

Bruce Byiers¹

*Investigador senior, European Center
for Development Policy Management
bby@ecdpm.org*

Introducción

Los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas acordadas en 2015 generalmente se consideran un cambio de paradigma para el desarrollo. Sobre todo, porque incluyen la *universalidad*: todos los países están obligados a respetar el compromiso y, además, se espera que logren todos los objetivos y metas (véase, por ejemplo, Knoll, et al., 2015). Pero quizás el aspecto más notable del proceso y del texto de la declaración final de los ODS se relaciona con el papel del *sector privado*. Vincular los conceptos de universalidad y de participación del sector privado en el desarrollo plantea numerosas oportunidades y desafíos que se analizan en este capítulo.

Si bien siempre se ha reconocido el papel de las empresas y de los negocios en el desarrollo a través del comercio, la inversión y la creación de empleo, las expectativas están cambiando rápidamente. Cumplir estas expectativas supone un reto para las empresas, pero a la vez hay cierto peligro de que estas expectativas sean poco realistas. Esto hace necesario ser más cuidadosos al considerar lo que el sector privado puede hacer para el desarrollo, lo que se requiere para lograrlo y las limitaciones que enfrentan estos enfoques, particularmente en aquellos países donde el desarrollo es más necesario.

Este capítulo analiza las posibles funciones de los diferentes sectores privados en el contexto de la Agenda 2030 y algunos de los obstáculos a que se enfrenta una mayor *participación* del sector privado para el desarrollo. En particular, tratará de abordar las siguientes preguntas: ¿Puede el sector privado convertirse en el necesario socio de confianza para el desarrollo? Es decir, ¿existen los *medios* requeridos? ¿Es el sector privado adecuado para ello? ¿Cómo aseguramos un monitoreo y una rendición de cuentas eficaces? Y, por último, pero no menos importante, ¿se ajusta esto a las agendas propias de los países en desarrollo?

Expectativas en evolución

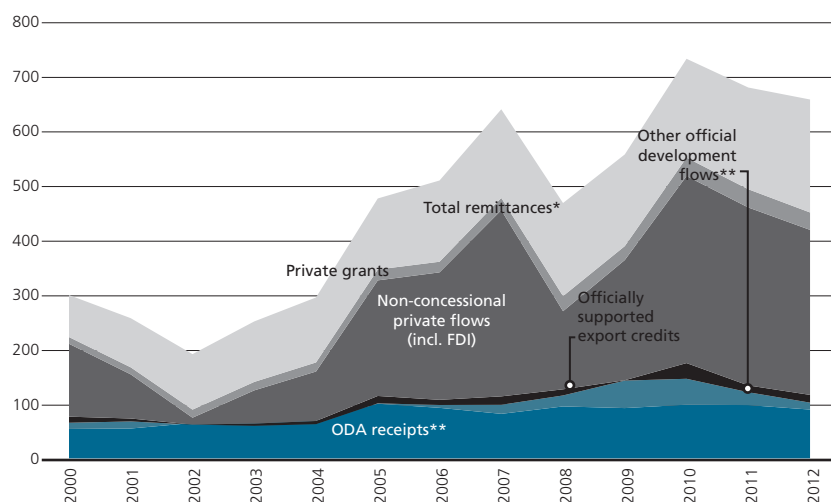
Antes de discutir las diferentes funciones del sector privado en la promoción del desarrollo, es útil hacer balance de la evolución de la retórica en

1. Un agradecimiento especial a Sebastian Grosse-Puppendahl por sus útiles comentarios y aportaciones, así como a los participantes del seminario del CIDOB sobre la Agenda 2030.

torno al papel del sector privado en el discurso del desarrollo. Si bien la función del sector privado en la creación de la mayoría de los puestos de trabajo y, por tanto, de los ingresos de los individuos y de las familias no ha cambiado con el tiempo, sí ha variado la percepción sobre cómo se puede aprovechar esto para el desarrollo. No solo se menciona *el sector privado* con más frecuencia que antes en compromisos mundiales clave sobre desarrollo, sino que la naturaleza de su papel también se debate en términos diferentes.

El contexto de este «auge del sector privado» en el desarrollo es importante. Si bien refleja el creciente reconocimiento de que la ayuda solo puede contribuir al desarrollo hasta cierto punto, la escala de los flujos de la ayuda también está disminuyendo frente a los flujos privados. Aunque los flujos privados no son de ninguna manera los más grandes, como ilustra la Figura 1, los recursos privados nacionales e internacionales superan con creces los recursos públicos internacionales, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A esto se suma que la retórica en torno al sector privado también ha cambiado desde principios del milenio.

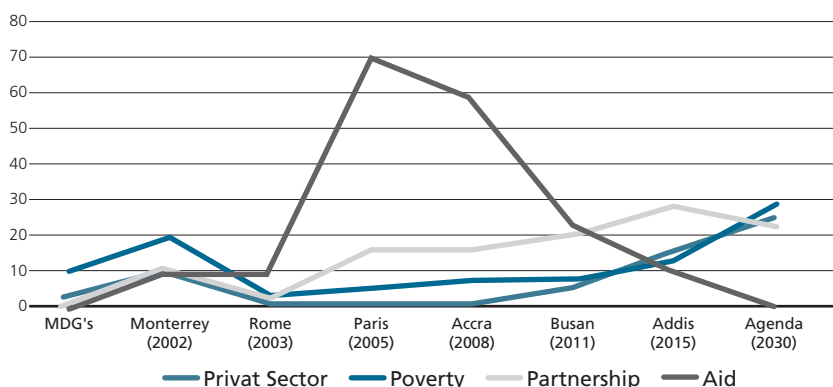
Figura 1. Ingresos netos de recursos de los países en desarrollo desde los países del CAD y de las organizaciones multilaterales entre el año 2000 y el 2012, en miles de millones de dólares a precios constantes de 2011.



Fuente: OCDE, sin fecha.

Aunque solo ilustrativa, la figura 2 compara el recuento de ciertas palabras clave en ocho declaraciones de desarrollo mundial desde la Declaración del Milenio, incluidos los foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda y las declaraciones de las Conferencias sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey en 2003 y de Addis Abeba en 2015. Lo más sorprendente es tal vez la mención de las declaraciones de *eficacia de la ayuda*, con una fuerte caída desde la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 hasta la Agenda de Acción de Accra de 2008 y la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015. De hecho, en la resolución de la Agenda 2030 apenas se menciona en absoluto la palabra *ayuda*.

Figura 2. Recuento de palabras clave en declaraciones de desarrollo mundial significativas



Fuente: Cálculos del autor basados en los documentos relevantes.

Pero también ha cambiado la forma en que se considera que el sector privado debería participar en el desarrollo. En el Consenso de Monterrey, el sector privado se menciona nueve veces, pero se hace en términos de: la necesidad de un entorno propicio, el uso de mecanismos de financiación privada, y la consulta y el diálogo con el sector privado. En el Documento de Resultados de Busán, esto evoluciona hasta compromisos para «permitir la participación del sector privado en el diseño y la implementación de políticas y estrategias de desarrollo», así como «desarrollar aún más los mecanismos financieros innovadores para movilizar la financiación privada para objetivos comunes de desarrollo». En cuanto al aumento de la participación, el Documento de Resultados de Busán se refiere a la necesidad de: «invitar a representantes del sector público, del sector privado y de las organizaciones afines a desempeñar un papel activo en la exploración de la manera de promover los resultados tanto del desarrollo como de los negocios para que se refuercen mutuamente» (4º Foro de Alto Nivel, Busán, 2011: 10).

Con todo, se sigue percibiendo la función del sector privado como consultiva y de facilitación de aportaciones a la política y a la estrategia. En cambio, la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) hace un «llamamiento para que todas las empresas dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...) a participar como socios en el proceso de desarrollo, a invertir en áreas críticas para el desarrollo sostenible, y a adoptar modalidades de consumo y de producción más sostenibles». Este es un lenguaje muy diferente, similar al utilizado en la Agenda para el Cambio de 2011 de la Comisión Europea, que también puso de relieve la necesidad de una mayor «participación del sector privado» para el desarrollo (CE, 2011), seguido de la comunicación específica sobre reforzar el papel del sector privado en la cooperación para el desarrollo, en 2014 (CE, 2014)². Esto es en sí mismo un reflejo de una tendencia cada vez mayor entre los donantes, por ejemplo, los Países Bajos y el Reino Unido, de trabajar con sus propias empresas en beneficio del desarrollo, aquello que la política holandesa *A World to Gain* describe como interés propio inteligente (Gobierno de los Países Bajos, 2013). El reciente Informe sobre Cooperación para el Desarrollo 2016 de la OCDE, publicado en julio del mismo año, se titula: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como Oportunidades de Negocio.³

2. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0263_/com_com\(2014\)0263_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0263_/com_com(2014)0263_es.pdf).

3. <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>

Por lo tanto, la Agenda 2030 forma parte de una tendencia hacia un mayor compromiso activo con el sector privado en cuestiones de desarrollo. El Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo post 2015, liderado por dos presidentes y un primer ministro, tenía dos representantes del sector privado: uno de la compañía multinacional Unilever y otro de la Asociación de Fabricantes de Kenia.⁴ De acuerdo con la Declaración de los ODS, el sector privado es ahora un socio clave en la «intensa participación mundial para respaldar la aplicación de los ODS», es decir, no solo un grupo social al que consultar sobre políticas sino un socio clave en la implementación, como parte de «asociaciones público-privadas y de la sociedad civil».⁵

A pesar de que esto refleja una tendencia a largo plazo lejos de cualquier sospecha sobre el sector privado en los países en desarrollo que es, en parte, de naturaleza ideológica; también refleja un reconocimiento de la diversidad del sector privado. Si existe el sector privado como tal, abarca desde los pequeños productores que buscan un comprador hasta las multinacionales que realizan inversiones directas en el extranjero. Eso parece entonces ofrecer más oportunidades para el desarrollo, reconociendo que todavía hay algunos riesgos en el sector privado.

Pero la propia naturaleza del desarrollo y los propios ODS también requieren una mayor implicación del sector privado. En contraste con los ODM, dos de los ODS implican directamente al sector privado, para alcanzar trabajo decente y crecimiento económico (meta 8) y para promover la industria, la innovación y la infraestructura (ODS 9). Al mismo tiempo, lograr el resto de objetivos dependerá en cierta forma de los mecanismos de mercado, lo que implicará también al sector privado. Tal como lo expresa la OCDE (2016): «Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible representan una cartera de oportunidades de inversión sostenible para la empresa responsable.»⁶

Figura 3. Síntesis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible



4. <http://www.un.org/press/en/2012/sga1364.doc.htm>
5. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
6. OECD, 2016, Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities, Highlights: <http://www.oecd.org/dac/DCR%202016%20Highlights%20booklet%20FINAL.pdf>

Estos son entonces los antecedentes a las preguntas formuladas al comienzo de este capítulo: ¿Puede el sector privado convertirse en el socio de confianza necesario en el desarrollo? ¿Es el sector privado ade-

cuado para ello? ¿Cómo aseguramos un monitoreo y una rendición de cuentas eficaces? Y ¿se ajusta esto a las agendas propias de los países en desarrollo?

¿Qué tipo de participación del sector privado?

¿Qué significa para el sector privado convertirse en un socio de desarrollo fiable? Para responder esta pregunta es fundamental reconocer la diversidad del sector privado, como lo hace la declaración de los ODS. Por lo tanto, el papel potencial del sector privado se percibe ahora como diverso, implicando muchas formas diferentes de compromiso. Por lo tanto, también es importante reconocer la naturaleza y las implicaciones, muy distintas, de las diferentes formas de comprometerse con empresas para el desarrollo.

Sobre la base del trabajo previo de Byiers y Rosengren (2013), hay numerosas agendas relacionadas pero distintas en torno a la implicación del sector privado para el desarrollo. Estas se pueden clasificar bajo dos títulos generales:

1. Cómo promover una *mayor* actividad del sector privado.
2. Cómo promover un *mejor* comportamiento del sector privado.

Mientras que el primero de ellos trata de fomentar más y nuevas actividades, el segundo se refiere a configurar la conducta de la empresa para garantizar el mantenimiento de las normas sociales y ambientales. Los analizaremos uno a uno en las siguientes secciones.

Dentro de la primera categoría mencionada, hay tres agendas políticas claras:

- El desarrollo del sector privado (DSP)
- La financiación del sector privado para el desarrollo
- La inversión privada para el desarrollo

Promover *más* negocio

El desarrollo del sector privado

Empecemos por la primera agenda política. El DSP puede ser visto como la agenda tradicional de promover un entorno propicio eficaz para las empresas.⁷ Los altos costos de realizar transacciones comerciales básicas en muchos países en desarrollo han llevado a hacer hincapié en las políticas de mejora del entorno empresarial. A pesar de que este ámbito de la política está evolucionando, con un debate creciente sobre la transformación económica y la política industrial (algo que se evitó durante décadas en el discurso del desarrollo), tiene en su esencia algunos elementos básicos. Estos se refieren al apoyo a los gobiernos para diseñar y promulgar reformas del entorno empresarial, trabajar con organizaciones financieras para mejorar el acceso a la financiación, promover el diálogo público-privado para mejorar la política para las empresas, y realizar actividades de formación para promover las competencias empresariales y de comer-

7. La OECD (2016) considera el DSP como «cooperación al desarrollo destinada a la mejora de las políticas y de las instituciones, el funcionamiento del mercado y la capacidad empresarial para aumentar la participación del sector privado local —especialmente las pymes— en la economía de un país en desarrollo» mientras que distingue dos categorías amplias de DSP: las actividades que abordan el clima de inversión y aquellas que abordan la capacidad productiva. También pueden categorizarse como tres niveles: «superior (política pública e instituciones), medio (funcionamiento del mercado), e inferior (desarrollo empresarial)».

cialización. El indicador *Doing Business* del Banco Mundial ha sido una de las principales influencias de esta agenda, mientras que los donantes han centrado su atención sobre todo en las microempresas y las pymes.

Esta agenda de desarrollo del sector privado es una especie de «más de lo mismo», que los ODS *per se* casi no modifican. Por lo tanto, los desafíos no son nuevos, sino que se relacionan con el hecho de que distintos tipos de empresas operan de diferentes maneras y, por ende, enfrentan diferentes limitaciones. La evidencia sugiere que, incluso para empresas similares, las condiciones del entorno empresarial varían considerablemente dentro de la misma región, país y sector, aun cuando aparentemente enfrentan los mismos requisitos y restricciones (Pritchett y Hallward-Driemeier, 2011).⁸ Incluso en entornos empresariales difíciles, existen empresas que se crean, sobreviven, crecen y obtienen beneficios con éxito, a pesar de (o debido a) las barreras normativas; y que podrían incluso oponerse activamente a reformas que reduzcan los costes de entrada de nuevas empresas. Entender por qué ocurre esto y las características asociadas con el rendimiento en este entorno puede ser tan importante como aliviar las barreras normativas para hacer negocios. La cuestión de cuándo y por qué las élites diseñan e implementan políticas es un tema al que volveremos a continuación.

Es más, los donantes han tenido dificultades para mostrar su impacto en las reformas del entorno empresarial. La evidencia sugiere que otros factores inciden en el comportamiento de la empresa. Bloom et al. (2009) llevaron a cabo ensayos aleatorios controlados en empresas de la India con el apoyo prestado a un grupo de empresas para aplicar prácticas de gestión relacionadas con el control de calidad básico, el control de inventarios y la eficiencia operativa; y concluyeron que «la mejora de las prácticas de gestión permitió aumentar significativamente la eficiencia y la calidad, y reducir el nivel de los inventarios aumentó sustancialmente la productividad y la rentabilidad de las plantas» (Bloom et al, 2009: 620). Page y Soderbom (2012: 3) encontraron que, respecto a la supervivencia, en África, las empresas pequeñas y grandes «se desempeñan prácticamente igual en la creación de nuevos empleos netos a medio plazo», pero que «las empresas pequeñas tienen una mayor rotación de puestos de trabajo y salarios persistentemente más bajos que las empresas más grandes», lo que sugiere que, en general, el empleo de mejor calidad se encuentra en las empresas más grandes.

Más allá de esto, una inmensa mayoría de personas trabaja todavía en actividades económicas no registradas o informales. Para lograr los objetivos 8 y 9 es necesario crear más puestos de trabajo, pero también encontrar formas innovadoras de trabajar con los operadores informales para mejorar sus medios de vida, con o sin formalización, algo que es todavía un desafío importante para los decisores políticos y los donantes.

Financiación del sector privado para el desarrollo

Una parte de la agenda en torno a involucrar al sector privado para el desarrollo también tiene que ver con el acceso a la financiación del sector privado. Sobre la base de la premisa comentada más arriba de que los fondos públicos no son suficientes, existen numerosas discusiones sobre cómo alentar a las fundaciones a participar más activamente en

8. Pritchett y Hallward-Driemeier (2011) comparan los datos del *Doing Business* («de jure») con los datos aportados por las empresas («de facto») acerca de determinados procedimientos empresariales, como el tiempo necesario para obtener un permiso de construcción. Estos autores encuentran enormes diferencias entre las condiciones promedio «de facto» y las estimaciones «de jure» del *Doing Business*. Encuentran también mucha dispersión en las condiciones «de facto» que sugieren enormes variaciones en las condiciones a las que se enfrentan las empresas.

el desarrollo y, a la vez, sobre cómo aumentar la participación del sector privado en forma de inversión de cartera, capital privado, fondos de infraestructura privados y alianzas o asociaciones público-privadas (APP). Estos se consideran un medio para aliviar las presiones de la deuda pública sobre los gobiernos de los países en desarrollo ya comprometidos en esfuerzos para movilizar más recursos públicos nacionales. Además, dado que a menudo cuentan con la experiencia y los conocimientos técnicos del sector privado, estos instrumentos de financiación también podrían ayudar a aumentar la eficiencia del diseño de los proyectos y de la prestación de servicios, y a dispersar y mitigar los riesgos que pueden entrañar los proyectos de infraestructuras a gran escala. Las instituciones financieras de desarrollo son un actor clave en esta área, con el creciente uso de la «mezcla» de subvenciones con préstamos para tratar de impulsar una mayor financiación para las cuestiones relacionadas con los ODS, que van mucho más allá de los objetivos 8 y 9.⁹

Sin embargo, combinar la financiación de los donantes con la financiación privada plantea un conjunto de preguntas, además de las que plantea la financiación de la inversión del sector privado exclusivamente por parte de los donantes. Estas preguntas tienen que ver con la creación de distorsiones del mercado, el grado y el equilibrio en los riesgos, la complejidad de poner en práctica las condiciones legales que permitan las asociaciones público-privadas, la capacidad de negociar acuerdos para llegar a un equilibrio adecuado de riesgos entre los socios públicos y los privados, la dificultad de asegurar que proyectos orientados a la obtención de ganancias puedan satisfacer las prioridades de desarrollo del gobierno, y la garantía de la rentabilidad (Byiers et al., 2016). Es evidente que los flujos privados van a los sectores más rentables y que quedan lagunas potenciales de financiación en los casos sin interés comercial.

Inversión del sector privado para el desarrollo

Aunque no es completamente diferente, la tercera categoría de la inversión privada para el desarrollo se relaciona con los mecanismos para trabajar con la inversión extranjera directa mediante garantías, mitigación de riesgos, mecanismos de apoyo a las alianzas, fondos de desafío y mecanismos para fomentar la inversión de impacto social. Esta es quizás el área más nueva de la agenda, donde las expectativas de los ODS son altas: ¿cómo conseguir que las empresas aborden activamente los desafíos del desarrollo?

Byiers y Rosengren (2013), Grosse-Puppendahl et al. (2016) y Byiers et al. (2016) proporcionan una visión general de la gama de diferentes mecanismos para involucrar al sector privado. Aquí se analizan algunos de los retos a los que se enfrenta el sector privado para cumplir con los ODS. Estos tienen que ver principalmente con las compensaciones que deben hacer los cuatro grupos de actores principales: gobiernos donantes, organizaciones de la sociedad civil (OSC), empresas y gobiernos de los países en desarrollo.

Los gobiernos donantes intentan manifiestamente promover la participación del sector privado en el desarrollo para superar los retos del desarrollo que la ayuda no puede abordar directamente, aprovechar los conocimientos y la tecnología, y promover el empleo. Ahora bien, la cri-

9. Véase por ejemplo Bilal y Grosse-Puppendahl, 2016.

sis financiera desde 2008 también ha puesto de relieve la necesidad de que los políticos promuevan el interés comercial nacional. Aunque los intereses comerciales han estado siempre presentes, aunque representados por medio de los ministerios de relaciones exteriores en lugar de las agencias de desarrollo, la alineación de los intereses comerciales y de desarrollo en los países donantes ofrece tanto una oportunidad como una preocupación al abordar los ODS, en el caso de que la balanza se incline demasiado en favor del comercio.

Ahora bien, los donantes no son los únicos comprometidos con las empresas. Las OSC también participan cada vez más en asociaciones con las empresas en el contexto de la consecución de los objetivos de desarrollo.¹⁰ El papel de las OSC a menudo se relaciona con la mejora de la sostenibilidad y del alcance de las iniciativas empresariales, pero también se sustenta en la propia limitación de las OSC, pues para ellas es cada vez más difícil conseguir financiación. En este sentido, si bien las empresas centradas en las personas pueden ofrecer oportunidades, una vez más pueden terminar operando solo en los lugares o sectores donde los modelos comerciales son viables, y no allí donde las personas están más necesitadas.

En cuanto a las empresas, si bien han aumentado las empresas inclusivas y motivadas por razones sociales, los mercados de los países en desarrollo se perciben como oportunidades emergentes. La narrativa *Africa Rising* (África emerge) de los últimos años es ilustrativa de ello. Mientras que en el contexto de los ODS esta es una oportunidad con mucho potencial —que tendría lugar de todos modos con una mínima aportación pública para financiar la inversión— también aquí varían las motivaciones. En algunos sectores, las empresas necesitan una «licencia local para operar» para apaciguar a los actores locales que podrían salir perdiendo con la inversión. La búsqueda de cadenas de valor inclusivas a menudo puede tener más que ver con asegurar las cadenas de valor y el beneficio —como parte de una estrategia de responsabilidad social corporativa (RSC) para tener buena imagen mientras se sigue actuando como de costumbre—, que con un cambio en la forma de llevar a cabo el negocio. Pero las distintas empresas están dispuestas a asumir diferentes responsabilidades en relación con su impacto, con resultados diferenciados. Visser (2011) señala cinco categorías de RSC: defensiva, caritativa, promocional, estratégica, y transformadora; siendo esta última la realmente necesaria para la agenda de los ODS.

Por último, los gobiernos de los países en desarrollo son clave en la forma en que el sector privado se compromete o no con los ODS. En los últimos años se ha observado un aumento de la necesidad de crear empleo y de promover la transformación económica; lo que significa promover la productividad de los distintos sectores, pero también fomentar el movimiento de trabajadores desde sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Pero, en cuanto a la agenda del DSP, no está claro hasta qué punto esta retórica se extiende en medio de incentivos para la supervivencia política. Los países en desarrollo podrían tener muchas oportunidades para identificar los sectores clave y trabajar con los gobiernos donantes para orientar su apoyo a las empresas y a los sectores apropiados, pero esto debe alinearse entonces con la política industrial y todas las cuestiones de incentivos e intereses que conlleva.

10. Véase por ejemplo Byiers, B., Guadagno, F., Karaki, K., 2015.

El conjunto de retos de fomentar la inversión del sector privado para el desarrollo a fin de lograr los ODS llevan de nuevo a la inclusividad y al impacto. Si una inversión debe generar beneficios, ¿puede realmente atender las necesidades de los hogares más pobres de un país en desarrollo, incluso con un enfoque centrado en la base de la pirámide? Es más, cuando los donantes trabajan con grandes empresas para fomentar la inversión y las buenas prácticas, un tema que todavía no se ha abordado es cómo demostrar la *adicionalidad* —por difícil que sea de probar—, ya que, en tiempos de crisis financiera en los países donantes, los electores quieren estar seguros de que los impactos del desarrollo no se habrían podido lograr sin dinero público.

Una forma de sortear estos desafíos es trabajar solo con *buenas* empresas, presionando a los donantes para que definan y seleccionen las empresas con las que trabajar. Esto supone también un claro desafío, dada la información asimétrica en torno a las prácticas empresariales, subrayando la importancia de la cuestión relativa a cómo promover un *mejor* comportamiento del sector privado. Algunas investigaciones en 2013 revelaron que 12 donantes se refirieron al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, nueve a las líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, 11 a los convenios de la OIT y seis a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) (Kindornay, Reilly-King, 2013).

Más allá de que donantes como la UE han puesto en marcha sus propios criterios y principios para trabajar con el sector privado, estos siguen siendo difíciles de poner en práctica, como lo confirma un vistazo al recuadro 1.

Recuadro 1 - Criterios y principios de la UE para comprometer al sector privado para el desarrollo (CE, 2014)

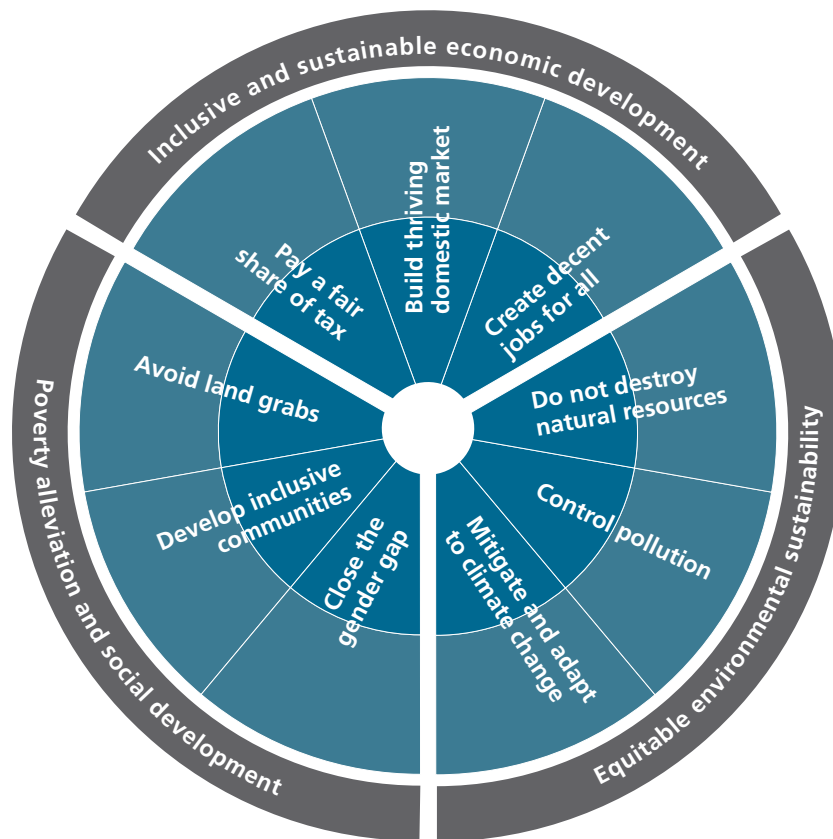
6 Criterios CE para la implicación del sector privado

1. Impacto mensurable en el desarrollo;
2. Adicionalidad;
3. Neutralidad (sobre el mercado);
4. Intereses compartidos y cofinanciación;
5. Efecto demostrativo;
6. Aceptación de las normas sociales, ambientales y fiscales.

7 Principios de la CE para reforzar el papel del sector privado en el desarrollo inclusivo:

1. Centrarse en la creación de empleo y la reducción de la pobreza
2. Adoptar un enfoque diferenciado a nivel de empresa;
3. Crear oportunidades basadas en el mercado;
4. Seguir criterios claros de apoyo;
5. Prever los contextos locales y las situaciones de fragilidad;
6. Hacer hincapié en los resultados;
7. Respetar la coherencia política en las áreas que afectan al sector privado en los países en desarrollo.

Un documento reciente de las OSC también trata de definir los criterios para involucrar al sector privado, pero también estos están abiertos a la interpretación: parecen más aspiraciones que criterios aplicables con eficacia a proyectos de inversión específicos.



Fuente: CAFOD, Oxfam, ActionAid Reino Unido, EURODAD, WWF, BOND (2015)

Por lo tanto, el reto de la agenda para comprometer la inversión privada es el mismo que el de la ayuda tradicional: cómo identificar y medir el impacto, pero con una vuelta de tuerca más para destinar dinero público a producir beneficios privados. Para que el sector privado apoye la consecución de los ODS no significa que haya que reducir sus ganancias, pero requiere una estructura de incentivos adecuada para que las empresas inviertan donde más se necesita, así como sistemas para mejorar el seguimiento del comportamiento de las empresas, reciban o no financiación pública.

Promover mejores negocios

En parte, el principio de universalidad de los ODS implica que *todas* las actividades de todos los actores deberían tener como objetivo contribuir al logro de los ODS. Esto implica no solo minimizar los daños, sino también maximizar los beneficios del desarrollo.

Más allá de promover las empresas, financiar y canalizar fondos públicos para impulsar la inversión, un aspecto clave del sector privado en el logro de los ODS son los marcos que rigen el comportamiento de las empresas para promover un *mejor* comportamiento del sector privado en términos de prácticas empresariales responsables y de consideraciones sociales, laborales, medioambientales y de derechos humanos en general, a lo largo de las cadenas de valor. Esto incluye la

aplicación de directrices y principios internacionalmente reconocidos, tales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos; la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social; las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales; el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; los Normas de la Corporación Financiera Internacional (CFI) de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social; y los Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

También se utilizan varios instrumentos de política comercial para promover una conducta responsable y mejorar la sostenibilidad de las cadenas de valor mundiales (Bilal y van Seters, 2015). Estos incluyen regímenes comerciales y acuerdos como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los acuerdos de libre comercio (TLC) y los acuerdos plurilaterales y multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+) de la UE requiere que los PBI se adhieran a 27 convenios internacionales. Otros marcos incluyen reglamentos y directivas de la UE, por ejemplo, sobre tala ilegal, minerales de conflicto, criterios de sostenibilidad para los biocombustibles, informes corporativos sobre cuestiones de la cadena de suministro; así como estándares y códigos de conducta internacionales como la EITI, o las directrices y los principios de las Naciones Unidas, la OCDE y la OIT mencionados arriba; y otras iniciativas propias del sector privado, como la Iniciativa de Reporte Global (GRI, por sus siglas en inglés), la ISO 26000 sobre Responsabilidad Social, los Principios del Ecuador (de las instituciones financieras, sobre los riesgos ambientales y sociales), el Estándar del Oro Libre de Conflictos del Consejo Mundial del Oro (WGC, por sus siglas en inglés).

Estos marcos tampoco son nuevos en el contexto de los ODS. Por lo tanto, los desafíos son todavía los mismos en términos de garantizar su cumplimiento y aplicación. Aunque algunos conciernen a los países, en particular los mecanismos relacionados con el comercio (como el SPG+), otros atañen a las empresas, como la iniciativa sobre minerales de conflicto de la UE. Es importante encontrar el equilibrio y una combinación adecuada de requisitos reglamentarios y de incentivos para la transparencia y para la presentación de informes sobre las actividades. Medidas más suaves, como la presión social y la demanda de los consumidores, pueden convertirse gradualmente en tratados y políticas más formales; pero, sobre todo, es una cuestión de incentivos e intereses. Ahora bien, aunque sería más fácil incentivar a las firmas privadas para adherirse a principios voluntarios, estos podrían ser menos eficaces que los principios obligatorios, lo cual trae de nuevo a colación la cuestión de los incentivos y de los intereses, y plantea interrogantes sobre el alcance y los costes de la recopilación de información.

Las empresas también tienen motivaciones internas para trabajar hacia la sostenibilidad. Estas pueden estar relacionadas con la presión de los consumidores o con asegurarse el acceso a los suministros (como por ejemplo en los mercados del cacao y del café).

Todo esto sirve una vez más para resaltar la importancia de la diversidad: empresas diferentes operan de acuerdo a motivaciones internas diferentes, con planes de negocio diferentes y, por lo tanto, diferentes niveles de res-

peto e incluso de compromiso con el proceso de desarrollo. En realidad, la pregunta puede ser: ¿qué se puede esperar de los ODS en la configuración del comportamiento de los gobiernos y del sector privado?

Los ODS: ¿Se hacen las preguntas correctas?

Una de las críticas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue el enfoque general sobre el desarrollo que representaban. Como Alan Beattie expuso en el Financial Times (2014), Jan Vandemoortele, un economista belga que ayudó a crear los ODM de las Naciones Unidas en primer lugar, planteó preguntas en torno a si vale la pena propagar un conjunto único de objetivos para dirigir la política gubernamental en todos los países en desarrollo o emergentes (Beattie, 2014). De forma similar, Shanta Devarajan, economista en jefe del Banco Mundial para África en ese entonces, entonó un *mea culpa* al explicar los defectos de su trabajo anterior de estimación de las necesidades de financiación de los ODM. Según Devarajan (2015):

- *La pregunta era equivocada*: los países que hacían mayores progresos no eran necesariamente los que recibían más ayuda.
- *La respuesta era equivocada*: ¿cómo se puede estimar el coste de lograr objetivos vinculados entre sí?
- *El enfoque de desarrollo era equivocado*: «Los pobres son pobres porque están atrapados en un equilibrio político de bajo nivel».

Si bien los ODS han cambiado mucho respecto a los ODM y el reconocimiento del papel fundamental de los actores del sector privado en el desarrollo es importante, es difícil responder a la pregunta de si el sector privado es un socio *fiable*. Lo que sí está claro es que el proceso de desarrollo es muy político y que el progreso del desarrollo probablemente tendrá lugar allí donde se alineen los intereses públicos, privados y de la élite. Esto tiene relación pues con la economía política que determina por qué algunas reformas se emprenden en primer lugar o no.

Cualquier proceso de transformación repercute en los intereses de los diferentes grupos. Whitfield y Therkildsen (2011) proponen un marco basado en tres proposiciones: i) la supervivencia política es una motivación clave de los gobiernos; ii) mantener las coaliciones necesarias para permanecer en el poder determina la elección de las políticas y cómo estas se implementan; y iii) la implementación también depende de la capacidad de crear «bolsas de eficiencia» en la burocracia (Whitfield y Therkildsen, 2011). Por lo tanto, el éxito o no de las estrategias de desarrollo del sector privado, de la aplicación de la financiación privada a los proyectos de desarrollo y de la vinculación de los fondos públicos a la inversión privada dependerá de la forma en que definan estos factores. Para ello es necesario comprender los factores institucionales y políticos que impulsan las reformas de las políticas del sector privado y que aseguran que los beneficios económicos fluyan hacia la población en general a través del empleo, una mejor gobernanza y la provisión de servicios públicos.

Para que el sector privado desempeñe un papel importante en la consecución de los ODS, no basta con declaraciones y con los instrumentos de los donantes (Grosse-Puppendahl et al., 2016). Antes de que se pusieran

en marcha los ODS, los investigadores de Corporate Citizenship (2015) realizaron una encuesta a empresas de todo el mundo y detectaron que:

- Aunque casi una cuarta parte dijo ser consciente de los ODS, no tenían ningún plan para hacer algo al respecto,
- Cuatro de cada 10 dijeron que estaban explorando las implicaciones, pero aún no habían tomado ninguna medida,
- Solo uno de cada cinco dijo que su empresa estaba involucrada en una colaboración sobre los ODS, y
- El 16% dijo que su organización no estaba al corriente de los objetivos.

Uno de los autores del informe afirma incluso que, desde el lanzamiento de los objetivos, «Algunas (empresas), como Unilever, han puesto en marcha colaboraciones para abordar áreas específicas; y otras multinacionales como GSK, Mastercard, Dow, Phillips, Pearson y SABMiller también han establecido los pasos a tomar para alinear sus estrategias con los ODS. Pero en la mayor parte del sector privado ha habido un silencio ensordecedor» (Hardymont, 2016). Según otro estudio de 2015, menos pesimista, el 92% de las empresas era consciente de los ODS, pero solo el 13% había identificado las herramientas que necesitan para actuar (PWC, 2015).

En este contexto, el Consejo Empresarial Mundial de para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, por sus siglas en inglés) se ha asociado con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la GRI para producir el SDG Compass (Brújula de los ODS). Su finalidad es explicar cómo afectan los ODS a las empresas y alentar a las empresas a «definir sus prioridades basándose en una evaluación de su impacto positivo y negativo, actual y potencial en los ODS a lo largo de sus cadenas de valor». ¹¹ Aunque es un paso importante, corre el riesgo de «predicar a los conversos». Como señala George Soros en la introducción del Informe de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE de 2016, «La articulación del interés público en los ODS puede, en definitiva, revelar tanto los puntos en qué el interés propio se alinea con el bien común como aquellos dónde ambos intereses entran en conflicto. Es necesario fomentar la actividad empresarial privada allí donde se alinean, y regularla mejor allí donde están en conflicto» (OECD, 2016).

Observaciones finales

¿Qué concluir de todo esto? Independientemente de las declaraciones y de los compromisos en torno a la agenda de ODS, los mercados son esenciales para el desarrollo, en materia de crecimiento económico y de empleo, pero también para alcanzar muchos de los otros objetivos, si no todos. La evolución de la retórica en las discusiones sobre política de desarrollo simplemente está, en muchos sentidos, poniéndose al día de la realidad.

Si bien algunas empresas ya están entrando en los mercados de los países en desarrollo y desarrollando modelos que funcionan comercialmente a la vez que mejoran los medios de subsistencia, los gobiernos deben también facilitar el inicio y la expansión de los negocios y trabajar con grandes compañías y financiadores para canalizar mejor sus esfuerzos e inversiones hacia resultados sostenibles social y ambientalmente.

11. Sitio web de SDG Compass: http://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104_SDG_Compass_Guide_2015.pdf

De toda formas, el hilo conductor a lo largo de este capítulo ha sido también la importancia de entender los intereses e incentivos. En líneas generales, si las élites políticas y económicas de un país no están motivadas para promover el desarrollo inclusivo, no está claro que el marco de los ODS cambie esta situación. Otro tanto sucede con las políticas para fomentar un mayor desarrollo del sector privado y la creación de empleo.

Asimismo, para las empresas cuyo interés no se alinea necesariamente con el interés público, el principio de universalidad de los ODS podría alentar a los gobiernos a garantizar que el comportamiento inversor de sus propias firmas no causa ningún daño y lo ideal sería que logre maximizar cadenas de valor hasta abajo del todo. Sin embargo, tal como destacaba el apartado de discusión, los mecanismos actuales a menudo fracasan en su ejecución.

Todo lo dicho apunta a la necesidad de que los decisores políticos comprendan el poder y la política en los mercados de los países en los que operan e inviertan en promover la transparencia acerca del comportamiento del sector privado. El hecho de que los intereses privados y públicos pueden alinearse no significa que siempre lo hagan: sin duda puede haber socios del sector privado que sean clave para el logro de los ODS, pero también otros cuyos intereses pueden poner en peligro los ODS. Asimismo, aunque los gobiernos se manifiestan a favor de los principios de los ODS, de la política a la práctica hay un trecho. Tener estas cuestiones en cuenta puede ser la clave para asegurar que el sector privado desempeña el papel que le corresponde en el cumplimiento de los ODS para en 2030.

Referencias bibliográficas

Addis Ababa Agenda for Action 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

Beattie, A., 2014, «The new UN development goals, still missing the point», *Beyond Brics*, Financial Times (en línea) [Fecha de consulta: 21.08.2014] <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2014/08/21/the-new-un-development-goals-still-missing-the-point/>

Bilal, S., Große-Puppenthal, S. «The EIB's innovative role in ACP countries under the Cotonou Agreement: Options beyond 2020». *Discussion Paper 196*. Maastricht: ECDPM. 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp196>

Bilal, S., Seters, J. van. «Combining forces for more sustainable global value chains: A European perspective». *GREAT Insights Magazine*, vol. 4.6. (diciembre 2015/enero 2016).

Bloom, N., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. y Roberts, J. «Does management matter? Evidence from India». *Quarterly Journal of Economics* 128(1), (2013), p: 1-51.

Byiers, B., Große-Puppenthal, S., Huyse, H., Rosengren, A. y S. Vaes. «Principles for public-private partnerships - towards sustainability? Lessons from SAGCOT, healthcare in Lesotho, and Better Factories Cambo-

dia». *Discussion Paper*, n° 194. Maastricht: ECDPM y KU Leuven, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp194>

Byiers, B., Guadagno, F., Karaki, K. «From looking good to doing good: Mapping CSO-business partnerships. *Discussion Paper*, n°182). Maastricht: ECDPM, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp182>

Byiers, B., Rosengren, A. «Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda», *ECDPM Discussion Paper*, n°131, 2013 <http://www.ecdpm.org/dp131>;

CAFOD, Oxfam, ActionAid UK, EURODAD, WWF, BOND, «Delivering Sustainable Development: A Principled Approach to Public-Private Finance», abril 2015. (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/dp-delivering-sustainabledevelopment-public-private-100415-en.pdf

Corporate Citizenship. «From My World to Your World». 2015, (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://corporate-citizenship.com/our-insights/from-my-world-to-our-world-what-the-sdgs-mean-for-business/>

Devarajan, S. «Shame on me: Why it was wrong to cost the Millennium Development Goals», 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/03/02-costing-millennium-development-goals-devarajan>

EC, 2011, Agenda for Change (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN>

EC, 2014 “A stronger role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable

Growth in Developing Countries” (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0263&from=EN>

Große-Puppenthal, S., Byiers, B., Bilal, «Beyond aid in private sector engagement: A mapping of the opportunities and challenges of development and commercially-oriented public support to private sector engagement» *Discussion Paper*, n° 187. Maastricht: ECDPM, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp187>

Hallward-Driemeier, M. y Pritchett, L. «How business is done and the ‘Doing Business’ indicators: the investment climate when firms have climate control». *Policy Research Working Paper Series*, n° 5563. Washington, DC: The World Bank, 2011.

Hardyment, R, 2016, SDGs: Where are all the companies? (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.inclusivebusinesshub.org/sdgs-where-are-all-the-companies/>

Kindornay, S and F. Reilly-King “Investing in the Business of Development: Donor approaches to engaging the private sector” in *Aid and the Private*

te Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?, Published by The Reality of Aid, February 2013.

Knoll, A., Große-Puppenthal, S., Mackie, J. «Universality and Differentiation in the Post-2015 Development Agenda». *Discussion Paper*, n° 173, 2015. Maastricht: ECDPM. (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.ecdpm.org/dp173>

Netherlands Government *A World to Gain*, 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <https://www.government.nl/documents/letters/2013/04/05/global-dividends-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment>

OECD, 2016 Development Co-operation Report 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>

OECD, Development Co-Operation for Private Sector Development. Analytical Framework and Measuring Official Development Finance, Advisory Group on Investment and Development, Unclassified, DCD/DAC/AGID(2016)1/REV1 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AGID\(2016\)1/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AGID(2016)1/REV1&docLanguage=En)

OECD, Monitoring and Measuring External Financial Assistance, (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.oecd.org/dac/Monitoring%20and%20measuring%20external%20development%20finance.pdf>

Page, J. y Soderbom, M., «Is small beautiful? Small enterprise, aid and employment in Africa». UNU-WIDER, Working Paper, 2012/94.

PWC, 2015 Make it your business: Engaging with the Sustainable Development Goals (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] http://www.pwc.com/gx/en/sustainability/SDG/SDG%20Research_FINAL.pdf

The Paris Declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

Whitfield. L y O. Therkildsen, 2011 What Drives States to Support the Development of Productive Sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications(en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] https://www.diiis.dk/files/media/publications/import/wp2011-15-what-drives-states_web.pdf

Traducción de Ester Jiménez de Cisneros Puig