
MOVILIZANDO LOS RECURSOS Y LOS MEDIOS DE APOYO PARA HACER REALIDAD LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

Director: José Antonio Alonso

Equipo: Javier Carrasco, Jorge García-Arias,
Carlos Garcimartín, Verónica López Sabater, Ainhoa
Marín, Carlos Mataix, Victoria Muriel, Iliana Olivie,
Aitor Pérez

MOVILIZANDO LOS RECURSOS Y LOS MEDIOS DE APOYO PARA HACER REALIDAD LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

—

Director: J. Alonso

Equipo: Javier Carrasco, Jorge García-Arias, Carlos Garcimartín, Verónica López Sabater, Ainhoa Marín, Carlos Mataix, Victoria Muriel, Iliana Olivié, Aitor Pérez

Notice: Los análisis y las conclusiones o recomendaciones de este documento son responsabilidad exclusiva de su autor. Ellos no reflejan necesariamente la opinión oficial Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID en sus siglas en español), ni de ninguno de sus socios.

@Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015

Serrano Galvache 26
28071 Madrid

www.cooperacionespanola.es

Coordinadora editorial: Marta Pedrajas Herrero, Pablo Cid Lajo, SGCID

Email: info@cooperacionespanola.es

Diseño y formato:

Frank Martínez Soriano
Ignacio Sagrario

NOTA PREVIA



El presente estudio es consecuencia de una solicitud formulada por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SEGID) para que un grupo de académicos elevase propuestas argumentadas sobre distintas fuentes y mecanismos de financiación para el desarrollo, en el contexto de los trabajos preparatorios de la III Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo que se celebrará en Abdis Abeba, en Julio de 2015. Bajo la dirección de José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada y miembro del UN Committee for Development Policy, se reunió a un grupo de expertos y expertas que, durante los meses de Diciembre y Enero, trabajaron en distintos ámbitos de la financiación para el desarrollo. Dado el tiempo disponible, la relación de ámbitos a considerar fue deliberadamente selectiva y el tono de los capítulos claramente finalista, tratando de argumentar propuestas que pudiesen inspirar la posición española en cada uno de los ámbitos.

El documento se benefició de una sesión de trabajo convocada por la SGCID y a la que asistieron responsables de diversos ámbitos de la Administración Pública, representantes de buena parte de los Ministerios implicados. En todo caso, la posición que se defiende en estas páginas no compromete a la Administración y es responsabilidad exclusiva de los autores.

Madrid, marzo de 2015

ÍNDICE

Pág	03	NOTA PREVIA
Pág	07	CAPÍTULO 1: LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015 <i>JOSÉ ANTONIO ALONSO</i>
Pág	07	1. LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO
Pág	07	1.1. DE LOS ODM A LOS ODS
Pág	07	1.2. LAS BASES DE LOS ODS
Pág	010	2. LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA
Pág	011	2.1. RECURSOS DOMÉSTICOS E INTERNACIONALES
Pág	012	2.2. RECURSOS PÚBLICO Y PRIVADOS
Pág	013	2.3. RECURSOS CONCESIONALES Y NO CONCESIONALES
Pág	014	2.4. MECANISMOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS
Pág	015	3. CONSIDERACIONES FINALES
Pág	016	BIBLIOGRAFÍA
Pág	017	CAPÍTULO 2: TRIBUTACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL <i>CARLOS GARCIMARTÍN</i>
Pág	017	1. INTRODUCCIÓN
Pág	017	2. MARGEN CUANTITATIVO PARA MOVILIZAR RECURSOS INTERNOS
Pág	018	3. MARGEN CUALITATIVO
Pág	019	4. APLICACIÓN DE POLÍTICA Y REFORMAS TRIBUTARIAS
Pág	019	5. ¿QUÉ PUEDE HACER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?
Pág	020	BIBLIOGRAFÍA
Pág	021	CAPÍTULO 3: COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL <i>JOSÉ ANTONIO ALONSO</i>
Pág	021	1. INTRODUCCIÓN
Pág	021	2. DOBLE IMPOSICIÓN
Pág	022	3. COMPETENCIA FISCAL
Pág	022	4. PRECIOS DE TRANSFERENCIA
Pág	023	5. PARAÍDOS FISCALES
Pág	024	6. AVANCES RECIENTES
Pág	025	7. PROPUESTAS
Pág	027	BIBLIOGRAFÍA
Pág	028	CAPÍTULO 4: AOD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO <i>JOSÉ ANTONIO ALONSO</i>
Pág	028	1. INTRODUCCIÓN: LIMITADO DINAMISMO, PERO RESISTENCIA FRENTE A LA CRISIS
Pág	028	2. ¿ES LA AYUDA RELEVANTE?
Pág	029	3. TRANSITAR DESDE LA AYUDA A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
Pág	031	4. PROPUESTAS
Pág	032	BIBLIOGRAFÍA
Pág	033	CAPÍTULO 5: COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE <i>VERÓNICA LÓPEZ SABATÉ</i>
Pág	033	1. INTRODUCCIÓN
Pág	034	2. INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (IFD)
Pág	035	3. ALGUNAS PROPUESTAS
Pág	035	3.1. IMPACTO DE DESARROLLO
Pág	036	3.2. GESTIÓN GLOBAL DEL RIESGO
Pág	036	3.3. ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA

Pág	036	3.4. ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL
Pág	036	3.5. TRANSPARENCIA
Pág	036	3.6. FINANZAS RESPONSABLES Y BUEN GOBIERNO
Pág	037	3.7. BLENDED FINANCE, INNOVACIÓN EN INSTRUMENTOS Y ALIANZAS
Pág	037	3.8. ADICIONALIDAD
Pág	037	3.9. MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO. EFICACIA Y EFICIENCIA. ACCOUNTABILITY
Pág	038	3.10. PARAÍOS FISCALES
Pág	038	BIBLIOGRAFÍA
Pág	041	CAPÍTULO 6: FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO <i>JORGE GARCÍA-ARIAS</i>
Pág	041	1. LA FINANCIACIÓN INNOVADORA EN SU CONTEXTO
Pág	041	2. LA FINANCIACIÓN INNOVADORA: LA REALIDAD Y EL DESEO
Pág	042	3. UNA SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS INNOVADORES (POSIBLES) PARA UNA AGENDA POST-2015 (CREÍBLE)
Pág	043	3.1 DERECHOS ESPECIALES DE GIRO AFECTADOS A LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO
Pág	043	3.2. FISCALIDAD SUPRANACIONAL
Pág	045	BIBLIOGRAFÍA
Pág	046	CAPÍTULO 7: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN <i>CARLOS MATAIX Y JAVIER CARRASCO</i>
Pág	046	1. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA POST-2015
Pág	047	2. ESTÍMULOS A LA INNOVACIÓN ORIENTADA A LA SOSTENIBILIDAD
Pág	047	3. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS SOSTENIBLES
Pág	049	4. PROMOCIÓN DE LA CREATIVIDAD E INNOVACIÓN SOCIAL
Pág	050	5. CONSIDERACIÓN FINAL
Pág	051	BIBLIOGRAFÍA
Pág	052	CAPÍTULO 8: EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO <i>AINHOA MARÍN</i>
Pág	052	1. INTRODUCCIÓN
Pág	052	2. LA FINALIZACIÓN DE LA RONDA DOHA
Pág	053	3. AUMENTO DE LA CAPACIDAD COMERCIAL
Pág	053	4. POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: TTIP Y EPA
Pág	053	4.1. EN RELACIÓN A LOS MEGA-ACUERDOS
Pág	054	4.2. EN RELACIÓN A LOS DENOMINADOS EPA
Pág	054	5. COMERCIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
Pág	055	BIBLIOGRAFÍA
Pág	056	CAPÍTULO 9: INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (IDE) Y DESARROLLO <i>ILIANA OLIVIE Y AITOR PÉREZ</i>
Pág	056	1. ¿POR QUÉ DEBERÍA INCLUIRSE LA IDE EN UNA AGENDA DE FINANCIACIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO?
Pág	055	2. ¿QUÉ EFECTO TIENE LA IDE EN EL DESARROLLO?
Pág	058	3. ¿CÓMO FOMENTAR UNA IDE PRO-DESARROLLO?
Pág	058	3.1. DEL ENFOQUE “NO-HARM” A UNA VISIÓN PRO-DESARROLLO
Pág	058	3.2. HERRAMIENTAS PARA PROFUNDIZAR EL VÍNCULO ENTRE IDE Y DESARROLLO
Pág	061	BIBLIOGRAFÍA
Pág	062	CAPÍTULO 10: REMESAS Y FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO <i>VICTORIA MURIEL PATINO</i>
Pág	062	1. EL PESO DE LAS REMESAS EN LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Pág	062	2. LAS REMESAS COMO ELEMENTO DE DESARROLLO
Pág	063	3. ALGUNOS FACTORES LIMITANTES DE LOS EFECTOS POSITIVOS DE LAS REMESAS
Pág	063	4. LAS REMESAS EN LA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO
Pág	065	BIBLIOGRAFÍA
Pág	066	CAPÍTULO 11: LA DEUDA EXTERNA Y SU TRATAMIENTO <i>JOSÉ ANTONIO ALONSO</i>
Pág	066	1. INTRODUCCIÓN
Pág	067	2. ESQUEMA EXISTENTE
Pág	068	3. BÚSQUEDA DE UNA ALTERNATIVA
Pág	070	4. PROPUESTAS
Pág	070	BIBLIOGRAFÍA
Pág	071	RELACIÓN DE AUTORES

1. LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

José Antonio Alonso

1. LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO

1.1. DE LOS ODM A LOS ODS

La aprobación de la Declaración del Milenio y la subsiguiente fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituye una de las más exitosas e influyentes iniciativas promovidas por la comunidad internacional en el último medio siglo. Como consecuencia de su aprobación y seguimiento se logró situar a los derechos de las personas y la lucha contra la pobreza en un puesto relevante de la atención internacional, alentando a instituciones internacionales y gobiernos nacionales a contribuir a esos objetivos.

Son muy diversos los logros que se asocian a la definición de los ODM, pero tres aparecen como especialmente destacables. En primer lugar, el acuerdo internacional tuvo un efecto movilizador a escala internacional: logró que las sociedades fijasen su atención en la lucha contra la pobreza y que los gobiernos movilizaran recursos para ello. En segundo lugar, los ODM fueron concebidos como compromiso conjunto del sistema internacional, asumiendo que la lucha contra la pobreza es una responsabilidad compartida. Finalmente, al definirse metas cuantitativas, asociadas a un plazo preciso de realización, se posibilitó tanto el seguimiento de los progresos como la focalización de los esfuerzos nacionales.

Si las aportaciones de los ODM son bien conocidas, no lo son menos algunas de sus limitaciones. Entre las más destacables figuran las tres siguientes. En primer lugar, de forma no necesariamente deliberada, los ODM condujeron a una simplificación de la agenda de desarrollo. A ello contribuyó la focalización de esfuerzos en el combate contra las formas extremas de pobreza, sin advertir que, si bien erradicar la pobreza debe ser un objetivo central, en modo alguno agota las dimensiones de una agenda de desarrollo. En segundo lugar, el proceso de

definición de los ODM fue desplegado en el ámbito de las burocracias y los organismos internacionales. Las consultas abiertas a las sociedades y a los gobiernos apenas existieron. Por último, la agenda de los ODM, aunque pretendidamente universal, fue claramente asimétrica. Buena parte de sus objetivos suponían desafíos ciertos para los países en desarrollo, pero apenas comportaban compromisos para los países desarrollados. Las metas acogidas bajo el Objetivo 8 (construir una asociación global para el desarrollo) fueron particularmente imprecisas y parciales.

La nueva agenda parece proponerse superar estas limitaciones. En primer lugar, se ha erigido sobre uno de los procesos más complejos y ambiciosos de participación lanzados por Naciones Unidas, que incluyó la realización de un sondeo telemático a la ciudadanía. De particular importancia ha sido la dinámica intergubernamental, promovida desde el Open Working Group for Sustainable Development Goals (OWGSDG), que ha definido el borrador central de la Agenda.

En segundo lugar, y desde su mismo origen, se insistió en la necesidad de que la nueva agenda tuviera un carácter más comprensivo que los ODM, integrando dimensiones que habían sido omitidas o relegadas en la agenda previa. Esto afectaba, muy especialmente, a aspectos como la sostenibilidad ambiental, la lucha contra las desigualdades, el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad, la transparencia y calidad de las instituciones o la provisión de bienes públicos regionales y globales.

Por último, la agenda se plantea con un carácter universal, en el sentido de implicar al conjunto de la comunidad internacional y no sólo al mundo en desarrollo. Todos los países deben estar convocados a un esfuerzo equilibrado y compartido.

1.2. LAS BASES DE LOS ODS

Aun cuando resta trabajo para que la agenda se

cierre, se dispone ya de dos documentos que sugieren el contenido de la futura agenda: el informe del Open Working Group for Sustainable Development Goals y el elaborado el Secretario General de Naciones Unidas, *The road to dignity by 2030*. Habrá que definir metas e indicadores y, quizá, consolidar objetivos en una relación más acotada, si se quiere focalizar la atención internacional y dotar de mayor realismo a la agenda. Ahora bien, ya es posible agrupar los objetivos acordados en torno a tres grandes propósitos: i) culminar la tarea iniciada por los ODM; ii) apoyar el tránsito de los países hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles; and iii) respaldar una mejor provisión de bienes públicos regionales y globales.

a) Culminar la tarea

La primera dimensión acoge a aquellos de objetivos que pretenden culminar la tarea iniciada con los ODM y que estaba muy centralmente dirigida a luchar contra la pobreza extrema. Pese a su similitud con los ODM, en realidad en esta área la nueva agenda define nuevos y más ambiciosos objetivos. Así, por ejemplo, si los ODM dedicaban el Objetivo 1 a reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema, los ODS se proponen “erradicar la extrema pobreza plenamente y en todos los lugares” y reducir “al menos a la mitad” la proporción de personas de todas las edades que vive en pobreza “de acuerdo a las definiciones nacionales”. De igual modo, se propone poner fin al hambre y la malnutrición y asegurar el acceso de todas las personas a “alimentos de forma segura, nutritiva y suficiente a lo largo del año”. Estas medidas se acompañan de una demanda de fortalecimiento en cada país de los “sistemas y medidas de protección social para todos”, alcanzando una sustancial cobertura de los pobres y vulnerables para 2030.

Similar ampliación de objetivos se producen en las áreas de salud y educación, dos de las dimensiones centrales de los ODM. En salud, por ejemplo, los ODM presentaban metas en dos áreas muy precisas –mortalidad infantil y salud materna–, al tiempo que se definían metas adicionales relativas a las principales enfermedades transmisibles. Los ODS, por su parte, amplían su objetivo y se proponen lograr vidas saludables y bienestar para todas las personas, cualquiera que sea su edad. Se afirma, además, el propósito de “alcanzar la cobertura de salud universal” y el acceso a “medicinas esenciales y a vacunas de forma segura, efectiva, de calidad y en aceptables condiciones de coste”. Se abre la gama de afecciones de salud que son consideradas como

parte de los objetivos, incluyendo la “prevención y tratamiento del abuso de sustancias nocivas”, “reducir a la mitad las muertes y heridos por accidentes de tráfico en las carreteras” para el 2020 o la “reducción sustancial del número de muertos y enfermos originados por el uso inadecuado de productos químicos y la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo”.

Similar incremento en el grado de ambición se produce en el sector de la educación, donde los ODM se concentraron en el logro del acceso universal a la educación primaria. Por su parte, los ODS amplían su atención a “asegurar educación incluyente y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos a lo largo de toda la vida”. Este objetivo comporta considerar “educación primaria y secundaria libre, equitativa y de calidad”; pero también el “desarrollo, cuidado y educación pre-primaria para los más pequeños”, y “el acceso igual de hombres y mujeres a una educación vocacional y terciaria asequible y de calidad, incluyendo la educación universitaria” o la promoción de las capacidades adecuadas para el “empleo, el acceso a puestos de trabajo decentes y para el emprendimiento”.

Además de la mayor ambición de las metas, ha habido también una ampliación de las áreas consideradas. Dos son especialmente relevantes. En primer lugar, el combate contra la extrema desigualdad, tanto dentro de los países como entre países. Este objetivo, aunque mencionado en la Declaración del Milenio, nunca pasó a formar parte de los ODM. En este caso constituye uno de los ODS, que se despliega en diversos propósitos. En concreto, se menciona, entre otros aspectos, la necesidad de “alcanzar y sostener un crecimiento de la renta del 40% más pobre a tasas mayores a las del promedio nacional”, promover “la inclusión social, económica y política de todos” sin discriminación alguna, “asegurar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades de resultados” o “adoptar políticas adecuadas en los ámbitos fiscal, salarial y de protección social y alcanzar progresivamente una mayor equidad”.

En segundo lugar, los ODS proceden a una revisión en profundidad del tratamiento que se le había otorgado a la equidad de género en los ODM. Entonces la atención se había centrado en la equidad en el sistema educativo, la mejora de la salud materna, el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, la corrección de las desigualdades

de género en la vida laboral y en la representación política. El objetivo ahora se abre a ámbitos antes no considerados. Así, se formula la necesidad de poner fin a “todas las formas de discriminación contra la mujer y las jóvenes”, “eliminar todas las formas de violencia” contra las mujeres y otras “prácticas dañinas, tales como los matrimonios tempranos y forzados o la mutilación genital de las mujeres”. Y, de forma más ambiciosa, se propone “reconocer y valorar las actividades de cuidado de las personas y el trabajo doméstico a través de la provisión de los servicios públicos, las infraestructuras y las políticas de protección social”.

b) Transición hacia un desarrollo incluyente y sostenible

Los cambios más importantes que introducen los ODS se encuentran relacionados con este segundo bloque, donde ocupan un lugar central los objetivos de carácter ambiental. En los ODM estos aspectos se habían limitado a ámbitos relacionados con el acceso al agua y saneamiento, la protección de la biodiversidad y la genérica aplicación de los principios de sostenibilidad a las políticas nacionales. Semejante planteamiento se había revelado claramente insuficiente. Si el mundo consiguió avances significativos en la lucha contra la pobreza desde el año 2000 en que suscribieron los ODM, no cabe decir lo mismo con respecto a los objetivos ambientales, donde las tendencias de deterioro se han agudizado significativamente.

De esta forma, lo que apenas era un objetivo en la estructura de los ODM, se convierte en siete objetivos en la propuesta de ODS; y de forma adicional se incluyen objetivos de naturaleza ambiental en buena parte del resto de la agenda. Entre los objetivos específicamente ambientales se considera “asegurar la gestión adecuada y sostenible del agua y la salubridad para todos”, “crear ciudades y asentamientos humanos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles”, “la conservación y el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos” o “proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres”, incluyendo la gestión sostenible de los bosques, combatir la desertificación y reducir y revertir la degradación del suelo y la pérdida de biodiversidad.

Pero, acaso, los objetivos más ambiciosos son aquellos que demandan modificaciones sustanciales en los modelos de crecimiento económico hasta ahora vigentes. Entre ellos, los que aluden a asegurar el acceso a energía “accesible, segura y sostenible”

para todos, incluyendo el “incremento sustancial de la cuota atribuida a las energías renovables en el total de los consumos energéticos e incrementar la eficiencia energética”. En la misma línea se propone “asegurar patrones de consumo y producción sostenibles”, lo que implica desacoplar el crecimiento económico de la degradación ambiental. Junto a ello, la agenda se propone reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita y reducir las pérdidas de alimentos, alcanzar una sólida gestión sostenible de los productos químicos y de los residuos y basuras a través su ciclo de vida o racionalizar los subsidios ineficientes al uso de la energía fósil. Hay también un objetivo orientado a promover “una acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos, aunque se reconoce que el protagonismo en este ámbito le corresponde a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Forman parte, también, de este gran bloque otros dos componentes que habían quedado excluidos de los ODM: el crecimiento económico y la promoción del buen gobierno. Dos son los objetivos que de forma más expresa acogen la dimensión del crecimiento económico. El primero se refiere a promover “un crecimiento económico sostenido, incluyente y sostenible, el logro de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos”. En este ámbito se incluye el propósito de elevar los niveles de productividad, a través de la diversificación productiva, la mejora tecnológica y la innovación, promover la creación de trabajo decente, emprendimiento, creatividad e innovación o reducir la proporción de jóvenes sin empleo, educación o formación. El otro objetivo está orientado a promover infraestructuras “de calidad, apropiadas y sostenibles y apoyar el desarrollo económico y el bienestar de los seres humanos”. Además, se incluye el propósito de promover una industrialización incluyente y sostenible, el creciente acceso a los servicios financieros de las pequeñas empresas, fortalecer la investigación científica y promover la innovación y la mejora de las capacidades tecnológicas, particularmente en los países en desarrollo.

Por lo que se refiere al buen gobierno, se trata de conseguir “sociedades pacíficas e incluyentes”, promoviendo el Estado de derecho y el imperio de la ley a nivel nacional e internacional, luchar contra la corrupción y promover instituciones eficaces, con capacidad de rendición de cuentas y transparentes. Una parte importante de este

capítulo se refiere al objetivo de asegurar igual acceso a la justicia para todos, garantizando el acceso público a la información, protegiendo las libertades fundamentales y la provisión de identidad legal para todos, incluyendo el registro de nacimiento.

c) Proveer bienes públicos regionales y globales

El tercer componente de la nueva agenda alude a conseguir una mejor provisión de algunos bienes públicos internacionales (BPI) que se consideran cruciales para el desarrollo. En el caso de los ODM esta parte de la agenda se concentraba en el objetivo ocho –asociación global para el desarrollo –, además de en los capítulos dedicados al tratamiento de enfermedades transmisibles y de protección de la biodiversidad. En el caso de los ODS la presencia de objetivos relacionados con la provisión de BPI es más amplia y se encuentra distribuida en diversos ámbitos de la agenda. Algunos de ellos se presentan, además, asociados a los llamados “medios de implementación”: es decir, cambios que se requieren en los ámbitos internacionales para hacer realidad la Agenda.

En buena parte de los objetivos hay componentes que podrían tener características parciales de BPI. Es el caso, por ejemplo, de los objetivos que en materia de seguridad alimentaria aluden a la necesidad de “corregir las restricciones comerciales en los mercados agrícolas”, en el de salud a “apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas y medicinas” o en el del combate a las desigualdades a “mejorar la regulación y el seguimiento de los mercados financieros”. Más claramente aparecen componentes relacionados con bienes públicos (nacionales, regionales o globales) en los objetivos de naturaleza ambiental, ligados con el logro de una gestión sostenible del uso del agua, asegurar un uso sostenible de los océanos, aguas y recursos marinos, proteger un uso sostenible de los ecosistemas terrestres, crear ciudades y asentamiento humanos sostenibles, construir infraestructuras resilientes o tomar acciones contra el cambio climático. Al igual que en el caso de los ODM, la agenda dedica un objetivo a “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza global para el desarrollo”. Este último objetivo no es muy distinto en su contenido al de los ODM, acaso con algunas inclusiones relevantes referidas a “fortalecer la movilización de los recursos domésticos”, incluir el apoyo a la mejora de las capacidades domésticas para la imposición y la recaudación, “fortalecer la cooperación internacional sobre la ciencia, la

tecnología y la innovación”, así como promover el “desarrollo, la transferencia, diseminación y difusión de sólidas tecnologías ambientales en términos favorables para los países en desarrollo”. Se mantienen las referencias a la necesidad de incrementar la ayuda internacional, incluyendo la aportación del 0,7% del PNB en forma de ayuda oficial al desarrollo, de la cual el 0,15-0,20% debería ir dirigida a los países menos adelantados (PMA). Se insiste en la necesidad de avanzar hacia un sistema de comercio basado en reglas, abierto y no discriminatorio; y se demanda la aplicación de la norma de “libre de derechos, libre de cuota” a los productos provenientes de los PMA, así como a asegurar que las reglas de origen asociadas al tratamiento preferencial de los PMA sean transparentes y simples.

Un componente que es relativamente novedoso es el que se refiere a los “asuntos sistémicos”, que acoge objetivos relacionados con “fortalecer la estabilidad macroeconómica global”, incluyendo la coordinación macroeconómica y la coherencia de políticas. En este mismo capítulo se afirma el “respeto al espacio de políticas propio de cada país y al protagonismo que cada país debe tener en las estrategias de desarrollo. Finalmente, la agenda reconoce la necesidad de fortalecer las asociaciones multi-actores que movilizan y comparten conocimiento, habilidades, tecnología y recursos financieros para apoyar estrategias de desarrollo sostenibles, particularmente en los países en desarrollo.

2. LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA

Una de las críticas que se le formuló a los ODM es que se definieron los objetivos sin reparar en los medios y recursos que se requerían para hacerlos posibles. Hubo que esperar a año y medio después para que, en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey se discutiesen estos temas y se tomasen algunos acuerdos (Alonso, 2009). También este aspecto ha cambiado en el caso de los ODS, al menos en un doble aspecto. Por una parte, el documento del OWGSDG incorpora ya –como se ha señalado– una referencia, si bien genérica, a los principales medios de implementación que serían requeridos en cada uno de objetivos; por otra, la comunidad internacional está convocada a la III Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, a desarrollar en Addis Abeba, en Julio de 2015 (es decir, antes de la aprobación de la Agenda), donde estos aspectos se podrán discutir de forma más

detenida. Para la preparación de esa Conferencia, Naciones Unidas creó un International Committee of Experts on Sustainable Development Financing (ICESDF), que elaboró un documento en el que se presenta un repertorio de los principales fuentes de financiación del desarrollo.

Es difícil conocer con precisión los medios que se requieren para hacer realidad los ODS, aunque existen estimaciones al respecto. Ahora bien, dada su configuración, resulta claro que la Agenda Post-2015 va a reclamar de la comunidad internacional más (y más eficaces) medios que apoyen el tránsito de los países hacia modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles y para mejorar, al tiempo, la provisión de BPI. Para hacer realidad esta agenda, es claro que la ayuda internacional no basta. Como señala el Informe del ICESDF (2014), las “necesidades son inmensas” y los “desafíos enormes, pero superables”. El ahorro global moviliza cerca de 22 billones de dólares al año, que es más que suficiente para cubrir las necesidades de la Agenda incluso en sus estimaciones más ambiciosas.

Sin embargo, orientar los recursos disponibles al servicio de los ODS no es una tarea sencilla. Además de los recursos financieros, son necesarios cambios en las políticas y marcos regulatorios nacionales e internacionales, para asegurar que los incentivos públicos y privados estén adecuadamente alineados con los objetivos de desarrollo sostenible. Es difícil pensar que los ODS se pueden alcanzar sin cambios serios en los patrones con los que las prioridades y los recursos han sido asignados hasta el presente. De forma complementaria, es necesario señalar que no existen soluciones únicas o universales. Una agenda como la descrita va a requerir del concurso de diversos actores y medios de apoyo, financiero y no financiero. Lo que se trata, por tanto, es de preservar una cierta visión comprehensiva de los medios disponibles, tomándolos como un repertorio de posibilidades que debe adaptarse a las condiciones de cada caso.

En las últimas dos décadas, con la ampliación del número de actores del sistema internacional de cooperación, se ha dilatado también el repertorio de fuentes disponibles para financiar el desarrollo (Kharas y Prizzon, 2014). Se pueden caracterizar esos mecanismos de acuerdo a diversos criterios: i) la procedencia de los recursos (nacional o internacional); ii) la naturaleza de su origen (público o privado); iii) las condiciones de coste para el receptor (concesional o no concesional); y iv) el tipo

de apoyo que brindan (financiero o no financiero). En cada uno de estos ámbitos hay diversos instrumentos disponibles, con sus respectivas características y efectos.

De hecho, sería un error suponer que se trata de fuentes de apoyo sustitutivas. Con frecuencia, sin embargo, esa idea subyace a la demanda de una mayor presencia de los recursos privados en la financiación del desarrollo como vía para “compensar” el estancamiento de la AOD; o cuando se confía en la movilización de los recursos domésticos de los países como “alternativa” a la limitada capacidad de crecimiento de los flujos oficiales internacionales.

Todas las fuentes mencionadas pueden ser útiles a los propósitos de desarrollo, pero cada una responde a rasgos diferentes y tiene impactos igualmente diferenciados (World Bank, 2013). Y son esos rasgos diferenciales los que hacen que un instrumento pueda ser adecuado para respaldar algunas actividades (pero no otras) y que sea apropiado para las condiciones de un país (pero no para las de otro). Es importante, por tanto, reparar en las características de cada uno de estas fuentes de apoyo, considerando las principales fuentes disponibles.

2.1. RECURSOS DOMÉSTICOS E INTERNACIONALES

El desarrollo es una tarea que han de promover y protagonizar, de forma muy central, las sociedades y sus gobiernos. Ellos son los principales responsables de movilizar los recursos, agregar las preferencias de la sociedad y definir las estrategias de un desarrollo incluyente y sostenible. Ningún actor desde fuera puede sustituir o desplazar ese protagonismo básico que debieran tener los propios países como protagonistas y beneficiarios de su propio desarrollo. Los datos no hacen sino confirmar esa idea, al subrayar la primacía que tienen los recursos nacionales en el esfuerzo de desarrollo. En concreto, los recursos domésticos de los países en desarrollo –en torno a 5,9 billones de dólares al año –, multiplican casi por 3 los que se mueven en el ámbito internacional, cualquiera que sea su naturaleza. Así pues, mejorar las condiciones en las que se obtienen los recursos, se definen las políticas y se gestionan los gastos en los países es clave para avanzar en el proceso de desarrollo.

Dentro de los recursos domésticos, son los disponibles por el sector público los que responden,

en mayor medida, a las prioridades colectivas. A su vez, dentro de los recursos públicos ocupan un lugar central aquellos que derivan de la recaudación impositiva. Por tanto, ampliar la base impositiva y mejorar el diseño del sistema fiscal, fortalecer las capacidades de las administraciones fiscales o eliminar las vías para la elusión o la evasión fiscal resultan tareas claves para mejorar la financiación del desarrollo.

En los últimos tiempos se ha producido un significativo incremento en la capacidad recaudatoria de buena parte de los países en desarrollo. No obstante, como se señala en el capítulo 2, son muy notables las diferencias que existen entre países, incluso con similares niveles de desarrollo. Lo que sugiere que hay espacio para una mejora en este ámbito, aunque la dimensión del progreso sea altamente específica de cada caso. También hay notables posibilidades de mejora si se progresa en la coordinación impositiva internacional, evitando los fenómenos de elusión, evasión y competencia fiscal desleal, un campo en el que los logros son todavía muy limitados (véase capítulo 3).

Con ser crucial, no cabe, sin embargo, sobredimensionar las posibilidades que brinda esta línea de acción. Como es sabido, los países en desarrollo se enfrentan a importantes problemas para erigir sistemas fiscales capaces, eficientes y justos, incluyendo la presencia de un amplio sector informal, el alto peso de un sector agrario difícil de gravar, el predominio de pequeñas unidades de producción o la debilidad institucional, financiera y estadística de los países. De forma adicional, la mayor parte de la población (más del 85%) de los países en desarrollo vive con menos de 10 dólares al día, lo que revela que el segmento de la población sujeta a potencial imposición es muy limitado. Esta misma idea se confirma al comprobar que son los países que tienen mayores necesidades de financiación, aquellos que más dificultades tienen para elevar su presión fiscal: de hecho, el 82% de la pobreza extrema reside en países donde los gobiernos gastan menos de 1000 dólares por personas (en PPA), comparado con los 15.025 que gastan los países miembros del CAD de la OCDE.

Es esta una razón que respalda la necesidad de apelar a recursos internacionales como obligado complemento a las capacidades nacionales de los países en desarrollo. De hecho, a la comunidad internacional le caben, cuando menos, tres claras responsabilidades relacionadas con los ODS. En

primer lugar, debe complementar los recursos nacionales en aquellos casos en que los países en desarrollo se enfrenten a carencias extremas que les impidan atender necesidades básicas de sus poblaciones. En segundo lugar, debe generar un entorno internacional habilitante, que tenga en cuenta la diversidad de condiciones de los países en desarrollo y haga una distribución más equitativa de las oportunidades de desarrollo a nivel internacional. Por último, debe crear los mecanismos y los recursos para hacer una adecuada provisión de aquellos bienes públicos que son requeridos para el progreso colectivo y la sostenibilidad de la vida en el planeta. Tres tareas, pues, relacionadas con la agenda de desarrollo que necesariamente la comunidad internacional debe asumir. Es particularmente en las tareas primera y tercera donde se va a requerir una mayor movilización de recursos de todo tipo (especialmente financieros) tanto de los países afectados como de la propia comunidad internacional.

2.2 RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

Los recursos oficiales son aquellos provistos por instituciones públicas, como los Estados, o por instituciones internacionales conformadas, a su vez, por Estados; a su vez, los recursos privados derivan de la actividad mercantil o de los patrimonios de personas físicas o jurídicas. Aunque el grueso de los recursos privados opera de acuerdo con las señales del mercado, existe un sector (como ONG o Fundaciones) que se guían por los objetivos misionales de la institución respectiva. Como se ha apuntado, la asignación de los recursos públicos se suele hacer de acuerdo a criterios socialmente validados, a través de la acción política. Esto hace que estos recursos puedan tener efectos diferentes a aquellos que se rigen por criterios de mercado en al menos los siguientes cinco ámbitos:

- **Equidad en el acceso:** los recursos públicos son especialmente pertinentes cuando el bien o servicio que financian se pretende que esté accesible para todos sin posibilidad exclusión. Esto afecta muy especialmente a los bienes llamados “de mérito” -como la educación o la salud, por ejemplo- en el que los aspectos distributivos de la provisión resultan cruciales.
- **Asignación no excluyente:** existen ciertos bienes y servicios en lo que es difícil que la inversión sea rentable (o ello comporta alto riesgo). Piénsese, por ejemplo, en la construcción de una carretera en una zona muy pobre, la inversión para descubrir una vacuna contra la malaria

o la rehabilitación de un entorno natural. Son inversiones necesarias, pero difícilmente rentables.

- Formas estables de provisión: el desarrollo es un proceso de inversión de medio y largo plazo, por lo que la estabilidad y previsibilidad de los recursos es crucial. Las fuentes privadas están altamente condicionadas por las circunstancias cambiantes del mercado, estando las fuentes públicas en mejores condiciones para ser más estables y predecibles,
- Control público: una cuarta diferencia importante es que los recursos públicos, por su origen, están sometidos al escrutinio público. Necesariamente, los gestores deben fundamentar su asignación, ser transparente en su uso y rendir cuentas de lo finalmente realizado ante la ciudadanía (que es el principal de la relación aludida).
- Generadores de derechos: una última diferencia reside en el hecho de que los fondos públicos establecen una relación directa entre los ciudadanos y las instituciones públicas, que es fuente potencial de derechos.

2.3. CONCESIONALES Y NO CONCESIONALES

Un tercer elemento a considerar es si los recursos son concesionales o no, lo cual tiene relación con el coste que comportan para quien los recibe. Los recursos que se brindan de acuerdo con las condiciones de coste del mercado son, por definición, no concesionales. Esto afecta muy especialmente a flujos como la inversión privada (directa o en cartera) o a los préstamos en los mercados privados de capital. Serán concesionales cuando el coste que le comporte al receptor esté nitidamente por debajo de las condiciones de mercado, lo que normalmente pasa con una parte de los flujos oficiales.

Para computar un flujo como AOD, el CAD exige que tenga un grado de concesionalidad mínimo del 25% (véase capítulo 4). Este requisito lo cumplen, como es obvio, todas las donaciones. En el caso de los créditos, el grado de concesionalidad se ha venido estimando a través de la comparación de las condiciones efectivas de coste del crédito (que depende del período de gracia, tipo de interés y plazo de devolución) con las que resultarían de aplicar a un crédito de similares condiciones una tasa de descuento discrecional del 10%. Si la diferencia del coste (*grant element*) es igual o superior al 25%, se considera que el crédito cumple con el grado

de concesionalidad requerido y se computa como AOD de acuerdo a su valor facial (en términos netos se deducen los reembolsos). EL CAD ha decidido cambiar esta forma de registro, transitando hacia un sistema que registre el *grant equivalent* del préstamo, aplicando tasas de descuento ajustadas al riesgo y con unos umbrales de concesionalidad mínimos que varían de acuerdo a los grupos de países (Recuadro 1.1).

Existen sectores de opinión que atribuyen a la donación una ventaja indiscutible sobre la cooperación reembolsable; y no faltan quienes, de una manera más radical, sugieren basar la ayuda solo en donaciones. Asientan ese juicio en: i) el mayor coste que supone para el receptor la cooperación reembolsable, que obliga al posterior retorno y pago de intereses del capital recibido; ii) su impacto sobre el endeudamiento del país que la recibe, que puede dañar sus posibilidades de desarrollo futuras; iii) la mayor presencia de intereses de los donantes en este tipo de cooperación (lo que es especialmente acusado en el caso de la ayuda ligada); y iv) su mayor facilidad para ser objeto de condicionalidades asociadas a la movilización de los recursos

RECUADRO 1.1: CAMBIO EN EL REGISTRO DE LOS CRÉDITOS CONCESIONALES

El CAD ha decidido definir un Nuevo sistema de registro de los créditos concesionales computables como AOD que se basa en cuatro elementos básicos (DCD/DAC (2014) 69):

- Primero, reemplazar el sistema de cómputo basado en el flujo de caja (valor facial de los desembolsos) por otro basado en la determinación del “*grant equivalent*”. Como consecuencia, créditos más concesional tendrán un impacto mayor en el cómputo de AOD que otros que sean menos concesionales.
- Segundo, evaluar la concesionalidad a partir de tasas de descuento diferenciadas en función de los países receptores. Esto reflejaría el hecho de que el esfuerzo del donante para prestar a un país más pobre o vulnerable es superior que hacerlo con un país más rico. En concreto, las tasas consistirán en la tasa que aplica el FMI (actualmente el 5%), y un factor de ajuste del 1% para PRMA, 2% para PRMB y 4% para PMA y otros PRB.
- Tercero, establecer umbrales mínimos de concesionalidad para que el crédito pueda computarse como AOD. En concreto, se pedirá un *grant element* del 45% para los PMA y otros PRB, del 15% para PRMB y del 10% para PRMA.

- Finalmente, dado el efecto que los créditos tienen sobre la deuda del país receptor, se acordó que los créditos que no fueran consistentes con Política de Límites de la Deuda del FMI o la Política de Endeudamiento no Concesional del Banco Mundial no serán registrados como AOD. Estos cambios se aplicarán de forma regular desde 2018 y a partir de 2015 se dará cuenta de los resultados de aplicar los dos sistemas de registro (el viejo y el nuevo).

Aun cuando alguno de los problemas mencionados es real, la financiación reembolsable debiera ser una parte obligada de los recursos disponibles. La realización de la agenda post 2015 requiere una movilización amplia de recursos, que difícilmente se logrará apelando de forma exclusiva a la donación. Las donaciones siempre estarán limitadas en su cuantía por el efecto negativo que generan sobre el equilibrio presupuestario de quien las provee. No sucede lo mismo con los créditos, que pasan a ampliar los activos del donante en el exterior y que sólo marginalmente afectan a su déficit presupuestario. Por ello, los donantes tienen mayor capacidad de movilizar recursos a través de fórmulas reembolsables que a través de donaciones.

Desde el punto de vista del receptor, el recurso al crédito puede ser apropiado cuando con él se financian inversiones de las que cabe derivar una rentabilidad futura superior al coste que le comporta el endeudamiento adquirido. Así pues, el recurso al crédito parece oportuno cuando se trata de financiar operaciones en el ámbito de las infraestructuras o de las instalaciones productivas o energéticas, que requieren una movilización amplia de recursos y de las que caben derivar mejoras de la productividad con las que hacer frente a los pagos; pero, en cambio, no suele ser la fórmula más adecuada cuando lo que se trata es de respaldar proyectos de cobertura de las necesidades básicas a las poblaciones más pobres o atender situaciones de crisis humanitarias.

Es importante, por tanto, amplificar la capacidad de acceso de los países en desarrollo al crédito oficial y a otras figuras de cooperación reembolsable, incluso aunque su grado de concesionalidad no alcance el requerido para computar como AOD (véase capítulo 5). Buena parte de estas figuras son gestionadas por las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) bilaterales y por los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). La realidad revela, sin embargo, que hay países en desarrollo que tienen dificultades (o directamente rechazan) acceder a este tipo de

financiación, prefiriendo acudir a la que provee el mercado. Probablemente, esta situación es el resultado tanto de lo costoso que resulta el acceso a la financiación de estas instituciones (en términos de procesos de negociación o condicionalidades impuestas) como de la limitada financiación que estas instituciones reciben de los donantes. Ambos aspectos debieran ser corregidos. Los Bancos de Desarrollo deben adaptar su oferta y procedimientos a las necesidades de un mundo más heterogéneo en un contexto de bajos tipos de interés en los mercados internacionales de capital; y, adicionalmente, los países desarrollados (y los en desarrollo de mayores capacidades) deben financiar mejor las IFD y los BMD para que cumplan su función como canalizadores de recursos a los países en desarrollo.

En todo caso, el crédito es un instrumento que debiera gestionarse con cuidado, manteniéndolo dentro de cuotas razonables en el mix de la cooperación para el desarrollo. Su presencia abusiva puede promover: i) un sesgo en la asignación de los recursos, en contra de los países y de los sectores sociales más pobres, que son los que menores capacidades de pago tienen para honrar el crédito; ii) puede alimentar procesos indeseables de acumulación del endeudamiento en los países receptores; y iii) puede abrir paso a operaciones guiadas más por el interés del donante que por las necesidades del receptor. Para evitar el segundo de los problemas mencionados, es importante ser respetuosos con los marcos de sostenibilidad de la deuda que definen (aunque en un modo que requiere una cierta revisión) el Banco Mundial y el FMI. Estos efectos negativos del crédito se atenúan (aunque no eliminan) a través de la concesionalidad: cuanto mayor sea la concesionalidad, menor es el efecto negativo que genera la operación en términos de deuda y coste para el receptor. No obstante, no es sólo la concesionalidad lo que valoran los países en desarrollo al acceder a un crédito: también la agilidad con la que se tramita, la ausencia de condicionalidades asociadas a la asignación y la disponibilidad de los volúmenes de fondos que se demandan. En la actualidad en que el coste del crédito en los mercados internacionales es bajo, estos aspectos son en ocasiones más valorados por los receptores que los propios términos de concesionalidad de los recursos que se le ofrecen (OECD, 2014). Es este un aspecto importante a considerar por lo donantes, si quieren mejorar las condiciones de financiación de los países en desarrollo.

2.4. MECANISMOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS

La efectiva realización de la agenda post-2015 va a requerir una importante movilización de recursos financieros puestos al servicio de los países en desarrollo. No obstante, si se quieren hacer realidad los ODS es igualmente requerido transferir a esos países capacidades, conocimientos y experiencias que pueden no requerir movilización de recursos financieros (o que estos sean de dimensión menor) (véase capítulo 7). La Agenda post-2015 ha acentuado la relevancia de estos aspectos, al configurarse como una agenda global en la que muchos de los problemas son compartidos por los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo. Al tiempo, la necesidad de transitar desde tecnologías y patrones de producción y consumo dependientes del carbono a otros ambientalmente sostenibles, pone a la cooperación en materia de tecnología e innovación (entendidas en un sentido amplio) en un lugar central de la agenda. Y junto a los recursos financieros y al apoyo al desarrollo de capacidades, es necesario también movilizar a las sociedades y a sus gobiernos para impulsar cambios en las políticas nacionales y en las reglas globales, para impulsar el tránsito hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles y, al tiempo, para asegurar un reparto más equitativo de las oportunidades de progreso para todos y, particularmente, para los menos favorecidos.

Transferencia de recursos financieros, apoyo a las capacidades y promoción del cambio de políticas son los tres pilares básicos sobre los que asentar la realización de la Agenda post-2015.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Tras el recorrido realizado es posible extraer algunas conclusiones sumarias:

1. En primer lugar, el panorama existente de mecanismos de apoyo y financiación del desarrollo es hoy más amplio que en el pasado. Tener mayores opciones entre las que elegir es visto por los países en desarrollo como positivo (OECD, 2014). Aun así, la capacidad que las diversas fuentes y mecanismos tienen para financiar el desarrollo es muy dispar.
2. En segundo lugar, no cabe considerar a las diversas fuentes y mecanismos antes mencionados como sustitutivos. Cada uno de ellos tiene rasgos propios, que los hacen especialmente pertinentes para respaldar unas determinadas intervenciones, pero

poco apropiados para otras. Por tanto, no se trata tanto de compensar la escasez de unos flujos (oficiales) con la mayor presencia de otros (privados), sino de encontrar el mix más adecuado para cada caso, sabiendo que en ocasiones es requerido buscar las complementariedades entre diversos mecanismos que deben operar simultáneamente.

3. Mientras los recursos domésticos deben jugar un papel básico en el esfuerzo de desarrollo, en la mayor parte de los países (y particularmente en los más pobres) es obligado el concurso de la financiación internacional si se quieren alcanzar los ODS. La comunidad internacional tiene una clara responsabilidad en, al menos tres ámbitos relacionados con la agenda de desarrollo: i) complementar los escasos recursos nacionales de los países más pobres; ii) crear un contexto internacional que propicie el desarrollo incluyente y sostenible, teniendo en cuenta las diversas condiciones de los países; y iii) garantizar una adecuada provisión de bienes públicos internacionales.
4. Los recursos oficiales son importantes cuando el objetivo es defender la equidad en el acceso a los bienes o servicios provistos, cuando se pretende corregir la exclusión de los mercados, proveer recursos de manera predecible y a través de procedimientos transparentes y responsables y cuando se pretende asentar los derechos de la ciudadanía (Sachs y Schmidt-Traub, 2014).
5. La AOD (y otros fondos oficiales concesionales), aun cuando hayan perdido peso, constituye, por su naturaleza y orientación, un recurso importante en la financiación del desarrollo (véase capítulo 4). De forma más precisa, es la fuente más importante de financiación internacional de los PMA y otros países de bajo ingreso. Cualquier escenario de futuro debe contar con la aportación de esta fuente oficial de financiación.
6. La implementación de la Agenda de Desarrollo post-2015 requiere una amplia movilización de recursos, que será difícil que se logre exclusivamente con donaciones. Los instrumentos reembolsables son un componente básico de la financiación para el desarrollo. Deben también explorarse los instrumentos blending en los que se combinan donaciones y créditos, tratando de buscar el máximo apalancamiento de recursos. Pero, en estos casos debe asegurarse la

complementariedad efectiva de los recursos y la preservación del objetivo de desarrollo que está en la base de la intervención.

7. Como demuestran los estudios sobre fungibilidad de la ayuda, no cabe suponer que las disponibilidades de recursos al alcance de un país es la simple suma de las que proveen cada una de las diversas fuentes. Es plausible que haya efectos de desplazamiento o de *crowding out* de unos mecanismos sobre otros. Ahora bien, también pueden existir procesos de *crowding in* o de apalancamiento de recursos adicionales, si las intervenciones están adecuadamente diseñadas. Para que esto se produzca, es importante que se entienda que la cooperación para el desarrollo puede actuar sobre el marco de incentivos en el que operan los agentes, modificando, siquiera sea en el margen, sus prioridades y su conducta.
8. Aun cuando la realización de la agenda post-2015 requerirá de una intensa movilización de recursos financieros, la cooperación al

desarrollo acoge mecanismos que no son sólo financieros. Algunos de ellos pueden ser además enormemente eficaces en hacer realidad los ODS, a través del apoyo al desarrollo de capacidades, de la cooperación en el ámbito del conocimiento y la tecnología y en la comunicación de experiencias.

9. Junto a ello, es necesario introducir modificaciones en las reglas e instituciones que rigen las relaciones internacionales. La promoción del cambio en las políticas nacionales y en las reglas globales que rigen el comercio, la inversión, la tecnología o la fiscalidad (véanse capítulo 2, 7, 8, 9 y 10) pueden ser cruciales para hacer realidad los ODS.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J.A. (ed) (2009): *Financiación para el desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Madrid, Editorial Siglo XXI

Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (2014): “Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing”, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINAL%20REPORT%20ICESDF.pdf>

Kharas, H. y A. Prizzon (2014): *Financing the post-2015 Sustainable Development Goals*, Londres, Overseas Development Institute

OECD/DAC (2014): Modernising the DAC’s Development Finance Statistics, **DCD/DAC (2014) 9**

Sachs, Jeffrey D. and Guido Schmidt-Traub (2014): “Financing for sustainable development. Implementing the SDGs through effective investment strategies and partnerships”, mimeo, http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/11/Full-FSD-draft-for-public-consultation_clean.pdf

UNDESA (2012): *World Economic and Social Survey 2012. In Search of New Development Finance*, New York, United Nations

World Bank (2013): *Financing for Development Post-2015*, Washington, The World Bank Group, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf>

2. TRIBUTACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Carlos Garcimartín

1. INTRODUCCIÓN

La capacidad y diseño del sistema tributario es un factor crucial en los procesos de desarrollo, ya que incide en el comportamiento económico de los individuos y condiciona el potencial del Estado para proveer bienes y servicios, redistribuir renta y aplicar políticas de estabilización. Aunque construir un adecuado sistema tributario es siempre una tarea compleja, en el caso de los países en desarrollo (PED) lo es aún más, pues éstos se enfrentan a circunstancias más difíciles: menor nivel de renta de sus ciudadanos; elevado peso de la economía informal y la agricultura; gran número de empresas de muy reducida dimensión; menor desarrollo del sistema financiero; baja calidad institucional, tanto respecto a la escasez de medios materiales y humanos como a graves problemas de evasión, corrupción, transparencia y rendición de cuentas; o un contexto internacional que en ocasiones hace difícil el diseño y gestión del sistema tributario. Además, ocurre que a menudo los que tienen gran capacidad de pagar impuestos son una pequeña parte de la población, reacia a contribuir a las finanzas públicas y con gran influencia política.

Por otro lado, en los últimos años la cooperación internacional está poniendo un mayor énfasis en la movilización de recursos internos de los países en desarrollo y, por tanto, en promover reformas fiscales que aumenten los ingresos públicos y mejoren el diseño del sistema tributario. Lo primero que habría que preguntarse es si este objetivo es realista; es decir, ¿realmente existe margen de maniobra en los países en desarrollo para movilizar una cantidad significativa de recursos internos? o, por el contrario, dadas las dificultades mencionadas anteriormente ¿ya se ha alcanzado el potencial razonable de sus sistemas tributarios? No resulta adecuado proponerse metas en la movilización de recursos internos que por el propio nivel de desarrollo resulten inviables. Tampoco debe olvidarse que los ingresos tributarios de los países actualmente desarrollados cuando tenían una renta per cápita

similar a la que hoy tienen los países en desarrollo eran notablemente inferiores.

En segundo lugar, de existir un potencial aún no explotado, debe identificarse dónde se sitúa, cómo explotarlo y qué puede hacer la cooperación internacional al respecto. El papel de la cooperación será en general limitado, pues las reformas en un campo socialmente tan complejo y sensible como son los impuestos dependen centralmente de la voluntad interna. Es decir, los obstáculos a las reformas a menudo no son solo derivadas de la insuficiencia de recursos para llevarlas a cabo, sino de la existencia de fuertes resistencias por parte de determinados grupos que pueden ser negativamente afectados por el cambio, por lo que el papel de la cooperación será más limitado que en otras áreas. Además, los condicionantes del entorno internacional también pueden restringir de forma importante el margen de maniobra.

2. MARGEN CUANTITATIVO PARA MOVILIZAR RECURSOS INTERNOS

Los ingresos impositivos en los países en desarrollo son claramente inferiores a los de los países ricos. Si en la OCDE alcanzan en promedio alrededor del 36% del PIB, en los de renta baja (PRB) se sitúan sobre el 12%; 19% en los países de renta medio baja (PRMB); y 23% en los de renta medio alta (PRMA)¹. Sin embargo, ello no significa necesariamente que exista margen para aumentar dichos ingresos en los países en desarrollo. En primer lugar, porque si se compara el esfuerzo fiscal en su especificación más simple (ingresos impositivos respecto al PIB en relación a la renta per cápita), los PED realizan un esfuerzo cinco veces superior al de los países desarrollados (PD). En segundo lugar, porque la capacidad de generar ingresos impositivos se encuentra condicionada por diversos factores, entre

¹ Lamentablemente, no existe una base homogénea de ingresos tributarios a nivel internacional. Las fuentes utilizadas en este documento son: OCDE, para los países de la OCDE; la base de datos BID-CIAT, para América Latina; y para el resto de países, elaboración propia a partir de estadísticas tributarias nacionales.

otros, la renta per cápita (que limita la capacidad de pagar impuestos); el peso del sector agrario (difícil de gravar); el desarrollo financiero (que facilita la gestión tributaria); o la calidad institucional (que también incide en los ingresos públicos). Pues bien, una vez que se tienen en cuenta estos factores, la investigación empírica² ha puesto de manifiesto que dentro del mundo en desarrollo (al igual que entre los PD) existen países que ya han alcanzado su máximo potencial recaudatorio (Brasil, Marruecos, Sudáfrica o Vietnam), mientras que otros se encuentran muy alejados de ese objetivo (Venezuela, Guatemala, Malasia, Filipinas, Jordania o Paraguay). En tercer lugar y relacionado con lo anterior, la heterogeneidad dentro de los PED es muy elevada, encontrándose países con un nivel de desarrollo similar y cifras absolutamente dispares de ingresos impositivos, como Guatemala comparado con Nicaragua, Uganda con Kenia, Egipto con Marruecos, o Filipinas con Vietnam. De hecho, las diferencias dentro de los PED son mucho mayores que en los PD: si asignamos un valor 100 a la variabilidad que existe entre los PD, entre los PED esta variabilidad alcanza un valor de 280, siendo especialmente alta entre los PRMB y en África Subsahariana. Y si se contempla el esfuerzo fiscal, la variabilidad es cuarenta veces superior en los PED. En resumen, existe margen para aumentar los ingresos impositivos de los PED pero: 1) debe ponerse en contexto y 2) el potencial es muy diferente entre países.

Si se analizan las principales figuras impositivas, la media de ingresos por renta personal en la OCDE es de aproximadamente el 9% del PIB, frente al 1,2% en los PRB, 1,7 en los PRMB y 2,7% en los PRMA. De nuevo, la variabilidad es notablemente más elevada en los PED, alcanzando un índice de 196 (PD=100). Mientras que existen países con ingresos por renta personal superiores al 4% del PIB, como Marruecos, Namibia, Sudáfrica o Túnez, en otros apenas se ingresa por este impuesto, como en Paraguay, Jordania o Vietnam. Por el contrario la imposición a la renta empresarial es mucho más parecida a la que existe en los PD: alrededor de un 4% del PIB en éstos últimos frente a un 3% en los PED. La variabilidad también es mucho más parecida (índice 150 en los PED), aunque de nuevo existen diferencias importantes (ingresos relativamente altos en países como Argentina, Laos, Perú o Suazilandia frente a los relativamente bajos de Honduras o Mozambique). En cuanto a los impuestos sobre la propiedad, en los PD se ingresa alrededor de 2 puntos del PIB,

² Véase, por ejemplo, Pessino y Fenochietto (2010), Le et al. (2008 y 2012) o von Haldenwang e Ivanyna (2010)

frente a 0,6 en los PED y la variabilidad es unas dos veces y media superior en estos últimos, siendo los ingresos especialmente reducidos en los PRB. De hecho, mientras que países como Jordania, Mauricio, Argentina o Uruguay presentan cifras muy cercanas o incluso superiores a las de la OCDE, en otros como Kenia o Senegal la imposición a la propiedad es casi inexistente.

En cuanto a los impuestos sobre bienes y servicios, alcanzan alrededor del 10% del PIB en los PD, frente al 7,6% en los PED, situándose los PRMA en niveles muy cercanos a los de los países más ricos. La variabilidad es aproximadamente el doble en los PED (índice 205), con países donde es notablemente elevada (Marruecos, Burundi, Albania o Brasil) y países donde es muy inferior (Uganda, Filipinas o Laos).

Finalmente, es en las contribuciones sociales en donde se manifiesta una de las grandes diferencias entre el mundo desarrollado y en desarrollo: 10% frente a 2% (0,5% en los PRB). La variabilidad es superior a la que existe en otras figuras impositivas, unas tres veces la propia de los países ricos (índice 304). En realidad, lo que se produce es una dualidad en el mundo en desarrollo, ya que o prácticamente no existen contribuciones sociales o su nivel es muy parecido al de los países más ricos, como en el caso de Uzbekistán, Túnez, Brasil o Costa Rica. En suma, del análisis anterior se desprende que parece existir margen para un aumento de los recursos impositivos en el mundo en desarrollo, dada las grandes diferencias que existen entre países similares, aunque este potencial no es uniforme ni entre países ni entre figuras impositivas. Aquellos con menor esfuerzo fiscal presentan más potencial y entre las figuras es especialmente en la imposición a la renta personal y las contribuciones sociales donde el margen parece más elevado.

3. MARGEN CUALITATIVO

El nivel y estructura de los ingresos impositivos es, en última instancia, producto de una elección social, que no tiene por qué ser uniforme entre países. No obstante, existen también diferencias cualitativas entre países que refuerzan la idea de que existe margen de mejora en el diseño del sistema tributario independientemente de dicha elección social. Así, si nos fijamos en la productividad de los impuestos (recaudación por punto de tipo impositivo), en el caso de la renta personal, siendo 100 la correspondiente a los PD, en los PED es de 46

(34 en los PRB). La variabilidad es superior una vez más en los PED (índice 129), siendo incluso superior en los PRMA que en los PRMB (137 por 108). En el caso de la renta de las empresas, por el contrario, la productividad es incluso superior a la de la OCDE (115), aunque notablemente inferior en los PRB (65) y con una variabilidad claramente superior (179). Finalmente, en los impuestos generales sobre bienes y servicios, la productividad es menor pero no tan alejada como en renta personal (79) y la variabilidad también es superior (168). En definitiva, estas cifras indican que existe margen no solo para aumentar los ingresos impositivos sino para mejorar la eficiencia de los tributos, aunque de nuevo el potencial varía entre países y figuras impositivas, siendo en la renta personal donde mayor es el margen.

Son diversas las razones que explican la menor productividad de los diferentes impuestos. En el caso de la renta personal, cabe señalar en primer lugar que con frecuencia la renta mínima que se exige para empezar a pagar el impuesto es muy elevada (en términos relativos en los PED es unas ocho veces superior a la de los países ricos) y también lo es la que debe alcanzarse para pagar el tipo máximo (unas 6,5 veces superior)(FMI, 2011). Asimismo, en números países existen deducciones y exenciones excesivamente generosas que benefician a los tramos más altos de renta (tipos reducidos o nulos para ingresos de capital, deducciones por gastos médicos o educativos, etc.). De hecho, en buena parte de los PED un porcentaje muy elevado de los impuestos a la renta personal procede de asalariados de grandes empresas o administraciones públicas. En cuanto a la renta de las sociedades, presenta un buen número de problemas, a menudo complejos, y es una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial debido a la mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales de la misma empresa matriz y el creciente uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera. En los PED todos estos problemas se agravan debido a la menor capacidad de sus administraciones tributarias y de negociación.

Finalmente, en el caso del IVA, su introducción en el mundo en desarrollo es relativamente reciente en muchos casos y, pese a sus claras ventajas frente a otros impuestos indirectos, se trata de un impuesto de gestión compleja y costosa. Entre otros problemas cabe señalar la dificultad de gravar la agricultura, de aplicar correctamente los mecanismos de deducción, el umbral de negocio a partir del cual

éste debe pagarse IVA (las reformas en Uganda son muy claras al respecto), o los excesos en el uso de exenciones y tipos reducidos que, aunque pueden reducir la regresividad del impuesto, benefician más en términos absolutos a los contribuyentes de renta alta, son muy caras, complejas de gestionar y sujetas a grupos de presión (muy clara, por ejemplo, la experiencia de Marruecos al respecto).

Por supuesto, además de los problemas particulares de cada figura impositiva, existen algunos comunes a todas ellas, como son la escasez de recursos materiales y humanos en las administraciones tributarias y judiciales o deficiencias en las estadísticas tributarias que dificulta la evaluación del sistema.

4. APLICACIÓN DE POLÍTICA Y REFORMAS TRIBUTARIAS

Si existe margen de mejora en los sistemas tributarios de los PED, cabe preguntarse por qué no se reforman para aumentar su potencial recaudatorio. Lo cierto es que en los últimos años numerosos PED se han embarcado en procesos de reformas tributarias, a menudo auspiciados por organismos internacionales y donantes. Sin embargo, no se trata de una tarea sencilla y el margen existente aún es amplio en muchos casos.

Los obstáculos son de naturaleza económica, política, social e institucional. Por citar algunos, entre los primeros, cabe señalar la presencia de recursos naturales valiosos (que pueden reducir la necesidad de reformar el sistema tributario), la existencia de un entorno internacional poco favorable o de una coyuntura económica adversa; entre los de naturaleza política, la influencia del ciclo y del sistema político; entre los de naturaleza social, la percepción de la calidad del gasto público y el nivel educativo del país; y entre los institucionales, las insuficiencias administrativas y legislativas, la corrupción, la evasión o la baja calidad democrática.

De hecho, la evidencia empírica parece sugerir que las reformas tributarias tienden a producirse en momentos de cambio político, en presencia de crisis fiscales y/o en contextos de relativa transparencia y participación social, cuando la reforma es percibida como socialmente justa (Garcimartín et al., 2014).

5. ¿QUÉ PUEDE HACER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

A la vista de lo comentado anteriormente, existen

espacios donde la cooperación internacional puede contribuir a la mejora de los sistemas fiscales de los PED. No obstante, como se ha reiterado, debe tenerse en cuenta que existe una muy diversa casuística, con situaciones muy diferentes, por lo que ni la problemática ni el margen de maniobra será el mismo en los diversos países. En primer lugar, la cooperación puede ejercer un papel de impulsor de una mayor coordinación internacional en materia tributaria, pues aunque los problemas derivados de su insuficiencia no solo afectan a los PED sino también a los países ricos y existen determinados foros específicos donde se tratan, éstos están más orientados a los problemas a los que se enfrentan los PD (véase capítulo 3). No obstante, conviene recordar que en esta materia los PED no solo sufren estos problemas sino que también son causa de parte de ellos: secreto bancario, competencia fiscal, colaboración insuficiente entre los propios PED, etc.

En segundo lugar, existe un amplio margen para la cooperación técnica. Entre otras áreas en la modernización de las administraciones tributarias (por ejemplo, los casos de Honduras, Kenia o Uganda son muy representativos), en la mejora legislativa, en el intercambio de buenas prácticas o en el apoyo al diseño de las figuras tributarias.

Finalmente, a la hora de hacer reformas y siempre que exista la voluntad interna, la cooperación puede colaborar de forma activa y ejercer un papel importante ayudando a frenar las resistencias que habitualmente surgen. Así, existen factores que han resultado ser importantes de cara a favorecer reformas y que la cooperación puede impulsar, como se ha puesto de manifiesto en algunos casos. Entre otros, facilitar el conocimiento y difusión del gasto tributario (el ejemplo de Marruecos en 2005 facilitado por la cooperación de la UE es muy claro), impulsar la transparencia del sistema mediante estudios distributivos de las reformas (caso de Uruguay en 2007), favorecer la participación de la sociedad civil mediante, por ejemplo, consejos económicos y sociales (R. Dominicana y de nuevo Marruecos) o fomentar la transparencia en la toma de decisiones tributarias (Armenia).

BIBLIOGRAFÍA

FMI (2011); *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Fiscal Affairs Department

Garcimartín, C, Gerard, M., Jones, A. y Monkam, N. (2014): Study on the feasibility and effectiveness of tax policy changes to support inclusiveness and sustainability of growth, European Commission, DG DEVCO, mimeo.

Le, T.M., Moreno-Dodson, B., y Rojchaichanthorn, J. (2008): “Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis” Policy Research Working Paper 4559

Le, T.M., Moreno-Dodson, B., y Bayraktarc, N. (2012): “Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009”, Policy Research Working Paper Series, No 6252,

Pessino, C. y Fenochietto, R. (2010): “Determining Countries’ Tax Effort”, Hacienda Pública Española, 195-(4/2010)

von Haldenwang, C. e Ivanyna, M. (2010): “Assessing the Tax Performance of Developing Countries”, DIE Discussion Paper 20/2010

3. COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL



José Antonio Alonso

1. INTRODUCCIÓN

El aumento de la interdependencia económica internacional tiene importantes efectos sobre los sistemas fiscales nacionales, particularmente de aquellos países con economías e instituciones más frágiles. La mayor movilidad de los factores y, con ellos, de las bases imponibles, las estructuras más complejas de organización de las transacciones por encima de fronteras (incluso dentro de las propias organizaciones empresariales), los medios más sofisticados de pago y las diferencias en los marcos normativos e institucionales nacionales, en un entorno de limitada cooperación internacional, afecta a las posibilidades que los países tienen para diseñar un sistema fiscal capaz, eficiente y equitativo. Disponer, sin embargo, de un sistema fiscal con esas características constituye un elemento fundamental para que los países más pobres puedan movilizar de forma más plena sus recursos domésticos y reducir su dependencia de la ayuda internacional. Por ello, para corregir los elementos distorsionadores de ese nuevo entorno más competitivo y diáfano, es importante reforzar la cooperación entre los países en materia fiscal y trabajar de forma más consistente por configurar un orden económico internacional sometido a reglas, que evite los espacios de opacidad y las lagunas normativas.

De entre los problemas que el nuevo entorno comporta para los países en desarrollo, nos referiremos aquí a cuatro aspectos muy centrales: i) el que deriva de la presencia de empresas (o personas) que operan en más de una jurisdicción fiscal ii) el efecto que tiene la movilidad de los factores en términos de competencia fiscal a la baja entre países; iii) el problema de elusión fiscal que se deriva de las prácticas de la, así llamada, optimización fiscal de las empresas multinacionales; y iv) las implicaciones derivadas de la presencia de paraísos fiscales tanto sobre la fuga de capitales como sobre la evasión fiscal aparejada.

2.- DOBLE IMPOSICIÓN Y SUS RESPUESTAS

El problema de la doble imposición internacional surge cuando el hecho imponible se encuentra sometido a dos legislaciones tributarias distintas, de modo que el agente puede ser gravado más de una vez por el mismo concepto. Es el caso de una empresa o una persona física que sufre el gravamen del país en el que opera y, de forma simultánea, en el país de residencia. Si esa práctica se permitiese, la empresa (o persona) afectada resultaría discriminada respecto a aquellas otras que operan en uno sólo de esos mercados.

Con el fin de evitar este problema, se emplean diversas alternativas. En primer lugar, puede acudir a una solución unilateral, de modo que se compense lo ya pagado en otro país, bien sea a través de una exención en la base tributaria de las rentas afectadas o por medio de una deducción por los impuestos pagados en el otro país. Que se opte por una u otra fórmula tiene relevancia para las políticas de atracción de inversiones internacionales. No obstante, la mayor parte de los países han optado por fórmulas convenidas de tratamiento de este tipo de problemas, a través de la firma de un convenio entre las naciones implicadas (la de origen de la renta y la de residencia del perceptor de la misma). Para que estos tratamientos funcionen es necesario que el contribuyente se declare no residente del país donde percibe la renta objeto de imposición; y, de forma correlativa, se requiere que exista cooperación e intercambio de información entre los países implicados.

En los países desarrollados existe toda una red de acuerdos impositivos de este tipo basados en la *OECD Model Tax Convention*, que supone aplicar el principio de imposición en residencia. El recurso a este principio tiene limitado efecto entre países desarrollados que sostienen flujos bidireccionales de inversión relativamente equilibrados, pero daña seriamente las posibilidades de recaudación de los

países en desarrollo, que tienen limitado número de empresas multinacionales propias. Es cierto que esos acuerdos permiten retenciones a aplicar en el país de origen de la renta, pero la magnitud de esa retención queda pendiente de la capacidad negociadora de las partes. Como consecuencia, en muchos casos, los países en desarrollo ven notablemente mermada su capacidad de gravar las rentas generadas por agentes internacionales.

Naciones Unidas desarrolló un modelo alternativo, que, aunque basado en el de la OCDE, tiene diferencias importantes en cuanto a la definición de establecimientos permanentes y retenciones en origen, que permiten obtener una mayor parte de la carga tributaria por parte de los países en desarrollo (es el *UN Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*). No obstante, pese al avance que ha supuesto respecto al modelo de convenio de la OCDE, el de Naciones Unidas sigue dejando a las empresas un amplio margen de maniobra para minimizar su carga tributaria en el país donde se genera la renta. Por lo demás, es el marco de la OCDE al que mayoritariamente se han acogido los países desarrollados, que es donde radican la mayor parte de las empresas multinacionales del mundo. El FMI (2014) llamó recientemente la atención sobre los costes que para los países en desarrollo tienen este tipo de acuerdos.

3. COMPETENCIA FISCAL

La fiscalidad de un país afecta a los costes con los que operan los agentes económicos. En un entorno de elevada movilidad de los capitales y de aguda competencia en los mercados, esos costes pueden tener efectos sobre las decisiones de localización de las inversiones o de atracción de capitales. Como consecuencia, muchos países en desarrollo, necesitados de capital, se ven implicados en una carrera a la baja en la definición de sus tipos impositivos o de promoción de ventajas fiscales con el objetivo de atraer la inversión a su territorio. Se recurre para ello a exenciones tributarias temporales, a beneficios fiscales a la exportación, a tipos impositivos reducidos o a la definición de zonas francas.

Pese a la generalización de estas herramientas fiscales en el mundo en desarrollo, los análisis empíricos no son concluyentes respecto a su eficacia como mecanismos de atracción de inversiones

extranjeras. La literatura es amplia y los resultados son ambiguos. Ahora bien, si su incidencia sobre la inversión es dudosa, los costes que esa política comporta son claros, en términos de reducción de la base tributaria, de complejidad de la administración impositiva y de pérdidas de recaudación. Por lo demás, las ventajas ofrecidas, para que operen como tales, deben ser más generosas que las de países homólogos: esto conduce a una competencia fiscal que tiene consecuencias netas negativas para el conjunto de países implicados. Se trata de un típico caso de “dilema del prisionero”, donde la búsqueda de óptimos individuales genera un resultado agregado ineficiente.

De forma adicional, la competencia aludida afecta también a la distribución de la carga fiscal entre factores y sectores sociales. Los beneficios fiscales tienden a concentrarse sobre aquellos factores que tienen mayor movilidad internacional (capital frente a trabajo, empleo cualificado frente al no cualificado), lo que hace que la presión fiscal se desequilibre en perjuicio de los factores menos móviles (que son también los menos beneficiados por el proceso de globalización). De este modo, la competencia no sólo puede tener consecuencias negativas sobre el volumen total de ingresos públicos, sino también sobre el reparto de la carga tributaria.

4. ELUSIÓN FISCAL

La capacidad recaudatoria de los sistemas fiscales, particularmente de los países en desarrollo, se ha visto también socavada por formas complejas y opacas de elusión fiscal. Entre ellas, las más relevantes son las que aparecen asociadas a los procedimientos que las empresas multinacionales realizan para eludir carga fiscal, desplazando parte de la base impositiva hacia aquellas filiales ubicadas en plazas de menor fiscalidad (incluidos paraísos fiscales). Entre los procedimientos más utilizados están los precios de transferencia, los préstamos entre filiales o la deslocalización de activos, realizados con el propósito de evitar carga fiscal en los lugares en donde efectivamente la empresa opera. Aunque se trata de un problema global, este fenómeno es más grave en los países en desarrollo por la mayor fragilidad normativa e institucional que caracteriza a esos países y por la debilidad de sus administraciones tributarias para la fiscalización.

Los estudios empíricos han tratado de ofrecer una medición de la evasión fiscal que deriva de este tipo

de prácticas. Las cifras son muy diversas de acuerdo con la metodología empleada. En concreto, Baker (2005) estima la evasión fiscal derivada del recurso a los precios de transferencia en 200 mil millones de dólares anuales; Christian Aid (2008 y 2009), en dos estudios consecutivos con metodologías distintas, la evalúa entre los 122 y los 160 mil millones de dólares; por su parte Hollingshead (2010), a través de un modelo complejo de estimación, la sitúa entre los 98 y los 106 mil millones de dólares, como promedio del período 2002-2006. Aunque las diferencias en las estimaciones son significativas, todas subrayan la relevancia de esta vía de evasión fiscal y su coste para la capacidad recaudatoria de los países afectados. De hecho, la más modesta de las estimaciones arroja una pérdida equivalente al 4,4% del total de la recaudación del mundo en desarrollo. No obstante, esta cifra es un valor promedio, registrándose países en los que las pérdidas estimadas superan el 25% de lo recaudado (como es el caso de Zimbabue, Nicaragua o República Democrática del Congo).

5. PARAÍOS FISCALES

Una parte de la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo se pierde como consecuencia de las fugas de capital que esos países padecen. Parte de esas salidas de capital está asociada a prácticas lícitas, derivadas del deseo por parte de los inversores de diversificar la cartera, eludir el riesgo u optimizar rendimientos, entre otros factores. No obstante, junto a ello, existen también importantes fugas de capital que se producen a través de vías ilícitas, con el propósito de ocultar la riqueza o la renta a las autoridades fiscales del país en cuestión. La ONG *Global Financial Integrity* (2014) estima que, entre 2003 y 2012, los países en desarrollo perdieron a través de estas vías cerca de 6,6 billones de dólares (en 2012 solo, cerca de un billón)¹. Estos flujos se ven favorecidos por la existencia de los llamados “paraísos fiscales”.

No existe un único criterio para definir los paraísos fiscales. De hecho, hay autores que prefieren recurrir a denominaciones alternativas, como, por ejemplo, “centros financieros internacionales”, “jurisdicciones de información secreta” o “jurisdicciones no cooperativas”. Cada una de estas denominaciones apunta a alguno de los rasgos que caracterizan a este tipo de plazas. De hecho, la OCDE (1998) señaló cuatro rasgos para caracterizarlas, a saber: i)

¹ De ellos 5 billones son debido a mecanismos de elusión fiscal de las multinacionales (*trade misinvoicing outflows*) y casi 1,5 billones a salidas de capital (*hot money outflows*)

tener una baja o nula imposición sobre el capital; ii) tener un régimen fiscal especial para las compañías internacionales localizadas, aunque no operen efectivamente en esa plaza (*shell companies*); iii) tener falta de transparencia relativa a la propiedad, con bajo nivel de supervisión; iv) no hacer intercambio de información sobre temas fiscales con otros países y jurisdicciones.

Dado el carácter difuso del concepto, incluso la propia calificación de un país como paraíso fiscal está sujeta a debate, habiendo plazas que son considerados por algunos analistas como paraísos fiscales que, sin embargo, no son registrados como tales por la más restrictiva relación que utiliza la OCDE. Y, de hecho, la OCDE procedió a corregir su propia lista de jurisdicciones no cooperativas definida en 2000, de acuerdo con la secuencia en que los países suscribían algunos estándares de transparencia e intercambio de información fiscal. No obstante, la propuesta de asociar la desclasificación a la firma de al menos 12 convenios para la transmisión de información, se reveló muy poco eficaz, siendo objeto de una picaresca difícilmente asumible. De hecho, pese a los acuerdos firmados entre 2009 y 2013, el valor de los activos extraterritoriales en paraísos fiscales no ha dejado de crecer (un 14% en el caso de Suiza y cerca del 25% en el resto de los paraísos fiscales). España ha reducido también su lista de paraísos fiscales de acuerdo a criterios demasiado generosos, dejando fuera a plazas que, sin embargo, son consideradas como paraísos fiscales por aquellas ONG que más directamente trabajan en la lucha contra los flujos ilícitos de capital (como *Tax Justice Network*).

Más allá de su número, los paraísos fiscales generan una distorsión en el marco normativo que rige los negocios internacionales, provocan tratos discriminatorios injustificados entre los agentes económicos, minan la capacidad fiscal de los países y abren espacios de impunidad para las prácticas económicas ilícitas y para el blanqueo de los capitales. El argumento justificativo de que esas plazas constituyen un refugio frente a la inseguridad jurídica que motivan regímenes corruptos u oscuras dictaduras se desmorona al confirmar que, por ejemplo, más del 60% de las fortunas gestionadas por la banca suiza son de origen europeo.

Aunque no sin dificultad, diversas estimaciones empíricas han tratado de dimensionar los capitales atraídos por estos paraísos fiscales. En 2002, la consultora *Merrill Lynch/Capgemini* estimaba que el

patrimonio de los individuos acaudalados existentes en el mundo (es decir, aquellos con un valor de activos líquidos superior a un millón de dólares) ascendía a 27,2 billones de dólares, de los cuales 8,5 billones (aproximadamente un tercio) respondía a activos extraterritoriales. En 2003, el *Boston Consulting Group* estimó en una cantidad muy cercana, 9 billones de dólares, la riqueza mantenida extraterritorialmente a nivel internacional. La red de ONG *Tax Justice Network* eleva, en 2005, esas cifras a los 11,5 billones de dólares y en una actualización posterior la sitúa en más de 21 billones de dólares en 2010 (siendo de los países en desarrollo más de 7 billones) (Henry, 2012).

Por último, Zucman (2013), a partir de un análisis cuidadoso de las discrepancias en las posiciones internacionales de los países (activos y pasivos) estima que el 8% del patrimonio financiero mundial, 73 billones de euros, es mantenido off-shore (en los paraísos fiscales del mundo entero): es decir 5,8 billones, de los cuales el 30% están en Suiza y el 70% en otros paraísos fiscales. Se trata de una estimación deliberadamente prudente, que trata de ceñirse a aquellas cifras debidamente comprobadas. Al tiempo, se estima que el 80% de esos recursos (4,7 billones) son no declarados.

La recaudación perdida por parte de los países afectados como consecuencia de su incapacidad para gravar esos activos es muy elevada. La propia *Tax Justice Network* (2005) evalúa la recaudación perdida, que se derivaría de la tributación de esos activos, en los 225.000 millones de dólares anuales, resultado de aplicar una imposición del 30% a las rentas derivadas (es decir, unos 860.000 millones de dólares). FitzGerald (2010) ofrece una estimación algo más moderada, aplicando un tipo efectivo promedio del 20% a los activos extraterritoriales, dando como consecuencia una pérdida de 214 mil millones de dólares solo para los países en desarrollo. De ellos, 101 mil millones corresponden a Asia, 44 mil millones a Europa, 39 mil millones a Norte de África y Oriente Medio y algo más de 3 mil millones a África Subsahariana. Las pérdidas fiscales estimadas suponen cerca del 2,5% del PIB de los países en desarrollo y equivalen a una cuota cercana al 10% de los ingresos tributarios de estos países. No obstante, en una estimación reciente elaborada por un Panel de Alto Nivel creado al efecto, se estimaron las pérdidas recaudatorias de África debidas a las salidas ilícitas de capital en cerca de los 50 mil millones de dólares.

Por su parte Zucman (2013), a partir de la estimación de los activos extraterritoriales, considera que

las pérdidas agregadas son cercanas a los 130 mil millones de euros (80 mil correspondientes a impuestos sobre la renta, 45 mil al impuesto de sucesiones y 5 mil al impuesto sobre el patrimonio). Las cifras exactas no coinciden, pero el orden de magnitud de los resultados da cuenta del efecto de drenaje que la existencia de los paraísos fiscales supone para la capacidad recaudatoria de los países.

Existen muchas razones, por tanto, para que la comunidad internacional se proponga poner fin a la existencia de paraísos fiscales. La primera y más importante aparece vinculada a la necesidad de evitar vacíos legales en la economía internacional, espacios de impunidad frente a prácticas que pudieran ser delictivas. Una segunda razón alude a la necesidad de caminar hacia una armonización mínima de las prácticas fiscales y financieras de los países: en un espacio crecientemente abierto a los intercambios internacionales, es necesario crear un entorno normativo y fiscal mínimamente convenido. En tercer lugar, es necesario poner fin a los paraísos fiscales por una razón de justicia distributiva, dado que son las clases más pudientes (y las empresas más poderosas) las que se benefician de la evasión fiscal que estos paraísos propician.

6.- AVANCES RECIENTES

Existe una conciencia cada vez más compartida acerca de los costes que comporta el reducido grado de cooperación fiscal existente a escala internacional, lo que se ha traducido en sociedades civiles más demandantes, gobiernos más proclives a promover reformas y organismos internacionales más activos en este campo. Los logros son, sin embargo, todavía parciales (Johansen y Zucman, 2014).

De entre estos organismos, la OCDE ha sido el que ha encabezado alguna de las más interesantes iniciativas. En su informe *Competencia Fiscal Perjudicial*, de 1998, la OCDE apuntaba ya contra las prácticas fiscales indebidas de los paraísos fiscales, sugiriendo la eliminación de beneficios fiscales a las transacciones con esas plazas financieras, el intercambio de información obligado y la anulación de deducciones para beneficios que provengan de paraísos fiscales. Desde 2008, como consecuencia de la crisis financiera y de las demandas sociales frente a la corrupción y las desigualdades sociales, se ha producido un avance más efectivo en este campo, que ha sido impulsado también desde el G20.

Entre las mejoras que cabe reseñar, figura la definición de unos estándares compartidos de

transparencia e intercambio de información, a través de los *Tax Information Exchange Agreements* (TIEA), que se han generalizado, aunque en algunos casos falta su adecuada aplicación y desarrollo en la normativa de los países. Esta generalización ha alcanzado a países de la OCDE (como Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza) que hasta hace poco se mostraban reticentes, a aquellas plazas (como Andorra, Liechtenstein o Mónaco) que habían expresado su oposición y a los países no OCDE (entre ellos, Brasil, Chile y Tailandia) que habían mantenido reservas respecto de alguno de los artículos de esas normas (el artículo 26). La adecuada aplicación de los estándares requiere de la firma de acuerdos y su posterior puesta en práctica en los países. Para dar seguimiento a este proceso se fortaleció el *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (que hoy acoge a 110 jurisdicciones fiscales, además de la UE) y se acordó impulsar procesos de *peer review* entre los miembros. En todo caso, el alcance de los TIEA es limitado, por cuanto descansan en la transmisión de información a petición de parte, referida a aspectos que se consideren relevantes para materias fiscales y bajo condiciones de confidencialidad (con la excepción del uso que derive de procesos judiciales).

Si se quiere avanzar de forma efectiva en la eliminación de las prácticas de secretismo sobre las que descansan los paraísos fiscales, necesariamente la transmisión de información debe ser automática y obligatoria, acompañada de sanciones en caso de incumplimiento y de mecanismos sólidos de vigilancia. Una respuesta –incompleta– en esta línea es la normativa norteamericana, reflejada en la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA). En este caso, el incumplimiento de la obligación de proveer información se penaliza con una imposición (del 30%) sobre dividendos e intereses ingresados en EEUU. Aun así, la norma tiene dos importantes deficiencias: i) al referirse a un solo país (por importante que sea), deja espacio a los bancos para eludir la sanción, invirtiendo en otras plazas; ii) el procedimiento de detección y control es claramente mejorable (se basa en la denuncia de informadores).

En el ámbito europeo, la iniciativa en este campo es la normativa comunitaria en materia de fiscalidad del ahorro (directiva 2003/48/EC). Entre las deficiencias de esta normativa está su ámbito limitado de aplicación (solo se refiere a los intereses, pero no a los dividendos) y el hecho de que no todos los países estén igualmente afectados por la normativa (se contemplan condiciones especiales para Luxemburgo

y Austria). La directiva aprobada sobre ayuda administrativa mutua (*Directive on Administrative Cooperation*) habrá de aplicarse a partir de este año, 2015, para ampliar el intercambio automático de información, pero de nuevo los paraísos fiscales (incluido Suiza) son ajenos a esta nueva normativa.

Un paso adelante hacia un marco normativo de transparencia más multilateral, que trascienda el ámbito europeo) lo constituye la iniciativa lanzada por la OCDE, en 2014, a través de los *Common Reporting Standards* (CRS), elaborados a instancias del G20 para desarrollar los procedimientos de intercambio automático de información (*Automatic Information Exchange*, AIE) de datos fiscales. Se trata de un paso adelante importante, por cuanto brinda la posibilidad de definir un marco normativo más ambicioso y de cobertura más amplia (a finales del 2014 la lista de jurisdicciones comprometidas con los CRS se acercaba a las sesenta). Tiene, no obstante algunas limitaciones que están relacionadas con su alcance, tanto en términos de las jurisdicciones implicadas (no plantea la existencia de una única autoridad competente a escala multilateral y admite la posibilidad de acudir a fórmulas bilaterales selectivas), de las instituciones comprometidas a reportar (deja fuera entidades públicas, bancos centrales, fondos de pensión o entidades de inversión colectiva), de los agentes sobre los que se reporta (estableciendo elevados umbrales de riqueza a los agentes) y del tipo de información que se intercambia (que solo alude a activos financieros) (Knobel y Meinzer, 2014).

Por último, uno de los avances recientes de mayor interés es el que deriva de la puesta en marcha, por parte de la OCDE, del proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shift*), que persigue avanzar una estrategia integrada, que se despliega en diversos ámbitos (relacionados con otros tantos problemas de la fiscalidad internacional), con el ánimo de promover un marco –si se puede– multilateral que potencie de forma efectiva la cooperación fiscal internacional. Aunque el proyecto avanza muy rápidamente, se está lejos de conocer cuáles serán sus resultados finales, dado que el proyecto culminará al final de 2015. Aun así, se ha avanzado ya en algunos ámbitos y se ha creado el estímulo para que algunos gobiernos (entre otros, el de España) hayan decidido aplicar normas acordes con lo avanzado en el BEPS, incluso antes de que los acuerdos se consideren vigentes.

Pese a ser generalmente juzgado como una iniciativa

prometedora, el proyecto BEPS suscita también dudas fundadas acerca de su potencial capacidad transformadora. En primer lugar, porque las decisiones se adoptan en un foro (la OCDE) que es un club de países ricos. Pese a que algunos países en desarrollo están implicados en el proceso, otros mantienen muchas reservas acerca de que los acuerdos se ajusten a sus intereses o condiciones. Por otra parte, la agenda del BEPS, si bien amplia, deja problemas importantes sin abordar (como algunas prácticas de optimización fiscal de las multinacionales). Y, en fin, el alcance de la exigencia de transparencia es limitado, tanto respecto a quienes pueden acceder a la información como a aquellas empresas que son obligadas a brindarla.

7. PROPUESTAS DE FUTURO

Más allá del avance experimentado en materia de cooperación fiscal internacional, debieran juzgarse las medidas hasta ahora adoptadas como mejorables. Por ello, para avanzar en este campo sería, cuando menos, necesario estudiar las posibilidades de acción concertada en los siguientes ámbitos:

- En primer lugar, sería necesario lograr un generalizado *apoyo a aquellos marcos normativos que permiten un avance en la lucha contra prácticas económicas ilícitas*. En tal sentido, parece obligado apoyar la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención contra el Soborno de funcionarios en negocios internacionales de la OCDE. De igual modo, debieran impulsarse aquellas iniciativas que promueven una implicación de las empresas en actividades a favor de la transparencia y penalizan los comportamientos delictivos en materia de negocios internacionales. Tal sucede, por ejemplo, con las iniciativas StAR, contra los fondos derivados de corrupciones de alta escala, la *Stolen Assets Recovery Initiative*, para retornar los recursos extraídos de un país por medios ilícitos, o el *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI), referido a la provisión de información de las industrias extractivas. El problema de alguna de estas iniciativas –como es el caso de EITI– es el carácter voluntario de las adscripciones y la limitada capacidad de sanción de los incumplimientos.
- En segundo lugar, es necesario consolidar el avance hacia *fórmulas automáticas de intercambio de información a escala internacional* (al modo en que lo plantea el *Common Reporting Standard*, CRS) de la OCDE. En orden a mejorar esta normativa, sería necesario: i) garantizar que camina hacia un marco integrado de carácter multilateral, estableciendo las bases para una única autoridad competente, evitando la fragmentación del campo normativo; ii) permitir la no reciprocidad a favor de los países en desarrollo, para estimular la implicación de aquellos con menores capacidades institucionales (y, en cambio, suprimir la no reciprocidad admitida a algunos paraísos fiscales); iii) ampliar las posibilidades de uso de la información recibida, para que pueda ser empleada más eficazmente en la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales; iv) reducir los resquicios que permiten eludir la obligatoriedad del reporte (limitando más estrictamente las instituciones, agentes y activos que en la actualidad son excluidos); y v) contemplar la posibilidad de sanciones a los incumplimientos (que es lo que ha hecho efectiva a la FATCA).
- En tercer lugar, es necesario impulsar el proyecto BEPS y asegurar que en su desarrollo se contemplan adecuadamente las condiciones de los países en desarrollo y se implica a estos países en los procesos de debate y decisión. El objetivo debiera ser establecer una norma que garantice que las empresas multinacionales contribuyan de forma justa al esfuerzo fiscal de las sociedades allí donde desarrollan sus actividades y obtienen sus rentas. En esta línea, debiera ser un objetivo avanzar hacia la generalización por parte de las multinacionales e instituciones financieras de informes país a país (*Country by Country Report*) en los que se exprese las ventas, beneficios e impuestos pagados por las empresas en todas y cada una de las jurisdicciones en las que operan. En tanto no se avance hacia ese objetivo de adecuado reparto de la carga fiscal de las multinacionales, parece razonable que los países en desarrollo (principales afectados por estas prácticas) recurran a procedimientos más expeditivos, como los que establecen las *General Anti Avoidance Rules* (GAAR), inicialmente aplicadas en India para evitar la elusión fiscal, los *Advance Pricing Agreements*, para garantizar adecuados precios de transferencia o, incluso los *Safe Harbours*, que ponen límite convenido a las deducciones fiscales para evitar las incertidumbres.
- En cuarto lugar, es necesario apoyar la

promoción de capacidades de los países en desarrollo para identificar y combatir las prácticas de fraude, evasión y elusión fiscal. Una parte de esas capacidades deben ir dirigidas a realizar un mejor tratamiento impositivo de sus amplios sectores informales y a combatir las prácticas de fraude de las mayores fortunas. Pero, adicionalmente, es importante también fortalecer las capacidades fiscales para garantizar que se persigue el comportamiento de aquellas multinacionales que despliegan prácticas de evasión y elusión fiscal que son lesivas para la capacidad recaudatoria del país. A este respecto, es de notable utilidad el *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*, elaborado por el Comité de Expertos de Naciones Unidas en Materia de Cooperación Fiscal. También es importante el desarrollo de capacidades de los países más pobres para negociar e implementar acuerdos de intercambio de información en materia fiscal (los TIEA) y para participar en los CRS.

- En quinto lugar, es necesario *apoyar las instancias de cooperación internacional en materia fiscal*, al objeto de favorecer normas y estándares compartidos. En este sentido es muy útil la labor que realiza el Comité de Expertos de Naciones Unidas en Materia de Cooperación Fiscal, que debiera fortalecerse e intensificar

su tarea. Igualmente es relevante el trabajo de la OCDE, que acumula una experiencia notable en este campo, intensificada en estos últimos años. Ahora bien, además de las instancias de cooperación de alcance global, es importante fortalecer también aquellas que nacen de iniciativas regional, como es el caso de la CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) o el ATAF (*African Tax Administration Forum*), por sólo citar dos de ellas.

- Por último, dada la relevancia creciente del tema y la ausencia de respuestas institucionales globales que sean suficientemente representativas, permanece el debate acerca de la conveniencia de crear una Organización Fiscal Internacional. La propuesta apareció en el Informe Zedillo, preparatorio de la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo. No parece que las condiciones sean las más adecuadas para que esta propuesta prospere en la actualidad, pero los países debieran respaldar que las iniciativas se adopten en aquellos foros, como Naciones Unidas, en el que haya una representación más incluyente del conjunto del mundo en desarrollo (algo que no sucede en la OCDE).

BIBLIOGRAFÍA

Baker, R. (2005): *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, New Jersey, John Wiley and Sons.

Christian Aid (2008): *Death and taxes: the true toll of tax dogging*, Christian Aid, London

Christian Aid (2009): *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free*, Christian Aid, London.

FitzGerald, V. (2010): "Cooperación fiscal internacional y financiación internacional al desarrollo", en *Claves de la Economía Mundial*, ICEX-ICEI, Madrid

FMI (2014): Spillovers in international corporate taxation, IMF Policy Paper, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

Henry, J.S. (2005 y 2012): *The Price of Offshore y The Price of Offshore Revisited*, Tax Justice Network

Hollingshead, A. (2010): *The implied tax revenue loss from trade mispricing*, Washington, Global Financial Integrity.

Johansen, N. y G. Zucman (2014) "The end of bank secrecy?: An evaluation on the G20 Tax Heaven Crackdown", en *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1), 65-91

Knobel, A. y M. Meinzer (2014): "The end of bank secrecy" Bridging the gap to effective automatic information exchange. An evaluation of OECD's Common Reporting Standards (CRS) and its alternatives", Tax Justice Network, Preliminary report

Zucman, G. (2014): *La riqueza oculta de las naciones*, Barcelona, Pasado y Presente

peso que la ayuda tiene en los distintos grupos de países. La contribución de la ayuda al total de la financiación internacional es en verdad irrelevante en el caso de los países de renta media-alta (PRMA) (apenas el 0,08% del PIB), es más significativa en el caso de los países de renta media-baja (PRMB) (0,64 % del PIB), pero es claramente importante en el caso de los PMA (4,7% del PIB) o en los países de bajo ingreso (PRB) (6,4% del PIB). De hecho, para estos dos últimos grupos de países la AOD es de largo la más importante de las fuentes internacionales de financiación.

Por lo demás, como se subrayó en el capítulo 1, la AOD es insustituible por los singulares rasgos que le caracterizan, como fuente de financiación deliberadamente enfocada al combate contra la pobreza, con el respaldo de instituciones públicas y el acompañamiento de capacidades y experiencias transmitidas en esa tarea.

Así pues, cualesquiera que sean los cambios habidos en el panorama financiero internacional, la ayuda continuará siendo una fuente de financiación de desarrollo muy relevante (y difícilmente sustituible a corto plazo) para un amplio grupo de países en desarrollo (los más pobres), algo que la comunidad internacional debe reconocer y valorar. Incluso la AOD puede ser relevante para un espectro más amplio de países (incluidos los de renta media) si lo que se tiene en cuenta no es tanto lo que la ayuda directamente financia, cuanto aquello adicional que moviliza y los cambios que estimula. En efecto, para muchos países lo más importante de la ayuda no es tanto el volumen de recursos que directamente gestiona, cuanto su papel como incentivo para promover cambios o como medio para apalancar recursos adicionales en los mercados.

En los últimos tiempos parece que los donantes han tratado de mejorar la asignación de su ayuda. Dos tendencias aparecen en este periodo: i) un proceso de concentración de la ayuda en buena parte de los donantes en torno a un número más reducido de países socios; y ii) una orientación más selectiva de los recursos a los grupos de países más pobres. De forma más precisa, los países menos adelantados (PMA) y los de baja renta (PRB) vieron un incremento en sus respectivas cuotas sobre el total de la AOD desde el 37,9 por ciento, en 2000-01, al 52,8 por ciento en 2010-11 (Cuadro 1). Inversamente, en el mismo periodo la cuota correspondiente a los PRM descende desde el 62,1 al 47,2 por ciento del total de la ayuda localizada.

Esta tendencia no es, sin embargo, firme. El peso que las figuras reembolsables está adquiriendo en la ayuda de algunos donantes ha hecho que el peso de los PMA como receptores de ayuda se resintiese en alguno de los años más recientes. Se trata, por tanto, de un fenómeno que debe seguirse con atención, especialmente si se quiere que la ayuda desempeñe una eficaz función distributiva a escala internacional.

En todo caso, los cambios en la agenda internacional y en el panorama de los actores de desarrollo sugiere la necesidad de emprender una reforma en profundidad de lo que hasta ahora ha sido el sistema de ayuda. En concreto, desde algunos ámbitos se sugiere que si se quiere asumir una visión más amplia de la acción deliberada en favor del desarrollo, de acuerdo con lo requerimientos que se derivan de la Agenda post-2015, sería necesario transitar desde el ámbito limitado de la AOD al perímetro más dilatado de la *cooperación para el desarrollo* (Alonso y Glennie, 2015).

3. TRANSITAR DE LA AYUDA A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Más allá de las mutaciones habidas en el panorama general de la financiación para el desarrollo, lo cierto es que el propio del sistema de cooperación ha cambiado muy profundamente en estos últimos años (Greenhill et al., 2013). En el pasado, el campo de la cooperación para el desarrollo se confundía con el de la ayuda y éste, a su vez, con el más estrecho de la AOD ofrecida por los donantes del CAD. Semejante asimilación no parece que vaya a poder sostenerse en el futuro. No sólo porque se ha ampliado el panorama de los donantes oficiales, al sumarse a la acción de cooperación para el desarrollo una amplia nómina de países en desarrollo (particularmente PRM) que mantienen activas políticas de cooperación (cooperación Sur-Sur), sino también porque la relación de proveedores de cooperación para el desarrollo se ha dilatado, trascendiendo el ámbito de los gobiernos para implicar activamente a otros agentes públicos y privados.

Este ensanchamiento del campo de la cooperación para el desarrollo ha estado acompañada de una ampliación del repertorio de instrumentos y mecanismos institucionales disponibles. Aunque el panorama es muy diverso, tres ámbitos parecen de especial relevancia por los elementos de novedad que encierran.

En primer lugar, el desarrollo de instrumentos orientados a la incorporación del sector privado al ámbito de la cooperación para el desarrollo. Aquí cabría distinguir, en principio, dos grandes grupos de instrumentos: i) aquellos orientados a que la empresa tome en consideración en sus decisiones estratégicas las externalidades sociales y ambientales que se derivan de su actividad (a través de la Responsabilidad Social Corporativa o la Inversión de Impacto Social); ii) aquellos dirigidos a implicar al sector privado en el fortalecimiento del aparato productivo de los países en desarrollo, a través de préstamos, inversión en capital o quasi-capital y garantías (un ámbito que es analizado con más detalle en el capítulo 5).

En segundo lugar, el desarrollo de instrumentos dirigidos a potenciar las alianzas del sector público y privado, para ampliar el colectivo de agentes implicados en la acción de desarrollo y, con ello, de las capacidades técnicas, experiencias y recursos disponibles. Este tipo de instrumentos se revelaron eficaces a escala global en el ámbito de la salud, particularmente en el combate de pandemias globales (como el VIH/SIDA, malaria y tuberculosis), pero también han dado lugar a iniciativas interesantes a escala nacional (en el ámbito de las infraestructuras o de la promoción del cambio en el modelo energético).

Por último, un tercer ámbito es el correspondiente a la, así llamada, financiación innovadora (que es tratada con más detalle en el capítulo 6). Aunque se trata de un campo muy heterogéneo, en ocasiones ha abierto la posibilidad a la búsqueda de instrumentos de respuesta específica para ámbitos (algunos de ellos bienes públicos internacionales) anteriormente poco considerados por la política de ayuda. Tal es el caso, por ejemplo, de las actividades orientadas a potenciar la capacidad exportadora de los países más pobres (a través de la Iniciativa *Aid for Trade*), de mecanismos para atenuar los riesgos ambientales de países altamente expuestos (como la *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*) o de la financiación ambiental (a través de fondos específicos o de iniciativas para respaldar actividades relacionadas con la mitigación o la adaptación al cambio climático).

Lo relevante es que buena parte de los instrumentos mencionados operan no sólo más allá de la AOD, sino también de la financiación oficial, por cuanto implican a actores y recursos que proceden del sector privado. Es necesario, por tanto, dilatar el ámbito

de análisis para acoger a esta pluralidad de actores, políticas e instrumentos. El CAD de la OCDE, además de trabajar en un nuevo sistema de registro de la AOD (que, por ahora, afecta al tratamiento de la financiación concesional, véase capítulo 1), ha decidido crear un nuevo concepto, el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSD), que integre aquellos recursos (incluidos no oficiales) movilizados por la financiación oficial con impacto de desarrollo, aun cuando parte de ellos no computen como AOD (OECD, 2014). Se incluirían en este ámbito no solo las acciones orientadas a combatir la pobreza, sino también aquellas otras relacionadas con la agenda de bienes públicos internacionales y de promoción de la paz.

Existen todavía numerosas incertidumbres acerca de los contenidos de este concepto. Algunos sectores son recelosos porque piensan que es un recurso que los donantes utilizan para eludir la crítica por el incumplimiento de sus compromisos respecto a la ayuda, mientras otros cuestionan la confusión que puede derivarse de la suma de mecanismos de financiación de naturaleza, orientación e impactos tan dispares como los inicialmente sugeridos.

Si se atiende al cambio habido en la morfología del sistema de cooperación (con nuevos actores e instrumentos operando en su seno), parece razonable que se trate de complementar la AOD con nuevos conceptos que reflejen más fielmente la nueva realidad de la política de cooperación. Máxime si se considera que, por su amplitud, la nueva Agenda de Desarrollo post-2015 requerirá de una muy amplia movilización de recursos y medios de apoyo a favor de los ODS. Delimitar ese nuevo perímetro puede ser útil para fijar adecuadamente la atención de los gobiernos y de las sociedades en el esfuerzo al que se les convoca.

Ahora bien, para que los cambios no generen confusión, es importante que los nuevos conceptos sean fieles a aquellos rasgos básicos sobre los que se ha constituido la política de cooperación al desarrollo, relacionados con su propósito, con la provisión de preferencias o ventajas diferenciales a los países en desarrollo y con el marco cooperativo de relaciones entre países en el que se asienta. Los flujos privados de naturaleza mercantil pueden ser muy útiles para promover el desarrollo, pero son ajenos al campo de la cooperación para el desarrollo. Es por ello que desde algunos sectores se aboga por recuperar, adecuadamente delimitado, el concepto de *cooperación para el desarrollo*: un término que remite a un perímetro de acción bastante más

dilatado que el que sugiere la AOD. En el Recuadro 4.1 se ofrecen algunos elementos que debieran caracterizar este campo (Alonso y Glennie, 2015).

Desde esta perspectiva, la propuesta del TOSD presenta un doble flanco a la crítica. Por una parte, es un concepto demasiado amplio, porque acoge acciones (por ejemplo, en el ámbito de los BPI) que no necesariamente debieran ser contempladas como cooperación para el desarrollo, al incumplir alguno de los rasgos antes aludidos. Pero, por otra, es un concepto excesivamente limitado, al no incluir acciones ajenas al campo de la financiación (por ejemplo, intercambio de experiencias o fortalecimiento de capacidades, como hace parte de la cooperación Sur-Sur), o iniciativas no mercantiles motivadas por agentes privados (fuera, por tanto, del perímetro de la financiación oficial), siendo ambas, sin embargo, parte de la cooperación para el desarrollo.

RECUADRO 4.1: ¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO?

Se acoge bajo este concepto el conjunto de recursos y capacidades que, de forma deliberada y en condiciones más favorables que las que delimita el mercado, se ponen al servicio de los países en desarrollo para promover su progreso económico y social. Este amplio campo de acción se articula en torno a tres grandes objetivos: i) apoyar y complementar los esfuerzos que los países en desarrollo hacen para garantizar la provisión de estándares sociales básicos de carácter universal a sus ciudadanos, como medio para un disfrute más pleno de los derechos humanos; ii) promover la convergencia de los países en desarrollo (particularmente los más pobres) a los niveles de bienestar de los países más desarrollados, corrigiendo las extremas desigualdades internacionales; y iii) apoyar a los países en desarrollo para participar más activamente en la provisión y disfrute de los bienes públicos internacionales.

Se sugieren cuatro criterios definitorios de lo que constituye la cooperación para el desarrollo:

1. Son actividades orientadas de forma explícita a apoyar las prioridades de desarrollo de los países menos desarrollados y aquellas que deriven de la agenda internacional de desarrollo.
2. Son actividades que no están motivadas por el beneficio: es decir, son actividades que no se desplegarían (o no del mismo modo) si se dejase operar exclusivamente al mercado

(dicho esto, la cooperación para el desarrollo puede tener un papel en incentivar actividades orientadas por criterios de mercado, con impactos positivos de desarrollo).

3. Son actividades que discriminan en favor de los países en desarrollo: esto distingue este campo de otros propios de la agenda de cooperación internacional.
4. Son actividades basadas en relaciones cooperativas que buscan fortalecer las capacidades y la apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los propios países afectados.

Con esta definición, este campo está conformado por tres grandes modalidades de actividad: i) transferencias de recursos financieros (o de bienes y servicios) entre países; ii) actividades de apoyo y fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales nacionales; y iii) promoción de cambios en las políticas nacionales o internacionales.

Fuente: Alonso y Glennie (2015)

4. PROPUESTAS

Del análisis realizado se desprenden las siguientes cinco principales recomendaciones:

- La AOD seguirá teniendo en el más inmediato futuro importancia como fuente de financiación internacional de los países en desarrollo (particularmente de los más pobres) y como mecanismo para impulsar cambios, generar incentivos y apalancar nuevos recursos a favor de objetivos de desarrollo. Por eso, es importante que los llamados donantes tradicionales mantengan el compromiso de transferir en forma de ayuda el 0.7% de su PNB. En aquellos casos en que los países se encuentren a distancia de ese objetivo, debieran formularse previsiones creíbles de la senda de acercamiento a ese propósito. Esas previsiones debieran ser complementadas con aquellas que se formulen en los ámbitos más amplios de la TOSD y de la cooperación para el desarrollo.
- Los donantes emergentes (o re-emergentes) debieran establecer sus propios sistemas de transparencia y contabilización, acogiéndose quizá al ámbito más amplio que define la cooperación para el desarrollo. También debieran comprometerse, especialmente aquellos países de mayor dinamismo, a establecer una senda de expansión de su política de cooperación, sujeta a escrutinio público y de forma internacionalmente transparente.
- Como sugiere el documento del OWGSD,

debiera confirmarse el compromiso de los países donantes de dedicar a los PMA recursos equivalentes a entre el 0.15/0.20% de su PNB. No obstante, dada la distancia que algunos países tienen respecto a ese objetivo, sería conveniente que todos los donantes se comprometiesen a respetar un suelo mínimo en su cuota de ayuda (como porcentaje de su AOD) dedicada a este tipo de países que padecen carencias más extremas. Este propósito debiera extenderse, de forma voluntaria, a aquellos países en desarrollo con más activas política de cooperación.

- La ayuda debe ir dirigida muy centralmente a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más pobres en los países de destino. En el logro de ese objetivo, la ayuda debe comportarse como un mecanismo catalítico de cambio, apalancando recursos y capacidades adicionales. En ocasiones, esto comporta apelar a instrumentos de la cooperación reembolsable (además de las donaciones) y a figuras de *blending*. Es importante, no obstante, preservar el objetivo de desarrollo que debiera orientar esas acciones y garantizar la adicionalidad de los recursos que se movilicen como consecuencia de la ayuda.

- En un entorno de limitados recursos, es importante hacer progresos firmes en la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Para el logro de ese objetivo es básico mejorar en los niveles de transparencia y de rendición de cuentas de las políticas de ayuda.
- Por último, dada la dilatación del campo de la cooperación para el desarrollo, es necesario desplazar la atención de los agentes a un campo conceptual, instrumental y de políticas más amplio que el que define la AOD. Es importante, en todo caso, que se preserve el sentido de acción deliberada y positiva a favor de los países en desarrollo, corrigiendo al mercado, que está en el origen de la cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J.A. (2015): “Beyond ODA: Reshaping the development cooperation system”, en J.A Ocampo (ed), *Global governance and development*, Oxford, Oxford University en prensa

Alonso, J.A. y J. Glennie (2015): What is development cooperation, Development Cooperation Forum *Policy Brief* nº 1

Greenhill, R., A. Prizzon y A. Rogerson (2013): *The age of choice: how are developing countries managing the new aid landscape?*, London, Overseas Development Institute

Kharas, H., K. Makino y W. Jungs (edits): (2011), *Catalyzing development: A new vision for aid*, Washington, Brooking Press.

(OECD) (2014): *Modernising the DAC's Development Finance Statistics*, DCD/DAC (2014) 9

5. COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE

Verónica López Sabater

INTRODUCCIÓN

La cooperación financiera de carácter reembolsable es un instrumento de la política de desarrollo que se ha ido revelando cada vez más relevante. Existe un amplio acuerdo sobre el papel crucial de un sector privado vibrante y dinámico como factor contribuyente al desarrollo en todas sus vertientes mediante su contribución al crecimiento inclusivo, la creación de empleo, el acceso a bienes y servicios básicos, y la generación de ingresos fiscales que alimentan los presupuestos públicos. Países donantes y países receptores de cooperación han tomado clara conciencia del papel central que desempeña el sector privado en las estrategias de desarrollo, reconociendo que el apoyo requerido por el sector privado para constituirse en cimiento del crecimiento inclusivo no necesariamente comparte las mismas características que el requerido por los sectores sociales o por el sector público. Suplir las necesidades de financiación de largo plazo de un sector privado incipiente es el papel fundamental de la cooperación financiera reembolsable, que debe ir acompañada, para la efectiva subsanación de los obstáculos del desarrollo de una adecuada infraestructura económica¹ (infraestructura “soft” –entorno legal y regulatorio, reformas en sectores estratégicos, etc.- y “hard”- transporte, comunicaciones, energía, cambio climático, etc.) también de cooperación técnica (formación, capacitación, transferencia de tecnología) para la ejecución de reformas estructurales que mejoren el clima de negocios y las capacidades domésticas.

La cooperación financiera reembolsable busca

eliminar obstáculos que no son susceptibles de recibir apoyo (exclusivamente) de carácter no reembolsable, por: (i) recaer en el ámbito de las *relaciones económicas y financieras de los agentes en el ámbito del sector privado* (p.e. la creación y/o consolidación de un sistema financiero adecuado para atender las necesidades de los agentes y garantizar el funcionamiento de los mercados); (ii) ser de *magnitud* tal que no es concebible su subsanación con mecanismos de donación (p.e. infraestructuras de transporte, agua y saneamiento, eficiencia energética, vivienda); (iii) llevar implícita para su resolución la necesidad de consolidar un *aprendizaje en la lógica del mercado* entre los agentes públicos, privados y población en general; o (iv) ser consecuencia del *mal funcionamiento de los mercados*, entre ellos el financiero, no permitiendo disponer de forma inter temporal los recursos presentes y futuros (ahorro, consumo e inversión) motivado por una deficiencia crónica en la generación de ahorro interno.

Tras un breve repaso a la actividad de las instituciones financieras de desarrollo (IFD), presentamos una serie de propuestas que buscan optimizar la coherencia, desempeño y *accountability* de la cooperación financiera reembolsable en el seno del sistema de cooperación. Ello pasa por mejorar la definición estratégica y los estándares para la identificación y selección de socios y operaciones para financiar sectores con mayores necesidades de apoyo; fomentar la especialización y mejorar la capacidad de gestión de esta modalidad de apoyo; aceptar menores tasas de retorno para la cartera de inversiones; utilizar instrumentos mixtos (que incluyan préstamos y asistencia técnica) y mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas. Algunas voces críticas apuntan algunas debilidades que deben ser corregidas por las IFD y los donantes, si quieren mejorar en la eficacia y presencia de estos instrumentos en el sistema de cooperación para el desarrollo.

¹ Analizando las estadísticas elaboradas y administradas por el CAD de la OCDE (DAC /OECD Statistics) España registra, en cuanto al apoyo al desarrollo de infraestructura económica, una reducida actividad, representando el 1,3% del total de la AOD española (en 2013), situándose por debajo de la media registrada en el conjunto de los países CAD/OCDE (17,7%). Otros donantes, registran una importante actividad en el ámbito señalado, destacando la Unión Europea (31,7%), Alemania (26,4%), Francia (24%), Reino Unido (11,2%), Dinamarca (10,9%) y Noruega (10,4%). EE.UU. dedica un 7,9% de su AOD.

2. INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO - IFD

Las IFD son instituciones financieras generalmente propiedad de los donantes que proveen de financiación en la forma de préstamos de mayor riesgo, posiciones de *equity* e instrumentos de garantía a inversiones en el sector privado en países emergentes y en desarrollo (Dalberg, 2010, o AFI, 2010). En el universo de IFD existen las de carácter multilateral - ya sean de ámbito global, como es el caso singular del Grupo Banco Mundial, o regional- que cuentan con una multiplicidad de dueños que no son otros que los países que aportan capital, ya sean beneficiarios (clientes) o no beneficiarios (no clientes²); y las IFD de carácter bilateral, con un único país como dueño o propietario predominante.

Muchas de las IFD europeas, en las que centramos las propuestas de este artículo, fueron creadas en la era post-colonial para proteger los intereses de sus respectivos países en el exterior (EDFI, 2014). Hoy los mandatos se centran principalmente en la implicación en inversiones de riesgo en áreas con acceso limitado a los mercados financieros para promover el desarrollo en los países socios.

Aun cuando nos centramos en aquellas IFD más genuinas en cuanto a su mandato institucional, esto es, aquellas que tienen objetivos explícitos y prioritarios de promoción del desarrollo, solemos encontrar algunos temas conflictivos en relación con la adecuada combinación de cuatro condiciones necesarias en su actuación: (i) impacto en desarrollo; (ii) rentabilidad económica financiera; (iii) *crowding in* de la inversión privada; y (iv) coherencia estratégica.

² Grupo Banco Interamericano de Desarrollo, CAF-Banco de Desarrollo para América Latina, Banco Centroamericano de Integración Económica, Grupo Banco Africano de Desarrollo, Grupo Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, entre otros.

Figura 1. Atributos deseables de las inversiones realizadas con cooperación financiera - reembolsable



Fuente: elaboración propia

Desde una perspectiva de desarrollo, el criterio de impacto en desarrollo habría de prevalecer sobre los de rentabilidad y adicionalidad en el momento de la identificación y posterior análisis de las potenciales inversiones. En otras palabras, la función de utilidad de las IFD debiera siempre centrarse en maximizar el impacto en desarrollo como función objetivo, sujeta a cierto grado de rentabilidad económica y financiera necesaria para la sostenibilidad de la inversión, así como a la condición de asegurar la atracción de otras fuentes de financiación privada. Desafortunadamente, no siempre es así, y a menudo encontramos funciones de utilidad diluidas con otros objetivos y criterios del donante (criterios políticos y de interés nacional), el receptor o el intermediario financiero (criterios financieros).

Hasta hoy, sabemos que las IFD son un canal cada vez más relevante para canalizar el apoyo de los donantes al sector privado, son instituciones financieras especializadas en la estructuración de operaciones financieras que buscan la financiación de proyectos de inversión en diversos sectores de impacto en desarrollo (financiero, infraestructura, energía, industria, agricultura, etc.).

La batería de instrumentos de cooperación financiera reembolsable que los países socios ponen a disposición a través de las IFD son fundamentalmente de tres tipos: (i) instrumentos

TABLA 1. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE, ALGUNAS CARACTERÍSTICAS

CAPITAL Y QUASI-CAPITAL	<p>Entrada directa en el capital de entidades financieras o a través de fondos</p> <p>Se opera con participaciones minoritarias (5%-35%)</p> <p>Participación en el Consejo de Administración</p> <p>Plazo de inversiones 5-15 años</p> <p>Estrategias de salida previamente definidas: venta de participaciones a socios locales</p>
PRÉSTAMOS	<p>Financiación ordinaria y subordinada, préstamos convertibles</p> <p>Financiación sindicada</p> <p>Moneda: EUR, USD y moneda local</p> <p>Tasa de interés: de mercado</p> <p>Plazo: 3-15 años (puede llegar a 20, para proyectos de infraestructura - IFC)</p> <p>Periodo de carencia</p>
GARANTÍAS	<p>Estructuración de garantías que movilicen recursos por parte del sector privado</p> <p>Titulización de activos y vehículos de financiación estructurada</p> <p>Emisión de bonos en mercados locales</p>

Fuente: elaboración propia a partir de información pública

de deuda (préstamos, líneas de crédito), (ii) instrumentos de inversión (participaciones temporales en el capital y cuasi-capital) e (iii) instrumentos de garantía (garantías parciales de crédito, garantías a la emisión de deuda). Algunos de los donantes de nuestro entorno cuentan con estos instrumentos desde hace años, mientras que nuestra administración únicamente contaba, hasta 2010, con el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) y con el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que eran créditos altamente vinculados a la política comercial española más que a la de promoción del desarrollo.

Los instrumentos de deuda son los más amplia e intensamente utilizados por los proveedores de cooperación, seguido de los instrumentos de inversión, que consideramos suponen un grado de compromiso superior al generado por los instrumentos de deuda. Entre estos últimos es destacable la predominancia de Alemania, Reino Unido, Suiza y Noruega, materializada en la participación activa en la estructura de propiedad de muchas de las iniciativas apoyadas en los países socios.

Estos instrumentos están a disposición de los socios de desarrollo en una diversidad de modalidades de financiación: por un lado, la financiación directa, consistente en la provisión de recursos de forma directa al prestatario (empresa, proyecto de inversión, entidad financiera), sin la necesidad u oportunidad de contar con intermediarios que faciliten el canal de distribución de los recursos y, por otro, financiación intermediada, mediante la provisión de recursos a través de intermediarios financieros (entidades financieras bancarias y no bancarias, fondos) que actúan de facilitadores en el proceso de canalización.

3. ALGUNAS PROPUESTAS

3.1. IMPACTO EN DESARROLLO

Garantizar una mayor claridad en la prioridad de objetivos de impacto en desarrollo sobre los de rentabilidad financiera pasa por confirmar un alineamiento con las prioridades de inversión de los países socios y por hacer que los resultados de desarrollo (*outcomes*) se configuren en el principal criterio para la selección y evaluación de proyectos

(Kingombe et al., 2011). El alineamiento de las elecciones de inversión con la visión estratégica de la política de cooperación al desarrollo pasa por que los donantes confirmen con sus IFD que la priorización de proyectos se encuentra dirigida por criterios de objetivos de desarrollo y no solo por rentabilidad, evitando estrategias cómodas de inversiones con bajo riesgo y reducido impacto. A veces los donantes sustituyen indebidamente este objetivo por la facilidad que los vehículos de inversión tienen para canalizar recursos o por otras razones ajenas al impacto de desarrollo (House of Commons Public Accounts Committee, 2009).

3.2. GESTIÓN GLOBAL DEL RIESGO

Adoptar un enfoque comprensivo del principio de rentabilidad, tanto en términos de impacto en desarrollo como económico, lo que pasa por medir objetivamente ambas dimensiones mediante sistemas de monitoreo y evaluación adaptados a esta modalidad de apoyo. Asimismo, los administradores han de velar por el equilibrio de la cartera de inversiones de cooperación responsable en su conjunto, permitiendo una más adecuada gestión del riesgo que cuando analizan exclusivamente de forma individual cada operación de inversión, al tiempo que permitiría apoyar operaciones menos rentables con alto impacto. Los administradores requieren para ello contar con las herramientas adecuadas para la gestión global del riesgo y del grado de consecución de los resultados de desarrollo previstos, aspecto este último que a menudo queda relegado a un segundo plano.

3.3. ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA

Especialización necesaria para garantizar la capacidad de gestión de un instrumento complejo y heterogéneo así como para controlar unas operaciones financieras que requieren de destrezas complementarias y específicas a las de los profesionales del desarrollo (como pueda ser, por ejemplo, la capacidad para evaluar el riesgo financiero o conocer la operativa de los mercados de capital).

3.4. ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL

Especialización sectorial y geográfica mediante la concentración en las ventajas comparativas y experiencia acumulada de las IFD. La especialización sectorial es además un factor determinante de la

influencia del donante para la adecuada y necesaria articulación de mecanismos de diálogo técnico con las autoridades y otros agentes que contribuyan a mejorar las condiciones y el entorno para el desarrollo de las actividades financiadas. Esta es una de las razones por las que se percibe una consistente especialización sectorial por parte de los donantes para que sus capacidades ofrezcan mayor valor añadido a los socios de desarrollo. La selección de sectores de actuación habrá de responder a un análisis previo de necesidades, capacidades, ventajas comparativas y experiencia acumulada que conduzca a la identificación de iniciativas sectoriales enmarcadas en una estrategia sólida.

3.5. TRANSPARENCIA

Debería garantizarse el establecimiento de altos estándares de transparencia de información pública tanto del donante como de la IFD y de otros agentes involucrados. Los contribuyentes deberían poder contar con acceso a mayor y mejor información sobre las operaciones de las IFD con el nivel de detalle exigido a la financiación no reembolsable (motivaciones, objetivos, resultados esperados, actividades, recursos, criterios de selección). La documentación de procesos y la elaboración y difusión de casos de estudio habría de ser promocionada con mayor intensidad para la difusión de lecciones aprendidas aplicables a futuras intervenciones, además del desempeño de la IFD en la consecución de sus objetivos.

La evaluación del desempeño e impacto de las intervenciones, además de contribuir a una mejor medición del propio desempeño de las IFD y a la rendición de cuentas (véase 3.9 a continuación), son fuente de aprendizaje, herramienta de identificación de debilidades y fortalezas así como de revisión de las lógicas de intervención, procesos, capacidades y gestión. Las evaluaciones han de convertirse en parte integrante del catálogo de productos (*outputs*) de esta modalidad de cooperación; sus recomendaciones y lecciones aprendidas han de ser tomadas en cuenta en la toma de decisiones futuras; y sus conclusiones, de acceso público.

3.6 FINANZAS RESPONSABLES Y BUEN GOBIERNO

Las IFD deben ser agentes financieros responsables sujetos a elevados estándares de responsabilidad social, medioambiental y de buen gobierno. Los donantes tienen la responsabilidad de monitorear qué se está haciendo con los recursos que ponen

a disposición de la administración de terceros, mediante la participación activa en los órganos de gobierno; el establecimiento de objetivos claros de desarrollo con sus respectivos indicadores para su medición, así como de códigos de conducta o instrumentos similares. Estas son medidas razonables para resolver el inherente problema de agencia.

3.7 BLENDED FINANCE³, INNOVACIÓN EN INSTRUMENTOS Y ALIANZAS

Utilizar instrumentos mixtos que incluyan financiación y asistencia técnica es una forma de diseñar mecanismos adecuados de *blended finance*. Son muchos los ámbitos en los que la cooperación financiera debe ir de la mano de la provisión de cooperación técnica para alcanzar los objetivos de desarrollo perseguidos: si las inversiones conducen a mejoras duraderas, generalmente han de ir acompañadas de reformas, en cuyo caso resulta necesario trabajar con otros instrumentos (como las donaciones), así como con otras agencias y entidades, generalmente a través de facilidades financieras compartidas que atienden la financiación y necesidades técnicas de los proyectos, dotando de escala y eficiencia a muchas de las intervenciones. A través de figuras *blended* es posible impulsar alianzas entre distintos donantes tanto para aumentar el impacto en desarrollo como para lograr un mayor apalancamiento, la incorporación de un *mix* de instrumentos y objetivos, fomentar la innovación y el intercambio de conocimiento y buenas prácticas, mejorar los resultados de desarrollo y la adición de las actuaciones.

Otras innovaciones financieras son (i) las garantías, instrumento adecuado para determinado tipo de operaciones de financiación en la medida en que dotan de mayor seguridad al cumplimiento de una obligación o pago de una deuda y (ii) la financiación en moneda local, de forma tal que el riesgo de tipo de cambio no sea enteramente asumido por el socio receptor. Estas últimas, no obstante, se encuentran explícitamente excluidas hoy en nuestro catálogo

³ Tal como lo define la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial, *blended finance* es la financiación proporcionada a un proyecto de inversión del sector privado en términos más favorables que el mercado cuando se espera que este apoyo sea necesario solo por un tiempo limitado. European Development Cooperation Strengthening Programme (2011), "EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options"

(Ley y Reglamento FONPRODE⁴) de instrumentos de cooperación reembolsable, si bien forman parte de las modalidades de apoyo financiero en el catálogo de instrumentos facilitados por otros países de nuestro entorno a través de sus IFD.

3.8 ADICIONALIDAD

Las IFD están destinadas a abordar fallas del mercado, proporcionar adición y fomentar las inversiones del sector privado, jugando así un rol de catalizador que aliente la inversión privada. El *crowding in* de la inversión privada y no el efecto opuesto (*crowding out*) es el efecto buscado. Cuando el éxito sea replicado por otros, la IFD habrá de buscar nuevos retos, nuevos cuellos de botella, nuevas brechas y obstáculos que eliminar. El monitoreo de las operaciones y la evaluación de los programas debe sustentar el replanteamiento de estrategias para evitar "efectos opuestos" a los buscados.

3.9 MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS IFD. EFICACIA Y EFICIENCIA. ACCOUNTABILITY

Aún hoy, volumen de cartera y número de proyectos son los principales indicadores cuantitativos presentes en los informes anuales de las IFD. Las IFD a menudo basan sus evaluaciones en el uso de variables proxy para evitar costosas mediciones de resultados e impacto. Hay poca evidencia en la literatura acerca de los esfuerzos de cuantificación de las IFD de los indicadores de resultado (*outcome*). La medición del desempeño debe realizarse en relación a la declaración de la misión institucional y de la definición de objetivos guiados por dicha misión⁵. Asimismo, es fundamental poder identificar cuáles son las intervenciones más eficaces y las actuaciones más eficientes.

El ejemplo británico en materia de revisión estratégica, operativa y de exhaustiva evaluación de resultados de desarrollo realizado en 2011 (ejercicio de *accountability*) debería de ser emulado por el resto de donantes involucrados en cooperación financiera reembolsable.

⁴ Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo y Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía Española

⁵ Véanse ejemplos de declaraciones de misión institucional de una selección de IFD en el anexo.

3.10 PARAÍOS FISCALES

En principio, los donantes deben abstenerse de operar desde plazas opacas a la información fiscal. En caso de que hubiese que recurrir a una de estas plazas, los donantes deben justificar adecuadamente las razones excepcionales que justifican la decisión. En paralelo, los donantes habrían de dedicar esfuerzos para desarrollar, fortalecer y consolidar los mercados financieros locales y construir las capacidades hoy inexistentes y que son el único motivo que justifican que el uso de paraísos fiscales pueda ser considerada una *second-best option* en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Afi, Consultores para las Administraciones Públicas (2010), Estudio comparado de instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo del sector privado, at http://www.aecid.es/galerias/fonprode/descargas/Mejores_Prxticas_Instrumentos_Financiacion_-_Informe_Final_20Ene10.pdf

Dalberg (2010), *The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy*, Copenhagen, Denmark.

Kingombe, Ch., I. Massa y D. Willem te Velde (2011): *Comparing Development Finance Institutions. Literature Review*, DFID.

EDFI (2014): *2013 Annual Report*, Brussels, Belgium.

European Development Cooperation Strengthening Programme (2011), “EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options”.

House of Commons Public Accounts Committee (2009) “Investing for Development: the Department for International Development’s oversight of CDC Group plc” Eighteenth Report of Session 2008–09. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubacc/94/94.pdf>

ANEXO 1. DECLARACIÓN DE MISIÓN INSTITUCIONAL DE IFD, SELECCIÓN

BIO	<p>Favorecer el logro de un sector privado fuerte en los países en desarrollo, para así permitirles acceder a un desarrollo económico y prosperidad social duraderos y, por lo tanto, reducir la pobreza. BIO invierte directamente en el sector privado.</p> <p>Lema: <i>Development through Investment</i></p>
CDC	<p>Generar un impacto económico directo mediante la provisión de financiación a empresas exitosas, y un impacto indirecto mediante el efecto demostración entre otros potenciales inversores de que existen beneficios derivados de inversiones exitosas.</p> <p>Lema: <i>Capital for Development</i></p>
DEG	<p>Establecer y expandir las estructuras empresariales privadas en países en desarrollo y en transición, para crear las bases de un crecimiento económico sostenible y una mejora permanente en las condiciones de vida de las poblaciones locales, mediante: la provisión de financiación para inversiones directas; la provisión de financiación reembolsable de largo plazo para ayudar a salvaguardar de la crisis aquellas inversiones co-financiadas; la diversificación de los flujos de capitales mediante el apoyo a inversiones pioneras en nuevos países y regiones, y el fortalecimiento de los mercados de capitales locales.</p> <p>Lema: <i>Our business is developing</i></p>
FONPRODE	<p>Erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, igualdad de género, defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos.</p> <p>Lema: <i>n.d.</i></p>
FMO	<p>Incentivar y ayudar al sector privado como motor de desarrollo social y económico, mediante la colaboración con iniciativas privadas sobre todo en países pobres compartiendo conocimiento y recursos con empresas que apuesten por el desarrollo sostenible.</p> <p>Lema: <i>Finance for Development</i></p>
NORFUND	<p>Reducir la pobreza y crear crecimiento económico sostenible mediante la inversión de capital riesgo en negocios rentables de países en desarrollo.</p> <p>Lema: <i>n.d.</i></p>
PROPARCO	<p>Promocionar el desarrollo sostenible del sector privado en países emergentes y en desarrollo, mediante la provisión de financiación a largo plazo.</p> <p>Lema: <i>Investing in a sustainable future</i></p>

SIFEM	Invertir en pyme comercialmente viables de mercados emergentes, puede generar retornos ajustados al riesgo para los inversores, y generar efectos sostenibles y de largo plazo en el desarrollo de las comunidades locales. Lema: <i>n.d.</i>
CFI	Crear oportunidades para que las personas escapen de la pobreza y mejoren sus vidas mediante la promoción de mercados abiertos y competitivos en países en desarrollo; el apoyo a empresas y otros socios del sector privado cuando existe una brecha de financiación; la generación de empleos productivos y la provisión de servicios básicos a los desatendidos; y la movilización de otros recursos para financiar el desarrollo de la empresa privada. Lema: <i>Creating opportunity where it's needed most</i>

Fuente: elaboración propia, información pública

6. FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO



Jorge García-Arias

1. LA FINANCIACIÓN INNOVADORA EN SU CONTEXTO

La financiación innovadora está constituida por un conjunto de instrumentos y mecanismos de financiación de objetivos de desarrollo a largo plazo que: (i) implican fuentes novedosas respecto a las tradicionales; y (ii) generan recursos de carácter aditivo, y no sustitutivo, a aquéllas. Además, en consonancia con el marco de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es deseable que reúna otras características: (iii) facilidad de implementación y relación coste-eficacia razonable, así como un cierto consenso académico y político; (iv) capacidad para enfrentar alguno de los efectos negativos que, sobre el desarrollo, ha ocasionado la globalización, facilitando una mejor provisión de Bienes Públicos Globales (BPG); y (v) garantizar la generación de un volumen suficiente, estable, eficiente y equitativo de recursos adicionales, de calidad y de disponibilidad lo más inmediata posible para el período 2015-2030. Esta financiación ha cobrado en los últimos años una creciente importancia, dentro de un enfoque sistémico de financiación del desarrollo (García-Arias, 2015), básicamente como consecuencia de las deficiencias que exhiben buena parte de los instrumentos tradicionales (AOD, flujos privados de capitales, endeudamiento externo y remesas, fundamentalmente), y puede llegar a constituir, junto a otros, un elemento para garantizar un aceptable grado de cumplimiento de los ODS.

Algunas de las propuestas de *instrumentos de financiación innovadora* (IFI) canalizados por medio de las finanzas públicas internacionales reúnen las características expuestas, y en este breve trabajo nos centraremos en ellas¹.

2. FINANCIACIÓN INNOVADORA: LA REALIDAD Y EL DESEO

Si bien han venido surgiendo muy distintas propuestas de financiación innovadora, es

¹ No se abordan aquí, por tanto, otros IFI no directamente relacionados con las finanzas públicas internacionales.

preciso distinguir entre lo escasamente aplicado y conseguido, y un extenso catálogo de instrumentos no implementados. Muchos IFI, con actores muy diversos, han sido aplicados en la práctica, lo que muestra su atractivo, encaje y potencialidad en los modelos de cooperación y desarrollo vigentes. Diversas instituciones (OECD, PNUD, Secretariado de la Commonwealth, KfW Development Bank, etc...), e ininidad de autores, han establecido clasificaciones de los IFI ordenados según diferentes criterios. Así, en función de sus agentes principales, se han desarrollado instrumentos sostenidos mayoritariamente sobre la acción pública (tasa solidaria sobre billetes de avión, venta de permisos de contaminación,...), privada (productos (RED), MassiveGood,...), o de asociaciones verticales de agentes (GAVI, UNITAID) y alianzas público-privadas (Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización, compromisos anticipados de mercado para la enfermedad neumocócica, *blending*, ...). Atendiendo a su naturaleza, han sido aplicados IFI impositivos, relacionados con los bonos y otros activos financieros (Diaspora bonds, Green bonds,...), con la financiación anticipada, o con préstamos y garantías de naturaleza pública (los compromisos de pago anticipado de créditos del BIRF, las facilidades de crédito contingentes,...). Algunos de estos IFI son generadores de nuevos recursos netos (impuestos o contribuciones privadas voluntarias), mientras que otros computan como AOD (Debt2Health), algunos son instrumentos de aseguramiento o garantía (mecanismo de seguro de riesgo para catástrofes en el Caribe), otros adelantan al momento actual fondos futuros de desarrollo, y otros tratan de incentivar un mejor uso de recursos privados con potenciales efectos sobre el desarrollo (por ejemplo en el uso y destino de las remesas). Naturalmente, las taxonomías no solo son inagotables (variando los criterios de clasificación) sino también parcialmente superpuestas².

Aunque deben ser evaluados de forma individual

² Para un recorrido taxonómico exhaustivo y reciente consúltese, por ejemplo, Bhinda et al. (2014).

(tarea que no puede ser abordada aquí), algunos IFI muestran potencialidad para generar impactos sobre el desarrollo (aunque muy limitados en su aplicación actual); fundamentalmente aquellos que implican instrumentos “de empuje” basados en mecanismos asociados a la generación de mercados (por ejemplo, compromisos de compra futura de vacunas que verifiquen determinadas características) o compromisos adelantados de pago (que adelantan al momento actual recursos futuros para el desarrollo, por ejemplo convirtiendo AOD futura en activos financieros negociados en mercados internacionales y generadores de fondos hoy), como son la *Pneumococcal Disease Advance Market Commitments* o la *International Finance Facility for Immunisation* (IFFIm). Las ventajas fundamentales de estos mecanismos son que implican a actores “no tradicionales” en el ámbito de la financiación del desarrollo, permiten introducir incentivos pro-desarrollo en el comportamiento de agentes privados y asociaciones público-privadas, y ayudan a mejorar algunos fallos de mercado relacionados con la información imperfecta y asimétrica, y con la infravaloración e inadecuada internalización de las economías externas.

La situación actual (y previsible evolución) de muchos de estos instrumentos implica, en consonancia con la primacía del concepto de *eficiencia* en el actual esquema de financiación del desarrollo, su conexión con mecanismos de “pago por resultados”. No obstante, estos mecanismos y los esquemas de *value-for-money* deben ser analizados con cautela, dada la todavía escasa evidencia de su impacto real sobre el desarrollo, la innovación y la eficiencia en la gestión de los recursos, así como su perspectiva excesivamente micro y volcada en la obtención de retornos a corto plazo.

En general, el modelo actual de financiación innovadora está constituido por un menú largo y estrecho de instrumentos y mecanismos de financiación. Las ventajas de dicha proliferación son evidentes: un escenario abierto (y creciente) de posibilidades en el que puede encontrarse la combinación de instrumentos y mecanismos que mejor se adapta a nuestras necesidades y restricciones. Además, ha sido capaz de implicar a un número importante de actores extraordinariamente diversos entre sí y de mostrar que es posible pensar (y aplicar) soluciones imaginativas a la financiación del desarrollo. Y los recursos potenciales de una hipotética aplicación de “nuevos” IFI son importantes.

Los inconvenientes de este modelo son también claros: el excesivo número de instrumentos y el escaso de actores participantes en cada uno, su dificultad para articularse en torno a un esquema coherente, la preeminencia de instrumentos financierizados frente a otras alternativas, su escasa incidencia en ámbitos distintos de los sanitarios y climáticos, problemas de agencia en algunos IFI, comportamientos de *free-rider*, escasa incidencia sobre la problemática de los BPG, resultados dudosos en términos coste-eficacia –especialmente si contabilizamos los costes de negociación e implementación, y los beneficios reales en términos de desarrollo e incremento de bienestar colectivo, y no solo los beneficios simbólicos y políticos–, y el escasísimo volumen de recursos recaudados –las estimaciones del *Leading Group on Innovative Financing for Development* apuntan a unos 6 millardos de USD en el periodo 2006-12. Por tanto, conviene no atribuir a los IFI actuales las capacidades redentoras de un moderno bálsamo de Fierabrás.

3. UNA SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS INNOVADORES (POSIBLES) PARA UNA AGENDA POST-2015 (CREÍBLE)

Dado que las necesidades de generación de recursos en el marco-ODS son enormes, que ningún volumen de ingresos, por pequeño que sea, puede ser despreciado, y que la supresión (o hibernación) de alguno de estos instrumentos tendría un elevado coste simbólico, parece recomendable apoyar la aplicación de todos los IFI implementados hasta el momento, intentando minimizar los riesgos y problemas que algunos de ellos presentan en diferentes dimensiones. En este sentido, convendría reforzar (o iniciar, en algunos casos) la implicación de España con los IFI vigentes.

Además, si se pretende que esta financiación juegue un papel creciente y relevante, resulta imprescindible desarrollar y aplicar instrumentos y fuentes adicionales. La tentación es, de nuevo, ofrecer un menú amplio y estrecho de “nuevos” instrumentos, fuentes y mecanismos de financiación innovadora. No obstante, y desde la perspectiva de las finanzas públicas internacionales, sería conveniente centrar los esfuerzos en muy pocos IFI de alto impacto, en términos de generación de recursos y de gestión eficiente y equitativa de BPG³.

³ Desde una perspectiva más genérica –y no exclusiva de finanzas públicas– que no puede ser abordada aquí, podrían seguirse las pautas del KfW Development Bank, que emplea criterios similares de volumen

Para el caso español, parece razonable profundizar su vinculación con el grupo de países de “cooperación reforzada” de la UE, con los más activos de los integrantes del *Leading Group*, y/o con la mayoría de los miembros del grupo CAD, al objeto de acordar algunas medidas de financiación innovadora de naturaleza pública bajo los parámetros señalados. En este sentido, sería conveniente centrarse en dos grandes elementos: la emisión de nuevos DEG, y la fiscalidad supranacional sobre el carbono y las transacciones financieras.

3.1. DERECHOS ESPECIALES DE GIRO (DEG) AFECTADOS A LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

La emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro afectados a financiación internacional del desarrollo (DEG-FID) podría generar un elevado volumen de recursos. Su establecimiento debería pasar, en la práctica, por una reforma del Convenio Constitutivo del FMI, por una modificación de los criterios de asignación de los hipotéticos nuevos DEG-FID, y por un cambio en el uso original para el que los DEG fueron concebidos. Si a ello unimos los porcentajes de acuerdo requeridos para una reforma de esta envergadura y lo inhabitual de las *asignaciones generales y especiales* de DEG, la aprobación de DEG-FID resultará compleja. A ello cabe añadir los problemas inherentes a la puesta en funcionamiento de un nuevo instrumento que, en alguna de las variedades propuestas, implica incrementar el apalancamiento (y, por tanto los riesgos asociados) en mercados financieros internacionales ya de por sí sobrecargados de problemáticas similares.

No obstante, los recursos potenciales podrían aconsejar que se alentase en el marco del FMI los debates sobre esta cuestión, orientándolos hacia alternativas de nuevos DEG-FID menos afectados por los problemas apuntados⁴.

3.2. FISCALIDAD SUPRANACIONAL

La inestabilidad financiera y el deterioro ambiental de origen antropogénico se han convertido en ejemplos canónicos de *males públicos globales*, y sus opuestos funcionales –e ideales– en paradigmas de BPG.

Los IFI conectados con ambos BPG permitirían alcanzar, potencialmente, una suerte de “doble dividendo”: (i) enfrentar la ineficiente e inequitativa

potencial de recaudación y amplitud territorial y sectorial en sus recomendaciones de nuevos IFI a aplicar (Wade, 2012).

⁴ Consúltese Erten y Ocampo (2014) para un desarrollo.

provisión de dos de los BPG más relevantes, en su triple dimensión característica –internacional, interpersonal e intergeneracional–; y (ii) allegar recursos adicionales, permitiendo la financiación de nuevas necesidades de gasto y/o la reducción de la presión fiscal de otras figuras impositivas. A lo que cabría añadir un “tercer dividendo”: dado que ambos males públicos tienen efectos diferenciales sobre países de renta media y baja, su adecuada provisión tendría consecuencias positivas sobre el desarrollo.

Los seis ejes en los que NNUU basa su propuesta de ODS (dignidad, personas, bienestar, planeta, justicia y alianzas globales) se presentan de manera clara en el binomio BPG-IFI, por lo que sería recomendable hacer especial hincapié en dicha relación, y vertebrar buena parte de las propuestas alrededor de ella. En el ámbito concreto de la financiación innovadora, esto implicaría reivindicar dos tipos de instrumentos de fiscalidad supranacional: los impuestos sobre las transacciones financieras y en divisas, y los impuestos sobre el carbono⁵.

a) Impuestos sobre las transacciones financieras (ITF) y Global Solidarity Levy

La justificación de la familia de impuestos relacionados con las transacciones financieras y en divisas se sostiene sobre una doble base: (i) la consideración de la estabilidad financiera y cambiaría como un BPG, con toda la problemática inherente a dichos bienes en relación con sus mecanismos óptimos de provisión/financiación; y (ii) la responsabilidad de los mercados financieros en la generación del mal público global asociado.

Del amplio abanico de propuestas realizadas, la que mejor conecta con el objetivo contemplado en este Informe es, pensamos, el *Global Solidarity Levy* propuesto por el *Leading Group on Innovative Financing for Development* (2010). En su versión canónica, se trataría de un impuesto global del 0.005% del valor de las transacciones en divisas canalizadas por medio de sistemas

⁵ En el ámbito de los IFI relacionados con las finanzas públicas internacionales existe otra gran multitud de propuestas, como un impuesto sobre la riqueza de los billonarios, un VAT De-Tax, impuestos mundiales sobre el tabaco, impuestos sobre el tráfico de armas, etcétera. Estas propuestas no han podido ser incluidas en este Informe por motivos de espacio pero consideramos que, en cualquier caso, las dos propuestas de fiscalidad supranacional reseñadas son las más convenientes en un esquema de generación de recursos adicionales que permita su encaje en un enfoque sistémico de financiación del desarrollo, justo, eficiente, estable y equitativo, y una gestión óptima de BPG, como el que debe plantearse en el nuevo marco-ODS.

centralizados de compensación y liquidación de operaciones. El *Leading Group* analiza diferentes escenarios (tipos, elasticidades, elusión/evasión, ámbito de aplicación,...) y, por tanto, diferentes recursos potencialmente generables (unos 30-40 millardos de USD/año) que, en el modelo teórico ideal, nutrirían los fondos de una agencia internacional específicamente establecida para gestionar la provisión de BPG, fundamentalmente los relacionados con cuestiones financieras y ambientales.

Un *Global Solidarity Levy* tiene pocos visos de ser aplicado en la práctica en un tiempo razonable como para jugar un papel relevante en el nuevo marco-ODS. Por tanto, manteniéndolo como objetivo ideal a medio plazo, podría ser recomendable avanzar en la implantación y consolidación de otros impuestos sobre transmisiones financieras que permitan ganar experiencia, contrastar su capacidad para enfrentar los retos planteados y generar recursos para financiar el desarrollo.

En relación con España, la figura clave en este esquema sería el nuevo ITF, aprobado inicialmente por medio de un procedimiento de cooperación reforzada por 11 EEMM de la UE, introduciendo una modificación relativa a la afectación parcial de sus ingresos a la financiación del desarrollo.

En este punto, parece recomendable mantener la aplicación del ITF-UE11 en los estrictos márgenes de la propuesta inicial, especialmente en cuestiones relativas a base imponible (incluyendo a un amplio rango de transacciones financieras), tipos impositivos (0.1% sobre acciones y bonos y 0.01% sobre derivados), y principio de residencia (una de las contrapartes residente en UE-11 o activo emitido en jurisdicción de UE-11)⁶; favorecer la participación del resto de países de la UE, y facilitar su implementación en otros externos a la Unión; defender su incorporación como recurso propio del presupuesto comunitario, asignando la recaudación por tercios (1/3 presupuesto nacional, 1/3 presupuesto UE y 1/3 financiación del desarrollo); y mantener el objetivo de establecer a medio plazo un impuesto similar al *Global Solidarity Levy*.

b) *Imposición sobre el carbono.*

La emisión de gases de efecto invernadero constituye la causa principal del calentamiento global antropogénico, generador de consecuencias muy

⁶ Consúltese COM/2013/71 y *Specific Contract No.3 TAXUD/2013/DE/314 para un análisis técnico.*

severas para el conjunto del planeta. Las necesidades de financiación para mitigar y adaptarse al cambio climático han sido cifradas en 100 millardos de USD anuales hasta 2020. Aunque conviene diferenciar las cuestiones relativas a la financiación de la lucha contra el cambio climático (*climate finance*), de las relacionadas con la financiación del desarrollo, ambos aspectos están íntimamente ligados, no solo porque las consecuencias del cambio climático (globales, por su propia naturaleza) afectan de manera diferencial, con intensidades diferentes y consecuencias específicas a los países en desarrollo, sino también porque la interconexión entre calentamiento global y desarrollo constituye un elemento reforzado en el marco-ODS.

El dióxido de carbono es el más importante gas de efecto invernadero, de ahí el interés por controlar y reducir sus emisiones. La emisión de CO₂ es, técnicamente, un problema de externalidades negativas globales que han de internalizarse para, idealmente, hacer coincidir el óptimo de los agentes con el óptimo social.

La literatura ha generado dos tipos de propuestas de internalización: los mecanismos de “tope y trueque” (*cap-and-trade* o *emissions trading schemes*) y el establecimiento de impuestos sobre el carbono (*carbon taxes*). Aunque desde un punto de vista teórico ambos esquemas deberían producir idénticas consecuencias, en presencia de incertidumbre acerca de la elasticidad de la función de beneficios sociales esperados y de la elasticidad de las emisiones de CO₂ frente al impuesto, la literatura tiende a convenir que el *carbon tax* es superior a las *emissions trading schemes*, aunque conviene resaltar que ambos mecanismos de intervención no son incompatibles. En el caso de los impuestos sobre el carbono, al tratarse el calentamiento global de un mal público con tecnología aditiva, solo una gestión global del problema puede garantizar un mecanismo de provisión/financiación eficiente y equitativo. Además, en economías abiertas el peligro de generar “refugios de polución” (*pollution havens*) y estrategias competitivas generadoras de equilibrios sub-óptimos, exige intervenciones impositivas supranacionales.

Sería recomendable establecer, como objetivo a medio plazo, un impuesto global sobre el carbono, con una parte sustantiva de los fondos recaudados afectados a una institución global vinculada a cuestiones de *climate finance* y de financiación del desarrollo, como el *Green Climate Fund*. Otra parte de los ingresos obtenidos serían retenidos por los

gobiernos nacionales que recaudarían el impuesto, lo que permitiría financiar medidas adicionales de lucha contra el cambio climático, otras partidas presupuestarias generales y/o reducir la presión fiscal de otros impuestos.

No obstante, a corto plazo podría avanzarse en el establecimiento de impuestos nacionales sobre el carbono, armonizados (al menos en sus tipos impositivos mínimos) internacionalmente. Las propuestas de tipos son diversas (desde 25USD hasta 200USD por tonelada de CO₂ equivalente emitida), lo que hace que las estimaciones de ingresos recaudados anualmente varíen también de forma extrema (dependiendo fundamentalmente de la elasticidad de las emisiones frente al impuesto), pero UNDESA los estima en unos 250 millardos de USD anuales. Un esquema incrementalista podría ser razonable: iniciar el proceso con impuestos relativamente bajos, comprobar resultados en términos de elasticidad de

las emisiones, impacto sobre el calentamiento global e ingresos, e ir avanzando hacia gravámenes más elevados, si es necesario (Marron y Toder, 2014).

4. CONSIDERACIONES FINALES

La financiación innovadora podría jugar un papel importante dentro de un enfoque sistémico de financiación para el desarrollo, indispensable para cubrir las necesidades presupuestarias del nuevo marco-ODS.

Para ello, y para superar su limitado papel e impacto actual, sería preciso adoptar perspectivas amplias, ambiciosas y no convencionales, entre ellas las relacionadas con la fiscalidad supranacional sobre las transacciones financieras y en divisas y sobre el carbono.

BIBLIOGRAFÍA

Bhinda, N., Attridge, S. y Sumaria, S. (2014) *Innovative Finance for Development. A Commonwealth Toolkit*. London: Commonwealth Secretariat.

Erten, B. y Ocampo, J.A. (2014) “Building a Stable and Equitable Global Monetary System Based on the SDRs”, en Alonso, J.A., Cornea, G.A. y Vos, R. (eds.) *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*, 253-86. London and New York: Bloomsbury Academic and United Nations.

García-Arias, J. (2015). “International Financialization and the Systemic Approach to International Financing for Development”, *Global Policy*, 6(1): 24-33.

Leading Group on Innovative Financing for Development (2010) *Globalizing solidarity: The Case for Financial Levies*. Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions and Development. Paris: LGIFd.

Marron, D.B. y Toder, E.J. (2014) “Tax Policy Issues in Designing a Carbon Tax”, *American Economic Review Papers & Proceedings*, 104(5): 563-568.

Walde, H. (2012) *An Overview of Innovative Financial Instruments Used to Raise Funds for International Development*. KFW-Focus on Development, No. 5. Frankfurt am Main: KFW Development Bank.

Weitzman, M. (2015) “Voting on Prices vs. Voting on Quantities in a World Climate Assembly”. Mimeo. Department of Economics, Harvard University.

7. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



Carlos Mataix y Javier Carrasco

1. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA POST-2015

La Agenda post-2015 parte de la evidencia de que la corriente dominante en el mundo actual acerca de lo que se entiende por “necesidades y legítimas aspiraciones humanas y sociales”, y su correspondiente forma de darles satisfacción, es decir, lo que se expresa brevemente como “modelo occidental de consumo y producción”, no puede extenderse de modo sostenible al conjunto de la población actual de siete mil millones de personas, cuanto menos a los alrededor de nueve mil millones previstos para 2050. Por otra parte, la injusticia de la inequidad actual en las condiciones de vida de diferentes grupos de población, parcialmente aliviados en los últimos quince años, debe ser remediada.

La puesta en práctica de la Agenda va a representar un profundo y extenso proceso de transformación de todas las sociedades del mundo en las dos facetas del problema: por un lado, la forma en que las sociedades humanas definen y establecen sus necesidades y aspiraciones (lo que requerirá movilizar a las distintas culturas del mundo, como señala Ban Ki-moon en el *Synthesis Report* presentado el 4.12.2014, párrafo 132), y, por otro lado, la forma en que producen y proveen los medios correspondientes para su satisfacción (bienes y servicios).

A este respecto, una de las principales finalidades de la Agenda debería ser incentivar y facilitar la generación, difusión y puesta en práctica de tecnologías que contribuyan a la configuración de sistemas energéticos y productivos ambiental y socialmente sostenibles, con especial énfasis en los países en desarrollo.

En efecto, la ciencia, la tecnología y la innovación tienen un papel determinante en el crecimiento

económico y la competitividad de las naciones. Prácticamente ningún país ha experimentado un crecimiento rápido y sostenido sin cambio tecnológico.

Hoy, ante el riesgo de traspasar los límites planetarios generando daños irreversibles, se espera, además, que ciencia, tecnología e innovación contribuyan a una verdadera “transformación verde”, introduciendo soluciones que concilien la existencia de una población mundial con aspiraciones crecientes, en un planeta con restricciones ambientales y con escasez de recursos naturales cada vez mayores.

En este mismo sentido, cabe citar que una gran parte de los objetivos y metas que el *Open Working Group* presentó en Julio de 2014 tienen estrecha relación con la tecnología y la innovación, en particular, los objetivos 7, 9, 12 y 13.

Más recientemente, en el *Synthesis Report* presentado por Ban Ki-moon, uno de los tres apartados dedicados a exponer los medios necesarios para la puesta en práctica de la Agenda se titula “la Tecnología, la Ciencia y la Innovación para un desarrollo sostenible” (apartado 4.2), y en él se pone de manifiesto su relación con los otros dos medios: la movilización de recursos financieros (apartado 4.1) y la generación de capacidades institucionales (apartado 4.3).

Concretamente, en el apartado 4.2, párrafo 119, se señalan tres aspectos que deberían ser esenciales en la creación, la transferencia y la adaptación de tecnologías que respondan a las aspiraciones de un desarrollo sostenible:

- Alineamiento de fondos públicos, para que el desarrollo tecnológico y la innovación estén guiados por la sostenibilidad.
- Acceso a tecnologías sostenibles (*vital and environmental sound technologies*), mejorando los mecanismos de transferencia hacia los países menos desarrollados.

- Participación y democratización de los procesos tecnológicos, generando condiciones que promuevan nuevas fórmulas de innovación social.

Los siguientes apartados desarrollan cada uno de estos tres aspectos, haciendo referencia a su relación con la financiación del desarrollo.

2. ESTÍMULOS A LA INNOVACIÓN ORIENTADA A LA SOSTENIBILIDAD

Algunos de los grandes problemas de insostenibilidad actualmente diagnosticados (cambio climático, fuentes de energía no sostenibles, limitación de recursos naturales,...) requieren innovaciones basadas en nueva tecnología.

Los procesos de innovación efectiva son procesos complejos integrados por distintos tipos de actividades (de forma simplificada, ciencia básica, ciencia aplicada, desarrollo tecnológico, producción y comercialización). El sector público ha tenido, y seguirá teniendo, un papel insustituible como promotor de dichos procesos, financiando y asumiendo riesgos, especialmente en sus primeras etapas, donde la incertidumbre y las inversiones son mayores.

Muchas de las tecnologías más disruptivas, como los teléfonos inteligentes que comercializan grandes compañías tecnológicas, no existirían si no hubiera habido una financiación masiva con recursos públicos de desarrollos en ciencias básicas y en innovaciones que los fabricantes han podido integrar después. De hecho, los Estados no sólo corrigen las imperfecciones del mercado, también le dan forma, crean valor y asumen grandes riesgos.

Así, por ejemplo, de acuerdo con cálculos realizados por Mariana Mazzucato (Mazzucato, 2015) en el desarrollo de nuevas tecnologías para la explotación sostenible de la energía, cuatro instituciones financieras internacionales están invirtiendo cuatro veces más que todos los operadores privados. La “transformación verde” se está financiando con recursos públicos, y seguirá siendo así en el futuro.

Es importante tener esto en cuenta, porque revela, por un lado, el carácter insustituible de la financiación pública para mantener el desarrollo tecnológico y, por otro lado, el hecho de que las trayectorias del desarrollo científico y tecnológico pueden ser diversas y, en lo que nos ocupa, pueden dirigirse decididamente al desarrollo de soluciones

que respondan a los desafíos de la insostenibilidad. Como señala Ban Ki-moon, “*The public sector will need to set clear drivers*” (párrafo 92). En definitiva, el sector público puede y debe ejercer su capacidad efectiva de influenciar los procesos de innovación para la sostenibilidad. Y esto mediante estímulos positivos y negativos.

Los estímulos positivos pueden ser diversos: determinación de objetivos y asignación de recursos en universidades y centros públicos de investigación, creación y dotación de centros de desarrollo tecnológico, establecimiento de consorcios para la cooperación público-privada, subvenciones y créditos a la investigación e innovación privadas, priorización en las compras públicas, habilitación de mecanismos de protección a la propiedad intelectual, estabilidad en las políticas ligadas a los procesos de introducción de innovaciones y obtención de economías de escala. Estos estímulos públicos se deberían potenciar en el plano nacional, pero también, de forma creciente, en el plano internacional, sea mediante cooperación entre gobiernos, sea mediante impulso de organizaciones multilaterales como Naciones Unidas y sus diferentes órganos de actuación.

Los estímulos negativos a actividades total o parcialmente insostenibles, más allá de la ausencia de los estímulos positivos antes apuntados, pueden también ser diversos. En el plano nacional cabe señalar la legislación industrial restrictiva (denegación de autorización a operar, obligatoriedad de reciclado,...), las políticas orientadas a la internalización de costes externos, o las políticas impositivas. En el plano internacional existe también un amplio margen de actuación mediante, por ejemplo, la promoción y el reconocimiento de informes de responsabilidad social empresarial (RSE) con impacto comercial y financiero, o la exclusión de compras públicas internacionales.

3. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS SOSTENIBLES

Existe una fuerte asimetría en la capacidad que tienen unos y otros países para acceder al conocimiento científico y a la tecnología.

La importación y la inversión directa están entre los principales medios para la transferencia de tecnología a corto plazo. Países con economías débiles que reciben una reducida inversión, o donde ésta se concentra en sectores extractivos, apenas acceden a la tecnología por esta vía.

Tampoco les resulta fácil hacerlo mediante compras en los mercados globales, donde el acceso a la información de las opciones disponibles, o los costes y procedimientos de adquisición de patentes o licencias, suponen barreras a menudo infranqueables.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, los costes de royalties y licencias para el uso de derechos de propiedad intelectual están creciendo rápidamente: los flujos mundiales se elevaron desde 135.000 millones de dólares en 2005 a 245.000 en 2010. El grueso de éstos se dirigió a EEUU (42%), UE (36%), Japón (10%) y Suiza (7%). Los países en desarrollo son actualmente importadores netos, esto es, pagadores de royalties y licencias.

Pero aún cuando los procesos de transferencia pudieran ser más apropiados y accesibles, hacen falta capacidades humanas e institucionales para la absorción, la adaptación y la generación de innovaciones endógenas basadas en las tecnologías transferidas. Estas capacidades son muy limitadas en los países menos desarrollados. Sirva como ejemplo para ilustrar la fragilidad de sus sistemas de ciencia el número de publicaciones científicas y tecnológicas: en 2009 se calcula que se publicaron 788.333 artículos en revistas científicas y tecnológicas; sólo el 0.0018% procedía de los países menos desarrollados.

Consciente de este problema, la comunidad internacional ha promovido diversas declaraciones e iniciativas para facilitar la transferencia y el desarrollo de las capacidades tecnológicas de los países menos adelantados. Sobre la base de la experiencia acumulada, Ban Ki-moon insta a habilitar los medios económicos y a otorgar el impulso político necesarios para la creación urgente de un Banco de Tecnologías. Esta iniciativa nació en la Declaración de Estambul de 2011 y desde entonces viene realizándose un trabajo preparatorio notable, liderado por un grupo de expertos que está elaborando un anteproyecto del cual ya se conocen los primeros documentos. El Banco se plantea facilitar los procesos de transferencia, generar capacidades científicas y tecnológicas endógenas, y promover marcos institucionales apropiados. Para ello se dotará de un “banco de patentes” y un “repositorio de tecnologías” como mecanismos principales, y habilitará fórmulas que atraigan al sector privado. Indudablemente, España podría tener un papel destacado en el nuevo Banco de Tecnologías, por su experiencia y sus capacidades en ámbitos clave para la sostenibilidad en sectores

como, por ejemplo, las energías renovables o la gestión del agua.

Esta iniciativa podría complementarse con las negociaciones sobre los TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) en el marco de la Organización Mundial del Comercio, donde se está discutiendo la creación de mecanismos que flexibilicen el acceso a la propiedad intelectual de tecnologías que contribuyan a la sostenibilidad, debatiéndose incluso la posibilidad de su consideración como bien público internacional. Estas iniciativas exigen el acuerdo entre quienes tienen la propiedad de las tecnologías aplicables a la solución de problemas de sostenibilidad, que son los actores públicos y, sobre todo, los privados. La colaboración público-privada es, por tanto, un elemento imprescindible del proceso de transferencia.

En este ámbito podrían considerarse iniciativas análogas a la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) y a GAVI, en las que se anticipan recursos o se garantizan mercados para el desarrollo de aquellas innovaciones con alta utilidad social en términos de sostenibilidad, con objeto de facilitar a los países más pobres el acceso a esas innovaciones.

En cuanto a los actores públicos, bajo la coordinación e impulso de Naciones Unidas, debería acordarse un compromiso lo más amplio posible entre todos los gobiernos del mundo para facilitar información sobre la disponibilidad de todas aquellas tecnologías susceptibles de ser utilizadas en la resolución de problemas medioambientales y en la producción sostenible de bienes y servicios destinados a la erradicación de la pobreza, así como para facilitar la transferencia de su uso. Esto último requiere la capacitación de agentes locales (científicos y tecnólogos, universidades, centros de desarrollo, ONG) para su aplicación efectiva. Por ello será necesario articular programas focalizados hacia la creación de capacidades técnicas locales, que serían responsables de la absorción, adaptación y promoción local del uso efectivo de tecnologías sostenibles en la producción de bienes y servicios y en la erradicación de la pobreza.

En cuanto a los actores privados, la tecnología puede, como ya se ha dicho, estar sujeta a restricciones derivadas de derechos de propiedad, bien sea por la existencia de patentes o bien por la incorporación de la tecnología a equipos o sistemas industriales. A este respecto, la gobernación del proceso de transformación social hacia la dignidad

y la sostenibilidad que se aprobará a lo largo de 2015, debería revisar el proceso de transferencia de tecnología aplicable a procesos de mejora de la sostenibilidad, reformulando las condiciones que, sin mermar legítimos y razonables intereses privados, faciliten y agilicen el proceso de transferencia y aplicación efectiva. En el caso de empresas tecnológicas que cuentan con políticas avanzadas de responsabilidad social estratégica, y que tienen una creciente preocupación por contribuir a la agenda internacional del desarrollo, podría estimularse su participación a través de mecanismos que reconocieran públicamente los esfuerzos voluntarios que pudieran realizar de apertura y transferencia de sus conocimientos a los países menos desarrollados, por ejemplo, mediante la incorporación explícita de este concepto en los informes sobre RSE elaborados por las empresas y por actores externos a las mismas.

4.- PROMOCIÓN DE LA CREATIVIDAD E INNOVACIÓN SOCIAL

La experiencia histórica muestra que la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones humanas se ha ido produciendo mediante la introducción de mejoras técnicas debidas a la creatividad de las personas, su adopción social en entornos limitados y su posterior difusión a contextos más extensos, todo lo cual iba produciendo un proceso, difuso pero relevante, de aprendizaje en amplias capas de la población.

La acumulación de conocimientos y experiencias y, en particular, el desarrollo de la ciencia y su aplicación al desarrollo tecnológico, ha acelerado y sofisticado este proceso de generación de conocimiento e innovación, produciéndose una concentración en el dominio de su gobernanza y en las decisiones relativas a su evolución, siguiendo un patrón que podría calificarse como “de arriba hacia abajo”.

Este fenómeno ha sido tan llamativo e influyente que con frecuencia hoy se tiende a identificar como el único digno de interés para explicar la innovación y el cambio social. La innovación se convierte entonces en sinónimo de las grandes novedades tecnológicas que comercializan las grandes corporaciones. Pero a medida que la sociedad se ha ido configurando como una inmensa red de redes, y que el acceso y uso de las tecnologías y de su capacidad transformadora se ha extendido masivamente, encontramos nuevas formas de innovación que surgen como respuesta de las personas y las comunidades a problemas y

necesidades que no están adecuadamente atendidos, siguiendo un patrón diferente (“de abajo hacia arriba”). Así, estamos asistiendo a la aparición y proliferación de nuevos espacios de creación colectiva, donde se elaboran respuestas innovadoras que conllevan nuevas prácticas y comportamientos, ya sean movimientos ciudadanos que proponen y desarrollan nuevas posibilidades de diseño y utilización de los espacios urbanos, plataformas que permiten la micro-financiación de proyectos innovadores (*crowdfunding*), experiencias de economía colaborativa, espacios comunitarios de fabricación digital, monedas locales,...

Se les otorgan múltiples etiquetas, ya sea “innovación social”, “producción socialmente útil”, “*grassroot innovation*”, “innovación frugal”, etc. Todos tienen elementos ya conocidos (en el movimiento cooperativo, o en el movimiento de las tecnologías apropiadas, por ejemplo), pero las nuevas tecnologías han abierto posibilidades inéditas hasta ahora. (Smith, 2014).

Cada vez hay un mayor reconocimiento y aumenta el número de publicaciones que están reclamando la importancia de la innovación social y su capacidad para generar nuevas ideas (productos, servicios, modelos de organización) que simultáneamente resuelven una necesidad social y crean nuevas relaciones y nuevos espacios colaborativos. Es decir, son beneficiosas para la sociedad y, al mismo tiempo, aumentan la capacidad de la sociedad para actuar.

Al florecimiento de las innovaciones sociales pueden contribuir de forma significativa investigadores, centros de promoción local o regional, organizaciones no gubernamentales y empresas comprometidas con el desarrollo de las comunidades. Pero para que aumenten su escala y representen más que pequeños enclaves de experimentación social, se necesita, además, un compromiso de los actores, públicos y privados, que gobiernan y financian las trayectorias de la ciencia y la innovación.

En este sentido, observamos como algunas instituciones financieras de desarrollo internacionales (el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, por ejemplo, a través de su Fondo Multilateral de Inversiones –FOMIN-) están prestando una atención creciente a la innovación social, ofreciendo líneas de financiación y apoyo técnico. Del mismo modo, algunos gobiernos están considerando a la innovación social como una fuente de innovación que puede contribuir a la

mejora de la eficacia y la eficiencia de determinados servicios públicos, y empiezan a ser conscientes de las reformas que tienen que hacer en sus propias políticas para poder ser verdaderos facilitadores, sin dañar la autonomía y espontaneidad características de la innovación social. Por su parte, son numerosas las grandes empresas tecnológicas en sectores como las telecomunicaciones o la energía que ven en la innovación social la oportunidad (y la amenaza) de la aparición y la generalización de nuevos modelos de negocio.

Añadiremos, por último, un asunto al que en ámbitos científicos especializados en sostenibilidad se le da cada vez más importancia. En un mundo crecientemente complejo, interdependiente y sometido a fuertes conmociones y riesgos socio-ambientales, los sistemas centralizados ya no resuelven adecuadamente muchos problemas. Por ejemplo, el acceso al agua en regiones semiáridas se ha demostrado que exige planteamientos híbridos que complementen las soluciones convencionales basadas en grandes infraestructuras con sistemas domiciliarios de recogida de agua que den una mayor autonomía a las comunidades; los modelos de tratamiento de residuos en la periferia de grandes concentraciones urbanas de ciudades emergentes se está resolviendo mejor con sistemas descentralizados que permiten una participación directa de los actores locales; el suministro eléctrico en zonas rurales no puede resolverse con los modelos de negocio tradicionales de las grandes compañías generadoras y distribuidoras, y sí se está haciendo con sistemas domiciliarios y micro-redes que se basan en modelos de negocios inclusivos y adaptados. En muchas de estas innovaciones es de destacar la colaboración de diversos actores: población local, ONG, empresas privadas, reguladores nacionales y gobiernos locales.

En resumen, la lógica de diseño convencional de la era industrial implica por lo general control, centralización, optimización y escala. En contraste, muchos problemas de sostenibilidad están exigiendo hoy otra lógica de diseño, descentralizada y adaptable, que resulta más capaz de resistir el error y es aceptable para todas las partes.

Algunas de las innovaciones sociales de mayor impacto, de las que se está haciendo eco la literatura especializada, surgen en contextos o regiones “extremas” donde los problemas y las restricciones son muy fuertes, y no pueden resolverse mediante esquemas convencionales. Observamos, por ejemplo, soluciones completamente disruptivas

en la generalización de determinados servicios de salud en zonas densamente pobladas de India, o el tantas veces citado modelo de acceso a servicios financieros mediante telefonía móvil en Kenia. Los nuevos productos y servicios “de bajo coste”, pero “de calidad”, que se están diseñando y probando en este tipo de regiones pueden tener aplicación en el mundo industrializado. Probablemente, en muchos sectores, las prácticas más innovadoras del futuro no se habrán diseñado en grandes empresas y centros de investigación convencionales, sino en organizaciones innovadoras con vocación social, que están trabajando en el diseño de productos y servicios accesibles que satisfagan la enorme demanda de servicios que existen en las grandes ciudades de los países emergentes.

En definitiva, la innovación social puede ser una palanca multiplicadora de soluciones sostenibles de gran impacto en el proceso de transición de la Agenda post-2015, especialmente si se promueven y apoyan los procesos apropiados y se facilita la difusión de sus experiencias y resultados. Este apoyo debería venir de todas las fuentes de financiación, públicas y privadas, internacionales y nacionales.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los aspectos presentados en los tres últimos epígrafes (trayectoria del desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología e innovación social) no son disjuntos. Por ejemplo, en muchos ámbitos tecnológicos, se busca hoy la cocreación de productos y servicios, mediante la colaboración entre expertos y comunidades de usuarios, admitiéndose que la “ecología de la innovación” está cambiando rápidamente, y que su práctica ya no es exclusiva de quienes poseen las grandes infraestructuras científicas y tecnológicas. Asimismo, recientes estudios llaman la atención sobre el efecto “generador de sentido” (Manzini, 2014) de estas nuevas dimensiones sociales de la innovación, puesto que pueden revelar, a quienes participan en ellas, la existencia de posibilidades de transformación que están a su alcance, aumentando su motivación y capacidad para asumir una posición activa y crítica en la gobernanza de las trayectorias de la tecnología y la innovación.

En lo anterior se ha destacado que la sostenibilidad de las sociedades humanas sobre el planeta requiere una gran transformación en las dos facetas del problema: por una parte, en la definición de necesidades y aspiraciones sociales sostenibles; por

otra parte, en los modos de producir y proveer los medios apropiados para satisfacerlas.

En particular, este capítulo se ha centrado en lo que podría calificarse como la faceta tecnológica de dicha transformación. No debería pasar desapercibido que, aun siendo un aspecto fundamental, los procesos tecnológicos están íntimamente ligados con otros procesos de índole cultural, económica y política. Peter Newell en el libro “*The Politics of Green Transformations*” que ha editado este mismo año junto con Melissa Leach y Ian Scoones de la Universidad de Sussex, extrae la siguiente cita de un trabajo de Heinrich Böll Foundation, que resume perfectamente esta última consideración:

“The “Great Transformation” –the ecological conversion of industrial societies into a climate compatible, resource-conserving and sustainable world economic order- requires far-reaching and manifold tasks to shape it, which, in their make-up, are neither purely scientific and technological, nor purely social or political”

BIBLIOGRAFÍA

Bhinda, N., Attridge, S. y Sumaria, S. (2014) *Innovative Finance for Development. A Commonwealth Toolkit*. London: Commonwealth Secretariat.

Manzini, E., (2014). “*Design: when everybody designs. An Introduction to design for social innovation*”, MIT Press. Disponible en: <http://mitpress.mit.edu/books/design-when-everybody-designs>

Mazzucato, M; (2015). “*The Green Entrepreneurial State*”. In Scoones I., Leach M.; Newell, P.; (Ed.): “The Politics of Green Transformations”. London. Routledge

Smith, A., Fressoli, M., Thomas, H., (2014): “*Grassroots innovation movements: challenges and contributions*”. Volume 63, 15 January 2014, Pages 114–124. Journal of Cleaner Production.

Unión Europea (2012) “*The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe*”. Disponible en: <http://youngfoundation.org/publications/tepsie-social-innovation-overview-parts-i-ii-iii-iv-and-bibliography/>

seguridad alimentaria, donde se incluyen acuerdos relacionados por ejemplo con la contratación pública para la acumulación de existencias de alimentos para los objetivos de seguridad alimentaria de los países; (iii) *Acuerdo sobre el algodón*, que prevén el aumento de la vigilancia y transparencia sobre cuestiones relacionadas con el comercio mundial del algodón (acceso a mercados, ayudas internas y competencia de las exportaciones), pero que no da una respuesta definitiva a las reclamaciones del denominado C4 (Mali, Burkina Faso, Benin y Chad) de eliminar todas las políticas de los países desarrollados que distorsionan el comercio mundial y finalmente; (iv) *Acuerdos relacionados con los PMA y el desarrollo*, entre los cuales destaca el compromiso de los países desarrollados de garantizar, si no lo hubieran hecho, un acceso completamente liberalizado al menos al 97% de las importaciones procedentes de los PMA.

A pesar de los avances del “paquete de Bali”, persisten numerosas discrepancias que han enfrentado a los países desarrollados y en desarrollo, como puede ser la reclamación histórica de algunos países en desarrollo de obtener compromisos jurídicamente vinculantes de los países desarrollados para reducir las subvenciones a la exportación de sus productos agrícolas.

Con todo ello, y para que el comercio mundial contribuya eficazmente al desarrollo de los países, se debe exigir a los países desarrollados que *los compromisos y resultados de la III Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Addis Abeba sean incluidos como guía política para la Décima Conferencia Ministerial de la OMC¹ y el cierre de Ronda de Doha*. De esta forma, se evitarían asimetrías entre acuerdos adoptados en una Conferencia sobre el desarrollo y la gobernanza del comercio internacional.

3. AUMENTO DE LA CAPACIDAD COMERCIAL

En lo que se refiere a la creación de capacidad comercial (ayuda para el comercio y asistencia técnica y formación fundamentalmente), *los países desarrollados deben mantener el apoyo financiero a los países en esta línea*. De esta forma, se contribuye a fortalecer la participación plena y activa de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC y otras negociaciones comerciales bilaterales. Además, la

¹ A celebrar en Nairobi, del 15 al 18 de diciembre de 2015.

ayuda para el comercio (“*Aid for Trade*”) moviliza recursos que pueden mejorar las infraestructuras para el comercio, diversificar la capacidad exportadora y estimular la competitividad de los países en desarrollo y reducir las limitaciones de carácter interno.

En esta línea, también es recomendable analizar la calidad de las exportaciones (valor añadido o contenido tecnológico), que permite maximizar los ingresos por exportaciones, pues en muchos casos, algunos países en desarrollo han aumentado su volumen de exportaciones, y los ingresos sin embargo no se han visto incrementados.

4. POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: TTIP Y EPA

En relación a la política comercial de la Unión Europea, se plantean las siguientes cuestiones:

4.1.- EN RELACIÓN A LOS MEGA-ACUERDOS

Es necesario tener en cuenta el impacto general de los mega-acuerdos comerciales (en proceso de negociación o ya finalizados) sobre los países en desarrollo, ya que estos ponen en marcha procesos de armonización de normativa que afecta a las relaciones comerciales, además de reducciones arancelarias al comercio de bienes y servicios y liberalización de las inversiones entre países firmantes.

En el ámbito de la política comercial europea, se ha de tener en cuenta específicamente el impacto de la posible puesta en marcha del *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. El TTIP, acuerdo en proceso de negociación entre la Comisión Europea y EEUU desde 2014, supondrá con toda seguridad una erosión de las preferencias comerciales de los países en desarrollo en el acceso a los mercados europeos. En el caso de los países africanos, por ejemplo, la mayoría goza en mayor o menor medida de rebajas arancelarias de acceso a los mercados de la UE y de EEUU, con lo que el TTIP erosionaría el margen de preferencias que disfrutaban actualmente. Aunque al margen de la política comercial europea, los posibles impactos podrían ser incluso más importantes en el caso de otro mega-acuerdo, el *Acuerdo Transpacífico (TTP)*, en proceso de negociación entre EEUU y un importante número de países asiáticos, competidores directos, por ejemplo, de los países africanos en el sector textil.

Debería por ello contemplarse en el marco de las actuales negociaciones, en qué medida los países en desarrollo podrían verse negativamente afectados por esta erosión de preferencias comerciales (al extenderse éstas a otros países), y de la probable convergencia en los marcos regulatorios y “nuevas reglas” de comercio. Actualmente, muchos países en desarrollo están siendo simples espectadores de los procesos de negociación, que de culminarse podrían configurar un mapa comercial en el futuro muy diferente al actual, con lo que una mayor participación de estos países sería deseable, dados los impactos potenciales que sobre su desarrollo pueden tener estos acuerdos comerciales de nueva generación.

4.2.- EN RELACIÓN A LOS DENOMINADOS EPA (ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS):

Los Acuerdos de Asociación Económica, son acuerdos comerciales bilaterales con objetivos de desarrollo, negociados desde el año 2002 entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico), que se han establecido hasta la fecha con un total de 49 países ACP. Como consecuencia de la puesta en marcha de estos Acuerdos, la UE otorga acceso libre de aranceles a todos los productos procedentes de estos países (con un régimen comercial más limitado para Sudáfrica), mientras que el grado de liberalización comercial de los países firmantes para la entrada de productos europeos oscila entre el 75% y 98%, con periodos transitorios de eliminación de aranceles que pueden durar décadas en algunos casos.

Dado que las negociaciones en el marco de los EPA continúan con la mayoría de los países, sería importante que en los temas más sensibles aparecidos durante las negociaciones (como son los periodos de liberalización comercial, la cláusula de “la Nación más Favorecida” -que compromete a los ACP a extender a la UE cualquier trato comercial privilegiado que se conceda a terceros países como resultado de acuerdos comerciales con terceros-, la protección a las nuevas industrias, los subsidios a la exportación de la política comercial europea, entre otros), se tengan en cuenta la posición e intereses de los ACP, dado que el compromiso de hacer de estos acuerdos unos acuerdos “pro-desarrollo” es un mandato obligatorio de la Comisión Europea². Se debería igualmente apoyar y no menoscabar los

² Tal y como aparece en Comisión Europea (2000): Partnership Agreement ACP-EC. Capítulo 1, Artículo 1. Comisión Europea.

procesos de integración regional Sur-Sur, en los que la agenda política de los países en desarrollo está muy centrada y donde se han dado importantes pasos³. Estos procesos son reconocidos de forma consensuada como importantes acicates para el desarrollo, por lo que se debe garantizar la continuidad de los fondos para la cooperación regional, la ayuda para el fortalecimiento de las redes de infraestructuras y en general la coherencia de la política comercial europea con los objetivos marcados por los propios países desarrollados en esta línea. Para ello, se debe contribuir específicamente a fortalecer los programas propios de los países en desarrollo actualmente enfocados en el fortalecimiento del comercio intrarregional. En el caso de África Subsahariana, donde el comercio intrarregional arroja las cifras más bajas del mundo, el papel de la UE es clave para garantizar que los acuerdos comerciales EPA iniciados no actúan en detrimento del comercio intra-africano.

5. COMERCIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

El comercio internacional es clave para la seguridad alimentaria⁴ en dos vertientes: (i) en base a la estrategia denominada autonomía alimentaria (*food self-reliance*), y (ii) por los ingresos e impactos derivados de la exportación de productos agrícolas. La autonomía alimentaria implica conseguir el objetivo de seguridad alimentaria con un cierto nivel de producción nacional, más la posibilidad de importar alimentos del exterior cuando sea necesario. Esta estrategia tiene como alternativa el autoabastecimiento alimentario (*food self-sufficiency*), al que se le presupone menos lógica de eficiencia económica, pues la autonomía alimentaria está fundamentada en que la producción de alimentos se realice en los países más idóneos, y que por tanto resulte más barato importar un alimento, que producirlo a nivel nacional.

Esta estrategia de seguridad alimentaria presenta algunas limitaciones y problemas como son, por ejemplo, la incertidumbre sobre la evolución de

³ Un ejemplo significativo sería la puesta en marcha en 2015 del Área de Libre Comercio COMESA-EAC-SADC que pone en marcha un espacio de liberalización comercial entre 26 países de África Subsahariana.

⁴ La FAO define la seguridad alimentaria como una situación en la cual todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias para una vida activa y sana.

los precios mundiales y los tipos de cambio de las monedas, la capacidad de los países para pagar estas importaciones a cambio de lo ingresado por sus exportaciones, los intereses contrapuestos entre los propios países en desarrollo (algunos demandan mejores condiciones de acceso, y otros mayor protección de sus mercados) y en definitiva, una dependencia de la evolución de los mercados mundiales de alimentos, que han demostrado ser muy inestables, y la consiguiente vulnerabilidad ante posibles alzas de precios, tal y como se ha observado en el pasado.

Por otro lado, en relación a los ingresos por exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, es clave un mejor acceso a los mercados externos y mayor capacidad de los países para cumplir la normativa técnica y sanitaria. Se debe además prestar especial atención a los efectos, por ejemplo, de las políticas de producción de biocombustibles y las consecuencias de la sustitución de usos de tierras sobre la seguridad alimentaria.

A pesar de que la UE es una de las instituciones más comprometidas con la seguridad alimentaria, la política comercial y agrícola europea o la relativa a los biocombustibles, contribuye en muchos casos a lo contrario directa o indirectamente. Por ello se debe *insistir en el compromiso de la UE para la coherencia de políticas, y el compromiso europeo de asegurar que todas las políticas trabajan en sinergia para no menoscabar los objetivos de desarrollo.*

BIBLIOGRAFÍA

Bhinda, N., Attridge, S. y Sumaria, S. (2014) *Innovative Finance for Development. A Commonwealth Toolkit*. London: Commonwealth Secretariat.

NNUU (2002): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey (México)*. Anexo: Consenso de Monterrey. Pág. 26-38. Naciones Unidas.

NACIONES UNIDAS (2014); Draft Resolution A/C.2/69/L.52 on Macroeconomic Policy questions: international Trade and Development. Naciones Unidas.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2001). *Desarrollo: el Centro del Programa de la Ronda de Doha para el Desarrollo*. Organización Mundial del Comercio. Ginebra. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

9. INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (IDE) Y DESARROLLO

Iliana Olivé y Aitor Pérez

1. ¿POR QUÉ DEBERÍA INCLUIRSE LA IDE EN UNA AGENDA DE FINANCIACIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO?

El informe realizado por el Comité de Expertos sobre Financiación Sostenible del Desarrollo (ICEFSD) y publicado en agosto de 2014 divide las distintas fuentes de financiación global del desarrollo entre privadas y públicas y entre locales e internacionales. Aunque el foco para una agenda de desarrollo global se pone en la financiación pública nacional (ingresos fiscales, sobre todo) e internacional (ayuda al desarrollo, notablemente), se incluyen otras modalidades de financiación privadas tanto locales (los ahorros privados bancarizados) como externas (comercio, remesas internacionales de migrantes, inversión directa extranjera).

Cabe destacar, además, que en las últimas décadas, la proporción de financiación privada externa ha crecido respecto de, por ejemplo, la ayuda oficial al desarrollo; convirtiéndose la IDE en la primera fuente de financiación externa de los países en desarrollo y emergentes.

Las fuentes privadas de financiación pueden percibirse como satelitales a una agenda de desarrollo debido, por una parte, a que los objetivos inmediatos perseguidos con estas relaciones financieras no tienen por qué ser, necesariamente, de interés general sino particular (la rentabilidad empresarial en el caso de la IDE y del comercio, la manutención familiar en el caso de las remesas de migrantes) y, por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, a que los actores involucrados (empresas, familias) no son los actores tradicionales de las estrategias nacionales de desarrollo (gobiernos y/o comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil) ni de la comunidad del desarrollo internacional (donantes tradicionales y emergentes, organismos multilaterales).

No obstante, dichos flujos privados sí tienen un impacto en el desarrollo, independientemente de cuál sea el motor y objetivo principal de esa relación internacional. En el caso de la IDE, ésta puede tener efectos positivos en el desarrollo del país que acoge la inversión –como la creación de empleo– pero también negativos –como el aumento de las importaciones locales como resultado de la necesidad de insumos externos de la empresa transnacional (TNC)–. De forma similar, los efectos positivos en desarrollo de una inversión (la creación de empleo, la transferencia tecnológica) han supuesto en ocasiones, en contextos conflictivos, una licencia social para operar. Por el contrario, los efectos negativos en desarrollo han repercutido fuertemente en los niveles de rentabilidad puesto que han llegado a suponer la necesidad, por parte de la empresa, de abandonar países en desarrollo tras una importante inversión inicial.

Por otra parte, el paradigma de la responsabilidad social corporativa explica cómo las empresas pueden sumarse voluntariamente a acuerdos sociales sobre determinadas causas ajenas a sus intereses económicos más inmediatos, y en todo caso, los múltiples ámbitos de relación entre gobiernos y comunidades, por un lado, y empresas, por otro, permiten crear distintos tipos de incentivos para que la actividad empresarial se alinee con la agenda de desarrollo.

2. ¿QUÉ EFECTO TIENE LA IDE EN EL DESARROLLO?

La investigación, acumulada durante más de cinco décadas, sobre los efectos en desarrollo de la IDE viene a poner de manifiesto la complejidad del vínculo entre estas dos variables. Por una parte, los efectos pueden darse en muy distintas variables de desarrollo –desde la creación de empleo hasta el cambio estructural, pasando por el equilibrio de la balanza de pagos–. En segundo lugar, estos efectos pueden ser tanto positivos –el que se da, por ejemplo,

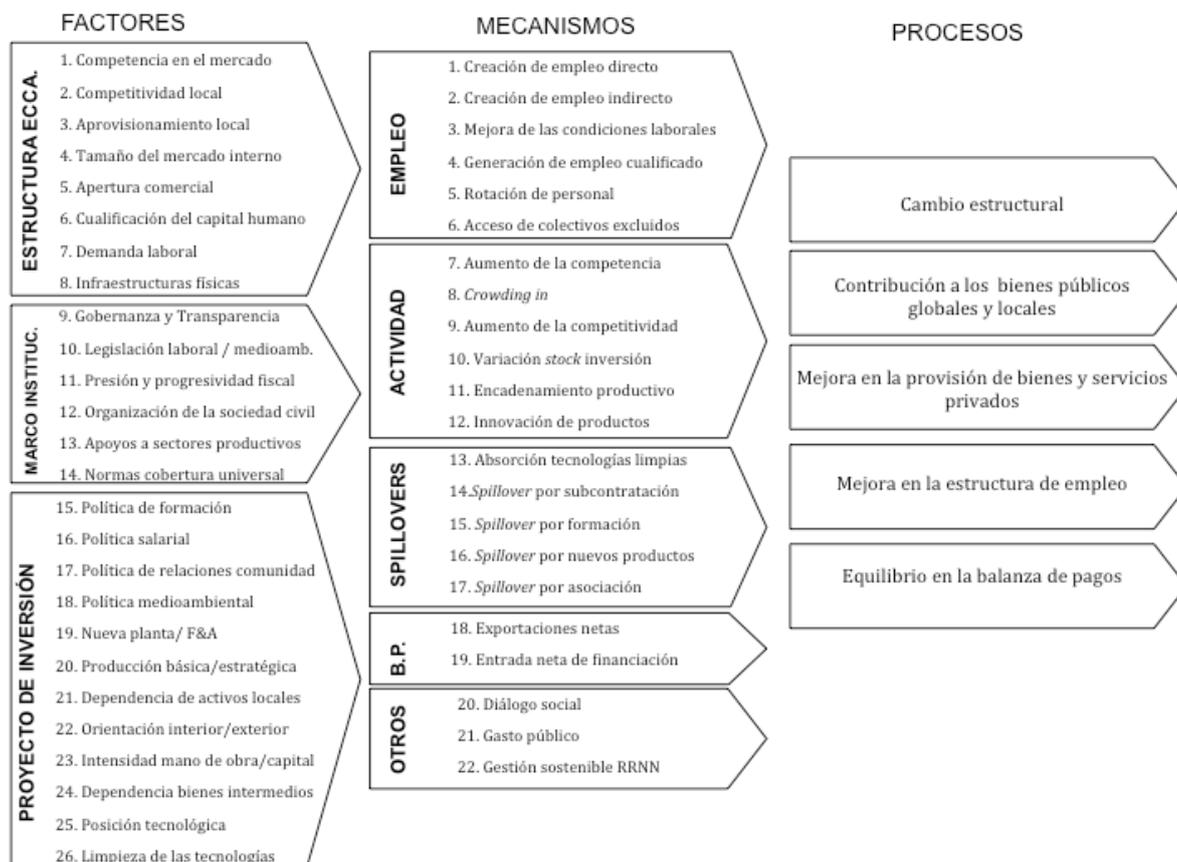
cuando una IDE en el sector extractivo dinamiza las exportaciones del país receptor de inversión— como negativos o incluso positivos en algunas variables y a la vez negativos en otras dimensiones del desarrollo —el que podría generarse si la misma IDE en el sector extractivo implica una destrucción de empleo en el sector por una disminución de la intensidad en trabajo de la producción—. En tercer lugar, son múltiples los factores que determinan los efectos en desarrollo de la inversión. Éstos pueden agruparse en las características del marco institucional del país receptor —legislación medioambiental o laboral, capacidad de organización de la sociedad civil...—, las de su estructura económica —como la cualificación del capital humano o el tamaño del mercado interno— y en las del propio proyecto de inversión — su dependencia de los activos locales, su orientación al mercado interior o al exterior...—¹.

¹ Dos ejemplos de trabajos que ponen de manifiesto la complejidad del vínculo entre IDE y desarrollo son los de Narula y Dunning (2010) y Rugraff et al. (2009).

En definitiva, no existe un efecto sistemático ni constante de la IDE en el desarrollo. Este efecto es el resultado de un complejo entramado de variables con distinto comportamiento en cada contexto.

Así, la literatura académica no puede proveer de una herramienta que adelante sistemáticamente todos los efectos de la IDE en el desarrollo. No obstante, los estudios parciales acumulados sí ofrecen una batería de variables que suelen verse afectadas con la llegada de una ETN o un nuevo proyecto inversor. Un resumen de estas variables y la forma en que se encadenan hasta explicar el vínculo entre IDE y desarrollo sería el que aparece en el gráfico 1.

Gráfico 1. Un marco metodológico para analizar los efectos de la IDE en el desarrollo



Fuente: Olivie y Pérez (2014)

3. ¿CÓMO FOMENTAR UNA IDE PRO-DESARROLLO?

3.1. DEL ENFOQUE “DO NO HARM” A UNA VISIÓN PRO-DESARROLLO

Dado el potencial de la IDE para incidir en los procesos de desarrollo de los países receptores de la inversión, la comunidad internacional ya ha impulsado numerosas iniciativas en este sentido. Las medidas emprendidas hasta la fecha pueden etiquetarse de “do no harm” puesto que están orientadas a prevenir los “daños colaterales” que podría generar una inversión. En esta línea, se han lanzado iniciativas de alcance internacional aunque de muy distinta naturaleza, con la finalidad de evitar daños en el ámbito de los derechos humanos (por ejemplo, los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos), en el ámbito de la gobernanza (por ejemplo, la Convención OCDE contra el soborno de funcionarios en transacciones internacionales), o todas las dimensiones del desarrollo a la vez (por ejemplo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anti-corrupción).

No obstante, estas medidas parten de una visión estrecha del potencial de las ETN para el desarrollo. Vistos los resultados obtenidos por la literatura académica, cabe plantearse la transición desde un enfoque excluyente a uno incluyente, en el que no solamente se limiten los efectos dañinos de la IDE, sino que también se fomenten, incentiven y animen las múltiples modalidades de inversión capaces de generar empleo, mejorar las condiciones laborales, dinamizar las exportaciones, incidir en el cambio estructural, permitir el acceso a nuevos bienes o servicios o contribuir a bienes públicos locales o globales.

3.2 HERRAMIENTAS PARA PROFUNDIZAR EL VÍNCULO ENTRE IDE Y DESARROLLO

Pueden identificarse cuatro ámbitos de las políticas públicas en las que los estados y las administraciones de los países emisores y receptores de IDE pueden intervenir para fomentar los efectos de la IDE en el desarrollo (cuadro 1).

CUADRO 1. POLÍTICAS Y RESULTADOS PARA UNA IDE PRO-DESARROLLO

	RECEPTORES	INVERSORES
DO NO HARM	Acuerdos bilaterales de inversión Convenios internacionales sobre prevención de efectos negativos (corrupción, explotación laboral, explotación infantil, daños medioambientales...)	
PRO-DESARROLLO	Alineación estrategias de atracción de inversiones y de desarrollo	Sinergias estrategias de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo

Fuente: elaboración propia

a) Acuerdos bilaterales de inversión

Los acuerdos bilaterales de inversión suscritos entre Estados tienen como principal objetivo dinamizar los flujos de IDE ofreciendo un marco legal que garantice la seguridad jurídica para el desarrollo de la actividad de la empresa. El número de acuerdos firmados entre distintos países ha tendido a aumentar. Existen, sin embargo, dudas sobre su efecto como impulsor de los flujos de IDE. Dichos acuerdos han recibido críticas en la medida en la que podrían suponer un limitante para la puesta en práctica de las agendas económicas y sociales de países en desarrollo –esto es, de su *policy space*–. Esto sería así porque estos acuerdos se redactan en términos vagos –previniendo, en términos muy generales cambios normativos que afecten a la actividad de la empresa– por lo que ciertos cambios legislativos referentes a la actividad económica (como ciertas medidas de política industrial) podrían vulnerar los contenidos de los acuerdos (UNCTAD, 2012). Esta vaguedad en los contenidos también estaría resultando perjudicial para la actividad empresarial en la medida en la que se podría haber abierto la puerta a una interpretación laxa de los contenidos por parte de las autoridades de algunos estados (Baldi, 2013). Por otra parte, la formulación, negociación y puesta en práctica de dichos acuerdos también ha sido criticada por su opacidad.

Por lo tanto, en el ámbito de los acuerdos bilaterales de inversión, se recomienda, en primer lugar, el impulso a nivel europeo y multilateral de un esfuerzo de transparencia en los procedimientos de negociación, la independencia de los árbitros en los casos de disputa, el coste de los procesos de arbitraje y el recurso a cortes nacionales. En segundo lugar, cabe liderar la transición hacia un nuevo modelo de acuerdos en los que una mayor precisión en las cláusulas garantice el principal objetivo de los acuerdos –la seguridad jurídica de las ETN– a la vez que preserve el espacio político de las autoridades nacionales para impulsar procesos de desarrollo económico y social.

b) Convenios internacionales sobre prevención de efectos negativos de la inversión internacional

Estas medidas “*do no harm*” son las que han tenido un mayor avance en la agenda global de inversiones y desarrollo. Por este motivo, tratándose de una agenda viva –dado que se suman constantemente nuevas prevenciones de efectos colaterales negativos de la actividad empresarial transnacional–, y en

aras de la concentración estratégica en un número limitado de objetivos, no se recomienda un énfasis particular de la posición española en este ámbito.

c) Alineación de estrategias de atracción de inversiones y de desarrollo

Tras décadas de estrategias de apertura de la IDE por parte de los países en desarrollo, en la actualidad se está produciendo una transición hacia lo que la UNCTAD (2012) ha denominado una nueva generación de políticas de inversión. Asumida la falta de automatismos entre la llegada de inversión extranjera y el desencadenamiento de efectos positivos en desarrollo, diversos países están re-alineando las estrategias de atracción de inversiones con las necesidades de programas más amplios de desarrollo económico y social, persiguiendo efectos específicos en empleo –entre ellos, la formación de trabajadores locales identificada por el informe de expertos ICESDF– o el aumento de la productividad –vía, por ejemplo, la capacidad de absorción tecnológica de la empresa local o la transferencia tecnológica desde las ETN según recoge el mismo informe–.

Este tipo de medidas pertenecen al ámbito nacional de los países en desarrollo y de las economías emergentes. No obstante, la comunidad internacional puede acompañar la correcta alineación de las estrategias de atracción de inversión extranjera y de desarrollo mediante la cooperación técnica y los programas de apoyo al sector productivo; además de impulsando modalidades de acuerdos bilaterales de inversión que faciliten esta alineación, como se señala más arriba.

En este sentido cabe quizás señalar la iniciativa de la UNCTAD la que, a instancias del G-20, lideró un grupo de trabajo para la elaboración de indicadores para medir y maximizar el valor añadido y la creación de empleo generados por el sector privado en las cadenas de valor. Los indicadores definidos en este “check list” incluyen el valor añadido, los ingresos fiscales, el número de empleos o los salarios².

d) Sinergias entre estrategias de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo.

Si los países en desarrollo, receptores de ayuda y de

² Estos indicadores fueron aplicados a distintos estudios de caso. Véase http://unctad.org/sections/dite_dir/docs/diae_g20_indicators_report_en.pdf

inversión extranjera, pueden multiplicar los efectos positivos de ésta mediante la coherencia de sus estrategias nacionales, los países donantes –como España– pueden promover los mismos objetivos (i) potenciando las sinergias entre sus estrategias de promoción de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo y (ii) liderando un marco europeo e internacional que promueva estas sinergias, en la dirección que señala el informe de expertos ICESDF.

Estas sinergias, ya contempladas en diversos marcos normativos internacionales –como por ejemplo el Tratado constitutivo de la Unión Europea– no han sido, sin embargo, suficientemente explotadas; tratándose quizás de uno de los ámbitos más rezagados de la agenda global sobre inversión y desarrollo. El informe de expertos ICESDF reconoce la posibilidad de estas sinergias en la medida en la que contempla los efectos que puede tener la IDE en el cambio tecnológico o en la formación laboral. No obstante, no se están planteando, de forma integral, la totalidad de los efectos que podría tener la IDE en distintas variables de desarrollo; algo que la posición española puede promover en la próxima cumbre de financiación global del desarrollo.

Como se señala al inicio de este documento, los efectos en desarrollo de la IDE no son automáticos, lo que dificulta la posibilidad de adelantarlos y de incentivar inversiones con características específicas que puedan desencadenar efectos previstos en empleo, cambio estructural o balanza de pagos. Sin embargo, la cooperación internacional para el desarrollo –a través de la cooperación financiera reembolsable que apoya la inversión local en los países receptores de ayuda –cuenta ya con un cierto recorrido en el intento de identificar las medidas correctas para la promoción de una inversión “pro-desarrollo” (Oliví y Pérez, 2013). De hecho, los casos más exitosos –como el de la británica CDC– serían aquellos en los que se capitaliza la experiencia acumulada, transitando de un apoyo indiscriminado a la actividad empresarial –que asume que cualquier tipo de actividad económica tendrá un efecto

automático y positivo en el desarrollo– al apoyo de la inversión orientada a uno o varios objetivos específicos de desarrollo –de nuevo en el caso de la CDC, la generación de empleo–.

Otras dificultades actuales para un uso estratégico de los instrumentos de apoyo a la IDE tienen que ver con la rendición de cuentas. A escala agregada, es necesario mejorar el seguimiento estadístico de los instrumentos de apoyo público a la IDE en países en desarrollo (garantías, capital, seguros, etc.), se contabilicen éstos o no como AOD, así como de los flujos financieros que movilizan (inversión privada). Idealmente, estas cifras deberían poder desagregarse por sector, país, modalidad y otras características conocidas para el caso de la ayuda no reembolsable.

Inversión a inversión, también sería deseable que se implantara la cultura y herramientas de seguimiento y evaluación propias de la cooperación al desarrollo. Para ello sería necesario avanzar en estándares de medición de los efectos de la inversión en el desarrollo y fomentar prácticas de evaluación adaptadas a los usos de intermediarios financieros e inversores.

Por lo tanto, en lo que se refiere al ámbito de las sinergias entre las medidas de promoción de la IDE y de la cooperación internacional para el desarrollo, se recomienda, por una parte, poner en marcha una iniciativa internacional con la finalidad de mejorar la información estadística sobre las herramientas públicas de apoyo a la IDE hacia países en desarrollo –integrando en este seguimiento tanto las herramientas AOD como las no-AOD– y, por otra, implementar nacionalmente y liderar internacionalmente la promoción de la IDE “pro-desarrollo”, inversiones extranjeras consideradas clave para determinados objetivos de una estrategia nacional de desarrollo (crecimiento económico con cambio estructural, la generación de más y mejor empleo, la sostenibilidad de la balanza de pagos, la provisión de bienes y servicios, la contribución a bienes públicos locales y globales y/o reducción de la pobreza y de las desigualdades).

BIBLIOGRAFÍA

Baldi, Marino (2013), “Are Trade-Law Inspired Investment Rules Desirable?”, *Columbia FDI Perspectives*, No. 105, septiembre.

Narula, Rajneesh y John H. Dunning (2010), “Multinational Enterprises, Development and Globalisation: Some clarifications and a Research Agenda”, *Oxford Development Studies* 38 (3): 263-287.

Oliví, Iliana y Aitor Pérez (2013), “Public Aid as a Driver for Private Investment”, background study, *DCF Switzerland High-Level Symposium - Preparing for the 2014 Development Cooperation Forum*, Montreux (Suiza), 23-25 de octubre.

Oliví, Iliana y Aitor Pérez (2014), “How to Deal with the “Black Box” of Foreign Investment and Development? A Case Study in the Dominican Republic and a Methodological Proposal”, *Canadian Journal of Development Studies* 35 (4): 539-559.

Rugraff, Eric; Diego Sánchez-Ancochea y Andy Sumner (2009), *Transnational Corporations and Development Policy. Critical Perspectives*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

UNCTAD (2012), *World Investment Report. Towards a New Generation of Investment Policies*, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, Ginebra, julio.

10. REMESAS Y FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO



Victoria Muriel Patino

1. EL PESO DE LAS REMESAS EN LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las remesas enviadas por los emigrantes a sus países de origen suponen una partida de creciente importancia en la economía global, tanto en términos absolutos como en relación al PIB de los distintos países. En 2010 el Banco Mundial calculaba que el flujo de remesas hacia países en desarrollo ascendía a 325 miles de millones de dólares, y para 2013 las estimaciones aumentan esta cifra hasta 404 miles de millones de dólares. Las previsiones del Banco Mundial van en la línea de un crecimiento más rápido en los próximos años, que podría llevar a una cifra global de 516 miles de millones de dólares para 2016 (World Bank, 2013). Estas cifras convierten a las remesas en la segunda fuente de financiación externa de los países, por detrás de la inversión extranjera directa, y muy por delante de la AOD mundial, que el Banco Mundial computa en 105 miles de millones de dólares para el año 2012. En términos relativos, para numerosos países en desarrollo las remesas recibidas suponen una significativa fuente de renta, que supera el 10 % del PNB en decenas de casos y el 20% en nueve países receptores según datos del Banco Mundial para 2012.

Las motivaciones del envío de remesas son diversas, aunque en buena parte de los casos tienen una orientación fundamentalmente altruista hacia familiares residentes en los países originarios de la emigración, a los que suelen servirles como fuente de ingresos habitual o como seguro ante riesgos o eventos catastróficos. En otras ocasiones, responden a motivos de interés propio (inversión productiva o vivienda) o de repago de deudas contraídas (frecuentemente por endeudamiento contraído para posibilitar la emigración del remitente). Los estudios empíricos existentes identifican diferencias por género (las mujeres suelen enviar fondos para mejora del bienestar de sus familias, mientras que en el caso de los hombres aumenta la cantidad remitida

que tiene como destino la inversión productiva), por nivel educativo (los trabajadores no cualificados envían cantidades más altas que los cualificados, en términos per cápita de los receptores) y por origen de la remesa (según un estudio realizado para Kenia, por ejemplo, se pone de manifiesto cómo las remesas que se reciben desde el continente africano habitualmente se dedican a la construcción de vivienda, mientras que en el caso de las enviadas desde fuera de África aumenta la parte dedicada a la inversión) (Lubambu, 2014).

2. LAS REMESAS COMO ELEMENTO DE DESARROLLO

Diversos estudios empíricos llevados a cabo en distintas zonas del mundo, períodos y metodologías ponen de manifiesto que los efectos directos más destacados de las remesas están relacionados con la reducción de la pobreza. Del mismo modo, confirman su importancia para suavizar el consumo en el tiempo y como seguro ante pérdidas inesperadas. Estas funciones de las remesas no parecen haber disminuido a pesar de la crisis económica en los países de destino de los emigrantes.

En relación con los efectos de las remesas sobre el desarrollo y el crecimiento a largo plazo, la investigación empírica permanece abierta, por cuanto es preciso revisar metodologías e incorporar análisis sobre efectos de largo plazo en variables como ahorro, empleo o productividad, pero existen diversas vías por medio de las que se considera que las remesas pueden influir positivamente sobre aquellos objetivos:¹

- Existen estudios que identifican efectos indirectos positivos sobre el emprendimiento y la inversión, relacionados con el hecho de que las remesas permiten superar limitaciones generadas por los contextos restrictivos

¹ Sobre los efectos macroeconómicos asociados a las remesas, véase Chami et al. (2008).

causados por mercados financieros imperfectos y por estructuras institucionales débiles;

- Tampoco deben menospreciarse los posibles efectos multiplicadores vinculados a los aumentos de consumo, efectos que lógicamente no se circunscriben a los receptores de las remesas sino que se amplían al resto de la población, principalmente a través del mercado de trabajo;
- Existen también estudios empíricos que identifican impactos positivos de las remesas en mayores cuidados de salud, mayor esfuerzo en educación, reducción de la desigualdad y una menor mortalidad infantil en la población receptora de remesas;
- La recepción de remesas puede convertirse, y así lo confirman algunas investigaciones más recientes, en un impulso para el desarrollo del sistema financiero, especialmente en contextos en los que el sector se encuentra en estadio poco avanzado (Agarwal et al., 2011).

Sobre la base de lo anterior, podrían resumirse en dos los retos u objetivos globales en relación con las remesas como fuente de financiación del desarrollo: conseguir que esos fondos sigan creciendo y, sobre todo, que se conviertan en un instrumento eficiente y eficaz para la promoción del desarrollo. Ello implicará actuaciones diversas relacionadas, por un lado, con temas como la reducción de costes asociados al envío o a la recepción de remesas, una mayor orientación de las remesas hacia empleos relacionados más directamente con el desarrollo, o con aprovechar su carácter de recurso de largo plazo y explorar y aprovechar nuevas vías de contribución al desarrollo, y, por otro, con la reducción de la incidencia de los factores que pueden limitar la utilidad de este instrumento para el desarrollo.

3. ALGUNOS FACTORES LIMITANTES DE LOS EFECTOS POSITIVOS DE LAS REMESAS

Dejando a un lado los efectos negativos producidos por la pérdida de capital humano asociada a la emigración cualificada, existen diferentes factores que pueden reducir los efectos positivos de las remesas sobre el desarrollo (Ratha, 2007). Uno de los más analizados es la posibilidad de que la recepción continua de remesas de lugar a una excesiva dependencia, lo que puede disminuir los incentivos de trabajo y emprendimiento de los receptores. Este efecto se ha identificado teórica y empíricamente, en ocasiones de forma asociada a una reducción en

el ahorro. Adicionalmente, si los recursos obtenidos mediante remesas se dedican al consumo, y este mayor consumo se basa en productos importados, será difícil que el proceso pueda conducir a un resultado de crecimiento de la producción en el país.

Los efectos sobre los precios no son tampoco despreciables. En el plano microeconómico, se han descrito efectos en los mercados locales vinculados a grupos más o menos amplios receptores que han acabado por afectar a toda la comunidad, incluyendo a los no receptores. En el plano macroeconómico, existe la posibilidad de que se produzcan casos del tipo de “enfermedad holandesa”, en los que la apreciación de la moneda y el aumento de la demanda agregada impulsado por el incremento de renta disponible, puede afectar tanto a bienes comerciables como a no comerciables y generar desequilibrios estructurales en los mercados de factores capaces de disminuir el crecimiento a largo plazo, especialmente en países con una elevada dependencia de las remesas.

Sin tratarse de un factor limitante (sí quizá una amenaza a la potencialidad de las remesas como instrumento), es de creciente preocupación la eventual salida de emigrantes de algunos países desarrollados, bien sea por razones relacionadas con la crisis económica o por políticas de deportación; así, en 2013 Arabia Saudí y USA deportaron a un número importante de personas procedentes de países como Egipto y México respectivamente, contribuyendo el hecho, junto a otros, a la reducción experimentada por los flujos de remesas en ambos países en ese año.

4. LAS REMESAS EN LA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO: ALGUNAS PROPUESTAS

En las últimas décadas la agenda de actuaciones en materia de remesas se ha centrado en reducir los costes de las transferencias en determinados “corredores” (especialmente América Latina con Estados Unidos y con España, así como los que tienen los países del sur de Asia como origen), en incentivar los canales formales de transferencia, y en generar mayores atractivos para que los emigrantes realicen inversiones en sus países de origen. En un planteamiento más completo, el Banco Mundial resume en cuatro dimensiones complementarias la agenda global sobre remesas. La primera dimensión sería la cuantificación, transparencia y monitorización de los flujos junto con la evaluación

de sus efectos en los países receptores, incluyendo el análisis de los factores y políticas que pueden afectar a los costes de las transferencias; la segunda dimensión se centra en los cambios precisos en los sistemas de pagos minoristas (incluyendo tanto el desarrollo de nuevas plataformas e instrumentos de pago como el de una regulación apropiada); la tercera, en el acceso al sistema financiero de emisores y receptores de remesas (fomento de la inclusión financiera); y por último, la cuarta dimensión, en el acceso de los fondos al mercado de capitales (Ratha, 2007).

En relación con los costes de los envíos de remesas, sigue siendo una necesidad avanzar en los compromisos adquiridos en el seno de la Agenda Global de Remesas del G20 en cuanto a la reducción efectiva de los costes de envío de remesas, a pesar de los avances experimentados en estos últimos años; así, el coste medio de enviar remesas desde países del G20 ha descendido desde el 9,11 % en 2011 hasta el 8,31 % en el primer trimestre de 2014 (desde 9,80 % en 2011 hasta 8,25 % en el primer trimestre de 2014 para envíos hacia países del G20), por lo que aunque los datos definitivos no están aún disponibles, no parece que el “objetivo 5x5” (reducir el coste del envío de remesas en 5 años hasta el 5 %, adoptado originariamente por el G8 en su cumbre de L’Aquila en 2009 y renovado reiteradamente por el G20 desde entonces) pueda haberse alcanzado para finales de 2014, hablándose de la necesidad de esperar a finales de 2017 para conseguirlo. Además, los datos medios, siguen ocultando significativas diferencias entre los distintos países, relacionadas con la mayor o menor presencia de fallos de mercado del tipo de fallos de información o falta de competencia entre agentes.

La acción colectiva del G20 más interesante para la consecución del objetivo 5x5, junto al de conseguir mayores impactos en el desarrollo, ha sido la elaboración, en 2010, del “Manual de Políticas sobre Remesas” (*Remittances Toolkit*), en el que se recomiendan siete acciones en tres áreas de actuación para su implementación por los países del G20 (World Bank, 2014):

a) Acciones para aumentar la competencia:

1. Crear una página web que compare el coste de los envíos de remesas.
2. Mejorar el acceso a los mercados de remesas eliminando barreras.
3. Apoyar la innovación tecnológica en los procesos de pago.

b) Acciones para mejorar el entorno legal y regulatorio de las remesas:

1. Evaluar y reformar en lo que sea preciso los mercados de remesas y sistemas de pago nacionales.
2. Mejorar la coordinación entre agencias de los países emisores y receptores para mejorar el impacto de las remesas sobre el desarrollo.

c) Acciones para aumentar la inclusión financiera y aumentar el impacto de las remesas sobre el desarrollo.

1. Apoyar mecanismos de inclusión financiera y programas de educación financiera para emigrantes.
2. Garantizar la cooperación entre los sectores público y privado, emigrantes y sociedad civil para aumentar el impacto de las remesas sobre el desarrollo.

A pesar del consenso alcanzado y la concreción de las acciones, no puede decirse que los países del G20 hayan sido hasta la fecha muy diligentes en la implementación de las correspondientes medidas, aunque Australia, Alemania, Francia, India, Indonesia, Italia, Reino Unido y Rusia han puesto en marcha acciones en las líneas sugeridas por el Manual. El Banco Mundial insiste en instar, tanto a los países emisores como a los receptores de remesas, a centrar el enfoque de las acciones especialmente en reducir el coste de las transferencias y en convertir a las remesas en un instrumento que promueva la inclusión financiera, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

También sigue siendo preciso avanzar en la reducción de los costes asociados a los cambios de moneda; el asunto cobra especial relevancia en las transferencias Sur-Sur, en las que la conversión es doble (de moneda local del país de procedencia a dólar o euro y de ésta a moneda local del país de destino) y que ya suponen aproximadamente un 40 % del volumen global de las remesas recibidas por países en desarrollo. Así mismo, es preciso prestar mayor atención a las eventuales tasas de retirada de remesas en los países receptores y la falta de información sobre esta cuestión en los proveedores de servicios de remesas en los países de origen. Adicionalmente, las transferencias de remesas Sur-Sur se ven en buena parte de los casos impedidas por una regulación muy restrictiva, como aquéllas que controlan o prohíben la salida de este tipo de flujos; los progresos en la reducción de estas restricciones han sido prácticamente nulos en los últimos años.

Como ya se apuntó, tan importante como el objetivo de conseguir reducir el coste de las remesas es el de conseguir un mayor impacto de las mismas en el desarrollo. En la actualidad, existe un consenso entre los investigadores y actores internacionales en que uno de los canales clave para conseguirlo, que se suma a otros más tradicionalmente estudiados, es a través del vínculo entre remesas e inclusión financiera, vínculo que está aún lejos de aprovecharse en todo su potencial. Una de las razones es que incluso aunque las remesas se movilizan a través de canales formales, frecuentemente éstos se limitan a ser instituciones de transferencia de dinero que reducen su contacto con el destinatario al momento de entrega de la cantidad transferida, por lo que no generan ningún incentivo hacia la inclusión financiera. Aquellos intermediarios financieros que ofrecen servicios de remesas pueden aprovechar la relación para atraer nuevos clientes e incentivarles a ahorrar e invertir, o para diseñar productos que vinculen las remesas a préstamos de consumo o para vivienda o a seguros; el historial de recepción de remesas podría servir a las instituciones como indicador de la capacidad financiera del cliente. Por su parte, compete a los Gobiernos la regulación, protección y promoción de estas relaciones. Por otro lado, tanto instituciones públicas como privadas pueden jugar un papel esencial en cuanto a la educación financiera – factor clave para la inclusión financiera– tanto de los emisores como de los receptores de remesas.

En la línea de favorecer la canalización formal de fondos y su orientación al desarrollo, aunque en este caso no necesariamente con el objetivo de generar mayor inclusión financiera, puede tener sentido la elaboración y aplicación de planes y políticas para mejorar la gestión de las remesas, dirigidas, por un

lado, a esterilizar los posibles excesos de liquidez generados por las remesas y, por otro lado, a facilitar financiación para proyectos de desarrollo. Es una tarea que bien pueden llevar a cabo los bancos de desarrollo, allí donde existan, y puede ser un argumento adicional a favor de su creación donde no existan.

En cuanto al acceso al mercado de capitales, uno de los mecanismos de actuación más novedosos relacionado con la utilización de remesas para la financiación del desarrollo se refiere a los llamados “bonos de diáspora”, tradicionalmente utilizados por India e Israel y consistentes básicamente en títulos de deuda que emiten entidades públicas o privadas con el fin de recaudar fondos entre emigrantes que han abandonado su país, que se dedican entonces a financiar proyectos de inversión dentro de sus fronteras. Los bonos de diáspora pueden tener un elevado grado de aceptación entre emigrantes, no siendo las razones emotivas las menos importantes, lo que podría conducir a un alto atractivo de los títulos aunque su rentabilidad fuera más reducida que la del mercado. Este “descuento patriótico” puede también traducirse en condiciones de liquidez más restrictivas que las del mercado, por ejemplo con títulos de largo plazo, rescatables sólo al vencimiento, lo que puede contribuir a que las remesas se conviertan en una fuente de recursos menos volátil y más adecuada para la financiación del desarrollo a largo plazo. Lógicamente, el pleno aprovechamiento de esta posibilidad requiere una cierta estabilidad institucional y, en caso de que los bonos sean emitidos por una entidad pública, una adecuada capacidad de gestión financiera.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggarwal, Reena, Asli Demirgüç-Kunt y Maria Soledad Martínez Pería (2011):** “Do remittances promote financial development?”, *Journal of Development Economics* 96 (2): 255-264.
- Chami, Ralph, Adolfo Barajas, Thomas Cosimano, Connel Fullenkamp, Michael Gapsen y Peter Montiel (2008):** “Macroeconomic Consequences of Remittances”, Occasional paper 259, Washington D.C: International Monetary Fund.
- Lubambu, Karine (2014):** *The impacts of remittances on developing countries*, European Union, Directorate-General for external policies of the Union.
- Ratha, Dilip (2007):** “Leveraging remittances for development”, MPI Policy Brief, June, Washington D.C: Migration Policy Institute.
- World Bank (2013):** *Migration and Development Brief, 20*, Washington D.C: World Bank.
- World Bank (2014):** *Report on the Remittance Agenda of the G20*, Washington D.C: World Bank.

recuperan parte de sus activos ante la eventualidad de un *default*) como a deudores (que ven redimensionados los costes de su deuda y encuentran el apoyo para la reactivación del país). Pese a ello, los mecanismos existentes en la actualidad son claramente imperfectos. No es extraño, por tanto, que muchos analistas (de muy diversos ámbitos del espectro de opinión) señalen que la ausencia de un marco multilateral para gestionar los problemas de sobre-endeudamiento constituya una de las lagunas más preocupantes de la gobernanza económica global (Ocampo, 2015 y Schneider 2014, entre otros).

2.- ESQUEMAS EXISTENTES

Los problemas derivados del endeudamiento externo de los países en desarrollo se vieron notablemente aminorados a lo largo del último ciclo expansivo, previo a la crisis. Diversos factores influyeron en ese resultado. En primer lugar, el crecimiento económico más intenso de las economías afectadas les permitió deshacerse de parte de los pasivos y mejorar su composición en términos de monedas, plazos y coste, al tiempo que se reducía de forma significativa su peso en el PIB. En segundo lugar, contribuyó también el ciclo económico internacional, que propició el alza en el precio de los productos básicos y permitió saldos excedentarios continuados de la balanza corriente de alguno de estos países. Esa situación alimentó un proceso de acumulación de reservas, en magnitudes antes no conocidas en la historia, dotando a las economías afectadas de una capacidad de financiación antes no disponibles y de un mecanismo de auto-aseguramiento frente a potenciales episodios de inestabilidad financiera. En tercer lugar, la dolorosa experiencia de los países durante la, así llamada, “década perdida”, se tradujo en una más cuidadosa gestión de la política económica, que hizo de la estabilidad macroeconómica un requisito obligado para todo proceso de crecimiento sostenible, al tiempo que se mantuvieron cautelas respecto a procesos excesivos de acumulación de pasivos. Junto a ello, las propias respuestas de la comunidad internacional para atender las situaciones de sobre-endeudamiento, a través de medidas excepcionales como las que suponen los planes Baker y Brady, de la Administración norteamericana, por una parte, y las iniciativas HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) y MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*), en el ámbito multilateral, ayudaron a atenuar considerablemente los problemas de endeudamiento del mundo en desarrollo.

Los datos confirman esta idea. El stock de deuda sobre el PNB ha descendido tanto en los países de renta media como en los países de bajo ingreso, situándose en 2013 en ratios relativamente bajos, del 23,2 y 26,9 por ciento, respectivamente. También ha descendido el peso que tiene el servicio de la deuda sobre el total de las exportaciones, que está en la actualidad en el 10,6 y 3,9, respectivamente. Todo ello sugiere que el endeudamiento externo no es un problema general del mundo en desarrollo en la actualidad. Pero las cifras anteriores son promedio. Cuando se desciende al caso de países concretos se observa que en algunos de ellos se ha producido un repunte preocupante de la deuda externa, que debe ser cuidadosamente seguido. Ese mismo hecho confirma que las potenciales crisis de sobre-endeudamiento no es algo que deba ser considerado historia superada.

El procedimiento con el que la comunidad internacional se ha enfrentado a las crisis de deuda soberana es el que deriva de la negociación voluntaria entre acreedores y deudor en el seno del, así llamado, Club de París. Es este un mecanismo informal que reúne, con el apoyo técnico del Tesoro francés, a los acreedores oficiales más importantes a escala internacional, permitiendo un tratamiento coordinado de los casos más sobresalientes de sobreendeudamiento. La mayor parte de los procesos de reestructuración de la deuda habidos en las últimas seis décadas (desde la negociación de la deuda argentina de 1956) ha tenido a este foro como centro básico de coordinación internacional. La negociación en el seno del Club de París se traduce en la búsqueda de soluciones *ad hoc* para cada uno de los casos analizados, si bien bajo criterios y prácticas compartidas, como las que comporta el enfoque Evian, que los propios acreedores han ido destilando a lo largo del tiempo.

El procedimiento así definido para resolver los problemas de sobre-endeudamiento es manifiestamente mejorable en muy diversos ámbitos (Stiglitz, 2010). En primer lugar, el carácter voluntario de la negociación ha conducido, en ocasiones, a procesos muy dilatados y a respuestas de reestructuración insuficientes, que han alejado en el tiempo la solución de la crisis y ha dado origen a recurrentes renegociaciones, con costes para todos, pero especialmente para el país deudor. La propia voluntariedad del proceso deja espacio para comportamientos oportunistas por parte de alguno de los acreedores y, con ello, de tratamientos asimétricos entre ellos. Y, en fin, el Club de París ha

conducido a tratamientos altamente inequitativos entre las partes y entre diferentes casos, que tienen su base en la falta de un marco jurídico al que los deudores puedan acogerse. En suma, como con acierto se ha señalado, se trata de un “no-sistema” (Ocampo, 2015) de resultados discutibles tanto en términos de eficiencia como de equidad.

De hecho, ante las limitaciones que presentaba el Club de París para dar tratamiento a la crisis de sobre-endeudamiento de los años ochenta, Estados Unidos se vio obligado a ofrecer mecanismos alternativos de reestructuración, a través de los planes Baker y del posterior plan Brady. Particularmente, a través de esta última vía se abrió la oportunidad a una quita de la deuda, aunque limitada en dimensión, y se ayudó a crear un mercado de bonos para la deuda de los países afectados. La vía de la condonación parcial de la deuda adquirió mayor entidad en el caso del tratamiento del endeudamiento ruso.

En el caso de los países más pobres, ni el tratamiento del Club de París ni las iniciativas del Tesoro norteamericano antes mencionadas fueron suficientes. Bajo el liderazgo del FMI y del Banco Mundial, la comunidad internacional se vio obligada a auspiciar, en 1996, la iniciativa HIPC, que fue reforzada en 1999, con el objetivo de otorgar a los países más pobres y endeudados especiales medidas de alivio de la deuda y créditos concesionales para reducir el coste del endeudamiento a niveles sostenibles. Semejante tratamiento debía ir acompañado de una senda de reformas que el gobierno deudor se comprometía a ejecutar, a través inicialmente de los Planes de Ajuste Estructural y, más tarde, de las Estrategias de Reducción de la Pobreza. Una vez que el país acreditaba la realización de aquellas reformas requeridas, pasaba a situarse en el punto de realización (*completion point*), teniendo derecho a recibir de forma plena las medidas de alivio acordadas en el origen, en el punto de decisión (*decision point*). En términos generales, puede decirse que la iniciativa HIPC ha cumplido su objetivo: en la actualidad, de los 39 países clasificados como HIPC, 35 han alcanzado ya el punto de realización, un país (Chad) ha superado el punto de decisión y recibe tratamiento de alivio parcial de la deuda y tres países más son potencialmente elegibles para la iniciativa, no habiendo alcanzado el punto de decisión.

La iniciativa HIPC fue complementada, en 2005 por la iniciativa MDRI, que permite la cancelación

del total de la deuda elegible de tres instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial y Fondo Africano de Desarrollo) para países que estén en la fase de realización de la iniciativa HIPC. En 2007, el BID se unió a esa iniciativa para el caso de los países potencialmente elegibles de la región.

3.- BÚSQUEDA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS

Un sistema financiero que se considere adecuadamente gobernado debiera evitar situaciones de sobre-endeudamiento en los países. Parte de las medidas adoptadas como respuesta a la crisis tienen como objetivo fortalecer los mecanismos de regulación y de supervisión necesarios para detectar esos procesos anticipadamente. Al tiempo, la experiencia de los países HIPC revela la necesidad de disciplinar a los acreedores oficiales y a los propios deudores para evitar que el recurso al crédito, incluso al de tipo concesional, orientado a un país en desarrollo termine por sumir a ese país en una situación de vulnerabilidad extrema. El FMI y el Banco Mundial han definido, con ese propósito, los llamados Marcos de Sostenibilidad de la Deuda (*Debt Sustainable Framework*), tanto para países de bajo ingreso como para los de ingreso medio, con el fin de orientar las decisiones de endeudamiento, de modo que se eviten problemas asociados a la sostenibilidad futura de su deuda.

El primer objetivo es, por tanto, evitar crisis de sobre-endeudamiento. Pero, una vez producidas (y es difícilmente evitable que en ocasiones se produzcan), es necesario disponer de un mecanismo de tratamiento de crisis de deuda soberana, que suscite consenso internacional, sea equilibrado y eficiente, y evite generar incentivos perversos entre acreedores o deudores. No se trata de una tarea sencilla, pero resulta una tarea obligada. Así lo reconocía el propio Consenso de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, en 2002, cuando reclamaba la necesidad de disponer de mecanismos para la gestión de las crisis financieras que “provean un justo reparto de la carga entre los sectores público y privado y entre deudores, acreedores e inversores”. Y en el más reciente documento elaborado por Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiación para el Desarrollo Sostenible también se señala que “dada la importancia de las crisis de deuda soberana y de sobreendeudamiento (...), es importante para la comunidad internacional proseguir sus esfuerzos para fortalecer la arquitectura existente para la reestructuración de la deuda soberana”.

Realmente, las primeras iniciativas para encontrar una alternativa más adecuada al Club de París surgieron con antelación. En 1995, a instancias de los responsables de los bancos centrales del G-10, se elaboró informe en el que se proponía la conveniencia de incluir cláusulas equivalentes a las actualmente denominadas de acción colectiva (*collective action clauses*, CACs) en los contratos de bonos al objeto de propiciar respuestas cooperativas ante la posibilidad de una crisis. Aunque esta iniciativa recogió un eco favorable en la Unión Europea, se encontró con las reticencias del Tesoro norteamericano. En 2001-2003 hubo un nuevo intento de afrontar este problema, en este caso motivado por la propuesta del FMI de crear un mecanismo que estimulase a los acreedores y deudores a un proceso ordenado, predecible y rápido de negociación: el *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM). Esta propuesta tuvo un tortuoso recorrido, modificando algunos de los criterios inicialmente manejados (particularmente, los referidos al papel del FMI), en sus diferentes variantes en el tiempo. La propuesta, sin embargo, se encontró con la oposición tanto del Tesoro norteamericano como de algunos países en desarrollo (entre ellos Brasil y México).

Ante la ausencia de una alternativa consensuada, la comunidad internacional siguió apelando al procedimiento tradicional de las negociaciones voluntarias en el Club de París. La principal novedad se derivó del recurso más generalizado a las CAC, especialmente en los bonos internacionales emitidos en Estados Unidos. A través de estas cláusulas se define la mayoría requerida para iniciar un proceso de reestructuración y se ciega la vía del procedimiento legal para otros tenedores de bonos (aunque no para otros acreedores).

La situación, sin embargo, está lejos de ser satisfactoria. Los problemas que siempre acompañaron el proceso de negociación en el Club de París se ven acentuados por el hecho de que una parte creciente de los acreedores internacionales (entre ellos China) es ajena a ese foro. Todo ello complica, aun más, la construcción de respuestas coordinadas. Por su parte, las CAC no han logrado evitar que, como reconoce el FMI (2013), tanto por parte de acreedores como deudores exista un incentivo a retrasar y, en su caso, prolongar los procesos de reestructuración. El caso de Argentina ha revelado la capacidad que tienen los tenedores de títulos con comportamientos oportunistas para colapsar procesos de negociación. Como consecuencia, los incentivos para participar

en un proceso de reestructuración se han visto considerablemente reducidos.

En estas condiciones, tres parecen ser las alternativas más razonables para mejorar las respuestas cooperativas a crisis de sobre-endeudamiento (Schenider, 2014). La primera es el recurso a la fórmula contractual y descentralizada que suponen las CAC, en este caso mejoradas con algunas reformas que eviten los problemas hasta ahora detectados. Esto supondría, sin duda, la generalización de las cláusulas de agregación en los contratos de bonos. En todo caso, si esta es la fórmula elegida, es necesario buscar alternativas para la transición a que da origen la todavía reciente generalización de las CAC (2003 en Nueva York y 2013 en la Eurozona) y la todavía más reciente aplicación de cláusulas de agregación.

La segunda opción sería acudir a un régimen de tipo estatutario, que podría descansar en la creación de un tribunal de la deuda o en alguna fórmula arbitral convenida. Esta fórmula es más compleja desde el punto de vista institucional, pero podría ofrecer respuestas más ciertas y equilibradas a los problemas asociados a la negociación y el reparto de cargas entre acreedores y deudores. Esta es la fórmula a la que alude, entre otro, la Comisión Stiglitz en su informe, *Reforming the international monetary and financial system in the wake of the global crisis*, ofreciendo algunas sugerencias respecto a su configuración.

Por último, la tercera vía es la que resulta de una combinación de las dos anteriores, buscando una mezcla de acción voluntaria y de respuesta jurisdiccional, al modo en que lo realiza también la OMC en el campo de las disputas comerciales (Ocampo, 2015). La propuesta supondría la existencia de una posible opción, con un plazo definido, para que se alcance un acuerdo a través de un proceso de negociación voluntaria; concluido el plazo, la respuesta a la crisis de sobre-endeudamiento quedaría sujeta a resolución arbitral. La existencia de esta última posibilidad constituiría un incentivo para que los acreedores y deudores se impliquen en el proceso de negociación y para que se haga una distribución razonable de las cargas que comporte la opción elegida. Pero, si esa negociación no tiene éxito, quedaría el recurso a la fórmula arbitral. Aunque la ubicación más razonable para la corte arbitral sería Naciones Unidas, un cierto sentido pragmático podría aconsejar anclarla en el FMI, con una enmienda de su carta fundacional.

4.- PROPUESTAS

Los países en desarrollo requieren de la financiación internacional para impulsar sus procesos de cambio. Esa apelación a los mercados internacionales los puede conducir a situaciones de exceso de endeudamiento, poniendo en riesgo parte de sus logros previos. Es importante que la comunidad internacional, primero, evite que esas situaciones de endeudamiento se alimenten y, caso de que se hayan producido, tenga mecanismos eficientes, ágiles y justos para su resolución.

Por lo que se refiere al primero de los problemas, es importante fortalecer el papel de guía que los Marcos de Sostenibilidad de la Deuda (DSF) ofrecen a acreedores y deudores en lo que se refiere a la anticipación de los riesgos a que conduce la dinámica de endeudamiento. Existe, sin embargo, la impresión de que los DSF son, en ocasiones, excesivamente restrictivos para las condiciones actuales de los mercados. Es importante que esos marcos se revisen y actualicen, de tal modo que siendo una guía para un comportamiento prudente en materia de endeudamiento, no actúen como un mecanismo innecesariamente restrictivo en el acceso a la financiación de los países. Pero, en todo caso, es importante que los donantes, hoy más proclives a hacer uso de instrumentos de financiación reembolsable, los tengan en cuenta de una manera más rigurosa y exigente de lo que hasta ahora lo han hecho. A este respecto, es una buena noticia que el CAD exija el cumplimiento de esos marcos de sostenibilidad como condición para que un crédito sea computado como AOD.

Respecto al segundo de los problemas –la reestructuración de la deuda–, es necesario también que la comunidad internacional se esfuerce en encontrar mecanismos que reduzcan los costes de esos procesos, distribuyan adecuadamente las cargas y eviten generar incentivos perversos entre los agentes. No es fácil en el estado actual en el que está el debate ofrecer una fórmula que suscite acuerdo, pero es inevitable que se dedique más análisis y discusión a este tema. La Conferencia de Financiación para el Desarrollo puede ser un buen foro para que todos los países, donantes y receptores, acreedores (viejos y nuevos) y deudores sienten las bases de una línea de trabajo a desarrollar en el más inmediato futuro. De las opciones en debate, la fórmula mixta parece aquella que reúne las mejores condiciones para sumar las virtudes de las opciones voluntarias y las de carácter jurisdiccional. No obstante, lo importante en el momento presente no es tanto la fórmula elegida como el hecho de que el tema se mantenga en la agenda, alentando la búsqueda de soluciones.

BIBLIOGRAFÍA

FMI (2013): Sovereign Debt Restructuring: Recent developments and implications for the Fund's legal and policy framework, April, Washington

Ocampo, J.A. (2015): Resolution of Balance of Payments Crises: Emergency financing and Debts Workouts, WIDER Working Paper 11.

Schneider, B. (2014): "Sovereign Debt Restructuring: The Road Ahead", en J.E Stiglitz y D. Heymann (ed), Life after Debt: The origin and resolution of debt crises, Londres, Palgrave-Macmillan

Stiglitz, J.E. (2010): "Sovereign debt: Notes on Theoretical Framework and Policy Analysis", en B. Hermann, J.A. Ocampo y S. Spiegel (eds), Overcoming Developing Countries Debt Crises, Oxford, Oxford University Press

RELACIÓN DE AUTORES



José Antonio Alonso

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue Director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana; y Vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Está especializado en crecimiento y desarrollo y relaciones económicas internacionales. Es vocal experto del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, miembro del *Committee for Development Policy* de ECOSOC, de Naciones Unidas y del *European Advisory Group of the Bill and Melinda Gates Foundation*. Tiene amplia producción académica en libros propios y editados y en diversas revistas especializadas. Sus últimos libros son *Development Cooperation in Times of Crisis*, Columbia University Press, New York, 2012 (con J.A. Ocampo), edición en español en Fondo de Cultura Económica; y *Alternative Development Strategies for the post 2015 Era*, Bloomsbury, New York (con G.A. Cornia y R. Vos).

Javier Carrasco

Es catedrático emérito de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). En la UPM, ha sido promotor y coordinador del Grupo de Investigación de Organizaciones Sostenibles de la UPM y Director del Departamento de Ingeniería de Organización, Administración de Empresas y Estadística. Ha participado en la creación y en la gestión de diversas organizaciones científicas y profesionales.

Jorge García-Arias

Jorge García-Arias es Doctor en Economía y Profesor Titular en la Universidad de León. Sus líneas de investigación principales están relacionadas con la financiación internacional del desarrollo, con la economía política internacional (fundamentalmente con el análisis del proceso de financiarización internacional y con las crisis económicas y financieras), y con la teoría de los bienes públicos globales. Ha publicado sus trabajos académicos en revistas internacionales como *Global Policy*, *European Journal of Development Research*, *American Journal of Economics and Sociology* o *Cepal Review*, entre otras.

Carlos Garcimartín

Doctor en Economía y profesor de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido también profesor las Universidades de Salamanca y Complutense de Madrid. Asimismo ha trabajado en el Ministerio de Hacienda y en la Agencia Tributaria española. Autor de numerosos artículos en libros y revistas especializadas sobre temas de economía pública, desarrollo y crecimiento económico.

Verónica López

Directora de Fundación Afi (www.fundacionafi.org) y consultora asociada en el Departamento de Innovación y Desarrollo Internacional de Afi (www.afi.es) desde 2005. En el periodo 2000-2005 trabajó en los programas de microcréditos de la AECID en Centroamérica y Bolivia. M.A. en Política Económica por la Universidad de Boston (Fulbright Scholar) y M.Sc. en Economía del Desarrollo por *Queen Mary & Westfield College* (Universidad de Londres). Postgrado en Dirección de Fundaciones por el CEU San Pablo. Ejerce la secretaría técnica de remEX- Red Española de Microfinanzas en el Exterior (www.remexpain.org) desde 2012.

Ainhoa Marín

Doctora en CC. Económicas y Empresariales. Profesora del Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo) de la UCM. Ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para África de Naciones Unidas. Investigadora visitante en el *European Centre for Development Management* en Bruselas y miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Carlos Mataix

Es profesor titular y director del Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM). Tiene una amplia trayectoria en cooperación internacional para el desarrollo, tanto en el ámbito académico e investigador, como en el terreno de la práctica profesional, habiendo desempeñado funciones de responsabilidad en diferentes organizaciones de desarrollo.

Victoria Muriel

Licenciada en Derecho, Licenciada en Economía y Doctora en Economía por la Universidad de Salamanca, y Master of Arts in Economics por Boston University. Es profesora en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca, del que también es Subdirectora. Asimismo es vocal experta del Consejo de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Sus líneas de investigación y publicaciones se centran en el desarrollo económico, las microfinanzas, la inclusión financiera y el análisis económico de la legislación y las políticas públicas.

Iliana Olivé

Doctora en Economía (2002) y profesora de la Universidad Complutense de Madrid, también es investigadora principal del Real Instituto Elcano donde coordina el área de cooperación internacional y desarrollo (desde 2003) y el Índice Elcano de Presencia Global (desde 2009). Asimismo, es vocal experta del Consejo de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Sus áreas de investigación incluyen el análisis de las relaciones económicas internacionales con una perspectiva de desarrollo (en particular, la inversión directa extranjera y las remesas de migrantes), la política española de cooperación internacional para el desarrollo o la europea.

Aitor Pérez

Licenciado en Economía Internacional y Master en Estudios Europeos, es investigador asociado del Real Instituto Elcano, donde ha realizado investigaciones relacionadas con la financiación global del desarrollo (inversión y desarrollo, cooperación financiera reembolsable, flujos financieros ilícitos, etc.) y diversos análisis de las políticas de desarrollo española y europea.



Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es