
EL FONPRODE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: UN DESAFÍO ESTRATÉGICO, INSTITUCIONAL Y METODOLÓGICO

ALFREDO MACÍAS*

PALABRAS CLAVE

Impacto en desarrollo; Alianzas sociales y productivas; Cooperación financiera; Lucha contra la pobreza.

RESUMEN

La entrada en vigor del FONPRODE representa una oportunidad para dotar de una mayor proyección estratégica a la cooperación financiera española. En este ámbito, el debate sobre las metodologías para evaluar el impacto en desarrollo de las operaciones financieras concesionales juega un rol fundamental. Así como, los esquemas institucionales que se pongan en marcha en los sistemas productivos locales para canalizar los recursos hacia la lucha contra la pobreza.

ABSTRACT

The entry into force of FONPRODE represents an opportunity to give greater strategic projection to Spanish financial cooperation. In this context, the debate on methodologies for assessing the

* Investigador "Parga Pondal" en la Universidad de Santiago de Compostela.

development impact of concessional financial operations plays a key role. As well as institutional arrangements that could start local production systems to channel resources towards fight against poverty.

RÉSUMÉ

L'entrée en vigueur de FONPRODE représente une occasion de donner une plus grande projection stratégique à la coopération financière espagnole. Dans ce contexte, le débat sur les méthodologies permettant d'évaluer l'impact sur le développement des opérations financières concessionnelles joue un rôle clé. Ainsi que des arrangements institutionnels qui se mettent en place dans les systèmes de production locaux pour canaliser les ressources vers la lutte contre la pauvreté.

Con independencia del enfoque y de la temática concreta que aborden, los trabajos que se presentan en este monográfico tienen como finalidad interrogarse sobre la eficacia transformadora del FONPRODE, desde el punto de vista de su potencialidad como nuevo instrumento de la cooperación española para generar un impacto positivo en el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. En este artículo final de síntesis, intentaremos reflejar en esta línea lo que para nosotros constituyen los principales desafíos metodológicos, institucionales y estratégicos del FONPRODE. Como se explica en los artículos anteriores, el FONPRODE no se compone solamente de instrumentos de cooperación financiera, pero la incorporación de estos últimos —tanto por el volumen de recursos que captan como por las innovaciones que incorporan— representa la principal novedad del mismo. En este sentido, no cabe duda que el FONPRODE abre una nueva etapa en la cooperación financiera española que es necesario pensar y proyectar estratégicamente, siendo interesante indagar también si en la interacción de estos instrumentos financieros con otros incorporados al Fondo se podría mejorar el impacto en desarrollo de los primeros.

Después de la controvertida experiencia del FAD, esta nueva etapa de la cooperación financiera española tiene que marcar elementos claros de ruptura con el pasado. En primer lugar, es importante no repetir los errores de antaño. Pero también es necesario no generar problemas nuevos, en definitiva los retos van encaminados a lograr hacerlo mejor que en el período anterior. Además, y esto resulta especialmente relevante, sería preciso encontrar esquemas

institucionales que permitan la participación de la diversidad de actores implicados en el desarrollo de las sociedades donde se pretende actuar. Esta participación es fundamental en la etapa de rendición de cuentas, pero debe proyectarse en fórmulas institucionales donde se abarquen fases anteriores en la definición de las actuaciones, incluyendo las actividades de estudio para identificar oportunidades de inversión.

Por consiguiente, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, buscaremos identificar los criterios estratégicos para que la asignación de los recursos financieros concesionales impacte favorablemente en el desarrollo de las zonas beneficiarias. En segundo lugar, nos enfrentaremos al desafío que supone diseñar nuevas alianzas sociales y productivas que permitan orientar la promoción del tejido económico hacia las necesidades de las capas más empobrecidas de la población local. En la tercera parte, trataremos una cuestión relacionada: cómo mejorar la metodología para evaluar el impacto en desarrollo de dichas operaciones financieras. Por último, expondremos unas reflexiones finales.

Una estrategia de crecimiento para la cooperación financiera española

En los últimos años, como parte de un proceso de revalorización del rol del sector privado en la agenda multilateral del desarrollo, los fondos financieros no ligados destinados a desarrollar el tejido de PYME en los países en desarrollo han ido jugando un protagonismo creciente en los sistemas públicos de cooperación al desarrollo (OCDE, 2006). En el caso del FONPRODE, las intervenciones operativas pueden tomar tres formas concretas: 1) a través de aportaciones a fondos multilaterales de carácter financiero, 2) mediante líneas crediticias concesionales a PYME (con o sin garantía soberana), 3) por medio de participaciones de capital, directamente en PYME o indirectamente en instituciones de “segundo piso” (como pueden ser fondos de capital-riesgo, entidades aseguradoras, sociedades promotoras del desarrollo local, etc.). Por lo tanto, queda atrás el período histórico marcado por el protagonismo exclusivo de los créditos concesionales de carácter ligado (Gómez Gil, 2008), que ocultaban los intereses comerciales de los grupos exportadores de cada país bajo discutibles acciones de cooperación y que además reducían las opciones de financiación a las de carácter crediticio con garantía soberana. En España, con cierto retraso sobre otros países de nuestro entorno, la entrada en vigor del FONPRODE representa el comienzo de una nueva etapa que plantea nuevos desafíos estratégicos, metodológicos e institucionales a la cooperación española.

Como planteamos, estos desafíos se encuentran relacionados con la nueva agenda de la comunidad internacional a partir de la última década del siglo pasado, donde el papel jugado por el sector privado en el logro de los objetivos de desarrollo en los países pobres resulta cada vez más relevante. Entre otras declaraciones multilaterales, 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 (2005) y su revisión en Accra (2008) han contribuido muy centralmente a esta concepción general, estableciendo un nuevo contexto para los sistemas públicos de cooperación. En el caso de la Cumbre del Milenio, se constata que la evolución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente el Objetivo 1 (“reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día”) y los contenidos concretos del Objetivo 8 (“fomentar una asociación mundial para el desarrollo”), se conecta muy estrechamente con el crecimiento económico y la promoción del tejido empresarial. En esa línea, el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha advierten de la importancia de buscar nuevas fuentes de financiación del desarrollo adaptadas a estas nuevas fórmulas, a la vez que se abordan nuevos compromisos sistémicos en el ámbito de la gobernanza económica mundial. Por otro lado, las nuevas propuestas en materia de reforma del sistema internacional de cooperación hacen hincapié en los problemas de la calidad y la eficacia de la ayuda, lo que pone en discusión cuáles serían los instrumentos más idóneos para lograr ambas metas.

En este nuevo marco normativo, surge la necesidad de preguntarse sobre la contribución que los proyectos financiados por vías concesionales, pueden realizar al logro de los objetivos específicos de desarrollo en los países receptores. En un sentido amplio, las lecciones extraídas por la comunidad internacional de la experiencia de los últimos años revelan que los efectos que el crecimiento económico y la promoción del tejido empresarial tienen en la reducción de la pobreza están altamente condicionados por el patrón de crecimiento adoptado. El impacto en desarrollo de dichas operaciones financieras concesionales parece ser mayor cuando el crecimiento económico por ellas impulsado se produce con una amplia base social y cuenta con la participación de las capas más vulnerables de la sociedad. No obstante, este enfoque teórico provoca cierta polémica en su planteamiento: a la par que se aleja de la “teoría del goteo”, no considera el rol decisivo de las políticas redistributivas y sociales para avanzar en la lucha contra la pobreza. En realidad, este punto de vista ha intentado convencernos de que lo que es bueno para los empresarios “pobres” es bueno también para los pobres en general, ignorando que muchas operaciones financieras destinadas a la promoción del

tejido empresarial local pueden terminar incrementando los niveles de desigualdad social, incluso de extrema pobreza.

Ante estas incoherencias cada vez más evidentes, las agencias de desarrollo han intentado responder oscilando entre dos enfoques alternativos (Sinha, Bortes y Grettve, 2011): por un lado, aquellas que sitúan el desarrollo del sector privado en el marco de estrategias de crecimiento económico y de lucha contra la pobreza y, por otro lado, las agencias que asumen la promoción de la actividad productiva como prioridad específica de intervención en sí misma. En el primer bloque, donde se inscriben de forma específica la agencia danesa, la norteamericana, la australiana y la alemana, se le da importancia entre otras cuestiones a las condiciones institucionales que favorecen el desarrollo del tejido empresarial. En el segundo, donde se localizan el PNUD, la agenda suiza y la británica, se busca la formación de “mercados inclusivos”, que ofrezcan a los pobres más productos para su consumo y que a la vez generen un empleo productivo y digno para los mismos.

En ambas orientaciones estratégicas, la problemática que da pie a este tipo de opciones es idéntica: se produce una correlación relativamente débil entre la obtención de elevados beneficios privados en los proyectos financiados con carácter concesional y la consecución de un impacto amplio y profundo en términos de desarrollo humano y lucha contra la pobreza. En ambos casos, se considera que esta evolución dispar tiene que ver con un entramado complejo de fallos del mercado, contra los que sería necesario plantear respuestas más sólidas: por un lado, dotando de mayor proyección estratégica a las decisiones de inversión que se lleven adelante para promocionar el tejido empresarial y, por otro lado, transformando las condiciones institucionales para que un crecimiento económico inclusivo sea realmente factible en estos países.

Efectivamente, mejorar en ambos aspectos podría mejorar significativamente los resultados en términos de lucha contra la pobreza de la financiación concesional. En el ámbito de las decisiones de inversión, conviene fortalecer las labores de estudio de las carencias que los sistemas productivos locales tienen para satisfacer las necesidades básicas de la población, analizando también las capacidades potenciales que los sistemas poseen de sustituir las importaciones de bienes de primera necesidad por producción local. Por otra parte, las decisiones de inversión deberían de considerar también las posibilidades de desarrollar encadenamientos productivos en la estructura económica local, de tal manera que una inversión inicial pueda traer aparejada ciertos efectos multiplicadores sobre otros negocios. A la par, habría que evitar la toma de decisiones de inversión que no generen vinculaciones productivas con las PYME locales, convirtiendo dichas operaciones financieras en la “carta de invitación”

para la entrada en los sistemas productivos de entidades empresariales con demasiado poder de mercado en el contexto territorial. Para evitar esto, resulta también importante trabajar en la subsanación de aquellos “cuellos de botella” que presentan las cadenas productivas locales en alguno de sus eslabones.

Con respecto a las opciones tecnológicas incorporadas a dichos proyectos de inversión, conviene adoptar aquellas que mayor potencial poseen de impactar favorablemente en el desarrollo local y poder ser difundidas ampliamente en los territorios. Sin embargo, abordar esta cuestión, constituye un problema complejo. Para empezar, porque diversos actores pugnan por encauzar el proceso de difusión tecnológica en función de sus intereses particulares. Así, las casas comerciales suelen introducir tecnologías de forma indiscriminada, pero solamente a quien tiene capacidad de pagarlas. No importa si son tecnologías adecuadas en las condiciones concretas de desarrollo del sistema productivo, lo que importa es que haya mercado para ellas. Conseguir que la adopción de nuevas tecnologías responda a criterios de equidad social y respeto al medio ambiente, requiere de la consolidación de entramados institucionales que trabajen estratégicamente con esta lógica. En este plano, sería importante apoyar financieramente la constitución de centros tecnológicos orientados al desarrollo local y también de fondos de capital-riesgo en la misma línea. Por otro lado, sería conveniente facilitar el acceso de los sectores económicos más marginados al conocimiento y a la financiación de las tecnologías que podrían resultarles útiles para agregar valor a sus pequeñas producciones, mediante la constitución de líneas de crédito específicas para tal cometido.

En relación al mercado laboral, la protección de los actores estructuralmente más débiles pone en juego muchos elementos: nivel de los ingresos, nivel de ocupación, tipos de contrato, riesgos laborales, formación y negociación colectiva. Dada esta variedad de componentes, difícilmente vamos a encontrar un entramado institucional que responda eficazmente a las diversas inquietudes (CEPAL, 2010). No obstante, la prioridad fundamental es transformar la economía informal de los pobres en puestos de trabajo mejor remunerados y con los derechos sociales reconocidos. Dados los costes que implica la formalización, sería importante que dicho proceso no incrementase los niveles de desigualdad social, pues entre los negocios informales no todos están en condiciones económicas de asumir dichos costes (Tokman, 2008). En aquellos que tuvieran más dificultades, los apoyos financieros podrían ser vitales para proceder a una formalización que sin duda tendría efectos positivos más generales. Por otro lado, algunos colectivos especialmente marginados requieren de medidas especiales para fomentar su inserción en el mercado laboral. En el caso de las mujeres, es necesario crear servicios sociales

vinculados con el cuidado de las niñas y los niños. Mientras que el caso de los jóvenes, el fortalecimiento de los sistemas educativos resulta crucial para que se puedan integrar en mejores condiciones al mercado laboral.

En muchas de estas iniciativas, como ya estamos reflejando, conviene combinar la utilización de los instrumentos financieros con las ayudas no reembolsables. Tanto para enfrentar los desafíos existentes en el mercado laboral como ante la difusión de las nuevas tecnologías, resulta de extraordinaria importancia recurrir a las donaciones para proveer servicios sociales y empresariales que satisfagan funciones informativas, distributivas y de asesoramiento técnico. En este sentido, lo que parece una desventaja podría convertirse en una fortaleza. Es decir, en lugar de considerar a la variedad de instrumentos incorporados en el FONPRODE como un hándicap para el funcionamiento eficaz del mismo, tal vez se podría traducir tal diversidad en una oportunidad para mejorar su impacto en la lucha contra la pobreza. Para avanzar en esta posibilidad, lo importante sería planificar de forma conjunta las ayudas reembolsables y no reembolsables, de tal manera que en los espacios locales concretos la gestión de los recursos del FONPRODE respondiese a una estrategia de desarrollo integrada que incluyese en su interior tanto la provisión de servicios sociales y empresariales como las inversiones propiamente dichas para la promoción del tejido productivo entre los sectores sociales más vulnerables.

Por otro lado, tomar decisiones de inversión con carácter estratégico obliga a pensar detenidamente cómo asignar las partidas presupuestarias y cómo diseñar el trabajo de los equipos técnicos que trabajan en la Oficina del FONPRODE. En primer lugar, es preciso tomar conciencia de la relevancia de las fases de estudio de las posibles actividades económicas a financiar. Como planteábamos anteriormente, financiar proyectos productivos en zonas marginadas y pretender que dichas operaciones tengan un impacto positivo en el nivel de vida de la población más débil es algo muy complicado. No sólo porque hay que esforzarse en identificar las actividades concretas que podrían ser objeto de este tipo de ayudas, sino porque hay que tener en cuenta las dinámicas del mercado y analizar cómo estas pueden repercutir en que los resultados económicos de las nuevas empresas se traduzcan en una mejora de los indicadores de desarrollo a escala local. En una buena cantidad de casos, este esfuerzo previo de análisis puede evitarnos muchas decepciones posteriores. En consecuencia, la Oficina del FONPRODE debería ser dotada con los recursos humanos necesarios para cumplir tales funciones. De nada sirve disponer de un volumen considerable de recursos financieros, si los mismos son asignados de forma apresurada en fondos sobre los cuales se tiene escasa capacidad de decisión.

Las alianzas sociales y productivas en los procesos de desarrollo local

Si se avanza en todos estos ámbitos de forma coordinada, los resultados podrían ser esperanzadores. Pero estos avances son condiciones necesarias, en ningún caso suficientes. Definir una estrategia de crecimiento en función de una vaga oposición a la “teoría del goteo” (DGPOLDE, 2010) no representa en sí misma una alternativa con garantías suficientes en la lucha contra la pobreza. Las reformas “epidérmicas” para subsanar los fallos del mercado no son eficaces en estos casos. Se necesita edificar alianzas sociales y productivas, que incidan sólidamente y de forma duradera en la estructura económica de los sistemas productivos concretos, impidiendo que el crecimiento económico y la promoción del tejido productivo se traduzcan en mayores niveles de desigualdad social y creciente marginación de “los pobres entre los pobres”. En realidad, este es el verdadero desafío.

En el mundo de la cooperación para el desarrollo, se viene hablando en los últimos años de las alianzas público-privadas para el desarrollo (Mataix *et al*, 2008). Las mismas comprenden una gran variedad de fórmulas de relación entre agentes privados (empresas y organizaciones del tercer sector), administraciones públicas (instituciones vinculadas al sistema nacional e internacional de cooperación y ministerios prestadores de servicios) y empresas parapúblicas. En estas alianzas, las motivaciones pueden ser muy diversas para los distintos actores, desde la necesidad de financiación para los actores públicos hasta el reparto de los riesgos en el caso de las empresas de los países donantes. En general, se intenta que las mismas promuevan el desarrollo del tejido empresarial y de los servicios básicos a escala local. No obstante, en la práctica suelen poseer una naturaleza ligada demasiado evidente, lo cual las invalida como ejemplo a seguir en nuestro caso.

Aunque el esquema formal de las alianzas público-privadas para el desarrollo puede servirnos en parte como ejemplo práctico en el cual inspirarnos, las alianzas sociales y productivas deberían de responder a una lógica y a una naturaleza distintas. En primer lugar, sería recomendable que tuvieran un carácter más endógeno, que fuesen el resultado de las iniciativas de la sociedad civil a escala local. Por consiguiente, el papel de las agencias de desarrollo y de otros actores externos debería ser subsidiario. En segundo lugar, dentro de los espacios locales las organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo territorial deberían de tener un protagonismo significativo. Entre estas organizaciones, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) podrían realizar una contribución importante a la hora de identificar

las vinculaciones entre necesidades básicas insatisfechas y posibles proyectos de inversión a financiar en los mencionados espacios económicos.

Lo decisivo es que estas alianzas sociales y productivas tengan la capacidad de promover transformaciones estructurales en los sistemas socioeconómicos locales, pues la misma constituye la única garantía para que los procesos de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial impacten positivamente en la reducción de la pobreza, y además este impacto adquiera un carácter permanente y progresivo. Para que estas alianzas puedan plantearse estas decisiones estratégicas en términos de desarrollo, necesitan fortalecer dos facultades. En primer lugar, la *gobernanza territorial*. A lo largo de las últimas décadas, el debate sobre la gobernanza ha adquirido relevancia en el campo de los estudios sobre el desarrollo, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza. Mientras que el primero se refiere a la presencia del poder estatal, organizado a través de una serie de poderes públicos jerárquicos y procedimientos burocráticos, la gobernanza se referiría a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes en la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos que podría superar las limitaciones que las formas tradicionales de gobierno sufren en los entornos territoriales complejos. De esta manera, la toma de decisiones de inversión podría mejorar su impacto en términos desarrollo.

Las condiciones para articular una buena gobernanza territorial son la participación de los diversos actores e instituciones que componen un espacio local y el establecimiento de relaciones de cooperación entre los mismos. Entre los principios básicos de la buena gobernanza, destaca uno que ya hemos señalado en anteriores artículos de este monográfico: el principio de coherencia en la aplicación de las decisiones políticas. Por otro lado, es muy importante desarrollar un entramado institucional capaz de desplegar funciones que los mecanismos del mercado y del Estado cubren con grandes dificultades. Entre ellas, podríamos señalar: la capacidad para ofrecer información estratégica sobre la evolución del sistema productivo local, la coordinación de los diferentes actores e instituciones, la formación y el asesoramiento técnico, la adopción y la difusión de innovaciones, la protección jurídica de los intereses económicos locales y la capacidad para articular sistemas locales de precios con implicaciones redistributivas entre los distintos sectores de la sociedad local.

En segundo lugar y tal vez la facultad más importante, la *reflexividad estratégica* juega un papel fundamental en estas alianzas sociales y productivas. En el mundo globalizado de hoy en día, especular sobre un hipotético desarrollo

endógeno desde el ámbito de las comunidades locales puede parecer una quimera. Argumentos no sobran para llegar a esta conclusión. Ante este panorama desolador, tal vez la solución subóptima consistiría en adaptarse a los cambios estructurales, asumiendo las prácticas y las lógicas exógenas, e intentando minimizar los costes económicos y los riesgos sociales y ambientales vinculados a dichas transformaciones. No obstante, la pregunta fundamental que aquí nos hacemos consiste en analizar si no existe otro camino estratégico para enfrentar reflexivamente los desafíos que la globalización impone a las comunidades locales.

Desde una concepción ortodoxa de la cooperación para el desarrollo, sería bastante complicado encontrar respuestas a esta pregunta decisiva. En las últimas décadas, hay que tomar en consideración la crisis de confianza en los “sistemas expertos” de cooperación, que no obstante continúan a ser promovidos por los actores estatales e multilaterales que conforman la comunidad internacional. Paralelamente, las teorías tradicionales sobre el desarrollo han defendido que las capacidades reflexivas son un patrimonio exclusivo de estos “sistemas expertos”. En consecuencia, dichas explicaciones teóricas no pueden aportar herramientas metodológicas para fortalecer el protagonismo y las capacidades reflexivas de las comunidades, cuando se produce explícitamente un fracaso de las estrategias de desarrollo en los ámbitos ambiental y socioeconómico.

Desde el ámbito teórico de la modernización reflexiva (Beck, Giddens y Lash, 1997), se ha intentado ofrecer una respuesta más inteligente a esta crisis de los “sistemas expertos”, que afecta a los aparatos científico-técnicos de desarrollo que elaboran los conocimientos teóricos, las innovaciones institucionales y las orientaciones políticas que alimentan las estrategias de los estados nacionales y los organismos internacionales para mejorar el bienestar material de los países en desarrollo. Desde dicho enfoque, existe una preocupación teórica por incorporar a la comunidad en los procesos reflexivos, lo que pasa fundamentalmente por una profundización de las instituciones democráticas locales. En el caso de Ulrich Beck, inventando una dimensión institucional de la “subpolítica” que otorgue un espacio de participación a los nuevos movimientos sociales; mientras que Anthony Giddens sostendrá la necesidad de transformar los “sistemas expertos” en esferas públicas dialógicas y políticas. En ambos autores, las capacidades reflexivas que generarían estas nuevas instituciones más democráticas (como podrían llegar a ser las alianzas sociales y productivas a las que estamos haciendo referencia), permitirían a los territorios adecuarse más eficazmente a los acelerados cambios de las coordenadas espacio-temporales que se relacionan con el proceso de globalización, y a la vez poseerían facultades suficientes para penetrar significativamente en la vida cotidiana de las comunidades locales.

La evaluación del impacto en desarrollo de la financiación concesional

En el Reglamento del FONPRODE, se reconoce la necesidad de desarrollar en el próximo período “una metodología de gestión para resultados de desarrollo específica en materia de cooperación reembolsable”. El establecimiento de dicha metodología resulta fundamental para desenvolver en el futuro una estrategia integral de cooperación financiera para el desarrollo, y no contentarse con una desviación excesiva y poco meditada de los recursos hacia aportaciones indirectas en fondos multilaterales que justificaría desistir en este intento¹. Por otro lado, después de un largo período donde la cooperación financiera ha marginado a las PYMES, sería importante focalizar este debate metodológico en la evaluación del impacto en desarrollo que se puede producir en sistemas de pequeñas y medianas empresas. Ciertamente, existiría la posibilidad de analizar el impacto en el desarrollo de otros ámbito de actuación en la cooperación financiera, como puede ser la financiación de infraestructuras, pero —al igual que ocurre con los préstamos de carácter contracíclico en la actual crisis global— no estimamos significativos los resultados para el caso español, dada la restricción presupuestaria establecida en la legislación sobre el FONPRODE en el ámbito de la ayuda reembolsable².

Problemas metodológicos relevantes

Un primer problema metodológico consiste en cómo vamos a relacionar en términos lógicos el output, los resultados y el impacto en el desarrollo. Intentaremos explicarlo introduciendo un ejemplo. Imaginemos que tenemos que valorar la posibilidad de realizar un préstamo concesional para instalar una planta de fabricación de hornillos de gas en Addis Abeba (Etiopía). Primero, identifiquemos la problemática desde el punto de vista del desarrollo humano. En Addis Abeba, una ciudad por encima de los 2500 metros de altura sobre el nivel del mar y con una población cercana a los tres millones y medio de habitantes, las familias recurren a la combustión de leña para calentar sus viviendas y para cocinar. Por un lado, esto genera un problema de deforestación de los bosques cercanos, como resultado de la tala de árboles para satisfacer la gran demanda de leña. Por otro lado, lo más dramático es que el trabajo de arrastrar los troncos de los árboles (de gran tamaño, como los eucaliptos)

1. En realidad, este desafío metodológico no se reduce al ámbito de las operaciones financieras concesionales, sino que las dificultades analíticas para evaluar el impacto en desarrollo se amplían también a otros flujos financieros internacionales. Con respecto a la Inversión Extranjera Directa, una importante contribución metodológica se puede consultar en el trabajo de Oliví, Pérez y Macías (2010).

2. En la Ley sobre el FONPRODE, se plantea que la cooperación reembolsable no puede superar el cinco por ciento del total de la AOD española.

desde los bosques hasta las inmediaciones de la ciudad, es efectuado mayoritariamente por niñas cuya edad oscila alrededor de los diez años. Efectivamente, si finalmente aprobamos el crédito para instalar la planta de hornillos tendremos varios tipos de resultados. En primer lugar, lo que llamamos output, es decir, el número de hornillos fabricados por la planta. En segundo lugar, dicha empresa tendrá unos beneficios económicos como resultado de vender dichos hornillos. Por último, tendremos varios impactos en el desarrollo: la cantidad de árboles que dejamos de talar como resultado de cocinar y calentar las viviendas con gas, el número de niñas que dejarán de trabajar arrastrando enormes troncos de árboles, el empleo formal y digno generado por la empresa de hornillos y, entre otros posibles, los servicios sociales financiados con los ingresos fiscales imputados a los beneficios de la empresa, y que entre otras opciones pueden concretarse en plazas escolares para que las niñas que hasta ahora trabajaban puedan incorporarse al colegio.

Aunque conceptos claramente diferentes, parece claro que existen vínculos causales entre los tres, de tal manera que incluso podríamos utilizar como indicadores proxy del impacto en desarrollo ciertos resultados y outputs del proyecto de inversión, especialmente cuando resulte demasiado costoso evaluar el impacto en el desarrollo directamente. Por otro lado, es importante no olvidar que estamos hablando de cooperación reembolsable, lo cual hace de ciertos resultados —como los rendimientos financieros— una variable crítica en la sostenibilidad de las inversiones. Es decir, sin beneficios la empresa no puede devolver el crédito concesional. De hecho, ciertas instituciones financieras de desarrollo han utilizado los resultados financieros de las empresas o las instituciones apoyadas como un indicador del impacto en desarrollo, pues —además de garantizar la sostenibilidad financiera del negocio— suelen implicar un incremento de los ingresos fiscales y del empleo generado.

Sin embargo, este enfoque adolece de varias limitaciones. En primer lugar, no tiene en cuenta que los efectos externos negativos que puedan generarse en la actividad empresarial representan impactos contraproducentes en el desarrollo. Por ejemplo, la contaminación generada por la empresa. En segundo lugar, dependiendo del marco institucional y social, no siempre los mayores ingresos fiscales y los empleos generados benefician a la población más pobre. En este caso, sin duda la corrupción es uno de los principales hándicaps, pero también la falta de cualificación de los trabajadores pobres ante los cambios tecnológicos. En consecuencia, sería importante incorporar estas dimensiones analíticas a la hora de evaluar el impacto en el desarrollo de las inversiones, especialmente desde el punto de vista de la profundidad del mismo.

Además, un segundo problema metodológico tiene que ver con la forma de considerar los objetivos más generales de la cooperación financiera, que se refieren a la necesidad de implicar al conjunto del sector privado en el desarrollo local. En este sentido, es relevante analizar el carácter estratégico de las decisiones de inversión. Aunque algo básico, la selección de los proyectos que se deben apoyar financieramente no debe basarse exclusivamente en buscar un impacto profundo en el desarrollo de la operación en sí misma. Ciertamente, alcanzar un impacto favorable en el desarrollo humano de la inversión es una condición importante, pero los potenciales efectos externos positivos de dicha inversión generan la necesidad de evaluar el impacto de la misma en un sentido más amplio. Por un lado, debemos considerar el carácter pionero de las inversiones a nivel sectorial y territorial (adicionalidad), además del efecto de catalización a la hora de promover nuevas inversiones.

De este análisis, surgen otras dimensiones adicionales a considerar en la evaluación, que nos dan una idea del protagonismo que el sector privado puede jugar en el proceso de desarrollo, siempre y cuando se hayan seleccionado correctamente los proyectos de inversión (Dalberg Global Development Advisors, 2009): la vinculación con cadenas productivas globales, la generación de eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás, la difusión de innovaciones, conocimientos y saber-hacer; la mejora del clima de negocios y el efecto demostración sobre potenciales emprendedores; los efectos indirectos sobre el mercado laboral, especialmente sobre los colectivos más vulnerables; la reactivación de ciertos sectores estratégicos en el proceso de desarrollo, aunque a menudo marginados (particularmente, la agricultura); o, entre otros aspectos, la ampliación de la oferta complementaria de bienes y servicios que cubran necesidades insatisfechas por parte de la población pobre.

Por último, un tercer problema metodológico tiene que ver con la manera de analizar el grado de preparación de las condiciones institucionales y de política para reforzar los vínculos positivos entre el output, los resultados y el impacto (tanto en profundidad como en amplitud) en el desarrollo. En este caso, existen tres ámbitos analíticamente relevantes. En primer lugar, es importante trabajar en un enfoque multilateral de la sostenibilidad de la deuda que incentive los procesos de financiación de los ODM. En segundo lugar, sería interesante proponer reformas macroeconómicas y financieras nacionales que, especialmente en países que han incrementado significativamente sus ingresos fiscales como consecuencia del boom reciente de los precios de las materias primas, canalicen los recursos financieros más eficazmente hacia las necesidades de desarrollo. Por último, nos referiremos especialmente a las

economías externas y a la reducción de costes de transacción que surgen de la acción colectiva local y de la implantación de ciertas reformas institucionales, que ayuden a corregir ciertos fallos del mercado (incluyendo los problemas de información imperfecta, que impiden tomar decisiones de inversión adecuadas), en muchas ocasiones agravados por las reformas estructurales acometidas a nivel macroeconómico en los últimos años. En este ámbito, es importante analizar la evolución de dos tipos de condiciones institucionales. Por un lado, las que se relacionan con el fortalecimiento de las dinámicas de acción colectiva en el plano de la comercialización y de la organización de la calidad, y más en general en la promoción del desarrollo local. Por otro lado, son cruciales las reformas institucionales orientadas a la creación de un mercado de capitales de medio y largo plazo con criterios de equidad a nivel económico, social y territorial.

Discusión de las aproximaciones analíticas

La comunidad internacional se ha ido decantando por dos tipos de aproximaciones analíticas en el ámbito de la evaluación del impacto en el desarrollo de las operaciones financieras. La primera es la más comúnmente utilizada entre la banca multilateral de desarrollo, y se basa en el sistema de indicadores establecido por la Corporación Financiera Internacional, llamado “Development Outcome Tracking System (DOTS)” (Banco Mundial, 2005). En este caso, se opta por una estandarización de los indicadores para obtener resultados que puedan ser comparados entre distintos territorios y sectores productivos, sin por ello mermar supuestamente la capacidad de adaptación de los indicadores al análisis del impacto más específico de un determinado proyecto. Los indicadores son identificados antes de la aprobación de los proyectos de inversión, y se incorporan como metas a alcanzar en plazos determinados. El propósito de estos indicadores es capturar de manera significativa los resultados claves que afectan al impacto en el desarrollo, intentando combinar lo que es esencialmente relevante con lo que resulta factible de controlar en la práctica. Concretamente, se establecen indicadores agrupados en cuatro tipos de resultados: financieros, económicos, ambientales y sociales. Sin embargo, aunque los indicadores del DOTS se refieren a los resultados globales de los proyectos de inversión en los que se participa, hay que tener en cuenta que no proporcionan una estimación de los resultados atribuibles exclusivamente a la aportación (casi siempre parcial y minoritaria) de las instituciones financieras de desarrollo.

La segunda aproximación es frecuentemente usada por las instituciones europeas de financiación del desarrollo, siguiendo el sistema elaborado por la agencia alemana, denominado “Corporate Policy Project Rating (CPPR)”

(DEG, 2010). En este caso, además de reconocer que se necesita tiempo para evaluar el impacto, el análisis se refiere a la contribución de los recursos financieros específicos que se han aportado por la agencia financiera de desarrollo y se pregunta hasta qué punto se ha hecho todo lo posible para lograr los resultados previstos, y de ahí se intentan extraer lecciones para mejorar las intervenciones sobre la marcha. Su objetivo es encontrar una forma creíble de demostrar que se ha realizado un esfuerzo diferenciado para lograr los objetivos del proyecto. No existe ninguna expectativa de que el grado en que el programa ha contribuido a los resultados se pueda cuantificar, más bien se intenta abordar un enfoque analítico más amplio basado en la identificación de “asociaciones plausibles”. Esta aproximación analítica se compone de seis pasos: 1) se muestra el vínculo lógico entre inputs, output, resultados e impacto, y los factores externos que afectan a cada eslabón de la cadena; 2) se evalúa la evidencia existente sobre los resultados, intentando utilizar varios indicadores en el caso de que existan dudas sobre la evidencia de los mismos; 3) se evalúan las explicaciones alternativas, y se presentan pruebas para descartarlas; 4) se propone una historia creíble del rendimiento obtenido en la operación, que expondrá el contexto de los vínculos causales, los logros previstos y reales, y las lecciones aprendidas; 5) cuando una explicación alternativa no puede ser descartada, los vínculos deben ser revisados y los datos adicionales recopilados y evaluados; y 6) se revisa y se fortalece la historia del desempeño y, cuando esto no se puede hacer, se realiza una nueva evaluación de la contribución de la operación al desarrollo.

Tal vez, lo idóneo sería integrar elementos de estas dos aproximaciones, pero también recoger criterios distintos. De la primera aproximación, nos interesa retomar la necesidad de alcanzar cierto grado de estandarización en los indicadores utilizados, sin condicionar por ello la capacidad de adaptarse a cada caso concreto. De la segunda aproximación, nos parece interesante rescatar la dimensión temporal del proceso, la necesidad de generar una dinámica de retroalimentación en el análisis de los resultados y, por último, de considerar ciertas variables de esfuerzo —vinculadas específicamente a la cooperación financiera— como indicadores de la contribución propia de dicho ámbito de la cooperación al proceso de desarrollo. De esta última, nos interesa también destacar la relevancia que se le otorga al estudio de caso y los indicadores de carácter cualitativos. En realidad, dadas las características propias de los sistemas de pequeñas y medianas empresas, simpatizamos en mayor medida con esta segunda aproximación que con la primera.

No obstante, posiblemente el desafío metodológico consista en poner en evidencia la necesidad de una perspectiva analítica en cierta medida diferente a la planteada en los enfoques anteriores. Además de intentar adaptar ambas

aproximaciones a los casos particulares, sería muy interesante intentar elaborar adicionalmente un marco analítico para determinar la influencia que las condiciones institucionales tienen en el impacto de las operaciones financieras sobre el desarrollo territorial. Para cumplir este objetivo, pensamos necesario seguir las siguientes fases metodológicas. En primer lugar, identificar en cada país en desarrollo la tipología de sistemas productivos locales que en términos deseables serían objeto de estudio. Entre los criterios que deberían ponderarse para su selección, nos parece necesario tener en cuenta los siguientes: 1) tratarse de territorios históricamente marginados, donde existan importantes obstáculos estructurales al desarrollo, con una significativa presencia de colectivos sociales vulnerables; 2) tratarse de territorios donde se hayan desarrollado acciones de cooperación financiera por parte de agencias de desarrollo o se hayan aplicado programas de promoción de PYME por parte de los gobiernos nacionales o regionales; y 3) que dichos territorios cuenten con un entramado institucional comprometido con el desarrollo local, donde los diversos actores participantes en el mismo mantengan relaciones de cooperación entre sí.

En segundo lugar, una vez seleccionados los territorios, se debería de abordar los estudios de caso con la intención de analizar las siguientes cuestiones con mayor detalle. Por un lado, el proceso histórico de desarrollo local, con referencias al contexto internacional, nacional y regional. Es preciso deconstruir históricamente las estrategias de desarrollo que insertaron a las comunidades locales en los mercados, aunque dicha inserción haya sido muy precaria para las mismas (García Canclini, 2001). Además, sería importante identificar los elementos culturales propios —tanto autóctonos como apropiados— que vertebran la matriz tecnológica y de saber-hacer de los territorios, aunque dicha matriz tenga un carácter híbrido. Este análisis debe evitar una explicación reactiva del comportamiento de los sistemas productivos locales, como si las mismas solo fuesen capaces de adaptarse o resistir frente a las estrategias de agentes *exógenos* que actúan o influyen en dicho territorio. Las comunidades no sólo reaccionan resistiendo, también son capaces de resignificar y reinventar las dinámicas estructurales en marcha. Precisamente, el análisis deconstructivo permite valorar la existencia de una base económico-cultural latente, que puede tener una importancia mayor que las acciones estratégicas del mercado y del Estado.

Por otro lado, dentro de esta segunda fase, sería conveniente introducir el análisis del marco institucional del sistema productivo, realizando dos advertencias respecto a la actitud que suelen tomar las instituciones financieras de desarrollo. En primer lugar, cabe preguntarse en qué medida las intervenciones auspiciadas por la cooperación financiera, creadoras de institucionalidad o de figuras altamente reglamentadas bajo cánones ajenos a las comunidades

locales, dificultan la sostenibilidad de su proceso de desarrollo. Para Ostrom (2000), este tipo de transferencias de institucionalidad (como puede ser el caso de las Alianzas Público-Privadas o de ciertas instituciones de “segundo piso”) serían potencialmente ineficientes, aunque no por ello destructivas en todos los casos. En segundo lugar, cabe interrogarse sobre la centralidad que juega la capacidad empresarial como articuladora territorial de los procesos de desarrollo, prestando mucha menos atención a otras subjetividades productivas que sostienen los mismos (Gimeno, 1999).

Reflexiones finales

Sin afán de marcar directrices, lo que pretendemos en este artículo de síntesis es poner en evidencia que es necesario debatir sobre estrategias, sobre esquemas institucionales y sobre metodologías posibles alrededor de la problemática relacionada con el impacto en desarrollo de las operaciones financieras concesionales que se pongan en marcha en el marco del FONPRODE. No pretendemos estar en lo cierto. Lo que intentamos es emprender una labor de concienciación sobre la necesidad de discutir sobre estas cuestiones cuando enfrentamos problemas tan complejos como los que nos convocan en esta ocasión. Pensamos que planteando propuestas concretas, sean o no correctas, sean más o menos realistas, contribuimos de mejor manera a colocar el debate en la agenda del desarrollo.

Para la discusión y la elaboración de las mencionadas estrategias, sería importante integrar en dicho proceso a los agentes sociales (como las ONGD), que en muchas ocasiones son los actores que mejor conocen las carencias de los sistemas públicos de cooperación y sus limitaciones para actuar en los contextos locales. Somos conscientes de que muchas de las críticas y la enorme desconfianza que existe en la sociedad civil española en torno a este tipo de instrumentos financieros, se encuentra bastante justificada. La experiencia del FAD habla por sí sola. Pero sería importante que los agentes sociales se implicasen en este nuevo debate. Primero, porque nada garantiza que las cosas se vayan a hacer mejor que antes. Ciertamente, ya no se trata de un instrumento financiero de ayuda ligada, pero esto no implica que el impacto en desarrollo vaya a ser positivo. No existe ninguna garantía de que ello sea así. De hecho, los nuevos problemas que pueden surgir pueden ser tan importantes como los del pasado. Para evitarlos, sería importante avanzar institucionalmente en los problemas estratégicos y metodológicos vinculados con la puesta en marcha del FONPRODE.

Segundo, porque la participación de los agentes sociales podría representar un componente fundamental para activar una lógica diferente en las comunidades

empobrecidas, especialmente si logramos que se pongan en marcha nuevas alianzas sociales y productivas en los sistemas productivos locales de los países en desarrollo. Particularmente en el caso de las ONGD, su caudal de experiencia sobre el terreno y su compromiso en la lucha contra la pobreza representan activos importantes a poner en valor en estas nuevas iniciativas de desarrollo y en estos nuevos esquemas institucionales que buscan fortalecerlas.

Para lograrlo, es importante que las ONGD avancen más allá del papel que jugaron durante de la época del FAD (lo cual no implica desmerecer la importante labor que realizaron durante este período). Cuando decimos avanzar más allá, nos referimos a que en las actuales condiciones de globalización y de crisis de los “sistemas expertos” de cooperación para el desarrollo, las ONGD no pueden continuar desempeñando una mera función de “fiscalizadores” de la actuación de la cooperación española en materia de financiación concesional. No pueden continuar enarbolando una función simplemente crítica y reactiva ante las acciones gubernamentales. Es necesario dar un salto ubicándose en un terreno diferente. ¿Cuál podría ser ese terreno? Es difícil imaginarlo de antemano, la experiencia será proverbial para ir ofreciendo pautas de comportamiento. Pero, intuitivamente, podemos arriesgarnos a plantear una hipótesis: las ONGD podrían realizar una contribución más importante al desarrollo de estos territorios si logran incorporarse en las nuevas alianzas sociales y productivas que, a raíz de las nuevas inversiones concesionales u otros impulsos similares del desarrollo, puedan comenzar a construirse en sistemas productivos locales de países en desarrollo.

Para ello, además de contar con el apoyo de la administración, deberían de comenzar a plantearse su reorientación como actores de desarrollo, apostando en mayor medida por desarrollar capacidades estratégicas en sus lugares de intervención y ante el conjunto del sistema público de cooperación. Tal vez, la “pequeña revolución” que ha supuesto la entrada en vigor del FONPRODE, junto con la merma significativa de recursos económicos que esta crisis ha implicado, podrían ser una oportunidad para abrir este debate necesario.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2005): “DOTS Indicator Framework”, Banco Mundial, Washington. Disponible en: <http://www.worldbank.org>.
- BECK, U.; Giddens, A. y Lash, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por*

- abrir*, Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS (2009): *The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy*, Dalberg Global Development Advisors, Copenhagen.
- DEG (2010): “Corporate Policy Project Rating – Executive Summary”, DEG-GTZ, Colonia. Disponible en: <http://www.deginvest.de>.
- DGPOLDE (2010): *Documento de Estrategia Sectorial “Crecimiento económico y promoción del tejido empresarial”*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2001): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Paidós, Barcelona.
- GIMENO, J. C. (1999): “La especialización flexible: una lectura en contrapunto”, en Gimeno y Monreal (Eds.), *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*, Los Libros de la Catarata/IUDC, Madrid.
- GÓMEZ GIL, C. (Dir.) (2008): *La Ilegitimidad de los Créditos FAD – Treinta Años de Historia*, Icaria Editorial, Barcelona.
- MATAIX, C.; SÁNCHEZ, E.; HUERTA, M.A. y LUMBRERAS, J. (2008): “Cooperación para el Desarrollo y Alianzas Público-Privadas. Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español”, *Documento de Trabajo*, nº. 20, Fundación Carolina/CEALCI, Madrid.
- OCDE (2006): *Promoting Pro-poor Growth: Private Sector Development*, Comité de Ayuda al Desarrollo, París.
- OLIVIÉ, I.; PÉREZ, A. y MACÍAS, C. (2010): “Recomendaciones a la Cooperación Española a partir del modelo Inversión Directa Extranjera y Desarrollo”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos/FRIDE, Madrid.
- OSTROM, E. (2000): *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- SINHA, S.; BORTES, C. y GRETTEVE, A. (2011): “Literature review of development returns to DFIs investment in private enterprises”, Nathan-Eme, Londres.
- TOKMAN, V. (2008): “Flexiseguridad con informalidad: opciones y restricciones”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, nº. 70, CEPAL, Santiago de Chile.