TUDCN-RSCD

Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo

Financiación del sector privado con AOD y eficacia del desarrollo

Documento de investigación – 2016

Esta publicación ha sido producida con la contribución da la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD-CSI) y el apoyo de la Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo (AOED).
Fue preparada por Javier Pereira (A&J Communication) y coordinada y editada por Paola Simonetti, Coordinadora de Política de Desarrollo, RSCD-CSI.

Los estudios de caso mencionados en esta publicación fueron realizados por Grayson Koyi, Omar Gueye y Alex Nkosi (Instituto Africano de Investigación del Trabajo – ALREI), Laura Maffei (consultora de la CSA/TUCA) y Pushpa Koijam, Mamta Lukram y Jiten Yumnam (Centro para la Investigación y la Incidencia, Manipur).

Esta publciación esta disponible en linea: www.ituc-csi.org/DFI-study

Imagen de portada: Chabolas y rascacielos, Jakarta, destinos contrastados en la capital de Indonesia © Chris Alexander

Financiación del sector privado con AOD y eficacia del desarrollo

TUDCN-RSCD

Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo

ÍNDICE

Acrónimos 3

Resumen 4
Resultados 5
Recomendaciones 6

Introducción 7
Fundamentos del informe 8
Principios de eficacia del desarrollo 9
Estructura de este informe 10

Capítulo 1. Financiación combinada (Blending) : conceptos, actores e instrumentos clave 11
DFIs como actores clave de la financiación combinada 13
DFIs analizadas para la elaboración de este informe 14

Capítulo 2. Apropiación 17
Mandato 21
La estructura de propiedad de las DFIs 24
Criterios de elegibilidad 24
Participación del gobierno, interlocutores sociales y partes interesadas 26

Capítulo 3. Resultados del desarrollo 29
Normas de desempeño 31
Derechos laborales 32
Representación de los trabajadores en las estructuras de dirección de las DFI 35
Centros financieros extraterritoriales 36
Monitoreo 40

Capítulo 4. Responsabilidad Mutua 43
Transparencia 45
Mecanismos de reclamación 51

Conclusiones y recomendaciones 53

Anexo 58
Resúmenes temáticos de los estudios de caso

ACRÓNIMOS

AOD – Asistencia Oficial al Desarrollo

BEI – Banco Europeo de Inversiones

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIO – Compañía de Inversión Belga para Países en Desarrollo

CFE – Centros financieros extraterritoriales

CFI – Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial)

COFIDES – Compañía Española de Financiación del Desarrollo

DEG – Sociedad Alemana para la Inversión y el Desarrollo

DFIs– Instituciones de financiación del desarrollo

EDFI – Bancos de desarrollo de los Estados Miembros de la UE

FMO – Banco de desarrollo empresarial de Países Bajos

GPEDC – Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

ITF – Fondo Fiduciario UE para la infraestructura

KfW – Banco Alemán para el Desarrollo

MPYMEs – Micro, pequeñas y medianas empresas

NorFund – Fondo Noruego de Inversiones para Países en Desarrollo

OCDE – Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

ONU – Naciones Unidas

OPIC – Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (EE.UU.)

PMD – País Menos Desarrollado

PPP – Asociación Publico-Privada (APP)

PRB – País de Renta Baja

SwedFund – Empresa estatal sueca de capital de riesgo

RESUMEN

Este informe explora el grado en que las Instituciones de Financiación del Desarrollo (DFIs) han incorporado e integrado los criterios de eficacia del desarrollo a la hora de usar las ayudas para conseguir financiación adicional para el desarrollo. Se basa en un informe sobre Responsabilidad Empresarial para el Desarrollo publicado por CPDE en colaboración con CIS- TUDCN y EURODAD a principios de 2015. Este informe se centra en las DFIs, ya que los países donantes por lo general dependen de ellas para combinar las ayudas con otras formas de financiación para conseguir el apalancamiento deseado. Si las DFIs comienzan a canalizar crecientes cantidades de ayuda en el futuro, es importante evaluar si sus políticas y sistemas de gestión están bien equipados para garantizar la efectividad de los fondos de ayuda. Este informe utiliza los principios de eficacia del desarrollo como marco para un análisis comparativo del desempeño de las DFIs en la muestra usada para la investigación. También hacemos uso de los datos recogidos en una serie de estudios de caso en África y América Latina.

La conclusión del informe es que las DFIs de la muestra están mal equipadas para gestionar los flujos de ayudas tal y como establecen las buenas prácticas existentes. En vista de lo cual, parece razonable que los donantes eviten canalizar las ayudas a través de las DFIs hasta que éstas subsanen las deficiencias identificadas en este informe poniendo en práctica los compromisos para la eficacia del desarrollo. El desempeño medio se resume en la siguiente tabla y los resultados principales se explican más adelante.

DFI	Titularidad		Resultados de desarrollo		Responsabilidad Mutua	
	Mandato & elegibilidad	Participación de gobierno & agentes sociales	Estándares en derechos de los trabajadores y CFE	Monitoreo	Transparencia	Mecanismo de reclamaciones
Bio (Bélgica)	buen desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño
CDC Group (RU)	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas
Cofides (España)	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño	mal desempeño
DEG (Alemania)	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño	buen desempeño
FMO (Países Bajos)	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño	buen desempeño
Norfund (Noruega)	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño	mal desempeño	mal desempeño	mal desempeño
OPIC (EE.UU.)	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño
Proparco (Francia)	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño
Swedfund (Suecia)	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño

■ mal desempeño ■ desempeño medio o algunas características positivas ■ buen desempeño

RESULTADOS

Las DFIs no cuentan con los sistemas adecuados para garantizar la apropiación de los proyectos de desarrollo por parte de los gobiernos y partes interesadas de los países en desarrollo. Nuestro análisis muestra que existe cierta parcialidad por los intereses económicos y los negocios de los donantes, lo que es resultado de uno o una combinación de los siguientes factores: un mandato explícito de

apoyar a las empresas nacionales, un marco político global sesgado (es decir, la tendencia a operar en países de menor riesgo) y, en algunos casos, la copropiedad de la DFI de actores del sector privado. Por otra parte, las DFIs no están obligadas a consultar a los gobiernos ni otros actores (como los agentes sociales) de los países en desarrollo con el fin de alinear los proyectos con las estrategias y prioridades de desarrollo nacionales.

El desempeño medio es mejor en el área de resultados de desarrollo, aunque sigue habiendo obstáculos importantes. Se han evaluado dos áreas específicas. En general, las DFIs de la muestra ha adoptado la normativa en materia laboral, aunque quedan algunas dudas sobre su aplicación. Los consejos de administración de las DFIs adolecen de representantes de los trabajadores; generalmente sus miembros son representantes del gobierno y del sector privado. Esto también es preocupante desde el punto de vista del compromiso y responsabilidad que han asumido las DFIs en la promoción de condiciones de trabajo decentes. La mayoría de las DFIs de la muestra han adoptado políticas muy laxas y flexibles en cuanto a la utilización de centros financieros extraterritoriales (CFE) o paraísos fiscales. Dado el impacto negativo de los paraísos fiscales en los países en desarrollo, la justificación y el uso de los mismos por las DFIs entra en clara contradicción con su mandato de desarrollo. Por último, los sistemas de supervisión se basan principalmente en los informes elaborados por los propios interesados y sólo un puñado de DFIs incluyen requisitos más estrictos para proyectos delicados o de alto riesgo. Esto hace que sea muy difícil para las DFIs garantizar la aplicación apropiada de los estándares internacionales así como asegurar el resultado esperado de sus proyectos y mucho menos prevenir ni mitigar los impactos negativos.

Las prácticas y los sistemas utilizados actualmente por las DFIs de la muestra no pueden garantizar un nivel mínimo de rendición de cuentas en su uso de fondos de ayuda ni otros recursos públicos. Para empezar, la información sobre proyectos dada a conocer por las DFIs es muy escasa, no hay acceso a expedientes de proyectos después de un año o dos y solo dos DFIs han permitido el acceso a la evaluación de los proyectos, aunque solo en formato resumido – una de ellas exige solicitud por escrito previa. Es posible que haya más información disponible a través de solicitudes expresas de información, pero solo tres DFIs explicaron este procedimiento y, en dos de los casos, el proceso conlleva un coste.

No todas las conclusiones relativas a la transparencia de las DFIs examinadas son negativas. Dos de las instituciones de la muestra ya han comenzado a revelar información sobre sus inversiones país por país. Aunque todavía existen algunas limitaciones debido a que los datos no están desglosados, esto debería ayudar a obtener una imagen más precisa de su impacto en el desarrollo. Finalmente, solo cuatro de las DFIs de la muestra cuentan con algún tipo de mecanismo de reclamación para las partes interesadas en los proyectos de desarrollo, pero en uno de esos casos, el mecanismo no es independiente. Sin mecanismos de reclamación adecuados, las DFIs no pueden garantizar el derecho de las partes interesadas a ser escuchadas.

RECOMENDACIONES

En lo que se refiere a la ayuda, los donantes deben evitar canalizar los fondos de la ayuda a través de DFIs hasta que hayan adoptado las siguientes recomendaciones.

1. Reforzar la apropiación de los proyectos mediante la revisión del mandato de las DFIs y de sus políticas globales de desarrollo para que sean coherentes con el principio de apropiación.

Esto requiere:

- eliminar los criterios de elegibilidad identificados en el capítulo 2 que dan preferencia a empresas donantes o a grandes empresas multinacionales;

- realización de consultas con los gobiernos y otros actores interesados de los países en desarrollo durante el diseño y la ejecución del proyecto, especialmente con los agentes sociales a través de los mecanismos de diálogo social;
- demostrar en qué medida los proyectos responden a las estrategias de desarrollo nacionales. Para asegurar la coherencia de los proyectos con su mandato de desarrollo, las DFIs deben evitar el apoyo a proyectos realizados en países donde la OIT ha concluido que los estándares laborales básicos sufren una violación grave y continuada, y donde no existe voluntad política de los gobiernos para garantizar tales derechos; del mismo modo, las DFIs deberían conceder ayudas solo a las empresas que respeten los derechos y normas laborales.

2. Hacer hincapié en la consecución y demostración de resultados de desarrollo mediante la puesta en práctica de las acciones siguientes:

- realizar un seguimiento in situ de una muestra relevante de la cartera además de todos los proyectos de alto riesgo. Los resultados deben ser validados por evaluaciones externas. Las DFIs deben llevar a cabo también una validación externa del impacto medioambiental y social de los sistemas de gestión adoptados por sus intermediarios financieros a fin de garantizar que los sub-proyectos cumplen con los estándares requeridos y que además rinden cuentas;
- reformar la gestión y la estructura del consejo de administración para formalizar la participación de distintos actores, incluidos los representantes de los trabajadores a fin de equilibrar los distintos intereses y asegurar una visión más completa de las DFIs en el desarrollo;
- hacer frente a la contradicción entre el mandato de desarrollo de las DFIs y el uso de los CFE mediante la eliminación de las exenciones a la aceptabilidad de paraísos fiscales en proyectos dirigidos a jurisdicciones distintas de la ubicación donde se realiza el proyecto, y la exclusión de proyectos que implican estructuras financieras artificiales.

3. Adoptar sistemas de rendición de cuentas hacia arriba y hacia abajo que garanticen que todas las partes interesadas de un proyecto van a ser escuchadas mediante:

- la ampliación de la divulgación de la información relativa al proyecto, que como minimo debe incluir: evaluaciones ex – ante del proyecto, evaluaciones de impacto social y medioambiental y planes de gestión, evaluaciones ex – post. Debe haber una base de datos histórica de proyectos que esté disponible al menos durante toda la vida útil prevista de la inversión subyacente, en lugar de la exposición financiera (por ejemplo, si una planta eléctrica tiene un funcionamiento de 30 años, la información relativa a la misma debe estar disponible durante toda su vida útil);
- adoptar mecanismos de informes país por país, en los que se incluyan como mínimo los siguientes elementos: impuestos pagados, trabajadores, activos, nombre de cada entidad donde se invierte, nombre de cada inversor, número y naturaleza de quejas o reclamaciones recibidas;
- la creación de un mecanismo de reclamación independiente gratuito y de fácil acceso para todas las partes interesadas pertinentes. Esto incluye, pero no debe limitarse a, explicar los criterios utilizados para evaluar las quejas, proporcionar formularios de reclamaciones online y offline, facilitar una dirección local para fines de información y reclamaciones, aceptar las quejas o reclamaciones realizadas en los idiomas locales y asegurar alguna forma de apoyo para los representantes pertinentes y aquellas organizaciones independientes que quieran presentar una reclamación o recurso.

© Altin Osmanaj/Shutterstock

"La actividad comercial privada, la inversión y la innovación son los principales motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo […]

Reconocemos también las posibiliaddes que ofrecen los nuevos vehículos de inversión, como fondos de capital de riesgo orientados al desarrollo, posiblemente con asocaidos públicos, financiación combinada, instrumentos de mitigación del riesgo y estructuras innovadoras de financiación de la deuda con marcos regulatorios y de gestión de riesgos apropiados."

Plan de Acción de Addis Abeba[1]

"Ahora más que nunca es el momento de movilizar a la comunidad de negocios globales. Es evidente. Cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible creará un entorno más propicio para hacer negocios y construir mercados. Se redirigirán miles de millones de dólares en fondos públicos y privados hacia los ODS, creando así enormes oportunidades para que las empresas responsables aporten soluciones."

Ban Ki-moon, Cumbre ONU ODS, 26 de septiembre de 2015[2]

1 Véase: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
2 Véase: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51981#.VmFtFL9Qrm4

En 2015, una serie de acontecimientos importantes reafirmaron el ascenso del sector privado al primer puesto de la agenda internacional de desarrollo, entre ellos la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Addis Abeba y la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Nueva York. En los últimos años,[3] se ha canalizado una cantidad creciente de fondos de ayuda para apoyar al sector privado, y probablemente los acontecimientos actuales agudicen está tendencia.

El sector privado se ha convertido en un actor de desarrollo, pero las formas en las que los donantes interaccionan con el sector privado se han vuelto más diversas en los últimos años.[4] Tradicionalmente, los donantes de ayuda se han centrado en construir o apoyar al sector privado en los países en desarrollo mediante, por ejemplo, la promoción de reformas para crear un entorno favorable para los negocios o el apoyo de inversiones clave. El sector privado también ha participado en la realización de proyectos financiados con ayudas a través de la provisión de bienes y servicios.

En los últimos años, los donantes han fomentado de manera creciente una nueva forma de interacción: el uso de la ayuda para "potenciar o apalancar" las inversiones del sector privado para el desarrollo. El concepto general es que se pueden usar pequeñas cantidades de ayuda con el fin reducir el riesgo o para eliminar las barreras financieras a las inversiones del sector privado en países en desarrollo, movilizando así fondos adicionales. Algunos ejemplos de este apalancamiento son el uso de ayuda en forma de subvenciones para reducir las tasas de interés de los créditos otorgados por un actor tercero (reduciendo así de forma efectiva el coste de la deuda) o como garantía para absorber las pérdidas de un vehículo de inversión colectiva de capital en países en desarrollo (por ejemplo, un fondo de inversiones). En este caso, la garantía reduce el riesgo para otros inversores y hace la inversión más atractiva. Debido a que este apalancamiento combina las subvenciones de ayuda con otras formas de financiación, también se conoce como financiación combinada o "blending".

FUNDAMENTOS DEL INFORME

Este documento explora en qué medida los criterios de eficacia del desarrollo se han transpuesto e integrado en las instituciones de financiación del desarrollo (DFIs) que utilizan la ayuda para conseguir financiación adicional para el desarrollo. En este sentido, continua el trabajo empezado con el informe sobre Responsabilidad Empresarial para el Desarrollo publicado por CPDE en colaboración con CIS- TUDCN y EURODAD a principios de 2015.[5] Este documento se centra en las DFIs, ya que los países donantes por lo general dependen de ellas para combinar las ayudas con otras formas de financiación para conseguir el apalancamiento deseado. Si las DFIs comienzan a canalizar cantidades crecientes de ayudas en el futuro es importante evaluar si sus políticas y sistemas de gestión están bien equipados para garantizar la efectividad de los fondos de ayuda.

Hasta ahora, poco se sabe acerca del impacto en el desarrollo de los proyectos de apalancamiento. Por otro lado, se han realizado esfuerzos para supervisar el papel del sector privado en el desarrollo. Por ejemplo, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, (AGCED) está desarrollando un indicador sobre la "interacción y la contribución del sector privado con el desarrollo", basado en la existencia y la calidad del diálogo entre el sector privado y el gobierno en los países en desarrollo.[6]

3 Véase Pereira, J (2014), Understanding donor engagement with the private sector in development; in Business Accountability FOR Development: Mapping business liability mechanisms and donor engagement with private sector in development. CPDE in cooperation with ITUC-TUDCN and EURODAD.
4 Para obtener más información sobre las siguientes líneas, véase la nota 3.
5 Ibíd.
6 GPEDC (2014), Strengthening the Global Partnership Monitoring Framework. Document 3, Global Partnership Steering Committee, The Hague, 19-20 January 2015.

No obstante, este indicador es demasiado amplio en el sentido de que engloba a todo el sector privado y proporciona poca información sobre cómo se usa la ayuda para apoyarlo. Como consecuencia, es de poca utilidad a la hora de llevar a cabo una evaluación detalla de las actividades de apalancamiento.

Este informe ha adoptado un enfoque distinto. Los donantes, los países en desarrollo y otros actores se han comprometido a aplicar una serie de principios para garantizar la eficacia de la ayuda, desarrollados por la comunidad internacional basados en las lecciones aprendidas durante décadas.

Este informe utiliza los principios de eficacia del desarrollo como un marco analítico para realizar una evaluación comparativa del desempeño de las DFIs de la muestra de estudio. Las tablas y los indicadores incluidos en este informe no tienen como objetivo proporcionar una medición absoluta del desempeño de las DFIs, sino presentar un simple análisis comparativo con el fin de poner de relieve los desafíos y las buenas prácticas más significativos. La investigación se ha basado en datos obtenidos sobre las políticas y procesos existentes en las DFIs. Este enfoque debería aportar una visión más objetiva que el resultado del proyecto ya que éstos son los que establecen el marco en el que se regulan todos los proyectos de DFIs, también aquellos que utilizan fondos de ayuda. Por otra parte, sería imposible evaluar estadísticamente muestras relevantes de proyectos individuales realizados debido a la limitación en tiempo y recursos así como a la falta de datos detallados sobre los proyectos (véase la sección sobre transparencia). No obstante, se han realizado una serie de estudios de caso como parte de este proyecto en América Latina y en África. La información recogida ayuda a ilustrar el análisis y proporciona ejemplos reales a los retos identificados en el informe.

El enfoque usado en este informe no sólo ayuda a evaluar en qué medida la ayuda canalizada por las DFIs para el apoyo del sector privado es coherente con los principios de eficacia del desarrollo, sino que **además subraya una serie de problemas y limitaciones del enfoque actual de los instrumentos de financiación combinada**. Al mismo tiempo, este informe ilustra, de manera indirecta, la **importancia de los principios de la eficacia del desarrollo más allá de la entrega de la ayuda y aboga por su aplicación en el contexto de flujos dirigidos hacia el desarrollo sin ser ayudas.**

PRINCIPIOS DE EFICACIA DEL DESARROLLO

Los principios de la eficacia del desarrollo se elaboraron en el contexto de flujos de ayuda, y algunos de ellos no se pueden aplicar directamente a los instrumentos de financiación combinada.[7] Por ejemplo, principios como la *armonización* se diseñaron con el fin de mejorar la coordinación de los donantes a nivel de país y reducir la carga de los países en desarrollo, pero no es tan relevante en lo tocante al apoyo ocasional a actores privados que operan en un determinado país en desarrollo. Por otro lado, los elementos de armonización relacionados con los procesos de toma de decisiones (por ejemplo, el papel de los países en desarrollo) se recogen mejor en un análisis exhaustivo sobre la apropiación. Del mismo modo, el *uso* de *sistemas nacionales* por los países donantes y la *previsibilidad* de los desembolsos de los donantes no son muy relevantes en este contexto, ya que las DFIs generalmente trabajan con un pequeño número de actores privados.

7 Véase la Declaración de Roma sobre Armonización, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, el Programa de Acción de Accra y la Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. La Declaración de París incluye un total de cinco principios: apropiación, coherencia, armonización, gestión de los resultados y responsabilidad mutua. La Alianza de Busan reagrupa los diferentes elementos en cuatro principios: apropiación, orientación a los resultados, asociaciones de desarrollo inclusivo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Este informe se centra en el análisis de los siguientes principios:

- Apropiación
- Resultados de desarrollo
- Rendición de cuentas

ESTRUCTURA DE ESTE INFORME

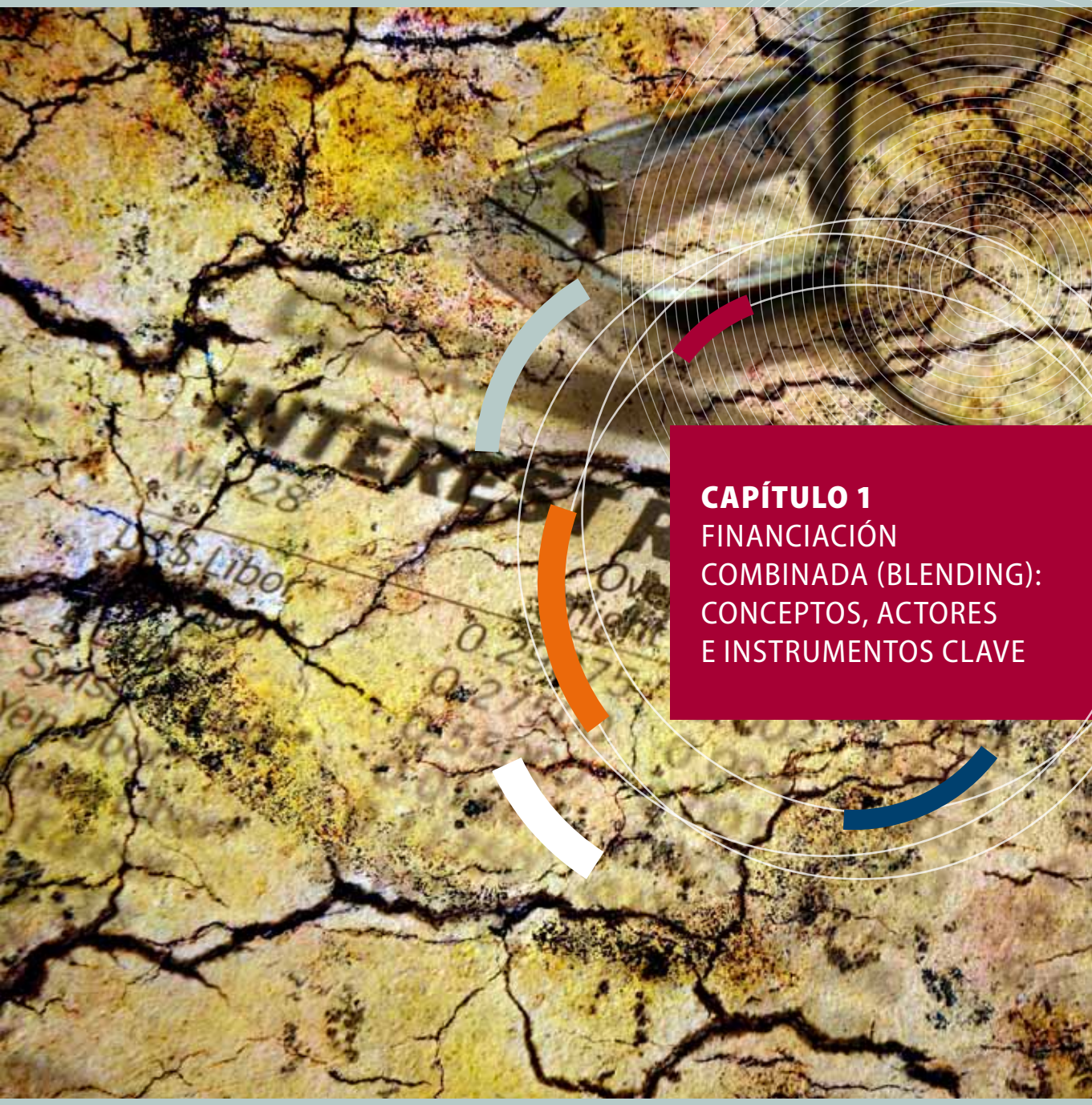
El primer capítulo proporciona información básica sobre los instrumentos de financiación combinada y las tendencias en el volumen de la ayuda utilizada para apoyarlos. Se analizan a los actores principales y se explica por qué este informe versa principalmente sobre las DFIs. También introduce las DFIs de la muestra que se examinarán en este informe.

En el segundo capítulo se evalúa si el marco institucional de las DFIs de la muestra cumple con el principio de apropiación. Para ello, se analizan una serie de indicadores. La primera parte examina el mandato, la estructura de propiedad y los criterios de elegibilidad de las DFIs analizadas para ver si existe algún conflicto con el principio de apropiación. La segunda parte completa el análisis haciendo una revisión de la participación formal del gobierno y de otras partes interesadas, entre ellas los agentes sociales, tanto en las estructuras consultivas como de toma de decisiones.

El tercer capítulo examina la capacidad de las DFIs de cumplir con su compromiso de eficacia de desarrollo para demostrar y lograr resultados positivos de desarrollo. Aquí se incluyen los mecanismos y medidas para prevenir cualquier tipo de impacto negativo. En este capítulo se aplica un enfoque multifacético que combina el análisis de la calidad de las normas de rendimiento con una evaluación de los sistemas de monitoreo usados para identificar y corregir los posibles incumplimientos.

En el tercer capítulo se evalúa el cumplimiento con el principio de rendición de cuentas. Se examinan dos factores decisivos importantes. En primer lugar, una revisión del nivel de transparencia y el acceso a la información sobre proyectos financiados a través de financiación combinada. En segundo lugar, evalúa la existencia de mecanismos de reclamación y recurso.

El quinto y último capítulo hace un resumen de las conclusiones principales de este informe y formula una serie de recomendaciones dirigidas a los responsables políticos.



CAPÍTULO 1
FINANCIACIÓN COMBINADA (BLENDING): CONCEPTOS, ACTORES E INSTRUMENTOS CLAVE

© alexskopje/Shutterstock

A efectos de este informe, la financiación combinada se define como la ayuda (asistencia oficial al desarrollo o AOD) que se utiliza en combinación con otras formas de financiación para catalizar financiación privada para el desarrollo.[8] En general, catalizar o apalancar flujos privados para el desarrollo a menudo implica financiación pública además de la ayuda. Por ejemplo, una subvención de ayuda puede combinarse con un crédito otorgado por una DFI a un proyecto del sector privado.

Existen muchas maneras en las que una institución puede usar una subvención de ayuda para lograr el efecto de apalancamiento deseado. La Tabla 1 presenta un resumen de los distintos mecanismos o instrumentos que suelen utilizar las DFI para alcanzar sus objetivos. La tipología se basa en la naturaleza de los instrumentos con los que se combina la ayuda.

Tabla 1 — Cómo puede usarse la ayuda para apalancar financiación privada

Mecanismo/Instrumento	Descripción – uso de la ayuda
Subsidios para tasas de interés (créditos combinados/ préstamos en condiciones favorables)	Subvención utilizada para cubrir parte del pago de los intereses. El promotor del proyecto recibe de este modo un préstamo subvencionado con una tasa de interés por debajo de la del mercado.
Asistencia técnica para el diseño del proyecto	Se otorga una subvención para asistencia técnica a una empresa para reforzar su diseño y mejorar sus posibilidades de acceso a la financiación. También puede usarse después de obtener financiación a fin de incrementar las posibilidades de éxito. A menudo se combina con otras formas de financiación.
Garantías de préstamos	Se utiliza una subvención para cubrir las pérdidas del acreedor en caso de impago para que de este modo acceda a financiar el proyecto o lo haga en condiciones más favorables.
Financiación estructurada – primer tramo de pérdida	Los donantes ofrecen financiación con una amortización de la deuda más baja que la deuda emitida por otros actores financieros. En caso de impago, los donantes absorben las pérdidas en primer lugar. Los prestamos subordinados son una forma de financiación estructurada.
Inversiones de capital	Se utiliza una subvención como contribución directa de capital a una empresa o fondo de inversiones, generalmente para enviar una señal a los otros inversores o para cubrir las primeras pérdidas y atraer capital adicional.

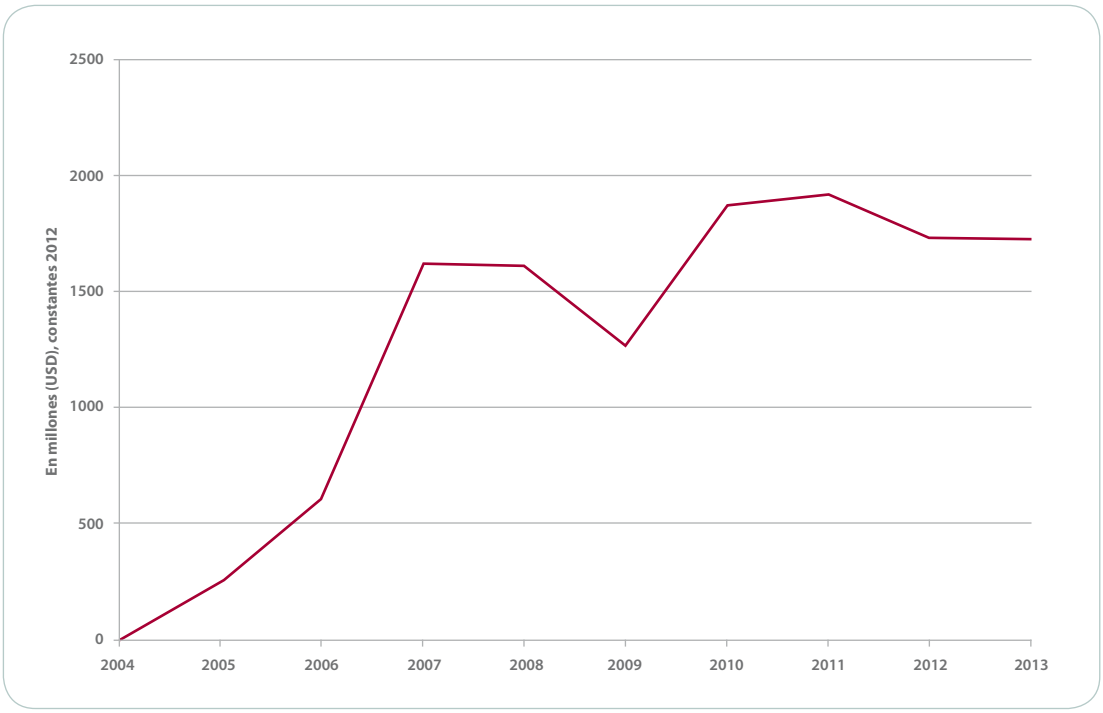
Fuente: adaptado de Pereira, J (2015)[9]

8 Adaptado de Martin, M. (2015), Private and blended development cooperation: Assessing their Effectiveness and Impact for Achieving the SDGs. 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, July 2015, No. 7.

9 Pereira, J (2014), Understanding donor engagement with the private sector in development; in Business Accountability FOR Development: Mapping business liability mechanisms and donor engagement with private sector in development. CPDE in cooperation with ITUC-TUDCN and EURODAD.

En 2013, los donantes que enviaron datos a la OCDE gastaron 1.800 millones USD en fondos de ayuda para el apalancamiento de financiación privada. La cantidad de la ayuda gastada para el apalancamiento de la financiación privada aumentó exponencialmente entre 2005 y 2007 pero desde entonces sólo ha ido creciendo ligeramente en términos constantes (véase gráfico 1). Estas cifras son probablemente una subestimación, ya que no incluyen ni el uso de asistencia técnica como forma de apalancamiento de financiación adicional ni los préstamos en condiciones favorables. En algunos casos, la asistencia técnica puede representar una fracción importante de los fondos de ayuda utilizados para el apalancamiento. Por ejemplo, dentro del Fondo Fiduciario de la UE para Infraestructura (ITF) representa el 24% del desembolso total de la ayuda.[10] En 2013, los donantes informaron que dedicaron 5,2 millones EUR en asistencia técnica.[11] Ejemplos como el del ITF prueban que una parte de esos fondos pueden considerarse como combinados con otras formas de financiación para apalancar financiación adicional. Desgraciadamente, la información proporcionada por los donantes no nos permite hacer un cálculo más preciso.

Gráfico 1 — Total de la AOD orientado mediante instrumentos de movilización



Fuente: Pereira, J (2015)[12]

10 Basado en el análisis de la información disponible en: http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/activities/index.htm
11 Basado en el análisis de la base de datos online de la OCDE sobre RSC.
12 Pereira, J (2015), Understanding donor engagement with the private sector in development; in Business Accountability FOR Development: Mapping business liability mechanisms and donor. engagement with private sector in development. CPDE in cooperation with ITUC-TUDCN and EURODAD.

DFIS COMO AGENTES CLAVE DE LA FINANCIACIÓN COMBINADA

A diferencia con otras formas de flujos de ayuda tradicionalmente gestionados por las agencias de ayuda, los instrumentos de blending o apalancamiento requieren la intervención de una entidad financiera especializada. La elección natural del os donantes ha sido la de confiar en las instituciones de financiación del desarrollo (DFIs) para gestionar los fondos de ayuda y combinarlos con otras formas de financiación pública y privada.

Existe evidencia que indica que al menos una parte significativa de los flujos de ayuda canalizados a través de las DFIs se utiliza para el apalancamiento. En 2013, toda la ayuda para apalancamiento del R.U. y las instituciones comunitarias los gestionaron DFIs: nacionales en el caso del R.U. y el BEI en el caso de la UE.[13] Alemania utilizo DFIs nacionales para gestionar el 70% de su ayuda para apalancamiento en 2013. La cifra es algo menor en Finlandia y Austria: 54% y 33% de su ayuda respectivamente. Como mencionábamos anteriormente, quizá estás cifras sean muy prudentes, ya que la metodología usada para estimarlas no incluye otras formas de apalancamiento como la asistencia técnica. En 2014, las DFIs miembros del grupo de los bancos de desarrollo de los Estados miembros UE (EDFI) informaron de un total de 292 proyectos de asistencia técnica por un valor total de 21,6 millones EUR.[14]

Es muy difícil obtener una imagen precisa de todas las DFIs, ya que no todos los países donantes informan de la ayuda utilizada para la financiación combinada de la misma manera (véase la siguiente sección). La existencia de diferentes prácticas de información hace que sea muy difícil calcular la cantidad exacta de ayuda que se canaliza a través de las DFIs para el apalancamiento. Además de las cifras anteriores, las políticas de desarrollo de los países donantes también sugieren que se espera que aumente la colaboración entre las DFIs y los organismos de ayuda en el futuro.[15]

DFIS ANALIZADAS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE INFORME

La siguiente tabla presenta las DFIs que han sido examinadas en este informe. La muestra trata de equilibrar una serie de factores, incluyendo el tamaño de su cartera, la distribución geográfica y la disponibilidad de datos (véase la sección siguiente sobre los indicadores clave). Como resultado de este último factor, un número de instituciones tuvo que quedar fuera de este informe, ya que no había información accesible sobre sus políticas clave o ésta no estaba disponible en inglés.

13 Las cifras de este párrafo se obtuvieron de Pereira, J (2015), véase nota al pie 12.
14 EDFI (2015) EDFI Annual Report 2014. EDFI asbl.
15 Véase nota al pie 3.

Tabla 2 — Muestra de DFIs examinadas en este informe

DFI	Cartera Total (€m)	Estructura de la cartera				Fondos AOD dirigidos al sector privado (desembolsos en €m 2013)	Titularidad	Otros Fondos propios, cuasi-fondos propios
		Fondos propios, cuasi-fondos propios	Préstamos	Garantías	Nº de proyectos			
Bio (Bélgica)	587	30%	70%	-	183	21,9 (incluyendo aportación de capital)	Pública (100%)	Subvenciones para asistencia técnica
CDC Group (RU)	5.286	92,3%	5%	2.7%	192	384,0	Pública (100%)	Subvenciones para asistencia técnica
Cofides (España	855	34%	66%	-	219	-	Pública (53%), privada (47%)	Subvenciones para asistencia técnica
DEG (Alemania)	7.109	46%	54%	-	760	375,7	Pública 100% (80% gobierno central y 20% estados)	Subvenciones para asistencia técnica
FMO (Países Bajos)	8.013	41%	55%	4%	916	82,2	Pública (51%), privada (49%)	Subvenciones para asistencia técnica
Norfund (Noruega)	1.424	84,2%	15,4%	0.3%	126	174,4	Pública (100%)	Subvenciones para asistencia técnica
OPIC (EE.UU.)	13.550	-	-	-	-	-	Pública (100%)	Sólo proporciona préstamos, garantías y seguros de riesgo político
Proparco (Francia)	5.052	17%	82%	-	464	-	Pública (57%), privada (30%), otra (13%)	Subvenciones para asistencia técnica
Swedfund (Suecia)	383	57%	42%	1%	93	2,9	Pública (100%)	Subvenciones para asistencia técnica

Fuentes[16]

16 Informes anuales de DFI; EDFI (2015), EDFI Annual Report 2014. EDFI asbl; OECD (2015), Current reporting on private-sector instruments in DAC statistics. DAC Informal meeting on ODA modernisation of private-sector instruments. DCD/DAC(2015)27; Leo, B. & Moss, T. (2015) Bringing US Development Finance into the 21st Century. Part of the White House and the World 2016 Briefing Book. Center for Global Development; y Norad (2015), Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund). Norad, Oslo.

La cantidad de AOD gestionada por las DFIs no se utilizó en la selección de la muestra principalmente por la existencia de diferentes prácticas a la hora de contabilizar su volumen. Por otra parte, durante la investigación preliminar, encontramos ejemplos de proyectos de DFIs en los que había fondos de ayuda de los que no se había informado como fondos canalizados por DFIs. Francia, por ejemplo, trata a Proparco, su DFI nacional, como una filial de la Agencia Francesa del Desarrollo (AFD).[17] Por lo tanto, la ayuda gestionada por Proparco se notifica como gestionada por la AFD y las cantidades utilizadas por Proparco no pueden analizarse por separado. La OCDE confirma que Países Bajos, Noruega y Suecia también contabilizan como AOD de proyectos financiados por el gobierno pero gestionados por sus DFIs (FMO, Norfund and Swedfund).[18] Según la OCDE, estas intervenciones alcanzaron los 152 millones USD (114 millones EUR) en 2013, de los cuales 146 millones USD (110 millones EUR) se deben a los Países Bajos.[19] Para complicar un poco más las cosas, algunos países contabilizan como ayuda las ampliaciones de capital de la DFI. Éste es el caso del gobierno sueco con Swedfund.[20] Del mismo modo, el gobierno belga contabiliza las contribuciones al capital de Bio como AOD, pero no informa sobre proyectos individuales. Las actividades de Cofides, la DFI española, no son identificables por separado en la base de datos de la OCDE por diversos motivos.[21] OPIC parece que no notifica ninguna de sus actividades como AOD, e incluye todos sus proyectos en la categoría de "otros flujos oficiales" (OOF).

Dada la orientación de este informe, la mayor parte de la información que se aborda en los siguientes capítulos proviene de las normativas, políticas y directrices de las propias DFIs. La mejor manera de proporcionar una evaluación objetiva de los compromisos de las DFIs a la hora de poner en marcha ciertas acciones es mediante el examen de los requisitos subyacentes en todo el ciclo del proyecto. Este marco político y normativo se aplica a toda una serie de flujos financieros gestionados por las DFIs, no solo a las ayudas. Este enfoque debería contribuir a identificar las tensiones entre el papel tradicional de las DFIs y su papel emergente de "combinadores". Siempre que sea posible y pertinente, se tendrán en cuenta otras prácticas informales o *ad-hoc*.

17 OCDE (2013), OECD Development Co-operation Peer Review. France. OECD, Paris.
18 OCDE (2015), Current reporting on private-sector instruments in DAC statistics. DAC Informal meeting on ODA modernisation of private-sector instruments. DCD/DAC(2015)27.
19 Ibíd.
20 Ibíd.
21 Ibíd.

© Attila Jandi/Shutterstock

CAPÍTULO 2
APROPIACIÓN

"Los gobiernos de los países en desarrollo asumirán un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de desarrollo y trabajarán con sus parlamentos y ciudadanos para conformarlas. Los donantes los respaldarán respetando las prioridades nacionales.".

Programa de Acción de Accra

" Las alianzas para el desarrollo sólo pueden tener éxito si son lideradas por los países en desarrollo, implementando propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas del país."

"Reconocemos la función esencial del sector privado [...]. Por consiguiente nosotros: a) colaboramos con las asociaciones profesionales, los sindicatos y otras entidades representativas con el fin de mejorar el entorno legal, reglamentario y administrativo para la inversión privada y también para asegurar políticas firmes y un contexto reglamentarioconveniente para favorecer el desarrollo del sector privado [. . .]."

Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

En este capítulo se utilizan un número de indicadores para evaluar si las políticas de las DFIs apoyan a que los países desarrollo se apropien de los proyectos. El análisis muestra que la totalidad de las DFIs analizados presentan graves problemas en este sentido. En general, existe una fuerte preferencia por el uso de las DFIs para apoyar a las empresas del sector privado en los países donantes, lo que podría entrar en conflicto con los intereses de los países en desarrollo. Cuando se trata de los criterios de elegibilidad, la rentabilidad de los proyectos es un requisito clave en todos los ámbitos. Sólo hay unas pocas instituciones financieras de desarrollo que incluyen mecanismos que garanticen que las inversiones sean favorables a los pobres, como dirigir las inversiones hacia las PYMEs, centrarse en la generación de empleo o invertir específicamente en países o circunstancias difíciles. En general, no se requiere la participación del gobierno y otros actores de los países en desarrollo durante la fase de identificación u otras etapas del ciclo del proyecto.

DFI	Mandato y criterios de elegibilidad	Participación del gobierno y los agentes sociales en los países socios
Bio	Sin restricciones ni preferencias significativas, titularidad pública. Se centra en MPYMEs.	No
CDC Group	El marco político da preferencia a las empresas nacionales, titularidad pública. Da prioridad a inversiones en contextos geográficos difíciles, el principal objetivo es el empleo.	No
Cofides	Preferencia directa por empresas nacionales, el sector privado es accionista. El beneficio de las empresas nacionales es un criterio de selección clave.	No
DEG	El marco político da preferencia a las empresas nacionales, titularidad pública.	No
FMO	El marco político da preferencia a las empresas nacionales, el sector privado es accionista. Objetivo no vinculante de invertir el 70% de los recursos en países de renta baja y media baja. Énfasis en apoyo al sector financiero.	No
Norfund	El marco político da preferencia a las empresas nacionales, titularidad pública. Se centra en países de renta baja y media-baja y en empresas con limitaciones técnicas y de capital.	No
OPIC	Preferencia directa por empresas nacionales, el sector privado es accionista. El beneficio de las empresas nacionales es un criterio de selección clave.	No
Proparco	Sin restricciones ni preferencias significativas, el sector privado es accionista.	No
Swedfund	Sin restricciones ni preferencias significativas, pero preocupa el cambio de titularidad al Ministerio de Empresa e Innovación. Sólo invierte en tecnologías probadas y empresas de trayectoria comprobada.	No

■ mal desempeño ■ desempeño medio o algunas características positivas ■ buen desempeño

En el contexto de la agenda de la eficacia del desarrollo, los donantes se han comprometido a poner a los países en desarrollo al timón cuando se trata de tomar decisiones sobre su propio desarrollo. Como se ilustra en las citas anteriores, esta tarea no sólo involucra a los gobiernos de países en desarrollo, sino también a otras partes interesadas, como los parlamentos y los ciudadanos. Por tanto, el papel de los donantes ofrecer un apoyo coherente con las políticas nacionales desarrolladas a través de procesos participativos. La idea detrás del concepto de apropiación es que los proyectos de desarrollo funcionan mejor cuando apoyan y refuerzan las prioridades nacionales.

Cuando las DFIs no permiten que los países en desarrollo tomen la decisión que es más coherente con sus intereses de desarrollo, están contradiciendo el principio de apropiación. De acuerdo con este principio, la elección de las empresas apoyadas con fondos de ayuda al desarrollo debe responder a los intereses de los países. Los países en desarrollo tienden a dar prioridad a las empresas nacionales siempre que sea posible, ya que por lo general tienen un mayor impacto en el desarrollo a través de goteo y otros efectos secundarios. Las empresas de países en desarrollo tienden a invertir una mayor parte de los beneficios en casa, ya que no tienen que repatriar los beneficios a una sociedad matriz y tienen mayores base de negocios y alianzas en el país.[22] Un estudio de caso sobre a la construcción de viviendas sociales en Senegal ayuda a ilustrar este punto, aunque también muestra que dirigirse a los actores adecuados no es garantía de éxito (véase el cuadro 1 a continuación).

Cuando el sector privado participa directamente, los interlocutores sociales – es decir, las organizaciones representantes de los empleadores y de trabajadores – deben ser consultados en igualdad de condiciones. Unas relaciones industriales igualitarias son un requisito previo para contribuir al trabajo digno y para maximizar el impacto en el desarrollo de estas iniciativas. Por lo tanto, la participación de los interlocutores sociales es relevante tanto en los países en desarrollo como en los países donantes. Un proceso de consulta adecuada podría haber contribuido a aumentar el impacto del proyecto de Senegal que se describe en el siguiente cuadro y adaptar el diseño a las personas que verdaderamente luchan por acceder a una vivienda digna.

Con el fin de evaluar el grado de apropiación, este capítulo se centra en cuatro aspectos diferentes. Las tres primeras secciones analizan si existen limitaciones o preferencias en cuanto a la elección de las empresas elegibles que contradigan el principio de apropiación. Con este fin, el informe analiza el mandato y el marco de política global de la DFI, así como la estructura de titularidad de estas instituciones. Además, el análisis se complementa con un examen de los criterios de elegibilidad. El capítulo examina además la participación de los gobiernos de los países en el ciclo del proyecto y si los proyectos son coherentes con las políticas nacionales. Por último, se analiza la participación de los agentes sociales en proyectos de la DFI.

22 Amsden, A. H. (2009). "Nationality of Firm Ownership in Developing Countries: Who Should 'Crowd Out' Whom in Imperfect Markets?". In M. Cimoli, G. Dosi and J. Stiglitz (eds), Industrial Policy and Development. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

CUADRO 1 — LA VIVIENDA SOCIAL EN SENEGAL: SELECCIÓN DE AGENTES REPRESENTATIVOS, PERO SE OLVIDAN DE LOS POBRES.[23]

El caso de la asociación público-privada entre la Agencia de Desarrollo Francesa (AFD) y el banco senegalés, Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) de ampliar el acceso a una vivienda asequible en Dakar, es un estudio de caso muy útil ya que muestra un proyecto que, a pesar de incidir en una cuestión apremiante, no logró alcanzar sus objetivos.

AFD ha otorgado un total de 8.500 millones (13 millones EUR) en préstamos en condiciones favorables por parte de BHS en forma de líneas de crédito desde 2008 para abordar el problema acuciante de la vivienda en Dakar que, como la ciudad más poblada de la región en Senegal, se enfrenta a un déficit anual de 150.000 unidades habitacionales. La elección de un socio local y un sector con sensibilidad social es un hecho positivo: la colaboración con el banco senegalés permitió al proyecto beneficiarse de los conocimientos locales así como de ir filtrando el contexto local con los efectos tanto desde el punto de vista financiero como de capacitación. Sin embargo, el modo en el que el proyecto se puso en práctica ha limitado su impacto en el grupo social al que iba destinado: trabajadores con renta baja y baja-media, muchos de los cuales trabajan en la economía informal.

El proyecto establecía que el acceso a las viviendas construidas estaba restringido para trabajadores con rentas superiores a 350.000 CFA al mes (530 EUR), casi ocho veces el salario mínimo de 45.000 CFA (66 EUR). Asimismo el proyecto tampoco tuvo en cuenta el hecho de que la mayoría de los trabajadores pertenecen al sector informal, por lo que les es muy difícil demostrar sus ingresos y limitando así su acceso al crédito.

Por otra parte, hay muy poca transparencia con respecto a las condiciones en virtud de las cuales se asignan las viviendas, lo que crea un entorno favorable al nepotismo y al clientelismo político. Lo que cuestiona la sostenibilidad del proyecto y su contribución a solucionar el problema del déficit de vivienda.

Podría haberse conseguido un mayor nivel de apropiación a nivel local y, por ende, mejores resultados para las personas que realmente necesitan una vivienda asequible en Dakar organizando consultas multilaterales con distintas partes interesadas durante la fase de diseño del proyecto así como garantizando mayor transparencia durante la ejecución, con referencias claras y adecuadas para la asignación de las viviendas sociales construidas.

23 Gueye, O. (2015), The Use of Official Development AID (ODA) in the development of Public Private Partnership (PPPs) Projects: Case study of Senegal.

MANDATO

Cinco de las nueve DIF examinadas en este informe expresan una preferencia por las empresas donantes en contradicción con el principio de la apropiación. Como muestra la tabla 4, dos DFIs – Cofides y OPIC – dejan esto claro en su mandato. Sin embargo, los mandatos son a menudo muy generales y no ofrecen una imagen muy precisa de las preferencias políticas reales. Por tanto, es importante tener en cuenta un marco político más amplio. Como la tabla a continuación ilustra, **en cinco casos, las políticas de desarrollo de los donantes expresan una preferencia por el apoyo y la promoción de los intereses de las empresas nacionales (donantes):** Alemania, Países Bajos, Noruega, España y el Reino Unido. Con la excepción de la OPIC, todas las demás instituciones financieras de desarrollo de la muestra tienen la obligación de apoyar y ejecutar su política nacional de desarrollo. Por lo tanto, las DFIs en estos países están obligadas a dar prioridad a sus propias empresas nacionales, al menos en ciertas áreas o sectores. Un par de estudios de caso que aborda la ayuda de España y Canadá en América Latina sirven para ilustrar cómo la ayuda puede ser puesta al servicio de los intereses empresariales nacionales (véase cuadro 2).

También vale la pena destacar que la titularidad de Swedfund fue transferida del Ministerio de Asuntos Exteriores al Ministerio de Empresa e Innovación en enero de 2015. A pesar de que el Ministerio de Asuntos Exteriores sigue siendo el responsable de las políticas de desarrollo y los créditos a la exportación con apoyo estatal, esto podría ser una medida para aumentar la alineación entre Swedfund y las empresas nacionales suecas.

Tabla 3 — Mandato de las DFIs y marco político global

DFI	Mandato	Sector privado en el marco político global
Bio	Apoyo a un sector privado fuerte en países en desarrollo y/o emergentes, que les permitan obtener acceso a crecimiento y desarrollo sostenibles en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.	El sector privado es el centro de la cooperación al desarrollo belga. Objetivos: mejorar el entorno para los negocios; apoyar el desarrollo de sector privado local; facilitación de comercio y comercio justo.
CDC Group	Apoyo a la construcción de empresas en África y Asia del Sur para crear puestos de empleo y marcar una diferencia duradera en la vida de las personas en algunos de los lugares más pobres del mundo. Nuestro objetivo es invertir donde nuestro enfoque en la creación de empleo puede tener un mayor impacto.	Tres de los cinco pilares están directamente relacionados con el sector privado: Apoyar un entorno propicio para el crecimiento del sector privado; catalizar flujos de capital y comercio en los mercados fronterizos; colaborar con las empresas para ayudar a sus inversiones contribuyan al desarrollo. **Énfasis en empresas nacionales.**
Cofides	Proporcionara apoyo financiero rentable a medio y largo plazo para proyectos de inversión directa viables en países extranjeros, donde España tiene algún interés. El objetivo final es impulsar negocios rentables que contribuyan tanto al desarrollo del país en desarrollo como a la internacionalización de la empresa y la economía españolas.	El sector privado es una de las prioridades, en particular: la creación de un entorno propicio; acceso a financiación; crecimiento inclusivo. **Énfasis en el sector privado nacional.**

IFD	Mandat	Secteur privé dans la politique de développement générale
DEG	Promover la iniciativa empresarial en países en desarrollo y de mercados emergentes, como contribución al crecimiento sostenible y la mejora de las condiciones de vida de la población local.	El apoyo al sector privado es central en el segundo pilar. En particular: la creación de un entorno económico y empresarial favorable; y la ampliación de los sistemas financieros. **Énfasis en las empresas nacionales.**
FMO	Contribuir al avance de las empresas productivas en los países en desarrollo, en beneficio del progreso económico y social de esos países, de conformidad con los objetivos perseguidos por sus gobiernos y la política del Gobierno holandés en la cooperación al desarrollo.	El sector privado es un socio importante para el desarrollo. Actividades: la construcción de un entorno propicio (marco regulatorio, el acceso a la financiación y la infraestructura). **Énfasis en las empresas nacionales.**
Norfund	Invertir en empresas rentables y sostenibles en los países pobres para promover el desarrollo de empresas y contribuir al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.	El sector privado es una de las principales áreas de enfoque. Los elementos clave: apoyo a las empresas nacionales en el extranjero; la movilización de fondos a través de instrumentos de reducción del riesgo: enfoque especial en la energía renovable
OPIC	Movilizar el capital privado para ayudar a resolver retos críticos de desarrollo y, al hacerlo, avanzar en la política exterior de Estados Unidos. Debido a que la OPIC trabaja con el sector privado de Estados Unidos, ayuda a las empresas a ganar puntos de apoyo en los mercados emergentes, catalizando ingresos, empleo y oportunidades de crecimiento, tanto en casa como en el extranjero.	OPIC responde a la política exterior de EEUU y no a la política estadounidense de desarrollo.
Proparco	Promover un crecimiento con bajo contenido en carbono, que respeta su entorno, crea empleo y bienes y servicios esenciales, y beneficia a tantas personas como sea posible. La acción de Proparco está en línea con las orientaciones estratégicas de la AFD y las prioridades de la política de desarrollo de Francia.	El sector privado desempeña un papel importante en el primero de los cuatro pilares (crecimiento). Las actividades se pueden resumir en: la construcción de un entorno propicio; catalizar las inversiones; y la facilitación del comercio.
Swedfund	La reducción de la pobreza a través de empresas sostenibles. Nuestras actividades deben contribuir al logro de los objetivos de la política de desarrollo global de Suecia (DGP). En colaboración con socios estratégicos, vamos a participar inversiones económica, social y ambientalmente sostenibles que mejoren las condiciones para las personas que viven en la pobreza y en la represión.	El sector privado no es muy relevante en la política de ayuda. Hay comentarios generales acerca de la importancia del papel del sector privado y la necesidad de aumentar el acceso a los mercados financieros, invertir en infraestructura y promover la integración regional.

Fuentes[24]

24 Páginas web e informes anuales de las DFI; Pereira, J. (2014), Understanding donor engagement with the private sector in development; in Business Accountability FOR Development: Mapping business liability mechanisms and donor engagement with private sector in development. CPDE in cooperation with ITUC-TUDCN and EURODAD; y Garmendia, C. & Olszewski, A. (2014) Impact Investment in Development Finance. Impact Investing Policy Collaborative and Initiative for Responsible Investment.

CUADRO 2 — USO DE AOD PARA APOYAR A LAS EMPRESAS NACIONALES.[25]

Desde 1994, la agencia española de ayuda al desarrollo, AECID, ha invertido más de 10 millones EUR en sistemas de suministro de agua y de recogida de residuos en la ciudad de Cartagena en Colombia. El proyecto era muy pertinente en el contexto local, con un nivel de pobreza en la ciudad del 27% y siendo el número de hogares con acceso a agua corriente del 75% en ese momento. Acuacar, el contratista elegido para ejecutar el proyecto, es una empresa de agua local de propiedad conjunta del ayuntamiento y de la empresa española Aguas de Barcelona. A pesar de los escasos resultados en pro del desarrollo e incluso de algunos efectos negativos del proyecto, siguieron inyectando fondos en Acuacar lo que aumentó sus beneficios. Mientras el número de hogares con acceso al agua ha aumentado, del 75% al 90% entre 2007 y 2013, también lo hizo el precio del agua, con tasas mensuales que pueden llegar hasta el 20% del salario mínimo. Cada mes, 19.000 habitantes de Cartagena, la mayoría trabajadores de la economía informal, no pueden permitirse los precios del agua tan elevados, pierden acceso al agua debido a la falta de pago del suministro. Mientras tanto, Acuacar ha percibido beneficios de hasta el 54%, cuando los márgenes de beneficio normales para este tipo de proyecto suelen estar en un máximo del 10%. A pesar de las quejas y de la falta de resultados de desarrollo demostrable, el contrato de Acuacar se prorrogó en 2014 por otros 13 años.

De acuerdo con la estrategia de desarrollo declarada por Canadá de apoyo a sus propias empresas, Canadá ha aplicado una orientación similar en la promoción de empresas mineras en Perú. En este país, las ayudas canadienses se utilizan para subsidiar las políticas de responsabilidad social corporativa de algunas de las empresas mineras canadienses más importantes a través de un proyecto llamado Prodivcom. Si bien el proyecto tiene como objetivo ostensible mejorar el desarrollo de los sectores agrícola y forestal en las comunidades mineras, los mayores esfuerzos se centran en mejorar la imagen de la industria extractiva en las comunidades afectadas por conflictos sociales e industriales causados por las operaciones mineras. Al investigar el proyecto, se ha observado que los grandes beneficiarios del mismo no son las comunidades sino las empresas, que se benefician de un clima legislativo y de negocios favorable, así como del consenso social ante sus actividades – nada de lo cual se considera indicadores de la eficacia del desarrollo.

25 Basado en Maffei, L. (2016), El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Estudio de casos seleccionados.

LA ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE LAS DFIS

La titularidad privada de algunas de las DFIs también es otro motivo de preocupación desde el punto de vista de la eficacia del desarrollo. En los casos de Cofides, FMO y Proparco, las empresas nacionales son accionistas de la DFI y tienen asientos en el consejo de administración y otros órganos de toma de decisiones de estas instituciones (véase la tabla 2). En los tres casos, los accionistas incluyen básicamente a las principales instituciones financieras nacionales. Es de esperar que estos actores persigan llevar a cabo una estrategia de gestión activa que defienda o al menos avance sus propios intereses. No obstante, estos intereses no están necesariamente alineados con las prioridades de los países en desarrollo. En caso de un conflicto de intereses, los accionistas del sector privado tienen más probabilidades de ganar, ya que están en una posición privilegiada con respecto a la toma de decisiones

La mejor manera de hacer frente a este problema es mediante la participación de otras partes interesadas en el proceso de toma de decisiones (véase la sección sobre la participación de más abajo).

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

A veces, el mandato y las políticas de los donantes pueden ser muy generales y tener un lenguaje que de cabida a la interpretación. Los criterios de elegibilidad pueden arrojar algo de luz en estos casos, ya que en esencia hacen operativas las limitaciones y preferencias políticas. El análisis de los criterios de elegibilidad se ha dividido en dos grupos. Por un lado, se centra en los criterios y limitaciones en cuanto a la selección de empresas. Por otra, se centra en el ámbito geográfico de los países elegibles donde se apoyan las operaciones del sector privado.

Los criterios con respecto a la selección de las empresas a veces incluyen una preferencia explícita para las empresas donantes. Tanto Cofides como OPIC requieren la participación de empresas nacionales o, al menos, una contribución sustancial a su internacionalización. Este requisito está en clara contradicción con el principio de apropiación, ya que en gran medida restringe las opciones disponibles para los países en desarrollo sobre si y cuando pueden hacerse oír (véase secciones sobre la participación más abajo). Por otra parte, otras dos instituciones financieras de desarrollo de la muestra, FMO y Swedfund, tienen un mecanismo de financiación específico para las empresas nacionales.

Otros criterios pueden restringir el número de opciones y proporcionar una ventaja a las grandes multinacionales y empresas extranjeras. Por ejemplo, con la excepción de Bio, no existe un énfasis explícito sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMEs). Esto combinado con importantes requisitos generales sobre la rentabilidad, rendimiento de las inversiones y, a veces, un historial probado, estos criterios parecen favorecer a las grandes empresas multinacionales que gozan de importantes economías de escala y tienen más experiencia que las empresas nacionales, especialmente las MPYMEs en los países en desarrollo. No obstante, Norfund y CDC incluyen criterios de elegibilidad que pueden compensar algunos de estos efectos, ya que dan una calificación más alta a los proyectos que se centran en las zonas donde hay escasez de conocimiento o, en el caso de CDC, que tienen un mayor potencial para crear empleo. En general es difícil hacer una evaluación más precisa de los efectos de estos criterios, sin contar con estudios de casos específicos.

El ámbito geográfico de la muestra de las DFIs es, en general, bastante amplio, lo que combinado con algunos de los criterios de rentabilidad y la aversión al riesgo de las DFIs de la muestra, podría dar lugar a una ventaja comparativa para los países en desarrollo de ingresos más altos, donde hay más oportunidades de negocio y significativamente menos riesgos. Sólo tres IFD incluyen

criterios para asegurar que un cierto porcentaje de los fondos va a los países más pobres. CDC da prioridad a las inversiones en lugares de difícil acceso, Norfund se centra en los países de renta baja y media-baja, y FMO tiene un objetivo no vinculante de dirigir el 35% de sus inversiones a países de renta baja y el 35% a las economías de renta media-baja.

Tabla 4 — Criterios de elegibilidad relacionados con la naturaleza de las empresas y su ámbito geográfico

DFI	Empresas	Ámbito geográfico
Bio	• MPYMEs • Empresas que contribuyan al desarrollo de las MPYMEs • Empresas del sector energético y relevantes en el contexto del cambio climático • Empresas Sociales • Empresas que ofrecen servicios públicos	Todos los países en desarrollo (limitado a 52), países desarrollados cuando el objetivo es reducir desigualdades centrándose en las áreas rurales.
CDC Group	Prioridad en la inversión en sectores con un alto potencial de generación de empleo. Alto: construcción, elaboración de alimentos, industrial, microfinanzas, servicios públicos, energías renovables, textiles y comercio. Medio: cultivos agrícolas, sectores forestal y pesquero, productos cárnicos y ganaderos, comercio, transporte, compañías energéticas. Bajo: servicios empresariales, comunicaciones, servicios financieros y extracción mineral. El comercio se incluye en todas las áreas.	Prioridad en la inversión en lugares geográficos de difícil acceso, basado en: tamaño del mercado, nivel de ingresos, capacidad de acceso a financiación, y la facilidad para hacer negocios.
Cofides	Los proyectos tienen que contribuir a la internacionalización de las empresas españolas o de la economía española. Las empresas no españolas se elegirán si suponen una contribución importante a la internacionalización de la economía española.	Países en desarrollo y emergentes.
DEG	Evaluación de los proyectos en base a: • la rentabilidad a largo plazo del proyecto; • efectos en el desarrollo y sostenibilidad; • la contribución de DEG y adicionalidad; • el rendimiento del capital.	Países en desarrollo y emergentes.
FMO	Las actividades que reúnen los requisitos para financiación son empresas de comercio agrícola y pesquero, minería, negocios agrícolas, industria manufacturera, el sector servicios (incluyendo servicios públicos) y banca y seguros en el sentido más amplio. El énfasis se pone en el desarrollo del sector financiero. Los proyectos se califican conforme a: rendimiento financiero, rendimiento medioambiental, social y de gobierno y el rol catalizador del FMO. Incluye una fundación dedicada a las empresas holandesas que invierten en el extranjero.	Países en desarrollo, países desarrollados en determinadas circunstancias. El objetivo no vinculante es que las economías con renta baja y media-baja participen en cada caso en un 35%.

IFD	Entreprises	Portée géographique
Norfund	Se centra en las energías renovables, finanzas y agricultura y sector agroindustrial. Prioridad en las inversiones en lugares con escasez de capital y experiencia y que movilice capital privado y experiencia que de otra forma no sería posible en países pobres.	Países de renta baja y media-baja. Otros, si lo decide el Parlamento.
OPIC	Participación significativa del sector privado de Estados Unidos, lo que significa: participación de EE.UU. en la empresa del proyecto de una cantidad equivalente al 25% del capital/acciones de la empresa del proyecto.	160 países, incluyendo a los en desarrollo y a desarrollados (algunos Estados miembros de la Unión Europea están en la lista).
Proparco	Empresas nacionales y extranjeras. Evalua: los efectos de la demostración, trayectoria de la empresa, rentabilidad del proyecto, impacto medioambiental y la falta de distorsiones del mercado.	Países en desarrollo.
Swedfund	Todos los sectores, solo inversión en empresas de tecnología contrastada y compañías con una excelente trayectoria. Fondo especializado en PYMEs suecas dispuestas a invertir en el extranjero.	Países en desarrollo aptos para recibir fondos de ayuda.

Fuentes[26]

PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO, INTERLOCUTORES SOCIALES Y PARTES INTERESADAS

La participación del gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas es un compromiso importante que los donantes han adquirido en la agenda de la eficacia del desarrollo con miras a garantizar la apropiación de los proyectos de desarrollo y, por extensión, aumentar su impacto en el desarrollo. La participación también permite que exista una mayor rendición de cuentas en los proyectos de desarrollo. Como resultado, esta sección también tiene implicaciones importantes para la discusión del capítulo 4.

En esta sección se evalúa la participación de los gobiernos de los países en desarrollo el proceso de toma de decisiones de las DFIs. Con el fin de establecer esto, hemos revisado los documentos de política de las DFIs de la muestra para evaluar si se incluye ningún requisito de consulta a los gobiernos de países en desarrollo o de tener en cuenta las políticas y prioridades nacionales en materia de desarrollo. Además, esta sección evalúa la participación de los interlocutores sociales, en particular, la existencia o no de directrices que obligan a los donantes a consultar con los interlocutores sociales.

En el curso de la investigación, **no se encontraron documentos de política que incluyeran ningún requisito de consulta con el gobierno, los interlocutores sociales u otras partes interesadas** durante la fase de diseño más allá de las empresas implicadas en el proyecto. La Tabla 6 resume los resultados de la investigación. En dos casos, se encontraron referencias a las consultas con las embajadas o las oficinas de las delegaciones. Este hallazgo no implica que no haya consultas bajo ninguna circunstancia, sino simplemente que no hay obligación para que las DFIs lo hagan de forma sistemática.

26 Páginas web de las DFI; Bio's Management Contract 2014-2018.

Este es un vacío importante en la aplicación del principio de apropiación.

Sin embargo, sí se encontraron referencias a la obligación de los socios del proyecto (empresas) de consultar con las partes interesadas, sobre todo con las comunidades afectadas. No obstante, estas referencias aparecieron en el contexto de la aplicación de las Normas de Desempeño de la CFI sobre Sostenibilidad Social y Ambiental,[27] que se refieren a la obligación de los socios del proyecto de actuar con la diligencia debida. Estas consultas se realizaron como parte del proceso de diligencia debida y no contribuyen a aumentar la apropiación de los proyectos de desarrollo. El Cuadro 3 muestra cómo la falta de consulta con las comunidades locales ha dado lugar a violaciones de sus derechos a la tierra, así como de sus derechos sociales y culturales.

Tabla 5 — Participación del Gobierno y los interlocutores sociales en los procesos de toma de decisiones

DFI	Gobierno	Interlocutores sociales
Bio	No. La normativa sólo contempla consultas con las embajadas de los países donde el proyecto se realiza.	No
CDC Group	No. Sólo prevé consultas con las delegaciones de los países DFID.	No
Cofides	No	No
DEG	No	No
FMO	No	No
Norfund	No	No
OPIC	No	No
Proparco	No	No
Swedfund	No	No

Fuentes[28]

27 IFC (2012), Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. International Finance Corporation, World Bank Group.
28 Páginas web y políticas de las DFI; Bio's management contract 2014-2018, available at: ; CDC Group plc: Investment Policy for the period from 1 January 2012 to 31 December 2016; and Swedfund's Policy for Sustainable Development.

CUADRO 3 — VIOLACIONES DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA INDIA.[29]

El Proyecto Integrado de Suministro de Agua (Integrated Water Supply Project – IWSP), cuyos componentes centrales están financiados por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), se centra en la mejora de la infraestructura existente y la creación de nuevas infraestructuras para garantizar el suministro de agua para la ciudad de Imphal en Manipur. El proyecto requiere la construcción de una presa, la perforación de túneles para el transporte de las aguas residuales y la creación de un depósito de eliminación de aguas residuales.

Pese a las protestas de las comunidades locales y de que haya una causa abierta ante el Tribunal Supremo de la India, los contratistas privados del proyecto y el gobierno del estado de Manipur han continuado con la ejecución del proyecto.

La ejecución de este proyecto implica violaciones claras de las normas internacionales sobre el consentimiento previo y libre e informado que se recoge en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Viola además las disposiciones de la Constitución de la India. Ni el gobierno del estado de Manipur ni las empresas privadas que participan en los trabajos de construcción han tenido intención de realizar consultas o seguido el proceso para obtener el consentimiento explícito de las comunidades locales afectadas. Como resultado, las obras han alterado el entorno natural del que los indígenas dependen para su sustento, poniendo en peligro no sólo su cultura y tradiciones, sino su propia supervivencia.

29 Basado en el siguiente estudio de caso: Pushpa Koijam, Mamta Lukram, Jiten Yumnam (2016), Assessment of ODA projects and their implications on indigenous peoples of Manipur.

CAPÍTULO 3
RESULTADOS DEL DESARROLLO

© Dietmar Temps/Shutterstock

"Nuestras inversiones y esfuerzos deben tener un impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo."

Alianza de Busa para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

Este capítulo examina las normas de desempeño y los sistemas de monitoreo de las DFIs para evaluar si permiten una medición del impacto real de los proyectos de desarrollo que financian sobre el terreno. El capítulo tiene un énfasis especial en los derechos de los trabajadores. En general, todas las DFIs han adoptado normas laborales sólidas basadas en el modelo de la CFI. Sin embargo, sólo hay una DFI con un representante de los trabajadores en la estructura de gestión. Con unas pocas excepciones, las políticas sobre el uso de los CFE (paraísos fiscales) son bastante laxas en las DFIs analizadas. Los sistemas de monitoreo se basan principalmente en informes elaborados por los propios interesados, y hay una fuerte orientación a los resultados del proyecto, mientras que hay menos énfasis en los efectos macro – o más amplios - socioeconómicos. Por último, el monitoreo es particularmente difícil cuando se utilizan intermediarios financieros, como bancos o fondos de inversión para canalizar las inversiones de la DFIs.

DFI	Funcionamiento en cuanto a normas	Monitoreo
Bio	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE media	Informes elaborados por los propios interesados, monitoreo in situ de proyectos de alto riesgo
CDC Group	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE mala	Informes elaborados por los propios interesados, sin evaluaciones in situ cuando usan fondos
Cofides	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE mala	Sin información
DEG	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE mala	Sin información
FMO	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE mala	Sin información
Norfund	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE relativamente restrictiva	Informes elaborados por los propios interesados, evalúa un proyecto por año
OPIC	Buena normativa laboral, un representante de los trabajadores en el consejo de administración, política CFE muy mala	Informes elaborados por los propios interesados, monitoreo in situ aleatorios y de proyectos con impacto en los trabajadores, el medioambiente o la población.
Proparco	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE ambiciosa	Informes elaborados por los propios interesados, monitoreo in situ de proyectos de alto riesgo
Swedfund	Buena noramtiva laboral, sin representantes de los trabajadores en la Junta directiva, política CFE relativamente restrictiva	Sin información

■ mal desempeño ■ desempeño medio o algunas características positivas ■ buen desempeño

El impacto de un proyecto depende de una serie de factores, desde la identificación y el diseño de proyectos a la ejecución del mismo, pero la cuestión más importante es cómo garantizar que todo sucede como debe. En la práctica, para garantizar la calidad y la consistencia de cualquier número de proyectos, se requiere la adopción de normas y salvaguardas para promover el bien y limitar los daños, así como asegurar su aplicación a través de mecanismos de monitoreo y evaluación adecuados. Los marcos de monitoreo y evaluación también realizan otras funciones importantes, como permitir la rendición de cuentas o la recogida de datos que se deben tener en cuenta para la corrección de las deficiencias y la mejora de los proyectos futuros.

Este capítulo comienza examinando la calidad de las normas de desempeño, también conocidas como salvaguardas, utilizadas por las DFIs de la muestra de nuestra investigación. El análisis debe aportar una idea de la calidad esperada y del impacto de los proyectos llevados a cabo por las diferentes instituciones, pero ofrece poca información sobre su impacto real sobre el terreno. La segunda sección trata de ofrecer algunas respuestas a esta pregunta, centrándose en el marco de monitoreo. Se trata de identificar tanto los puntos débiles que podrían impedir que las DFIs aplicaran sus estándares y como los posibles incumplimientos.

NORMAS DE DESEMPEÑO

Estas normas de desempeño también se denominan normas medioambientales, sociales y de gobernanza. Generalmente se trata de una amplia serie de obligaciones legales, compromisos internacionales y directrices diseñadas para evitar o minimizar impactos negativos tantos previstos como imprevistos.

Las normas de desempeño aplicadas por cualquier DFI en concreto son en realidad un marco de múltiples capas que a menudo implica muchos problemas con referencias cruzadas. La Tabla 7 muestra los diferentes compromisos y directrices adoptados por lo general por los miembros del EDFI, que representan a ocho de las nueve DFIs de la muestra. La diferencia entre los compromisos y directrices es que los compromisos se han firmado directamente por las instituciones en cuestión, mientras que las directrices son documentos que se consideran como un marco para el ejercicio de sus actividades, pero no son directamente vinculantes. La tabla resume los compromisos y directrices más comunes, pero no implica que todos los miembros del EDFI han respaldado la totalidad de los procesos contenidos en ella. No obstante, las normas del EDFI se aplican a todos los miembros del EDFI.

Los compromisos y directrices de EDFI no se aplican en OPIC porque no es miembro de este grupo. La política social y medioambiental de OPIC se basa esencialmente en los las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la Corporación Financiera Internacional (CFI), y en las Directrices de la Industria del sector,[30] así como en el ordenamiento jurídico de EE.UU.

La evaluación de todo el marco de las normas de desempeño en la muestra de las DFIs va más allá de la capacidad de este documento. En su lugar, esta sección se centra en dos áreas específicas: los derechos de los trabajadores y las políticas con respecto al uso de los centros financieros extraterritoriales o paraísos fiscales. La primera área se ha seleccionado debido a su relevancia para los países receptores y las comunidades locales. La capacidad de las DFIs para promover el trabajo decente es clave para medir el éxito de su estrategia de desarrollo, incluidos los instrumentos de financiación combinada.

La segunda área se ha seleccionado debido a que el papel de los paraísos fiscales en la economía global y su impacto negativo en los países en desa-

30 OPIC (2010), OPIC – Environmental and Social Policy Statement.

rrollo se ha convertido recientemente en el foco de atención por parte de la comunidad de desarrollo. Como consecuencia de ello, las políticas de las DFIs sobre el uso de los paraísos fiscales en sus operaciones pueden ser vistos como un indicador de la coherencia entre sus operaciones y objetivos de desarrollo establecidos. Además, dado que el uso de los paraísos fiscales sólo se ha convertido en una preocupación internacional importante en los últimos años, las políticas de las DFI en esta área pueden ser vistas como un indicador de su voluntad para adaptar y actualizar sus políticas en respuesta a la presión externa.

Tabla 6 — Compromisos y directrices adoptados generalmente por los miembros del EDFI

Compromisos	Directrices
• Principios de Financiación Responsable del EDFI • Lista de exclusión del EDFI • Normas medioambientales y sociales armonizadas del EDFI • Marco de Gobernanza Empresarial para el Desarrollo del Grupo del Banco Mundial • Principios de Naciones Unidas para una Inversión Responsable • Pacto Global de Naciones Unidas • Los Principios de Ecuador	• Normas de Desempeño de la CFI sobre sostenibilidad social y ambiental • Directrices de la CFI sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad • Directrices del EDFI para los CFE • Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales • Convenio de la OCDE para combatir el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones y negocios internacionales • Directrices de la OCDE sobre buena gestión de empresas de propiedad pública estatal • Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas • Marco de las Naciones Unidas para la Responsabilidad Empresarial y los Derechos Humanos • Declaración de los Principios Fundamentales y los Derechos en el Trabajo de la OIT • Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo • Comunicado conjunto de las Instituciones de Financiación Internacional: Contribuyendo a la creación de más y mejores trabajos • Agenda 21

Fuente[31]

DERECHOS LABORALES

De una forma o de otra, todas las DFIs analizadas utilizan la norma de Desempeño 2 de la CIF (IFC PS2) sobre el trabajo y las condiciones laborales como marco principal de sus políticas. Los miembros del EDFI se comprometieron a aplicar las normas de la CIF como parte de los principios de financiación responsable del EDFI, y muchos también hacen referencia explicita a los estándares CIF en sus políticas. OPIC, la única que no es miembro del EDFI, menciona las normas CIF como marco principal de referencia.

La norma IFC PS2 exige que las DIFs apliquen un amplio conjunto de medidas en una serie de áreas.[32]

31 Basado en Swedfund (2014), Growing power: How Swedfund Helps Fight Poverty Through Sustainable Business. Swedfund; and relevant policies, annual reports and websites of other DFIs in the sample.

32 IFC (2012), IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability: Effective January 1, 2012. International Finance Corporation, World Bank Group.

Dentro de los límites de la legislación nacional, la norma obliga a las empresas a informar a los trabajadores sobre sus derechos y beneficios, poner en práctica los convenios de negociación colectiva, proporcionar igualdad de condiciones para los trabajadores migrantes, garantizar una vivienda digna, prevenir la discriminación, el respeto al derecho de los trabajadores a sindicalizarse y, en los países donde no se reconoce este derecho, prever disposiciones alternativas, estudiar alternativas a la reducción de personal, crear mecanismos de reclamación, y garantizar un ambiente de trabajo sano y seguro de acuerdo con las normas nacionales e internacionales. Esta norma requiere que se apliquen los mismos principios a los trabajadores contratados por terceros. Las empresas también deben controlar sus cadenas de suministro en lo referente al trabajo infantil y forzoso y riesgos significativos para la salud y seguridad así como adoptar medidas de mitigación cuando sea necesario.

Sobre el papel, la norma 2 de la CFI (IFC PS2) otorga un buen nivel de protección a los trabajadores, pero no siempre se aplica satisfactoriamente. Un estudio de caso realizado en Malawi revela que incluso el Banco Mundial encuentra dificultades para garantizar el cumplimiento de sus propias normas (véase el cuadro más abajo). Por otra parte, ejemplos como el de Avianca en Colombia muestran que durante el ciclo del proyecto, las DFIs pueden fallar en la detección y corrección de infracciones de la norma a tiempo.[33] Al mismo tiempo, existen pruebas documentales de que los sindicatos de países en desarrollo han utilizado estas infracciones para contribuir a una mayor observancia de las normas y avanzar en materia de derechos laborales en proyectos con apoyo de la CIF.[34] Estos casos dependen de la capacidad de los trabajadores para organizarse y elevar sus quejas ante el organismo pertinente, lo que requiere un mínimo nivel de conocimientos y de organización necesaria para poner en marcha el proceso de remediación.

CUADRO 4 — MALOS RESULTADOS Y FALTA DE APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES LABORALES EN MALAWI Y HAITÍ.[35]

La mejora de la Presa Shire Liwonde forma parte de un proyecto financiado mediante una combinación de subvenciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo para Países Menos Desarrollados (LDCF) y un préstamo favorable del Banco Mundial. El proyecto contempla el monitoreo por la empresa noruega Norplan y la ejecución por parte de la Conduril Engenharia (Portugal) y la CMC Di Ravenna (Italia).

33 CAO (2015), CAO Investigation of IFC Investment in Avianca S.A., Colombia. Case of: Complaint from Global Unions on behalf of unions representing employees of Avianca. Office of the Compliance Advisor Ombudsman.

34 Global Union (2010?), A Brief Guide to Using the IFC Performance Standard. Disponible en: http://www.industriall-union.org/sites/default/files/migration/imf/RelatedFiles/09082609135966/Guide_to_IFC_Standards.pdf

35 Basado en: Nkosi, A. (2015), The Usage of Official Development Assistance (ODA) in Public Private Partnerships Investments in Africa: The impact of labour right. A Malawi Case Study. The Africa Labour Research and Education Institute (ALREI); and Maffei, L. (2016), El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Estudio de casos seleccionados.

La investigación basada en entrevistas con los trabajadores del proyecto sobre el terreno, así como con los funcionarios públicos mostraron la débil aplicación de la normativa laboral y los pocos resultados para el desarrollo en esta mejora de la presa. A pesar de que la norma 2 de la CIF (IFC PS2) exige que los trabajadores reciban información sobre sus derechos y beneficios, no todos los trabajadores entrevistados conocían las disposiciones laborales básicas y sólo el 23% sabían de la existencia de un sindicato relevante. No se habían realizado visitas de supervisión in situ, ni por los que financiaban el proyecto ni por las autoridades nacionales a pesar de estar contemplado por la legislación laboral de Malawi. Estas deficiencias representan una clara falta de observancia de las normas que el Banco Mundial establece para los socios del sector privado, cuya responsabilidad era garantizar el monitoreo y el control en el contexto nacional.

Por otra parte, además de su contribución a la mejora de la infraestructura, un proyecto mejor diseñado podría haber aprovechado la oportunidad para impulsar la experiencia de la construcción local. No obstante, parece que el proyecto sólo contrata trabajadores sin cualificación y casi sin formación, mientras que todos los trabajos cualificados se han asignado a expertos extranjeros. Como resultado, la transferencia de competencias a los actores locales ha sido casi inexistente

En Haiti, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID apoyaron la construcción de una zona económica especial, el Parque Industrial Caracol, dotando así de infraestructura a S&H Global, una importante empresa textil. S&H iba a general miles de puestos de empleo nuevos y revigorizar la economía local de la zona donde estaba basada. Como contraprestación, el coste de la construcción de la infraestructura estaría cubierto por las subvenciones, así como las posibles pérdidas de la empresa hasta que la planta diera beneficios. También se beneficiaría de una exención de pago de alquiler por la infraestructura durante una serie de años.

Si bien en el papel el proyecto ha cumplido sus objetivos, hay serias dudas sobre su contribución al desarrollo sostenible de Haití. De los 6.500 puestos de trabajo creados, una abrumadora mayoría son en condiciones precarias. Aproximadamente el 87% de los trabajadores no alcanzan el salario mínimo diario ya que se les paga en función de la producción; se han recibido notificaciones de irregularidades con respecto a las contribuciones a la seguridad social y a las bajas médicas, así como de casos de acoso sexual, amenazas e impago de las indemnizaciones. Los baños de la infraestructura no se instalaron hasta dos años después de comenzar a operar.

Las condiciones de trabajo del Parque Industrial Caracol así como la falta de aplicación de los estándares internacionales en la Presa Shire Liwonde arrojan serias dudas sobre la capacidad de instituciones como el Banco Mundial o el BID para supervisar a sus socios del sector privado y garantizar que aplican las normas laborales.

Quizás la limitación más importante en la aplicación de las normas tenga que ver con el modo en el que las DFIs las usan. Un documento que analiza el trabajo decente y la financiación al desarrollo financiado por el departamento británico para el desarrollo internacional (DFID) concluye que los proyectos de las DFI tienden a aplicar la normativa laboral con el fin de mitigar los riesgos relacionados con el proyecto y no por promoción proactiva de mejores condiciones de trabajo. En la práctica, la mayor parte de la financiación de las DFIs responde a las solicitudes del cliente, es decir, el cliente generalmente diseña un proyecto para el que busca apoyo financiero. Este enfoque hace que sea muy difícil incorporar factores de trabajo decente en las primeras fases del diseño del proyecto. Existen ciertos programas que proporcionan un apoyo más estrecho y un seguimiento en la identificación y el diseño de los proyectos, pero generalmente estas tareas son competencia de las agencias de ayuda, no de las DFIs. Algunos ejemplos son el Business for Development (B4D) de Suecia o el instrumento de innovación empresarial de DFIS.

La realización de un análisis detallado sobre cómo cada DFI de nuestra muestra aplica la norma IFC PS2 va más allá del alcance de este informe. No obstante, el análisis de los mecanismos de monitoreo y evaluación (véase la sección siguiente) debería dar una indicación de la habilidad de cada institución para prevenir y, al menos, identificar y corregir las violaciones a la normativa.

REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ESTRUCTURAS DE DIRECCIÓN DE LAS DFI

En este capítulo se aborda la representación de los trabajadores porque puede considerarse un indicador de la importancia que las DFIs analizadas otorgan a la normativa laboral. La composición de los consejos de administración arroja luz sobre el grado en el que se internalizan y dan prioridad a las cuestiones laborales en el seno de la institución. Con todo, esta cuestión también es relevante desde el punto de vista de la rendición de cuentas ya que una mayor representación de los trabajadores puede contribuir a una mejor aplicación de las normas laborales internacionales, que son los pilares del trabajo decente. Las DFI estudiadas suelen tener un consejo de administración nombrado por la entidad de supervisión, un ministerio en la mayoría de los casos y el presidente de los EE.UU. en el caso de OPIC. En DFIs con una parte de titularidad privada, los miembros del consejo de administración los suele nombrar la asamblea general o los accionistas.

En ninguna de las DFI de la muestra se exige por ley ni por los estatutos que haya un representante de los trabajadores (es decir, representante sindical) en el consejo de administración (véase la tabla 8). Los consejos de administración están dominados generalmente por una mezcla de representantes del gobierno y del sector privado. Incluso si los miembros de la junta son designados a título individual e independiente, la opción más sensata para equilibrar los diferentes interesases y puntos de vista es que su composición sea mixta, con representantes de todas las distintas partes interesadas. El mandato de las DFIs y la naturaleza de sus operaciones es muy complejo y transversal. La presencia de miembros del consejo de administración que entiendan los derechos de los trabajadores y la normativa laboral podría ayudar a promover reformas para atajar algunas de las deficiencias señaladas anteriormente. Según los documentos consultados, ninguna de las DFIs de la muestra, contempla dicha composición mixta.

A pesar de la falta de obligación legal de hacerlo, actualmente hay un representante sindical nombrado miembro del consejo de la OPIC y un antiguo representante sindical en la junta del FMOT. También podemos encontrar representantes de la sociedad civil en los consejos de Bio y DEG. A veces, representantes del mundo acadé-

mico también están presentes en algunas juntas directivas. En ciertos casos, se proporcionan directrices sobre el perfil requerido de los miembros del consejo o junta de administración. El FMO, por ejemplo, sí requiere que al menos un miembro de la junta tenga una sólida formación en materia de recursos humanos y derecho internacional, a pesar de esta descripción sea bastante amplia. [36]

Tabla 7 — Normativa laboral y de representación de los trabajadores en las estructuras de dirección

DFI	Principal normativa laboral	Representación de los trabajadores en los consejos de dirección de las entidades donantes
Bio	• Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas • Convenios básicos de la OIT • Norma de desempeño 2 de la CIF sobre condiciones laborales y de trabajo • Legislación local	Non. Bien que la loi ne l'exige pas, le conseil actuel inclut deux représentants de la société civile.
CDC Group		No.
Cofides		No, el consejo de administración está compuesto por representantes de los accionistas.
DEG		Non, le conseil d'administration inclut un représentant de la société civile.
FMO		No se requiere por ley, pero el consejo de administración incluye y un antiguo representante del sindicato y un miembro actual del Comité de Empleo del Parlamento Europeo.
Norfund		No.
Proparco		No, la junta directiva está compuesta por representantes de los accionistas.
Swedfund		No.
OPIC	• Legislación de Estados Unidos • Normas de desempeño de la CIF • Normativa local	No es requerido por ley, pero en la junta de administración hay un representante del Departamento de Trabajo y un representante de los sindicatos.

Fuente[37]

36 FMO (2005), Profile of the Supervisory Board of: Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.

37 Páginas web de DFIs; FMO (2005), Profile of The Supervisory Board of: Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.; UN Forum on Business and Human Rights (2014), Development Finance Institutions and the Operationalization of the Guiding Principles. Summary of panel discussion, December 2014; Usher, A. & Andrieu, JB (2010), Decent work and development finance. Background paper for Decent Work and Labour Standards Forum March 2010. Ergon Associates ltd.

CENTROS FINANCIEROS EXTRATERRITORIALES

Es un hecho ampliamente reconocido que los centros financieros extraterritoriales o paraísos fiscales tienen un impacto negativo en los países en desarrollo debido al papel que desempeñan en los entramados como estructuras de evasión fiscal y conductos de procesos de corrupción. A pesar de ello, las DFIs dependen en gran medida de estas jurisdicciones para canalizar o realizar sus inversiones. A final de 2013, 118 de los 157 fondos de inversiones realizados por CDC pasaron a través de jurisdicciones que figuran en el top 20 del Índice de Secreto Financiero (FSI) de la Red de Justicia Fiscal.[38] Lo mismo se aplica a 30 de los 42 fondos de inversión auspiciados por Bio a junio de 2014, a 46 de un total de 165 inversiones de la cartera de Norfund a finales de 2013 y a 46 proyectos de inversión con el DEG en diciembre de 2012.[39]

Todas las instituciones financieras de desarrollo de la muestra, con la excepción de la OPIC, han adoptado políticas sobre el uso de los centros financieros extraterritoriales. Sin embargo, como muestran las cifras anteriores, esto no ha reducido el uso de los CFE por muchas DFIs. La realidad es que la mayoría de las DFIs ven el uso de los CFE como algo esencial para sus actividades. La política del EDFI sobre el uso de los CFE argumenta que "los CFE hacen posible que las EDFIs desempeñen un papel catalizador en la atracción de capital institucional para los países en desarrollo y en garantizar que su capital y el capital institucional invertido conjuntamente se invierten de acuerdo con políticas ambientales, sociales y de gobernanza sólidas."[40] Esto se debe a su infraestructura legal o a la posibilidad de concentrar capital con un régimen fiscal neutro. Muchas de estas políticas también se refieren a procesos externos como el Foro Mundial. Debido a las limitaciones de nuestra investigación, no examinamos la naturaleza de estas iniciativas en el informe, pero merece mencionar que algunos actores ya han plantado ciertas inquietudes sobre las mismas.

Con la excepción de Proparco y Norfund, todas las políticas con respecto a los CFE analizadas contienen disposiciones que no cumplen los criterios mínimos, permitiendo la utilización de los CFE cuando se justifica por el impacto del proyecto en el desarrollo. La política de Bio contiene ciertas disposiciones, pero son más estrictas que las directrices EDFI en cuanto a las condiciones que debe reunir el proyecto. La política del EDFI se basa en ultima instancia en los criterios individuales de la DFI y la diligencia debida para canalizar inversiones a través de CFEs que no son aceptables.

El aspecto más preocupante de estas políticas es que la justificación por el "impacto en el desarrollo" no está bien definida debido a la ausencia de criterios, indicadores ni referencias claros para evaluar los proyectos concretos. En la práctica, las DFIs podrían utilizar cualquier jurisdicción que quisieran y justificarlo y, según la información disponible, sería imposible que ninguna parte interesada pudiera impugnar esa decisión.

La OPIC no posee una política concreta sobre el uso de CFE, y algunos autores argumentan que el uso de los centros financieros extraterritoriales es esencialmente un requisito legal.[41] "Al realizar prestamos en países con derecho de sociedades poco desarrollado, [la OPIC] a veces exige al prestatario una forma de instrumento offshore para facilitar la financiación del crédito."[42] Esto significa que en muchos casos, la OPIC no puede operar sin recurrir al uso de los CFE.

38 Vervynckt, M. (2014), Going Offshore. How development finance institutions support companies using the world's most secretive financial centres. Eurodad, Brussels.
39 Ibíd.
40 Nota informativa: EDFI Guidelines for Offshore Financial Centres ("Guidelines").
41 Kallianiotis. J. N. (2013), International Financial Transactions and Exchange Rates : Trade, Investment, and Parities. Palgrave Macmillan.
42 Ibíd.

Existe una contradicción obvia entre el mandato de las DFIs y sus prácticas con respecto a los CFEs. Parece que un impacto significativo en el desarrollo puede justificar el uso de jurisdicciones que pueden ser perjudiciales para los objetivos de desarrollo. Mientras los donantes y los actores del desarrollo continúen utilizando los CFE, seguirán justificando su existencia a pesar de sus impactos negativos en los países en desarrollo.

Como se mencionó anteriormente, Proparco es una excepción en el uso de los CFE. Su reglamentación en vigor (véase la tabla 9) prohíbe el uso de los CFE (como jurisdicciones no cooperativas) cuando el proyecto concreto no se realiza en la misma jurisdicción o implica estructuras financieras artificiales. Proparco también tiene umbrales muy bajos para la identificación de los verdaderos dueños (beneficiarios finales) de cualquiera de las empresas con las que trabaja y no puede trabajar con empresas cuyos propietarios reales no pueden ser identificados. El caso de Norfund es un poco menos claro, ya que no hemos encontrado una política oficial. El informe anual menciona que sólo los países de la OCDE o de países con los que Noruega ha firmado un acuerdo de intercambio de información fiscal o pueden ser utilizados para canalizar las inversiones (véase la tabla 9). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Norfund todavía hace un uso extensivo de las jurisdicciones más herméticas del mundo.

Tabla 8 — Políticas de los DFI en materia de centros financieros extraterritoriales

DFI	Política sobre centros financieros extraterritoriales (CFE)
Bio	No inversiones a través de jurisdicciones que: • se nieguen a negociar acuerdos de intercambio automático de información con Bélgica después de 2015; • no hayan superado con éxito las Fases 1 y 2 de la revisión por pares y estén marcados como "no cooperadores por más de un año"; y • estén enumerados por el Art. 307, 1 del Código belga del Impuesto sobre la Renta. Esto incluye jurisdicciones con gravamen del impuesto de sociedades con una tasa nominal inferior al 10%. Otros CFEs: • justificación: el valor añadido del uso de un centro extraterritorial, la existencia o no de una alternativa interna adecuada, confirmación de que las empresas destinatarias serán objeto de imposición fiscal en su país de registro, y el status del país en el proceso de revisión de pares del Foro Global; • verificación: todos los flujos (financieros) entre las sociedades matriz y las subsidiarias se producen a valor de mercado y no suelen disfrazarse de transferencias de beneficios a jurisdicciones con impuestos más bajos con el propósito de evadir impuestos.

DFI	Política sobre centros financieros extraterritoriales (CFE)
CDC Group	CDC sólo usa los centros de financiación extraterritorial para alcanzar nuestra prioridad de movilizar capital en los países en desarrollo. Determinadas inversiones pueden incluir estructuras que reduzcan la presión fiscal sobre los inversores. CDC solo consentirá esas estructuras para facilitar el efecto sobre el desarrollo, incrementar la inversión y consecuentemente la creación de trabajo y el crecimiento económico. CDC prefiere usar los centros financieros extraterritoriales que participan eficazmente en el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con fines fiscales de la OCDE. Esto significa que CDC evitará, excepto cuando venga justificado por el impacto medioambiental, hacer inversiones a través de jurisdicciones que bien: • no hayan experimentado ninguna revisión por pares como parte del Foro Global; • después la Fase 1 de la revisión, el Foro Mundial no lo haya encontrado apto para proceder a la Fase 2; o • después de la Fase 2 de la revisión, se determine que sean "No Cumplidores" o "Parcialmente Cumplidores".
Cofides	**No hay información, pero se debería aplicar el método de EDFI (ver FMO debajo).**
DEG	**No hay información, pero se debería aplicar el método de EDFI (ver FMO debajo).**
FMO	**Directrices de EDFI para los Centros Financieros Extraterritoriales** Los CFE se consideran aceptables si cumplen los siguientes criterios: • jurisdicción comprometida: los CFE deberán haber implementado la normativa del Foro Global sobre la transparencia y el Intercambio de Información con fines fiscales; y cumplir o demostrar evidentes progresos de cara a satisfacer los valores fundamentales establecidos por la OCDE, el Foro Global y el GAFI respecto de las materias siguientes; • transparencia: los CFE deben ser transparentes en relación con la formación y la propiedad efectiva de los medios de inversión. Cada EDIF comprobará la transparencia como parte de la diligencia debida de su propia inversión; • intercambio de información: los CFE deben firmar los acuerdos bilaterales sobre intercambio de información fiscal conforme con las normas establecidas por el modelo de la OCDE o las convenciones sobre doble imposición que incluyen una disposición conforme al Art. 26 del Modelo de Convenio Fiscal sobre la Renta y el Capital. Si no es el caso, EDFIs se comprometerán a aumentar la diligencia debida en los CFE antes de determinar su idoneidad para una inversión de EDFI; • integridad del sector financiero: la implementación y el reforzamiento de la regulación para prevenir el fraude fiscal y financiero de los CFE debería ser comprobado como parte de la diligencia debida de su propia inversión; y • evasión de capitales: si un CFE se considera que está envuelto en evasión ilícita de capitales de países en vías de desarrollo (no constando su presencia en ninguna lista publicada), EDIFs se comprometerán a aumentar la diligencia debida tanto sobre la idoneidad de su reconocimiento como CFE como un CFE aceptable por EDFI para fines de inversión.
Norfund	Cuando es necesario usar la jurisdicción de un tercer país, Norfund llama solo a países de la OCDE o países con los que Noruega ha celebrado acuerdos fiscales o de confidencialidad.
OPIC	No cuenta con políticas sobre CFE (Centros financieros extraterritoriales).

DFI	Política sobre centros financieros extraterritoriales (CFE)
Proparco	Las dos instituciones están autorizadas a financiar proyectos para ser llevados a cabo en NCJs, pero tienen prohibido: • Usar interlocutores o instrumentos financieros registrados en NCJs para gestión de caja AFD; • Financiar instrumentos financieros registrados en NCJs y que no impliquen realmente actividad de negocios (ej. Fondos de inversión, compañías de adquisición de fines especiales); • Financiar artificialmente proyectos estructurados, particularmente aquellos que incluyen interlocutores cuyos accionistas están controlados por entidades registradas en NCJs, salvo que el registro en esas jurisdicciones esté garantizado por razones comerciales sólidas. Proparco considera como NCJs a todos los países que están en la lista francesa de NCJs declarados en el Código Tributario General francés y países que han fracasado en la Fase 1 del proceso de revisión por pares del Foro Global de la OCDE. Proparco tiene una licencia bancaria y está sujeta a la Ley bancaria Francesa, que incluye los requisitos legales para evitar el blanqueo de dinero y combate la financiación del terrorismo (AML/CFT). Esto incluye: • Una identificación de un umbral para los accionistas de compañías ubicadas en NCJs fijado al 5%, que también se aplica a otro tipo de interlocutores considerados como de alto riesgo según el procedimiento interno de Proparco AML/CFT. • Los proyectos registrados en NCJs serán paralizados en caso de que Proparco no pueda identificar a los beneficiarios activos, cuando el interlocutor no pueda justificar suficientemente las compañías registradas en NCJs, o cuando haya signos de que la compañía ha sido artificialmente estructurada o usada para fines ilegales o ilícitos.
Swedfund	Evita tomar parte en inversiones mediante jurisdicciones intermediarias que hayan sido evaluadas dentro del marco del proceso de revisión de pares del Foro Global de la OCDE y además no haya sido aprobado en la Fase 1 o haya sido considerado "Cumplidor Parcial" o "No Cumplidor" en la Fase 2.

Fuentes[43]

MONITOREO

El monitoreo puede definirse como el seguimiento de los avances en una serie de indicadores durante la ejecución de un proyecto. Unos marcos de monitoreo o supervisión sólidos son muy importantes, ya que permiten a las DFI o bien identificar los problemas a tiempo durante la fase de ejecución y adoptar las medidas correctivas necesarias o bien detectar las infracciones en el cumplimiento de las normas de rendimiento o desempeño.

El primer hallazgo y el más sorprendente en cuanto a los mecanismos de monitoreo es que existe **muy poca información sobre cómo y cuándo las DFIs realizan este monitoreo de proyectos ni cuáles son los indicadores utilizados para ello**. Con el fin de redactar esta sección, hemos tenido que depender en gran medida de pruebas indirectas y fuentes secundarias. A pesar de estos esfuerzos, sólo hemos recogido datos relevantes para cinco de las nueve instituciones financieras de desarrollo de la mues-

43 Norfund (2013), Norfund 2013 Annual Report. Norfund, Oslo; Bio's website: http://www.bio-invest.be/; Swedfund's owner instructions; CDC's Policy on the Payment of Taxes and the Use of Offshore Financial Centres; EDFI Guidelines for Offshore Financial Centres; and Vervynckt, M. (2014), Going Offshore. How development finance institutions support companies using the world's most secretive financial centres. Eurodad, Brussels.

tra. Cuando se ha encontrado evidencia directa, ha sido por lo general en forma de breves descripciones disponibles en la página web, y no en los documentos de política que detallan el proceso de monitoreo y los indicadores de normas. No ha sido posible localizar tales documentos de política en la mayoría de las DFI de la muestra.

Las DFIs estudiadas parecen tener una alta dependencia de los informes elaborados por los propios interesados como opción por defecto para el monitoreo del proyecto. Éste es el método seguido actualmente por Bio, CDC Group,[44] Norfund, Proparco y OPIC.[45] Como se mencionó anteriormente, no se ha encontrado información detallada sobre las otras DFIs, aunque lo más probable es que utilicen el mismo sistema. Bio y Proparco realizan controles in situ llevados a cabo por expertos externos o por el propio personal de la DFI en proyectos de alto riesgo.[46] No hemos encontrado una definición clara de proyectos de alto riesgo durante la investigación. La OPIC es más transparente en sus métodos y lleva a cabo un monitoreo in situ de una muestra aleatoria de proyectos, así como de todos los proyectos que se consideran sensibles con respecto a su impacto económico o medioambiental o en las disposiciones sobre derechos laborales.[47] Norfund realiza un control en profundidad de un proyecto cada año,[48] pero teniendo en cuenta que tiene una cartera total de 126 proyectos, es difícil considerarlo un esfuerzo relevante. El grupo CDC no realiza evaluaciones in situ cuando invierte mediante de fondos, y los expertos independientes o personal de CDC sólo participan en las evaluaciones ex-post.[49] El principal problema con el método de informes elaborados por los propios interesados es que, en ausencia de validación externa, puede ser objeto de abuso por parte de las empresas irresponsables y es, además, muy vulnerable al sesgo. Como consecuencia de ello, puede hacer muy difícil la tarea de las DFIs a la hora de identificar problemas y de adoptar medidas correctivas.

Existen limitaciones con respecto a los indicadores que las DFIs utilizan para el monitoreo de los proyectos. Como se mencionó anteriormente, no hay mucha información disponible públicamente, pero la información existente sugiere que hay un fuerte enfoque hacia los resultados del proyecto y los impactos a nivel micro, mientras que hay menos énfasis en los efectos socioeconómicos macro o más amplios. Por ejemplo, todas las instituciones financieras de desarrollo en esta muestra han adoptado, junto con muchas otras instituciones, un conjunto de indicadores de resultados de desarrollo armonizados.[50] Estos indicadores son específicos para cada sector económico en el que se realiza el proyecto y miden cosas como producto energético o, en el caso de la agricultura, el número total de agricultores beneficiados, ventas totales y ventas de exportación. Cada DFI puede adoptar indicadores adicionales, pero por lo general optan por la simple adición de una serie de medidas similares. Por ejemplo, Norfund hace un seguimiento en cada proyecto del número total de personas empleadas en él y en algunos sectores añade indicadores adicionales tales como el número de personas a las que se suministra un servicio determinado.[51] El cuestionario de monitoreo realizado por la propia entidad de la OPIC hace gran hincapié en los derechos de los trabajadores, pero es

44 Esta afirmación se aplica al uso de fondos de inversión, que representan la mayor parte de la cartera de CDC.

45 Bracking, S. & Gan, A.S. (2011), Investing in private sector development: what are the returns? A review of development impact evaluation systems used by development finance institutions in Europe. Norwegian Church Aid; OPIC's Self-Monitoring Questionnaire for Finance, Insurance, Reinsurance, and Investment Funds Projects; Bio's website: http://www.bio-invest.be/; CDC's Toolkit on ESG for fund managers. Adding value through effective environmental, social and governance (ESG) management; Proparco's website: http://www.proparco.fr/site/proparco/Accueil_PROPARCO

46 Ibíd.

47 Ibíd.

48 Ibíd. 49 Ibíd.

50 Memorando respecto al desarrollo de indicadores de desarrollo armonizados del IFIs para las operaciones del sector privado. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d7d1128041773cdb9af3bb9e78015671/Harmonization+MOU.pdf?MOD=AJPERES

51 Por ejemplo, véase Norfund's indicators in Norad (2015), Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund). Norad, Oslo; y aquí: http://www.norfund.no/getfile.php/Pictures/Figures%20and%20tables/Norfunds%20indicators.jpg

muy limitado en cuanto a la recogida de información cualitativa y cuantitativa sobre el desempeño real y concreto de los proyectos.[52]

El monitoreo es particularmente difícil cuando se utilizan intermediarios financieros como bancos o fondos para canalizar inversiones de DFI. Generalmente se les exige a los intermediarios financieros que apliquen las mismas normas que las DFI en sus operaciones pero, como ya hemos visto, la mayoría de las DFIs se basan en los informes elaborados por los propios interesados para supervisar sus inversiones. Cuando participan intermediarios financieros, añaden un paso adicional a la cadena de monitoreo y, como consecuencia, complican aún más las dificultades ya subrayadas. La literatura existente muestra que no es raro que las DFIs reciban muy poca información sobre sus inversiones finales.[53] Las DFIs argumentan que el uso de intermediarios financieros les permite llegar a clientes más pequeños a los que ellas no pueden dirigirse directamente debido a la falta de infraestructura en los países en desarrollo y los costos que ello implicaría. Por razones similares, han delegado el monitoreo de los proyectos individuales a los intermediarios financieros. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo por la CFI después de un informe de auditoría ponen de relieve los problemas de monitoreo resultantes de la utilización de los intermediarios financieros, lo que demuestra que las DFIs todavía pueden realizar mejoras sustanciales en el modo en el que controlan sus inversiones.[54] Algunas de las medidas incluyen pasos elementales tales como asegurarse que los intermediarios financieros puedan cumplir las normas existentes en los sub-proyectos, la validación de los sistemas de monitoreo y supervisión de los intermediarios así como evaluaciones más estrictas de los proyectos y los requisitos de divulgación.

52 OPIC's Self-Monitoring Questionnaire for Finance, Insurance, Reinsurance, and Investment Funds Projects.

53 Por ejemplo, véase: CAO (2012), CAO Audit of a Sample of IFC Investments in Third-Party Financial Intermediaries. Office of the Compliance Advisor-Ombudsman, World Bank Group; OXFAM (2015) The Suffering of Others: The human cost of the International Finance Corporation's lending through financial intermediaries. Oxfam issue briefing; y Dalberg (2011) Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries. Dalberg, November 2011.

54 CAO (2014), Monitoring of IFC's Response to: CAO Audit of a Sample of IFC Investments in Third-Party Financial Intermediaries. Office of the Compliance Advisor-Ombudsman, World Bank Group.

© guentermanaus/Shutterstock

CAPÍTULO 4
RESPONSABILIDAD MUTUA

"La responsabilidad mutua y la responsabilidad hacia los beneficiarios de nuestra cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas, es crítica para lograr resultados. Las prácticas transparentes son la base para una rendición de cuentas reforzada."

Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

La responsabilidad mutua se evalúa a través de una serie de indicadores relacionados con la transparencia de los datos del proyecto de la DFI y la existencia y naturaleza de los mecanismos de reclamaciones y denuncia. Generalmente la información sobre el proyecto es bastante pobre y está bastante alejada de los niveles alcanzados en el caso de los flujos de ayuda. Este problema se ve agravado por la falta de datos históricos del proyecto, ya que las bases de datos existentes no contienen información sobre los proyectos que tengan más de uno o dos años de antigüedad. Entre los aspectos positivos, hay dos instituciones financieras de desarrollo que han comenzado a poner en práctica una forma de mecanismo de presentación de informes país por país. En relación con los mecanismos de reclamación y recurso, sólo tres DFIs han creado mecanismos independientes para tratar las quejas sobre los proyectos.

DFI	Transparencia	Mecanismo de reclamación
Bio	Poca información, sólo información actual, sin información sobre evaluaciones de proyectos, no hay informes país por país	No existe mecanismo de reclamaciones
CDC Group	Poca información, sólo información actual, sin información sobre evaluaciones de proyectos, informes país por país	No existe mecanismo de reclamaciones independiente
Cofides	Muy poca información, sólo información actual, sin información sobre evaluaciones de proyectos, no hay informes país por país	No existe mecanismo de reclamaciones
DEG	Poca información, información de los dos últimos años, resumen de evaluaciones de proyectos, no hay informes país por país	Mecanismo de reclamaciones independiente
FMO	Poca información, información del último año, sin información sobre evaluaciones de proyectos, no hay informes país por país	Mecanismo de reclamaciones independiente
Norfund	Poca información, sólo información actual, sin información sobre evaluaciones de proyectos, no hay informes país por país	No existe mecanismo de reclamaciones
OPIC	Poca información, sólo información actual, sin información sobre evaluaciones de proyectos, no hay informes país por país	Mecanismo de reclamaciones independiente
Proparco	Poca información, información del último año, resumen de evaluaciones de proyectos si se solicita, no hay informes país por país	No existe mecanismo de reclamaciones
Swedfund	Poca información, sólo información actual, sin información sobre evaluaciones de proyectos, informes parciales por países	No existe mecanismo de reclamaciones

■ mal desempeño ■ desempeño medio o algunas características positivas ■ buen desempeño

Todos los agentes del desarrollo deben ser considerados responsables de sus acciones. La rendición de cuentas a menudo se considera un proceso de gestión, pero también puede ser una herramienta importante para fomentar orientaciones de desarrollo democráticas, participativas y basadas en los derechos humanos. Con respecto a los proyectos de desarrollo, la rendición de cuentas puede ir en diferentes direcciones. El tipo más fuerte de rendición de cuentas ha sido tradicionalmente, y sigue siendo, la rendición de cuentas hacia arriba, que está estrechamente relacionada con la percepción de la rendición de cuentas como un proceso de gestión. Un claro ejemplo es el donante que quiere asegurar que el proyecto logra los resultados deseados. La rendición de cuentas hacia arriba funciona porque el control de los fondos de los donantes actúa como un poderoso incentivo para que los agentes que ejecutan los proyectos respondan. La rendición de cuantas hacia abajo, frente a los beneficiarios, ha recibido menos atención, pero gracias a la agenda de la eficacia del desarrollo, ahora hay un consenso global acerca de su importancia con el fin de lograr mejores resultados de desarrollo y, como se mencionó anteriormente, la promoción de un enfoque del desarrollo basado en los derechos.

Además de la implicación y la participación significativa de las partes interesadas relevantes desde la primera etapa de la planificación del proyecto (como se describe en los capítulos anteriores), el ejercicio del principio de rendición de cuentas requiere dos condiciones fundamentales. En primer lugar, la disponibilidad de información que permita a las partes interesadas conocer hechos esenciales como cuáles son los objetivos y quién apoya el proyecto. A largo plazo, el acceso a los informes de evaluación puede ser utilizado por los actores externos para entender mejor las DFIs y el impacto de sus acciones en el tiempo. En segundo lugar, la existencia de mecanismos de reclamación que puedan ser utilizados para canalizar cualquier queja a las instituciones que participan en el proceso. El establecimiento de mecanismos eficaces y accesibles de reclamación y recurso es una medida proactiva que una DFI puede adoptar para lograr un mayor grado de rendición de cuentas.

TRANSPARENCIA

Con el fin de evaluar el nivel de transparencia, este informe hace referencia a las políticas y prácticas existentes con el fin de proporcionar un análisis objetivo. El nivel de transparencia puede ser difícil de medir con precisión. Para ofrecer una mejor imagen de un tema tan complejo, se han examinado cuatro aspectos diferentes: la naturaleza de la información divulgada de forma proactiva por la DFI, la vida útil de la información online, la divulgación de las evaluaciones ex-post de proyectos y la adopción de normas de presentación de informes por países (véase la tabla 9 a continuación).

La información divulgada actualmente por las DFI analizadas no proporciona una buena visión general de sus proyectos y está muy alejada de las normas de información aplicables a los flujos de AOD. Existen algunas diferencias entre las instituciones de financiación del desarrollo: Cofides, Norfund y Swedfund apenas proporcionan ninguna información. Sin embargo, incluso las prácticas de información más completas de las DFIs de la muestra no nos pueden proporcionar más de una página de texto. Obviamente, esta información es claramente insuficiente en comparación con las prácticas actuales de la CFI, que además de proporcionar información más detallada y descripciones de proyectos, también revela las evaluaciones de impacto medioambiental y social. También proporciona información sobre la interacción de las partes interesadas y una dirección local (nacional), donde puede consultarse la documentación del proyecto. Incluso aunque la CFI pueda considerarse como un ejemplo para las DFIs de la muestra, su nivel de transparencia queda todavía lejos de los niveles de transparencia

alcanzados por algunos donantes como el DFID, que expone esencialmente todos los documentos del proyecto, incluyendo los documentos de monitoreo y las evaluaciones. Como los estudios de caso realizados en El Salvador y Zambia muestran, la falta de datos sobre los proyectos de las DIFs pueden impedir que los beneficiarios del proyecto y otras partes interesadas exijan responsabilaides a los donantes y a los intermediarios (véase el cuadro 5 más adelante).

Es posible obtener más información a través de solicitudes específicas de información, pero el proceso es complejo y, a veces, costoso. Sólo tres de las DFIs de la muestra sugieren esta opción o proporcionan información clara sobre los requisitos exactos, dirección postal y directrices que regulan el proceso. En dos de estos casos, la OPIC y los CDC, también se aplican tasas al procesamiento de la solicitud y a la entrega de la información. Incluso aunque los interesados puedan solicitar una exención del pago en el caso de la OPIC y que, en el caso de las tasas de los CDC, haya un techo de 450 GBP (620 EUR), la existencia de este coste puede suponer un importante elemento disuasorio para los actores en los países en desarrollo.

CUADRO 5 — LA FALTA DE DATOS IMPIDE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SALVADOR Y ZAMBIA.[55]

Un estudio de caso sobre la colaboración entre USAID y Walmart en El Salvador ha sido no concluyente debido a la falta de datos o información sobre el proyecto tanto por parte de los socios del proyecto como de los beneficiarios en el país. USAID asignó fondos de ayuda a un proyecto de la Walmart Foundation llamado Una Mano para Crecer. Su objetivo era identificar y apoyar PYMEs que pasarían a ser proveedores de Walmart, asumiendo así que esto tendría beneficios en la economía local. Pero teniendo en cuenta el número de quejas contra las condiciones de trabajo dentro de la cadena de suministradores de Walmart, la colaboración entre la corporación y USAID es bastante preocupante.

Al estudiar el proyecto no se encontró información disponible para evaluar el impacto en los beneficiarios – no existe información sobre las cantidades específicas asignadas por los socios, las empresas concretas a las que se apoyó, ni las actividades ni resultados del proyecto. Como consecuencia, no ha sido posible evaluar el impacto de la colaboración entre Walmart y USAID ni la conveniencia del uso de los fondos de ayuda. Más importante aún, este ejemplo muestra las graves limitaciones a la rendición de cuentas de las colaboraciones entre una agencia de ayuda y el sector privado.

55 Basado en el siguiente estudio de caso: Koyi, G. (2015), The Use of Official Development Assistance (ODA) in the Development of Public-Private Partnership Investments in Africa. A Case Study of Zambia. Institute of Economic and Social Research, University of Zambia; and Maffei, L. (2016), El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Estudio de casos seleccionados.

El objetivo de otro estudio de caso fue evaluar el impacto en el desarrollo de un préstamo en 2011 de 3,5 millones USD por parte del Norfund al BancABC de Zambia para un proyecto dirigido a ampliar los créditos a PYMEs y particulares. Desgraciadamente, el investigador no pudo obtener la información necesaria para realizar la evaluación sobre cómo se usaron los fondos. Era evidente que las condiciones del préstamo de Norfund implicaban que el banco estaba obligado a minimizar los riesgos concediendo créditos sobre todo a empresas medianas con capacidad de pago de la deuda basado en criterios de interés comercial. Sin embargo, más allá del requisito de aumentar el número de créditos, no se reveló ninguna información sobre los indicadores utilizados para hacer un monitoreo y supervisar el impacto del proyecto.

Sin ningún tipo de información sobre los beneficiaros finales ni del desempeño del proyecto, los socios del proyecto, incluyendo los gobiernos nacionales, no pueden pedir responsabilidades ni a los socios del proyecto ni a los intermediarios. Estos dos estudios, por lo tanto, son ejemplos claros de los casos en los que la rendición de cuentas sólo funciona hacia arriba.

Hay una falta generalizada de información sobre los proyectos cerrados, lo que hace muy difícil realizar un monitoreo y evaluar inversiones pasadas. Tres de las DFI de la muestra proporcionan información acerca de la disponibilidad de los datos del proyecto. Tanto Proparco como FMO archivan la información del proyecto un año después de su cierre. En el caso de DEG, la información permanece online durante dos años. En los demás casos, no hemos encontrado directrices claras, pero la base de datos del proyecto se limita a proyectos en marcha o terminados recientemente. La falta de registros históricos es un obstáculo importante en el proceso de rendición de cuentas dado que el impacto de algunos de estos proyectos puede durar muchos años; también hay que aprender lecciones de los proyectos anteriores. Esta investigación ha sufrido debido la falta de información histórica. Cuando, en noviembre de 2015, los investigadores trataron de acceder a la información sobre un proyecto de Senegal que se cerró en abril de 2014, el proyecto ya no aparecía en la base de datos.

Las DFIs analizadas rara vez dan a conocer de manera proactiva las evaluaciones ex-post, lo que impide que las partes interesadas tengan una visión objetiva sobre el impacto de sus proyectos. Este es también un problema para los académicos, que se quejan de un sesgo de publicación sustancial a causa de que las DFIs restringen la publicación a información sobre proyectos satisfactorios y de éxito.[56] De las nueve DFI de la muestra, sólo dos instituciones divulgan información sobre las evaluaciones ex-post, dos de ellas de una manera limitada (véase cuadro 10). DEG de hecho sí expone el resumen de las evaluaciones que realiza, mientras que Proparco sólo divulga por medio de solicitud por escrito.

56 Campos, F.; Coville, A.; Fernandes, A. M.; Goldstein, M. and McKenzie, D. (2012), Learning from the experiments that never happened: lessons from trying to conduct randomized evaluations of matching grant programs in Africa, Volume 1. Policy Research Working Paper, World Bank, Washington DC.

Sólo dos DFIs han adoptado la norma de algún tipo de informes por país. De los dos modelos, el utilizado por el grupo CDC es más completo que el de Swedfund. El concepto de país por país se originó como parte de un debate sobre evasión y fraude fiscal de las empresas en países en desarrollo. La idea es que, al revelar información básica como los impuestos pagados, el número de trabajadores, ingresos, etc., era posible detectar prácticas fiscales poco éticas o ilícitas de los grupos multinacionales sin comprometer su información comercial. Las DFIs han entendido la información por país como la publicación de datos detallados agregados sobre sus inversiones en el país. Aunque no es tan útil como la información sobre inversiones, los datos agregados también pueden dar una idea del impacto social y económico global de las operaciones de una DFI en un país concreto. La información agregada tampoco está sujeta a las restricciones de publicación que las DFI normalmente aplican para la información potencialmente sensible a efectos comerciales ni se requiere el consentimiento de la sociedad participada.

Tabla 9 — Prácticas de transparencia de las DFIs

DFI	Información sobre el proyecto	Disponibilidad	Divulgación de las evaluaciones ex-post	Información desglosada país por país
Bio	• Nombre del cliente • País o región destinatarios • Sector económico • Año de firma • Volumen de financiación de Bio en EUR/USD • Pequeña descripción de la inversión: ¿Quién es nuestro cliente? ¿Para qué será usada la financiación? ¿Por qué financiamos el proyecto?	Principalmente información actual	N/A*	No
CDC Group	• Nombre del cliente • Ubicación o domicilio legal • Información sobre incidentes graves en las sociedades participadas comunicada por nuestros gestores de fondos • Valor de la inversión de CDC • Si otras instituciones de desarrollo financiero han invertido • Enfoque de cada fondo • Vintage de cada fondo • Nombre, sector y ubicación de las sociedades participadas • La información adicional debe estar disponible bajo petición escrita (se podrán aplicar tasas)	Principalmente información actual	N/A*	Sí, por cada país: valor de la inversión; número de inversores; sectores; número de empleados; impuestos agregados pagados por los inversores
Cofides	• País • Sector • Nombre del cliente • Patrocinador	Principalmente información actual	N/A*	No

DFI	Información sobre el proyecto	Disponibilidad	Divulgación de las evaluaciones ex-post	Información desglosada país por país
DEG	• Nombre del cliente • País o región destinatarios • Sector económico • Mes de la firma del contrato con DEG • Volumen de financiación de DEG en Euros/Dólares USA • Categoría medioambiental y social (A, B+, B, C) • Web del Cliente (si está disponible) • Pequeña descripción de la inversión: ¿Quién es nuestro cliente? ¿Para qué se usará la financiación? ¿Por qué financiamos el proyecto?	Dos años	Sólo resumen	No
FMO	• Nombre del cliente • Web del cliente (si está disponible) • Origen (región y país) • Sector • Fecha de firma • Total de financiación de FMO • Total de costes del proyecto • Aportación financiera de FMO • Categoría medioambiental y social • Pequeña descripción de la inversión: ¿Quién es nuestro cliente? ¿Para qué se usará la financiación? ¿Por qué financiamos el proyecto?	Archivado después de un año, disponible en la web hasta el final de la exposición financiera de FMO	No. La revisión anual de la cartera incluye información agregada.	No
Norfund	• Sector • País • Fecha de la inversión • Cantidad comprometida • Tipo de instrumento • Breve descripción • Web del cliente	Principalmente información actual	N/A*	No
OPIC	• Nombre del cliente • País o región destinatarios • Volumen de financiación de OPIC • Total de coste del proyecto • Patrocinador de Estados Unidos • Resumen del proyecto • Resumen de los efectos del desarrollo • La información adicional debe estar disponible bajo petición escrita (se podrán aplicar tasas)	Principalmente información actual	N/A*	No

DFI	Información sobre el proyecto	Disponibilidad	Divulgación de las evaluaciones ex-post	Información desglosada país por país
Proparco	• La **operación presentación de documento de la operación (OPD):** la información sobre la operación AFD ha decidido procesar los siguientes elementos: contexto, objetivos, actividad, clasificación social y medioambiental y resultados esperados. • La **nota de presentación de la operación (OPN)** revela información sobre la operación una vez aprobada la misma y con el consentimiento del cliente. Contiene un resumen de la operación y de su ejecución. También incluye una lista indicativa de futuras convocatorias. • La **nota de monitoreo (OMN)** disponible públicamente. Publicada anualmente y actualiza las OPN. Información sobre la ejecución de la operación según lo que se había planeado originariamente. • Por **petición escrita:** un resumen del estudio de viabilidad de la operación; el estudio medioambiental y social de la operación, cuando corresponda; el resumen de la evaluación final de las operaciones, un resumen de las evaluaciones ex-post cuando corresponda.	Información disponible en la página web durante la vida del proyecto y archivado durante un año.	Se exige petición de información por escrito para acceder al resumen.	No
Swedfund	• Nombre del cliente • Sector • País • Fecha de la inversión • Tipo de instrumento • Breve descripción	Principalmente información actual	N/A*	Sí, impuestos pagados agregados por las sociedades participadas locales de cada país

Fuentes[57]

*N/A significa que no se ha encontrado información ni en las políticas de la DFI ni en su página web

57 Política de información de DEG; política de información de FMO; Política de transparencia de Proparco; OPIC's Freedom of Information Act; política de información de CDC; páginas web y carteras online de las DFIs.

MECANISMOS DE RECLAMACIÓN Y RECURSO

La razón principal para la aplicación de un mecanismo reclamaciones es que se cumpla el derecho de las partes afectadas a ser oídas. Este es un derecho básico que sustenta muchos de los principios de la agenda al servicio de la eficacia de la ayuda. Los mecanismos de reclamación también traen consigo beneficios prácticos. La existencia de un mecanismo de recurso es importante para garantizar que los proyectos apoyados por las DFIs rindan cuentas ante los beneficiarios y ante las propia DFI. Estos mecanismos, por lo tanto, pueden ser muy útiles tanto para las DFIs como para las partes interesadas del proyecto. Como se mencionó anteriormente, los sistemas de monitoreo utilizados por las DFIs están lejos de ser perfectos, pero incluso cuando funcionan como es debido, los proyectos a veces pueden tener consecuencias o impactos inesperados. Los mecanismos de reclamación o recurso proporcionan una manera fácil para que las comunidades afectadas y otras partes interesadas hagan sonar la alarma cuando algo va mal, para poder remediar la situación cuanto antes.

Sólo cuatro de las nueve DFI examinadas en este informe cuentan con un mecanismo de reclamación y sólo tres de ellos son independientes. DEG, FMO, OPIC y el Grupo de los CDC han establecido mecanismos de reclamaciones, pero en el caso de este último, el mecanismo es interno a la organización.[58] Los mecanismos independientes son generalmente más deseables debido a que están exentos de posibles conflictos de intereses. El hecho de que varias instituciones financieras de desarrollo de la muestra carezcan de un mecanismo de reclamación formal es una preocupación importante desde el punto de vista de la rendición de cuentas.

Debido a las limitaciones de esta investigación, no ha sido posible evaluar cómo funcionan los mecanismos existentes en la práctica. Sin embargo, vale la pena mencionar que ya se han presentado algunas inquietudes sobre la calidad de estos mecanismos, como el de la FMO.[59] En cualquier caso, lo más relevante desde el punto de vista de este informe no son las diferencias internas entre los mecanismos existentes, pero si existen o no, ya que esto proporciona una indicación del compromiso de la DFI concreta al principio de la rendición de cuentas.

58 Política de Mecanismo de Reclamaciones de DEG, véase: https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/Die-DEG/Verantwortung/Beschwerdemanagement/; Mecanismo Independiente de Reclamaciones de FMO, véase: https://www.fmo.nl/project-related-complaints
Oficina de OPIC para la rendición de cuentas, véase: https://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability
Código de Inversión Responsable de CDC Group, véase: http://www.cdcgroup.com/How-we-do-it/Responsible-Investing/

59 Véase el siguiente documento de una ONG sobre el Mecanismo Independiente de Reclamaciones de FMO y DEG, Febrero 2014. Disponible en: http://grievancemechanisms.org/attachments/FMOcompliancemechanismbriefing.pdf

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

© mary416 / Shutterstock.com

Las DFIs están canalizando cada vez mayores cantidades de ayuda a través de instrumentos «combinados». Dado que las DFIs no fueron creadas para gestionar y entregar flujos de ayuda, existen ciertas preocupaciones importantes acerca de su capacidad de conseguir resultados y lograr resultados positivos de desarrollo. Con el fin de arrojar algo de luz sobre esta cuestión, este informe ha evaluado el desempeño de una muestra de nueve DFIs con respecto a los principios de la eficacia del desarrollo, que los países donantes se han comprometido a poner en práctica al otorgar ayuda. El rendimiento de las DFIs se ha evaluado en relación a tres principios: la apropiación, los resultados de desarrollo y la responsabilidad mutua. Los principales resultados y conclusiones se resumen a continuación.

Este informe concluye que las DFIs de la muestra están mal equipadas para manejar los flujos de ayuda de un modo que cumplan las buenas prácticas existentes. En vista de lo cual, parece razonable que los donantes eviten canalizar las ayudas a través de las DFIs hasta que éstas subsanen las deficiencias identificadas en este informe poniendo en práctica los compromisos para la eficacia del desarrollo. El desempeño medio se resume en la siguiente tabla y los resultados principales se explican más adelante. Esta tabla muestra que las DFIs rara vez muestran un buen nivel de desempeño en ninguna de las áreas.

Tabla 10 — Resumen del desempeño de las DFI en los principios de eficacia de desarrollo seleccionados

DFI	Apropiación		Resultados de desarrollo		Responsabilidad mutua	
	Mandato & elegibilidad	Participación del gobierno y agentes sociales	Estándares en derechos de los trabajadores y OFC	Monitoreo	Transparencia	Mecanismo de reclamaciones
Bio	buen desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño
CDC Group	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas
Cofides	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño	mal desempeño
DEG	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño	buen desempeño
FMO	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	mal desempeño	buen desempeño
Norfund	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño	mal desempeño	mal desempeño	mal desempeño
OPIC	mal desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño
Proparco	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño
Swedfund	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño	buen desempeño	mal desempeño	desempeño medio o algunas características positivas	mal desempeño

mal desempeño desempeño medio o algunas características positivas buen desempeño

Las DFIs no cuentan con sistemas adecuados para garantizar la apropiación de los proyectos de desarrollo por parte de los gobiernos y las partes interesadas de los países en desarrollo. Nuestro análisis muestra que existe cierta parcialidad por los intereses económicos y los negocios de los donantes, lo que es resultado de uno o una combinación de los siguientes factores: un mandato explícito de apoyar a las empresas nacionales, un marco político global sesgado (es decir, la tendencia a operar en países de menor riesgo) y, en algunos casos, la copropiedad de la DFI de actores del sector privado. Por otra parte, las DFIs no están obligadas a consultar a los gobiernos ni otros actores (como los agentes sociales) de los países en desarrollo con el fin de alinear los proyectos con las estrategias y prioridades de desarrollo nacionales.

El desempeño medio es mejor en el área de resultados de desarrollo, aunque sigue habiendo obstáculos importantes. Se han evaluado dos áreas específicas. En general, las DFIs de la muestra ha adoptado la normativa en materia laboral, aunque quedan algunas dudas sobre su aplicación. Los consejos de administración de las DFIs adolecen de representantes de los trabajadores, generalmente sus miembros son representantes del gobierno y del sector privado. Esto también es preocupante desde el punto de vista del compromiso y responsabilidad que han asumido las DFIs en su responsabilidad de promoción de condiciones de trabajo decentes. La mayoría de las DFIs de la muestra han adoptado políticas muy laxas y flexibles en cuanto a la utilización de centros financieros extraterritoriales (CFE) o paraísos fiscales. Dado el impacto negativo de los paraísos fiscales en los países en desarrollo, la justificación y el uso de los mismos por las DFIs entra en clara contradicción con su mandato de desarrollo. Por último, los sistemas de monitoreo se basan principalmente en los informes elaborados por los propios interesados, sólo un puñado de DFIs incluyen requisitos más estrictos para proyectos delicados o de alto riesgo. Esto hace que sea muy difícil para las DFIs garantizar la aplicación apropiada de los estándares internacionales, así como asegurar el resultado esperado de sus proyectos y mucho menos prevenir ni mitigar los impactos negativos.

Las prácticas y los sistemas utilizados actualmente por las DFIs de la muestra no pueden garantizar un nivel mínimo de rendición de cuentas en su uso de fondos de ayuda ni otros recursos públicos. Para empezar, la información sobre proyectos dada a conocer por las DFIs es muy escasa, no hay acceso a expedientes de proyectos después de un año o dos y solo dos DFIs han permitido el acceso a la evaluación de los proyectos, aunque sólo en formato resumido – una de ellas exige solicitud previa por escrito. Es posible que haya más información disponible a través de solicitudes expresas de información, pero solo tres DFIs explicaron este procedimiento y, en dos de los casos, el proceso conlleva un coste.

No todas las conclusiones relativas a la transparencia de las DFIs examinadas son negativas. Dos de las instituciones de la muestra ya han comenzado a revelar información sobre sus inversiones país por país. Aunque con algunas limitaciones debido a que los datos no están desglosados, pero esto debería ayudar a obtener una imagen más precisa de su impacto en el desarrollo. Finalmente, solo cuatro de las DFIs de la muestra cuentan con algún tipo de mecanismo de reclamación para las partes interesadas en los proyectos de desarrollo, pero en uno de esos casos, el mecanismo no es independiente. Sin mecanismos de reclamación adecuados, las DFIs no pueden garantizar el derecho de las partes interesadas a ser escuchadas.

Más allá de las conclusiones sobre el desempeño de los donantes, este proyecto de investigación, con todas sus limitaciones, arroja algunas lecciones importantes también en otras áreas. Demuestra que los principios de eficacia del desarrollo pueden ser un marco útil para evaluar el desem-

peño institucional en la gestión de los flujos de ayuda, pero lo que es aún más importante, que también se pueden aplicar a otras formas de financiación del desarrollo. Por ejemplo, el uso de este marco de análisis ha contribuido a destacar importantes conflictos entre el mandato de las DFIs y sus sistemas y estructura de gobernanza reales (por ejemplo, la rendición de cuentas y la estructura de la apropiación). Este informe, con todas sus limitaciones, sugiere una serie de áreas donde se necesitaría investigación adicional.

RECOMENDACIONES

En lo que se refiere a la ayuda, los donantes deben evitar canalizar los fondos de la ayuda a través de DFIs hasta que hayan adoptado las siguientes recomendaciones. No obstante, estas recomendaciones no se restringen necesariamente a los proyectos que utilicen fondos de ayuda. Fiel al espíritu de la eficacia del desarrollo, aplicar estas reformas ayudaría a hacer el trabajo de las DFIs mucho más efectivo desde la perspectiva del desarrollo.

1. Reforzar la apropiación de los proyectos mediante la revisión del mandato de las DFIs y de sus políticas globales de desarrollo para que sean coherentes con el principio de apropiación.

Esto requiere:

- eliminar los criterios de elegibilidad identificados en el capítulo 2 que dan preferencia a empresas donantes o a grandes empresas multinacionales;
- realización de consultas con los gobiernos y otros actores interesados de los países en desarrollo durante el diseño y la ejecución del proyecto, especialmente con los agentes sociales a través de los mecanismos de diálogo social;
- demostrar en qué medida los proyectos responden a las estrategias de desarrollo nacionales. Para asegurar la coherencia de los proyectos con su mandato de desarrollo, las DFIs deben evitar el apoyo a proyectos realizados en países donde la OIT ha concluido que los estándares laborales básicos sufren una violación grave y continuada, y donde no existe voluntad política de los gobiernos para garantizar tales derechos; del mismo modo, las DFIs deberían conceder ayudas solo a las empresas que respeten los derechos y normas laborales.

2. Realizar hincapié en la consecución y demostración de resultados de desarrollo mediante la puesta en práctica de las acciones siguientes:

- realizar un seguimiento o monitoreo in situ de una muestra relevante de la cartera además de todos los proyectos de alto riesgo. Los resultados deben ser validados por evaluaciones externas. Las DFIs deben llevar a cabo también una validación externa del impacto medioambiental y social de los sistemas de gestión adoptados por sus intermediarios financieros a fin de garantizar que los sub-proyectos cumplen con los estándares requeridos y que además rinden cuentas;
- reformar la gestión y la estructura de los consejos y juntas de administración para formalizar la participación de distintos actores, incluidos los representantes de los trabajadores a fin de equilibrar los distintos intereses y asegurar una visión más completa de las DFIs en el desarrollo;
- hacer frente a la contradicción entre el mandato de desarrollo de las DFIs y el uso de los CFE mediante la eliminación de las exenciones a la aceptabilidad de paraísos fiscales en proyectos dirigidos a jurisdicciones distintas de la ubicación donde se realiza el proyecto, y la exclusión de proyectos que implican estructuras financieras artificiales.

3. Adoptar sistemas de rendición de cuentas hacia arriba y hacia abajo que garanticen que todas las partes interesadas de un proyecto van a ser escuchadas mediante:

- la ampliación de la divulgación de la información relativa al proyecto que, como mínimo, debe incluir: evaluaciones ex – ante del proyecto, evaluaciones de impacto social y medioambiental y planes de gestión, evaluaciones ex – post. Debe haber una base de datos histórica de proyectos que esté disponible al menos durante toda la vida útil prevista de la inversión subyacente, en lugar de la exposición financiera (por ejemplo, si una planta eléctrica tiene un funcionamiento de 30 años, la información relativa a la misma debe estar disponible durante toda su vida útil);
- adoptar mecanismos de informes país por país, en los que se incluyan, como mínimo, los siguientes elementos: impuestos pagados, trabajadores, activos, nombre de cada entidad donde se invierte, nombre de cada inversor, número y naturaleza de quejas o reclamaciones recibidas;
- la creación de un mecanismo de reclamación independiente gratuito y de fácil acceso para todas las partes interesadas pertinentes. Esto incluye, pero no debe limitarse a, explicar los criterios utilizados para evaluar las quejas, proporcionar formularios de reclamaciones online y offline, facilitar una dirección local para fines de información y reclamaciones, aceptar las quejas o reclamaciones realizadas en los idiomas locales y asegurar alguna forma de apoyo para los representantes pertinentes y aquellas organizaciones independientes que quieran presentar una reclamación o denuncia.

ANEXO

Thibaud Saintin

RESÚMENES TEMÁTICOS DE LES ESTUDIOS DE CASO

1. La falta de datos impide la rendición de cuentas en El Salvador y Zambia

Un estudio de caso sobre la colaboración entre USAID y Walmart en El Salvador ha sido no concluyente debido a la falta de datos o información sobre el proyecto tanto por parte de los socios del proyecto como de los beneficiarios en el país. USAID asignó fondos de ayuda a un proyecto de la Walmart Foundation llamado Una Mano para Crecer. Su objetivo era identificar y apoyar PYMEs que pasarían a ser proveedores de Walmart, asumiendo así que esto tendría beneficios en la economía local. Pero teniendo en cuenta el número de quejas contra las condiciones de trabajo dentro de la cadena de suministradores de Walmart, la colaboración entre la corporación y USAID es bastante preocupante.

Al estudiar el proyecto no se encontró información disponible para evaluar el impacto en los beneficiarios – no existe información sobre las cantidades específicas asignadas por los socios, las empresas concretas a las que se apoyó ni las actividades ni resultados del proyecto. Como consecuencia, no ha sido posible evaluar el impacto de la colaboración entre Walmart y USAID ni la conveniencia del uso de los fondos de ayuda. Más importante aún, este ejemplo muestra las graves limitaciones a la rendición de cuentas de las colaboraciones entre una agencia de ayuda y el sector privado.

El objetivo de otro estudio de caso fue evaluar el impacto en el desarrollo de un préstamo en 2011 de 3,5 millones USD por parte del Norfund al BancABC de Zambia para un proyecto dirigido a ampliar los créditos a PYMEs y particulares. Desgraciadamente, el investigador no pudo obtener la información necesaria para realizar la evaluación sobre cómo se usaron los fondos. Era evidente que las condiciones del préstamo de Norfund implicaban que el banco estaba obligado a minimizar los riesgos concediendo créditos sobre todo a empresas medianas con capacidad de pago de la deuda basado en criterios de interés comercial. Sin embargo, más allá del requisito de aumentar el número de créditos, no se reveló ninguna información sobre los indicadores utilizados para hacer un seguimiento y supervisar el impacto del proyecto.

Sin ningún tipo de información sobre los beneficiaros finales ni del desempeño del proyecto, los socios del proyecto, incluyendo los gobiernos nacionales, no pueden pedir responsabilidades ni a los socios del proyecto ni a los intermediarios. Estos dos estudios, por lo tanto, son ejemplos claros de los casos en los que la rendición de cuentas sólo funciona hacia arriba.

Basado en el siguiente estudio de caso: Koyi, G. (2015), *The Use of Official Development Assistance (ODA) in the Development of Public-Private Partnership Investments in Africa. A Case Study of Zambia.* Institute of Economic and Social Research, University of Zambia; and Maffei, L. (2016), *El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Estudio de casos seleccionados.*

2. Uso de AOD para apoyar a las empresas nacionales

Desde 1994, la agencia española de ayuda al desarrollo, AECID, ha invertido más de 10 millones EUR en sistemas de suministro de agua y de recogida de residuos en la ciudad de Cartagena en Colombia. El proyecto era muy pertinente en el contexto local, con un nivel de pobreza en la ciudad del 27% y siendo el número de hogares con acceso a agua corriente del 75% en ese momento. Acuacar, el contratista elegido para ejecutar el proyecto, es una empresa de agua local de propiedad conjunta del ayuntamiento y de la empresa española Aguas de Barcelona. A pesar de los escasos resultados en pro del desarrollo e incluso de algunos efectos negativos del proyecto, siguieron inyectando fondos en Acuacar lo que aumentó sus beneficios. Mientras el número de hogares con acceso al agua ha aumentado, del 75% al 90% entre 2007 y 2013, también lo hizo el precio del agua, con tasas mensuales que pueden llegar hasta el 20% del salario mínimo. Cada mes, 19.000 habitantes de Cartagena, la mayoría trabajadores de la economía informal, no pueden permitirse los precios del agua tan elevados, pierden acceso al agua debido a la falta de pago del suministro. Mientras tanto, Acuacar ha percibido beneficios de hasta el 54%, cuando los márgenes de beneficio normales para este tipo de proyecto suelen estar en un máximo del 10%. A pesar de las quejas y de la falta de resultados de desarrollo demostrable, el contrato de Acuacar se prorrogó en 2014 por otros 13.

De acuerdo con la estrategia de desarrollo declarada por Canadá de apoyo a sus propias empresas, Canadá ha aplicado una orientación similar en la promoción de empresas mineras en Perú. En este país, las ayudas canadienses se utilizan para subsidiar las políticas de responsabilidad social corporativa de algunas de las empresas mineras canadienses más importantes a través de un proyecto llamado Prodivcom. Si bien el proyecto tiene como objetivo ostensible mejorar el desarrollo de los sectores agrícola y forestal en las comunidades mineras, los mayores esfuerzos se centran en mejorar la imagen de la industria extractiva en las comunidades afectadas por conflictos sociales e industriales causados por las operaciones mineras. Al investigar el proyecto, se ha observado que los grandes beneficiarios del mismo no son las comunidades sino las empresas, que se benefician de un clima legislativo y de negocios favorable, así como del consenso social ante sus actividades – nada de lo cual se considera indicadores de la eficacia del desarrollo.

Basado en Maffei, L. (2016), *El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Estudio de casos seleccionados.*

3. Malos resultados y falta de aplicación de la normativa laboral en Malawi y Haití

La mejora de la Presa Shire Liwonde forma parte de un proyecto financiado mediante una combinación de subvenciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo para Países Menos Desarrollados (LDCF) y un préstamo favorable del Banco Mundial. El proyecto contempla el monitoreo por la empresa noruega Norplan y la ejecución por parte de la Conduril Engenharia (Portugal) y la CMC Di Ravenna (Italia).

La investigación basada en entrevistas con los trabajadores del proyecto sobre el terreno así como con los funcionarios públicos mostraron la débil aplicación de la normativa laboral y los pocos resultados para el desarrollo en esta mejora de la presa. A pesar de que que la norma 2 de la CFI (IFC PS2) exige que los trabajadores reciban información sobre sus derechos y beneficios, no todos los trabajadores entrevistados conocían las disposiciones laborales básicas y sólo el 23% sabían de la existencia de un sindicato relevante. No se habían realizado visitas de monitoreo in situ, ni por los que financiaban el proyecto ni por las autoridades nacionales a pesar de estar contemplado por la legislación laboral de Malawi. Estas deficiencias representa una clara falta de observancia de los estándares que el Banco Mundial establece para los socios del sector privado, cuya responsabilidad era garantizar el monitoreo y el control en el contexto nacional.

Por otra parte, además de su contribución a la mejora de la infraestructura, un proyecto mejor diseñado podría haber aprovechado la oportunidad para impulsar la experiencia de la construcción local. No obstante, parece que el proyecto sólo contrata trabajadores sin cualificación y casi sin formación, mientras que todos los trabajos cualificados se han asignado a expertos extranjeros. Como resultado, la transferencia de competencias a los actores locales ha sido casi inexistente

En Haiti, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID apoyó la construcción de una zona económica especial, el Parque Industrial Caracol, dotando así de infraestructura a S&H Global, una importante empresa textil. S&H iba a general miles de puestos de empleo nuevos y revigorizar la economía local de la zona donde estaba basada. Como contraprestación, el coste de la construcción de la infraestructura estaría cubierto por las subvenciones, así como las posibles pérdidas de la empresa hasta que la planta diera beneficios. También se beneficiaría de una exención de pago de alquiler por la infraestructura durante una serie de años.

Si bien en el papel el proyecto ha cumplido sus objetivos, hay serias dudas sobre su contribución al desarrollo sostenible de Haití. De los 6.500 puestos de trabajo creados, una abrumadora mayoría son en condiciones precarias. Aproximadamente el 87% de los trabajadores no alcanzan el salario mínimo diario ya que se les paga en función de la producción; se han recibido notificaciones de irregularidades con respecto a las contribuciones a la seguridad social y a las bajas médicas así como de casos de acoso sexual, amenazas e impago de las indemnizaciones. Los baños de la infraestructura no se instalaron hasta dos años después de comenzar a operar.

Basado en Nkosi, A. (2015), *The Usage of Official Development Assistance (ODA) in Public Private Partnerships Investments in Africa: The impact of labour right. A Malawi Case Study.* The Africa Labour Research and Education Institute (ALREI) and Maffei, L. (2016), *El papel del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Estudio de casos seleccionados.*

4. La vivienda social en Senegal: selección de agentes representativos, pero se olvidan de los pobres

El caso de la asociación público-privada entre la Agencia de Desarrollo Francesa (AFD) y el banco senegalés, Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) de ampliar el acceso a una vivienda asequible en Dakar, es un estudio de caso muy útil ya que muestra un proyecto que, a pesar de incidir en una cuestión apremiante, no logró alcanzar sus objetivos.

AFD ha otorgado un total de 8.500 millones (13 millones EUR) en préstamos en condiciones favorables por parte de BHS en forma de líneas de crédito desde 2008 para abordar el problema acuciante de la vivienda en Dakar que, como la ciudad más poblada de la región en Senegal, se enfrenta a un déficit anual de 150.000 unidades habitacionales. La elección de un socio local y un sector con sensibilidad social es un hecho positivo: la colaboración con el banco senegalés permitió al proyecto beneficiarse de los conocimientos locales e ir filtrando el contexto local con los efectos tanto desde el punto de vista financiero y como de capacitación. Sin embargo, el modo en el que el proyecto se puso en práctica ha limitado su impacto en el grupo social al que iba destinado: trabajadores con renta baja y baja-media, muchos de los cuales trabajan en la economía informal.

El proyecto establecía que el acceso a las viviendas construidas estaba restringido para trabajadores con rentas superiores a 350.000 CFA al mes (530 EUR), casi ocho veces el salario mínimo de 45.000 CFA (66 EUR). Asimismo el proyecto tampoco tuvo en cuenta el hecho de que la mayoría de los trabajadores pertenecen al sector informal, por lo que les es muy difícil demostrar sus ingresos y limitando así su acceso al crédito.

Por otra parte, hay muy poca transparencia con respecto a las condiciones en virtud de las cuales se asignan las viviendas, lo que crea un ambiente propicio al nepotismo y al clientelismo político. Lo que cuestiona la sostenibilidad del proyecto y su contribución a solucionar el problema del déficit de vivienda.

Podría haberse conseguido un mayor nivel de apropiación a nivel local y, por ende, mejores resultados para las personas que realmente necesitan una vivienda asequible en Dakar organizando consultas multilaterales con distintas partes interesadas durante la fase de diseño del proyecto así como garantizando mayor transparencia durante la ejecución, con referencias claras y adecuadas para la asignación de las viviendas sociales construidas.

Basado por Gueye, O. (2015), *The Use of Official Development Aid (ODA) in the Development of Public Private Partnership (PPPs) Projects: Case study of Senegal.*

5. Violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en la India

El Proyecto Integrado de Suministro de Agua (Integrated Water Supply Project – IWSP), cuyos componentes centrales están financiados por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), se centra en la mejora de la infraestructura existente y la creación de nuevas infraestructuras para garantizar el suministro de agua para la ciudad de Imphal en Manipur. El proyecto requiere la construcción de una presa, la perforación de túneles para el transporte de las aguas residuales y la creación de un depósito de eliminación de aguas residuales.

Pese a las protestas de las comunidades locales y de que exista causa abierta ante el Tribunal Supremo de la India, los contratistas privados del proyecto y el gobierno del estado de Manipur han continuado con la ejecución del proyecto.

La ejecución de este proyecto implica violaciones claras de las normas internacionales sobre el consentimiento previo y libre e informado que se recoge en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Viola además las disposiciones de la Constitución de la India. Ni el gobierno del estado de Manipur ni las empresas privadas que participan en los trabajos de construcción han tenido intención de realizar consultas o seguido el proceso para obtener el consentimiento explícito de las comunidades locales afectadas. Como resultado, las obras han alterado el entorno natural del que los indígenas dependen para su sustento, poniendo en peligro no sólo su cultura y tradiciones, sino su propia supervivencia.

Basado en el siguiente estudio de caso: Pushpa Koijam, Mamta Lukram, Jiten Yumnam (2016), *Assessment of ODA projects and their implications on indigenous peoples of Manipur.*

Financiación del sector privado con AOD y eficacia del desarrollo
– ES – D/2016/11.962/12
© RSCD 2016

Diseño: MURIEL sprl

La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) es una iniciativa de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que agrupa a diversas organizaciones sindicales afiliadas, organizaciones solidarias (OS), organizaciones regionales de la CSI, las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC). El objetivo de la red es aportar la perspectiva sindical a los debates políticos y mejorar la coordinación y la eficacia de las actividades sindicales relacionadas con la cooperación al desarrollo.

TRADE UNION DEVELOPMENT COOPERATION NETWORK (TUDCN)
RÉSEAU SYNDICAL DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT (RSCD)
RED SINDICAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (RSCD)

Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD)
c/o International Trade Union Confederation
Boulevard du Roi Albert II, 5, Bte 1, 1210 Bruselas, Bélgica
dce@ituc-csi.org – www.ituc-csi.org/development-cooperation
Twitter: @TUDCN_RSCD – Facebook: /TUDCN.RSCD

Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo

Esta publicación ha sido producida con la cofinanciación de la Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo (AOED). Los contenidos de este documento son de responsabilidad exclusiva de la CSI.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la RSCD/SCI y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.