



---

## Innovación y cooperación al desarrollo: Tendencias de colaboración público-privada

**CARLOS BOTELLA, JOSÉ ANDRÉS FERNÁNDEZ, IGNACIO SUÁREZ\***

---

El presente documento es producto del proyecto de investigación *Últimas tendencias de la cooperación: gobiernos y empresas invierten en desarrollo*, realizado por los autores entre abril y octubre de 2010 a iniciativa de la directora de la Fundación Carolina, Rosa Conde, y bajo la coordinación de Marisa Revilla, directora del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. Su objetivo es analizar las iniciativas más recientes de la cooperación internacional en materia de colaboración gobierno-empresa para la promoción de la I+D+I como parte de las estrategias de desarrollo. Los resultados de la investigación serán publicados íntegramente en la serie *Documentos de Trabajo* de la Fundación Carolina.

---

### Innovación para el desarrollo

La investigación y la innovación emergen como nuevos motores del crecimiento económico y del desarrollo. Proporcionan las bases para un cambio de modelo productivo basado en el conocimiento, el aumento de la productividad y la competitividad, así como en la generación de empleo de calidad. Además, se convierten en herramientas a disposición de los Gobiernos para hacer frente a los grandes desafíos de nuestro tiempo como la pobreza o el cambio climático.

En el caso específico de los países en desarrollo, la apuesta por la innovación puede tener efectos positivos, tanto en el corto plazo para salir de la crisis, como en el largo plazo para la reducción de la brecha tecnológica con los países desarrollados.

La importancia de la innovación ha sido reconocida desde diversas instancias internacionales. El Documento Final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005 reconoce el carácter decisivo de la ciencia y la tecnología para el logro de los objetivos de desarrollo. A su vez, invita a crear un entorno favorable a las alianzas público-privadas y a la innovación como medios para contribuir al crecimiento económico y a la erradicación de la pobreza.

Asimismo, la Comunicación de la Comisión Europea *Europa 2020* perfila una estrategia política hacia un crecimiento inteligente y sostenible. La innovación aparece aquí como un componente clave, encaminado a afianzar un modelo de desarrollo basado en el conocimiento y el uso eficaz de los recursos.

Por otra parte, la Comunidad Iberoamericana de Naciones ha impulsado iniciativas orientadas al apoyo a la investigación aplicada y a la innovación tecnológica. Estas iniciativas se basan en la idea de colaboración público-privada para

la innovación, fomentando las alianzas de las empresas de la región con instituciones de investigación y desarrollo, así como con universidades.

### *El potencial del sector privado como socio*

El sector privado tiene un fuerte peso en los flujos de intercambio comercial y financiero con los países en desarrollo<sup>1</sup>. De ahí que la colaboración con las empresas sea un recurso complementario de la acción pública para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de los más desfavorecidos.

Algunas empresas han ido tomando conciencia de su causal transformador, iniciando una tendencia encaminada a introducir criterios sociales, éticos y ambientales en sus relaciones con los países en desarrollo. Asimismo, se constata el surgimiento de nuevas iniciativas orientadas a que la actividad principal de las empresas se adapte a la realidad de estos países.

En este contexto se enmarca el impulso de la colaboración público-privada. Las políticas de cooperación de los donantes prestan mayor atención a la colaboración con el sector privado y desarrollan nuevas formas de relación. Las dinámicas de trabajo y el impulso financiero que ello supone pueden contrarrestar la llamada "fatiga del donante" y reforzar la presencia del desarrollo en la agenda internacional.

---

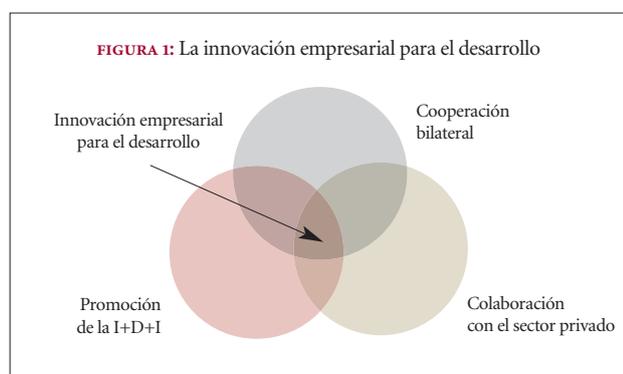
\* Investigadores del CeALCI de la Fundación Carolina.

1. Según estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), los flujos de Inversión Extranjera Directa a países en desarrollo alcanzaron en 2009 más de 400.000 millones de dólares EE.UU. (UNCTAD, 2009).

En este marco, destaca el papel que las empresas pueden jugar en los procesos de transferencia de tecnologías y conocimientos hacia los países en desarrollo. Conviene analizar, por tanto, la capacidad del sector privado para generar y difundir innovación.

### La innovación empresarial para el desarrollo

Las acciones impulsadas desde la cooperación internacional, junto con las actividades del sector privado y las políticas de impulso a la I+D+I, convergen en un punto: la innovación empresarial para el desarrollo (véase Figura 1). La relevancia de la innovación empresarial como factor de desarrollo se basa en el papel de las empresas como generadoras de actividad económica y empleo, así como introductoras de nuevas tecnologías ambientalmente sostenibles.



Como responsables de definir las cadenas globales de valor, las empresas pueden innovar incorporando a los segmentos más desfavorecidos de los países en desarrollo como clientes, empleados, productores o empresarios. Este enfoque, conocido como “negocios inclusivos”, propone que las empresas adopten soluciones económicamente sostenibles para satisfacer las necesidades de las comunidades de bajos ingresos, dando lugar a una relación mutuamente beneficiosa (*win-win*). Este tipo de negocios permite que las comunidades vulnerables se organicen e integren en la esfera económica, ampliando así las fronteras de la producción y del consumo, y permitiendo su acceso a los servicios públicos.

En definitiva, se trata de reforzar el impacto positivo de las actividades empresariales en el desarrollo de las sociedades en las que se implantan mediante una mayor participación de éstas.

### Nuevas iniciativas de los donantes

El fomento de la colaboración público-privada ha alcanzado un peso creciente en las acciones de cooperación de los principales donantes. Además, la innovación empresarial para el desarrollo ha sido incorporada recientemente como línea de trabajo por buena parte de los mismos. De estas experiencias derivan una serie de elementos comunes que exponemos a continuación.

### Las relaciones de confianza mutua e incentivos

Una premisa clave para el establecimiento de una colaboración efectiva entre Gobiernos y empresas es la articulación de relaciones de confianza mutua, basadas en el diálogo y en la asunción por ambas partes de compromisos y responsabilidades. Este proceso no está exento de dificultades, detectándose ciertas reticencias acerca de la pertinencia y eficacia de dicha asociación. De ahí la importancia de identificar ámbitos que propicien el alineamiento de incentivos. Pese a tratarse de un proceso complejo, debe ser lo suficientemente flexible para permitir la introducción de mejoras a lo largo del mismo.

Adicionalmente, para la construcción de las relaciones de confianza, es importante que tanto Gobiernos como empresas asuman la necesidad de llevar a cabo una labor de sensibilización de la opinión pública y, al tiempo, una mejor comunicación interna en sus propias organizaciones.

### El impulso a la innovación contra la pobreza

Conscientes de las virtudes de la colaboración público-privada, los donantes han creado, en el seno de sus agencias de cooperación, programas que trasladan sus decisiones estratégicas al ámbito operativo, incorporando una dimensión específica de innovación empresarial para el desarrollo<sup>2</sup>.

Desde un punto de vista institucional, estos programas disponen de estructuras reducidas, recurriendo en ocasiones a la externalización de los servicios que ofrecen. A nivel funcional, su valor añadido radica, más que en la provisión de financiación, en la prestación de servicios de asesoramiento sobre la realidad de un país o sector concretos, o en la intermediación entre las empresas y otros actores (organizaciones multilaterales, agencias públicas, ONG, etc.). A su vez, y como complemento de dichas funciones, varios donantes han creado foros público-privados que sirven de espacio de diálogo, intercambio y formación.

La justificación principal de los programas se basa en las ideas de *complementariedad* con el resto de acciones de la cooperación, y *adicionalidad*, que refleja la suma de esfuerzos lograda a través de los incentivos prestados desde el ámbito público. Se busca generar un “efecto palanca”, es decir, la posibilidad de atraer un volumen significativo de fondos privados con modestas aportaciones públicas. El apoyo público puede plasmarse a través de distintas modalidades: la cofinanciación de estudios o proyectos piloto; el apoyo financiero a las inversiones de las empresas en productos y tecnologías con potencial impacto de desarrollo; y/o la provisión de información sobre las condiciones de inversión en un país.

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

<sup>2</sup> El presente análisis se basa en el estudio de las iniciativas promovidas por las agencias de cooperación de tres donantes europeos: Alemania, Reino Unido y Suecia. Se trata, respectivamente, de: Developpp.innovation (GTZ); Business Innovation Facility (DFID); e Innovations Against Poverty (SIDA).

- El lanzamiento periódico de concursos de ideas, con el fin de fomentar procesos competitivos que permitan identificar las iniciativas innovadoras más interesantes. Para ello, se recurre a la cofinanciación (normalmente con un techo del 50%) de estudios de viabilidad de futuros proyectos empresariales.
- La priorización del carácter innovador de los proyectos y, en concreto, de nuevos modelos de negocio con potencial de adaptación a las necesidades locales, aceptación social y capacidad para ser replicados.
- La importancia concedida al aspecto medioambiental, ámbito propicio para generar innovación que suscita gran interés para las empresas y comunidades.
- La inexistencia, en términos generales, de restricciones relativas al sector, al área geográfica -más allá de las prioridades estratégicas de cada cooperación-, al tamaño de las empresas participantes, o a la vinculación de la ayuda.

En todo caso, en los sistemas estudiados se constata la escasa colaboración entre las agencias de innovación y las agencias de desarrollo. Dicha carencia debe ser examinada en el contexto de la necesidad de contar con mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos, como medio para asegurar la coherencia de políticas.

### ***El papel de las Instituciones de Financiación del Desarrollo***

Con carácter paralelo a los programas de colaboración público-privada impulsados por las agencias de cooperación, hay que destacar el creciente papel que desempeñan las llamadas Instituciones de Financiación del Desarrollo (IFD) en Europa en la relación con el sector privado, proporcionando, principalmente, financiación reembolsable.

Las IFD, de naturaleza diversa según el donante del que se trate, proporcionan financiación a largo plazo a empresas tanto de países desarrollados como en desarrollo para realizar inversiones en estos últimos. Hoy día ocupan un espacio relevante en las políticas internacionales de cooperación a través de su actividad de inversión de fondos públicos de cooperación, su capacidad para producir beneficios y de contribuir al desarrollo socioeconómico de los países menos avanzados.

## **Oportunidades para la cooperación española**

### ***Un marco en transformación***

El Gobierno español ha realizado una apuesta estratégica orientada a sentar las bases del desarrollo sostenible así como a promover un cambio en el modelo de crecimiento económico. Esto se plasma, por ejemplo, en la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* de 2007, que recoge un apartado dedicado a la coo-

peración internacional para el desarrollo sostenible, y en la *Estrategia para una Economía Sostenible* de 2009, que hace hincapié en la necesidad de transformar el modelo productivo.

En consecuencia, el Gobierno ha realizado un esfuerzo por consolidar el papel de la innovación y el conocimiento como motores del desarrollo, incorporándolos en la agenda de la cooperación española. Este impulso ha encontrado un apoyo en las medidas promovidas desde el Ministerio de Ciencia e Innovación, concretamente a través del *Proyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* y la *Estrategia Estatal de Innovación* de 2010, documentos en los que se aborda la proyección internacional de estos ámbitos y la colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación como líneas operativas. Estas medidas suponen el reconocimiento de las contribuciones de la investigación, la tecnología y la innovación a las estrategias de lucha contra la pobreza.

En esta línea, destaca la organización, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, de la Conferencia *Ciencia contra la Pobreza* en abril de 2010. Junto al debate sobre la contribución de la ciencia y la innovación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las conclusiones de la conferencia subrayaron la necesidad de identificar alianzas público-privadas y vías para incrementar la implicación del sector privado. Estas conclusiones fueron presentadas al Consejo de Ministros de Competitividad de la UE de mayo de 2010, adoptándose como *Conclusiones del Consejo sobre la Dimensión Social del Espacio Europeo de Investigación*.

Asimismo, la estrategia de la cooperación española, concretada en el *III Plan Director 2009-2012*, presenta una disposición favorable a incluir la ciencia y la innovación como ejes básicos, abriéndose a una colaboración con el sector privado. El recurso a la configuración de alianzas público-privadas, planteado en el III Plan Director, constituye una oportunidad idónea para articular proyectos que combinen inversiones en innovación y conocimiento con efectos de desarrollo.

Por otro lado, la cooperación española se encuentra en un proceso de reestructuración del principal instrumento existente para el trabajo con el sector privado, el antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que se desdobra en dos herramientas específicas: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que podrían generar un nuevo marco para la colaboración público-privada en el ámbito de la innovación.

### ***Retos futuros: fortalecimiento institucional y consolidación de los espacios de convergencia***

La colaboración público-privada se erige como uno de los elementos clave para el avance en la promoción de la innovación como herramienta para el desarrollo humano sostenible. La existencia de espacios de convergencia se ha hecho explícita en distintas iniciativas acometidas en España y la Unión Europea. Por un lado, respecto a los vínculos entre ciencia, innovación y lucha contra la pobreza, y, por otro, respecto al potencial de la colaboración público-privada. Consolidar di-

chos espacios es uno de los principales retos a los que hacer frente y, para ello, resulta determinante trabajar de cara a un mayor fortalecimiento institucional.

A la luz de la experiencia de los donantes más avanzados, se plantean una serie de oportunidades para la cooperación española:

- *Valorar la creación de un programa de colaboración público-privada que incorpore la innovación empresarial.* Tal proceso debería ser gradual y basado en el aprendizaje institucional. En sus fases iniciales, dicho programa debería ajustarse a las necesidades y capacidades existentes, valorándose, en función de cómo evolucionen los acontecimientos, la posibilidad de adoptar un enfoque más ambicioso. Para ello, convendría contar con las capacidades técnicas adecuadas en sede y terreno para el seguimiento y la evaluación de los programas. Complementariamente, cabría valorar el lanzamiento de un foro público-privado que sirva como espacio para el intercambio de experiencias, el desarrollo de ideas o la construcción de capacidades.

- *Consolidar los espacios de colaboración entre las instancias públicas que promueven la innovación para el desarrollo.* Así lo requiere la naturaleza transversal e interdisciplinar de este ámbito de trabajo. Desde un plano institucional, podrían reforzarse los canales de diálogo que ya existen entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Ciencia e Innovación y, en concreto, plasmar las orientaciones político-estratégicas en líneas de trabajo concretas entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).

- *Aprovechar el potencial de transformación de las empresas españolas.* Se trataría de implicar a la actividad central de su negocio a través de actividades innovadoras que, con carácter inclusivo, hagan posible un mayor desarrollo en los contextos en los que operan. Para ello, el sector privado español dispone de un amplio *expertise* en ciertos sectores y contextos geográficos.

- *Impulsar la triangulación entre sector público, empresas y universidades.* La convergencia entre espacio público y privado debería ampliarse para incorporar a otro actor, las universidades, que cuentan con una larga tradición en materia investigadora. El triángulo resultante podría constituir un motor a la hora de generar innovación aplicada al desarrollo: los actores públicos darían cumplimiento a los mandatos enunciados desde las políticas de cooperación; las empresas podrían desarrollar nuevas líneas de negocio con impacto positivo en términos de desarrollo;

y las universidades cumplir con su labor de ampliar las fronteras del conocimiento, contando con mayores oportunidades para su aplicación práctica.

- *Fortalecer los instrumentos de financiación del desarrollo.* Para impulsar la colaboración con el sector privado, existe espacio para desarrollar, a partir de una estructura existente o creando una nueva, un modelo acorde a la magnitud que podría adquirir la ayuda al desarrollo reembolsable en los próximos años.

En definitiva, el fortalecimiento de los vínculos entre ciencia, innovación y desarrollo constituye una apuesta clara por sentar las bases de un verdadero modelo de desarrollo humano sostenible. España ha dado un primer paso en esta dirección, a través del impulso al reconocimiento del papel de la ciencia y la innovación en las estrategias de lucha contra la pobreza a nivel europeo. Se abre un camino para promover la inclusión de la innovación y el conocimiento en la agenda internacional de desarrollo.

## Bibliografía

- ADAM SMITH INTERNATIONAL (2009): *Support to "Business for Development": A review of new approaches and donor agencies experiences* (Draft report), Londres.
- ASHLEY, C. (2009): *Harnessing core business for development impact*. ODI Background Note, Londres.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020, Bruselas.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO – UNCTAD (2009): *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, Nueva York y Ginebra.
- CONWAY, G. y WAAGE, J. (2010): *Science and Innovation for Development*, UK Collaborative on Development Sciences, Londres.
- GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, Informe al Consejo Europeo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.
- NACIONES UNIDAS (2005): *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, Nueva York.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA – UNESCO y OCDE (2009): *Innovation for Development: Converting Knowledge to Value*. Summary Report, UNESCO, París.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE (2010a): *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, OCDE, París.
- (2010b): *Innovation and the Development Agenda*, OCDE, París.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA – SEGIB (2010): *Bases para un nuevo Programa Iberoamericano de Innovación*.

