobreza y permitir un proceso continuado de expansión de las oportunidades de progreso de los sectores desfavorecidos. Para alentar ese proceso es necesario potenciar el tejido productivo y empresarial de un país, haciéndolo más incluyente, sólido y competitivo. La cooperación al desarrollo está obligada a incluir esta dimensión en su diseño estratégico, respaldando los esfuerzos de los países socios por alentar el crecimiento económico, promover el cambio productivo y asentar un sector privado dinámico y comprometido con el desarrollo nacional.

El efecto que la ampliación de capacidades productivas tiene sobre la reducción de la pobreza es muy dependiente del tipo de crecimiento que en cada caso se propicie. En la medida en que este haga un mayor uso de los activos y recursos que están a disposición de los pobres (fundamentalmente el empleo), en la medida en que el tejido productivo se extienda sobre el territorio nacional (y no se concentre sólo en determinados lugares), en la medida en que se asiente sobre bases y capacidades propias y en la medida en que se potencie el emprendimiento también de los sectores de bajos ingresos (a través de la pequeña y mediana empresa) mayor será el efecto que el crecimiento tendrá sobre los sectores más pobres.

Por lo demás, el efecto que el crecimiento económico tiene en la reducción de la pobreza no es ni espontáneo ni obligado en todos los casos. Es posible que el crecimiento económico vaya acompañado de retrocesos en las condiciones de vida de algunos sectores sociales que tienen menores capacidades para acceder a los beneficios del mercado. Por ello, es necesario acompañar ese proceso con políticas redistributivas y con acciones públicas orientadas a facilitar que los sectores más desfavorecidos se integren en el proceso de progreso material y accedan a los beneficios que se derivan del crecimiento y de la ampliación de los mercados. Unas políticas que deben ir orientadas también a regular el ciclo económico, para evitar los costes de una excesiva volatilidad del crecimiento, a ampliar y extender los derechos sociales y económicos, a medida que se avanza en la senda de progreso, y a reducir los costes ambientales que pudieran derivarse de la expansión de las capacidades productivas.

Si el crecimiento económico ayuda a reducir la pobreza, la relación inversa parece igualmente cierta: una reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza puede ayudar a hacer más sólido y sostenible el crecimiento económico. Las vías a través de las cuales se fundamenta esta relación son diversas. En concreto, una mayor equidad social propicia: i) un acceso más pleno del conjunto de la sociedad a las posibilidades que brinda la educación y la salud, lo que repercute sobre su integración más plena y productiva en la actividad económica; ii) unas más amplias posibilidades de acceso a los mercados de capital y a las posibilidades que estos brindan para respaldar la inversión, al ser más reducidos los sectores que carecen de los colaterales requeridos para acceder a los mercados de crédito y seguro; y iii) una mayor estabilidad social e institucional, facilitando la gobernanza y reduciendo los costes de la corrupción, del delito y de la inseguridad. Todo ello sugiere que la existencia de un cierto grado de equidad y de movilidad social ayuda a consolidar y legitimar las instituciones, reducir el conflicto social y la inestabilidad política y favorecer la inclusión del conjunto de los potenciales productivos de una sociedad.

En puridad, el desarrollo comporta la realización de un proyecto agregado de inversión (económica y social): una acumulación de esfuerzos en un momento dado del tiempo para ampliar la gama de oportunidades de personas y colectivos humanos en el futuro. Semejante esfuerzo transformador requiere, además de otros factores, una puesta en uso intensiva de los recursos disponibles por parte de un país. Para ello se requiere disponer de la financiación necesaria para respaldar ese esfuerzo transformador. En principio, tres son las fuentes genéricas de donde pueden proceder los recursos: el ahorro doméstico, para financiar la inversión; los recursos liberados por el comercio internacional; y los recursos transferidos desde el exterior, sea en forma de crédito, remesas, ayuda oficial o inversión.

La inversión doméstica constituye el principal factor promotor del crecimiento económico de un país. Una inversión que puede ser alentada por los poderes públicos a partir de los recursos presupuestarios, especialmente en los ámbitos del capital social básico (como las infraestructuras), que puede ser derivada de la movilización de los recursos privados a través del mercado (creación y ampliación de empresas) o fruto de una combinación de ambas fuentes. El esfuerzo ahorrador público y privado del país es el que nutre, más centralmente, este factor promotor del crecimiento.

Es importante, por tanto, crear las condiciones para que los países en desarrollo puedan extraer el máximo provecho de sus capacidades nacionales de ahorro e inversión, evitando la pérdida o extravío de los recursos que se produce a través de la evasión de capitales, el fraude fiscal o la corrupción. A este respecto, es necesario, en primer lugar, impulsar el fortalecimiento de los sistemas fiscales nacionales de los países en desarrollo, apoyando técnicamente a sus Administraciones Tributarias; y, en segundo, contribuir a crear un orden internacional transparente y cooperativo, que persiga la evasión de capitales, el fraude, los flujos financieros ilícitos, la existencia de paraísos fiscales o la corrupción.

No obstante su carácter fundamental, una economía no siempre dispone de los recursos financieros necesarios para nutrir la inversión, ya sea por los bajos niveles de ahorro nacionales, la ineficacia de su sistema financiero para mediar entre la oferta y la demanda de fondos o la limitada confiabilidad de su sistema de garantías jurídicas y legales existente. En este caso la provisión de recursos internacionales a través de la inversión, el crédito o la ayuda internacional resulta crucial. En particular, la *inversión extranjera* puede constituir una fuente complementaria de promoción de las potencialidades productivas de un país, especialmente si comporta una aportación de nuevas capacidades tecnológicas y competitivas a la economía que la acoge. El reto es conseguir que esa inversión se integre en el tejido productivo local generando empleo de calidad y efectos de arrastre sobre la economía nacional, a través de su impacto tanto sobre los proveedores de componentes e insumos como sobre los clientes y competidores, estimulando la mejora productiva.

Por último, la promoción de comercio exterior, el acceso a nuevos mercados y el incremento del valor añadido de los productos exportados, constituye otra de las vías obligadas para promover el tejido productivo y el crecimiento económico. El intercambio internacional permite, por una parte, que los países se especialicen en aquello en lo que son competitivos, promoviendo una mejora de los niveles de eficiencia agregada; y, por otra, que se beneficien de los efectos de progreso que se derivan del acceso a mercados más amplios y dinámicos. Ahora bien, para potenciar los efectos beneficiosos del comercio puede ser necesario poner en marcha políticas activas de promoción de las capacidades productivas nacionales, que alienten el cambio productivo, las mejoras tecnológicas y la promoción de la competitividad. El impacto distributivo de este proceso es mayor cuando la especialización comercial se asienta en sectores intensivos en mano de obra, que ofrezcan unas condiciones laborales dignas y estables a los trabajadores.



2.2. Condiciones y políticas para una estrategia de crecimiento económico de amplia base social

Para poner en uso las capacidades productivas y de crecimiento de un país se requiere de ciertas condiciones y políticas que afectan al entorno económico en el que operan los agentes económicos. De entre esas condiciones, se señalarán aquí las cinco más relevantes.

a) Estabilidad económica y social

En primer lugar, la estabilidad económica y social se conforma como un factor clave para permitir un proceso continuado de crecimiento económico. Un cierto grado de estabilidad es requerido para que los agentes puedan construir sus expectativas con cierta seguridad, implicándose en proyectos inversores de medio y largo plazo. Para que la inversión se produzca es necesario atenuar los factores que alimentan la incertidumbre y el riesgo implícito en ese tipo de operaciones.

Dos son las dimensiones de estabilidad que están implicadas en los anteriores comentarios. En primer lugar, la *estabilidad macroeconómica*, que deriva de una gestión prudente de la política económica por parte de las autoridades. Alcanzar la estabilidad macroeconómica no garantiza el crecimiento, pero es imposible que el crecimiento se produzca en un entorno de alta inestabilidad. Lo que comporta la necesidad de mantener los parámetros macroeconómicos (déficit público, inflación, saldo corriente, tipo de interés o tipo de cambio) en torno a valores razonables. En segundo lugar, es crucial también preservar la *estabilidad social y política* del país, garantizando el funcionamiento ordenado de las instituciones y de los marcos normativos y un adecuado patrón distributivo de los frutos del progreso. De nuevo, es difícil que el desarrollo se produzca y sostenga en un entorno de alto conflicto social o de recurrentes crisis políticas.

b) Marco institucional eficiente y legítimo para el desarrollo de los mercados

En segundo lugar, es necesario que el país disponga de un marco institucional eficiente y legítimo para favorecer la vida económica y permitir el desarrollo de los mercados. Entre las funciones básicas que este marco institucional debiera desempeñar se encuentran las cuatro siguientes:

- 1) En primer lugar, proveer y garantizar los derechos económicos básicos que conforman el espacio normativo en que operan los agentes. Sin duda, ese marco normativo se articula de forma muy central en torno a la defensa del derecho de propiedad, a la promoción de la seguridad jurídica de los contratos y a los derechos sociales y laborales que afectan a los trabajadores. Ningún proyecto productivo se realizaría si no existiesen garantías de que se puede acceder, de manera segura, a los beneficios que se deriven del esfuerzo de cada uno de los agentes implicados. Para ello se requiere de la existencia de un marco normativo que otorgue seguridad jurídica a las transacciones económicas. Además, el marco normativo debe perseguir la corrupción y los delitos económicos, promoviendo la transparencia y el respeto a las normas.
- 2) En segundo lugar, *promover la competencia*, corrigiendo aquellas distorsiones que afecten a la adecuada concurrencia en los mercados. En este ámbito debiera considerarse la actuación del Estado para evitar la formación de monopolios, regular servicios públicos y alentar la competencia, para permitir que el mercado funcione correctamente. El clima de competencia está altamente condicionado por la capacidad de acceso de nuevos competidores al espacio de concurrencia del mercado. Esto comporta que exista una normativa administrativa y fiscal favorable para la puesta en marcha de iniciativas empresariales (de creación de negocios), en especial para la pequeña y mediana empresa y para la empresa de economía social¹.

¹ Según la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), la Empresa de Economía Social es una forma de emprender y organizar la actividad empresarial caracterizada por: la primacía de las personas y del objeto social sobre el capital; una organización y cultura empresarial con vocación de gestión participativa y democrática; la conjunción de los intereses de miembros, usuarios y del interés general; la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad entre sus miembros; la autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos; y la aplicación de la mayor parte de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del interés general, de los servicios a los miembros y el desarrollo sostenible. CEPES (2008), *Qué es una Empresa de Economía Social: Conceptos y características*. Madrid: Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES).

- 3) En tercer lugar, *promover la coordinación y el fomento de los mercados*, corrigiendo aquellos fallos de mercado relacionados con la existencia de externalidades, información imperfecta, problemas de coordinación, indivisibilidades de la inversión y provisión de bienes que tienen naturaleza parcial de bien público. En este ámbito se situaría el tratamiento de los problemas ambientales, de regulación financiera y de seguros, de promoción tecnológica y de política industrial. La intervención correctora de las instituciones debiera ser hecha de tal modo que se preserven los estímulos promotores de la innovación, del esfuerzo y de la capacidad de iniciativa que están en la base del progreso.
- 4) Por último, *promover la cohesión social y hacer una adecuada gestión de las tensiones distributivas* que todo proceso de crecimiento puede generar, acercando la distribución de la renta y riqueza a lo que se considera socialmente deseable, a través de los mecanismos de promoción de la cohesión social, de la redistribución de los frutos del crecimiento y del aseguramiento de las personas frente a la adversidad. Para cumplir con esta función es necesario disponer de un sistema fiscal sólido y unas políticas públicas eficientes, que sean capaces de responder a las demandas sociales, especialmente de los más pobres.

La transición hacia marcos institucionales que cumplan con estas funciones requiere tener presente que siempre existirán grupos con intereses contrapuestos, algunos resistentes al cambio o sin la capacidad para articularse o influir en los espacios de decisión pertinentes. En gran medida, la legitimidad del marco institucional resultante dependerá del grado en que los agentes sociales afectados vean en él adecuadamente canalizados sus intereses.

c) Una infraestructura eficiente

Los agentes económicos operan sobre una base de infraestructuras, instalaciones tangibles e intangibles, que condicionan su eficiencia y capacidad operativa. Por ello, disponer de una dotación de infraestructuras adecuada, que permita una eficiente provisión de servicios a la sociedad, constituye un requisito para que puedan ponerse en uso el conjunto de potencialidades productivas de un país. Al tiempo, las infraestructuras condicionan las pautas de acceso de la población a los servicios que se demandan, ayudando a vertebrar el territorio y a asentar el crecimiento en un modelo distributivo más integrador. Se trata, por tanto, de un factor estratégico tanto para alentar el crecimiento y la productividad como para potenciar la equidad y la cohesión social. Una adecuada dotación de infraestructuras crea las bases sobre las que descansa no sólo una actividad empresarial eficiente, sino también una política de lucha contra la pobreza y contra la exclusión. Por todas estas razones, la inversión en infraestructuras constituye uno de los ámbitos obligados de trabajo en los países en desarrollo para alentar el crecimiento, favorecer el cambio productivo, potenciar la cohesión social y mejorar la competitividad internacional de los países.

d) Inversión en las capacidades humanas

No existe posibilidad de alentar un proceso continuado de desarrollo si éste no se asienta en una dinámica continuada de expansión de las capacidades humanas de la sociedad que lo protagoniza. La inversión en el ser humano, en su potencialidad transformadora, en su salud y en sus conocimientos, para lograr su implicación activa y responsable en los procesos de decisión y de creación de valor social, constituye un factor clave en toda estrategia de desarrollo. También lo constituye en una estrategia orientada a promover el tejido productivo y empresarial. La formación otorga a las personas mayores capacidades para identificar oportunidades de emprendimiento, para sentirse con los niveles de confianza para ponerlos en marcha y con los recursos y conocimientos para gestionarlos de forma adecuada. Al tiempo, al ampliar los niveles de formación y de salud de las personas se está propiciando que estas puedan ser más productivas, más aptas para adoptar y promover el cambio técnico, y más dispuestas para asumir las responsabilidades y riesgos que están asociados a su implicación activa en la creación de valor para el conjunto de la sociedad. Así pues, la inversión en el ser humano constituye uno de los condicionantes obligados de una estrategia de crecimiento de amplia base social.



e) Una política orientada a promover la capacidad emprendedora

Aun cuando se den todos los factores mencionados en los puntos anteriores, es posible que determinados sectores sociales encuentren obstáculos para poner en marcha iniciativas emprendedoras, incluso aquellas con posibilidades de éxito. Esos obstáculos pueden tener un muy distinto origen: pueden deberse a problemas de información acerca de las oportunidades, recursos o tecnologías existentes; de formación, por falta de los conocimientos requeridos para impulsar el proyecto empresarial; de financiación, para respaldar la iniciativa inversora; de aseguramiento, para dar cobertura a los riesgos en los que se incurre; o, incluso, de dificultades legales por la normativa existente. Los poderes públicos deben poner en marcha una política orientada a remover todos estos obstáculos, a potenciar la dinámica competitiva en los mercados, a alentar la capacidad de emprendimiento de los individuos, a facilitar la actividad de las empresas y a extender en la sociedad los valores que reconocen el mérito del esfuerzo y de la capacidad de iniciativa. Esta actividad orientada a promover la capacidad emprendedora debe ser especialmente sensible a las necesidades de la pequeña y mediana empresa y de la empresa de economía social, que son la base del crecimiento de amplia base social.

2.3. Elementos de un patrón de crecimiento económico favorecedor de la lucha contra la pobreza

La experiencia internacional revela que el efecto que el crecimiento económico tiene en la reducción de la pobreza está altamente condicionado por el patrón de crecimiento que en cada caso se adopte. El impacto será mayor cuanto más amplio sea el número de sectores sociales implicados en la dinámica de cambio económico, cuanto más son los que concurren con sus potencialidades productivas a impulsar el crecimiento y cuantos más son los que se benefician de los resultados del esfuerzo colectivo. Es lo que en algunos ámbitos se ha denominado 'crecimiento de amplia base social' o, en otros casos, 'crecimiento económico favorable a los pobres' (*pro-poor growth*). En ambos casos se trata de promover un modelo de crecimiento que permita poner en valor los activos y capacidades productivas del conjunto de la sociedad, y especialmente de sus sectores más vulnerables. Se espera que, de este modo, también estos sectores sean receptores de los beneficios que se derivan del crecimiento económico, corrigiendo asimetrías y desigualdades en el acceso a las oportunidades que brinda el mercado.

De forma más precisa, si se quiere avanzar en la lucha contra la pobreza, además de arbitrar políticas sociales que garanticen derechos sociales y transfieran renta a los sectores más pobres, es necesario propiciar que esos sectores se integren más intensamente en las actividades generadoras de renta y riqueza. La ampliación y mejora de los activos de estos sectores empobrecidos (a través de la educación o el acceso a la tierra o el capital) y la adecuada promoción y distribución de oportunidades económicas son claves para conseguir ese propósito. Tal es lo que se propone un modelo de crecimiento de amplia base social. Esta propuesta se aleja de aquella otra que limita el beneficio del crecimiento para los sectores pobres al "efecto de derrame" o "efecto goteo" que una concentrada acumulación de riqueza pudiera tener sobre el resto del cuerpo social. Al tiempo que se distancia también de quienes desconsideran el efecto distributivo que todo proceso de crecimiento comporta. Para que el crecimiento maximice su efecto en términos de reducción de la pobreza es necesario que el proceso de expansión de capacidades productivas afecte al mayor número de sectores sociales posible, ampliando el espacio de oportunidades de progreso para todos los segmentos de la sociedad.

El planteamiento anterior tiene algunas consecuencias de interés respecto al modelo de crecimiento que la Cooperación Española está dispuesta a respaldar en los países en desarrollo. En *primer lugar*, debe ser un crecimiento que, en la mayor medida posible, implique a todas las regiones y territorios, al objeto de promover un tejido difuso y extendido de oportunidades de progreso productivo accesibles para el conjunto de la población. Esto se opone a un crecimiento altamente concentrado, focalizado exclusivamente en las capitales o en las principales ciudades de los países, sin efecto sobre el resto del territorio. Además de interesar que se eleven las tasas agregadas de crecimiento, es importante que se traten de corregir las diferencias inter-regionales para reducir los desequilibrios territoriales y generar una distribución más equitativa de oportunidades.

En *segundo lugar*, también debiera ser un crecimiento que integre, en la mayor medida posible, el potencial productivo de una economía, afectando a una diversidad de sectores y actividades, de modo que se promueva un denso tejido económico a partir del fortalecimiento de las capacidades locales. De este modo no sólo se atenuarán los riesgos que aparecen asociados a la especialización abusiva en un reducido número de sectores, sino también se promoverá un aprovechamiento más pleno y diverso de las capacidades productivas del país.

Desde el punto de vista social, la generación de un tejido productivo más difuso, tanto a nivel territorial como sectorial, permitirá hacer más accesible a los sectores sociales menos integrados las oportunidades de progreso material a través del crecimiento económico. Es importante que ese proceso contemple también la incorporación más plena de la mujer a la vida laboral y a la promoción emprendedora, sobre la base de una redefinición de las responsabilidades en el seno del hogar y en la sociedad, de modo que se corrijan las desigualdades de género.

Finalmente, es necesario también que el patrón de crecimiento contemple la dimensión de sostenibilidad ambiental, para hacer frente a los problemas ecológicos del presente y no hipotecar las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras. Esto comporta prestar especial atención a la gestión de los recursos naturales, a la defensa de la biodiversidad y a la lucha contra el cambio climático. La adopción de tecnologías ambientalmente adecuadas, el recurso a fuentes de energía limpias, el establecimiento de un marco normativo que imponga el respeto por el medio ambiente, la lucha contra las prácticas ambientalmente insostenibles y el apoyo a la investigación en este campo resultan componentes obligados de esta dimensión del modelo de crecimiento. Como también lo constituye la participación de las comunidades locales en las decisiones que afectan a los recursos naturales y ambientales propios de su territorio.

3

Marcos Normativos y Estratégicos de Referencia

3.1. Marco normativo internacional: Compromisos Internacionales	13
3.2. Marcos estratégicos de referencia.....	14
3.3. Marco institucional de partida de la Cooperación Española	17



3 Marcos Normativos y Estratégicos de Referencia

3.1. Marco normativo internacional: Compromisos Internacionales

El marco normativo en que se fundamenta la presente Estrategia lo proporcionan las principales declaraciones y acuerdos suscritos por España en materia de cooperación en los ámbitos relacionados con la promoción del desarrollo económico y del tejido productivo de los países socios. También inspiran esta Estrategia aquellos otros acuerdos que nutren los compromisos de la política española de desarrollo, muy especialmente los relacionados con la definición de los derechos de las personas, de la promoción de la equidad social y de género y de la sostenibilidad ambiental. Por último son importantes también los acuerdos en materia de promoción del trabajo decente y del emprendimiento productivo, como vías de la recuperación económica. En este ámbito es destacable la actividad que vienen desplegando algunos organismos internacionales, entre los que cabe destacar por la temática implicada, el Banco Mundial, la OCDE, el PNUD o la OIT.

De forma más específica, afectan muy centralmente a la definición de esta Estrategia los acuerdos suscritos en tres citas internacionales de referencia. A saber: la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (2000), la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002) y su revisión en Doha (2008) y la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y su revisión en Accra (2008).

La primera de estas Conferencias –la Cumbre del Milenio– establece los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que inspiran la acción de la cooperación española y a los que esta Estrategia pretende contribuir directamente. De forma más precisa, se asume que esta Estrategia puede contribuir más centralmente a la realización de los objetivos 1 ("Erradicar la pobreza extrema y el hambre") y 8 ("Fomentar una asociación mundial para el desarrollo"). En este último caso, los ámbitos a los que alude este Objetivo se conectan muy estrechamente con los propios de esta Estrategia, en la medida en que se refieren expresamente al papel que el marco de relaciones económicas internacionales tiene en la promoción del desarrollo, a la necesidad de promover empleo digno y productivo para los jóvenes como vía para reducir la pobreza y a la necesidad de que en las estrategias de desarrollo haya una participación activa del sector privado.

La segunda de las Conferencias citadas –de Financiación para el Desarrollo– dio origen al Consenso de Monterrey y a la Declaración de Doha. Ambas declaraciones establecen un cuerpo de recomendaciones que afectan al conjunto de las potenciales fuentes de financiación de los países en desarrollo: desde el comercio a la inversión extranjera, de la promoción del ahorro doméstico al tratamiento de la deuda externa y de la mejora de la ayuda internacional a aspectos sistémicos de la gobernanza del sistema económico internacional. De semejante recorrido se desprende dos conclusiones relevantes: i) en primer lugar, la necesidad de establecer un compromiso entre países desarrollados y en desarrollo que vaya más allá de la ayuda y dé origen a un marco de relaciones internacionales capaz de ampliar las posibilidades de desarrollo de los países más pobres; ii) y, en segundo lugar, la necesidad de poner en marcha a nivel internacional estrategias orientadas a amplificar las posibilidades de financiación de un desarrollo que permita avanzar más rápidamente en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por último, la *Declaración de París* y la posterior *Agenda de Accra* tratan de identificar aquellos principios que permitirían incrementar los niveles de eficacia de la ayuda, afectando tanto a los comportamientos de los receptores como, sobre todo, de los donantes. La necesidad de mejorar los niveles de apropiación de la ayuda por parte de los receptores, de armonización de políticas y procedimientos por parte de los donantes, de alineamiento de las acciones de estos últimos con los propósitos y mecanismos de actuación de los países socios, la gestión por resultados y la mutua rendición de cuentas forman parte de esos principios. La Cooperación Española se siente plenamente identificada con esos mandatos, que inspiran también esta Estrategia.

Otras declaraciones internacionales suscritas por España en materia de cooperación económica y que son de relevancia para la presente Estrategia son:

- La *Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)* relativa a los *Principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* adoptada en 1998². La OIT es el organismo internacional competente para establecer las Normas Internacionales del Trabajo y, como parte de sus principios constitutivos, orienta su acción a promover los derechos fundamentales del trabajo. Por medio del *Programa Trabajo Decente*³, la OIT apoya el objetivo de alcanzar un trabajo digno para todos, en un marco de pleno empleo de carácter productivo. Conforme a sus propias declaraciones, este propósito identifica las prioridades de la Organización Internacional del Trabajo en el siglo XXI, en clara relación con las políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo a escala internacional.
- El *Pacto Mundial por el Empleo*, suscrito en la OIT en junio de 2009 es el marco actual de referencia para mejorar las opciones de empleo decente para los trabajadores de todo el mundo. Este pacto recupera la *Agenda de Trabajo Decente*⁴, de 1999, orientada a promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, promover un empleo digno, ampliar y adaptar la protección social y fortalecer la participación de trabajadores, empresarios y gobiernos en el diálogo social.
- El *Consenso Europeo de Desarrollo* de 2005 es una declaración política que refleja la voluntad de la Unión Europea de contribuir de forma decidida a la erradicación de la pobreza en el mundo. En la primera de sus partes, especifica la visión sobre el desarrollo en la que fundamenta su compromiso, definiendo objetivos comunes y principios para llevar a cabo la cooperación. Reafirma el compromiso a favor de la erradicación de la pobreza, la asociación, el aumento del volumen y la calidad de la ayuda y el fomento de la coherencia de las políticas para el desarrollo.
- A esta relación de declaraciones deben sumarse las reflexiones y propuestas recogidas en el Informe para el Secretario General de Naciones Unidas, *El impulso del empresariado. El potencial de las empresas al servicio de los pobres*. Por su enfoque integral e innovador, este Informe constituye un referente inspirador para el diseño de la presente estrategia. En el marco de Naciones Unidas también es importante destacar la iniciativa de *Global Compact (Pacto Mundial)*, como aquella que trata de incentivar el comportamiento responsable de las empresas en relación a diez principios relativos a derechos humanos, laborales, medioambientales y de lucha contra la corrupción.

Finalmente, resultan también inspiradores las contribuciones que realizan dos foros de discusión en materia de desarrollo económico y cooperación. Por una parte, la red *POVNET del Comité de Ayuda al Desarrollo* de la OCDE, que establece principios y recomendaciones para mejorar la contribución de la cooperación internacional al fomento de la actividad empresarial. Su trabajo ha estado centrado en la elaboración de estrategias y políticas en las áreas que contribuyen al crecimiento económico favorable a los pobres, con particular atención al sector privado, la agricultura y la infraestructura.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) que realiza una constante actividad de análisis y discusión, asentando en los últimos años las bases de la relación entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para encontrar soluciones a la pobreza a través del crecimiento económico inclusivo y sostenido.

3.2. Marcos estratégicos de referencia

El apoyo a la formación de tejido productivo y al crecimiento económico forma parte de las prioridades propias de la política de desarrollo en un número creciente de agencias donantes. Un resultado que es consecuencia de la convicción, cada vez más clara y generalizada, de que es difícil que se alcancen y sostengan logros en los ámbitos sociales, de lucha contra la pobreza y de mejora de los niveles de bienestar de la población, si

² En esta Declaración de la OIT se reconoce que los países miembros se comprometen, en virtud de su pertenencia a la organización, a respetar, promover y hacer realidad los siguientes principios: (a) la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

³ La OIT define el Trabajo Decente como aquel que se realiza en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

⁴ Esta agenda se desarrolla en el 87º Informe del Director General sobre Trabajo Decente de 1999.



no se asientan sobre un proceso continuado de ampliación de las capacidades productivas de los países, de formación de tejido productivo empresarial y de ampliación de las posibilidades del empleo decente. De esta convicción nacen muy diversas formulaciones estratégicas por parte de los donantes: una buena parte de ellas tributarias, total o parcialmente, del enfoque de “crecimiento económico favorable a los pobres” (*pro-poor growth*). Se trata de un enfoque que ha sido impulsado por el CAD de la OCDE⁵ y asumido en el Encuentro de Alto Nivel (*High Level Meeting*) de dicho Comité, en mayo de 2005, por los ministros de desarrollo de los países miembros.

3.2.1. Un crecimiento económico favorable a los pobres

El enfoque de un crecimiento favorable a los pobres parte del supuesto de que el tipo de crecimiento adoptado puede afectar de forma muy determinantes a la capacidad de reducción de la pobreza que está asociada al progreso económico. Debido a las desigualdades sociales, los sectores más pobres tienen limitaciones para poner en marcha iniciativas emprendedoras en el ámbito productivo, sufren las consecuencias de una percepción acrecentada del riesgo y se enfrentan a mayores problemas en el acceso a los mercados. Por este motivo, una estrategia de crecimiento orientada a la reducción de la pobreza debe ir acompañada de políticas que aminoren las desigualdades de partida, fortaleciendo la capacidad emprendedora de la sociedad (incluido los más pobres), promoviendo el aseguramiento que reduzca el riesgo y potenciando el acceso a los mercados del conjunto de la sociedad. Al tiempo, debe ser una estrategia que ofrezca oportunidades y aproveche las capacidades de los hombres y mujeres en situación de pobreza para participar, contribuir y beneficiarse del mismo. Todo ello fue reafirmado por los miembros de la OCDE en el Encuentro de Alto Nivel del CAD de 2009, respaldando la *Declaración de Políticas sobre Empleo y Protección Social* en la que se hace un llamamiento a los donantes a incorporar estos objetivos en las intervenciones de apoyo al crecimiento económico.

El apoyo al desarrollo del sector privado en esta visión se enfoca en cinco factores clave sobre los cuales deben incidir las políticas públicas y de cooperación: i) el incentivo a la iniciativa empresarial, a la actuación emprendedora y a la inversión; ii) el aumento de la productividad a través del fomento de la competitividad y la innovación; iii) la inserción en los mercados internacionales a través del comercio y de la inversión; iv) la mejora del acceso a los mercados y la corrección de los ‘fallos de mercado’; y v) la reducción de los riesgos y vulnerabilidades que en el ámbito económico padecen los más pobres.

En todo caso, las políticas para atacar las múltiples dimensiones de la pobreza no se pueden concebir de manera aislada, sino que deben complementarse y reforzarse mutuamente, debiéndose acompasar unas con otras. Sólo actuando de manera integral, a través de las diversas dimensiones de la pobreza, se podrán obtener logros sostenibles en este campo.

Al tiempo, para hacer realidad esos propósitos, es necesario disponer de un marco institucional que ofrezca los espacios necesarios para que las poblaciones empobrecidas puedan participar en la definición de las estrategias de desarrollo. El reconocimiento de los derechos (*empoderamiento*) y el acceso a ‘mecanismos de voz’ de los más pobres es esencial para éstos que puedan influir en las políticas públicas que les afectan. El Estado debe animar procesos abiertos y transparentes para la toma de decisiones políticas y debe promover ejercicios de rendición de cuentas ante las poblaciones más pobres. Este marco institucional *inclusivo* comporta un cambio en las relaciones entre los diversos colectivos de una sociedad, favoreciendo la participación y la voz de los más vulnerables.

Por último, las carencias en las poblaciones empobrecidas no son uniformes, de forma que las respuestas deben ser altamente específicas a cada contexto de intervención.

⁵ OCDE (2007), *Promoting pro-poor growth: policy guidance for donors*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Los componentes del enfoque descrito constituyen referentes genéricos que inspiran esta Estrategia; como también lo hacen el conjunto de experiencias exitosas de crecimiento e industrialización que proporciona la escena internacional.

3.2.2. Agendas estratégicas sectoriales de otros donantes

En el ámbito del desarrollo varias agendas de políticas y enfoques de análisis abordan el crecimiento económico y el desarrollo de mercados y del sector privado para la reducción de la pobreza. El valor de estas propuestas reside, bien en reflejar el consenso alcanzado entre donantes y países socios en cuanto a la idoneidad y eficacia de las líneas de acción, bien en la evidencia empírica que respaldan las propuestas de intervención.

Junto a los marcos de política, las agendas estratégicas ofrecen las prioridades que orientan la actuación de los donantes en los próximos años. En tanto se espera que la presente estrategia contribuya a mejorar la armonización de la Cooperación Española con otros donantes en este campo de trabajo, se considera pertinente esbozar algunas de las áreas y líneas de intervención de los principales donantes.

A grandes rasgos y sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden distinguir dos bloques de agencias: por un lado, aquellas que sitúan el desarrollo del sector privado en el marco de estrategias de crecimiento económico y lucha contra la pobreza y, por otro lado, las que asumen la promoción de la actividad productiva como prioridad específica de intervención. En relación al primer bloque destacan:

- La agenda danesa de cooperación (DANIDA) incorporó en 2005 el apoyo al sector privado en el marco de su estrategia de promoción del comercio y crecimiento económico. El enfoque danés se centra en el marco de condiciones para los negocios. Sus áreas de trabajo son el apoyo a la estabilidad macroeconómica y política; desarrollo de la administración pública (buen gobierno) y lucha contra la corrupción; protección de los derechos de propiedad privada y la mejora del acceso a servicios financieros⁶.
- USAID⁷ asume tres pilares de actuación: el desarrollo de mercados, la mejora del acceso a oportunidades productivas y el fortalecimiento del marco internacional de políticas, instituciones y bienes públicos. El primer pilar atiende el apoyo a políticas económicas (fiscales, administrativas, monetarias), la regulación de mercados y la mejora de la gobernanza económica. El pilar de oportunidades productivas se orienta a corregir las restricciones en materia de financiación, servicios empresariales, propiedad de la tierra, mercados de trabajo, sistemas judiciales, regulación mercantil e infraestructuras.
- La agencia australiana de desarrollo (AusAID) se orienta hacia mejora de la regulación financiera y del entorno de negocios; el desarrollo de capacidades de gestión empresarial; ofreciendo apoyo financiero a las microempresas y PYMES y facilitando el acceso de los hogares pobres a instrumentos financieros de activo y pasivo⁸.
- La agencia alemana de cooperación (GTZ) incorpora el apoyo al desarrollo del sector privado entre las líneas de trabajo para el desarrollo económico y la creación de empleo. Asumen un enfoque de sistema para desarrollar un marco de condiciones apropiadas para la inversión productiva y un tejido accesible de servicios empresariales, asociaciones profesionales y agencias de promoción. Dan un especial apoyo a los niveles administrativos subnacionales (regional, local). Apoyan el diálogo público-privado para la creación de condiciones apropiadas de desarrollo regional y el apoyo a la PYME. También incorporan al sector privado como socios en alianzas con empresas locales para mejorar inserción en el comercio regional e internacional⁹.

⁶ Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2005), *Trade, Growth and Development. Strategy for Danish Support for the Promotion of Trade, Growth and Development in the World's Poorest Countries*.

⁷ USAID (2008), *Securing the future. A strategy for economic growth*, abril.

⁸ AusAID (2006), *Australian Aid: Promoting Growth and Stability*; AusAID (2006), *Australian Aid: Approaches to microfinance and enterprise development*.

⁹ Página web de GTZ: www.gtz.de/en/themen/wirtschaft-beschaeftigung/870.htm (agosto 2009).



Dentro del segundo grupo de agencias, se pueden mencionar las siguientes:

- El PNUD elaboró en 2007 una estrategia para el desarrollo de 'mercados inclusivos', mercados que brindan a los pobres más oportunidades de elegir y les ofrecen productos que les benefician. Las prioridades se orientan hacia el marco de políticas e institucional; la integración en cadenas de valor favorables a los pobres; inversión y mejora del acceso de los pobres a bienes y servicios; impulso de la iniciativa empresarial; y promoción de la RSE en apoyo al desarrollo de los mercados inclusivos y los ODM¹⁰.
- La agencia suiza de cooperación (COSUDE) se plantea contribuir al aumento del número de personas con acceso a empleos productivos y salarios dignos. Este objetivo se atiende desde el desarrollo del sector privado y del sector financiero y la mejora de la formación profesional. La atención al sector privado se centra en el desarrollo de las cadenas de valor y desarrollo de conglomerados y el apoyo al desarrollo económico local¹¹.
- El Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido centra su acción en África. En este contexto sus prioridades son: la mejora del clima de inversiones y la gobernanza económica; la financiación a iniciativas empresariales innovadoras, viables comercialmente y con potencial de desarrollo; y el apoyo a esquemas cofinanciadores para el desarrollo de infraestructuras¹².

3.3. Marco institucional de partida de la Cooperación Española

La definición de una Estrategia para el "Crecimiento económico y Promoción del Tejido Empresarial" responde a la prioridad que la Cooperación Española ha otorgado a estos aspectos como dimensión obligada del proceso de desarrollo. Así lo contempla la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998; y así lo definen también los sucesivos Planes Directores de la Cooperación Española. Así, por ejemplo, en la Ley de Cooperación Internacional se establece entre los principios del artículo 2 "la promoción de un crecimiento económico duradero y sostenible de los países acompañada de medidas que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza para favorecer la mejora de sus condiciones de vida". En el I Plan Director (2001-2004) se define ya como uno de las seis prioridades sectoriales de la cooperación española la referida al desarrollo de las "infraestructuras y la promoción del tejido económico". El II Plan Director (2005-2008) reitera como uno de los sectores prioritarios de su actuación la "promoción del tejido económico y empresarial", con el objeto de contribuir al aumento de las oportunidades económicas de la población de los países en desarrollo. Finalmente, el III Plan Director (2009-2012) identifica como una de sus prioridades el "crecimiento económico para la reducción de la pobreza". En particular, en este caso se señala que la noción multidimensional de la pobreza que inspira el Plan Director justifica "la relevancia del crecimiento económico sustentado en la actividad empresarial del sector privado, en el acceso a un empleo y a una renta dignos y en las políticas redistributivas como una de las vías más rápidas para romper con las 'trampas de la pobreza' e incidir en las múltiples privaciones características de la pobreza".

Pese a esta reiterada identificación del crecimiento económico y de la promoción del tejido empresarial como objetivos prioritarios de la cooperación española, lo cierto es que no siempre estos propósitos recibieron la atención debida por parte de los gestores de la ayuda en el pasado. Una carencia que se advierte tanto en la composición de la ayuda como en la definición de los marcos estratégicos e instrumentales para promover las intervenciones en el sector.

¹⁰ PNUD (2007), UNDP Private Sector Strategy: Promoting Inclusive Market Development, versión final, septiembre. Cabe destacar también la iniciativa del PNUD con varias agencias de cooperación (USAID, JICA y AFD), varios think tanks, universidades, fundaciones y organizaciones empresariales: *Growing Inclusive Markets*, iniciada en 2006. Incluye el informe: *Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*, 2008.

¹¹ Página web de COSUDE: www.cosude.ch/es/Pagina_principal/Temas/Economia_y_empleo (agosto 2009).

¹² Página web de DfID: www.dfid.gov.uk/Global-Issues/How-we-fight-Poverty/Stronger-Economies/private-sector (agosto 2009). Es importante también la iniciativa DFID: *Making markets work for the poor*, de 2004.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos, contrasta la definición de prioridades antes señalada con el hecho de la reducción del peso relativo que los sectores económicos tienen en el total de la ayuda. En las dos últimas décadas se ha producido un cambio significativo en la composición sectorial de la ayuda española: han perdido peso los sectores de contenido económico (infraestructuras y servicios económicos y sectores productivos), en beneficio de los de perfil más social y los no clasificables sectorialmente (infraestructuras y servicios sociales, apoyo programático y cancelación de la deuda). Este cambio en la composición de la ayuda se ha producido también en buena parte del resto de los donantes y se percibe en los datos promedio del CAD. El llamamiento que comportan los Objetivos de Desarrollo del Milenio para practicar una cooperación más directamente orientada a combatir la pobreza ha podido ayudar a que se produjese el basculamiento comentado en la composición de la ayuda. Más allá de que la tendencia de cambio pueda estar justificada, parece conveniente evitar que conduzca a una indeseable relegación de las dimensiones económicas implicadas en las políticas de desarrollo de los donantes. Como se ha señalado reiteradamente, no es posible alcanzar y sostener los logros sociales en un país en desarrollo si, al tiempo, no se promueve y estimula su crecimiento económico, si no se crea tejido productivo y empresarial, expandiendo las posibilidades de empleo y renta de la sociedad. Esto supone corregir la tendencia descrita, otorgando mayor relevancia a las dimensiones de la cooperación al desarrollo relacionadas con estos ámbitos económicos.

Tampoco las dimensiones políticas e instrumentales del trabajo de la Cooperación Española en este ámbito han recibido la atención que merecían en el pasado. Pese a los esfuerzos realizados, es todavía insuficiente el nivel de integración de la empresa, incluida la empresa de economía social, en el sistema español de cooperación para el desarrollo. No obstante, son muchas y valiosas las capacidades y experiencias que la empresa española puede transferir a los países en desarrollo, en general, y a sus sectores privados, en particular.

La limitada experiencia del sistema español de cooperación para el desarrollo, la excesiva dispersión de sus acciones, con el predominio de proyectos de menor cuantía, y la disociación entre cooperación reembolsable y no reembolsable ayudan a explicar estas limitaciones. Es propósito de esta Estrategia tratar de superar esas carencias, generando un marco normativo e instrumental para garantizar un más pleno aprovechamiento de las capacidades de los diversos actores del sistema español de cooperación, incluidas las empresas, al servicio de la promoción del crecimiento económico y del impulso al tejido productivo y empresarial de los países socios.



4

Marco Estratégico de Intervención

4.1	Objetivos y áreas de intervención	19
4.2	Condicionantes de la intervención	20
4.3	Directrices y líneas de trabajo	21

4 Marco Estratégico de Intervención

La presente estrategia hay que situarla en el contexto de las prioridades políticas y objetivos establecidos en el III Plan Director 2009-2012. Como tal, la Estrategia no puede considerarse un plan de acción ni en consecuencia propone nuevos objetivos de intervención diferentes a los definidos para la prioridad sectorial de 'Crecimiento económico para la reducción de la pobreza'. Más bien, lo que se propone es fundamentar doctrinalmente aquellos objetivos y desarrollarlos en forma de orientaciones estratégicas que puedan inspirar la acción de los actores de la Cooperación Española.

En este apartado se formularán los elementos propositivos de la Estrategia. En consecuencia, se definen las áreas de intervención, directrices y líneas de trabajo para contribuir a ese marco de objetivos sectoriales. En la medida que aspira a convertirse en un marco estratégico de referencia para los actores de la Cooperación Española que trabajan en este ámbito sectorial, se propone avanzar hacia un marco estratégico compartido entre los agentes del sistema.

4.1. Objetivos y áreas de intervención

Como objetivo general del sector 'Crecimiento económico para la reducción de la pobreza', el III Plan Director de la Cooperación Española se propone apoyar y *fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social.*

Dicho objetivo general se desglosó en cinco objetivos específicos:

- Contribuir a la creación y consolidación de un marco institucional y legal estable y consensuado en los países socios que provea condiciones políticas y regulatorias favorables para generar una actividad económica y empresarial generadora de riqueza y con impacto positivo en la reducción de la pobreza.
- Impulsar políticas públicas activas destinadas a reducir las disparidades sociales y regionales y contribuir a una mayor cohesión económica y social en los países socios.
- Apoyar e incentivar políticas públicas que impulsen la creación de empleo y aprovechen y desarrollen las capacidades emprendedoras, en especial, en colectivos en situación de vulnerabilidad.
- Apoyar una mejor inserción de los países socios en la economía internacional, mediante la promoción de las capacidades exportadoras y de negociación de acuerdos internacionales, los procesos de integración económica Sur-Sur y la inversión extranjera directa responsable.
- Fomentar y apoyar los espacios para el diálogo, la coordinación y la acción conjunta entre sector privado, sector público y organizaciones de la sociedad civil en los países socios en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Para contribuir a la consecución de estos objetivos, la Estrategia asume cuatro áreas de intervención:

- La **promoción del tejido económico y empresarial** en los países socios para generar un crecimiento económico de amplia base social.
- El **marco institucional para el desarrollo de los mercados**, que aliente la capacidad de iniciativa de las sociedades y su transformación en emprendimientos generadores de renta y empleo de calidad.
- La **participación de los sectores más pobres** en la generación de crecimiento económico y en los beneficios de una mayor riqueza, promoviendo emprendimientos productivos o accediendo a un empleo de calidad.
- Los **espacios para el diálogo, la coordinación y la acción conjunta** entre los sectores público y privados y de éste con las organizaciones de la sociedad civil en los países socios, tanto en la generación de iniciativas transformadoras como en la promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

4.2. Condicionantes de la intervención

El propósito de la presente Estrategia es promover el crecimiento y la creación de tejido productivo y empresarial en los países en desarrollo, consciente como es la Cooperación Española de que la consecución de esos objetivos contribuirá de forma poderosa a promover el desarrollo y a reducir la pobreza en los países socios. No obstante, alcanzar estos últimos propósitos reclama de la acción de desarrollo en muchos otros campos y dimensiones de la vida social. El avance hacia un desarrollo humano sostenible requiere, además del crecimiento, de la promoción de la equidad social, de la consolidación de un Estado democrático de derecho que aliente la participación social, de la cobertura de las necesidades más básicas de la población, de la sostenibilidad ambiental o de un clima de respeto a la dignidad personal y a la libertad para determinar los elementos de identidad que cada colectivo humano define como propios. La lucha contra la pobreza será el resultado de la acción en todos y cada uno de estos campos de actividad. En buena parte de ellos la Cooperación Española dispone de Documentos de Estrategia Sectorial (DES) específicos, en los que se incluyen los propósitos y prioridades que en cada caso le son propios. La contribución de la Cooperación Española al desarrollo y a la reducción de la pobreza será el resultado de la acción desplegada en todos ellos, y no sólo en el ámbito al que esta Estrategia de forma más precisa se orienta.

Un segundo condicionante a tener en cuenta es que la capacidad de eficacia de esta Estrategia vendrá condicionada por los marcos normativos en los que se despliegan las relaciones económicas internacionales. Cómo se regule el comercio internacional a raíz de la Ronda de Doha, qué acuerdos se tomen respecto al acceso a los conocimientos y su relación con los derechos de propiedad intelectual, que marco normativo y de políticas regulará la inversión internacional, qué respuesta se le ofrecerá a la actual crisis financiera, para evitar futuros episodios de inestabilidad, o cómo se traten los problemas de sobreendeudamientos pueden ser factores clave que determinen la eficacia de una estrategia de crecimiento y promoción del tejido productivo en los países del Sur. España acompañará esta Estrategia con una acción decidida en el marco multilateral para conseguir: i) incrementar la voz de los países en desarrollo en los foros internacionales de concertación; y ii) establecer marcos normativos que amplíen las posibilidades de desarrollo de los países más pobres.

Por último, para el despliegue e implantación de esta Estrategia se deberán tener en cuenta tres condicionantes:

- En primer lugar, la especificidad del contexto en el que se interviene. Para lograr éxitos en la promoción del crecimiento habrá de considerarse previamente las capacidades económicas del país en cuestión. Si se quiere promover el tejido productivo, es necesario conocer cuáles son los obstáculos más centrales a la creación de nuevos emprendimientos; y si se quiere maximizar el impacto social del crecimiento habrá de ser conociendo previamente las características propias de la pobreza que se quiere combatir. En suma, es necesario un análisis previo de las condiciones del país para identificar los elementos básicos sobre los que debe descansar la aplicación de la Estrategia.
- En segundo lugar, la dimensión de equidad social y territorial asociada al proceso de creación de tejido productivo. Las economías de aglomeración y otro tipo de externalidades alientan la ampliación de los desequilibrios sociales y territoriales en el seno de un país. Las desigualdades entre grupos sociales, regiones y entre espacios urbanos y rurales se amplifican, generando dinámicas de polarización de la riqueza indeseables. Si se quiere combatir la pobreza deberá considerarse la capacidad que esta Estrategia tiene para aminorar las desigualdades sociales y territoriales, promoviendo un modelo más equitativo, integrador y difuso de generación de tejido productivo.
- Por último, el combate contra la pobreza exige que se considere las condiciones de privación de activos y recursos que caracterizan a los sectores más vulnerables para acceder a la actividad emprendedora y a la obtención de un trabajo decente. La presente Estrategia debe considerar en cada caso las condiciones de privación de los más pobres, tratando de ampliar los activos y recursos a su alcance y eliminando aquellos obstáculos que les impiden acceder a actividades generadores de renta y empleo.

4.3. Directrices y líneas de trabajo

De cada una de las áreas de intervención en la estrategia derivan unas directrices y líneas de trabajo (cuadro 1). A continuación se detalla cada una de ellas.

Cuadro 1: Directrices y líneas de trabajo por área de intervención

Áreas de intervención	Directrices	Líneas de trabajo
1.- Tejido económico y empresarial	1.1.- Apoyar la estabilidad económica y social	a) Promoción de la estabilidad económica b) Promoción de la estabilidad política y social
	1.2.- Promover las infraestructura necesarias para la actividad económica	a) Dotación y eficiencia de las infraestructuras b) Implicación del sector privado en la provisión y gestión de las infraestructuras
	1.3.- Mejorar la coordinación y el fomento de los mercados: políticas para la promoción del crecimiento	a) Promoción de la inversión productiva b) Mejora de los servicios financieros a las empresas c) Apoyo a la mejora tecnológica y el esfuerzo innovador d) Apoyo a los procesos de apertura y proyección internacional e) Promoción de la sostenibilidad
2.- Marco institucional para el desarrollo de los mercados	2.1.- Definir y proteger los derechos económicos básicos	a) Definición y defensa de los derechos de propiedad b) Seguridad jurídica de los contratos c) Promoción y defensa de los derechos laborales
	2.2.- Promover la competencia y la iniciativa emprendedora	a) Marco regulatorio favorable a la creación de empresas b) Promoción del clima de competencia en los mercados c) Información fiable de los mercados y defensa de los consumidores
3.- Participación de los sectores más pobres	3.1. – Fomentar la cohesión social	a) Apoyo a las políticas promotoras de la equidad social y de la cohesión social b) Apoyo a una política regional equitativa
	3.2.- Favorecer la capacidad de emprendimiento de la sociedad, en especial de los más pobres	a) Servicios de apoyo a la actividad empresarial b) Acceso a las TIC c) Apoyo a las microfinanzas
	3.3.- Apoyar las políticas públicas para la promoción de trabajo decente	a) Apoyo a la formación para el empleo b) Desarrollo de una regulación adecuada del mercado laboral c) Apoyo a la inserción laboral de las mujeres
	3.4.- Corregir la informalidad	a) Marco institucional que favorezca la formalización
4.- Espacios para el diálogo, la coordinación y la acción compartida	4.1.- Generar capacidades para la acción concertada y el diálogo social	a) Promoción de la concertación y del diálogo social
	4.2.- Apoyar las Alianzas Público-Privadas en favor del desarrollo	a) Promoción y respaldo a iniciativas con presencia de actores privados

ÁREA 1 – Tejido económico y empresarial

Directriz 1.1: Apoyar la estabilidad económica y social

a) Promoción de la estabilidad económica

La estabilidad macroeconómica se conforma como un requisito para cualquier proceso de crecimiento sostenido. Su provisión no puede quedar limitada a lo que el mercado propicie, sino que tiene que ser asumida por la acción colectiva a través del Estado. De hecho, forma parte de las actividades tradicionalmente asignadas al Estado las orientadas a reducir las perturbaciones cíclicas de la economía, para conseguir una senda más equilibrada de crecimiento, haciendo compatibles elevados niveles de empleo y de estabilidad de precios.

Un primer requisito para la estabilidad macroeconómica es la existencia de un marco normativo estable, creíble y predecible en el país. Al fin, una de las tareas básicas que se le encomienda al Estado es la definición de aquellas normas que fijan los límites para actuación de los agentes económicos. La estabilidad de las normas e instituciones públicas otorga seguridad a los agentes económicos; y, al contrario, la inestabilidad en las normas y la discrecionalidad en su aplicación incorpora un componente de coste en términos de incertidumbre y desconfianza para los agentes económicos.

Un segundo ámbito relevante en la preservación de la estabilidad es el que se refiere a la orientación de la política económica. A este respecto, la dolorosa experiencia de los países en desarrollo demuestra que mantener una política prudente, que permita la preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos, constituye una condición para que se pueda producir el crecimiento y la inversión empresarial. Para ello, es necesario que los países en desarrollo gocen de espacio fiscal para practicar una política contra-cíclica, que atenúe el efecto de los ciclos económicos y proteja a la economía de las tendencias de inestabilidad del mercado internacional.

Un tercer ámbito relevante, relacionado con el punto anterior, es la obligada existencia de una *hacienda pública eficiente, flexible, equitativa y eficaz*. Ello comporta que los países se doten de un sistema fiscal adecuado, que promueva condiciones de equidad en la sociedad, dote de recursos suficientes al Estado, facilite la actividad económica y tenga el mínimo coste para su recaudación. Al tiempo, es necesario generar el marco institucional requerido para garantizar la recaudación fiscal, la transparencia y la persecución del fraude y la evasión fiscal. Sólo de esta manera el Estado dispondrá de los recursos necesarios para proveer bienes públicos a la sociedad, espacio fiscal para regular el ciclo y capacidad económica para las acciones redistributivas que se demanden.

b) Promoción de la estabilidad política y social

Las condiciones requeridas para asentar un proceso de crecimiento sostenido no se limitan sólo al ámbito macroeconómico: para que los agentes puedan proyectar sus actividades y expectativas futuro en un entorno de relativa certidumbre es necesario también que exista una cierta estabilidad política y social en el país. Este objetivo presupone que exista un marco institucional de regulación de la vida colectiva relativamente estable y consolidado, que permita una canalización no disruptiva de las tensiones sociales y permita el relevo ordenado de las opciones políticas democráticamente elegidas. Al tiempo, es necesario que existan las instancias de representación y diálogo de los agentes sociales, para que se permita la construcción de los necesarios consensos para la gestión de los asuntos colectivos. En un entorno de continuo conflicto social o de crisis políticas recurrentes es muy difícil que se pueda producir un proceso continuado de crecimiento.



Directriz 1.2: Promover las infraestructuras necesarias para la actividad económica

La experiencia internacional revela el papel crucial que las infraestructuras tienen en el progreso económico y social de un país. A corto plazo, la inversión en infraestructuras ayuda a estimular el ciclo económico, impulsando el crecimiento y la generación de empleo; a largo plazo, contribuye a incrementar la eficiencia agregada, la articulación del territorio nacional, mejorando el acceso a los mercados y servicios, y la modificación de los patrones distributivos de la sociedad. Por todo ello, el impulso del sector es considerado como una de las actividades estratégicas requeridas para promover el crecimiento económico y fomentar el tejido productivo.

a) Dotación y eficiencia de las infraestructuras

En el caso de los países en desarrollo, la importancia de promover el sector de infraestructuras se ve acrecentada por dos razones: en primer lugar, por la limitada dotación de la que parten, como consecuencia de las dificultades que han tenido para mantener los ritmos de inversión requeridos, en un contexto de severas restricciones financieras; y, en segundo lugar, por las necesidades de acortar la brecha con los países desarrollados, habida cuenta del fuerte cambio técnico vivido por algunas de las actividades relacionadas con las infraestructuras, que ha motivado no sólo un cambio productivo de los servicios derivados, sino también de las formas de provisión y de regulación correspondientes. En suma, las deficiencias en infraestructuras restringen y dificultan considerablemente la articulación entre actividades económicas y frenan la capacidad de crecimiento en una economía.

En el marco de una estrategia de desarrollo y lucha contra la pobreza, la dotación y mejora de las infraestructuras debe saber integrar el territorio y corregir pretéritos desequilibrios distributivos. Ello supone incorporar en los procesos de inversión las necesidades propias de las zonas periféricas a los principales ejes de actividad económica e intercambio. En base a ello, esta Estrategia centra su acción de apoyo a la expansión de las infraestructuras vinculadas a la actividad económica en tres ámbitos: (1) la infraestructura que asegure la conexión de los productores con los mercados locales y con los grandes centros de demanda (transporte, telecomunicaciones); (2) y el acceso de la población, especialmente los sectores más pobres, a suministros y servicios sociales básicos (saneamiento, agua, educación, salud); y (3) provisión de infraestructuras adecuadas para la provisión de energía, especialmente mediante tecnologías que sean poco intensivas en la emisión de carbono.

La incorporación de micro, pequeñas y medianas empresas en la ejecución y diseño de las infraestructuras y la incorporación de consideraciones sobre trabajo decente y responsabilidad social, constituyen una oportunidad para amplificar el impacto potencial que se derive del esfuerzo inversor en este campo. Adicionalmente, es importante que en el diseño de las infraestructuras se tenga en cuenta la voz de los afectados y de la sociedad civil, para garantizar que la inversión goza del más amplio respaldo social. Por último, dada su influencia sobre el territorio y la vida de las personas, es importante tener en cuenta el impacto ambiental y de género de las inversiones que se proyecten en este campo.

b) Implicación del sector privado en la provisión y gestión de las infraestructuras

En el pasado, la creación y gestión de las infraestructuras descansaba en empresas propiedad del Estado. A lo largo de la década de los años noventa, en parte impulsado por el proceso de cambio técnico, se ha producido una alteración notable en estos ámbitos, abriendo espacio a una mayor presencia de la iniciativa privada. Tras ello no sólo está el deseo de obtener financiación adicional para el impulso inversor, sino también el propósito de mejorar la eficiencia operativa en la gestión de los servicios correspondientes. Acorde con los cambios señalados, se han puesto en marcha también nuevas fórmulas contractuales y de asignación de los derechos de propiedad en relación con las infraestructuras. Las opciones van desde la propiedad plena del sector privado a la absoluta propiedad pública, con toda suerte de fórmulas contractuales intermedias.

Para que estas modalidades se puedan desplegar, es preciso definir un marco regulatorio apropiado, que proteja al inversor de la intervención arbitraria de los gobiernos, pero que también defienda a los usuarios, en especial a los más vulnerables, contra la posición monopolística o dominante de los operadores privados. Para

ello es necesario, en primer lugar, disponer de un diseño apropiado de la concesión, un buen marco regulador y una definición precisa de las condiciones contractuales; y, en segundo lugar, generar el entorno institucional para que las condiciones pactadas se cumplan. La existencia de instituciones reguladoras eficaces y con suficiente autonomía para garantizar el cumplimiento de los contratos se conforma como un mecanismo importante para dotar de mayor seguridad a los agentes. La función de estas instituciones reguladoras debiera ir más allá de asegurar el cumplimiento de lo acordado para promover ganancias de eficiencia, mejoras de calidad y cobertura en las prestaciones y el mantenimiento de un clima adecuado de competencia en el mercado.

Por último, la construcción de infraestructuras constituye una oportunidad para ampliar los mercados de capitales, ampliando la cartera de proyectos de los inversionistas nacionales y extranjeros. Dadas las limitaciones que en este ámbito tienen los países en desarrollo, un programa de inversión en infraestructuras puede crear una buena oportunidad para ampliar y profundizar los mercados de capitales. En este sentido, los países en vías de desarrollo deben tomar medidas para garantizar el buen funcionamiento de estos mercados, fortalecer el sistema financiero y apoyar la ampliación de opciones de financiación con la acción de inversionistas institucionales (como fondos de pensiones y compañías de seguros).

Directriz 1.3.- Mejorar la coordinación y el fomento de los mercados: políticas para la promoción del crecimiento

Aunque el mercado es un mecanismo generalizado de coordinación y asignación social, existen ámbitos en que los mercados son incompletos o no funcionan correctamente. Entre los fallos de mercado a considerar están los que se relacionan con la presencia de externalidades, la existencia de bienes públicos, el carácter imperfecto y asimétrico de la información entre los agentes económicos o la vigencia de complementariedades y de problemas de coordinación en la inversión. Estos fallos de mercado afectan negativamente a las posibilidades de crecimiento de una economía, de ahí que se requiera de intervención pública para corregirlos.

a) Promoción de la inversión productiva

Uno de los ámbitos en los que se producen problemas relacionados con la presencia de potentes externalidades, complementariedades y problemas de coordinación es en el ámbito de la inversión y creación de emprendimientos productivos. A este respecto, los países deben estar en condiciones de diseñar una política que corrija aquellos fallos de mercado que dificultan o penalizan la puesta en marcha de emprendimientos productivos. Este es el caso, por ejemplo, de la inversión en la infraestructura para la instalación empresarial (suelo industrial, abastecimiento energético o comunicaciones), en donde pueden intervenir las instituciones públicas para reducir los costes fijos y hundidos que han de afrontar las empresas.

Un segundo ámbito susceptible de intervención es el que se refiere al más pleno aprovechamiento de las externalidades que derivan de la actividad productiva. Lo que sugiere la conveniencia de apoyar la formación de cluster industriales, que permitan aprovechar más plenamente los eslabonamientos entre actividades productivas para favorecer la eficiencia agregada del sistema.

Un tercer ámbito posible para la política en este campo es el que remite a la política regional, tratando de lograr una distribución más homogénea de las capacidades productivas sobre el territorio. En este caso también se trataría de poner en marcha una política destinada a promover el aprovechamiento de las externalidades industriales; y a superar los problemas de complementariedad y coordinación que aparecen asociados a la inversión.

Un cuarto ámbito relevante es el que se refiere a la creación de instituciones de capital riesgo, que alienten la puesta en marcha de iniciativas empresariales, especialmente en aquellas actividades que comportan elevados grados de incertidumbre.



Por último, el quinto ámbito relevante es el que se refiere a la promoción de capacidades tecnológicas, un aspecto sobre el que se volverá más adelante. En todas las dimensiones señaladas de promoción de la inversión productiva y del emprendimiento debe prestarse especial atención a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, a las cooperativas y a las empresas de economía social, no sólo porque son las más necesitadas de estos estímulos, sino también porque son el soporte de un crecimiento de amplia base social.

b) Mejora de los servicios financieros a las empresas

El *mercado financiero* es otro de los casos donde se registran importantes fallos de mercado: de hecho, son mercados caracterizados por la presencia de información imperfecta y asimétrica. Se trata de fallos que tiene su origen en la propia naturaleza inter-temporal de las transacciones que se realizan en el mercado. La asimetría informativa entre acreedor y deudor (o entre asegurador y asegurado) exige un fuerte marco normativo de carácter cautelar, que normalmente es desempeñado por una institución de vigilancia (la Superintendencia de Bancos, en unos casos, o el propio Banco Central, en otros). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos de Basilea han desarrollado una intensa actividad para la generación y difusión de un marco normativo prudencial crecientemente cuidadoso. Los países en desarrollo, aunque en grados diversos, han tratado de adaptar esa normativa a sus propios sistemas financieros nacionales. Sin duda, ese proceso ayudará a mejorar los niveles de eficiencia y seguridad de los sistemas financieros domésticos.

Ahora bien más allá de estos aspectos, la asimetría informativa genera un problema adicional asociado a las dificultades de acceso al crédito de ciertos segmentos de la población. Un resultado que es consecuencia del carácter racionado que tiene la oferta de crédito, que requiere la aportación de activos colaterales por parte del deudor. El racionamiento del crédito, puede generar costes para la eficiencia agregada del sistema, en la medida en que impida la financiación de proyectos inversores que puedan resultar rentables, al tiempo que puede acentuar los procesos de exclusión y de desigualdad social. También en este ámbito es necesario disponer de mecanismos institucionales para evitar situaciones de exclusión. El desarrollo de una normativa sobre microfinanzas puede aliviar este problema; como también lo hará el apoyo a los procesos de bancarización creciente de los ahorros familiares. La Cooperación Española seguirá impulsando su programa de apoyo a las Microfinanzas, para permitir una mayor accesibilidad de los más pobres a los servicios financieros (sobre esto se volverá más adelante).

c) Apoyo a la mejora tecnológica y el esfuerzo innovador

La *actividad innovadora* es otro ámbito en donde se registran numerosos fallos de mercado. Una parte de la actividad investigadora –investigación básica– tiene los rasgos propios de un bien público, por lo que difícilmente puede ser dejada su gestión enteramente al mercado. La implicación de las instituciones públicas en la promoción de este tipo de actividad investigadora, sea directa o indirectamente, parece clave si se quiere alentar la innovación y el progreso tecnológico en el país. Más allá de este aspecto, la actividad innovadora presenta algunos rasgos (acumulatividad, difícil apropiabilidad y alta incertidumbre) que hace que el mercado pueda no conducir a una asignación de esfuerzos óptima. Por esta razón, los países ponen en marcha iniciativas destinadas a apoyar el esfuerzo innovador, apoyando la creación de capacidades tecnológicas. Esto es claro en el caso de la investigación básica, que suele gravitar muy centralmente sobre instituciones públicas, pero alcanza también a ciertas medidas de estímulo a la acción innovadora de los agentes económicos, a través de políticas e instituciones especializadas.

La Cooperación Española debe alentar programas de asistencia a las instituciones encargadas de promover esas tareas de innovación y desarrollo, que favorezcan los ejercicios de mejora tecnológica de las empresas, especialmente en aquellos ámbitos donde mayores capacidades competitivas tienen los países en desarrollo.

d) Apoyo a los procesos de apertura y proyección internacional

La *apertura internacional* puede constituir una de las vías más vigorosas para alentar un clima activo de promoción del emprendimiento empresarial, al tiempo que contribuye a mejorar la calidad de las instituciones y a

dotar de nuevas bases al proceso de crecimiento económico. La protección frente a la competencia internacional no sólo encarece los precios en los mercados domésticos, sino también dificulta el progreso tecnológico y alienta comportamientos de reserva del mercado por parte de los grupos domésticos. Por ello, es importante propiciar la apertura de la economía a la competencia internacional, no sólo en el ámbito del comercio sino también de la inversión. Avanzar en ese proceso comporta: i) el mantenimiento de reducidos niveles de protección, tanto arancelaria como no arancelaria (y tanto nominal como efectiva); ii) la vigencia de una cuenta de capital aceptablemente liberalizada, con limitadas restricciones a la inversión directa procedente del exterior; y iii) establecer un marco regulador no discriminatorio en el acceso a mercados por parte de los agentes económicos. No obstante, aunque la apertura económica pueda contribuir a activar el clima de competencia en los mercados, no se trata de un resultado ni obligado, ni espontáneo. Es posible que la apertura propicie la entrada en la economía nacional de grupos empresariales foráneos con elevado poder de mercado, que impongan nuevas restricciones a la competencia. De ahí la importancia de acompañar los procesos de apertura con el fortalecimiento de las instituciones encargadas de regular y supervisar el clima de competencia en los mercados.

Al tiempo que se produce la apertura, es importante acompañar el proceso con medidas de apoyo a las empresas locales para su implantación en el exterior promoviendo, entre otras cosas, la integración regional y la proyección sobre los mercados exteriores. Avanzar en estos procesos puede requerir elevados costes a la empresa, que requiere afrontar las inversiones en logística, transporte, tramitación de las operaciones o estudios de mercado. Para atenuar esos costes es necesario que los poderes públicos se impliquen en la creación de una infraestructura institucional de apoyo a los procesos de proyección internacional de la empresa. Esta política debe estar dirigida, muy especialmente, a las empresas pequeñas y medianas, que son las que mayores dificultades tienen para asumir en solitario los costes que comporta el proceso de internacionalización. España tiene una larga experiencia en este campo, que podría ser puesta a disposición de los países en desarrollo, a través de la acción de la Cooperación Española.

De igual modo, la Cooperación Española se propone apoyar aquellas políticas públicas orientadas a fortalecer la capacidad competitiva de las empresas pequeñas y medianas de carácter local, para evitar que la competencia internacional pueda comportar destrucción de capacidades en el país.

e) Promoción de la sostenibilidad

El espacio de los *recursos, bienes y servicios ambientales* es donde más manifiestos son los fallos de mercado. En este ámbito es posible encontrar bienes públicos cuasi puros (como el cambio climático, el deterioro de la capa de ozono, la contaminación atmosférica o la biodiversidad), bienes comunes de libre acceso (como pesquerías o bosques), bienes de club (como el acceso a zonas exclusivas de pesca) y bienes, en general, sujetos a importantes externalidades. Todo ello hace del medio ambiente un campo donde los mercados son inexistentes, incompletos o manifiestamente imperfectos, requiriéndose de la regulación pública para conseguir que los resultados se aproximen al óptimo social. Es importante, por tanto, disponer de las instituciones necesarias para la regulación ambiental, para la generación de los estímulos (o penalizaciones) necesarias para aproximar los comportamientos individuales a los socialmente deseables y para la vigilancia y penalización de los comportamientos prohibidos. También en este ámbito la Cooperación Española puede realizar una intensa labor de apoyo y asistencia técnica.



ÁREA 2 – Marco institucional para el desarrollo de los mercados

Directriz 2.1.- Definir y proteger los derechos económicos básicos

El funcionamiento del mercado se basa en la relación existente entre el esfuerzo que realizan los agentes para contribuir a la producción de los bienes y servicios y los beneficios que obtienen como contraprestación. En esta reciprocidad se asienta la lógica de las transacciones económicas. Para que esa relación se sostenga es necesario que estén debidamente definidos y protegidos los derechos de propiedad y los derechos laborales básicos. Ningún proyecto productivo o inversor se realizaría si no existiesen garantías de que se puede acceder, de manera segura, a los beneficios que se deriven de ese esfuerzo; y ningún contrato de prestación de servicios laborales sería seguro en un entorno de ausencia de norma o de fragilidad de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir. Para ello se requiere de la existencia de un marco normativo que garantice el derecho de propiedad, otorgue seguridad jurídica a las transacciones económicas, garantice los derechos laborales y disponga de los resortes jurídicos y penales para perseguir los delitos e incumplimientos en estos ámbitos.

a) Definición y defensa de los derechos de propiedad

Para algunos bienes y activos es importante que el reconocimiento de la propiedad quede debidamente acreditado por medio de un adecuado *sistema de registro público de la propiedad*. De este modo, se deja constancia oficial e inequívoca de la titularidad de los bienes o activos ante cualquier transacción, garantía o reclamación. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellos bienes no reproducibles (como tierras, edificios o productos artísticos), los que son fácilmente devaluados a través de usurpación, réplica o imitación (patentes, diseños, obras de arte o marcas) y aquellos que, en general, son de propiedad nominativa. En estos casos deben existir sistemas de registros públicos de la propiedad que sean eficaces, accesibles y transparentes. Deben ser *eficaces*, para permitir una ágil acreditación de la titularidad, frente a cualquier disputa; *accesibles*, con trámites para el registro poco burocráticos y de bajo coste; y *transparentes*, para que puedan ser objeto de abierto escrutinio.

La tierra es uno de los activos básicos de los sectores sociales más pobres en los países en desarrollo; sin embargo, son activos cuya propiedad suele estar muy deficientemente reconocida a través de sistemas oficiales de registro. De hecho, estos sistemas públicos de *registro de la tierra y de la propiedad inmobiliaria rural, urbana y periurbana* son, con frecuencia, deficientes e incompletos, hasta el punto de que sólo una parte de la superficie agrícola se encuentra escriturada. La ausencia de un adecuado registro público limita la extensión del mercado de la tierra y dificulta los procesos de inversión en mejoras en el agro. Adicionalmente, sitúa al propietario en condiciones de mayor vulnerabilidad frente al abuso y le impide el recurso a ese activo como vía de garantía para el acceso al crédito.

b) Seguridad jurídica de los contratos

No basta con que existan adecuados sistemas de registro de la propiedad, es necesario que se dé también un *clima de seguridad jurídica*, que permita que las transacciones económicas se hagan con garantías. El sistema de mercado se basa en un régimen continuado de transacciones económicas, que comporta el cambio en la titularidad en los bienes y activos. Semejantes cambios tienen que hacerse en un marco legal que garantice el adecuado desenvolvimiento de esas transacciones. Ese marco jurídico, si bien debe otorgar garantías jurídicas al inversor, debe preservar para los Estados la capacidad de definir y promover su propio desarrollo económico, de acuerdo con decisiones socialmente validadas. Este objetivo puede comportar que ciertos sectores que se consideren estratégicos sean objeto de regulaciones específicas.

La consolidación de un clima de seguridad jurídica reclama alejar el *riesgo de la expropiación*, ya esté motivada por razones políticas, ya por criterios económicos no adecuadamente fundamentados. Al tiempo, se requiere la existencia de un sistema de aseguramiento y de reclamaciones que resulte eficaz y creíble: aseguramiento frente al riesgo o a la contingencia adversa imprevista; y reclamaciones frente al abuso, al fraude o al incumplimiento de los contratos. En este ámbito se encontraría el procedimiento legal para el tratamiento de las disputas comerciales y de las *quiebras económicas*.

Un aspecto de especial interés en este ámbito es el que se refiere a la ejecución de los *contratos públicos*. En ocasiones, este tipo de transacciones están sometidas a una alta vulnerabilidad, debido a la capacidad que los Estados tienen para imponer su capacidad normativa y ejecutiva en beneficio propio. Las dificultades financieras de los Estados y la fragilidad de las normas en los países en desarrollo acentúan este tipo de comportamientos, que dificultan el desarrollo de un clima adecuado para la inversión en ámbitos que pueden ser estratégicos para el país (como pueda ser el caso de las infraestructuras, las comunicaciones, los servicios regulados o la explotación de recursos naturales). Dado el importante peso que el Estado tiene en la vida económica y el efecto de demostración que la acción pública comporta, es importante que la defensa de la seguridad jurídica para las transacciones económicas empiece por la propia actuación pública, a través de normas concursales claras y de un sistema de garantías al que puedan recurrir los agentes privados.

Una de las prácticas que atentan contra un clima adecuado de seguridad jurídica es la que tiene que ver con la corrupción, tanto la denominada extractiva, en la que se usa un puesto público para beneficio privado, como la colusiva, fruto de un acuerdo entre corruptor y corrupto a costa de terceros. En ambos casos hay una vulneración de un orden jurídico relacionado con la propiedad y la gestión económica, dificultando la inversión y debilitando las instituciones.

En correspondencia, la Cooperación Española apoya el fortalecimiento de las capacidades públicas de los países en desarrollo para combatir el fraude, la corrupción y la evasión de capitales; pero, al tiempo, promueve en el marco internacional aquellas iniciativas orientadas a crear un orden transparente y cooperativo que persiga y penalice estas prácticas. A este respecto apoya: i) las iniciativas de promoción de la transparencia y el intercambio de información (como la STAR, Stolen Assets Recovery Initiative, o la EITI Extractive Industry Transparency Initiative); ii) de intercambio automático de información en materia fiscal entre países (TIEA, Tax Information Exchange Agreements) y, donde sea adecuado, convenios de doble imposición (DTC, Double Taxation Conventions); iii) la solicitud del IASB (International Account Standard Board) para que las multinacionales e instituciones financieras incluyan en su memoria un informe “país a país” acerca de las ventas, beneficios e impuestos pagados en todas las jurisdicciones donde estén establecidas, cualquiera que sea el campo de su actividad; iv) y, en fin, que el FMI, Banco Mundial y Banco Internacional de Pagos BIS contemplen entre los estándares de valoración y seguimiento de los países su compromiso de intercambio de información en materia fiscal y su disposición a penalizar y perseguir el fraude fiscal y las prácticas de lavado de dinero.

c) Promoción y defensa de los derechos laborales

La configuración de un orden legítimo de seguridad jurídica debe afectar no sólo a la regulación de la propiedad, sino también a las condiciones asociadas a la prestación de servicios por parte de los trabajadores. Son éstos, en ocasiones, los que menores recursos tienen para defender sus derechos en relación con el único activo que poseen, que es el trabajo. De ahí la importancia de fomentar en los países en desarrollo un marco jurídico en el que se reconozcan los derechos de los trabajadores. Forma parte esencial de este marco de derechos el reconocimiento de la libertad de asociación, de la libertad sindical, del derecho a la negociación colectiva y a disfrutar unas condiciones saludables en el lugar de trabajo. El reconocimiento de estos derechos se hace especialmente necesario en el caso de las mujeres, así como de aquellos grupos sociales marginados o con limitada capacidad de voz y representación. Adicionalmente, es importante que, a medida en que el país avance en su proceso de desarrollo, se dilate el espacio de los derechos económicos y sociales, estableciendo los mecanismos necesarios para asentar una estructura de aseguramiento público frente a la vejez, la enfermedad, los accidentes y el desempleo. También en este caso disponer de un marco jurídico estable y legítimo forma parte del cuadro de derechos económicos básicos que debieran promoverse en una sociedad.



Directriz 2.2.- Promover la competencia y la iniciativa emprendedora

El adecuado funcionamiento del régimen de mercado se asienta sobre el ejercicio permanente de la competencia entre los diversos agentes en un espacio común de concurrencia. No obstante, la competencia no es un resultado espontáneo ni obligado de la existencia de un régimen de propiedad privada. A través de muy diversos procesos y mecanismos se pueden generar obstáculos a la competencia que terminen por alterar el adecuado comportamiento de los mercados. La presencia de monopolios naturales, la erección de barreras por parte de los monopolistas para evitar la entrada de competidores, el ejercicio de poder de mercado para la fijación de precios, las prácticas de colusión u otras formas de competencia desleal pueden condicionar el clima de concurrencia, afectando gravemente a los niveles de eficiencia de los mercados. Al tiempo, para que ese clima se sostenga es necesario crear las condiciones necesarias para que se aliente la iniciativa empresarial y para que los emprendedores encuentren el marco institucional de apoyo necesario para crear y llevar adelante sus proyectos empresariales.

a) Marco regulatorio favorable a la creación de empresas

Si se quiere promover el crecimiento, es necesario facilitar que los agentes con capacidad de iniciativa puedan poner en marcha emprendimientos empresariales. Esto comporta que exista una normativa administrativa y fiscal favorable para la apertura de un negocio. Con frecuencia, en los países en desarrollo, la creación de una nueva empresa es objeto de largos, complejos y costosos requerimientos legales, dificultando el acceso al mercado de un potencial emprendedor. Ello no sólo afecta a la capacidad de producción agregada de la economía, al impedir o dificultar que iniciativas creativas se transformen en proyectos empresariales, generadores de empleo y renta, sino que además aminoran el clima de competencia en los mercados y reducen su potencial eficiencia. Por supuesto, para activar el clima de competencia en los mercados, es importante también potenciar la movilidad de la demografía empresarial, lo que afecta tanto a las entradas (nacimientos) como, en su caso, a las salidas (cierres) de empresas en los mercados. El marco normativo para la creación y puesta en marcha de una empresa debiera ser poco burocrático y especialmente adaptado a las necesidades de los pequeños y medianos empresarios, que son los que padecen en mayor medida estas restricciones. Por último, la dinámica demográfica del colectivo empresarial en un determinado mercado se ve afectada, también, por la naturaleza de los marcos normativos que regulan la actividad mercantil. De ahí la importancia de la consolidación de los marcos normativos en los ámbitos mercantil, financiero y concursal, a la búsqueda de estructuras legales lo más simple y ordenadas posibles, evitando la complejidad normativa innecesaria, la existencia de leyes superpuestas o la presencia de lagunas normativas.

b) Promoción del clima de competencia en los mercados

Aun cuando exista movilidad empresarial, es posible que en algunos mercados se produzcan comportamientos empresariales que atenten contra el adecuado clima de competencia. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellos mercados en los que rigen altos niveles de concentración empresarial; o en aquellos que son objeto de intensa regulación pública. En estos casos, es fácil que se produzcan severas distorsiones al clima de competencia en los mercados. Pero también en sectores más liberalizados y donde los niveles de concentración son menores pueden producirse comportamientos que atenten contra un sano clima de competencia. Para detectar, corregir y penalizar estos comportamientos, es necesario que existan, por una parte, *normativas claras de defensa de la competencia y, por otra, instituciones encargadas de vigilar su cumplimiento y detectar o penalizar los comportamientos ilícitos*. Las instituciones de defensa de la competencia deben estar financieramente y técnicamente dotadas, al objeto de que puedan desempeñar adecuadamente su tarea de vigilancia, de información de situaciones indebidas y de fundamentación de expedientes sancionadores. Para todo ello, es necesario que se les garantice a estas instituciones la estabilidad, independencia y profesionalidad requerida para que puedan hacer sus funciones, venciendo las presiones e intereses de los grupos afectados.

Uno de los ámbitos donde mayor proclividad puede haber a la conculcación de las normas de competencia es el que se refiere a las compras y contrataciones realizadas por el Sector Público (central, regional y local). El modo de adjudicación de las contrataciones públicas se hace en ocasiones en un entorno de opacidad infor-

mativa y a través de la aplicación de criterios discrecionales, en ocasiones teñidos de favoritismo. Semejante proceder no sólo lesiona el clima de sana competencia en los mercados, sino también constituye una vía para alentar la corrupción y la ineficiencia de los poderes públicos. Por ello, es importante disponer de un marco normativo que garantice que las *licitaciones públicas se realizan bajo un marco normativo adecuado* en el que se garanticen los criterios de eficiencia, publicidad y concurrencia. Eficiencia, para garantizar que se sigan procedimientos de bajo coste para la toma de decisiones; publicidad, en el sentido que se ha dado a conocer suficientemente la demanda pública; y concurrencia, en el sentido de permitir que prospere la propuesta más competitiva en términos de eficacia, calidad y costes.

c) Información fiable de los mercados y defensa de los consumidores

Para que pueda regir un adecuado clima de competencia en los mercados, es necesario que exista *información accesible y fiable* acerca del funcionamiento de los agentes en los mercados. Esa información es imprescindible para que los consumidores puedan ejercer la defensa de sus derechos frente a los potenciales abusos de las empresas. La defensa de los derechos de los consumidores, además de constituir un objetivo deseable en sí mismo, constituye un instrumento vigoroso para la promoción de la competencia en los mercados. En este caso, la información relevante se refiere a las condiciones de calidad y precio de los productos y a sus efectos sobre la salud de las personas.

Adicionalmente, es importante que exista un clima de transparencia en todo lo que se refiere al marco normativo en el que deben operar las empresas en los mercados, al objeto de aminorar los costes para obtener la información relevante, anulando las ventajas indebidas que se deriven del acceso a canales privilegiados de información. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellos mercados que son promovidos por las demandas del Sector Público, al objeto de evitar no sólo la competencia desleal, sino también las prácticas de corrupción a que la información reservada pudiera dar lugar.

ÁREA 3 – Participación de los sectores más pobres

Directriz 3.1.- Fomentar la cohesión social

a) Apoyo a las políticas promotoras de la equidad y de la cohesión social

Una de las funciones básicas del Estado es la de aproximar la *distribución de la renta a aquella que se considera socialmente deseable*. El mercado no tiene entre sus funciones la de conseguir una distribución equitativa de las oportunidades y de la renta, de ahí que sea necesario que el Estado oriente la actividad económica hacia ámbitos de mayor igualdad, utilizando para ello las posibilidades que le brindan su actividad reguladora y las políticas públicas. Una tarea tanto más necesaria cuanto el mercado puede potenciar dinámicas acumulativas que conduzcan a una creciente polarización en la distribución de la renta. El propósito de mejorar la distribución de la renta se relaciona no sólo con consideraciones éticas –vinculadas con principios de justicia social–, sino también con posibles criterios de eficacia económica. Estudios recientes tienden a argumentar la contribución funcional que una equitativa distribución de la renta y los activos puede tener sobre las posibilidades de desarrollo de los países. Las vías a través de las que cabe fundamentar esta relación son diversas: i) el logro de mejores niveles de formación de las personas y su participación más productiva en la vida económica; ii) un menor efecto de exclusión de los mercados de capital, lo cual redundaría en un aumento de la eficiencia agregada del sistema (aunque en este caso se alude a equidad de activos más que de rentas); y iii) una mayor estabilidad social e institucional, reduciendo los costes del delito y de la inseguridad.

Aun cuando existan instituciones que combatan la exclusión, las personas pueden verse en situaciones de extrema vulnerabilidad como consecuencia de circunstancias imprevistas o de una acumulación de carencias que mutuamente se refuerzan (extrema pobreza). Si se quiere promover la cohesión social, es necesario dis-



poner de *instituciones que atiendan esas situaciones extremas*. En el primer caso, para combatir la adversidad imprevista, a través de fórmulas de aseguramiento social, que atiendan acontecimientos como la enfermedad, la vejez, la muerte, la invalidez o el desempleo. Adicionalmente, es necesario disponer de instituciones y políticas destinadas a combatir aquellas situaciones de pobreza extrema, que resultan de la acumulación de las carencias que mutuamente se autorrefuerzan. En este caso, puede ser obligado la existencia de instituciones que promuevan la cobertura de necesidades sociales básicas, junto a políticas específicas dirigidas a promover la lucha contra la marginación y la exclusión social. Para ser sostenibles, las políticas contra la exclusión deben ser capaces de generar cambios en los hábitos de los agentes beneficiados, de modo que se rompan los ciclos generacionales e reproducción de la pobreza. Tal es lo que sucede, por ejemplo, con los programas de transferencias condicionadas, como las incorporadas al programa PROGRESA/OPORTUNIDADES (México) o Bolsa Escola (reformulado en Bolsa Familia) de Brasil.

Para promover el objetivo de la equidad es necesario también respaldar el establecimiento y progresiva consolidación de los sistemas públicos de Seguridad Social en los países en desarrollo, adaptados a las condiciones de cada caso. El Estado debe ser garante de estos sistemas, desarrollando las políticas de Protección Social que garanticen una adecuada participación de los trabajadores en la construcción de un modelo de Seguridad Social integral, solidario, redistributivo y universal, con la responsabilidad del Estado de equilibrar la sociedad con las garantías de protección a todos los trabajadores con independencia de la forma de inserción laboral o de localización geográfica.

Estas políticas promotoras de la equidad serán la mejor garantía para que se avance en el logro de una creciente cohesión social. Es éste un concepto introducido en las políticas de la Unión Europea desde el Acta de 1985, que alude al propósito de luchar contra la desigualdad, la exclusión y la fragmentación social en el seno de los países. En la Declaración de Lisboa de 2000 se relanzó este objetivo, que ha tenido también su traducción en informes del Consejo Económico y Social Europeo, de la Comisión Europea y del Consejo de Europa. El programa "EUROsocial" es un reflejo en el ámbito de América Latina de la relevancia adquirida por este propósito. La Cooperación Española asume ese propósito como una de las directrices de la presente Estrategia.

b) Apoyo a una política regional equitativa

El mercado no garantiza una adecuada distribución de la actividad económica a lo largo del territorio. Es más, es posible que la potencia de las externalidades conduzca a dinámicas acumulativas desde el punto de vista de la distribución regional de la renta. Si se quiere promover la cohesión social es necesario poner en marcha *políticas regionales que corrijan esa dinámica polarizante*. El recurso a estímulos a los procesos de descentralización puede ser una vía necesaria, aunque manifiestamente insuficiente, para atender las desigualdades regionales. Es necesario poner en marcha otros mecanismos que alienten la redistribución territorial de la renta, permitan una ordenación del territorio más equilibrada, a través de las infraestructuras, y estimulen las oportunidades de inversión en los territorios de menor nivel de desarrollo. En este sentido se prestará especial atención a las acciones empresariales y actividades generadoras de ingresos que tengan una especial incidencia en el desarrollo local, pro sus efectivos multiplicativos sobre el entorno.

Directriz 3.2- Favorecer la capacidad de emprendimiento de la sociedad, en especial de los más pobres

El objeto de esta línea es contribuir a que se den las condiciones apropiadas para animar y facilitar la asunción de riesgos entre la población dispuesta a emprender una actividad empresarial. Se parte para ello de la idea de que no es posible el crecimiento económico si no se asienta sobre el desarrollo de un sector privado empresarial sólido y responsable, capaz de convertir las iniciativas creadoras de la sociedad en emprendimientos empresariales generadores de valor social, renta y empleo. Para ello es necesario crear las condiciones para la creación de empresas sólidas y competitivas, poniendo en uso las potencialidades productivas del país; para estimular iniciativas de asociacionismo, a través de cooperativas y de otras empresas de economía social; para

animar la generación de emprendimientos por cuenta propia por parte de la población con limitaciones en los recursos financieros disponibles; y para promover iniciativas de economía social como vía de acceso a un empleo digno y a una renta para la población en situación de precariedad.

a) Servicios de apoyo a la actividad empresarial

Son muchos los problemas a los que se enfrentan las micro y pequeñas empresas en los países en desarrollo, relacionados con la financiación, el riesgo en el que se incurre, los requerimientos técnicos de la actividad implicada, los aspectos relacionados con la gestión de la empresa o con las actitudes y aptitudes de sus promotores. La política pública debe facilitar que los emprendedores dispongan de los servicios requeridos para atenuar estas dificultades. Estos servicios de desarrollo empresarial abarcan, entre otras esferas, la formación, la consultoría y el asesoramiento en materia de gerencia empresarial, estrategia comercial, transferencia de tecnología o implantación de la empresa en los mercados. La Cooperación Española puede tener un importante papel en mejorar la oferta de estos servicios a las empresas. Para ello debe basar su actividad en las posibilidades que ofrece la institucionalidad local, asegurar la participación de los actores privados y de los beneficiarios en el diseño de las acciones y responder a la demanda de los emprendedores locales.

El apoyo a la prestación de servicios de apoyo a la *actividad empresarial* puede desplegarse tanto en los ámbitos de la gestión operativa (en materia fiscal, tributaria, legal y laboral, de gestión financiera) como en aspectos más estratégicos (capacidad de identificar nuevos nichos de mercado, introducir innovaciones o identificar nuevos socios o fuentes de financiación). La vía para ejecutar estas acciones podrá estar asociada con la creación de viveros de empresas, incubadoras, centros de recursos y planes de asesoramiento para emprendedores. La experiencia de gobiernos autónomos en la promoción de este tipo de iniciativas, así como las Agencias de Desarrollo Local de los Ayuntamientos, pueden ser de extraordinaria relevancia para los países en desarrollo. La Cooperación Española tratará de respaldar estas experiencias poniéndola al servicio de las estrategias de desarrollo.

Especial énfasis se dará a la mejora del acceso a mercados por parte de las empresas, de modo que se facilite el contacto con proveedores y clientes, las capacidades para estudiar el mercado, de conocer las vías de distribución más adecuadas para la producción local, de validar la calidad y adecuación de los bienes y servicios provistos con los estándares de otros mercados o de mejora de la calidad del producto final. En este caso se tendrán en cuenta las líneas estratégicas del Programa de Ayuda al Comercio, promovido por la OMC. Se fomentará la asociación, especialmente el cooperativismo, para el comercio de los pequeños productores, con vistas a controlar o mejorar la capacidad de negociación con los distribuidores, y se respaldarán las iniciativas que surjan en materia de “comercio justo”.

b) Acceso a las TIC

Los avances en las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) constituyen un factor crucial en la mejora de los niveles de eficiencia, productividad y competitividad de las empresas, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En el caso de las empresas de menores recursos (micro y pequeñas empresas) el recurso a las posibilidades de las TIC puede resultar crucial para hacer viable el negocio. Frente a esta evidencia se enfrenta la realidad del conjunto de obstáculos que en muy diversos ámbitos padecen estos sectores empresariales para acceder a los avances de las TIC. Por este motivo, es necesario que los donantes emprendan acciones para luchar contra la llamada “brecha digital”, no sólo entre países sino también en el seno de los países, con el objeto de potenciar la inclusión de los menos favorecidos en el nuevo contexto de la Sociedad de la Información. Esta inclusión digital conlleva efectos de tres tipos: económicos, promoviendo la productividad y el crecimiento económico; sociales, potenciando redes de colaboración y servicios sociales; y políticos, mejorando la administración pública y favoreciendo la participación ciudadana. La SECI ha publicado unas líneas orientadoras para integrar las TIC en las intervenciones de desarrollo¹³ (DGPOLDE, 2007) que servirá de referente de esta Estrategia en esta materia con el fin de lograr la máxima eficacia en su implementación.

¹³ DGPOLDE (2007), *Guía para la integración de las TIC en la Cooperación Española*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).



c) Apoyo a las microfinanzas

Los sectores más pobres se enfrentan a dificultades para acceder a la financiación requerida con la que respaldar sus iniciativas emprendedoras. Para superar esta limitación nacieron los programas de microfinanciación. Más de 30 años de experiencia ha permitido a las agencias de cooperación adquirir experiencia acerca de los mejores modos de brindar un apoyo eficaz a los "sistemas financieros inclusivos" en favor de las personas de escasos recursos (CGAP). Sin embargo, todavía la mayor parte de las personas sin recursos carecen de acceso a los servicios financieros básicos, por lo que es necesario potenciar las instituciones y servicios de microfinanzas.

En este campo, la acción de las agencias de cooperación, y por tanto de la Cooperación Española, está orientada por unos lineamientos operativos conocidos como Principios Clave de las Microfinanzas¹⁴ (cuadro 2).

Cuadro 2: PRINCIPIOS CLAVE DE LA ACTUACIÓN EN MICROFINANZAS DE LA AECID

1. Las personas de escasos recursos necesitan una variedad de servicios financieros, no sólo préstamos.
2. Las microfinanzas son una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza.
3. Las microfinanzas se refieren a la creación de sistemas financieros que atiendan las necesidades de las personas de escasos recursos.
4. Las microfinanzas pueden y deber ser sostenibles para poder alcanzar a un gran número de personas de escasos recursos.
5. Las microfinanzas requieren la construcción de instituciones financieras locales y permanentes que puedan movilizar los ahorros nacionales, reciclarlos en forma de préstamos y ofrecer otros servicios financieros.
6. El microcrédito no es siempre la solución. Otros tipos de ayuda son ideales para aquellas personas tan pobres que no tienen ingresos, ni medios de repago.
7. Los techos de las tasas de interés pueden perjudicar el acceso de las personas pobres a los servicios financieros.
8. El papel del gobierno es el de facilitador no el de un proveedor directo de servicios financieros.
9. Los fondos de los organismos internacionales de cooperación deben completar en vez de competir con el capital del sector privado.
10. La limitación crucial es la insuficiencia de instituciones sólidas y de gerentes calificados. Los organismos internacionales deberán centrar su ayuda en la construcción de capacidad institucional.
11. Las microfinanzas funcionan mejor cuando se mide y revela su desempeño.

FUENTE: CGAP (2006), *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas*. Directrices de consenso sobre microfinanzas, Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (Consultative Group to Assist the Poor, CGAP). Washington: Banco Mundial.

¹⁴ En la II Reunión de Alto Nivel del CGAP (París, octubre de 2006), la AECID, junto con los principales donantes mundiales en Microfinanzas se comprometió a la aplicación de las "Buenas Prácticas para los Financiadores de las Microfinanzas". Directivos de 28 agencias de cooperación internacional ratificaron el "Acuerdo para una mejor ayuda y para un mayor acceso a los servicios financieros".

Acorde con la importancia de esta política, la Cooperación Española pretende dar continuidad a la transferencia de fondos para las microfinanzas, prestando atención al fomento de la especialización entre las instituciones financieras que compartan el compromiso de lucha contra la pobreza. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar un marco normativo que promueva la competencia entre una amplia variedad de proveedores de servicios financieros. A la vez ha de proteger a los consumidores de prácticas fraudulentas y abusivas. La Cooperación Española apoyará a las entidades gubernamentales competentes (Bancos Centrales, Entidades de Supervisión, Ministerios de Finanzas) para que puedan desplegar un régimen normativo y de supervisión adecuado para las instituciones financieras que intermedian con la población de escasos recursos.

La Cooperación Española se propone aumentar su compromiso con la accesibilidad de los más pobres a los servicios de microfinanzas. Para ello habrá de ampliar sus actividades de asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los proveedores de servicios financieros, que les permitan el perfeccionamiento y el desarrollo de nuevos productos financieros y mecanismos de prestación de servicios innovadores, adaptados a las necesidades de la micro y pequeña empresa. Conseguida la inclusión de un amplio espectro de clientes en el sistema financiero mediante la concesión del microcrédito, se trata además de asegurar su permanencia y fortalecer el sistema, principalmente con la remuneración y garantía de sus ahorros y excedentes.

La Cooperación Española apoyará también con recursos de asistencia técnica a los servicios de apoyo que necesitan los proveedores de servicios financieros. La infraestructura de mercado incluye, por un lado, las agencias de evaluación, auditores (sociales y financieros) y centrales de riesgo que fomenten la transparencia en el desempeño de las instituciones; por otro, los servicios de apoyo técnico y de formación, así como las asociaciones y redes de proveedores de servicios financieros, fundaciones y otras instituciones dedicadas a la promoción y a la difusión de la información.

Directriz 3.3.- Apoyar las políticas públicas para la promoción de trabajo decente

Una de las vías más rápidas para la reducción de la pobreza es a través de la generación de trabajo decente. Para que esto se produzca es necesario que se sostenga en el país un proceso continuado de ampliación de las capacidades productivas. Además de ello, deben ponerse en marcha políticas que ayuden a ampliar la capacidad de generación de empleo que ese crecimiento provoca. La Cooperación Española debe apoyar estas políticas, aportando su propia experiencia en este campo, muy especialmente a partir del trabajo de las organizaciones sindicales y patronales.

a) Apoyo a la formación para el empleo

El acelerado proceso de cambio técnico ha acrecentado la relevancia que tiene la formación en las posibilidades de alcanzar un empleo por parte de las personas. La relación se establece a través de dos vías. Por una parte, el progreso técnico motiva rápidos cambios en la estructura productiva de una economía: nuevas actividades emergen como promotoras del progreso económico, concentrando el dinamismo de la economía. Si la población recibe la formación adecuada, estará más capacitada para afrontar esos cambios, pudiéndose desplazar entre actividades y sectores con menores costes. Por otra parte, el cambio técnico motiva una demanda acrecentada de personal formado: una razón adicional para que las actividades de capacitación de los trabajadores adquieran relevancia como componente de una política de empleo.

La Cooperación Española está trabajando en el impulso de la formación profesional y continua, así como de la capacitación empresarial, con el fin de integrar en el mercado laboral, tanto a trabajadores por cuenta propia como a trabajadores por cuenta ajena, prestando especial atención a los colectivos más desfavorecidos (mujeres, jóvenes y adultos sin formación o afectados por procesos de reconversión y colectivos vulnerables, con especial atención a los discapacitados). Estas acciones se insertarán en el marco de políticas activas de empleo, que acompañen procesos de desarrollo sectoriales o territoriales, en los subsistemas de educación



y mercado de trabajo y que promuevan la conexión y posible acreditación dentro de posibles sistemas de formación reglados.

La mejora de la oferta en formación ocupacional estará dirigida a desempleados de larga duración, a los afectados por procesos de reconversión sectorial y a colectivos marginados, con especial atención a las mujeres. Sobre la base de la iniciativa pública y buscando la participación de empresas y organizaciones sindicales, se diseñarán y pondrán en marcha estas acciones de formación dirigidas a actualización de conocimientos y a la incorporación de recursos humanos a otras áreas económicas deficitarias en mano de obra. El fomento de actividades empresariales autónomas y autoempleo, también a través de formas de Economía Social, formará parte los contenidos de la formación. De igual modo, se promoverán aquellas competencias y habilidades específicas que se requieren para la promoción de emprendimientos y para generar una cultura que propicie la iniciativa económica.

El apoyo a la formación profesional prestará especial atención a las vinculaciones con el mercado laboral local y, en especial, se priorizarán aquellas ramas de estudio que respondan a las demandas laborales. Para ello se promoverán los canales de intercambio con el mercado laboral y se apoyarán las iniciativas empresariales de los jóvenes, en especial, de zonas rurales y urbano – marginales. Como en el caso anterior, se incorporarán cursos específicos para aquellos individuos interesados en emprender su propia actividad económica de manera autónoma tanto individual como colectivamente. Todo el diseño deberá contar con un enfoque de género y con el consenso de los representantes del sector privado, del sector público y de los trabajadores.

Adicionalmente, se apoyarán iniciativas que refuercen los sistemas públicos de búsqueda de empleo a través de la puesta en contacto de oferentes y demandantes (p.ej., mediante la creación de una red de oficinas de empleo, concertando sistemas de prácticas de empresa, entre otras medidas). Por último, se fomentarán también los sistemas de certificación de competencias laborales, para facilitar la movilidad laboral.

b) Desarrollo de una regulación adecuada del mercado laboral

La capacidad de generación de empleo asociada al crecimiento económico depende en gran medida de los marcos regulatorios existentes en el terreno laboral. En este campo es necesario combinar, por una parte, un cierto grado de seguridad en el marco jurídico de la relación laboral, para asentar los derechos de los trabajadores y permitir una identificación de éstos con el proyecto empresarial, y, por otra, una aceptable flexibilidad, para que la oferta de puestos de trabajo se adapte a las condiciones cambiantes del mercado. En este ámbito, la Cooperación Española realizará un trabajo de asistencia técnica a gobiernos y agentes sociales, para perfeccionar el marco laboral en los países en desarrollo y permitir una mayor capacidad de generación de empleo.

c) Apoyo a la inserción laboral de las mujeres

Las mujeres se enfrentan en buena parte de los países, desarrollados y en desarrollo, a especiales dificultades para acceder a un empleo digno. Con gran frecuencia, las mujeres padecen mayores tasas de desempleo que los hombres, disfrutan de una menor seguridad en sus derechos laborales, obtienen menores remuneraciones en trabajos equivalentes y tienen más obstáculos para promover emprendimientos económicos. Pese a ello, la mujer constituye un motor fundamental para la generación de renta y riqueza en los más pobres. Por eso, si se quiere combatir la pobreza, es importante que se remuevan los obstáculos existentes para el acceso de la mujer al empleo y a la actividad emprendedora.

En los últimos años, en diversos países se han puesto en marcha políticas orientadas a favorecer la participación de la mujer en la generación de riqueza. Las más significativas han venido de la mano de las instituciones relacionadas con el sector de las microfinanzas, que han permitido generar un flujo de crédito hacia emprendimientos promovidos por las mujeres, a la vista de los excelentes resultados que se consiguen en términos de mora, devolución y garantías solidarias de dichas operaciones. Sin embargo, será necesario impulsar políticas públicas que garanticen una mayor participación de la mujer en la vida económica.

Para avanzar de forma efectiva a una mayor equidad entre hombres y mujeres es necesario incorporar la perspectiva de género de forma transversal en el conjunto de las políticas orientadas a promover el crecimiento y la formación de tejido empresarial. Sin embargo, si se quieren obtener logros en términos de lucha contra la pobreza no se puede esperar a que estas políticas vayan dando frutos a medio y largo plazo: es necesario emprender a corto plazo acciones urgentes para combatir la desigualdad de género en el ámbito económico. Por ello, la Cooperación Española apoyará medidas específicas de respaldo a las mujeres en los ámbitos de la formación profesional, del acceso a la financiación en condiciones apropiadas, de las capacidades para la utilización de la tecnología, de los medios físicos para la producción, de la asistencia para el desarrollo empresarial, y en definitiva, de todos aquellos elementos que la mujer necesite para constituirse en un actor económico de pleno derecho.

Directriz 3.4.- Corregir la informalidad

La extensión de la economía informal constituye un síntoma de problemas que radican en el marco institucional existente. Los problemas institucionales que pueden dar origen a la informalidad pueden ser muy diversos: marcos institucionales poco legitimados o manifiestamente inadecuados para la realidad social del país, procedimientos excesivamente costosos, rígidos o burocráticos, normas poco comprensibles o manifiestamente injustas y limitada capacidad de los poderes públicos para hacer cumplir la norma. Así, los segmentos con menores recursos tienden a buscar en la informalidad una vía para eludir estos obstáculos. De este modo, la economía informal se ha convertido en una fuente generadora de ingresos para muchos sectores pobres del mundo en desarrollo. No obstante, los derechos de las personas, la legitimidad de las instituciones y los recursos públicos se ven dañados por la extensión de la informalidad.

a) Marco institucional que favorezca la formalización

Muchas de las empresas que actúan en la economía informal dan muestras extraordinarias de ingenio, dinamismo y capacidad de iniciativa, y producen bienes y servicios accesibles y baratos. No obstante, padecen las consecuencias de la inseguridad y vulnerabilidad que se asocian al hecho de que desempeñen su actividad al margen del marco institucional disponible. Por lo demás, la extensión de la informalidad penaliza las capacidades recaudatorias del Estado y dificulta el despliegue de mecanismos de aseguramiento y provisión social, limitando los derechos de los trabajadores. Por todo ello, para reducir la pobreza de una manera sostenible es preciso fomentar la progresiva integración de estos trabajadores y empresas en el seno de la economía formal.

Semejante proceso sólo tendrá lugar si se modifican aquellas deficiencias del marco institucional que dieron origen al fenómeno de la informalidad. Sin una estrategia de extensión gradual de la reglamentación formal, con miras a atender las necesidades de los trabajadores y las empresas de la economía informal en el mundo en desarrollo, seguirá sin aprovecharse el potencial de los trabajadores informales en el mundo.

Dado que el impacto de las reformas normativas sólo será perceptible a largo plazo, la lucha contra la pobreza demanda contemplar la informalidad como el entorno inmediato que ofrece los medios de vida a la población más pobre. De ahí que, en el corto plazo, resulte imprescindible trabajar dentro del marco de la informalidad para incidir sobre los factores de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan estos colectivos. Sólo así será posible identificar el tránsito más adecuado hacia la senda de la formalidad que les permita aprovechar los incentivos provistos por el marco legal.



ÁREA 4 – Espacios para el diálogo, la coordinación y la acción compartida

La promoción del crecimiento y del tejido productivo no es tarea exclusiva de los gobiernos, sino que incumbe a todos los agentes y colectivos de una sociedad. Generar un clima adecuado para que esa implicación se produzca lleva aparejado, cuando menos, la promoción de la concertación y del diálogo social y el respaldo a las Alianzas público-privadas que se promuevan.

Directriz 4.1: Generar capacidades para la acción concertada y el diálogo social

a) Promoción de la concertación y del diálogo social

Las nuevas formas de organización del trabajo, los incrementos en los flujos comerciales internacionales, los cambios en las condiciones de competencia en los mercados, la re-localización de plantas industriales, las migraciones laborales, entre otros, son factores que se añaden a los desafíos cotidianos que existen en las relaciones entre empresarios y trabajadores. Por ello, resulta necesaria la existencia de un clima de diálogo y colaboración que contribuya a la expresión de los diferentes intereses y a su puesta en común a través del diálogo y la concertación.

Un requisito para la promoción de la concertación y del diálogo es la existencia de *instituciones sólidas y creíbles para la representación y canalización de los intereses* de los diversos grupos sociales. La existencia de una adecuada gobernanza no pretende la anulación del conflicto social, sino conseguir la canalización de esas tensiones de forma que no sea disruptiva para las posibilidades de progreso de la sociedad.

Para que tal proceso se desarrolle de una manera adecuada se requiere, en primer lugar, que existan instituciones legitimadas para la representación de los diversos grupos sociales y, en segundo lugar, que haya espacios públicos de diálogo y de participación donde los diversos intereses se expresen y puedan incidir, de forma institucionalizada, sobre la acción de gobierno. La existencia de instituciones representativas que articulan y modulan la expresión de los intereses de cada cual; y la existencia de espacios institucionales de diálogo, evitan que el conflicto se exprese de forma violenta.

El papel del gobierno es clave en la promoción del *consenso social*, a través de su acción distanciada respecto a los intereses inmediatos y particulares de los diversos grupos sociales. La promoción del consenso social no sólo deriva de una adecuada atención a las demandas de los diversos sectores sociales, sino también a la integración de todas ellas en una lógica agregada de beneficios compartidos. Por ello resulta clave para la gestión adecuada del conflicto la capacidad del gobierno para sobreponerse a la presión de los grupos de interés y erigir un proyecto de desarrollo integrador. La credibilidad de las instituciones para poner en marcha ese proyecto colectivo depende, en gran medida, de su desempeño previo en las tareas de distribución de los frutos de la acción colectiva. Como revelan los estudios, la incertidumbre ex ante acerca de la identidad de los ganadores de una reforma puede impedir que ésta se apruebe. Los conflictos sobre la distribución de las ganancias o de las pérdidas pueden impedir o generar retrasos en la adopción de políticas que podrían ser, sin embargo, beneficiosas para la sociedad. De ahí que la credibilidad de las instituciones se vea lastrada en entornos de notable y crónica desigualdad.

La Cooperación Española trabajará en el fortalecimiento de las posiciones de los agentes económicos con vistas a establecer marcos negociadores en materia económica y social. Se proponen dos orientaciones fundamentales para desarrollar esta labor. En primer lugar, a través de la asistencia para la *definición de las respectivas agendas de negociación*: es difícil obtener resultados en un proceso de negociación si las diferentes partes no estructuran sus posiciones y propuestas sobre bases sólidas de análisis. En segundo lugar, a través del apoyo a la *creación de espacios de diálogo social institucionalizado* en los que se puedan alcanzar acuerdos en materia económica y laboral. Estos espacios deben estar abiertos a la participación activa e informada del conjunto de los actores implicados.

Directriz 4.2: Apoyar las Alianzas público-privadas en favor del desarrollo

a) Promoción y respaldo a iniciativas con presencia de actores privados

El apoyo a los objetivos de crecimiento económico y lucha contra la pobreza no es atributo solo de los Gobiernos. La dimensión de los retos que se enfrentan hacen necesaria la participación del sector privado y de las organizaciones sociales, de forma coordinada y aprovechando las capacidades de cada actor. Es el concurso de todos los actores lo que puede ampliar las posibilidades de crecimiento, de mejora de la productividad, de generación de mayor y mejor empleo y de incremento de ingresos en las poblaciones más desfavorecidas.

La exploración de nuevas fórmulas de ejecución de iniciativas, incorporando y aprovechando el valor añadido de un actor como el sector privado constituye una oportunidad para que la Cooperación Española consiga impactos en objetivos de desarrollo.

El III Plan Director 2009-2012 identifica las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) como una de las vías de participación de la empresa en la agenda de desarrollo y es la que implica un mayor grado de colaboración entre la misma y el sistema público. Desde la lógica de la calidad y la eficacia de la ayuda, las APPD deben reforzar y complementar los consensos internacionales y nacionales que configuran la agenda de desarrollo.

Estas APPD constituyen un acuerdo de colaboración entre, al menos, una empresa y una organización del sistema público de cooperación para la consecución de objetivos de desarrollo en un país socio, trabajando integradas en los marcos de asociación que define la Cooperación Española. Es importante que en dichos acuerdos se incluyan las motivaciones comunes, las expectativas e intereses claros y la aportación de recursos de ambas partes. Asimismo deben contemplar los mecanismos de toma de decisión, de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Por último es imprescindible identificar riesgos y asumirlos conjuntamente.

El valor añadido que puede aportar el sector privado en un esquema de colaboración y alianza con otros actores como la sociedad civil o instituciones públicas es importante. Sus recursos tecnológicos, organizacionales, humanos, financieros son activos que la Cooperación Española debe saber aprovechar para incrementar su impacto y eficacia¹⁵.

Ha de reconocerse, en todo caso, que existe todavía limitada experiencia por parte de la Cooperación Española en la promoción de este tipo de iniciativas. Lo que sugiere que es un campo que la presente Estrategia debe desarrollar de una manera gradual, encontrando los mecanismos de estímulo y apoyo a las iniciativas. En todo caso, se reconocen las APPD como un poderoso e innovador instrumento, llamado a tener creciente presencia en la cooperación para el desarrollo.

4.4 Cruce con otras prioridades sectoriales

La Estrategia de "Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial" posee relación con otros sectores prioritarios del III Plan Director 2009 – 2012. Con cada uno de ellos se produce una complementariedad con vistas a favorecer el objetivo último de reducir la pobreza. Al mismo tiempo, de cada sector recibe contribuciones que permitirán un mejor desarrollo de las líneas estratégicas propuestas. Esto es especialmente relevante en las áreas de gobernabilidad, multilateralidad, seguridad alimentaria y medio ambiente. Se espera, además, que con la aplicación de la Estrategia se contribuya a que el resto de sectores pueda alcanzar los resultados previstos, teniendo en cuenta la íntima relación existente entre las capacidades económicas y el resto de dimensiones del desarrollo humano.

¹⁵ A este respecto, baste citar el informe elaborado por la Comisión sobre Sector Privado y el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD (2004), *El Impulso del Empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Según este informe, un resultado de estos esfuerzos se traduciría en mayores posibilidades de financiación, en un flujo constante de capacitación y conocimientos y la posibilidad de garantizar de forma sostenible la prestación de ciertos servicios básicos.



a) Tejido empresarial y gobernabilidad democrática

La capacidad de una sociedad para proveer de recursos económicos a sus miembros es un factor que asegura la estabilidad social y la convivencia democrática; al tiempo que la gobernanza democrática sienta las bases para un entorno normativo estable en el que promover la actividad económica. La Estrategia apoya esta visión y busca, con un enfoque de respeto de los derechos universales, la autonomía económica del ser humano que le permita cubrir dignamente sus necesidades fundamentales.

Gobernabilidad y autonomía económica se encuentran estrechamente relacionadas. En esta Estrategia Sectorial existen continuos cruces entre estos ámbitos, de acuerdo con las líneas de trabajo propuestas para fomentar el tejido productivo. En el primer caso, se da importancia a los aspectos institucionales en materia económica. Se asume la necesidad de contar con marcos normativos y entornos favorables que incentiven la iniciativa económica y el tejido empresarial. Por otra parte, se hace igualmente mención a la importancia de fortalecer las instituciones y las políticas públicas nacionales de los países en desarrollo.

Un entorno favorable para la actividad empresarial debe considerar además la eficiencia, la transparencia, la ausencia de corrupción y la profesionalidad en el manejo del sector público. La vinculación con los procesos de descentralización política-administrativa y de promoción de los mecanismos de rendición de cuentas impulsados por la Estrategia de Gobernabilidad de la Cooperación Española son cruciales.

b) Tejido empresarial y multilateralidad

La Estrategia Multilateral de la Cooperación Española será el marco estratégico de intervención más adecuado para incidir en aspectos tan fundamentales para el desarrollo económico de los países socios como son el comercio internacional, la inversión extranjera directa o el acceso a fuentes de financiación internacional.

Aunque el propósito de esta estrategia es promover el crecimiento y la creación de tejido empresarial de los países socios, se es consciente que se objetivo sólo se podrá lograr de forma plena en un marco internacional que favorezca las oportunidades de progreso de los países más pobres. A través de su acción multilateral, la Cooperación Española se propone ampliar la presencia y la voz de los países en desarrollo en las instancias internacionales y promover acuerdos que sean sensibles a las necesidades económicas de estos países.

c) Tejido empresarial y seguridad alimentaria

En las poblaciones con medios de vida más precarios, los activos disponibles se destinan especialmente a garantizar un acceso sostenido a alimentos. En muchos casos es necesario considerar como punto de partida actividades de autoconsumo o simple subsistencia como potencialidad para la creación de tejido productivo. En estas actividades, sobre todo para los hogares rurales, el uso sostenible de los recursos naturales se convierte en la base fundamental para una mayor implicación. Garantizar la seguridad alimentaria es un requisito previo, un derecho fundamental y un aspecto necesario para poder llevar a cabo el resto de actividades propuestas. Una mayor autonomía económica, en base al fomento de la iniciativa de los más pobres, constituye un elemento que permite garantizar la seguridad alimentaria.

La agricultura, la pesca, el pago por servicios ambientales, el apoyo a los productores locales y cualquier otra forma de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deben ser consideradas áreas con potencial para incitar el emprendimiento de la población en situación de precariedad. Las consideraciones de la estrategia de Lucha contra el Hambre deberán ser tenidas en cuenta a la hora de favorecer el tejido empresarial relacionado con dichas actividades.

d) Tejido empresarial y medio ambiente

La vinculación entre desarrollo económico y medio ambiente debe ser muy estrecha. En las propuestas que se realizan para favorecer la promoción del tejido económico y empresarial se ha aludido diferentes ámbitos de relación. Por una parte, a la importancia que tiene para la reducción de la pobreza la explotación sostenible de los recursos naturales. Muchos de estos recursos se encuentran en la base de la subsistencia de amplias capas de población y se necesita un manejo sostenible de los mismos para que se conviertan en fuentes permanentes de riqueza. Junto a ello, se deben potenciar los ámbitos más estratégicos a largo plazo que tendrán una influencia decisiva en el desarrollo general, tales como el biocomercio, la gestión del agua o la utilización de nuevas fuentes de energía renovable.

Por otra parte, un criterio de sostenibilidad del ambiente deberá ser considerado en todas las actividades relacionadas con la promoción económica, tanto desde un punto de vista público como privado. Se asumen las recomendaciones para generar capacidades para el control y medición de los impactos ambientales de las acciones de desarrollo, sobre todo en campos productivos y de construcción de infraestructuras.



5

Marco Instrumental y de Actores

5.1 Instrumentos de la cooperación.....	41
5.2 Actores de la Cooperación Española.....	48

5 Marco Instrumental y de Actores



El presente apartado refiere los activos fundamentales de la Cooperación Española a disposición del marco estratégico previamente descrito: el marco instrumental y los actores convocados a trabajar en este campo.

5.1. Instrumentos de la cooperación

El III Plan Director reconoce siete ámbitos estratégicos, de los cuales los tres primeros tienen incidencia directa en los resultados globales de desarrollo, y en los que el diálogo político es un eje central. La “asociación en el terreno”, basada en el diálogo de políticas, constituye una vía eficaz para apoyar los procesos de desarrollo liderados por los países socios, avanzar en la armonización con el resto de donantes y apostar por una rendición mutua de cuentas. El “multilateralismo activo y eficaz” representa una apuesta de la cooperación española por consolidar la posición de España en los foros multilaterales y avanzar de manera decidida hacia el tercer ámbito, la “coherencia de políticas para el desarrollo”. En virtud de este último ámbito, se trabajará para que todas las políticas que apliquen las administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo sean informados por los principios y objetivos de desarrollo¹⁶.

De entre los instrumentos disponibles, la Estrategia de “Crecimiento económico y Promoción del Tejido Empresarial” recurrirá al uso coherente de tres grandes agregados de instrumentos. A saber:

A) El diálogo político, desplegado tanto en los marcos bilaterales, en acuerdo con los países socios, como en los foros e instancias multilaterales, para favorecer políticas y marcos normativos que amplifiquen las posibilidades de desarrollo de los países más pobres.

B) Los instrumentos propios de la AOD, canalizados a través de las siguientes vías:

- Vía agentes de la *Administración General del Estado*, instrumentos formalizados a través de:
 - programas, proyectos y asistencias técnicas, gestionados fundamentalmente por SECI / AECID, así como por otros ministerios sectorialmente competentes;
 - el Fondo para la Promoción del Desarrollo, que acoge instrumentos previos como el Fondo de Concesión de Microcréditos y gran parte del Fondo de Ayuda al Desarrollo, gestionado por SECI / AECID, e integra las posibilidades que brinda tanto la cooperación bilateral como la multilateral.
 - las diversas modalidades de ayuda programática (enfoque sectorial, apoyo presupuestario);
 - los instrumentos de gestión de deuda externa, gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Vía *administraciones autonómicas y entes locales*:
 - gestionados sobre todo a través de programas, proyectos y asistencias técnicas.
- Vía *organismos multilaterales*, instrumentos formalizados a través:
 - Bancos Multilaterales de Desarrollo y gestionados fundamentalmente por el Ministerio de Economía y Hacienda;
 - y otros instrumentos formalizados a través de organismos multilaterales, que inciden en aspectos específicos de la estrategia en coherencia con la misión de los organismos receptores.

C) Otros instrumentos financieros con impacto en desarrollo, que no computan como AOD, como son el nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa (proveniente del tramo gestionado por el Ministerio de Comercio del anterior FAD) que integra el anterior Fondo de Estudios para la Viabilidad (FEV).

¹⁶ Art. 4 de la Ley de Cooperación Internacional 23/98

Estos instrumentos, y otros derivados de las posibilidades de la cooperación reembolsable, pueden ser pertinentes para la promoción y apoyo a las iniciativas empresariales y se pueden desplegar en los ámbitos del crédito, el aseguramiento, las aportaciones de capital u otros vehículos financieros de interés. En todos los casos, estos instrumentos se someterán a un enfoque de “coherencia de políticas”.

Los instrumentos mencionados anteriormente supondrán la base para el trabajo que propone la Estrategia. En cada caso se establecen sus orientaciones, que inciden sobre la capacidad de la Cooperación Española de actuar en el sector económico, favoreciendo la reducción de la pobreza.

5.1.1. Diálogo sobre políticas

Las posibilidades de crecimiento y promoción del tejido productivo de un país en desarrollo dependen crucialmente de la solidez y adecuación de las políticas aplicadas por sus gobiernos y de los marcos normativos que se establezcan en los foros internacionales en materia de comercio, arquitectura financiera, acceso al conocimiento y al crédito o coordinación macroeconómica, entre otros. Por eso es importante que España se implique activamente en el diálogo de políticas, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

En el ámbito bilateral se trata de asistir a los países para el diseño de aquellas políticas que sean capaces de poner en uso eficiente sus potencialidades productivas, transfiriendo las experiencias y conocimientos técnicos que sean útiles a su estrategia de desarrollo nacional. Esa actividad deberá ir acompañada de un proceso continuado de diálogo de políticas con las autoridades económicas de los países, para generar con ellas un marco de confianza y trabajo en común.

Por lo que se refiere al ámbito multilateral, España defenderá que los marcos normativos que se negocien a escala internacional lleven aparejados una más justa distribución de los beneficios que se derivan del proceso de globalización en curso, ampliando las posibilidades de desarrollo de los países más pobres. De igual modo, defenderá aquellas modificaciones en la estructura de gobernanza y funcionamiento de esos foros e instituciones para permitir que los países en desarrollo tengan una mayor voz y representación.

5.1.2. Instrumentos propios de la AOD

a) Vía agentes de la Administración General del Estado

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tal como dicta la ley de cooperación 23/1998 es el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de la unidad de acción en el exterior.

Los Ministerios que realicen actividades en materia de cooperación internacional para el desarrollo serán responsables de la ejecución de los programas, proyectos y acciones dentro del ámbito de sus competencias, que serán coordinadas a través de los órganos establecidos al efecto, con observancia del principio de la unidad de acción del estado en el exterior.

a.1) *Proyectos, programas y asistencia técnica*

Los **proyectos, programas y asistencia técnica**, seguirán teniendo una presencia notable como formas de intervención de la Cooperación Española. Para extraer los máximos beneficios de este tipo de instrumentos es necesario reforzar todos los pasos del ciclo de gestión, desde la identificación a la evaluación. En particular, en el caso de las intervenciones más acotadas (proyectos) se tendrá muy en cuenta su pertinencia y su sostenibilidad como criterios de decisión. La Estrategia da cabida a este tipo de intervenciones, teniendo en



cuenta los condicionantes que provocan el entorno y la convivencia con otras formas de influencia sobre el desarrollo económico y empresarial. Por ello, será conveniente que se encuentren circunscritos en marcos más generales de actuación contruidos por los agentes locales y que consideren su complementariedad con otras posibles intervenciones. Habrá, por lo tanto, que mejorar la fase de formulación, seguimiento y evaluación. En cuanto a la asistencia técnica, las líneas estratégicas propuestas abren una serie de posibilidades de acción para este instrumento. No obstante, es preciso garantizar la adecuación de la tecnología empleada, el recurso a las capacidades locales y la necesaria apropiación de los conocimientos y herramientas que sean utilizados. Además, es fundamental que se coordine con las actuaciones de otros actores de la cooperación para no provocar en el país de destino problemas de gestión o ineficiencia en el uso de los recursos de ayuda.

La puesta en marcha de proyectos, programas o iniciativas de asistencia técnica en este ámbito está abierta a la presencia de una pluralidad de actores, cada uno de ellos con sus específicas capacidades y competencias. Es importante la implicación de las ONGD con experiencia en la promoción de iniciativas emprendedoras, que aportan conocimiento y capilaridad social a las intervenciones; de los sindicatos, que aportan experiencia en proyectos productivos, en la defensa de las condiciones laborales de los trabajadores y en la promoción del diálogo social; de las Universidades, que pueden aportar conocimiento técnico a las iniciativas; o de la Administración Pública, en sus distintos niveles, que puede ayudar a transferir experiencias de políticas e instituciones favorecedoras del crecimiento económico y de creación del tejido empresarial.

A esta relación han de unirse otros dos actores llamados a tener una especial relevancia en el desarrollo de esta Estrategia. En primer lugar, el sector privado, tanto directamente como a través de sus organizaciones representativas. Al fin, es el sector privado el que acumula mayor experiencia y conocimiento en la promoción de iniciativas emprendedoras que pueden ser puestas al servicio de los países en desarrollo. Su implicación en este campo de la ayuda, a través de instrumentos adecuados, resulta crucial. En segundo lugar, las instituciones públicas o semipúblicas especializadas en servicios a las empresas (como ICEX, COFIDES, CESCE, P4R o CDTI o Cámaras de Comercio), que a través de la Cooperación Española pueden transferir sus modelos de funcionamiento, experiencia y capacidades técnicas para el diseño de políticas favorecedoras de la actividad empresarial en los países socios.

Para integrar adecuadamente a esta pluralidad de actores puede ser necesario acometer una revisión de los instrumentos operativos disponibles. En particular, se trabajará en el ámbito de esta Estrategia para una más plena integración del sector privado, de sus asociaciones y de las instituciones públicas y semipúblicas de prestación de servicios especializados a las empresas. Sus capacidades y experiencia pueden ser cruciales en la promoción de una cooperación eficaz en materia de crecimiento y promoción del tejido empresarial. Ha de reconocerse que en este ámbito la experiencia de la Cooperación Española es hasta el momento limitada, salvo en lo referente a infraestructuras económicas o mecanismos de microcrédito. Serán necesarias propuestas de acción que complementen lo que se hace hasta ahora. Para ello se abrirán los espacios de participación que sean precisos. De igual manera, se procurará asegurar la calidad de la intervención, bajo un diseño y seguimiento conjunto, a fin de garantizar resultados.

a.2) Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)

El FONPRODE, nacido como fruto de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo, pretende ampliar las posibilidades instrumentales y operativas de la Cooperación Española. La nueva figura integra en su seno instrumentos previos como el propio FAD (tramo gestionado por la Cooperación) y el Fondo para la Concesión de Microcréditos. El nuevo instrumento viene inspirado por el deseo de crear un instrumento financiero especializado, de modo que sus recursos se orienten exclusivamente a objetivos de desarrollo y sus iniciativas se sometan a los propósitos de coherencia de la política española de cooperación (alineándose con los correspondientes Planes Directores y los Planes Anuales de Cooperación Internacional). Además, la ayuda que se desembolse, sea o no de naturaleza reembolsable, no tendrá carácter ligado, cumpliendo así con las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

El nacimiento de FONPRODE supone, además, una ampliación notable del abanico de opciones para la cooperación española, especialmente en el ámbito de las políticas de apoyo al crecimiento y a la iniciativa emprendedora en los países socios. De acuerdo a su normativa, FONPRODE podrá financiar:

- 1) Proyectos y programas, estrategias y modalidades de ayuda programática, con carácter de donación de Estado a Estado con objetivos de desarrollo
- 2) Contribuciones y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros
- 3) Asistencias técnicas, estudios de viabilidad y evaluaciones de los programas, así como de la propia ejecución anual del Fondo
- 4) Contribuciones a determinados Fondos Temáticos Sectoriales constituidos en Instituciones Financieras Internacionales
- 5) Concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, incluidos aportes a programas de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo
- 6) Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en instituciones financieras o de 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 menos adelantados, de renta baja o media y de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan Director.

Los nuevos instrumentos completan las carencias instrumentales de la Cooperación Española, contribuyendo a su más plena homologación a los recursos operativos de otros donantes.

Una atención particular merece el programa de Microfinanzas, que pasa a integrarse en FONPRODE, al integrarse en su seno el anterior Fondo de Concesión de Microcréditos. Dada la relevancia del programa de Microfinanzas, es importante que se preserven los rasgos específicos del programa y la experiencia adquirida, mejorando si cabe su eficacia y capacidad de inserción en el sistema de cooperación. Todos estos ámbitos requerirán de dotación técnica y de capacidad de gestión a la nueva Dirección ejecutora del FONPRODE dependiente de la AECID.

a.3) La ayuda programática

La ayuda programática (enfoque sectorial, apoyo presupuestario) ha adquirido creciente presencia en la actividad de los donantes, en la medida en que permite marcos más ambiciosos de intervención, facilitando la coordinación de los donantes y su subordinación a las políticas definidas por los países socios. En especial, se ha recurrido a este tipo de instrumentos en los ámbitos propios de las políticas relacionadas con las necesidades sociales básicas (salud, educación, agua y saneamiento). Es posible que en algunos casos este tipo de instrumentación pueda ser útil también en una Estrategia de crecimiento económico y apoyo al tejido productivo. En coherencia con aportes teóricos clave en esta materia así como con la práctica de otros donantes¹⁷, el recurso a estos instrumentos demanda el cumplimiento previo de un conjunto de condiciones y criterios por parte de los países socios, para garantizar una mayor eficacia de su aplicación. Será en los marcos de asociación de la Cooperación Española con cada país socio donde se analice la idoneidad y pertinencia de estos instrumentos.

a.4) Instrumentos de gestión de deuda externa

Otro instrumento a considerar es el que se relaciona con las actuaciones en materia de deuda externa (consistentes en operaciones de reestructuración de deuda; condonaciones; aportaciones a fondos en los Bancos Multilaterales de Desarrollo; conversión y operaciones de recobro anticipado). Este tipo de operaciones tienen un papel importante, tanto en lo referido al alivio de la presión que el sobreendeudamiento puede ejercer so-

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA (2003), *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas – EuropeAid Office of Coopération. Louis MICHEL (2008), *Budget Support. A question of mutual Trust*. European Commission.



bre el país (con vistas a liberar recursos para la financiación del desarrollo nacional), como a la capacidad que podría tener para complementar intervenciones sectoriales, integradas en operaciones de conversión.

Los programas de conversión constituyen un instrumento muy ventajoso dado que favorecen la reducción de las presiones presupuestarias que puede llegar a ejercer el sobreendeudamiento y garantizan que los recursos liberados mediante el alivio se destinen de forma efectiva a la contribución al desarrollo en el país beneficiario. En correspondencia, las operaciones de conversión de deuda deben centrarse en el apoyo a proyectos con externalidades positivas, buscando que favorezcan el desarrollo endógeno del beneficiario. Por ello, los sectores de los proyectos deben elegirse de acuerdo con las prioridades del país beneficiario, tratando de garantizar la máxima propiedad local en el proceso de desarrollo. Entre los sectores más habituales destacan: educación, infraestructuras, medioambiente, energía y salud.

El recurso a estos instrumentos relacionados con las operaciones de alivio de la deuda externa está condicionado por los principios rectores contenidos en la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa. En concreto, en este marco normativo se señalan como compromisos que debe promover y respetar la Administración española: (1) el respeto a la estabilidad financiera y a las obligaciones contractuales contraídas por los países; (2) su papel como instrumento para la cooperación al desarrollo de los países deudores; (3) su coordinación con la política española de cooperación para el desarrollo y con el marco presupuestario que defina el gobierno; (4) el respeto a los compromisos asumidos en los marcos multilaterales y la complementariedad con las actuaciones de los Bancos Multilaterales de Desarrollo relacionadas con la materia de gestión de deuda externa; (5) la condicionalidad, en el sentido de asegurar que los recursos liberados mediante el alivio de la deuda se destinan a financiar políticas de lucha contra la pobreza en el país beneficiario; (6) el fomento de la actividad de los actores locales, primando el apoyo al tejido productivo local; y (7) cumplir con los principios de transparencia y control parlamentario. Por último, como en todos los temas que implican a distintos Ministerios de la Administración, la gestión de la política de deuda pondrá especial atención a la coherencia entre los Ministerios de Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores y Cooperación, e Industria, Turismo y Comercio.

b) Vía agentes de la Administración Autonómica y Entidades Locales

La Administración Autonómica y las Entidades Locales ejecutan sus intervenciones tradicionalmente a través de la financiación de ONGD, mediante los programas y proyectos que éstas presentan a las convocatorias públicas. También, aunque en menor medida, operan a través de intervenciones directas en los países en desarrollo. En algunos casos existen Fondos de Cooperación que consolidan la AOD de diversas Entidades Locales, a través de una gestión conjunta.

La experiencia de trabajo en cooperación de las instituciones autonómicas y locales puede ser de interés en el despliegue de la Cooperación Española en este sector. No sólo por el aprendizaje que se derive de las iniciativas puestas en marcha por estas instituciones, sino también por las especializaciones productivas diferenciadas de las que parten las diversas Comunidades Autónomas, que enriquecen el abanico de opciones y capacidades de la Cooperación Española. La experiencia de las administraciones autonómicas y locales son especialmente valiosas en el despliegue de iniciativas de desarrollo productivo de base local, en entornos espacialmente acotados. La Cooperación Española tratará de impulsar la sistematización de experiencias y la coordinación entre actores, para lograr un mejor diseño y una mayor capacidad de impacto de las iniciativas autonómicas y locales en este ámbito. La Conferencia Sectorial de Cooperación puede ser una buena instancia para promover el análisis de experiencias y avanzar en una coordinación más efectiva en el ámbito de este sector.

c) Vía organismos multilaterales

La Cooperación Española realiza, junto a lo anterior, aportaciones importantes a muy diversos organismos internacionales, fondos multilaterales e iniciativas relacionadas de alguna forma con el objetivo de promocionar el desarrollo del tejido económico y empresarial de los países socios.

Entre ellos, cabe destacar, en primer lugar, los Bancos Multilaterales de Desarrollo, como el Banco Mundial y los Bancos Regionales. Todos estos Bancos han situado el apoyo al desarrollo del sector privado como una pieza central de sus estrategias de asistencia a los países en desarrollo para alcanzar un crecimiento rápido y posibilitar una reducción sostenida de la pobreza. Para ello dedican una parte considerable de sus recursos ordinarios, buscando el efecto demostrativo de la inversión en actividades productivas y sirviendo de palanca para otra financiación adicional pública y privada. Pero también dedican créditos altamente concesionales (los procedentes de los fondos especiales), canalizando capital hacia áreas donde no se busca maximizar el rendimiento financiero de la inversión. Así por ejemplo, el principal enfoque de la AIF del Grupo del Banco Mundial es la promoción de un clima apropiado para la inversión, el funcionamiento de los mercados y la iniciativa empresarial (derechos de propiedad, regulación de mercados, sistemas tributarios, infraestructura, mercado de trabajo o sistema financiero). Por último, los Bancos de Desarrollo canalizan fondos mediante préstamos directos no soberanos al sector privado. En éste último campo actúan por ejemplo la Corporación Financiera Internacional (Grupo del Banco Mundial), o el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF), la CII o el FOMIN. Estas instituciones tienen asimismo una aportación especialmente relevante en el ámbito metodológico, de investigación, análisis y de recogida y tratamiento de datos en relación con el desarrollo del sector privado a favor del crecimiento y la reducción de la pobreza.

Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación también se contribuye al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), constituido en institución financiera internacional (IFI) desde 1977 y desde el que se realizan actividades en el sector económico y empresarial.

Además, se realizan aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo, no financieros, pero también con incidencia en el sector económico y empresarial. Entre éstos destacan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De igual modo tienen directa incidencia sobre el tejido económico y empresarial de los países socios las actividades de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) o de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En los últimos años España mejoró muy notablemente su presencia en el sistema multilateral, especialmente en el ámbito de los organismos internacionales no financieros. En buena medida, las principales contribuciones realizadas por la Cooperación Española han estado orientadas hacia objetivos sociales, muy estrechamente relacionados con la agenda que impone el logro de los ODM. Sin abandonar ese propósito, la Cooperación Española se propone aprovechar más plenamente las posibilidades que brinda el sistema multilateral para implicarse más activamente en aquellas iniciativas relacionadas con la promoción del crecimiento y del tejido productivo en los países socios. Las posibilidades instrumentales que brinda FONPRODE serán una nueva oportunidad para respaldar esta línea de trabajo.

Por diversos motivos, en los últimos años se ha asistido a una revitalización de la agenda de "Comercio y Desarrollo", como consecuencia de lo cual han surgido otras iniciativas, a las que España contribuye en algunos casos. Uno de ellos es el Marco Integrado Reforzado (MIR) (antes Marco Integrado). Se trata de un instrumento multilateral para dar respuesta a los problemas relacionados con el comercio que afectan a los Países Menos Adelantados (PMA), creado a raíz de una reunión de alto nivel en la OMC, por seis instituciones multilaterales (FMI, CIC, UNCTAD, PNUD, Banco Mundial y OMC). En este contexto, España ha decidido apoyar al MIR, como una vía eficaz para promover la agenda de Comercio y Desarrollo.

5.1.3. Otros instrumentos desvinculados de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Más allá de la AOD el Estado dispone de una serie de resortes y políticas que pueden ser útiles para la promoción del crecimiento y la formación de tejido productivo en los países socios. Algunas de ellas derivan de las actividades de promoción del crédito, el comercio y la inversión por parte española: son todas actividades que, aunque asociadas a un interés mercantil, pueden fortalecer las capacidades económicas y el clima institucional de los países socios.



a) Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)

Paralelamente a la reforma del FAD y al establecimiento del FONPRODE se crea otro instrumento financiero, el **Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)**, gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Comercio. Su objetivo será el apoyo a la internacionalización de la empresa española mediante la financiación de proyectos que no computarán como AOD.

Pese a la autonomía de ambos instrumentos (FONPRODE y FIEM), se velará porque: i) en primer lugar, ambos, en su recurso a la cooperación reembolsable, respeten los criterios de sostenibilidad de la deuda externa, para evitar que conduzcan a alimentar situaciones indeseables de sobre-endeudamiento en los países en desarrollo; y ii) en segundo lugar, respeten el principio de coherencia de políticas para el desarrollo establecido en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Consenso Europeo de Desarrollo y otros acuerdos internacionales suscritos por España.

El FIEM integra el anterior FEV, el Fondo de Estudios de Viabilidad, consistente en un sistema de donación Estado a Estado de consultoría y asistencia técnica. El Fondo de Estudios de Viabilidad en su modalidad bilateral era una herramienta de cooperación técnica no reembolsable, con el propósito de asistir a los países beneficiarios para que pudieran definir aquellos proyectos prioritarios en el marco de su estrategia de inversión o desarrollo económico. El FIEM incluye estos estudios de viabilidad y consultoría, contribuyendo al desarrollo de la línea estratégica de creación de un entorno favorable a la creación de tejido económico y empresarial. Estos estudios de viabilidad están actualmente en vías de regulación en el reglamento que desarrolla el FIEM.

b) Otros instrumentos

En el ámbito del comercio hay todo un panel de instrumentos asociados a la promoción exportadora que pueden tener su impacto sobre la creación de tejido productivo y el crecimiento de los países socios. Por lo que se refiere a los instrumentos financieros de apoyo a la exportación, estos deben cumplir estrictamente lo estipulado en el "Acuerdo sobre directrices en materia de apoyo oficial a la exportación", comúnmente conocido como Consenso OCDE, cuyo objetivo es eliminar distorsiones en la competencia y establecer las reglas del juego de la financiación a la exportación con apoyo oficial. Los créditos que se otorgan en condiciones comerciales pueden recibir dos tipos de apoyo oficial financiero:

- Cobertura del riesgo comercial y político asociado por cuenta del Estado, para aquellos riesgos que no podrían en ningún caso ser cubiertos por el mercado privado. Esta cobertura es gestionada, a través de distintos tipos de pólizas, por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).
- Apoyo al tipo de interés, mediante los Convenios de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI), por los que se incentiva la concesión, por parte de las entidades financieras privadas, de créditos a la exportación a largo plazo (dos o más años) y a tipos de interés fijos mínimos.

Otro campo de interés es el que se refiere al apoyo a la inversión, que conecta con uno de los ámbitos de interés de la Estrategia. Dicha inversión permite la canalización de recursos financieros, humanos y técnicos, así como la transferencia de tecnología y de *know-how* empresarial a los países receptores. En cuanto al apoyo oficial financiero a la inversión se refiere, destaca la Póliza de Inversiones de CESCE que cubre los riesgos asociados a la inversión, favoreciendo la materialización de la misma. También el ICEX dispone de instrumentos de apoyo especializado a la inversión en el exterior, que podría facilitar la acción inversora en los países en desarrollo.

Otra forma de apoyo oficial financiero es el que promueve la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES). A través de diversas vías, esta institución ofrece apoyo a proyectos privados en cualquier país en vías de desarrollo, emergente o en transición en los que intervienen como inversores empresas españolas. Se ofrecen distintos tipos de productos: participación en el capital de la empresa que se crea en el país receptor de la inversión; instrumentos de cuasi-capital y préstamos a medio y largo plazo.

En la relación entre empresa, inversión y desarrollo cobra cada vez más importancia la **Responsabilidad Social Empresarial (RSE)** o **Corporativa (RSC)**, entendida como la integración voluntaria por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones empresariales y sus relaciones con sus interlocutores¹⁸. En el ámbito internacional se suman varias iniciativas que contemplan el papel que la Responsabilidad Social puede tener en el ámbito del desarrollo (Comisión Europea, NNUU, OCDE) y, más particularmente, en relación con los ODM¹⁹. En España, la RSE ha sido debatida en diversos foros, siendo de especial relevancia, además del Diálogo social, la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el impulso de la RSE y el Foro de Expertos convocado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que dio lugar a la constitución del Consejo Estatal de RSE (CERSE) en 2008.

La Responsabilidad Social es un campo de compromisos voluntario de las empresas y de otras instituciones. Las recomendaciones que en este campo promueven los gobiernos no dan lugar a normas de obligado cumplimiento, pero pueden constituir criterios con los que evaluar el comportamiento de las empresas. A este esfuerzo subyace la convicción, compartida por gobiernos, empresas y actores sociales de que la actividad de los agentes económicos genera externalidades sociales, que afectan a una pluralidad de agentes, que deben ser contempladas en los procesos de decisión de la empresa. De esta manera, a través de la Responsabilidad Social, las empresas e instituciones asumen de una manera más plena y activa su responsabilidad como agente transformador de la realidad social en la que opera. Desde esta perspectiva, constituye un ámbito de trabajo que puede favorecer los procesos de desarrollo, al promover conductas más responsables con la sostenibilidad, la cohesión social o el emprendimiento. Este escenario emergente permite identificar un espacio de convergencia entre acción de la empresa y agenda de desarrollo, reforzando la idea de avanzar hacia una Asociación Global por el Desarrollo.

Como se ha señalado, es propósito de esta Estrategia apoyar la presencia de la empresa en las actividades de cooperación para el desarrollo. En esta línea, la Cooperación Española se propone impulsar aquellas actividades e iniciativas públicas que ayuden a una creciente implicación de las empresas, de forma voluntaria, en las actividades de Responsabilidad Social con impacto en las actividades de desarrollo. Especialmente aquellas que ayuden a promover el tejido productivo de los países en desarrollo, la creación de empleo decente, la cohesión social y las prácticas comprometidas con las estrategias de desarrollo sostenible, respetuosas con el medio ambiente y orientadas a erradicar la pobreza.

5.2. Actores de la Cooperación Española

5.2.1. Una visión de conjunto

Los actores, definidos en el III Plan Director de la Cooperación Española, tienen un papel fundamental en la ejecución de esta Estrategia. De su compromiso y de sus aportaciones depende en buena medida el éxito de las intervenciones. Sin prelación alguna, se considerarán involucrados directamente con las líneas estratégicas:

- a) Los integrados en la Administración General del Estado. Especialmente aquellos con mayores vínculos con las iniciativas relacionadas con la promoción de tejido productivo, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y, dentro de él, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Ministerio de Educación.

¹⁸ REAL DECRETO 221/2008, de 15 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas.

¹⁹ El Pacto Mundial de Naciones Unidas, la Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Empresas Multinacionales y la Política Social, y las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales.



- b) Las instituciones públicas y semipúblicas relacionadas con la gestión económica y con la prestación de servicios a las empresas. Es el caso, por ejemplo, del Banco de España, ICO, COFIDES, ICEX, P4R, CDTI o las Cámaras de Comercio.
- c) Los departamentos e instituciones especializadas dependientes de la Administración descentralizada, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Algunas de estas instituciones atesoran capacidades específicas en ámbitos sectoriales de interés o acumulan experiencia en el despliegue de políticas de desarrollo de base local o regional que pueden ser útiles para los países en desarrollo.
- d) Los agentes sociales, entendidos como referentes para el diálogo social, representando los intereses de empresarios (las patronales) y trabajadores (los sindicatos), tanto del ámbito nacional español como de los países en los que se desarrolle la Cooperación Española.
- e) Las organizaciones relacionadas con la sociedad civil, especialmente las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, como agente especializado en canalizar las iniciativas de desarrollo de la sociedad civil. En este apartado ha de incorporar también a la Universidad, cuyas capacidades para la transferencia de conocimientos, para la investigación y para la formación de agentes en los países en desarrollo debe ser puesta a disposición de los objetivos de la Estrategia. Finalmente, se incluyen también todas las asociaciones, las fundaciones y otras instituciones sin ánimo de lucro.
- f) Los vinculados al sector privado. Que incluyen básicamente empresas, incluidas las de economía social, que son las que promueven emprendimientos y operan en los mercados. En este ámbito debe considerarse, también, las instituciones financieras por su capacidad de impulsar la inversión (cajas de ahorro, cajas rurales y banca).

Dada la diversidad de actores implicados, es necesario promover una mayor integración de actores en torno a enfoques comunes. La presente Estrategia pretende ser un paso en esa dirección, proponiendo un enfoque, un marco de prioridades y líneas de actuación compartidos. No obstante, para conseguir una más plena integración de los actores puede ser conveniente someter a revisión el arsenal de instrumentos disponibles, para garantizar que todos encuentran la vía más adecuada para sumarse al esfuerzo conjunto de la política de cooperación. En concreto, en la presente estrategia se apuesta por una incorporación más decidida en la política de cooperación del sector privado y de las instituciones públicas de prestación de servicios especializados a las empresas, en la convicción de que ello redundará en una acción más vigorosa y eficaz en la promoción del crecimiento y la creación de tejido productivo en los países en los que se opera.

5.2.2. La contribución del sector privado como agente de desarrollo

Aunque son muchos los actores convocados a contribuir a la aplicación de esta Estrategia, el ámbito de actividad al que se refiere otorga un papel básico a las empresas en los países en desarrollo. No siendo los agentes únicos, constituyen un actor imprescindible en la promoción del crecimiento y de la creación de tejido productivo. Al fin y al cabo, en una sociedad de mercado, a la empresa (incluyendo empresas cooperativas y de economía social) le corresponde un papel básico en transformar las iniciativas creativas de una sociedad en emprendimientos generadores de empleo de calidad y de renta para la sociedad.

El propósito de esta Estrategia es alentar el emprendimiento y el comportamiento activo de la empresa en los países en desarrollo. En promover esa función, sin embargo, puede tener un papel importante el sector privado español, en su amplia diversidad, así como sus asociaciones y organizaciones y aquellas instituciones públicas y semipúblicas de prestación de servicios especializados a las empresas.

Desde una perspectiva general, en un esfuerzo de sistematización, cinco son las grandes funciones que le corresponden a la empresa en la promoción y apoyo a las iniciativas de desarrollo. De esas funciones se derivan otras tantas posibilidades de actuación para la empresa española en el ámbito de la cooperación. A saber:

- En primer lugar, la empresa es un agente proveedor obligado de aquellos bienes y servicios que se requiere para hacer posible una intervención de desarrollo. Por ello, la cooperación al desarrollo es también fuente de un importante mercado de bienes y servicios especializados, en el que participan las empresas. Al proveer estos bienes y servicios, la empresa opera no tanto como agente de desarrollo, sino como un instrumento necesario para llevar a buen fin las intervenciones programadas. Una buena parte de esos bienes y servicios deben ser provistos por las propias empresas de los países en desarrollo. Pero es posible que en algunos casos éstas carezcan de los recursos o tecnologías para operar en estos campos. En estos casos, la empresa española puede desplegar su acción, compitiendo en los mercados. Lo que se debe reclamar en este caso es que la empresa española que quiera operar en este ámbito trate de especializarse, siendo sensible a las demandas y necesidades de los países en desarrollo, adquiriendo creciente experiencia en las peculiaridades de las intervenciones de desarrollo. La Cooperación Española puede apoyar ese proceso de especialización, transfiriendo experiencias y conocimientos derivados de su práctica.
- En segundo lugar, la empresa se organiza y opera como un agente social en el diálogo colectivo sobre el que se construye la gobernanza. En particular, junto con los sindicatos, tiene un papel crucial en el diálogo social, tratando de canalizar por vía institucional los conflictos laborales y distributivos que el proceso de crecimiento y desarrollo pueda comportar. En este campo tienen un papel clave las organizaciones y asociaciones de empresarios (CEOE, CEPES o Cámaras de Comercio), tratando de trasladar su experiencia a sus asociaciones homólogas en los países en desarrollo. La Cooperación se compromete a respaldar estos esfuerzos, consciente de que para hacer viable el proceso de desarrollo es necesario disponer de un empresariado activo y socialmente comprometido en los países socios.
- En tercer lugar, la empresa en tanto actor productivo tiene un papel y una responsabilidad con su entorno y con el conjunto de los actores con los que interactúa. En ocasiones las empresas responden a esta responsabilidad implicándose en acciones de desarrollo en los lugares en los que se instala, a través del apoyo a iniciativas de actores especializados (como ONGD). En este caso la empresa actúa como un auténtico donante, que debe respetar la lógica propia de las intervenciones de desarrollo. En otros casos, la empresa responde a su responsabilidad frente al entorno a través de la puesta en marcha de una política propia de RSE dirigida a tomar en cuenta en sus decisiones aquellas externalidades que genera sobre los actores con los que opera. En este caso, la empresa actúa como agente que voluntariamente extiende su responsabilidad social, para maximizar el efecto positivo que genera sobre el entorno social. La Cooperación Española apoyará aquellas iniciativas que las empresas adopten para financiar iniciativas de desarrollo o de RSE, de modo que se maximicen sus efectos transformadores en los países socios.
- En cuarto lugar, existen intervenciones de desarrollo cuyo efecto se amplifica cuando en su puesta en marcha concurren la iniciativa pública y privada, cada una de ellas portadora de recursos y capacidades propias y potencialmente complementarias. Esta convicción ha dado lugar a un amplio abanico de modalidades de APP, que han aparecido en campos muy diversos, con posibilidades transformadoras crecientes. También en este caso, la Cooperación Española estudiará el repertorio de instrumentos de que dispone para otorgar un apoyo efectivo a este tipo de iniciativas.
- Por último, la función más genuina de la empresa es poner en marcha emprendimientos generadores de renta y empleo. En la mayor parte de los casos, esta función –aunque importante desde el punto de desarrollo– se escapa al campo propio de la cooperación. Es el mercado y la búsqueda de beneficio lo que normalmente rige este tipo de operaciones. No obstante, la cooperación también puede tener un papel, al menos en dos campos definidos. En primer lugar, en el de la formación y asesoramiento del empresario en aquellas actividades propias de su negocio, dando apoyo a aquellas instituciones públicas de los países en desarrollo encargadas de esas tareas de formación y asistencia. En este ámbito puede desempeñar una función crucial no sólo las asociaciones de empresarios (CEOE, CEPES, Cámaras de Comercio, etc.), sino también aquellas instituciones de prestación de servicios especializados a las empresas (COFIDES, ICEX, ICO, P4R, etc.). Todas ellas acumulan conocimiento y experiencia que pueden ser de utilidad para los países en desarrollo. El segundo campo de presencia potencial de la Cooperación Española es el que se refiere



al apoyo, cuando el caso lo justifique, a los pasos previos al nacimiento de un negocio. Es el apoyo a los estudios de factibilidad, a la aportación de mecanismos de garantía, a la concesión de microcréditos o a la participación temporal en el capital a través de fondo de capital riesgo. En estos casos no se trata tanto de implicarse en un proyecto empresarial (que es un ámbito ajeno a la cooperación), cuanto de facilitar que ese proyecto se ponga en marcha y opere. En este segundo campo está llamado a tener una función clave las diversas posibilidades instrumentales que brinda FONPRODE.

Como se ve, son diversas las funciones posibles de la empresa en los procesos de desarrollo y, en relación con ellas, son también distintas las posibilidades de su inserción en la política española de cooperación para el desarrollo. La presente Estrategia pretende explorar y promover todas estas posibilidades, conscientes de que el crecimiento y la promoción del tejido productivo son claves para el desarrollo de un país. En la puesta en marcha de estos aspectos la Cooperación Española se enfrenta a dos debilidades que obligadamente debe corregir:

- En primer lugar, el arsenal de instrumentos disponibles. Aunque la Cooperación Española dispone de un repertorio amplio de instrumentos, en los ámbitos a los que se refiere esta Estrategia hay algunos que otros donantes tienen y que no han existido hasta ahora en el caso español. Esto ha hecho que algunos actores no se hayan encontrado adecuadamente insertos en los esfuerzos de la política de ayuda. El futuro desarrollo de FONPRODE puede ayudar a paliar esta carencia, pero además deberá considerarse la posibilidad de desarrollar nuevos instrumentos que posibiliten una implicación más plena y cabal de aquellos actores que son cruciales para el desarrollo de esta Estrategia. Ese desarrollo instrumental debe hacerse a través de un diálogo abierto y constructivo al que la Cooperación Española se compromete.
- En segundo lugar, la disponibilidad de recursos humanos expertos. La implicación de la Cooperación Española en los ámbitos a los que remite esta Estrategia ha sido, hasta el momento, relativamente limitada. Como consecuencia, es limitada la experiencia acumulada y el personal de que se dispone con conocimientos especializados en estos campos. Esta carencia se hace más aguda si se tiene en cuenta las capacidades que se requieren para hacer un uso eficiente de las posibilidades que brindan los nuevos instrumentos que derivan de FONPRODE. Por ello, una de las tareas obligadas de puesta en marcha de esta iniciativa es el fortalecimiento de los recursos técnicos y humanos de la Cooperación Española en los campos a los que alude esta Estrategia.

Para concluir, esta Estrategia aspira a construir una visión compartida acerca del trabajo de la Cooperación Española en materia de crecimiento y desarrollo del tejido productivo y empresarial de los países socios. Se ha ampliado la agenda con nuevas prioridades y se han fundamentado doctrinalmente los objetivos. Los principios de eficacia de la ayuda orientan la acción de los actores y establecen una forma de trabajar específica de la agenda de desarrollo. Una incorporación decidida y comprometida del sector privado español representa una obligada oportunidad para ampliar el respaldo social y la capacidad transformadora de la Cooperación Española al servicio de la promoción del desarrollo. Todos estos temas demandan reflexión e implicación responsable en los actores del conjunto del sistema. Es imprescindible aprovechar las nuevas oportunidades emergentes y dar respuesta al principal desafío pendiente, la erradicación de la pobreza.



6

Marco de Implementación

6 Marco de Implementación



Los principios de implementación de este Documento de Estrategia Sectorial se asienta en los compromisos de cooperación asumidos por el Gobierno de España en el marco de la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, fundamentalmente los referidos a alineamiento y armonización²⁰.

Conforme al compromiso de *alineamiento*, todas las líneas estratégicas y acciones prioritarias que se proponen están relacionadas con la demanda proveniente de los países en desarrollo, expuestas en foros internacionales y del papel que en los mismos se considera asignable a la Cooperación para el Desarrollo. En este sentido, es necesario mantener presente un criterio de *coherencia* con otras políticas de desarrollo y con otros flujos de financiación internacional que se hacen presentes en los países socios en cuestión.

Ante la abundancia de recursos y actuaciones realizadas por otros agentes de cooperación internacional, la Cooperación Española asume la necesidad de apoyar la *armonización* entre donantes para evitar solapamientos o entrar en materias que ya realizan otras agencias bi- o multilaterales. Al mismo tiempo, y como ya se indicó con anterioridad, la actuación de los agentes del sistema de Cooperación Española estará sustentada en la necesidad de una *coordinación y complementariedad* efectivas. En ambos casos, armonización y coordinación estarán sustentadas en una *especialización* sectorial de los agentes en cuestión, asumida a partir de:

- qué áreas de actividad y enfoques favorecen el incremento de ingresos de los colectivos de población excluidos y en situación de pobreza en los países en desarrollo, respondiendo de manera directa a la reducción de la pobreza;
- y en qué aspectos del desarrollo de un tejido productivo puede tener la Cooperación Española una mayor incidencia, teniendo en cuenta sus capacidades financieras y sus conocimientos técnicos.

Con estas consideraciones, se aspira a mejorar el *impacto* de la Cooperación Española en las intervenciones sectoriales ejecutadas en los países socios. Estos Documentos de Estrategia Sectorial establecen un marco estratégico que posibilita un diálogo de políticas con los países socios, sobre los contenidos de la política sectorial de que dispone cada uno y nuestro marco de definición de política sectorial, permitiendo la búsqueda de un lugar común sobre el que establecer *marcos de asociación* basados en los principios de eficacia de la ayuda.

Asimismo, se contemplará una progresiva aplicación de metodologías de evaluación ex ante del impacto de las intervenciones previstas en la reducción de la pobreza.

²⁰ La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo propone cinco compromisos de cooperación: apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad

