

La comunidad de desarrollo frente a la industria financiera: ¿choque de civilizaciones o alianza estratégica?

Iliana Olivé | Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

Aitor Pérez | Coordinador de proyecto, Inversión Extranjera y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

Tema

El actual paradigma del desarrollo internacional está cambiando; lo que está causando un 'choque de civilizaciones' entre la comunidad de desarrollo y la industria financiera.

Resumen

Este análisis se dirige a las instituciones financieras de desarrollo que apoyan a las empresas privadas en los países receptores de ayuda, repasando los tres principales debates o retos que atañen al papel del sector privado en la cooperación al desarrollo. El primer debate, y principal, es sobre cómo garantizar los efectos en desarrollo de la inversión local realizada en países en desarrollo y apoyada por la cooperación internacional. El siguiente epígrafe analiza el concepto de la adicionalidad del sector privado en la promoción del desarrollo. La tercera sección se dedica a la institucionalización de la contribución de las empresas privadas al desarrollo socioeconómico. El último apartado concluye.

Análisis

En los últimos años, han proliferado los documentos de trabajo, análisis, seminarios, talleres y documentos oficiales sobre el papel que debería ocupar el sector privado en la cooperación internacional para el desarrollo. Concretamente, más allá del debate más general sobre si beneficio privado y bien público son compatibles, la comunidad de desarrollo muestra sus dudas acerca de la capacidad del sector privado financiero y las instituciones financieras de desarrollo (IFD) para gestionar correctamente fondos de ayuda con una visión de desarrollo.

Algunos análisis insisten en el potencial de las empresas privadas –ya sean nacionales o transnacionales– en mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo; notablemente mediante la creación de empleo.

Desde otros enfoques, se enfatiza el riesgo de privatizar la cooperación al desarrollo con el cambio que ello implicaría hacia un paradigma del desarrollo excesivamente basado en el crecimiento económico, relegando a un segundo plano las necesidades más básicas de la población en los países socios.

Estas dos posturas están tan enfrentadas que podríamos incluso hablar de un 'choque de civilizaciones'. Esta división 'tribal' siempre ha existido pero la confrontación parece haberse intensificado ahora que nos encontramos probablemente inmersos en un cambio de paradigma: abandonando la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aunque no sepamos bien aún cuál es la agenda que está por venir.

Aún a riesgo de simplificar en exceso el debate, puede decirse que estas dos tribus tienen visiones opuestas acerca de casi todo lo que tiene que ver con el papel del sector privado en el desarrollo: (i) la mera definición de desarrollo; (ii) el papel relativo del Estado y del mercado en la promoción del mismo; (iii) los efectos del sector privado en el desarrollo; (iv) su valor añadido; y (v) la arquitectura institucional de la contribución del sector privado en el desarrollo.

Para parte de la comunidad del desarrollo, el desarrollo sólo puede entenderse como humano –social, de género y sostenible–, tal y como viene a definirse en la agenda de los ODM. Para que se puedan alcanzar mayores cotas de desarrollo, es imprescindible un Estado activo y eficiente, del que se espera que lleve a cabo tareas que en ningún caso pueden ser transferidas al sector privado –se trate de una política de bonos o de la mejora de la red pública de escuelas primarias–. De hecho, el sector privado puede incluso ser contraproducente para el desarrollo: dejando más espacio para los mecanismos de mercado se puede llegar a mayores niveles de desigualdad y exclusión. En este contexto, el sector privado difícilmente podría añadir algo al sistema de cooperación y, por tanto, los sectores privado y público deben quedar separados en la comunidad del desarrollo.

Desde una perspectiva totalmente opuesta, la definición de desarrollo es el crecimiento económico. Se asume que éste permeará –gracias a los mecanismos de mercado– de manera relativamente equitativa al conjunto de la población. Por lo tanto, el principal objetivo, tanto para la Administración como para las empresas, en lo que se refiere al sector privado, ha de ser maximizar la rentabilidad de este último. Mayores niveles de rentabilidad significan más crecimiento y bienestar para todos. Entonces, el apoyo del sector público al privado ha de ser incondicional –la actividad empresarial siempre será positiva en términos de desarrollo–.

Sobre la base de estudios previos,¹ consideramos que existe realmente una racionalidad para una participación más activa del sector privado empresarial en la cooperación al desarrollo. No obstante, para que los beneficios potenciales de esta participación se materialicen, es esencial asumir las limitaciones de la contribución del sector privado al desarrollo humano y, por tanto, las condiciones bajo las cuales la inversión extranjera o local puede tener un impacto en el desarrollo.

¹ Oliví, Iliana y Aitor Pérez (2012), «Los efectos en desarrollo de la ayuda reembolsable al sector privado: estudio de caso en Colombia» DT 18/2012, Real Instituto Elcano, diciembre; Oliví, Iliana, Aitor Pérez y Carlos Macías (2012), «Inversión local, cooperación financiera y desarrollo: reflexiones sobre el FONPRODE» DT 4/2012, Real Instituto Elcano, marzo.

Este artículo cierra un proyecto de investigación sobre los efectos de los proyectos de inversión local apoyadas por las IFD. Esta iniciativa, financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)² tiene como objetivo hacer un seguimiento de los efectos en desarrollo de una selección de empresas privadas en Colombia –todas ellas financiadas, al menos parcialmente, por IFD–. Los estudios de caso se llevaron a cabo sobre la base de un marco analítico sobre el impacto de la inversión en el desarrollo.

Compartimos la idea de que el desarrollo económico y el bienestar social están estrechamente ligados y pueden reforzarse mutuamente. Para que esto sea así, es imprescindible adoptar una visión más amplia y compleja de los procesos de desarrollo económicos. En lugar de limitar el desarrollo económico al crecimiento, es necesario tener en cuenta el impacto de la actividad económica en el cambio estructural, el equilibrio de balanza de pagos, la provisión de bienes básicos y no básicos y la estructura laboral. En general, para asegurar estos efectos, se necesita tanto del sector privado como del público.

Nuestras recomendaciones se dirigen fundamentalmente a las IFD y se centran en los proyectos de apoyo a las compañías privadas; proyectos que se canalizan, por lo general, mediante intermediarios financieros. Más específicamente, este trabajo tiene en mente a la AECID, cuyo recientemente creado Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) permite el apoyo al sector privado de los países en desarrollo mediante diversos vehículos financieros; una herramienta que ya existía previamente en otras IFD.

Este análisis repasa los tres principales debates o retos que atañen al papel del sector privado en la cooperación al desarrollo. El primer debate, y principal, es sobre cómo garantizar los efectos en desarrollo de la inversión local realizada en países en desarrollo y apoyada por la cooperación internacional. El siguiente epígrafe analiza el concepto de la adicionalidad del sector privado en la promoción del desarrollo. La tercera sección se dedica a la institucionalización de la contribución de las empresas privadas al desarrollo socioeconómico. El último apartado concluye.

Resultados de desarrollo

1. Como IFD, elija sus objetivos de desarrollo en el apoyo al sector privado

- Defina su estrategia sobre la base de los mecanismos de desarrollo del sector privado

El marco analítico mencionado más arriba (Olivié *et al.*, 2012) puede ser una herramienta para definir las estrategias de los donantes e identificar programas o proyectos específicos para apoyar inversiones locales 'amigables con el desarrollo'.

² Financiación obtenida mediante una Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), referencia 11-CAP1-0186.

Existen 22 'mecanismos de desarrollo' que son el resultado de diferentes combinaciones de características de la economía receptora (características económicas e institucionales) y del proyecto de inversión. Estos mecanismos pueden derivar en cinco tipos de resultados de desarrollo –cambio estructural, equilibrio de balanza de pagos, provisión de bienes básicos y no básicos y estructura laboral- y se pueden agrupar en cuatro tipos de mecanismos: empleo, actividad económica, mecanismos tecnológicos y de balanza de pagos.

Cuadro 1. Marco de análisis de los efectos de la inversión local en el desarrollo



Fuente: Olivé *et al.* (2012)

- Elija los objetivos de desarrollo en función de su estrategia más general de desarrollo y de las necesidades y prioridades del país socio, o región

La Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) de Colombia, el marco de referencia para los donantes internacionales en el país establece, entre otros, el objetivo de reducir el déficit de productividad en el sector primario; específicamente en las ramas de la agricultura y la pesca, las cuales registran niveles particularmente bajos de competitividad a la vez que contribuyen a una parte importante del PIB. Para que las IFD se alineen con el país socio, en el caso

de Colombia, podrían por ejemplo, marcarse el objetivo de incidir en los mecanismos de actividad económica y los tecnológicos.

Es más, la finalidad de la IFD podría ser, como es el caso en la cooperación española, la promoción del crecimiento inclusivo. Siendo así, el objetivo último del cambio estructural podría complementarse con un enfoque pro-pobre, seleccionando el apoyo de inversiones locales que promuevan la competitividad y productividad de los más 'rezagados'.

- Elija su herramienta financiera en función de su cobertura geográfica y de sus objetivos

Obviamente, diferentes contextos geográficos significan también diferentes necesidades. Para el caso de Colombia, en términos generales, podría decirse que la industria financiera para inversiones de impacto ha crecido de forma importante en los últimos años. Siendo así, la mera promoción de esta industria y la proliferación de nuevas o más herramientas financieras puede no ser el objetivo más indicado para un donante. No obstante, este objetivo sí podría resultar pertinente en otros contextos o regiones con una industria financiera menos desarrollada (por ejemplo, en determinadas zonas de África Subsahariana).

Así, diferentes contextos y objetivos también pueden significar diferentes herramientas financieras –por ejemplo, capital semilla o *hedge funds*–.

- ¿Hay suficientes inversiones de impacto en desarrollo que apoyar? Establezca prioridades de segundo y tercer orden

Uno de los motivos por los que las IFD han establecido como objetivo el mero crecimiento de la industria financiera para las compañías excluidas del sistema financiero tradicional en los países en desarrollo es porque tampoco es tan fácil identificar a priori proyectos empresariales que no puedan tener acceso a las fuentes convencionales de financiación y que, además, puedan garantizar un efecto en desarrollo en términos de cambio estructural, de equilibrio de la balanza de pagos, de provisión de bienes básicos o no básicos y/o de creación de empleo de calidad. Si se toma esta definición más acotada de efecto en desarrollo, se puede generar una situación en la que haya más fondos de ayuda reembolsables disponibles que proyectos a ser financiados.

Además, de entre todos los efectos posibles, la IFD puede estar eligiendo solamente los que contribuyen a cumplir la estrategia de desarrollo del país receptor, a la vez que encajen con las prioridades del donante. En estos casos,

parece recomendable seleccionar prioridades de segundo y tercer nivel. Volviendo al ejemplo de España y Colombia mencionado más arriba, la cooperación española puede establecer la promoción de las exportaciones colombianas como una prioridad de segundo nivel, en la promoción del sector privado colombiano.

2. Refine sus sistemas de seguimiento y evaluación

- Tenga en cuenta el papel de los intermediarios financieros –que serán un elemento clave de su impacto a corto plazo–

Uno de los elementos que diferencian las donaciones de la ayuda reembolsable es que, en la mayoría de los casos, el apoyo al sector privado se canaliza a través de intermediarios financieros. Las IFD transfieren la financiación a fondos de inversión que, a su vez, apoyan iniciativas privadas. Es imprescindible tener en mente este proceso para el correcto diseño de toda la estrategia de apoyo al sector privado: desde la identificación de los proyectos empresariales a apoyar hasta la evaluación *ex post*. La herramienta de identificación o evaluación *ex ante* debe tener en cuenta no solamente las características del proyecto de inversión que apoya al final de la cadena –por ejemplo, si contribuye o no al crecimiento de las exportaciones–. También debe considerarse que hay un tomador de decisiones intermedio que, por último, influye en el resultado en desarrollo.

- Complete sus herramientas de evaluación *ex ante* con indicadores de resultados en desarrollo

Existen diversas herramientas de evaluación *ex ante* a las que recurren las IFD. La alemana GPR (*Geschäftspolitisches Projektrating*) y la DOTS (*Development Outcome Tracking System*) son dos ejemplos. Como ya se ha señalado (Buendía, 2012³; Olivé *et al.*, 2012), suelen diseñarse desde un enfoque '*do no harm*'; esto es, tratan de evitar efectos contraproducentes en desarrollo como daños medioambientales o la explotación laboral infantil. Asimismo, estas herramientas suelen incluir indicadores de rentabilidad como medidores de resultados en desarrollo. Aunque sea necesaria, lo cierto es que lo que la rentabilidad está reflejando es la sostenibilidad del proyecto de inversión, y no tanto su efecto en desarrollo. Por tanto, es necesaria una visión algo más compleja del desarrollo. Sobre la base del marco de análisis antes mencionado, recomendamos la inclusión de objetivos 'pro-desarrollo' como la creación de empleo o el crecimiento en la escala tecnológica.

- Construya sus herramientas de seguimiento y evaluación *ex post* sobre la base de una herramienta de valuación *ex ante* más completa

³ Buendía, Luis (2012), «Metodologías para la evaluación de impacto en desarrollo de la ayuda reembolsable: la experiencia europea», *comunicación presentada en el I Congreso de Estudios de Desarrollo*, REEDES, Santander, 14-16 de noviembre de 2012.

Otra ventaja de establecer sistema de identificación de proyectos más exigente desde el punto de vista de los efectos deseados en desarrollo es que el proceso de seguimiento y el sistema de evaluación *ex post* ya quedan definidos sobre esta base. Si la herramienta funciona, no debería haber grandes sorpresas llegado el momento de evaluar los efectos en desarrollo.

Adicionalidad

3. Decida sus inversiones en base a criterios verificables de adicionalidad

La adicionalidad de las IFD ha sido definida tradicionalmente con relación al conjunto de la industria financiera, considerando que sus intervenciones cumplen este criterio cuando tienen lugar en mercados desatendidos. Desde este enfoque, la adicionalidad equivale a un papel pionero que los bancos comerciales y los inversores privados no se atreven a desempeñar. Más recientemente, conforme este tipo de ayuda ha ido en aumento, y organizaciones de la sociedad civil han hecho seguimiento de sus flujos, éstas han considerado que las empresas a las que iban dirigidos, por su sector, tamaño y domicilio fiscal, no representaban valor añadido alguno para las comunidades locales. La adicionalidad, desde este punto de vista, implicaría un mayor impacto en desarrollo de las compañías apoyadas por IFD en comparación a otras compañías. Finalmente, bajo criterios de eficacia de la ayuda, se esperaría que cada IFD tuviera una especialización acorde con una división racional del trabajo entre donantes y por tanto, su adicionalidad también dependería del valor añadido de sus país de origen en comparación con otros donantes internacionales (véase la recomendación 1).

Las tres acepciones de adicionalidad deberían formar parte de un conjunto de criterios objetivamente verificables que orientaran la toma de decisiones de inversión y facilitarían la rendición de cuentas y la evaluación. FONPRODE, de hecho, ya ha integrado el tercero de los tres criterios en su herramienta de evaluación *ex ante*.

Aspectos institucionales

4. Aproveche capacidades tanto de la industria financiera y como de la comunidad de desarrollo

- Aumente la escala de sus actividades de apoyo a la empresa con intermediarios financieros

Si desean llegar a un número relevante de beneficiarios, y especialmente a pequeñas y medianas empresas (PYME), los donantes internacionales comprometidos con la inversión pro-desarrollo necesitan trabajar en asociación

con otros actores. Según el espíritu de Busan, estas intervenciones deberían movilizar otros flujos financieros y para ello son necesarios mecanismos financieros innovadores. Obviamente, el conocimiento y las personas adecuadas para este tipo de tareas se encuentran en la industria financiera. Los bancos comerciales, fondos de capital riesgo, instituciones microfinancieras o inversores de segundo piso deben convertirse en contrapartes locales de las agencias de cooperación internacional.

- Refuerce las capacidades profesionales con conocimientos de desarrollo económico

La industria financiera está centrada en técnicas financieras. Las guías de funcionamiento de las IFD no cuestionan cuál es el impacto del sector privado en el desarrollo. Los expertos de la comunidad del desarrollo sí están acostumbrados a analizar cualquier intervención en términos de desarrollo pero normalmente están más interesados en asuntos sociales y legales. En algún punto, los efectos de la actividad empresarial tienen que ser valorados con enfoque de desarrollo y para ello serán necesarias capacidades profesionales adecuadas. De hecho, la comunidad de inversores de impacto ya está sensibilizando sobre cuestiones de lucha contra la pobreza entre profesionales de la industria financiera.

- Garantice la transparencia en toda la cadena de la ayuda

Canalizar la ayuda a través de diferentes niveles de intermediarios hace el seguimiento y la rendición de cuentas más complejos. Cuando estos intermediarios son compañías privadas pueden estar más preocupadas por mantener la seguridad de la información comercial que por rendir cuentas a la ciudadanía. Los criterios de eficacia de la ayuda internacionalmente consensuados, incluido el principio de rendición de cuentas, deben respetarse siempre que se gestione ayuda al desarrollo, independientemente de quien sea el gestor. El resto de las recomendaciones de este documento no serán efectivas si los responsables políticos no reciben retroalimentación suficiente a causa de la opacidad de los intermediarios financieros.

- No hay razón para excluir al sector privado y la cooperación reembolsable de los espacios de coordinación de donantes

Las instituciones financieras que gestionan fondos de desarrollo, así como los bancos multilaterales, han operado oficialmente como actores de desarrollo durante años. Sin embargo, en el caso de Colombia, no forman parte de ninguna de las iniciativas de coordinación lideradas por la Agencia Presidencial de la

Cooperación y no se intercambia información entre IFD y agencias de cooperación tradicionales. A un nivel más alto, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE no consigue completar sus estadísticas de ayuda oficial al desarrollo (AOD) con información sobre estas actividades. No hay razón para excluir al sector privado y la cooperación reembolsable de los espacios de coordinación de donantes y España podría llegar a ser un ejemplo de cómo la eficacia de la ayuda mejora integrando distintos instrumentos en una sola agencia y con una sola estrategia.

- Aproveche las oportunidades para forjar alianzas estratégicas

La definición de una estrategia clara, tal y como se explica en el epígrafe 1, ayudará a actores como la AECID a identificar alianzas estratégicas para un apoyo más efectivo al sector privado. Para España, como para otros donantes bilaterales, algunos de sus posibles socios estratégicos serían (i) los bancos de desarrollo de los que son miembros, los cuales, en materia financiera, tienen una experiencia mayor y un diálogo más directo con las autoridades; (ii) bancos nacionales de desarrollo, que operan como instituciones de segundo piso, financiando bancos comerciales y fondos de inversión; (iii) la comunidad de inversores de impacto, que está difundiendo enfoques de inversión pro-desarrollo en los mercados financieros; (iv) o algunas compañías transnacionales, especialmente financieras, con interés en invertir conjuntamente con agencias de cooperación en determinados sectores y regiones.

Conclusiones

La declaración de Busan promueve alianzas de distinto tipo para aumentar la escala de la cooperación al desarrollo con contribuciones de actores de la cooperación no tradicionales, incluyendo compañías privadas, las cuales desempeñan un papel central para «avanzar en la innovación, crear riqueza, ingresos y empleo, movilizar recursos nacionales y en consecuencia contribuir a reducir la pobreza». Esto es un llamamiento para superar diferencias culturales y construir alianzas estratégicas entre instituciones financieras y de desarrollo.

España ya ha avanzado en esta dirección al integrar en su agencia de desarrollo, la AECID, un instrumento de cooperación reembolsable dirigido al tejido productivo de sus países socios pero sigue afrontando algunos desafíos. Si bien el potencial del sector privado para el desarrollo está claro en términos generales, es necesario mejorar el conocimiento sobre los efectos de desarrollo de la actividad empresarial a escala micro, de forma que se facilite la planificación estratégica, la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación. Los criterios de adicionalidad también deben ser refinados para maximizar la contribución de cada actor al desarrollo. Finalmente, las capacidades institucionales se deben adaptar para gestionar actividades de apoyo al sector privado con enfoque de desarrollo.

A pesar de que éstos son asuntos pendientes para la mayor parte de los donantes internacionales, la AOD y otros flujos dirigidos al sector privado están aumentando significativamente y las IFD están convirtiéndose en actores de la cooperación al desarrollo cada vez más importantes. Dado que se ha comprometido a alinear su apoyo al sector privado con la agenda desarrollo, España puede afrontar los desafíos anteriores en solitario o bien aunando esfuerzos con otros donantes. Un *building block* en el marco de Busan podría ser el espacio adecuado para coordinar y concentrar tales esfuerzos.