

# Un asunto privado:

## las misteriosas instituciones que proporcionan financiación pública a empresas privadas, asumiendo las riendas de la agenda de desarrollo

### Resumen

A lo largo de la última década, la financiación al desarrollo ha cambiado sustancialmente. Tanto en el caso de los gobiernos como en el de los organismos internacionales, la financiación privada ha sustituido a la ayuda dentro de las iniciativas nacionales y globales de desarrollo. A día de hoy, las instituciones financieras de desarrollo (IFD) se han convertido en uno de los actores más importantes del desarrollo. Se trata de instituciones controladas por los gobiernos que cada año invierten miles de millones de euros en proyectos del sector privado en países en desarrollo y con frecuencia utilizan la escasa ayuda disponible para 'apalancar' dicha financiación.

Ante todo, Eurodad está preocupado porque **prácticamente todas las IFD están controladas por los gobiernos de países desarrollados y los gobiernos de los países en desarrollo (y sobre todo otros actores de dichos países) apenas pueden contribuir o influenciar los procesos.** Este desequilibrio de poder se traduce, entre otras cosas, en que las empresas de los países ricos con frecuencia reciben la mayor parte de los contratos.

### Conclusiones de Eurodad:

- La financiación de las IFD a las empresas de los países de renta baja es mínima.
- En los últimos años, el sector financiero se ha visto favorecido por las IFD y ha llegado a recibir de media más del 50% de la financiación destinada al sector privado.
- Las IFD contribuyen a que entren inversiones extranjeras privadas en los países en desarrollo al invertir en empresas extranjeras o al invertir su capital (extranjero) directamente en empresas locales. Sin embargo, el impacto positivo de la inversión extranjera conlleva muchos riesgos, incluyendo problemas macroeconómicos.
- Las IFD se enfrentan a graves problemas de transparencia, sobre todo cuando trabajan con intermediarios financieros. La transparencia de las IFD frente al público en general es limitada lo que impide que actores externos puedan controlarlas eficazmente desde fuera.

El año 2015 será crucial para el futuro de la financiación al desarrollo. La Tercera Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo se celebró en Adís Abeba a mediados de julio y en septiembre se adoptará en Nueva York la agenda post-2015, que incluirá nuevas metas y objetivos. Dado que los recursos públicos existentes no van a bastar para responder a las necesidades mundiales de desarrollo, cada vez se recurre más a actores privados y se está utilizando la escasa ayuda oficial al desarrollo (AOD) disponible para apalancar este sector. Eurodad reconoce que el sector privado debe representar un papel esencial en el desarrollo. Sin embargo, las instituciones de propiedad y gestión extranjera no van a proporcionar las estrategias nacionales eficaces que tanto necesitan los países en desarrollo para aprovechar el potencial del sector privado para el desarrollo.

Por ello, **Eurodad recomienda que los países en desarrollo realicen un análisis completo de las IFD antes de que estas aumenten todavía más su actividad.** El análisis debe explorar minuciosamente todas

las preocupaciones que Eurodad y sus socios vienen enumerando:

- La necesidad de que las IFD alineen sus inversiones con las prioridades de los países en desarrollo y sus planes nacionales de desarrollo.
- Las IFD deben demostrar que realmente aportan un valor añadido en términos financieros y de desarrollo.
- Las IFD deben cumplir con las directrices para una financiación responsable recogidas en la Carta de Eurodad de Financiación Responsable. Puede consultar estas directrices en [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org).

### Introducción

El panorama de financiación al desarrollo ha cambiado sustancialmente en la última década, sobre todo en lo que respecta a su volumen, actores, motivos e instrumentos. Tras la crisis económica y financiera, los presupuestos de ayuda de muchos donantes han mermado considerablemente y la mayor parte de los países donantes no van a cumplir con el objetivo de destinar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo antes de 2015.

Por otro lado, la mayor parte de los flujos a los países en desarrollo tienen un origen comercial y privado aunque también salen recursos de los países en desarrollo en forma de repatriación de beneficios procedentes de la inversión extranjera directa, el reembolso de préstamos o los flujos financieros ilícitos.

Además, los flujos de las instituciones financieras de desarrollo destinados a financiar operaciones del sector privado se han incrementado rápidamente desde comienzos del milenio, lo que ha hecho que estas instituciones representen un papel más importante en el contexto de la financiación al desarrollo.

Se ha producido un incremento dramático de los balances de estas instituciones con lo que ha crecido su importancia dentro de la agenda de desarrollo así como en el marco del debate post-2015 por lo que es necesario analizar la forma en que operan las IFD y los

desafíos a los que se enfrentan a la hora de convertirse en un actor para el desarrollo.

En este documento presentamos las principales características de las IFD y también analizamos sus estructuras de poder y los beneficiarios de sus inversiones además de los desafíos a los que se enfrentan. Adicionalmente, proporcionamos una serie de recomendaciones.

## ¿Qué son las IFD y cómo funcionan?

**Las IFD son instituciones controladas por los gobiernos que invierten en proyectos del sector privado en países en desarrollo. Con ello, contribuyen a financiar el sector privado y movilizar recursos privados adicionales.** La mayor parte de las IFD están financiadas por las agencias de desarrollo de los donantes y pueden recaudar fondos adicionales procedentes de los bancos privados y los mercados de capital.

Existen IFD bilaterales y multilaterales. Las bilaterales son instituciones nacionales con mandatos vinculados a las políticas de cooperación internacional de sus gobiernos. En Europa existen 15 IFD bilaterales que son miembros de la Asociación de Instituciones de Financiación al Desarrollo Europeas (EDFI, por sus siglas en inglés). Las multilaterales son las ramificaciones de los bancos multilaterales o regionales de desarrollo que trabajan con el sector privado, tales como la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial y las actividades

del sector privado de Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), entre otros.

A día de hoy, las IFD no tienen un mandato homogéneo: algunas IFD incluyen el desarrollo explícitamente en sus mandatos como objetivo principal de sus intervenciones mientras que otras dan prioridad a la construcción de un sector privado eficiente. Aunque la mayor parte de las IFD promueven el desarrollo dentro de sus mandatos, a su vez se organizan como empresas privadas con fines de rentabilidad comercial, lo que con frecuencia va en detrimento de sus objetivos de desarrollo.

En los últimos años se ha producido un aumento drástico de los compromisos anuales de las IFD como consecuencia del mayor interés de los donantes por favorecer el desarrollo del sector privado, algo a lo que se dedican cada vez más fondos. A nivel mundial, los compromisos de inversión de la CFI son actualmente seis veces superiores a los de 2002, con un crecimiento anual medio del 15%. En 2013 se convirtió en el miembro de mayor tamaño del GBM con más de 18.000 millones de USD, aunque en 2014 descendió ligeramente para alcanzar poco más de 17.000 millones de USD. Con frecuencia, la CFI se utiliza como referencia para otras IFD.

A nivel europeo, existen una serie de instituciones bilaterales que han multiplicado su capacidad de financiación. Entre 2003 y 2014, la cartera consolidada de los miembros de la EDFI se triplicó, pasando de 10.000

millones de EUR a casi 33.000 millones, lo que supuso un incremento de más del 200%. Este aumento gigantesco es la consecuencia de dos factores: por un lado, la mayor parte de las IFD disponen de garantías soberanas de sus gobiernos, lo que supone que estos tienen que rescatarlas en caso necesario (lo que también incluye a sus acreedores). Por otro lado, en muchos casos las IFD disfrutaban de un trato de preferencia en tanto que acreedores, es decir, las IFD recibirán lo que les corresponde incluso si se produce una crisis de la moneda del país en desarrollo en el que financian inversiones privadas. Por esta razón, las inversiones de las IFD están protegidas hasta tal punto que ninguna otra institución financiera puede competir con ellas.

## IFD dominadas por países ricos

Las IFD multilaterales reciben su capital de base de los gobiernos de los estados miembros que están representados en las juntas directivas de las instituciones. El poder de voto se basa en la acumulación de este capital, lo que tiene una serie de implicaciones políticas a la hora de adoptar decisiones. En junio de 2014, los países de renta alta suponían el 70% de los votos de la CFI. En el BAD, por otro lado, suponían el 60%, incluyendo un 15,7% de Japón y un 15,6% de los Estados Unidos.

En lo que respecta a la naturaleza de las IFD bilaterales, estas pueden ser totalmente estatales o privadas. La mayor parte de las IFD son mixtas, es decir, pertenecen a los gobiernos, a grandes bancos e instituciones financieras, empresas privadas e inversores privados. Sin embargo, en muchos casos los gobiernos disponen de la mayor parte de las acciones. Los países en desarrollo carecen de representación formal en sus juntas directivas, lo que hace que no puedan apropiarse adecuadamente de sus estrategias y decisiones de inversión.

## ¿En quién invierten las IFD?

**Las IFD invierten en todas las regiones del mundo, pero la mayor parte de los préstamos e inversiones se dirigen a los países de renta media.** Aunque algunas IFD dan prioridad a ciertas regiones en sus estrategias, en la práctica la mayor parte de ellas apenas financian a empresas de países de renta baja y la mayoría de sus inversiones tienen lugar en países de renta media. El informe de Eurodad ¿Beneficios privados por el bien público? ha demostrado que sólo el 25% de todas las empresas que recibieron inversiones de la CFI durante el período 2006 a 2010 estaban domiciliadas en países de renta baja. Mucho más difícil de justificar resulta la inversión de las IFD en países de renta media dado que dichos países disponen de sectores financieros mucho más desarrollados que atraen abundante capital extranjero.

**Cuadro 1: Accionariado y capacidad de voto en función de la renta de los países de las instituciones seleccionadas**



Fuente: Página web de las IFD y base de datos de los países del y grupos de prestamistas del BM

Además, las IFD invierten predominantemente en empresas basadas en países ricos y algunos paraísos fiscales, por lo que su impacto sobre el desarrollo es cuestionable. Este patrón de inversiones se concentra en las inversiones más fáciles, por lo que cabría plantearse si las IFD realmente ayudan a las empresas más necesitadas de financiación en los países más pobres del mundo.

**De media más del 50% de la financiación pública de las IFD al sector privado se dirige al sector financiero.** Aunque las IFD multilaterales y bilaterales invierten en una gran variedad de sectores, incluyendo el sector agrícola y de infraestructuras, cada vez destinan más fondos al sector financiero y los bancos comerciales ya sea financiando directamente las instituciones financieras o utilizándolas como intermediarios para realizar préstamos a otras empresas. Sin embargo, la contribución al desarrollo de las inversiones del sector financiero y su impacto sobre el terreno han sido severamente cuestionados. Estas inversiones también tienen un coste de oportunidad elevado, dado que el dinero invertido en el sector financiero no está disponible para otro tipo de proyectos.

### ¿A qué desafíos se enfrentan las operaciones de las IFD?

#### Su contribución al desarrollo no está clara

Las IFD tienen dificultades para demostrar su contribución a la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo, y su impacto positivo sobre los derechos de la mujer y los grupos marginados. Este es el resultado en cierta medida de la naturaleza de las inversiones en el sector privado, dado que el principal objetivo de estos actores no suele ser conseguir

resultados sociales, lo que se añade a la dificultad de medir este tipo de resultados. Las IFD han desarrollado distintos sistemas para evaluar el impacto de sus operaciones pero a pesar de los esfuerzos que se han realizado recientemente para armonizar sus prácticas y sistemas, con la información disponible todavía resulta muy difícil realizar una comparación de su impacto sobre el desarrollo.

Algunas evaluaciones han hecho dudar acerca del impacto real de las operaciones de las IFD y han cuestionado la forma en que adoptan sus estrategias de inversión. En lo que respecta a la CFI, un informe de evaluación del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial de 2011 ha llegado a la conclusión de que «menos de la mitad de los proyectos analizados incluían información relacionada con la pobreza y tenían en cuenta aspectos distributivos durante el diseño de los proyectos». Además, las normas actuales sobre financiación responsable son insuficientes. Las normas de desempeño de la CFI gozan de reconocimiento mundial para evaluar el impacto medioambiental y la gestión de los riesgos sociales; sin embargo, también han sido criticadas por no ser suficientemente estrictas a la hora de evaluar el respeto de los derechos humanos y todavía existen importantes desafíos a la hora de ponerlas en práctica.

#### IFD y sus estrategias: escaso nivel de apropiación por parte de los países en desarrollo

Uno de los principios esenciales para la eficacia del desarrollo es la apropiación por parte de los países en desarrollo, algo que con frecuencia determina el éxito de las intervenciones. Sin embargo, las estructuras de accionistas y/o de voto de las IFD implican que estas estén controladas por los países

desarrollados. Los países receptores o bien no están representados o están muy poco presentes en las estructuras de gobernanza de las IFD. Además, las IFD no contribuyen a una participación significativa de los gobiernos y ciudadanos de los países en desarrollo ante quienes deberían rendir cuentas. Es poco usual que sus operaciones estén en línea con las prioridades y estrategias nacionales de desarrollo. Las operaciones de las IFD podrían ser más eficaces si estas financiaran a instituciones públicas nacionales o regionales que a su vez proporcionen financiación a actores del sector privado a nivel nacional y regional y actúen de acuerdo con las estrategias de desarrollo.

#### Nivel de transparencia absolutamente inadecuado y escasa rendición de cuentas

Actualmente, las normas de transparencia no son consistentes con los principios de eficacia del desarrollo, sobre todo en lo que respecta a los intermediarios financieros. Evaluaciones independientes han llegado a la conclusión de que la transparencia de las IFD frente al público en general es limitada lo que impide que otros actores externos puedan influir eficazmente sobre ellas. Con frecuencia, esta falta de información se atribuye al secreto bancario y se achaca al intento de proteger las IFD y los intereses comerciales de las contrapartes con las que trabajan. Dado que las IFD son instituciones con financiación pública y mandatos de desarrollo, deberían adherirse a los principios de transparencia aplicables a otros actores del desarrollo.

Además, la mayor parte de las IFD tienen mecanismos para la rendición de cuentas que funcionan muy mal a la hora de garantizar la participación de un amplio abanico de actores. El diálogo con las

### Cuadro 1 – Difícil de justificar: inversiones de la CFI que no está claro que contribuyan al desarrollo

#### Inversiones en hoteles de cinco estrellas que pertenecen a multinacionales

En Ghana y Jamaica, por ejemplo, la CFI invirtió en Mövenpick (26 millones de USD) y Marriot (53 millones de USD), dos empresas hoteleras multinacionales. Como justificación para estas inversiones se ha señalado su potencial de generación de empleo; sin embargo, varios actores han expresado su preocupación porque consideran que su impacto sobre el desarrollo es cuestionable, como lo es también

la necesidad de proporcionarles un subsidio público. Esto puede ahuyentar otras fuentes de financiación e incluso «entrar en competencia directa con las personas a las que [la CFI] quiere sacar de la pobreza».

#### Inversiones a través de intermediarios y en perjuicio de las comunidades locales

En Camboya la CFI ha sido decisiva durante los supuestos casos de «acaparamiento de tierras» después de que empresas vietnamitas financiadas por la propia CFI adquirieran grandes cantidades de terreno para producir caucho. En 2002 la CFI invirtió en el fondo de capital privado Dragon Capital Group, que a su vez prestó dinero a

dos de las empresas más grandes de Vietnam: Hoang Anh Gia Lai (HAGL) y el Vietnam Rubber Group. Estas empresas adquirieron más de 200.000 hectáreas de terreno a través de una serie de acuerdos poco transparentes con los gobiernos de Laos y Camboya. En febrero de 2014, miembros locales de 17 poblaciones y 5 organizaciones no gubernamentales (ONG) camboyanas elevaron una queja al Ombudsman de la CFI en la que expresaban su preocupación sobre el impacto ambiental y social de estas adquisiciones y el daño que han causado sobre su nivel de vida y el medio ambiente. En estos momentos, el Ombudsman está actuando de mediador en un proceso voluntario de resolución de disputas entre ambas partes.

OSC, los gobiernos y los parlamentos de los países beneficiarios es poco frecuente, tanto en los países donantes como en los beneficiarios. Las IFD suelen alegar que las normas del desempeño de la CFI establecen que deben realizarse consultas multipartitas y prevén el establecimiento de mecanismos de reclamación tanto para los que se ven afectados por los proyectos como para el personal de las empresas participadas. Sin embargo, a menudo se cuestiona la puesta en práctica de estos mecanismos. A pesar de que la CFI y otras IFD multilaterales ya disponen de mecanismos de compensación independientes, las IFD bilaterales europeas no suelen disponer de ellos o los están desarrollando.

### ¿Proporcionar financiación adicional o desplazar a otros actores?

Las IFD trabajan principalmente en países y sectores donde el capital privado es relativamente abundante en lugar de hacerlo en los países más pobres y en las áreas y los sectores con más carencias; por esta razón, en lugar de proporcionar financiación adicional al sector privado pueden acabar desplazando a otras fuentes de financiación y teniendo un impacto negativo sobre el sector financiero nacional. Tampoco está claro si la financiación privada procedente de inversiones conjuntas en las que participan las IFD ha sido el resultado de la participación de estas últimas o si se habría producido de todas maneras. Con frecuencia, las IFD mencionan unos «niveles de apalancamiento» que asumen que sin su participación no se habría producido ninguna inversión por parte de sus socios cuando, en realidad, un apalancamiento elevado puede indicar que es más probable que el proyecto se hubiera llevado a cabo sin la participación del sector público.

### Riesgos macroeconómicos

Las IFD contribuyen a que entren inversiones extranjeras privadas en los países en desarrollo al invertir en empresas extranjeras o al invertir su capital (extranjero) directamente en empresas locales. Sin embargo, la inversión extranjera no debe percibirse como un fin en sí mismo dado que los impactos positivos con frecuencia vienen de la mano de riesgos y problemas, incluyendo algunos de tipo macroeconómico. Al promover los flujos entrantes de capital extranjero, las IFD pueden hacer que los países en desarrollo queden más expuestos a inversores y mercados de capital extranjeros, lo que ha demostrado ser muy problemático, algo que quedó patente con la última crisis económica de los países asiáticos. De hecho, los países en desarrollo llevan una década y media acumulando grandes cantidades de reservas para protegerse de la inestabilidad causada por los flujos entrantes y salientes de capital extranjero.

### El camino a seguir

Las IFD bilaterales deben dejar de ser la opción por defecto a la hora de financiar el desarrollo del sector privado, dado que están en manos de países desarrollados y los países en desarrollo apenas contribuyen a sus estrategias y gobernanza. Esto hace que sea menos probable que sus inversiones estén en línea con los planes y las necesidades nacionales pero además significa que siempre pueden caer en la tentación de apoyar a empresas de sus países de origen. En estos momentos, las IFD multilaterales también tienen el mismo problema, dado que su estructura de gobernanza está muy inclinada a favor de los países en desarrollo y sus estrategias de inversión no se basan en los planes nacionales de desarrollo. La única forma de solucionar esta situación es con una reforma de la gobernanza a gran escala.

El punto de partida de cualquier intervención para el desarrollo debería ser la apropiación democrática basada en las estrategias nacionales y las instituciones del país receptor. A largo plazo, resulta más sostenible ayudar a construir instituciones nacionales o regionales en lugar de esperar que sean instituciones de los donantes con sede a cientos o miles de kilómetros las que hagan el trabajo.

Sin embargo, se dispone de muy poca información sobre lo que piensan y esperan de las IFD los actores nacionales y los gobiernos de los países en desarrollo. Por lo tanto, antes de aumentar y profundizar las operaciones de las IFD sería necesario realizar un análisis completo desde la perspectiva de los países en desarrollo. Dicho análisis debería ser elaborado por un comité de expertos independientes del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado de los países en desarrollo. En dicho análisis debería evaluarse:

### Que los resultados de desarrollo sean el principal criterio a la hora de seleccionar los proyectos y evaluarlos. Para asegurarse de que esto es así, las IFD deberían:

- Integrar objetivos de desarrollo en todas las inversiones, incluyendo indicadores claros y un sistema eficaz de seguimiento de los proyectos desde la fase de selección hasta su finalización.
- Exigir que los resultados de desarrollo de todos los proyectos apoyados por la CFI sean públicos para cada proyecto y no de forma agregada. Esto es esencial para mejorar la responsabilidad para con los accionistas y comunidades afectadas.
- Establecer políticas que garanticen que todos los contratos cumplen con las normas más estrictas de inversión

responsable, por ejemplo, las establecidas por Eurodad en su Carta de Financiación Responsable.

### Alinear sus inversiones con las prioridades de los países en desarrollo y sus planes nacionales de desarrollo. Para conseguirlo, las IFD deberían:

- Desarrollar un marco coherente que establezca directrices claras sobre la forma en que las IFD se alinearán con las estrategias de desarrollo apropiadas por los países y desarrolladas por los gobiernos nacionales con la participación de parlamentos, grupos de la sociedad civil, comunidades locales y otras partes interesadas. Las IFD deben evitar influenciar dichas estrategias.
- Informar claramente sobre la forma en que se han alineado las carteras nacionales de inversión con las estrategias nacionales.

### Establecer normas exigentes de transparencia y rendición de cuentas

- Las IFD deben hacer esfuerzos adicionales para asegurarse de que las personas afectadas pueden acceder realmente a la información sobre los proyectos que afectan a sus vidas. Esto incluye, por ejemplo, la traducción de los documentos clave a los idiomas locales y el garantizar que se realizan procesos de consulta eficaces que respeten el principio acordado internacionalmente de consentimiento libre, previo e informado.
- Todas las IFD deberían crear mecanismos independientes de reclamación cuyo mandato consistirá en realizar investigaciones independientes de los proyectos financiados.

### Aumentar la transferencia de las inversiones en intermediarios financieros y hacer un seguimiento de su utilización

- Comprender las limitaciones de los intermediarios financieros y los instrumentos de inversión a través del estudio en profundidad del potencial de apalancamiento y el impacto en los países en desarrollo.

### Mejorar la coherencia política para el desarrollo evitando la evasión y elusión de impuestos, cumpliendo con las normas corporativas más estrictas y financiando proyectos medioambientalmente sostenibles. Esto implica que las IFD deben:

- Asegurarse de que la empresa inversora está domiciliada en el país de la inversión, o en los casos en que no lo esté explicar claramente por qué.

- Exigir a todas las empresas e instituciones financieras que participan en la transacción de la IFD que hagan pública información anual fiable relacionada con las ventas, empleados, beneficios e impuestos abonados en el país.
- Exigir a todas las empresas e instituciones financieras que participan en la transacción de la IFD que hagan pública la información relacionada con los usufructuarios de cualquier estructura legal directa o indirectamente relacionada con la empresa.
- Poner en práctica sistemas eficaces para asegurarse de que se cumplen las normas internacionales de tipo social, medioambiental y relacionadas con los derechos humanos.

**Si desea leer el informe completo, puede hacerlo en: [www.eurodad.org/aprivateaffair](http://www.eurodad.org/aprivateaffair).**

### **Eurodad**

La Red Europea de Deuda y Desarrollo es una red de expertos e que analiza y realiza labores de incidencia sobre las políticas oficiales de desarrollo. Posee más de 46 grupos de miembros en 20 países. Sus labores son:

- investigar aspectos complejos de la financiación al desarrollo;
- resumir e intercambiar información procedente de ONG y fuentes oficiales;
- facilitar encuentros y procesos para mejorar las acciones políticas conjuntas de las ONG en toda Europa y en países del sur.

Eurodad defiende políticas que promuevan estrategias de desarrollo sostenible orientadas hacia los pobres y definidas democráticamente. Apoyamos el empoderamiento de las poblaciones del Sur para que determinen su propio camino hacia el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Buscamos una política apropiada de financiación del desarrollo, una solución duradera y sostenible a la crisis de la deuda y un sistema financiero internacional estable que conduzca hacia el desarrollo.

## **Contact**

### **Eurodad**

Rue d'Edimbourg 18-26  
1050 Brussels  
Belgium

Tel: +32 (0) 2 894 4640

[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

[www.facebook.com/Eurodad](https://www.facebook.com/Eurodad)

[twitter.com/eurodad](https://twitter.com/eurodad)



Publicado en cooperación con GCAP Europe.



El presente documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Los contenidos de la misma son responsabilidad exclusiva de Eurodad y no reflejan en ningún modo la opinión de la Unión Europea.