

Iliana Olivie Aldasoro*
Carlos M. Macías Fernández**
Aitor Pérez Ruiz***

DEL DO NO HARM AL PRODESARROLLO ECONÓMICO EN EL APOYO A LA INVERSIÓN: APUNTES PARA UN MAYOR IMPACTO DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA A TRAVÉS DEL FONPRODE

El reglamento del recientemente aprobado Fondo para la Promoción del Desarrollo establece criterios para la selección de proyectos de inversión que se pueden calificar de do no harm: pretenden prevenir efectos contraproducentes en el desarrollo. Dichos criterios, similares a los que rigen otras cooperaciones financieras bilaterales y multilaterales, pueden ser complementados con otros «prodesarrollo» que persigan maximizar el efecto positivo en variables económicas y sociales. Un marco de análisis de la inversión directa extranjera en el desarrollo, elaborado previamente por los mismos autores, puede ser un punto de partida para la exploración de estos criterios adicionales de selección de proyectos de inversión.

Palabras clave: inversión, desarrollo, cooperación financiera.

Clasificación JEL: F21, F35, O16, O19.

1. Introducción

En el sector profesional de la cooperación internacional al desarrollo suelen darse dos visiones dicotómicas

acerca del impacto que pueden tener los instrumentos de la cooperación financiera en el desarrollo de los países receptores de ayuda. Estas visiones derivan, a su vez, de la percepción que se tiene acerca del papel del sector privado en el desarrollo.

Desde una de las posturas se considera que la cooperación financiera es contraproducente, porque lleva a un aumento del endeudamiento de los países en desarrollo y a una transferencia de recursos de éstos hacia

* Real Instituto Elcano y Universidad Complutense de Madrid.

** Real Instituto Elcano.

*** Economista, consultor de cooperación al desarrollo.

los donantes. Además, se emplean los escasos recursos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para financiar al sector privado, que no es necesariamente el sector más vulnerable o con menor acceso a financiación¹.

La visión contraria sostiene que la cooperación financiera es beneficiosa para el desarrollo porque tiene un efecto sistemático en el desarrollo económico a través del crecimiento. La inversión es, por definición, menos limitada que las donaciones y su efecto en el largo plazo puede ser muy superior al de las donaciones —se ponen en marcha procesos de actividad económica frente a lo que ocurre con las donaciones que pueden caer en un mayor carácter asistencialista—². El sector privado, lejos de ser perjudicial para la mejora de las condiciones de vida, ha sido el protagonista de todos los procesos de desarrollo conocidos hasta la fecha —desde Reino Unido hasta China—; algo que no se puede decir del sector público, o al menos no de la cooperación oficial al desarrollo.

El debate es tan apasionado, y algunas posturas tan enconadas, que existen incluso iniciativas que podríamos denominar de «autoeducación» para el desarrollo (en colaboración con el sector privado) realizadas desde el mismo sector y para el mismo sector. Véase, por ejemplo, el informe de 31 instituciones multilaterales y bilaterales de cooperación financiera que explica paso a paso cuál puede ser el papel del sector privado en el desarrollo, y más específicamente el de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), para terminar con estudios de caso exitosos (IFC, 2011). El prólogo aclara que «[...] (la participación) del sector privado en los países en desarrollo a menudo no está clara o adecuadamente comunicada a los actores y al público»³.

En 2010, se crea en España el Fondo para la Promoción del Desarrollo (Fonprode), una nueva herramienta

que además aglutina instrumentos antiguos de la cooperación, como el apoyo presupuestario o el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), transferidos desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El Fonprode ha adoptado recientemente para su funcionamiento un Código de Financiación Responsable (Martín Carretero, 2011) que define el objetivo de crecimiento inclusivo y hace referencia a distintos códigos de conducta ya existentes para la cooperación financiera —los principios del pacto mundial de Naciones Unidas, los de inversión responsable de la misma organización, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajo decente o las directrices de la OCDE para empresas multinacionales—. El código del Fonprode también previene de posibles efectos contraproducentes, excluyendo, de entre los beneficiarios del fondo, negocios que impliquen la transferencia del sector público al privado de la titularidad de servicios sociales básicos como el agua y el saneamiento, o actividades relacionadas con la biotecnología y la industria biocarbúrica. Se establece, asimismo, un sistema de evaluación de impacto *ex ante* social y ambiental.

En definitiva, el código del Fonprode, al igual que la mayor parte de los códigos de conducta ya existentes para otras cooperaciones financieras, se centra en buena medida en tratar de descartar las operaciones y prácticas que *a priori* puedan resultar contraproducentes para el objetivo final de desarrollo, que en el caso del Fonprode se define como el crecimiento inclusivo. Son pues códigos de carácter preventivo, realizados desde el enfoque denominado *do no harm*.

No obstante, asegurar el máximo impacto en el desarrollo requiere no solamente evitar los posibles efectos contraproducentes de la inversión, sino dar un paso más, dotándose también de una batería de criterios que permita identificar *a priori* los proyectos de inversión que ofrezcan un mayor impacto potencial en el crecimiento inclusivo. Esto es, una mayor eficiencia de la cooperación financiera requiere superar el enfoque de *do no harm* hacia lo que podría denominarse un enfoque de

¹ Véase una crítica a la cooperación financiera del Banco Mundial en ELLMERS *et al.* (2010).

² Para un análisis del debate sobre cooperación reembolsable *versus* no reembolsable y su impacto en el crecimiento, véase DOMÍNGUEZ y TEZANOS (2012).

³ Traducción de los autores.

prodesarrollo. Para ello necesitaríamos saber qué elementos garantizan, facilitan o multiplican el impacto en el desarrollo de la inversión local, que es la pregunta de investigación de este trabajo y el objetivo a cubrir.

El apartado 2 repasa la literatura teórica y empírica sobre la relación entre inversión y desarrollo. El apartado 3 resume los principios de diversos códigos de conducta de la cooperación financiera. A modo de conclusión, el último apartado apunta cuáles podrían ser los pasos hacia el establecimiento de unos criterios *ex ante* para la identificación de proyectos de inversión a financiar con cooperación financiera.

2. El nexo inversión-desarrollo en la literatura económica

La inversión es la pieza clave del crecimiento según la literatura económica clásica, desde la smithiana hasta la marxista —la inversión, y particularmente el beneficio reinvertido, permite acumular capital, lo que lleva al crecimiento económico y al bienestar económico y social—. Sin embargo, la literatura contemporánea sobre el nexo inversión-desarrollo es relativamente escasa y fuertemente acotada al papel que puede desempeñar su cantidad —dotación de factores— frente a su productividad —generada por el progreso tecnológico—. Como veremos a continuación, la literatura económica prácticamente no ha explorado cómo diferentes modalidades de inversión —por ejemplo, por sectores— pueden tener un impacto diferenciado en el crecimiento o en el desarrollo.

La inversión (I)⁴ es un elemento clave en la función de producción⁵ puesto que permite la formación de capital. Además, la inversión (I) también forma parte de la demanda agregada (Y)⁶, por lo que un aumento de la pri-

mera genera, *ceteris paribus*, un incremento de la segunda o, lo que es lo mismo, un crecimiento económico.

Sobre esta base de contabilidad nacional, la teoría económica ha explorado los determinantes del crecimiento económico y, entre ellos, el papel que desempeña la variable de la inversión. Según la teoría de la inversión de Keynes (1936), ésta es la variable clave para explicar los movimientos de la demanda⁷. De hecho, en una situación económica de equilibrio de bajo nivel —bajo consumo, ahorro e inversión, alto desempleo, abundantes recursos ociosos y crecimiento lento— la solución pasa por elevar la inversión mediante la intervención pública.

La teoría neoclásica del crecimiento se centró en explorar los elementos clave en el crecimiento de la producción, llegando a la conclusión de que el crecimiento a largo plazo es el resultado de las mejoras de tecnología (Solow, 1956; Massell, 1962 y Dornbusch *et al.*, 2002). El crecimiento basado exclusivamente en incrementos en la dotación de factores capital o trabajo —por incrementos de *input*— es, por definición, limitado (tiene rendimientos decrecientes), por lo que, a la larga, el crecimiento solo puede sostenerse en mejoras tecnológicas que deriven en una mayor productividad —por incrementos del *output* generado por cada unidad de *input*—. Así, desde este punto de vista, las estrategias de desarrollo basadas en inversiones productivas masivas e intensivas en mano de obra tienen un impacto inmediato en la movilización del factor trabajo, generando una caída del desempleo, y seguramente de la pobreza si se trata de una economía en desarrollo. No obstante, si la movilización del factor —el crecimiento del *input*— no se complementa con un aumento de la productividad del mismo —el *output por input*— el recorrido en términos de crecimiento económico es limitado.

Por su parte, la teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1986 y Lucas, 1988) estableció las causas de di-

⁴ En este trabajo se entiende la inversión (I) exclusivamente como el flujo de gasto que contribuye al *stock* físico de capital (K).

⁵ $Y = f(N, K)$, siendo N el factor trabajo y K el factor capital.

⁶ $Y = C+I+G+(X-M)$, donde C es el consumo privado, I la inversión (privada y pública), G el gasto público, X las exportaciones y M las importaciones.

⁷ $Y = C+S$, siendo Y la renta, C el consumo y S el ahorro. Según el autor, C es residual, suponiendo que $S=I$.

chas mejoras tecnológicas, destacando el ahorro, especialmente el destinado a la formación de capital humano⁸, y el conocimiento como subproducto de la inversión en capital —el «aprendizaje por la práctica» (Romer, 1986)—.

Por su parte, las primeras teorías del desarrollo, fuertemente heredadas del pensamiento clásico y keynesiano, enfatizan el papel de la inversión en los procesos de desarrollo económico. Los denominados «pioneros del desarrollo» (Bustelo, 1998) ven a éste como un proceso de industrialización que se sustenta en tres elementos: la inversión —para la acumulación de capital—, la protección del mercado interior y la intervención masiva, y a corto plazo, del Estado —el *big push*— (Rosenstein-Rodan, 1943). Al identificar también la industrialización —concretamente la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)— como el primer paso ineludible en un proceso de desarrollo económico a través del cambio estructural, la escuela estructuralista otorga un papel protagonista a la inversión en los procesos de desarrollo (Lewis, 1955).

Sin embargo, en la literatura académica más reciente, tanto sobre crecimiento como sobre desarrollo, las aportaciones sobre el papel concreto que puede desempeñar la inversión —y específicamente la inversión local— en el desarrollo son más escasas y, en general, poco esclarecedoras. Durante los años noventa este debate fue acaparado, en buena medida, por el de las fuentes de crecimiento de las economías más dinámicas de Asia oriental, que tenía su raíz teórica en un cuestionamiento del modelo de crecimiento exógeno de Solow (Krugman, 1994 y Felipe, 2006). Luego Li (2002) se limitó a explorar el efecto a largo plazo de la inversión en el crecimiento, sin entrar a examinar cuáles podían ser los factores que condicionaban este vínculo.

⁸ Este esfuerzo inversor también se refleja en la demanda agregada, concretamente en el componente de gasto público (G). La teoría se denomina de crecimiento endógeno por oposición al modelo de crecimiento exógeno de Solow (GARCÍA DE PASO, 1999).

Años antes De Long y Summers (1991) concluyeron, tras analizar el efecto de distintos tipos de inversión en el crecimiento, que la inversión en maquinaria y equipos tiene un impacto mayor en el crecimiento que otros destinos de inversión. Pero, sobre este punto, Prichett (2003) alertó de las paradojas que muestra la literatura empírica sobre tipos de inversión. El crecimiento económico y el del capital están claramente relacionados, pero la causalidad —por la cual sería el crecimiento del capital, y no otra causa, el que generaría un aumento de la producción— no está tan bien especificada. Más paradójico aún es que el crecimiento del capital físico no parece estar correlacionado con la inversión.

Por otra parte está la ingente, y creciente, literatura sobre el impacto de la inversión directa extranjera (IDE) en distintas variables de desarrollo económico. Este cuerpo de análisis es esencialmente empírico —con, por lo general, escaso respaldo teórico— y tiende a analizar el impacto de la IDE en una o dos variables macroeconómicas para un sector de inversión dado, en un país o en una región específica y durante un período acotado de tiempo (Macías *et al.*, 2011). Con estas características no se puede dar respuestas integrales a la pregunta de: qué es lo que hace que la IDE tenga un impacto positivo en el desarrollo, pero sí ofrece pistas.

En este sentido abundan los estudios de impacto en el crecimiento⁹. A ellos se unen los trabajos sobre los efectos en: innovación y *spillovers* tecnológicos¹⁰, pro-

⁹ DUTT (1997); BLOMSTRÖM *et al.* (1994); BORENSZTEIN *et al.* (1998); SAGGI (2000); OBWONA (2001); ZHANG (2001); HERMES y LENSINK (2003); AKINLO (2004); ALFARO *et al.* (2004 y 2010); NUNNENKAMP (2004); CARKOVIC y LEVINE (2005); CHUDNOVSKY y LÓPEZ (2007); BATTEN y VO (2009); WANG y WONG (2009); CHOONG *et al.* (2010) y SHEN *et al.* (2010).

¹⁰ BLOMSTRÖM y PERSSON (1983); HADDAD y HARRISON (1993); DUNNING (1994); BORENSZTEIN *et al.* (1998); AITKEN y HARRISON (1999); BLOMSTRÖM y SJÖHOLM (1999); DE MELLO (1999); KUGLER (2000 y 2006); JAVORCIK (2004); BLALOCK y GERTLER (2005); JORDAAN (2005); TAKII (2005); CHUDNOVSKY y LÓPEZ (2007); GIRMA *et al.* (2008); GIRMA y GONG (2008); PADILLA (2008); PAUS y GALLAGHER (2008); FU y DIEZ (2010); MARIN y SASIDHARAN (2010); REN y HAO (2010) y ZHANG *et al.* (2010). Para un repaso de la literatura sobre el impacto en variables tecnológicas, véase también GÖRG y GREENAWAY (2002).

ductividad¹¹, inversión local¹², comercio exterior¹³, empleo¹⁴, calidad de las instituciones¹⁵, o en pobreza y desigualdad¹⁶.

Es más, la literatura sobre IDE y desarrollo investiga, cada vez con mayor intensidad, cuáles son las condiciones necesarias para que la IDE genere efectos positivos en el desarrollo. Así, la pregunta de investigación se sofisticó: ya no es si la IDE tiene un impacto positivo en el desarrollo —el qué—, sino qué debe ocurrir para que dicho impacto se produzca —el cómo—¹⁷.

3. ¿Cómo lo hacen otras cooperaciones financieras?

La polémica acerca de las actividades de la cooperación financiera es tan antigua como la propia cooperación al desarrollo. Por ello, a lo largo de los años, diversos organismos internacionales han generado declaraciones de principios, convenios de funcionamiento, directrices y guías. Asimismo, las cooperaciones financieras se han dotado de sus propios códigos de conducta, de forma similar a como lo ha hecho el Fonprode.

Directrices de organismos internacionales

En términos generales, la mayor parte de estos códigos y directrices están más orientados a prevenir posi-

bles efectos contraproducentes, de forma similar a como lo plantea el Fonprode, que a garantizar el mayor impacto posible en el objetivo final de desarrollo.

Los principios del pacto mundial de Naciones Unidas (*Global Compact*) plantean diez principios básicos de respeto a los derechos humanos y laborales —por ejemplo, libertad de afiliación y negociación colectiva o erradicación del trabajo infantil—, al medioambiente —como la difusión de tecnologías ecológicas— y a la gobernanza —lucha contra la corrupción, la extorsión y el soborno—¹⁸.

Los seis Principios de Inversión Responsable (PRI, por sus siglas en inglés) de la misma organización, que determinan el funcionamiento de la red PRI de inversores institucionales, obligan a éstos a incorporar cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza en los procesos de análisis y selección de las inversiones, a promocionar esta visión en la comunidad internacional de inversores y a comprometerse con un régimen estricto de rendición de cuentas¹⁹.

La declaración tripartita sobre empresas multinacionales y política social de la OIT de 1977 viene a sumarse a una larga lista de convenios en materia laboral adoptados desde los años cuarenta. Actualizada en 2006, esta declaración se atribuye un doble objetivo: minimizar y resolver las dificultades a las que pueden dar lugar las operaciones de las empresas multinacionales, y, por otro lado, fomentar su contribución positiva al progreso económico y social. Este segundo objetivo, que trascendería la visión *do no harm* proponiendo mecanismos concretos de impacto positivo en el desarrollo, se ciñe, no obstante, al ámbito laboral: dar prioridad al empleo, al desarrollo profesional o a la promoción laboral de los empleados locales en todos los niveles profesionales de la empresa, o potenciar el uso de tecnologías generadoras de empleo directo e indirecto²⁰.

¹¹ SADIK y BOLBOL (2001); CHUDNOVSKY y LÓPEZ (2007); CHAKRABORTY y NUNNENKAMP (2008); ANG (2009); WANG y WONG (2009); BALSVIK (2011) y HAGEMER y KOLASA (2011).

¹² NDIKUMANA y VERICK (2008).

¹³ BLOMSTRÖM y KOKKO (1997) y CHUDNOVSKY y LÓPEZ (2007).

¹⁴ DRAGIN *et al.* (2010).

¹⁵ ALI *et al.* (2011).

¹⁶ NUNNENKAMP (2004); TSAI (2005) y CHOI (2006). Como puede verse, la literatura sobre IDE y desarrollo también está fuertemente «sugestionada» por la concepción «solowiana» del desarrollo: predominan análisis sobre crecimiento, productividad y progreso tecnológico.

¹⁷ Véase, por ejemplo, DUNNING (1994); DUTT (1997); BLOMSTRÖM *et al.* (1998); BORENSZTEIN *et al.* (1998); HERMES y LENSINK (2003); UNCTAD (2003); JORDAAN (2005); TAKII (2005); PADILLA (2008); PAUS y GALLAGHER (2008); ZHANG *et al.* (2010); ANG (2009); BATTEN y VO (2009); WANG y WONG (2009); ALFARO *et al.* (2010); CHOONG *et al.* (2010); MARIN y SASIDHARAN (2010) y SHEN *et al.* (2010).

¹⁸ <http://www.unglobalcompact.org/>

¹⁹ <http://www.unpri.org/principles/>

²⁰ http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf

Adoptadas en 1976 y actualizadas regularmente, las directrices de la OCDE son un conjunto amplio de recomendaciones no vinculantes de buenas prácticas corporativas. Hacen referencia a cuestiones de: derechos humanos, empleo y relaciones profesionales, medioambiente, lucha contra la corrupción, protección del consumidor, ciencia y tecnología, competencia y fiscalidad. En este caso el enfoque también es fundamentalmente preventivo, pero en algunos casos también se insta a las empresas a que adopten un papel activo en los procesos de desarrollo, por ejemplo, estimulando la generación de capacidades locales —mediante el vínculo con el tejido empresarial local—, o fomentando la formación del capital humano —creando oportunidades de empleo y ofreciendo formación a los empleados²¹.

Más positiva que preventiva es la denominada metodología Parity Impact Assessment (PIA) de la OCDE. El *Ex ante Poverty Impact Assessment* persigue la promoción del crecimiento pro-pobre, asimilable al objetivo de crecimiento inclusivo designado para el Fonprode. Según la PIA hay seis canales de transmisión a través de los cuales una inversión puede terminar desencadenando efectos en un crecimiento reductor de la pobreza: *i)* los precios, la producción, el consumo y los salarios; *ii)* el empleo formal e informal; *iii)* las transferencias e impuestos; *iv)* el acceso a bienes y servicios; *v)* las estructuras y relaciones de poder y autoridad; y *vi)* los activos humanos, físicos, sociales, financieros y naturales²².

Y más orientado aún a asegurar un impacto positivo en el desarrollo que a prevenir posibles efectos nocivos, es el denominado Good Practice Standard (GPS) *for Private Sector Investment Operations*, creado en 1996 y recientemente actualizado en 2007 por un grupo de trabajo de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)²³. Los proyectos de financiación con el

sector privado deben perseguir: *i)* el éxito del negocio de la propia empresa; *ii)* el desarrollo del sector privado o de los mercados de capitales, o el apoyo en la transición a una economía de mercado; *iii)* el desarrollo económico; y *iv)* un correcto desempeño ambiental global. Independientemente del debate que se pueda plantear en torno a algunos de estos objetivos, como sintomáticos de un proceso de desarrollo, el GPS tiene la ventaja de que concreta metas de desarrollo y mediciones de su impacto.

Por ejemplo, para la consecución del segundo objetivo, desarrollo del sector privado, se propone considerar aspectos como la competencia, la expansión del mercado —incluyendo vínculos con proveedores y clientes y conexión con la economía internacional—, la propiedad privada y el emprendimiento, el desarrollo de instituciones y mercados financieros, la transferencia y difusión de conocimientos, los efectos demostración, la elevación de estándares de buen gobierno, o el desarrollo de infraestructuras físicas.

Guías de funcionamiento de cooperaciones financieras

Además de estas recomendaciones y directrices de organismos internacionales, las mismas herramientas de cooperación financiera se han dotado de sus propias normas de funcionamiento.

Existen distintos documentos sobre la política de funcionamiento del Banco Mundial. La política de salvaguardia social y medioambiental se dirige a mitigar daños en las comunidades en las que se lleva a cabo la actividad empresarial —del realojo de grupos vulnerables a la protección de los bosques—. A ésta se suman la política sobre sostenibilidad social y ambiental y las

²¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>

²² <http://www.oecd.org/dataoecd/46/39/38978856.pdf>

²³ [http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/Good+Practice+Standards+3rd+edition/\\$FILE/GPS.Third+Edition.060418.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/devresultsinvestments.nsf/AttachmentsByTitle/Good+Practice+Standards+3rd+edition/$FILE/GPS.Third+Edition.060418.pdf)

Forman parte de este grupo de trabajo los jefes de los departamentos de evaluación de los siguientes BMD: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Financiera Internacional.

normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI) con objetivos similares, y la lista de exclusión de la CFI que incluye la industria armamentística, el tabaco, las bebidas alcohólicas o el comercio de madera de bosques no sostenibles. Todas ellas coinciden en su carácter preventivo frente al positivo en lo que respecta al impacto de la actividad empresarial en el desarrollo²⁴.

De las condiciones de funcionamiento de las cooperaciones financieras bilaterales, resulta particularmente interesante la política corporativa de calificación de proyectos de la alemana *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* (DEG). La DEG define un sistema de valoración de la cartera de proyectos, tanto *ex ante*, en la fase de identificación de inversiones, como *ex post*, en la rendición de cuentas. El sistema se articula en torno a cuatro objetivos, asignando una valoración a cada proyecto en cada una de estas categorías. Los objetivos son: *i*) la rentabilidad a largo plazo del proyecto; *ii*) sus efectos de desarrollo; *iii*) el papel estratégico de la DEG; y *iv*) el rendimiento sobre el capital invertido. Los efectos del desarrollo se valoran con un baremo distinto para proyectos productivos, proyectos financieros y proyectos de infraestructuras. Para la valoración de proyectos productivos se toman en cuenta los efectos en ámbitos como los ingresos públicos, el valor del tipo de cambio, el empleo, la formación, el *spillover* tecnológico, las infraestructuras, la igualdad de género o los estándares laborales y medioambientales²⁵.

Existen otras normas de conducta para la participación del sector privado en el desarrollo en el marco de Naciones Unidas «proteger, respetar y remediar» sobre Derechos Humanos, la lista de paraísos fiscales de la OCDE, las recomendaciones 40+9 del Grupo de Acción Financiera (GAFI) para la lucha contra el blanqueo de dinero y

la financiación del terrorismo. Además, cada agencia de cooperación financiera puede establecer sus propias normas mediante códigos de conducta, como por ejemplo, el código de inversiones de la Colonial Development Corporation británica (CDC) (Cuadro 1)²⁶.

La mayor parte de los códigos de conducta sobre participación del sector privado en procesos de desarrollo persiguen prevenir y mitigar daños colaterales o directos de la actividad empresarial (*do no harm*) en los derechos humanos, la gobernanza, el medioambiente y las relaciones laborales. En pocas ocasiones se dirigen a maximizar el impacto en el desarrollo —crecimiento pro-pobre o inclusivo— de la actividad principal de la empresa, lo que limita también el reconocimiento de ésta como un actor clave en los procesos de desarrollo económico.

Las aportaciones más interesantes en este sentido están recogidas en documentos que son más herramientas de gestión que documentos de política —el estándar de buenas prácticas del grupo de trabajo de evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y el instrumento de calificación de proyectos de la DEG alemana—.

4. Conclusión: del *do no harm* a la maximización de los impactos positivos en el desarrollo

De la revisión de la literatura sobre el impacto de la inversión en el desarrollo se puede extraer que, aunque gran parte del debate ha sido acaparado por el papel de la dotación del factor *versus* su productividad en el crecimiento, existe una base teórica para pensar, o comenzar a construir, una «narrativa» del impacto de la inversión en el desarrollo —la inversión habría de ser productiva, según pioneros y estructuralistas, alimentada por la

²⁴ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOL/CIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>

²⁵ http://www.deginvest.de/EN_Home/About_DEG/Our_Mandate/Development_Policy_Mandate/GPR-Brief-Description-Englisch_02-2010.pdf

²⁶ Principios rectores sobre negocios y derechos humanos: implantando el marco de Naciones Unidas «proteger, respetar y remediar». Las 40 recomendaciones. Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de activos, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>; CDC Investment Code http://www.cdcgroup.com/uploads/cdc_investment_code_principles_practice.pdf.

CUADRO 1
CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA

		Tipos de impacto					
		Derechos humanos	Gobernanza	Cultura	Medio ambiente	Empleo	Tecnología
ONU	<i>Global Compact</i>	✓			✓	✓	
	Principios de inversión responsable		✓		✓	✓	
	Marco: «proteger, respetar y remediar»	✓					
OIT	Convenios					✓	
	Declaración tripartita					—	—
OCDE	Directrices EMN	✓	✓		—	—	—
	PIA		•	•	•	•	•
	Lista de paraísos fiscales	✓					
BMD	SPG					•	•
GAFI	Recomendaciones 40 + 9		✓				
BM	Políticas de salvaguarda	✓	✓	✓	✓		
	Normas de desempeño CFI	✓		✓	✓	✓	
	Lista de exclusión CFI	✓	✓				
DEG	Gestión para resultados (GPR)				•	•	•
CDC	Código Conducta		✓		✓	✓	

NOTAS: ✓ Enfoque *do no harm*

— Enfoque *do no harm* con algunas orientaciones prodesarrollo

• Enfoque prodesarrollo

FUENTE: Elaboración propia.

intervención estatal en una visión keynesiana, o centrarla en proyectos de inversión más susceptibles de absorber mejoras tecnológicas, en una visión neoclásica—. Además, la ingente literatura empírica sobre los vínculos entre IDE y desarrollo nos advierte —aunque de forma asistemática e inconexa— que puede haber factores o características en un proyecto de inversión que expliquen un mayor impacto de éste en el desarrollo, frente a otras iniciativas de inversión.

Es chocante que, a pesar de ello, los códigos de conducta para la cooperación financiera se detengan sobre todo en los posibles efectos colaterales de la actividad empresarial como, por ejemplo, los costes medioambientales. Cuando son más propositivas que preventivas, entonces no son exhaustivas respecto de las posibles vías

de impacto. Esto limita la eficiencia de la cooperación financiera al asumir que cualquier inversión tendrá un impacto similar en el desarrollo. Se está obviando que distintas modalidades de inversión pueden tener distintos efectos —cuantitativa y cualitativamente— en el desarrollo en el corto, medio y largo plazo. Piénsese, por ejemplo, en el efecto diferenciado que tendrá una inversión productiva exitosa —con efectos de arrastre hacia delante y hacia atrás vía oferta y demanda de nuevos productos, con impacto en la generación de empleo y en el consumo privado —respecto de una inversión financiera con impactos más limitados en la economía real— o de una inversión particular en vivienda.

Así, parece recomendable incorporar a las normas de funcionamiento de la cooperación financiera, y particu-

CUADRO 2
FACTORES DE IMPACTO EN EL DESARROLLO

Factores del país receptor		
Estructura económica	Marco institucional	
Competencia en el mercado	Gobernanza y transparencia	
Competitividad local	Legislación laboral y medioambiental	
Aprovisionamiento local ^a	Presión fiscal y progresividad del gasto público	
Tamaño del mercado interno	Organización de la sociedad civil ^c	
Apertura comercial	Apoyos al sector productivo [incl. requisitos de nacionalidad ^d]	
Cualificación del capital humano	Normativa sobre cobertura universal	
Demanda laboral ^b		
Infraestructuras físicas		
Factores del proyecto de inversión		
Políticas	Estrategia	Nivel tecnológico
Política de formación	Nueva planta/F&A	Intensidad en mano de obra/capital
Política salarial	Producción básica/estratégica	Dependencia de bienes intermedios
Política de relaciones con la comunidad	Dependencia de activos locales	Diferencial tecnológico
Política medioambiental	Orientación al mercado interior/externo	Limpieza de las tecnologías

NOTAS: ^a Referido a la capacidad de la economía de proveer los *inputs* necesarios para la Empresa Transnacional (ETN).
^b Referido al volumen de fuerza laboral con una similar cualificación requerida por otros sectores de la economía local.
^c Referido a la capacidad de la sociedad civil local de organizar sus demandas y ejercer presión.
^d Referido a la normativa nacional sobre propiedad de todos o de algunos segmentos de la cadena productiva (i.e. requerimientos de funcionamiento mediante *joint-ventures*).
FUENTE: Elaboración propia.

larmente del Fonprode, criterios de selección de proyectos que garanticen el máximo impacto posible en el objetivo final de crecimiento inclusivo.

Un punto de partida para la construcción de estos criterios puede estar en la adaptación a la inversión local de los criterios de impacto en el desarrollo de la inversión directa extranjera (IDE), identificados en el marco de análisis elaborado por Macías *et al.* (2011).

Según este marco, existen unos factores definitorios de la estructura económica del país receptor de IDE y de su marco institucional que, unidos a las características del proyecto de inversión, desencadenan unos mecanismos que pueden dar origen a procesos de desarrollo, entendidos como la mejora de la estructura labo-

ral, el equilibrio de la balanza de pagos, el cambio estructural, y la mejora en la provisión de bienes y servicios básicos y no básicos al conjunto de la población (Cuadros 2 y 3).

Es importante tener en cuenta que, de darse, el impacto en el desarrollo de la cooperación financiera puede ser positivo, negativo o ambas cosas a la vez (positivo en unas variables de desarrollo, y negativo en otras). El desarrollo es multifacético, incluso si se acota a una definición de crecimiento inclusivo, y las vías mediante las cuales la cooperación financiera y la inversión pueden impactar en el crecimiento son variadas, indirectas y mediadas por cadenas causales en las que operan multitud de restricciones, aunque se puede afir-

CUADRO 3
MECANISMOS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO

Empleo	Actividad económica	Spillover tecnológico	Balanza de pagos	Mecanismos político-sociales
Creación de empleo directo	Variación de la competencia en el mercado ^a	Absorción de tecnologías limpias	Exportaciones netas	Diálogo social ^b
Creación de empleo indirecto	<i>Crowding in/out</i>	<i>Spillover</i> por subcontratación	Trasferencias y cuentas financieras	Gasto público
Mejora de las condiciones laborales	Variación de la competitividad	<i>Spillover</i> por formación	Gestión de los recursos naturales	
Cobertura de empleos cualificados con personal local/ extranjero	Variación del <i>stock</i> de inversión	<i>Spillover</i> por nuevos productos		
Rotación de personal	Encadenamiento productivo	<i>Spillover</i> por <i>joint-ventures</i>		
Acceso al mercado de trabajo de colectivos excluidos	Innovación de productos			

NOTAS: ^a Por oposición a una tendencia hacia mercados monopolísticos u oligopolísticos.

^b La involucración de la ciudadanía en el proyecto, ya sea desde la participación directa de las comunidades o por su capacidad para apoyar la resolución de conflictos potenciales.

FUENTE: Elaboración propia.

mar que probabilísticamente la relación existe. Como señaló David Hume: «Aunque a veces parezca que objetos (acontecimientos) distantes pueden producirse unos a otros, al examinarlos se halla, por lo común, que están conectados por una cadena causal en la que las causas son contiguas entre sí, enlazando de este modo los objetos [acontecimientos] distantes; y si en algún caso particular no podemos descubrir esta conexión, suponemos con todo que existe» (Hume, 1.739, párrafo 75). Y precisamente porque existe hay que seguir explorándola.

Referencias bibliográficas

[1] AITKEN, B. J. y HARRISON, A. E. (1999): «Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela», *American Economic Review*, 89 (3): 605-618.

[2] AKINLO, A. E. (2004): «Foreign Direct Investment and Growth in Nigeria - An Empirical Investigation», *Journal of Policy Modelling*, 26 (5): 627-639.

[3] ALFARO, L.; CHANDA, A.; KALEMLI-OZCAN, S. y SAYEK, S. (2004): «FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets», *Journal of International Economics*, 64 (1): 89-112.

[4] ALFARO, L.; CHANDA, A.; KALEMLI-OZCAN, S. y SAYEK, S. (2010), «Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Exploring the Role of Financial Markets on Linkages», *Journal of Development Economics*, 91 (2): 242-256.

[5] ALI, F.; FIESS, N. y MACDONALD, R. (2011): «Climbing to the Top? Foreign Direct Investment and Property Rights», *Economic Inquiry*, 49 (1): 289-302.

[6] ANG, J. B. (2009): «Financial Development and the FDI-Growth Nexus: The Malaysian Experience», *Applied Economics*, 41 (13): 1595-1601.

[7] BALSVIK, R. (2011): «Is Labor Mobility a Channel for Spillovers from Multinationals? Evidence from Norwegian Manufacturing», *Review of Economics and Statistics*, 93 (1): 285-297.

[8] BATTEN, J. A. y VINH VO, X. (2009): «An Analysis of the Relationship Between Foreign Direct Investment and Economic Growth», *Applied Economics*, (41) 13: 1621-1641.

[9] BLALOCK, G. y GERTLER, P. J. (2005): «Foreign Direct Investment and Externalities: The Case for Public Intervention», en T. H. MORAN, E. M. GRAHAM y M. BLOMSTRÖM (coords.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics y Center for Global Development, Washington DC.

[10] BLOMSTRÖM, M. y KOKKO, A. (1997): «How Foreign Investment Affects Host Countries», *Policy Research Working Paper*, 1745, Banco Mundial, marzo.

[11] BLOMSTRÖM, M.; LIPSEY, R. E. y ZEJAN, M. (1994): «What Explains Developing Country Growth?», en W. J.

BAUMOL, R. R. NELSON y E. N. WOLFF (coords.), *Convergence and Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, Oxford University Press, Oxford.

[12] BLÖMSTROM, M. y PERSSON, H. (1983): «Foreign Direct Investment and Spillover Efficiency in an Underdeveloped Economy: Evidence from the Mexican Manufacturing Industry», *World Development*, 11 (6): 493-501.

[13] BLÖMSTROM, M. y SJÖHOLM, F. (1999): «Technology Transfer and Spillovers: Does Local Participation with Multinational Matter?», *European Economic Review*, 43 (4-6): 915-923.

[14] BORENSZTEIN, E.; DE GREGORIO, J. y LEE, J.-W. (1998): «How Does Foreign Investment Affect Growth?», *Journal of International Economics*, 35 (1): 115-135.

[15] BUSTELO, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo*, Síntesis, Madrid.

[16] CARKOVIC, M. y LEVINE, R. (2005): «Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?», en T. H. MORAN, E. M. GRAHAM y M. BLOMSTRÖM (coords.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics y Center for Global Development, Washington DC.

[17] CHAKRABORTY, C. y NUNNENKAMP, P. (2008): «Economic Reforms, FDI and Economic Growth in India: A Sector Level Analysis», *World Development*, 36 (7): 1192-1212.

[18] CHOI, C. (2006): «Does Foreign Direct Investment Affect Domestic Income Inequality?», *Applied Economics Letters*, 13 (12): 811-814.

[19] CHOONG, C. K.; LAM, S. Y. y YUSOP, Z. (2010): «Private Capital Flows to Low-Income Countries: The Role of Domestic Financial Sector», *Journal of Business Economics and Management*, 11 (4): 598-612.

[20] CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A. (2007): «Foreign Direct Investment and Development: the MERCOSUR Experience», *CEPAL Review*, 92: 7-23.

[21] DE LONG, J. B. y SUMMERS, L. H. (1991): «Equipment, Investment and Economic Growth», *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2): 445-502.

[22] DE MELLO, L. (1999): «Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data», *Oxford Economic Papers*, 51 (1): 133-151.

[23] DOMÍNGUEZ, R. y TEZANOS, S. (2012): «Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, de próxima publicación.

[24] DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. y STARTZ, R. (2002): *Macroeconomía*, McGrawHill, 8.ª ed., Madrid.

[25] DRAGIN, A.; JOVICIC, D. y BOSKOVIC, D. (2010): «Economic Impact of Cruise Tourism along the Pan-European Corridor VII», *Economic Research*, 23 (4): 127-141.

[26] DUNNING, J. (1994): «Re-Evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment», *Transnational Corporations*, 3 (1): 23-52.

[27] DUTT, A. K. (1997): «The Pattern of Direct Foreign Investment and Economic Growth», *World Development*, 25 (11): 1925-1936.

[28] ELLMERS, B.; MOLINA, N. y TUOMINEN, V. (2010): *Development Diverted: How the International Finance Corporation Fails to Reach the Poor*, Eurodad, Bruselas, diciembre.

[29] FELIPE, J. (2006): «A Decade of Debate About the Sources of Growth in East Asia. How Much Do We Know About Why Some Countries Grow Faster Than Others?», *Estudios de Economía Aplicada*, 24 (1): 181-220.

[30] FU, W. y REVILLA DÍEZ, J. (2010): «Knowledge Spillover and Technological Upgrading. The Case of Guangdong Province, China», *Asian Journal of Technology Innovation*, 18 (2): 187-217.

[31] GARCÍA DE PASO, J. I. (1999): *Macroeconomía superior*, Colección Economía y Empresa, Pirámide, Madrid.

[32] GIRMA, S.; GONG, Y. y GOERG, H. (2008): «Foreign Direct Investment, Access to Finance and Innovation Activity in Chinese Enterprises», *World Bank Economic Review*, 22 (2): 367-382.

[33] GIRMA, S. y GONG, Y. (2008): «FDI, Linkages and the Efficiency of State-Owned Enterprises in China», *Journal of Development Studies*, 44 (5): 728-749.

[34] GÖRG, H. y GREENAWAY, D. (2002): «Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Investment?», *CEPR Discussion Paper*, 3485, Centre for Economic Policy Research, agosto.

[35] HADDAD, M. y HARRISON, A. (1993): «Are There Positive Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco», *Journal of Development Economics*, 42 (1): 51-74.

[36] HAGEMEJER, J. y KOLASA, M. (2011): «Internationalisation and Economic Performance of Enterprises: Evidence from Polish Firm-level Data», *World Development*, 34 (1): 74-100.

[37] HERMES, N. y LENSINK, R. (2003): «Foreign Direct Investment, Financial Development and Economic Growth», *Journal of Development Studies*, 40 (1): 142-163.

[38] HUME, D. (1739): *Tratado de la naturaleza humana*, edición traducida [1981], Nacional, Madrid.

[39] IFC (2011): *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector. A Joint Report of 31 Multilateral and Bilateral Development Finance Institutions*, Corporación Financiera Internacional, Washington DC.

[40] JAVORCIK, B. S. (2004): «Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages», *American Economic Review*, 94 (3): 605-627.

- [41] JORDAAN, J. A. (2005): «Determinants of FDI-Induced Externalities: New Empirical Evidence for Mexican Manufacturing Industries», *World Development*, 33 (12): 2103-2118.
- [42] KEYNES, J. M. (1936): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, edición traducida [1997], Serie de Economía, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- [43] KUGLER, M. (2000): «The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory Ahead of Measurement», *Discussion Papers in Economics and Econometrics*, Department of Economics, Universidad de Southampton.
- [44] KUGLER, M. (2006): «Spillovers from Foreign Direct Investment: Within or Between Industries?», *Journal of Development Economics*, 80 (2): 444-477.
- [45] KRUGMAN, P. (1994): «The Myth of Asia's Miracle», *Foreign Affairs*, 73 (6): 62-71.
- [46] LEWIS, W. A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, Allen and Unwin, Londres.
- [47] LI, D. (2002): «Is the AK Model Still Alive? The Long-Run Relation Between Growth and Investment Re-Examined», *The Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Économie*, 35 (1): 92-114.
- [48] LUCAS, R. E. (1988): «On the Mechanisms of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, 22 (1): 3-42.
- [49] MACÍAS, C. M.; OLIVIÉ, I. y PÉREZ, A. (2011): «Opening the Black Box of FDI and Development», *ponencia presentada al congreso EADI-DSA «Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty. New Values, Voices and Alliances for Increased Resilience»*, Universidad de York, 19-22 de septiembre, York.
- [50] MARIN, A. y SASIDHARAN, S. (2010): «Heterogeneous MNC Subsidiaries and Technological Spillovers: Explaining Positive and Negative Effects in India», *Research Policy*, 39 (9): 1227-1241.
- [51] MARTÍN CARRETERO, J. M. (2011): «El FONPRODE y el futuro de la inclusión financiera desde la Cooperación Española», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario, noviembre.
- [52] MASSELL, B. F. (1962): «Investment, Innovation and Growth», *Econometrica*, 30 (2): 239-252.
- [53] NDIKUMANA, L. y VERICK, S. (2008): «The Linkages between FDI and Domestic Investment: Unravelling the Developmental Impact of Foreign Investment in Sub-Saharan Africa», *Development Policy Review*, 26 (6): 713-726.
- [54] NUNNENKAMP, P. (2004): «To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals?», *World Economy*, 27 (5): 657-677.
- [55] OBWONA, M. B. (2001): «Determinants of FDI and Their Impact on Economic Growth in Uganda», *African Development Review*, 13 (1): 46-81.
- [56] PADILLA-PÉREZ, R. (2008): «A Regional Approach to Study Technology Transfer Through Foreign Direct Investment: The Electronics Industry in Two Mexican Regions», *Research Policy*, 37 (5): 849-860.
- [57] PAUS, E. A. y GALLAGHER, K. P. (2008): «Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico», *Studies in Comparative International Development*, 43 (1): 53-80.
- [58] PRITCHETT, L. (2003): «A Conclusion to Cross-National Growth Research: A Foreword "To the Countries Themselves"», en G. MCMAHON y L. SQUIRE (coords.), *Explaining Growth*, Palgrave Macmillan.
- [59] REN, L. y HAO, L. (2010): «Unit Roots, Co-integration and Granger Causality Test between FDI and Energy Efficiency in China», *Proceedings of the 6th Euro-Asia Conference on Environment and CSR: Society and Tourism Management Session*, PT I:52-57.
- [60] ROMER, P. (1986): «Increasing Returns and Long-Run Growth», *Journal of Political Economy*, 94 (5): 1002-1037.
- [61] ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943): «Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe», *The Economic Journal*, 53 (210-211): 202-11.
- [62] SADIK, A. T. y BOLBOL, A. A. (2001): «Capital Flows, FDI and Technology Spillovers: Evidence from Arab Countries», *World Development*, 29 (12): 2111-2125.
- [63] SAGGI, K. (2000): «Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A Survey», *Policy Research Working Paper*, 2349, World Bank, mayo.
- [64] SHEN, C.-H.; LEE, C.-C. y LEE, C.-C. (2010): «What Makes International Capital Flows Promote Economic Growth? An International Cross-Country Analysis», *Scottish Journal of Political Economy*, 57 (5): 515-546.
- [65] SOLOW, R. (1956): «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1): 65-94.
- [66] TAKIL, S. (2005): «Productivity Spillovers and Characteristics of Foreign Multinational Plants in Indonesian Manufacturing 1990-1995», *Journal of Development Economics*, 76 (2): 521-542.
- [67] TSAI, P.-L. (1995): «Foreign Direct-Investment and Income Inequality - Further Evidence», *World Development*, 23 (3): 469-483.
- [68] UNCTAD (2003): *The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-Making Perspectives*, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, Ginebra.
- [69] WANG, M. y SUNNY WONG, M. C. (2009): «Foreign Direct Investment and Economic Growth: The Growth Accounting Perspective», *Economic Enquiry*, 47 (4): 701-710.
- [70] ZHANG, K. H. (2001): «Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America», *Contemporary Economic Policy*, 19 (2): 175-185.
- [71] ZHANG, Y.; LI, H.; LI, Y. y ZHOU, L.-A. (2010): «FDI Spillovers in an Emerging Market: The Role of Foreign Firms' Country Origin Diversity and Domestic Firms' Capacity», *Strategic Management Journal*, 31 (9): 969-989.