

# **Metodologías para la evaluación del impacto en desarrollo de la ayuda reembolsable: la experiencia europea\***

**Luis BUENDÍA**  
Instituto Complutense  
de Estudios Internacionales (ICEI)  
Universidad Complutense de Madrid  
*luisbuendia@ccee.ucm.es*

## **Methodologies to assess the development impact of loan aid: the European experience**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. El desarrollo del sector privado y las Instituciones de Financiación del Desarrollo**
- 3. Características básicas de las Instituciones de Financiación del Desarrollo**
  - 3.1. Concepto, objetivos y principios de funcionamiento**
  - 3.2. Datos generales y patrones de especialización**
- 4. Metodologías de evaluación en las IFD**
  - 4.1. FMO: metodología de evaluación**
  - 4.2. DEG: metodología de evaluación**
  - 4.3. CDC: metodología de evaluación**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias**
  - Fuentes publicadas**
  - Páginas web**
  - Entrevistas realizadas**
- 7. Anexo 1**
  - Datos básicos de las IFD europeas**

# Metodologías para la evaluación del impacto en desarrollo de la ayuda reembolsable: la experiencia europea\*

Luis BUENDÍA  
Instituto Complutense  
de Estudios Internacionales (ICEI)  
Universidad Complutense de Madrid  
*luisbuendia@ccee.ucm.es*

## Methodologies to assess the development impact of loan aid: the European experience

### Resumen

En este artículo se analizan las metodologías de evaluación del impacto en desarrollo de las operaciones financieras aplicadas por las principales instituciones bilaterales europeas de financiación del desarrollo (IEFD). Para ello, se identifican los criterios de selección de los proyectos financiados utilizando tanto una revisión de la literatura disponible (incluyendo sus propias páginas web) como entrevistas realizadas en las propias instituciones. El artículo concluye que las metodologías aplicadas por estas instituciones contienen limitaciones severas en la medida en que no incluyen un análisis del marco institucional en el que se desenvuelven dichas operaciones, razón por la que el impacto en desarrollo atribuido debe ponerse en entredicho.

**Palabras clave:** impacto en desarrollo, evaluación del desarrollo, ayuda reembolsable, Instituciones de Financiación del Desarrollo.

### Abstract

In this paper we analyse the methodologies used by the main European Development Finance Institutions (EDFIs) to assess the development impact of their operations. To do so, we identify the selection criteria of the projects funded by EDFIs using both a literature review —including their own web pages— and on-site interviews. The article concludes that the methodologies used by these institutions have important shortcomings to the extent that there is no an analysis of the institutional framework in which these operations take place. Therefore, the development impact attributed thereto is debatable.

**Key words:** development impact, development evaluation, loan aid, Development Finance Institutions.

- \* Este artículo se presentó en forma de ponencia en el I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo celebrado en Santander en noviembre de 2012, donde le fue concedido el Primer Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es. El autor desea agradecer los comentarios recibidos por los asistentes y, en particular, por Valpy Fitzgerald en su papel de moderador de la mesa en que se presentó. Asimismo, el autor quiere agradecer los comentarios realizados por un evaluador anónimo. En todo caso, los posibles errores de este artículo siguen siendo responsabilidad de su autor.

# 1 Introducción

Desde el estallido de la actual crisis económica, las políticas de cooperación al desarrollo han seguido la misma senda de austeridad y recortes que el resto de políticas públicas. Solamente en el caso de España, el recorte entre 2009 y 2012 de las partidas presupuestarias destinadas a Ayuda Oficial al Desarrollo alcanza el 73 % acumulado, según las cifras estimadas por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE 2012). En este contexto han adquirido una importancia preponderante las Instituciones de Financiación del Desarrollo (IFD), toda vez que su forma de actuar hace que los gobiernos no tengan que financiarlas: entre 2001 y 2009 las inyecciones económicas del Estado supusieron solamente el 7 % de una cartera cuyo valor a 2009 se situaba en los 18 500 millones de euros (Dalberg Global Development Advisors 2011).

A esta tendencia, que hace de esta una opción de cooperación sumamente atractiva para los poderes públicos, se suma otra relacionada con los países receptores, de modo que, como parte de un proceso de revalorización del papel del sector privado en los procesos de desarrollo, los fondos financieros destinados a desarrollar el tejido de PYMES y las infraestructuras básicas en los países receptores (bien sea a través de aportaciones a fondos, de líneas crediticias concesionales o de participaciones de capital), han ido incrementando en los últimos años su protagonismo en los sistemas de cooperación al desarrollo. Dentro de esos fondos hay que situar la labor de las IFD, encargadas de estimular el sector privado de los países en desarrollo. Tiene, por lo tanto, todo el sentido preguntarse sobre la contribución de los proyectos financiados por estos fondos reembolsables al logro de los objetivos específicos de desarrollo y de reducción de la pobreza en los países beneficiarios.

En este ámbito, las experiencias de los países europeos ofrecen lecciones de diversa índole, que en todo caso ponen de manifiesto la necesidad de reforzar el análisis de los vínculos causales entre las operaciones financieras llevadas a cabo por estas instituciones y el impacto en el desarrollo. Los datos a priori muestran que la importancia para el desarrollo de las actuaciones de las IFD es considerable. Así, en un estudio elaborado en el Overseas Development Institute (ODI), se estima que los flujos recibidos a través de tres IFD como el Banco Europeo de Inversiones, la International Finance Corporation (del Banco Mundial) y el CDC británico, suponían entre el 2 % y el 11 % de la inversión recibida por casi una treintena de países (Te Velde 2011). La cuestión radicaría, pues, en analizar si esta importancia cuantitativa se traduce en logros de tipo cualitativo y, en ese sentido, es necesario detenerse en el impacto en el desarrollo de estas agencias más allá de las macromagnitudes.

En un intento de contribuir a arrojar luz sobre estas cuestiones, en este trabajo se realiza una aproximación al estudio del impacto en el desarrollo de las IFD y, en concreto, sobre las IFD bilaterales. Para ello, nos

proponemos analizar la metodología empleada por ellas mismas para estimar *ex ante* el impacto en el desarrollo de sus propias operaciones, es decir, nos centraremos en los mecanismos de aprobación de estas tratando de dilucidar la influencia del mencionado impacto en la toma de decisiones. La metodología empleada ha consistido en la revisión de la literatura disponible sobre estas instituciones, que aún es escasa, y se ha completado con entrevistas al personal de algunas de las más importantes de ellas y de centros de investigación de relevancia en este tema.

En el primer apartado del trabajo, se examinan los argumentos que avalan la importancia del sector privado en los procesos de desarrollo y, con ello, de la labor de las IFD, pasando en el siguiente apartado a ofrecer de forma sucinta una caracterización básica de las IFD. En el apartado tercero, se analizan tres de las metodologías de evaluación *ex ante* de mayor relevancia: las de la FMO holandesa, la DEG alemana y el CDC británico. Terminaremos extrayendo las conclusiones oportunas sobre las posibilidades que ofrece la labor de las IFD para influir de forma positiva en el desarrollo económico de los países receptores de fondos.

## 2 El desarrollo del sector privado y las Instituciones de Financiación del Desarrollo

La preponderancia del sector privado en el estímulo del desarrollo económico se enfatizó desde que el Consenso de Washington devino a finales de los ochenta en discurso hegemónico de la economía, incluyendo la economía del desarrollo. Dicho Consenso estaba compuesto por una decena de medidas que incluían un redimensionamiento del sector público haciendo hincapié en el papel del mercado por medio de procesos de liberalización y apertura externa, y reduciendo la intervención estatal (Williamson 1990). Desde entonces se ha matizado este discurso en cierta medida, dando paso a lo que se ha denominado un enfoque de «crecimiento pro-pobre» que permite incorporar nuevas aristas y elaborar abordajes más complejos en las políticas de desarrollo (Saad-Filho 2007). No obstante, el paradigma anterior dista de haber sido abandonado y permanecen en organismos internacionales de relevancia tesis análogas a aquel. Así, por ejemplo, cuando la OCDE expone el marco para promover políticas de crecimiento pro-pobre, su punto de partida es ciertamente esclarecedor estableciendo la «estabilidad macroeconómica» como requisito previo para el crecimiento y especificando que dicho requisito se consigue por medio de «bajos déficits presupuestarios, una reducida inflación y un régimen cambiario estable y transparente» (OECD 2006: 15).

La línea argumental que se suele trazar para resaltar la importancia del sector privado en los procesos de desarrollo económico es la

siguiente. En primer lugar, se parte de los trabajos que han considerado que el crecimiento económico es el que garantiza la salida de la pobreza de los núcleos de población más desfavorecidos. Se citan así con frecuencia (por ejemplo, OECD 2004; Dalberg Global Development Advisors 2009), los trabajos que desde el Banco Mundial ha desarrollado Aart Kraay (2006; Dollar y Kraay 2002). En segundo lugar, una vez que se destaca la importancia del crecimiento económico, se recurre a un argumento estrictamente cuantitativo para resaltar la importancia del sector privado. De ese modo, dado que es el sector privado el que tiene un peso más elevado en la economía, es en él en el que hay que centrarse, tal y como se señala, por ejemplo, desde el DFID británico<sup>1</sup> (DFID 2011) o desde la OCDE (OECD 2004).

En consecuencia, dado lo señalado en los párrafos anteriores, la vía para conseguir reducir la pobreza pasa por promover la formación de un entorno favorable para la inversión privada que se traduzca en mayores tasas de crecimiento económico. Este objetivo transmite cierta desconfianza hacia el sector público, apreciándose aún la influencia de las tesis introducidas bajo el Consenso de Washington y, como señala Bracking (2009: 141), supone proseguir con la tendencia de los últimos treinta años por la que se ha pasado de la intervención pública directa a enfoques más «posibilitadores o facilitadores» del entorno requerido.

Dentro de esta concepción del desarrollo económico, faltaría por dilucidar qué papel se reserva a las actuaciones de las IFD, pues, si el vehículo para facilitar el desarrollo proviene del sector privado, ¿por qué es necesaria financiación oficial? La respuesta a esta pregunta la encontramos en los fallos del mercado. Desde que se procediera a los cierres masivos de los bancos públicos de desarrollo —en buena medida, como parte de los programas diseñados bajo la órbita del Consenso de Washington—, muchos países periféricos carecen de instituciones adecuadas para financiar proyectos clave (Fitzgerald 2007). A esto se le suma la dificultad de las empresas de tamaño pequeño o mediano para encontrar fuentes de financiación dado que, en ausencia de una banca pública, los bancos comerciales se suelen centrar en empresas más grandes y rentables, y las pequeñas resultan ser demasiado grandes también para entrar en los flujos de microfinanciación (esto es, lo que habitualmente se denomina «vacío intermedio» o *missing middle*). Un tercer factor se ha añadido recientemente en la forma de dificultades de acceso a financiación internacional surgidas desde el estallido de la crisis financiera mundial (IFC 2011).

Es aquí concretamente donde entran a colación las IFD. De acuerdo con la fundamentación señalada anteriormente, el sector privado es esencial para promover el desarrollo económico de los países receptores.<sup>2</sup> Por este motivo, se vuelve necesario fomentar su expansión pero ante la falta de financiación para determinados proyectos —debido al elevado riesgo que comportan y no a la falta de rentabilidad—, un mecanismo útil para ello es el de la actuación de las IFD (que sería, por tanto,

- 1 El Department for International Development (DFID) es un departamento representado en el Consejo de Ministros por la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, teniendo asignadas funciones ministeriales. Es, además, el propietario del 100 % de las acciones del CDC, del que hablaremos más tarde.
- 2 Dicho desarrollo se identifica en todo momento con crecimiento adoptando necesariamente una definición estrictamente cuantitativa de tal concepto. Esto responde también a cuestiones operativas de funcionamiento de estas mismas instituciones, poniéndose así de manifiesto evidentes limitaciones cuando se usan otros conceptos relacionados, como «impacto en el desarrollo» o «resultados de desarrollo». Sobre estas cuestiones volveremos más adelante en este artículo.

complementaria a otras intervenciones del sector público para corregir esos fallos de mercado, como los seguros de riesgo). De este modo, las IFD constituirían el tercer pilar de la Ayuda al Desarrollo después de los gobiernos y los bancos multilaterales de desarrollo (IFC 2011), si bien con unas características particulares, que se examinan en el siguiente epígrafe.

### 3 Características básicas de las Instituciones de Financiación del Desarrollo

#### 3.1. Concepto, objetivos y principios de funcionamiento

Las IFD son agencias que en su mayoría están bajo control público y cuya actividad consiste en la financiación de proyectos que sirvan para favorecer el desarrollo de los países periféricos a través de sus sectores privados. Dentro de las IFD tenemos algunas de tipo bilateral (la DEG alemana o la FMO holandesa) y otras de tipo multilateral (como la IFC), siendo el objeto de esta investigación las primeras de ellas.

Las quince IFD bilaterales europeas están aglutinadas dentro de la Asociación Europea de Instituciones de Financiación del Desarrollo, conocida como EDFI por sus siglas en inglés. La EDFI fue fundada en Bruselas en 1992 y en ella tienen representación las instituciones de Alemania, Austria, Bélgica (con dos instituciones), Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza (véase [anexo 1](#)). Su misión es la de fomentar la cooperación técnica y financiera de sus miembros entre sí y, en conjunto, con otras instituciones europeas o multilaterales. Los últimos datos disponibles sobre la actividad de los miembros de la EDFI muestran que en 2010 se iniciaron 740 proyectos nuevos, que en total había 4088 proyectos en marcha ese año y que la cartera consolidada ascendía a 21 688,5 millones de euros en países destinatarios (EDFI 2011). Se trata, por tanto, de magnitudes considerables que justifican en sí mismas el interés por este tipo de instituciones.

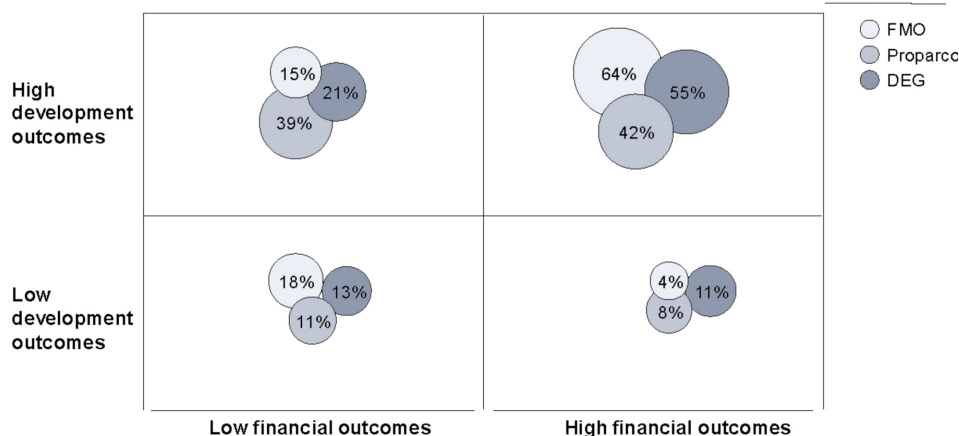
Las IFD están especializadas en la provisión de financiación en aquellos segmentos que tienen mayores problemas para captarla por su cuenta, es decir, ofrecen financiación que, de ese modo, no está disponible en el mercado debido primordialmente a los fallos de este. Por lo tanto, partiendo de la concepción de desarrollo señalada en el apartado anterior y del papel preponderante del crecimiento en este, su contribución al desarrollo consiste en favorecer activamente la creación de empleo, el aumento de las rentas, la recaudación de más impuestos o el incremento de la oferta de bienes y servicios en el país de destino. No obstante, este objetivo de desarrollo es compartido con otro objetivo primordial: la viabilidad financiera de los proyectos. Es decir, se trata de

organismos que solo invierten en proyectos rentables o, por lo menos, que no arrojen pérdidas (de acuerdo con las estimaciones hechas a priori por parte de las propias IFD). No en vano, entre 2007 y 2009, las IFD europeas tuvieron unos beneficios de 522 millones de euros en su conjunto (Dalberg Global Development Advisors 2011).<sup>3</sup>

La combinación, por tanto, del impacto en el desarrollo y de la rentabilidad como objetivos de su actividad está detrás de la configuración de las metodologías de evaluación empleadas por estas instituciones para aprobar los proyectos en los que se implican, tal y como se verá en el siguiente epígrafe. Pero, además, supone una polémica entre quienes consideran que dicha compatibilidad no es posible y que los proyectos rentables tienen un impacto mucho menor sobre la pobreza que aquellos en los que la consideración de la rentabilidad pasa a un segundo plano (Sinha et al 2011; Macías Vázquez 2012), y entre quienes asumen —entre estos están las propias IFD— que esa dicotomía no existe. El argumento de estos últimos está resumido en la figura 1 (y fue confirmado al autor de este artículo en las entrevistas 2 y 5) que refleja que los proyectos de tres de las IFD más importantes (la FMO holandesa, Proparco de Francia y la DEG alemana) presentan una correlación positiva en sus resultados cuantitativos entre su impacto en el desarrollo y su rentabilidad económica: la mayoría de los proyectos emprendidos por dichas instituciones se encontrarían en el cuadrante superior derecho que recoge simultáneamente ambos aspectos positivos. En cualquier caso, el debate se dirime entre la forma en que cada parte evalúa ese desarrollo, razón por la que volveremos sobre esta cuestión tras haber analizado las metodologías de evaluación en el siguiente epígrafe.

**Exhibit 10 – A large number of European DFI projects achieve dual objectives with high development effects and financial returns**

ILLUSTRATIVE



Note: 3 DFIs use different methodologies. Results are illustrative and not meant for direct comparison against each other. FMO results are based on 96 projects. See footnote in text for full description of definitions. Proparco results are based on study of 156 projects where "high development outcomes" are those with GPR rating of above 65 (out of 150), and "high financial outcomes" are those with a rate of return double Proparco's operational costs during the project lifecycle). DEG results are based on analysis of 366 projects, where "high development outcomes" are those above GPR rating of 3 (60+ points out of 150) and "high financial outcome" >2% return on equity. Source: FMO. (2008): "FMO's 8th Annual Evaluation Review, 2007/2008"; Proparco (2007): "Note sur la mesure des impacts des projets financés par proparco entre 2000 et 2006"; Internal DEG report; and Dalberg analysis.

Fuente: Dalberg Global Development Advisors (2011).

**Gráfico 1**  
Relación entre impacto en desarrollo y resultados financieros.

3 La distribución de esos beneficios es, con todo, de nuevo muy desigual: el grueso de ellos corresponden al CDC que registró un total de 314 millones en ese período. Dejando a un lado el CDC, la cuantía de los beneficios en el período 2007-2009 osciló desde los 0,4 del SBI-BMI a los 71 de FMO (no hay datos para SIFEM y SOFID). La rentabilidad medida a través del RoE va del 11 % del CDC o el 10 % del OeEB al 1 % de las dos IFD belgas: el BIO y el SBI-BMI (Dalberg Global Development Advisors 2011).

El hecho de que sus operaciones tengan que ser financieramente rentables tiene consecuencias de cara al papel de las IFD en las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo. En efecto, si se tratase de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) contabilizada siguiendo el procedimiento del CAD de la OCDE, estos flujos serían negativos y restarían a la cuantía total de la AOD de estos países. Sin embargo, en muchos casos se trata de los denominados Otros Flujos Financieros (OFF). Desde la propia Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, se está tratando de establecer un protocolo para la contabilización de los flujos que no son AOD (Kingombe et al 2011), lo que podrá ser de utilidad para determinar de forma homogénea a qué flujo corresponde cada uno de los tipos de actividad que las IFD llevan a cabo. A modo de ejemplo de la complejidad que entrañan las actividades de las IFD para el tratamiento tradicional de la cooperación al desarrollo, sirva el caso de la DEG alemana, que trata sus inversiones en forma de crédito como OFF, mientras que las participaciones en capital, incluyendo el capital-riesgo, y la asistencia técnica, se consideran AOD.

En todo caso, la actividad de las IFD está considerada como el Tercer Pilar de la política de Ayuda al desarrollo de los países donantes, después de la ayuda propiamente dicha (donaciones y otras acciones del sector público y la sociedad civil) y los bancos de desarrollo y otros organismos públicos (préstamos y financiación concesional, sobre todo de organismos públicos). Este tercer pilar implicaría a las IFD y al sector privado y revestiría la forma de participaciones en capital, préstamos y garantías, todo ello a precios similares al mercado razón por la que su contribución diferencial consiste en llegar donde aquel no llega.

A los objetivos de impacto en el desarrollo y de rentabilidad se le une en otras ocasiones un tercero como parte del mandato que reciben las IFD de sus gobiernos y es que deben mantener relaciones estrechas con los sectores privados de sus propios países. Ese es el caso, por ejemplo, de Finfund, IFU o SIMEST, que requieren en sus proyectos de inversión la participación de un socio nacional. Otras instituciones también tienen el encargo de sus gobiernos de promover el sector privado nacional pero sin exigencias particulares en ese sentido. Aproximadamente la mitad de las IFD europeas no tienen este tipo de relaciones con los sectores productivos de sus países de origen.

Para cumplir su misión, las inversiones realizadas por las IFD deben regirse por dos principios: deben ser adicionales y catalíticas. El principio de adicionalidad se refiere a que los proyectos en los que invierten deben centrarse en áreas (geográficas, sectoriales, etc.) donde no lleguen los cauces de financiación tradicionales, es decir, no pueden sustituir a los mecanismos financieros habituales. Por su parte, con el efecto catalítico, se hace referencia al propósito de las IFD de movilizar más recursos, es decir, por medio de su efecto demostración, su actividad debe servir para atraer nuevos inversores. A estos dos principios reconocidos en toda la literatura sobre el tema, se le suma en ocasiones un tercero (véase, por



ejemplo, Dalberg Global Development Advisors 2011; Sinha et al 2011): el de la sostenibilidad, que implica el objetivo de reducir la dependencia de la ayuda de los países receptores.

### 3.2. Datos generales y patrones de especialización

Como queda recogido en la tabla 1, la FMO es la IFD más grande medida por su cartera de negocios consolidada, seguida muy de cerca por la DEG y, a más distancia, el CDC y Proparco. Por número de proyectos, el primer lugar lo ocuparía el CDC.

	<b>Cartera consolidada</b>	<b>Tamaño medio de los proyectos</b>	<b>N.º de proyectos</b>
	<b>(Millones de euros)</b>		
FMO	5291,7	6,5	818
DEG	5236,5	7,9	666
CDC	3956,5	4,3	930
PROPARCO	3026,4	8,2	368
Norfund	750,7	8,6	87
SIMEST	655,1	1,8	357
COFIDES	554,9	4,4	126
IFU/IØ/IFV	534,2	1,8	303
FINNFUND	469,7	3,3	142
SWEDFUND	327,2	4,1	80
BIO	325,1	3,2	103
SIFEM	298,9	5,0	60
OeEB	236,2	11,2	21
SBI/BMI	23,2	1,0	24
SOFID	2,2	0,7	3
EDFI	21 688,5	5,3	4088

Fuente: EDFI (2011).

**Tabla 1**

Datos generales (a finales de 2010).

Los patrones de especialización geográfica muestran una elevada presencia de IFD en países en desarrollo según el criterio del CAD de la OCDE. Esta distribución geográfica es en muchas ocasiones el resultado de una estrategia concreta. Así, por ejemplo, el CDC tiene que invertir el 75 % de sus proyectos en países de renta baja, y más del 50 % debe dirigirse al África subsahariana. En el caso de SIFEM, el 60 % de los proyectos deben ubicarse en una lista de países prioritarios con una renta per cápita inferior a 6000 dólares. FMO, por su parte, debe destinar un 40 % de sus inversiones a países de renta baja, mientras que en el caso de Norfund, la cartera debe tender a elevar la presencia en el África al sur del Sáhara, y

en todo caso, solo invierte en el Sur y el Este de África, el Sudeste asiático y Centroamérica. Otras instituciones, en cambio, no tienen una asignación preconcebida en términos regionales, dejándose guiar por el resto de principios que rigen su actividad (Kingombe et al 2011).

El resultado es una distribución geográfica como la que tenemos en la tabla 2. En ella se aprecia que el 25 % de la cartera consolidada a finales de 2010 se concretaba en países ACP, siendo los siguientes destinos Asia Meridional y Sudamérica. La diferencia de criterios aplicados entre las IFD da lugar a patrones de especialización geográfica muy diversos, que responden tanto a tendencias generales en las políticas globales de desarrollo como a razones históricas. Así, entre los nuevos proyectos aprobados en los últimos años por parte de los miembros de la EDFI, se observa un aumento de la presencia en África. Sin embargo, el representante español, COFIDES, sigue con casi dos tercios de su cartera vinculada a Latinoamérica.

	BIO	CDC	COFIDES	DEG	FINNFUND	FMO	IFU	NORFUND	OeEB	PROPARCO	SBI-BMI	SIFEM	SIMEST	SOFID	SWEDFUND	Total EDFI
ACP	28	35	5	15	32	24	22	32	23	39	7	22	2	100	46	25
Sudáfrica	-	6	-	3	3	4	2	6	-	4	-	-	2	-	1	4
Países mediterráneos	3	4	1	6	0	3	7	-	11	21	-	-	8	-	1	6
Oriente Medio	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	2	0
Sudamérica	10	4	36	15	13	14	2	26	6	6	6	18	11	-	4	12
América Central	16	2	27	8	3	8	1	6	11	3	-	-	4	-	1	6
Sudeste Asiático	10	6	0	10	5	9	11	16	-	7	10	36	1	-	2	8
Asia meridional	6	29	5	10	15	13	7	12	-	8	2	-	6	-	22	14
China	1	12	7	8	4	4	11	0	-	2	7	-	25	-	6	7
Nuevos países miembros de la UE	-	-	8	0	-	0	3	-	-	-	21	-	1	-	4	1
Europa Central y Oriental	-	0	4	9	1	2	9	0	21	-	-	18	11	-	0	4
CIS	-	1	0	7	4	8	8	-	15	-	-	-	1	-	6	4
Rusia	-	0	5	6	10	3	11	-	3	-	-	-	11	-	4	3
Otros	25	-	1	2	10	7	5	3	11	8	48	6	14	-	-	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: EDFI (2011).

**Tabla 2**

Patrones de especialización geográfica (porcentajes de distribución de la cartera consolidada en cuantía de los proyectos, finales de 2010).

En lo que se refiere a los patrones de especialización por sectores económicos, de nuevo nos encontramos con realidades muy diversas, también en función de las estrategias seguidas por cada IFD. Como se recoge en la tabla 3, BIO, DEG, FMO, OeEB y Proparco tienen una carte-

ra de proyectos más enfocada hacia el sector financiero, mientras CDC y Norfund se han especializado en infraestructuras, y en COFIDES, SIFEM, SIMEST, SOFID y las tres nórdicas restantes es la industria el sector con mayor peso. En todo caso, en este aspecto sí es más frecuente que haya cierta inclinación previa hacia cada sector por parte de estas instituciones. Llama poderosamente la atención que los proyectos relacionados con el sector agrario sean minoritarios en todas las IFD, y solo tres de ellas (SBI-BMI, IFU y DEG) le dediquen más del 10 % de sus proyectos.

	Finanzas	Infraestructuras	Industria	Agribusiness	Otros	Total
BIO	45	20	30	5	0	100
CDC	23	34	18	6	19	100
COFIDES	1	45	47	5	3	100
DEG	35	19	27	13	0	100
Finnfund	19	28	44	1	7	100
FMO	42	24	30	3	2	100
IFU	5	10	63	15	8	100
Norfund	23	55	11	5	5	100
OeEB	100	0	0	0	0	100
Proparco	45	36	12	4	2	100
SBI-BMI	21	13	47	18	0	100
SIFEM	18	3	79	0	0	100
SIMEST	2	8	78	8	4	100
SOFID	0	0	100	0	0	100
Swedfund	8	22	64	1	5	100

Fuente: Dalberg Global Development Advisors (2011).

**Tabla 3**

Patrones de especialización sectorial (porcentajes de distribución de la cartera consolidada en cuantía de los proyectos, 2009).

El último patrón de especialización estudiado es el que se refiere a los instrumentos financieros utilizados por las IFD en sus proyectos. La tabla 4 recoge dicho patrón en función de tres categorías generales: participaciones en capital y cuasicapital (*mezzanine*, préstamos convertibles, etc.), préstamos y garantías (que es la división recogida por la EDFI). Muy pocas instituciones hacen un uso frecuente de las garantías entre sus instrumentos: solo SOFID presenta en este caso un porcentaje muy abultado (de una cartera en todo caso muy pequeña al lado de las demás instituciones). De las demás, solo CDC, Norfund, SBI-BMI, SIFEM y SIMEST presentan una especialización clara (superior al 70 % de su cartera) en participaciones de capital y cuasicapital, mientras Proparco hace lo propio en créditos, con un 83 %. El resto presenta una cartera más diversificada.

De nuevo nos encontramos en este caso con ejemplos de instituciones que se guían a la hora de elegir un instrumento u otro por políticas y estrategias determinadas de antemano (como FMO, que trata de tener

una cartera muy diversificada en este aspecto) y de otras que no aplican ningún criterio a priori (como la DEG, que decide sobre esta cuestión en el proceso de preparación de cada proyecto con sus propios clientes en función de las necesidades de estos).

	Participaciones de capital y cuasicapital	Créditos	Garantías	Total
BIO	34	66	0	100
CDC	96	3	0	100
COFIDES	42	58	0	100
DEG	39	60	1	100
FINNFUND	51	49	0	100
FMO	46	50	4	100
IFU	65	32	3	100
NORFUND	85	15	0	100
OeEB	31	57	12	100
PROPARCO	16	83	1	100
SBI/BMI	80	20	0	100
SIFEM	84	16	0	100
SIMEST	100	0	0	100
SOFID	0	18	82	100
SWEDFUND	61	39	0	100

Fuente: EDFI (2011).

**Tabla 4**

Patrones de especialización por instrumento financiero (porcentajes de distribución de la cartera consolidada en cuantía de los proyectos, 2010).

## 4 Metodologías de evaluación en las IFD

Una vez presentada una panorámica general de las IFD, vamos a analizar a continuación las metodologías de evaluación que utilizan. En esta investigación nos vamos a centrar en las metodologías de evaluación *ex ante*, pues son de ellas de las que depende la elección final de los proyectos en que se invierte, razón por la que un intento de maximizar el impacto en desarrollo debe pasar por encontrar criterios adecuados para que sean los proyectos que más pueden contribuir a tal meta los que reciban prioridad a la hora de ser financiados.

Existen tres grandes metodologías de evaluación a disposición de las IFD. La primera es el Development Outcome Tracking System (DOTS), creado por el IFC y utilizado por varios Bancos Multilaterales de Desarrollo, y también por el CDC, entre otros. El segundo sistema es el Corporate Policy Project Rating (conocido como GPR, por sus siglas en alemán),

que es el que ideó la DEG y que hoy en día utilizan, aunque en algunos casos con adaptaciones y cambios, la mayoría de IFD europeas, como BIO, COFIDES, OeEB, Proparco, SBI-BMI o SIFEM, además de la propia DEG y otras instituciones de fuera de Europa. La tercera de ellas es la creada por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Se llama Transition Impact Monitoring System (TIMS) y trata de medir el impacto de los proyectos financiados a la transición de los países destinatarios a una situación de economías plenas de mercado. Por tanto, dado que el TIMS es de aplicación solamente a proyectos concretos en economías en transición queda fuera del objeto de esta investigación.

Nos hemos centrado, por lo tanto, en el DOTS y en el GPR. En las entrevistas que forman parte del trabajo realizado en esta investigación hemos optado por dos casos paradigmáticos de cada uno de estos métodos: el CDC y la DEG. Hemos completando, por medio de la literatura disponible, con un tercer caso, el del FMO, que es un sistema propio. De este modo, la información ofrecida a continuación abarca en total a dos tercios de la cartera consolidada conjunta de las IFD europeas.

#### 4.1. FMO: metodología de evaluación

El FMO evalúa de forma *ex ante* el impacto en el desarrollo por medio de unas «tarjetas de puntuación» basadas en el sistema del IFC. Desde 2009, FMO empezó a aplicar el Development Effectiveness Framework con el objetivo de mejorar el impacto en el desarrollo. Cada inversión se evalúa de acuerdo con este sistema que gira en torno a tres ejes: el papel del FMO (*adicionalidad*, efecto catalítico y papel no financiero), impacto económico (desarrollo económico y contribución a la actividad financiada; este eje recibe el nombre de Economic Development Impact Score, EDIS) e impacto en la sostenibilidad (mejoras en ESG<sup>4</sup> y contribución del FMO a dichas mejoras) (FMO 2011). El procedimiento de evaluación consiste en la estimación del impacto en el desarrollo por parte del personal de inversiones y la elaboración de un informe sobre ESG sobre los riesgos asociados al proyecto.

Entre los indicadores empleados se incluyen indicadores de resultados e indicadores de alcance. Dichos indicadores son en su mayoría similares independientemente del tipo de inversión a acometer, pero existen seis grupos diferentes en función de los sectores específicos en que se invierta, como vivienda o infraestructuras. Cada indicador recibe una puntuación que oscila entre 1 y 6 puntos (Bracking y Ganho 2011). Al igual que en las otras IFD, se utilizan indicadores *proxy* como el número de empleados o los ingresos públicos generados, siempre de tipo cuantitativo. Los resultados se estandarizan teniendo en cuenta el tamaño de los proyectos con el fin de evitar discriminar a aquellos más pequeños.

En todo caso se trata de evitar grandes riesgos financieros, objetivo al que se supeditan otros vinculados con fines ESG. Además no se fijan

4 ESG son las siglas en inglés de Medio Ambiente, Social y Gobierno, y hacen referencia a los códigos de buenas prácticas de las IFD evaluando el impacto en estos tres aspectos que no atañen directamente a la inversión pero que han de ser tenidos en cuenta.

umbrales para los indicadores por lo que la última palabra recae en la persona que evalúa cada proyecto (Gössinger y Raza 2011).

El FMO cuenta con una estrategia sectorial y una estrategia de país definidas. Dentro del plan operativo para los años 2009-2012, la estrategia sectorial otorga prioridad al sector financiero, energético y de vivienda, mientras que, como ocurre con otras IFD, los países que reciben una atención especial son los de renta baja y baja-media, sin concretar más.

## 4.2. DEG: metodología de evaluación

En septiembre de 2000, la DEG creó un sistema integrado de evaluación que fue probado durante los siguientes 18 meses, y que incluye evaluaciones *ex ante* y *ex post*. Dicho sistema es el GPR, de amplio uso hoy en día por distintas IFD según se ha señalado.

El GPR utiliza un índice de puntuación en cuatro áreas: la rentabilidad a largo plazo del proyecto (para evaluar su sostenibilidad en el tiempo), el impacto en el desarrollo, la contribución efectiva realizada por la DEG y la rentabilidad obtenida por esta. Las dos primeras áreas pueden obtener una puntuación máxima de 150 puntos y las dos siguientes de 100. En cualquier caso, se exigen unos mínimos de puntuación en cada área: un 30 % de la puntuación máxima en el de rentabilidad a largo plazo del proyecto y un 27 % en el de impacto en el desarrollo.

De acuerdo con la puntuación total, los proyectos quedan clasificados en seis grupos, siendo el primero el de «muy bueno» (con 320 puntos o más) y el último el de «obviamente insuficiente» (para puntuaciones inferiores a 160 puntos). Los proyectos de los grupos quinto y sexto solo se aprueban de forma excepcional.

El área dedicada al papel estratégico de la DEG trata de evaluar el carácter adicional de su inversión, aunque también incluye algunos aspectos estratégicos como la promoción de PYMES, la inversión en países de renta baja, etc. Por su parte, el área que evalúa la rentabilidad para la DEG simplemente asigna tres puntos por cada porcentaje de rendimiento del capital ajustado al riesgo (RAROC) esperado.

En cuanto al área del impacto en desarrollo, tiene un contenido diferenciado en función del sector productivo del proyecto: para empresas industriales incluye doce campos, ocho para el sector financiero o nueve para infraestructuras. Además, se aplica un sistema de ponderaciones que otorga prioridad a los efectos de reducción de la pobreza, como el empleo, la cualificación o los efectos sociales y de género. Por otra parte, esta área se analiza con mayor detalle dividiendo los proyectos en seis grupos de calidad de acuerdo con la puntuación obtenida en ella.

Además de otorgar la puntuación como se ha señalado, se construye un perfil para cada proyecto que permite su comparación visual con la media del sector en la cartera de la DEG, con el fin de encontrar debi-

lidades en los proyectos en evaluación. Esto supone necesariamente la búsqueda de indicadores comunes entre todos los proyectos del mismo sector con el fin de poder comparar, es decir, un mínimo de estandarización. Es más, un análisis más específico sería más caro y difícil, por lo que, a juicio de la propia institución, seguramente no merecería la pena (entrevista 1).

Una de las novedades interesantes que aporta la DEG es la inclusión de la asistencia técnica para mejorar los resultados en desarrollo, sobre todo en términos de introducir estándares y prácticas de sostenibilidad medioambiental. Este tipo de tareas forman parte del enfoque conjunto de la DEG y se coordinan con el resto de actividades que realizan.

De acuerdo con la propia DEG, el GPR está siendo continuamente revisado para tratar de introducir mejoras. Fruto de estos procesos es la inclusión desde 2011 de indicadores de alcance como, por ejemplo, el número de beneficiarios de una nueva planta eléctrica. En cualquier caso, estos datos no son públicos y consideran que necesitarán este año y el siguiente para determinar cómo utilizarlos de la mejor manera posible.

El impacto en desarrollo se evalúa a través de indicadores *proxy*. Sin embargo, también aquí los factores institucionales locales están ausentes. A pesar de tener en cuenta indicadores de pobreza o desempleo, estos solo figuran a un nivel regional, pero no se profundiza en los posibles mecanismos por los que los impuestos se traducen en una mejora en la calidad de vida de los sectores más pobres o el empleo en niveles más amplios de protección social. Estas labores, consideradas de «gobernanza», solo se consideran de forma indirecta, por ejemplo, al tomar parte en iniciativas como la Extractive Industries Transparency Initiative.

No obstante, también la DEG tiene en cuenta otros factores institucionales como la estructura de la propiedad local, tanto por si pueden ayudar a PYMES a superar barreras de entrada como si el proyecto a financiar es un monopolio pero merece la pena hacerlo por los posibles efectos beneficiosos adicionales que conlleva. De igual modo, se tienen en cuenta las características del sistema financiero local dado que si el papel que va a desempeñar la DEG lo puede llevar a cabo un banco comercial local, ellos simplemente no invierten.

### **4.3. CDC: metodología de evaluación**

Como se ha señalado, el CDC utiliza una metodología de evaluación *ex ante* basada en el DOTS. De acuerdo con la información disponible en el propio CDC, se trata de una metodología «similar aunque no idéntica» a la del IFC. El objetivo al utilizar esta metodología es contar con un sistema práctico, simple y que ofrezca la información necesaria para tomar las decisiones de gestión.

El marco de evaluación contiene cuatro áreas clave, las cuales se puntúan en una escala de seis puntos que va de excelente a pobre. Las cuatro áreas son: rendimiento financiero, resultados económicos, resultados en términos de ESG y desarrollo del sector privado. Antes de aprobar cada proyecto, se hace una estimación del impacto en desarrollo esperado y se seleccionan los indicadores adecuados dentro de cada área. Estos indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos y sirven para hacer dos evaluaciones más a lo largo del ciclo de cada proyecto: una se hace a la mitad y la otra al final de la vida del proyecto (entre cinco y diez años). En esas evaluaciones posteriores se incluyen además dos áreas que tratan de medir la eficacia de la actuación del CDC en cada proyecto. Se trata del valor añadido (aportado por el CDC en el sentido de ayudar a los gestores del fondo a alcanzar los objetivos marcados) y los efectos catalíticos (que indican la medida en que el CDC ha contribuido a atraer otros inversores comerciales), (CDC Group 2011b).

Los principales inconvenientes que desde el CDC se citan sobre esta metodología son que el parámetro referido al desarrollo del sector privado acaba siendo una especie de cajón de sastre donde cabe de todo, lo que resta eficacia al sistema en su conjunto. Otro problema vendría derivado de la arbitrariedad a la hora de hacer esa puntuación y la imposibilidad de hacerlo desde presupuestos estrictamente objetivos.

En todo caso, esta metodología está siendo revisada actualmente. En septiembre de 2010, el CDC fue objeto de diversos artículos en la prensa británica que cuestionaban su labor en términos de desarrollo, razón por la que al mes siguiente se anunció una investigación parlamentaria al CDC para tratar de reconfigurarlo e incluso, llegado el caso, suprimirlo.<sup>5</sup> A raíz de tales acontecimientos, se decidió reformar el CDC, y desde este se anunció a mediados de mayo un nuevo plan de negocio que incluía los contenidos de ese proceso de reestructuración. Entre esos cambios incluía la diversificación en los instrumentos utilizados (pues, hasta la fecha, el CDC es lo que se denomina un «fondo de fondos», y no realiza intervenciones directas), empezando a utilizar en mayor medida préstamos y participaciones directas en capital, y no solamente indirectas como se venía haciendo. Además, se anunciaba una nueva refocalización geográfica hacia los países con mayor presencia de pobreza, ubicando el 70 % de las inversiones en el África subsahariana y Asia meridional (CDC Group 2011a).

Ese plan de negocios incluía además el anuncio de que a finales de 2011 se habría establecido una nueva metodología *ex ante* del impacto en desarrollo de los proyectos en los que se implicaba (CDC Group 2011a). Más tarde, en la propia página web del CDC la fecha pasó a ser comienzos de 2012. Sin embargo, y aunque en Londres se nos informó de que hasta el tercer trimestre de 2012 no se concluiría ni, por tanto, se haría pública (entrevista 2), el año concluyó sin estar disponible.

5 Véase el comunicado oficial del parlamento británico en esta dirección: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/committee-announces-inquiry-into-the-future-of-cdc/>. Los materiales con los que se realizó esa investigación son accesibles públicamente desde la web del Department for International Development: <http://www.dfid.gov.uk/reformingCDC>.



En todo caso, y a pesar de la opacidad encontrada en aspectos como este sobre información que no es pública, es posible hacer algunas deducciones básicas sobre el nuevo sistema a partir de lo comentado. Por ejemplo, acerca del impacto en desarrollo evaluado *ex ante* se nos dijo que, con la metodología anterior, era objeto de discusiones previas antes de aprobar los proyectos. Sin embargo, con la nueva metodología se anuncia la aplicación de un marco «más formal y sistemático» para ese fin. Esto está relacionado con las críticas señaladas más arriba al sistema DOTS en su conjunto. La estandarización debe permanecer por una cuestión de operatividad y se recurrirá a indicadores *proxy* de los efectos directos de las actuaciones del CDC (empleo formal, impuestos, etc.) Sin embargo, las condiciones institucionales locales seguirán mayoritariamente ausentes, sobre todo en lo relativo a la capacidad de traducir los mayores impuestos en mejores condiciones sociales o el mayor empleo en niveles más altos de protección social; las únicas que se tienen en cuenta tienen que ver con la estructura empresarial local (si la empresa va a aportar algo que no se esté ofreciendo, por ejemplo, aspecto vinculado por tanto a la adicionalidad) o el sistema financiero local (en la medida en que la actividad del CDC, como del resto de IFD, es llegar donde no llega el sector privado normalmente), (*entrevista 2*).

La única vía por la que es posible que finalmente sean incluidas las condiciones institucionales locales es a través de un instrumento que figura como novedad en el nuevo plan de negocio (CDC Group 2011a). Se trata de los «Documentos de aproximación al país» (*Country approach papers*) en los que se analizarán con antelación los países y los sectores destinatarios de la inversión. Sin embargo, hasta que no se haga pública la metodología en su conjunto, no será posible confirmar esta cuestión.

## 5 Conclusiones

La principal aportación de las IFD es la de proveer capital paciente en un contexto de fallo de mercado por el cual muchas actividades no son capaces de obtener la financiación necesaria. Aunque las IFD tienen el mandato de ofrecer capital en condiciones de mercado no pudiendo contar con un componente concesional, es verdad que los préstamos cuentan con períodos de gracia y plazos de vencimiento mayores a lo habitual. Pero sobre todo, al centrarse en sectores con dificultades para captar recursos por su cuenta sí estarían cumpliendo una función adicional a la del mercado y con potencial para actuar positivamente sobre el desarrollo.

En consecuencia, recurriendo a la única compilación actualmente existente de los «efectos sobre el desarrollo» por parte de las IFD europeas de forma conjunta (Dalberg Global Development Advisors 2011: 29), durante el período 2006-2008 invirtieron en empresas que emplearon de

media 422 000 personas, contribuyendo a la creación de 81 000 empleos directos en ese tiempo y estimándose los empleos indirectos en 1,3 millones. Además, habrían generado 1700 millones de euros anuales en ingresos fiscales y 4100 millones en efectos netos sobre las divisas (medido como contribución al superávit nacional de la balanza de pagos).

Desde nuestro punto de vista, estos datos constituyen aportaciones micro a grandes macromagnitudes y derivan directamente de la propia metodología utilizada, basada en indicadores *proxy* y analizada por nosotros en este trabajo. Como señalamos más arriba (véase la nota 2), el punto de partida en las actividades de estas instituciones es ya una concepción restrictiva de desarrollo centrada de manera prácticamente exclusiva en el crecimiento económico. Pero además, esto se ve agravado por unas metodologías que, por cuestiones operativas, tienen verdaderas dificultades para introducir en el análisis aspectos cualitativos, con lo que ello supone de limitación cuando de lo que se trataría es de activar procesos de desarrollo.<sup>6</sup>

En consecuencia, el salto que se da de esos datos a la consideración de que está existiendo un proceso de desarrollo efectivo es aventurado. Cuando Serge Latouche (1993: 160) criticaba las aproximaciones macro al desarrollo cuestionando que, desde esta perspectiva, un desempleado que habite en los suburbios de Caracas goza de un nivel de desarrollo económico superior al de un pescador autosuficiente de Samoa, estaba cuestionando precisamente la generalización excesiva a que induce el uso de las grandes cifras. Si tiene sentido trasladar aquí esta crítica es porque, centrándonos, por ejemplo, en los puestos de trabajo creados, si bien el resultado es en principio positivo, una conclusión más informada requiere de un análisis de las condiciones institucionales locales que permitan contextualizar tanto dicha creación de empleo como los nexos causales que llevan de ella a una mejora en la línea del desarrollo. Así, por ejemplo, entre los textos discutidos en el Parlamento británico en el proceso de reformas del CDC señalado anteriormente, se incluye uno que cita un caso concreto de inversión en la construcción de un centro comercial en Accra que, si bien desde el CDC se señaló que dio lugar a la creación de 1000 empleos, no se analizó si dichos empleos fueron nuevos o se trató de personas que trasladaron sus negocios previos al centro comercial, ni si se trató de empleos permanentes o temporales. Es más, evaluaciones independientes recogidas en dicho texto concluyen que se trata más bien de un centro para beneficio de un sector minoritario y rico de la población de la ciudad (Corner House y Oloko 2010).

Otra limitación del uso de indicadores *proxy* es aplicable en lo que se refiere a los ingresos fiscales declarados. Dejando fuera del análisis la parte del proceso que va de la recaudación de impuestos al uso que se les da, no es posible garantizar en absoluto que las metas de desarrollo se vean cumplidas. Esta actitud choca con la forma de funcionamiento actual de las IFD por dos razones. Por un lado, debido a la limitación de

6. Está fuera del objeto de este artículo realizar un análisis detallado de las implicaciones que para el concepto de desarrollo tienen las fundamentaciones en las que se basan las actividades de las IFD europeas, poniéndolas en relación con los debates sobre dicho concepto en la literatura especializada. Baste decir por el momento que un análisis —de momento no sistemático— del discurso de estas instituciones (que incluiría en ocasiones apelaciones a concepciones tales como «desarrollo sostenible» o «desarrollo inclusivo») parece entrar en conflicto con el análisis —que sí hemos hecho— sobre su operativa. Resulta, por tanto, una línea de investigación interesante con la que continuar este estudio, la elaboración de dicho análisis del discurso y su puesta en relación con los debates sobre desarrollo.

recursos con que cuentan y a la consideración de que es mejor invertir dichos recursos limitados en sus actividades ordinarias (Dalberg Global Development Advisors 2011: 35). La segunda objeción se debe a reticencias de otro tipo. Como se señaló en una de las entrevistas realizadas, las propias IFD rechazan este tipo de planteamientos dado que irían contra la Declaración de París que les impiden inmiscuirse en la acción de los gobiernos locales (entrevista 5). Sin embargo, y si bien es evidente que no es posible controlar qué se hacen con los impuestos generados, un análisis previo de las condiciones institucionales locales sí puede ofrecer elementos útiles para evaluar si ese dinero se traducirá en una mayor protección social, por ejemplo.

De igual modo, es necesario ampliar el estudio de la sostenibilidad más allá de los estrechos límites con que se hace actualmente. En estos momentos, las IFD hacen un hincapié notable en asegurarse que financian proyectos sostenibles en el tiempo, pero estas instituciones deberían ir más allá para garantizar no solo la sostenibilidad de los proyectos sino la generación de condiciones que permitan que los siguientes proyectos no requieran la labor de las IFD para su financiación. Solo así el impacto en el desarrollo sería real y duradero. Esto requiere profundizar en esas condiciones institucionales mencionadas más allá de las recomendaciones, tratados y declaraciones de organismos internacionales que actualmente han sido incorporados en la actividad de muchas de estas IFD (por ejemplo, muchas de ellas especifican que solo se participa en proyectos que cumplan con las recomendaciones de la OIT sobre condiciones de trabajo). De hecho, es necesario examinar las condiciones que permitirían a esos proyectos no solo garantizar eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo, sino contribuir a promover vías autónomas de financiación, lo cual implica que la labor de las IFD contribuya a la propuesta de Saad-Filho (2007: 532-533) de promover una coordinación efectiva entre las actividades del sector privado y la asignación de recursos por parte del Estado. Esto implica superar tanto el marco de partida (muy influenciado por la cultura financiera de la que han nacido las IFD, de ahí la preocupación permanente por la rentabilidad de los proyectos) como la excesiva influencia que actualmente tienen tesis como las del goteo, que consideran que contribuciones como las que permiten atestiguar los indicadores *proxy* utilizados, se traducirán efectivamente en niveles superiores de desarrollo.

Una posible vía que incluiría el análisis previo de esas condiciones locales podría ser por medio de documentos de trabajo como los que el CDC tiene previsto elaborar. Sin embargo, como se ha señalado, falta por ver si la forma en que se determina este instrumento por parte del propio CDC va en esta línea o no. En todo caso, empiezan a surgir nuevas propuestas que apuntan en esa línea de elaboración y análisis previo que permita identificar los sectores —y las condiciones locales ligadas a

ellos— en donde maximizar el impacto en el desarrollo (véase, por ejemplo, Olivie et al 2012).

Naturalmente, la limitación señalada de disponibilidad de recursos es un obstáculo para plantear análisis como estos. Esto se podría solucionar tratando de estrechar lazos entre el tipo de pericia existente actualmente en las IFD —que como se ha señalado suele tener un sesgo financiero elevado— y otros agentes especializados en los procesos y mecanismos que favorecen el desarrollo. Una externalización de ese tipo no sería demasiado costosa y pondría en relación el mundo directivo del que proceden quienes toman las decisiones en estas instituciones con el conocimiento más actualizado, que evidentemente hace tiempo que dejó atrás postulados como el del goteo.

Otra vía que cabría plantearse es la de la conveniencia de acentuar la coordinación de las actividades de las IFD a través de la propia EDFI. Dado que la distribución geográfica de los proyectos de las IFD europeas muestra cierta complementariedad, sería interesante trabajar en la línea de intentar evitar al máximo los solapamientos y promover especializaciones por región que permitieran incrementar el *know-how* de cada institución. Lo mismo cabría señalar con respecto al patrón de especialización sectorial. El mayor problema que presenta esta opción es que choca con la propia cultura de funcionamiento de las IFD que, como se ha señalado, procede del mundo financiero. En efecto, estas instituciones adoptan la diversificación como principio rector en la medida en que sirve para minimizar el riesgo de las operaciones en que participan. Sin embargo, si dicha integración se realiza, como se ha señalado, a través de la EDFI, aunque a nivel nacional tuviera lugar una concentración, a nivel europeo perviviría el mismo grado de diversificación, y además la especialización resultante permitiría mejorar el conocimiento por parte de cada una de ellas así como de todas ellas en conjunto, compensando el mencionado aumento del riesgo. Por otra parte, con dicha especialización se podría atenuar la actual subrepresentación de la agricultura entre la composición sectorial de los proyectos financiados, lo cual contribuiría a mejorar el impacto en el desarrollo toda vez que se trata de un sector clave para mejorar la situación de los países receptores (véase una revisión de la evidencia empírica sobre esto en Sinha et al 2011), si bien probablemente a costa de la rentabilidad por tratarse de proyectos, en principio, menos rentables.

El problema que surgiría al poner una propuesta así en marcha sería la pervivencia del interés nacional que sigue vigente, como hemos señalado, en muchas de las EDFI. Sin embargo, como demuestra la experiencia del FAD en España, es posible que dicho problema solo se pudiera resolver admitiendo la difícil compatibilidad que en muchas ocasiones tiene la defensa de ese interés nacional con la persecución de impactos elevados en el desarrollo y situando cada cosa en su sitio, es decir, sacando fuera de las políticas de ayuda al desarrollo las actividades que priorizan el estímulo del tejido productivo nacional.

## 6 Referencias

### Fuentes publicadas

- BRACKING S (2009). Money and power: great predators in the political economy of development. Pluto, London
- BRACKING S, GANHO AS (2011). Investing in Private Sector Development: What are the Returns? Norwegian Church Aid, Oslo
- CDC GROUP (2011a). CDC high level business plan 2011-2015. CDC, London.
- CDC GROUP (2011b). Evaluation methodology. CDC, London
- CONGDE (2012). La Ayuda Oficial al Desarrollo podría descender a niveles de 1981 [nota de prensa]. [http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id\\_noticia/1745](http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1745), accessed 15 January 2013
- CORNER HOUSE, OLOKO D. (2010). DFID in 2009-10 and the Resource Accounts 2009-10, UK Parliament, London. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmintdev/writev/dfid/m8.htm>, accessed 20 November 2012
- DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS (2009). The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy. Dalberg Global Development Advisors, Copenhagen
- DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS (2011). The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy, 2nd ed. Dalberg Global Development Advisors, Copenhagen
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2011). The Engine of Development: The private sector and prosperity for poor people. DFID, London
- DOLLAR D, KRAAY A (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of economic growth* 7 (3):195-225.
- EUROPEAN DEVELOPMENT FINANCE INSTITUTIONS (EDFI) (2011). Annual Report 2010. EDFI, Brussels
- FITZGERALD V (2007). Desarrollo financiero y crecimiento económico: una visión crítica. Principios: estudios de economía política 7:5-30
- FMO (2011). Annual Report 2009. FMO, The Hague
- GÖSSINGER A, RAZA W (2011). Bilateral Development Finance Institutions in Europe. A Comparative Analysis of DEG, CDC, FMO and Norfund with Recommendations for Development Policy, Working Paper, 29. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), Viena. [http://öfse.at/Downloads/publikationen/WP29\\_Finance\\_Institutions.pdf](http://öfse.at/Downloads/publikationen/WP29_Finance_Institutions.pdf), accessed 20 November 2012
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC) (2011). International Finance Institutions and Development Through the Private Sector. IFC, Washington. <http://www.developmentandtheprivatesector.org/>, accessed 20 November 2012.
- KINGOMBE C, MASSA I, TE VELDE D (2011). Comparing Development Finance Institutions. Literature review. Overseas Development Institute, London
- KRAAY A (2006). When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of development economics* 80(1):198-227
- LATOUCHE S (1993). El Planeta de los naufragos: ensayo sobre el posdesarrollo. Acento, Madrid
- MACÍAS VÁZQUEZ A (2012). La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo, Memorando OPEX, 166/2012. Fundación Alternativas, Madrid
- OLIVIÉ I, PÉREZ A, MACÍAS CM (2012). Inversión local, cooperación financiera y desarrollo: reflexiones sobre el FONPRODE, Documento de Trabajo, 04/2012. Real Instituto Elcano, Madrid
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2004). Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development. OECD, Paris
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2006). Promoting Pro-Poor Growth. Private Sector Development. OECD, Paris
- SAAD-FILHO A (2007). Life beyond the Washington Consensus: an introduction to pro-poor macroeconomic policies. *Review of political economy* 19(4):513-537

SINHA S, BORTES C, GRETTVE A (2011). Literature review of development returns to DFIs investment in private enterprises. Nathan Associates, London

TE VELDE D (2011). The role of development finance institutions in tackling global challenges, Research reports and studies. Overseas Development Institute, London

WILLIAMSON J (1990). What Washington means by policy reform. In: J. Williamson (ed.), Latin American adjustment: how much has happened. Institute for International Economics, Washington, 7-20

## Páginas web

Bio <http://www.bio-invest.be>  
BMI-SBI <http://www.bmi-sbi.be>  
CDC <http://www.cdcgroup.com>  
COFIDES <http://www.cofides.es>  
DEG <http://www.deginvest.de>  
FINNFund <http://www.finnfund.fi>  
FMO <http://www.fmo.nl>  
IFU <http://www.ifu.dk>  
Norfund <http://www.norfund.no>  
OeEB <http://www.oe-eb.at>  
Proparco <http://www.proparco.fr>  
SIFEM <http://www.sifem.ch>  
SIMEST <http://www.simest.it>  
SOFID <http://www.sofid.pt>  
Swedfund <http://www.swedfund.se>  
EDFI <http://www.edfi.be>

## Entrevistas realizadas

### Entrevista 1

DEG [13/02/2012]  
Alexander A. Klein  
Economist  
Economics - Development Policy  
DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH | The German Investment and Development Corporation  
Kämmergasse 22 | 50676 Colonia, Alemania  
+49 (0)221 / 4986 - 1152  
Alexander.klein@deginvest.de

### Entrevista 2

CDC [14/02/2012]  
Niclas During  
ESG Manager  
CDC Group plc  
Cardinal Place, Level 2, 80 Victoria Street, Londres, Reino Unido  
+44 (0) 20 7827 014 970  
nduring@cdcgroup.com

### Entrevista 3

CDC [14/02/2012]  
Godfrey Davis  
Chief Financial Officer  
CDC Group plc  
Cardinal Place, Level 2, 80 Victoria Street, Londres, Reino Unido  
+44 (0) 20 7963 4720  
gdavies@cdcgroup.com

#### **Entrevista 4**

CDC [14/02/2012]

Rob Jans

Investment Executive

CDC Group plc

Cardinal Place, Level 2, 80 Victoria Street, Londres, Reino Unido

+44 (0) 20 7963 4719

gdavies@cdcgroup.com

#### **Entrevista 5**

ODI [15/02/2012]

Dr. Dirk Willem te Velde

Head of Programme

International Economic Development Group-IEDG

Overseas Development Institute (ODI)

111 Westminster Bridge Road, Londres, Reino Unido

+44 (0) 20 7922 0319

dw.tevelde@odi.org.uk

**Anexo 1****Datos básicos de las IFD europeas**

Logo	País	Nombre	Año de creación	Propiedad pública en 2012 (%)
	Alemania	DEG	1962	100
	Austria	OeEB	2008	0
	Bélgica	Bio	2001	~100
	Bélgica	SBI-BMI	1971	63
	Dinamarca	IFU	1967	100
	España	Cofides	1988	61
	Finlandia	Finnfund	1980	99,9
	Francia	Proparco	1977	~60
	Italia	SIMEST	1990	76
	Noruega	Norfund	1997	100
	Países Bajos	FMO	1970	51
	Portugal	SOFID	2007	60
	Reino Unido	CDC	1948	100
	Suecia	Swedfund	1979	100
	Suiza	SIFEM	2005	100

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas web de las IFD.