

# ASOCIAR LA FINANCIACIÓN Y LAS POLÍTICAS PARA APLICAR UNA AGENDA DE DESARROLLO TRANSFORMADORA DESPUÉS DE 2015



Resumen

ES





MOVILIZAR LA INVESTIGACIÓN  
EUROPEA A FAVOR DE LAS  
POLÍTICAS DE DESARROLLO  
Este proyecto está financiado por la Unión Europea  
y por cuatro Estados miembros de la UE (Finlandia,  
Francia, Alemania y Luxemburgo).



## INFORME EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO 2015

# ASOCIAR LA FINANCIACIÓN Y LAS POLÍTICAS PARA APLICAR UNA AGENDA DE DESARROLLO TRANSFORMADORA DESPUÉS DE 2015

## Resumen

### Descargo de responsabilidad

El contenido del presente informe no refleja la opinión oficial de la Unión Europea ni de sus Estados miembros. La responsabilidad por la información y las opiniones expresadas en este informe incumbe enteramente a sus autores.

Informe Europeo sobre el Desarrollo (2015), Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015. Overseas Development Institute (ODI), en asociación con el Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), el Instituto Alemán de Política de Desarrollo (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) (GDI/DIE), la Universidad de Atenas (Departamento de Economía, División de Economía y Desarrollo Internacional) y la Southern Voice Network, Bruselas, 2015.

### Número de teléfono gratuito (\*)

00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) Ciertos operadores de telefonía móvil no dejan acceder a los números 00 800 o pueden cobrar estas llamadas.

Más información sobre la Unión Europea en Internet disponible en (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

ISBN: 978-92-79-43233-0

DOI: 10.2841/11838

**Diseño de la portada:** Global Concept Consulting

**Diseño infográfico:** Global Concept Consulting

**Concepción/preimpresión:** Global Concept Consulting

**Ilustraciones adicionales:** Istock

© Unión Europea, 2015

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Impreso en Bélgica





# INFORME EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO 2015

**N**ecesitamos un enfoque totalmente nuevo en la financiación del desarrollo - esto es lo que se desprende de las lecciones aprendidas de la implementación de los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM), los cambios en el panorama de la Financiación del desarrollo (FDD) y análisis prácticos de factores clave de desarrollo transformador que combina aspectos económicos, sociales y medioambientales.



Este informe analiza los **cambios considerables en el panorama de la FDD desde el Consenso de Monterrey de 2002**. Señala que la implementación del Consenso se centró en gran medida en el papel de la Ayuda oficial al desarrollo (AOD) y no prestó la suficiente atención a la importancia de aumentar los ingresos fiscales nacionales y fomentar la financiación privada. Sin embargo, en algunos de los países que estaban consiguiendo los mayores progresos para reducir la pobreza, los ingresos fiscales nacionales asumían la principal carga. Esto sugiere adoptar **una visión más exhaustiva de la FDD que tenga muy en cuenta el papel crucial de la financiación pública y la financiación privada, tanto nacional como internacional**. Esto preparará el camino para que la financiación pública internacional sea un complemento valioso para otros fondos de la FDD.

El mensaje principal del **Informe europeo sobre el desarrollo de 2015** es que la **financiación por sí sola será insuficiente para promover y cumplir la agenda**

**de desarrollo después de 2015. Las políticas también importan; es más, son fundamentales.** Unas políticas apropiadas y coherentes garantizarán que la financiación se utilice de forma eficaz para conseguir los resultados y que no se malgaste ni se infrutilice. Las buenas políticas también ayudarán a que se movilice más financiación, ya que el éxito llama al éxito. El informe menciona numerosos ejemplos de gobiernos que están eligiendo políticas eficaces para movilizar y utilizar financiación para importantes **factores de desarrollo transformador**, como la gobernanza local, la infraestructura, la tecnología de energías limpias, la biodiversidad, el capital humano y el comercio.

Dadas las dificultades encontradas en el seguimiento de la Conferencia de Monterrey, resulta crucial desarrollar un **sistema apropiado de control y responsabilidad** que cubra el mayor número posible de flujos financieros y que estimule las acciones adecuadas en el marco político y de financiación, tanto nacional como internacional. Este sistema de responsabilidad debe cubrir los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y sus metas, así como la financiación y las políticas necesarias para conseguirlos. Así podrá guiar la implementación de la agenda después de 2015 de un modo que abarque la financiación, las políticas y la cooperación.

**En conjunto, nuestro análisis sugiere que la escasez general de fondos no será el factor limitador a la hora de conseguir una agenda de desarrollo sostenible transformadora después de 2015. Más bien el modo en que se movilice y se utilice la financiación determinará el éxito para cumplir los objetivos de la agenda.** Esto a su vez conlleva esfuerzos para mejorar la efectividad de cada categoría de financiación recurriendo a sus características únicas que **fomenten factores concretos de desarrollo, a fin de expandir la gama de posibles fuentes de financiación a través de políticas apropiadas, así como combinar distintos fondos de la forma más eficaz posible. Esto requerirá reformar los marcos de políticas y financiación nacionales, así como esfuerzos conjuntos a nivel internacional.**



# Introducción

**E**ste informe trata de "Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015". De la experiencia de perseguir los Objetivos de desarrollo del milenio se extraen lecciones en términos de éxitos y fracasos de países, que pueden aplicarse a la utilización de políticas y financiación para cumplir una agenda de desarrollo después de 2015. Este informe extrae lecciones que podrían ayudar a conformar un nuevo marco de financiación y políticas para el desarrollo (MFPPD) que resalte el papel de ambas, las políticas y la financiación, para activar los factores (o motores) a largo plazo de desarrollo sostenible.

## El contexto político

La **visión del desarrollo global se encuentra en un momento crítico**, y la necesidad de ir más allá del "business as usual" es más apremiante que nunca. Los representantes de las naciones del mundo se reunirán en septiembre de 2015 para acordar una nueva agenda de desarrollo después de 2015. En palabras del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, la agenda de desarrollo después de 2015 "ofrece una oportunidad única para que los líderes mundiales y las personas acaben con la pobreza, transformen el mundo para satisfacer mejor las necesidades humanas y las necesidades de la transformación económica, a la vez que se protege nuestro entorno, garantizando la paz y el respeto de los derechos humanos". Por lo tanto, marcará un "cambio de paradigma transformador para las personas y el planeta" (Informe de síntesis del Secretario General de Naciones Unidas, 2014).

La **agenda de desarrollo después de 2015** proviene de dos procesos convergentes: el seguimiento de la Cumbre del Milenio de 2010, que encargó al Secretario General de la ONU iniciar un proceso para conseguir los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM), y el seguimiento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 ("Rio+20"), que lanzó el proceso para elaborar los Objetivos de desarrollo sostenible.

En paralelo, pero muy relacionado con estos procesos, también han convergido dos facetas de la **Financiación del desarrollo**: el seguimiento de la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo de 2002 y el seguimiento de Rio+20, que encargó preparar opciones para una estrategia de desarrollo sostenible, como estipula el informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (CIEFDS).

Se espera que la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, que se celebrará en Adís Abeba en julio de 2015, debata "un acuerdo ambicioso sobre políticas, financiación, technology transfert, mejora de la capacidad y problemas sistémicos" (Documento sobre elementos de comedidores de la financiación del desarrollo, 2015) para respaldar la agenda de desarrollo después de 2015.

## Los desafíos políticos

La agenda de desarrollo es ambiciosa y las dificultades que plantea son enormes. Por lo tanto, en el contexto después de 2015, no bastará con movilizar más recursos financieros a fin de lograr los objetivos de desarrollo. Hay que complementar esos esfuerzos con mejores marcos de políticas y normativas nacionales e internacionales, junto con inversiones en capacidad de absorción para utilizar con más eficacia la financiación del desarrollo. En efecto, **la financiación y la política son sinérgicas**: son necesarias mejores políticas para utilizar del mejor modo posible la financiación pero también para atraer y canalizar nuevos recursos financieros adonde más se necesitan.

Los procesos de políticas globales para diseñar e implementar una agenda ambiciosa y transformadora después de 2015 se encuentran en un contexto que difiere de forma significativa de cuando se acordaron los Objetivos de desarrollo del milenio. Se conocen bien las dificultades de algunas políticas, pero también hay otras nuevas con respecto a la financiación pública y privada.

## Considérense los siguientes ejemplos:

- ▶ Mientras los ingresos fiscales nacionales están creciendo en todos los grupos de países clasificados según los ingresos, los sistemas de movilización de los ingresos fiscales internos (MIFI) en países en desarrollo son inmaduros, lo que supone una recaudación fiscal escasa o ineficaz, altos niveles de evasión fiscal y evasión de capitales. Por lo tanto, el reto principal es **recaudar ingresos fiscales nacionales de un modo que se pueda fomentar más el desarrollo sostenible**.
- ▶ Las subvenciones y los préstamos concesionarios se están estancando (aunque la ayuda oficial al desarrollo alcanzó un máximo histórico en 2013) y también son selectivos en cuanto a dónde van dirigidos. No dan prioridad sistemática a las economías más pobres, pueden ser impredecibles y no siempre son tan eficaces como podrían. La dificultad radica en cómo **utilizar la ayuda oficial al desarrollo de un modo más transformador y acceder a nuevos recursos de la ayuda de economías emergentes**.
- ▶ El capital privado, que a menudo parece ser abundante, es muy selectivo en su asignación, lo que financia y con qué condiciones. Favorece a los mercados financieros en países desarrollados, economías emergentes de rápido crecimiento, los sectores extractivos y la economía formal, que incluye empresas establecidas y de mayor talla. Requiere amplios márgenes de préstamo y a menudo pasa por alto a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en sectores productivos y a las personas que viven en la pobreza, de las cuales 2.500 millones no utilizan servicios bancarios. Para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible habrá que movilizar recursos de origen privado, como la inversión directa extranjera, préstamos bancarios, emisión de obligaciones, participaciones y otras transferencias privadas y de capital riesgo, así como el uso de instrumentos para mitigar el riesgo. **La movilización y canalización eficaz de los recursos privados requieren un clima de inversión favorable y el uso complementario de la financiación y las políticas públicas**.
- ▶ Las economías en desarrollo y emergentes han contribuido al crecimiento global en la última década, pero la economía mundial sigue siendo vulnerable a las tensiones financieras, con el riesgo

de flujos financieros y condiciones comerciales impredecibles y volátiles. Aunque ha habido cierto avance en el desarrollo del comercio global y de las reglas climáticas en los últimos años, sigue siendo un reto **promover un sistema financiero estable y global que fomente la movilización y el uso eficaz de los ahorros globales** para apoyar el desarrollo sostenible. Aunque la comunidad global está centrándose en las normas impositivas internacionales, éstas siguen estando mal reguladas, con demasiado margen para la elusión fiscal, evasión fiscal y precios de transferencia, lo que permite el uso generalizado de paraísos fiscales. **El reto es promover la acción colectiva con respecto a las normas impositivas globales**.

## A qué pretende contribuir este informe

A fin de formular acciones para superar los retos políticos, la principal pregunta de investigación que aborda este informe es: **"¿Cómo pueden mobilizarse y canalizarse de forma eficaz los recursos financieros y cómo pueden combinarse con políticas seleccionadas para permitir una agenda transformadora después de 2015?"** Varios documentos y estudios académicos han debatido el papel de la financiación en distintos aspectos del desarrollo sostenible. La mayoría de ellos examina estas cuestiones desde el punto de partida de la financiación. Por el contrario, este informe empieza por considerar los objetivos de desarrollo sostenible (centrándose en los factores o motores a largo plazo del desarrollo sostenible) y después presenta un marco que describe cómo la financiación y las políticas pueden contribuir a conseguirlos. El informe se centra concretamente en los vínculos entre la financiación y las políticas y pretende fomentar un debate conjunto de las mismas. Este enfoque conduce a tres contribuciones a la literatura:

- ▶ primero, el informe considera varios flujos de financiación en lugar de centrarse solo en la ayuda oficial al desarrollo.
- ▶ en segundo lugar, examina el papel de los factores o los motores a largo plazo seleccionados del desarrollo sostenible.
- ▶ en tercer lugar, aporta pruebas adicionales del modo en que la financiación y las políticas están relacionadas para contribuir al desarrollo sostenible.



### Datos utilizados en el informe

Este informe utiliza un **amplio abanico de datos** para examinar las preguntas de investigación. Revisa (a) las lecciones de los Objetivos de desarrollo del milenio con respecto a la financiación para el desarrollo, incluyendo la importancia del contexto político en relación con varios flujos de financiación; (b) flujos de financiación a los diferentes grupos de países clasificados según los ingresos desde 1990, así como fuentes de financiación innovadoras para el desarrollo; y (c) el papel de la política nacional e internacional para movilizar y hacer un uso más eficaz de la financiación en seis áreas –la gobernanza local, la infraestructura, la tecnología de energías limpias, la biodiversidad, el capital humano y el comercio– que analizamos en el informe como los factores principales que contribuyen a una agenda de desarrollo transformadora después de 2015.

Un conjunto de **documentos encargados por el IED forma** parte crucial de las pruebas recopiladas para este informe: **ilustraciones de países (IP), documentos de información y estudios de modelización.**

Se encargaron **ilustraciones de países** sobre Bangladesh, Ecuador, Indonesia, Mauricio, Moldavia y Tanzania. Estas aportan pruebas basadas en el país sobre los vínculos entre la financiación y las políticas para factores seleccionados de desarrollo sostenible, y cómo afectan a los aspectos social, económico y medioambiental en una visión transformadora del desarrollo sostenible.

Se encargaron **documentos de información** para aportar más pruebas sobre cuestiones como los impuestos y el desarrollo, el papel de la financiación del desarrollo, la financiación de la lucha contra el cambio climático, el papel de los Objetivos de desarrollo del milenio en países de renta baja (PRB), cooperación Sur-Sur (CSS) y financiación de la agricultura.

Se encargaron dos tipos de **estudios de modelización** para explorar algunas de las relaciones entre la financiación y las políticas para los factores seleccionados (p. ej. infraestructura) con más profundidad: modelos en Bangladesh, Moldavia y Tanzania y otros ejercicios de modelos globales.

### El planteamiento de la financiación para el desarrollo en este informe

Las lecciones aprendidas de los Objetivos de desarrollo del milenio y los cambios en el panorama de la FDD sugieren que **necesitamos un enfoque completamente nuevo para la financiación del desarrollo:**

▶ Una gama de estudios sobre necesidades de financiación apoyaron la implementación de los ODM. Enfatizaron los déficits de financiación que habría que cubrir con ayuda oficial al desarrollo, pero esto representaba solo una visión parcial de cómo podrían satisfacerse mejor las necesidades. Además, el contexto ha cambiado desde entonces, lo que hace necesario pasar **de la ayuda al desarrollo como "solución rápida" a considerar todas las fuentes de financiación disponibles.**

▶ La atención centrada en las necesidades de financiación asociadas con los ODM a menudo pasaba por alto el papel crucial de las políticas. Por lo tanto, es necesario pensar más allá de las meras políticas o de la mera financiación y promover debates que planteen una reflexión conjunta sobre las políticas y la financiación apropiadas.

▶ Los ODM atrajeron con éxito AOD para sectores sociales específicos, pero en un contexto después de 2015 con ODS que intentan ser más completos y transformadores, es importante considerar los factores a largo plazo para dicha agenda de desarrollo. Esto requiere un nuevo modo de pensar sobre el papel de diferentes fuentes de financiación y **comprender mejor la transformación estructural y la erradicación de la pobreza.**

Este informe propone **un modo de pensar distinto en la financiación y en las políticas**, basado en cuatro elementos:

- 1 Considerar todos los tipos de financiación (pública, privada, nacional e internacional)
- 2 Reconocer el papel de las políticas complementarias (nacionales e internacionales)
- 3 Centrarse en factores a largo plazo
- 4 Conseguir una visión de desarrollo transformadora después de 2015

Este marco contrasta sobremanera con la visión de que se puede conseguir una agenda transformadora después de 2015 solo con financiación, y AOD en particular. También considera que el objetivo de un desarrollo sostenible transformador es primordial, según el cual los flujos de financiación desempeñan un papel secundario.

### 1 Considerar todos los recursos financieros

#### Las opciones de financiación han cambiado

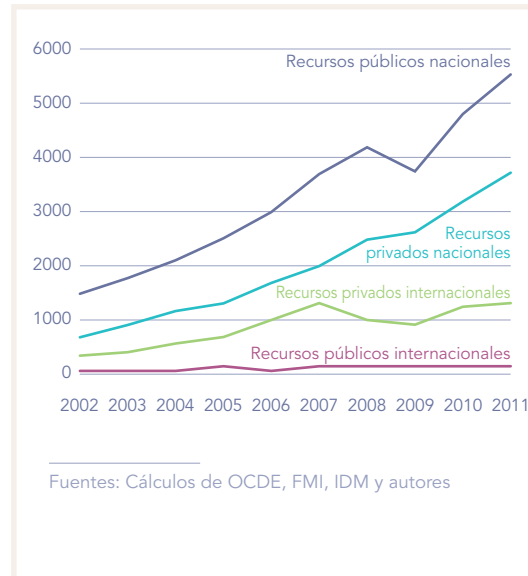
**Las opciones de FDD han cambiado** en gran medida por grupos de países clasificados según los ingresos y en el tiempo. Por ejemplo, considérense los siguientes flujos financieros (expresados en precios constantes de 2011):

- ▶ Los ingresos públicos nacionales (ingresos impositivos y no impositivos) aumentaron en un 272%, desde 1,484 billones de \$ en 2002 hasta 5,523 billones de \$ en 2011
- ▶ La financiación pública internacional (AOD neta y otros flujos financieros (OFF)) aumentaron en un 114%, desde 75.000 millones de \$ en 2002 a 161.000 millones de \$ en 2011
- ▶ La financiación nacional privada (medida como formación bruta de capital fijo por el sector privado, menos la IDE) aumentó en un 415%, desde 725.000 millones de \$ en 2002 hasta 3,734 billones de \$ en 2011
- ▶ Los flujos de financiación internacional privada (flujos netos de IDE, obligaciones e inversiones de cartera, préstamos comerciales y remesas) aumentaron en un 297%, desde 320.000 millones de \$ en 2002 hasta 1,269 billones de \$ en 2011

Por consiguiente, **desde el Consenso de Monterrey de 2002, en términos reales (dólares de 2011) los países en desarrollo han tenido acceso a otros 0,9 billones de \$ en financiación privada internacional, 3 billones de \$ en financiación nacional privada y 4 billones de \$ en ingresos públicos nacionales. La financiación internacional pública aumentó poco menos de 0,1 billones de \$** (y el total ahora es menos del 1,5 % de los recursos totales disponibles). La figura 1 muestra la evolución de los flujos financieros para los países en desarrollo.

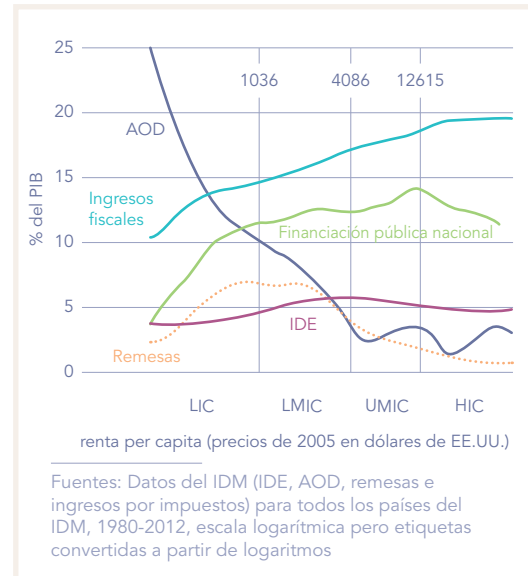


**Figura 1 | Tendencias en financiación**  
(miles de millones de \$, precios de 2011)



Los datos muestran que **los recursos públicos nacionales han aumentado con rapidez y son la mayor fuente de financiación para todos los grupos de países clasificados según los ingresos**. La financiación pública internacional también ha aumentado pero está disminuyendo en importancia relativa. La financiación privada nacional ha mostrado el crecimiento más rápido, pero aún es mucho menor (como porcentaje del PIB) en países de renta baja (PRB) que en países de renta media-baja (PRMB) y países de renta media-alta (PRMA), continuando las transformaciones rápidas. La financiación privada internacional viene siendo muy volátil en comparación con los otros fondos. La financiación innovadora es prometedora pero aún tiene que despegar a gran escala. Estas tendencias marcan el contexto y también presentan un número de retos clave que hay que abordar en la agenda de desarrollo después de 2015 y en el MFPD. Por ejemplo, resulta claro que existe una necesidad de pensar más en los recursos públicos "más allá de la ayuda" y también en nuevos enfoques de la AOD.

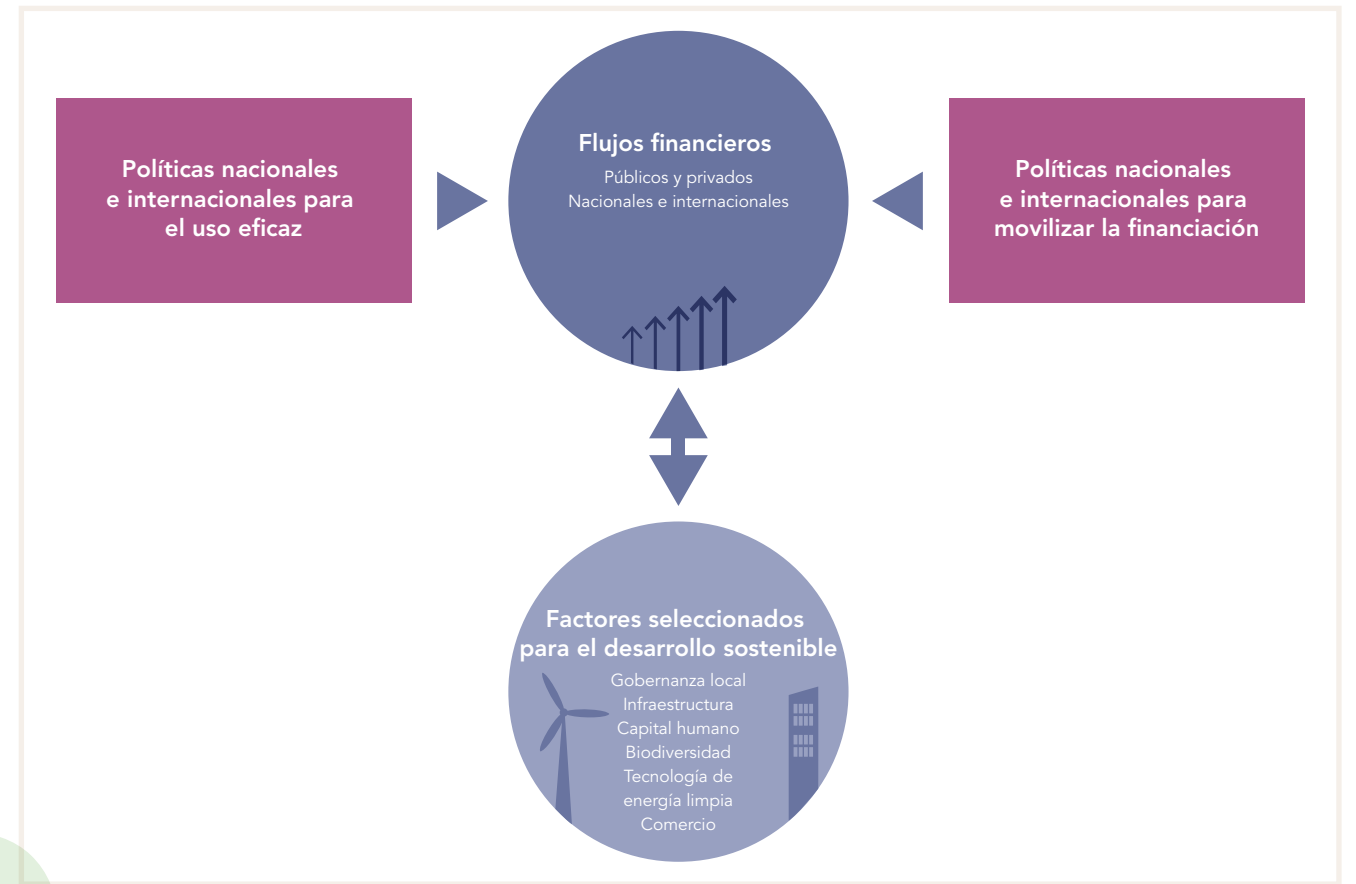
**Figura 2 | Flujos de financiación (% PIB) según el nivel de ingresos**



**La composición de la financiación evoluciona según los distintos niveles de ingresos**

La Figura 2 muestra que, a medida que los países adquieren mayores ingresos, tienden a experimentar: (a) **ratios decrecientes de ayuda con relación al Producto interior bruto (PIB)**; (b) **aumento de los ratios impuestos con relación al PIB (que se estabilizan cuando los países se acercan a niveles de PRMB)**, y dentro de esto, **aumento de cuotas impositivas de ingresos y beneficios y especialmente de bienes y servicios, pero cuotas inferiores de ingresos por impuestos de comercio internacional**; y (c) **aumento del ratio inversión privada con relación al PIB**.

**Figura 3 | Marco conceptual integrado para la financiación y las políticas a fin de permitir una agenda de desarrollo transformador después de 2015**



## 2 Considerar conjuntamente la política y la financiación

### El marco del informe para evaluar conjuntamente el papel de la financiación y de las políticas

La figura 3 inferior muestra el **marco conceptual integrado que es primordial para este informe**. Describe el papel de los flujos de financiación (público y privado, nacional e internacional) para promover el desarrollo sostenible. Ilustra cómo los flujos financieros que se movilizan con la ayuda de políticas pueden promover los factores. Uno de los mensajes clave es que el papel de

la financiación para promover el desarrollo sostenible requiere verse en el contexto de la política. Este marco está diseñado para promover la reflexión conjunta acerca de las políticas y la financiación (mediante los ejemplos ilustrativos de factores de desarrollo sostenible, cuya selección se explica a continuación).



### Las políticas son cruciales para movilizar y utilizar con eficacia la financiación

El informe demuestra que las **políticas tienen importancia en la financiación para el desarrollo**. Aunque se dispone de financiación considerable para el desarrollo a nivel global, esto no quiere decir que se utilice de forma apropiada. La IDE no llega a los segmentos más vulnerables y pobres de la sociedad; la relación entre impuestos y PIB ha cambiado muy poco en muchos PRB; las PYMES y la infraestructura están faltas de capital; además, gran parte de la financiación pública no se encausa a los países más pobres. En realidad se necesita superar varios problemas de mercado, gobernanza y coordinación, a fin de movilizar y canalizar los recursos financieros para su uso más eficaz. Sin embargo, las acciones apropiadas pueden superar con efectividad estos retos, al solucionar fallos de mercado, coordinación y gobernanza.

El informe identifica un abanico de **políticas concretas que ayudan a movilizar la financiación**. Por ejemplo, las reformas normativas (p. ej. derechos de propiedad y títulos de propiedad de la tierra delimitados o reducir los trámites burocráticos para emitir licencias) ayudan a movilizar recursos del sector privado, así como la inversión en infraestructura, capital humano, comercio o tecnología. Las IP muestran que **algunos países han conseguido movilizar más ingresos fiscales (como porcentaje del PIB)** al crear administraciones que limitan la búsqueda de rentas y reducen el uso de exenciones fiscales, mejorar el cumplimiento, renegociar contratos con empresas extranjeras importantes, informatizar el proceso de despacho de aduanas y adoptar un impuesto sobre el valor añadido (IVA) de amplia base con un umbral razonable. De ese modo, los países pueden utilizar marcos de políticas para obtener financiación nacional y abordar la relación baja y estancada entre impuestos y PIB. Los bajos niveles de financiación pública nacional ni están predeterminados ni son insalvables y en gran medida son una cuestión de políticas públicas. Los países también pueden utilizar la política para atraer IDE y utilizarla para el desarrollo. Las IP muestran que, cuando los países adoptan mejores políticas macrofinancieras, se reducen considerablemente los fondos de inversión extranjeros, y que los cambios normativos muy pequeños pueden marcar la diferencia a la hora de atraer inversión extranjera.

La Figura 4 distingue entre políticas para movilización y políticas para el uso eficaz de la financiación. Resumimos los grandes **principios para movilizar la financiación**:

- 1 La financiación puede promover los factores (por ejemplo, **la gobernanza local, el capital humano, la infraestructura, la tecnología de energía limpia y el comercio**), que a su vez pueden atraer más financiación pública y privada. Esto crea un círculo virtuoso entre los factores y la financiación: p. ej. la tecnología del teléfono móvil para los servicios de banca móvil y el capital humano para la IDE.
- 2 **Para atraer la financiación privada es esencial contar con un marco normativo apropiado**. Por ejemplo, los derechos de propiedad y títulos de propiedad de la tierra delimitados ayudan a movilizar financiación privada nacional, al ofrecer garantías, y un clima de inversión mejor y más transparente y eficaz puede atraer más financiación. Una mejor competitividad en los servicios de transporte y estándares en la provisión de contratos promueven la financiación y la inversión en infraestructura. Las normas que crean incentivos para que los inversores institucionales financien la infraestructura en países en desarrollo o la tecnología limpia, en lugar de activos líquidos, ayudan a canalizar la financiación privada internacional para el desarrollo sostenible
- 3 El desarrollo de **instrumentos del sector financiero** y la capacidad de aplicarlos pueden movilizar los recursos privados. Por ejemplo, combinar instrumentos o garantías del sector público puede mejorar la disponibilidad del crédito, que a su vez favorece más financiación del sector privado.
- 4 Un **entorno de política internacional propicio** puede ser esencial para establecer las condiciones adecuadas, p. ej. normas y reglas de financiación global transparente para la financiación global, políticas comerciales apropiadas para invertir en agricultura en países en desarrollo (aboliendo las subvenciones comerciales distorsionadoras y nocivas), normas impositivas para paraísos fiscales o acuerdos apropiados para mitigar el cambio climático a fin de establecer un precio del carbono que movilizará la financiación de la lucha contra el cambio climático.

El informe también identifica cinco **principios generales para el uso eficaz de la financiación**:

- 1 La capacidad de implementar, gestionar o facilitar la financiación de manera eficaz requiere la presencia de **suficientes capacidades públicas locales y nacionales**. En la financiación pública nacional, esto conlleva identificar e implementar proyectos de inversión adecuados (incluidos los que conllevan beneficios en los aspectos económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible) y garantizar que haya buenos sistemas sociales (p. ej. salud y educación) que reciban un gasto significativo.
- 2 El **diseño y la aplicación de normas privadas** y públicas facilitan el uso eficaz de la financiación. Aunque hay que definir las normas a nivel nacional, la evaluación comparativa y la coordinación global pueden ayudar. Las normas pueden hacer referencia a contratación pública, responsabilidad en ingresos públicos de recursos naturales, gestión financiera pública, contratos de colaboración público-privada y normas para tecnologías limpias o resiliencia al cambio climático. Las normas globales pueden ayudar a emitir normas a nivel nacional.
- 3 Un **marco regulador claro y apropiado** permite la competencia y ofrece mejores incentivos para difundir tecnología además de financiación dirigida. Es necesaria la regulación financiera y prudente para evitar crisis financieras a nivel global, especialmente en países desarrollados. Asimismo, se requieren mejores marcos normativos y la supervisión de bancos, más innovación y competencia en el sector bancario y mejor normativa del sector no bancario –como bonos de empresa, mercados de valores y fondos de pensión–, a fin de mejorar las condiciones con las que se facilita la financiación.
- 4 La mejora de la **transparencia, información y responsabilidad** contribuye al uso eficaz de la financiación. Por ejemplo, la falta de transparencia con respecto a los impuestos estatales que pagan los inversores menoscaba la calidad de la inversión pública. La transparencia en la adquisición de la tierra a gran escala por parte de intereses extranjeros podría mejorar la gobernanza del capital natural.
- 5 Por último, **la coherencia de las políticas** con los objetivos de desarrollo específicos resulta vital para usar con eficacia la financiación. Es importante garantizar que las políticas en distintos sectores no menoscaben las políticas que promueven el desarrollo sostenible y adoptar un enfoque integrado. La falta de coherencia de las políticas hará que se malgaste la financiación. La inversión en proyectos "elefantes blancos" o las capacidades de producción ineficaces detrás de fronteras cerradas no promoverá la transformación a largo plazo. Si se financia el desarrollo de tecnologías sin crear el capital humano necesario para emplearlas, la medida no será completa. Si se facilita más capital para las instituciones de financiación del desarrollo (IFD) o se recauda crédito sin la perspectiva de proyectos donde invertir, se puede "financiarizar" en exceso e incurrir en endeudamiento. La mejora del acceso al crédito sin mejorar las condiciones de disponibilidad aún puede resultar prohibitivo para las empresas. La coherencia de las políticas también se aplica a nivel global, p. ej. a través de normas globales sobre comercio, financiación, clima, migración y tecnología.

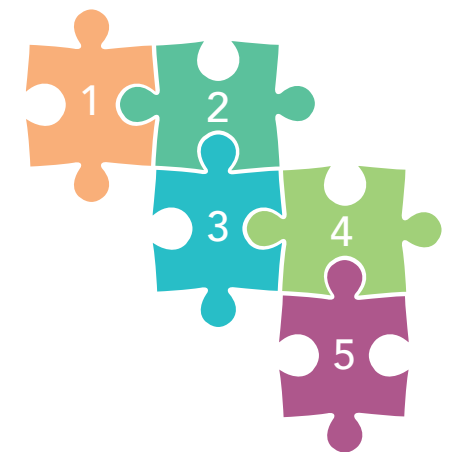
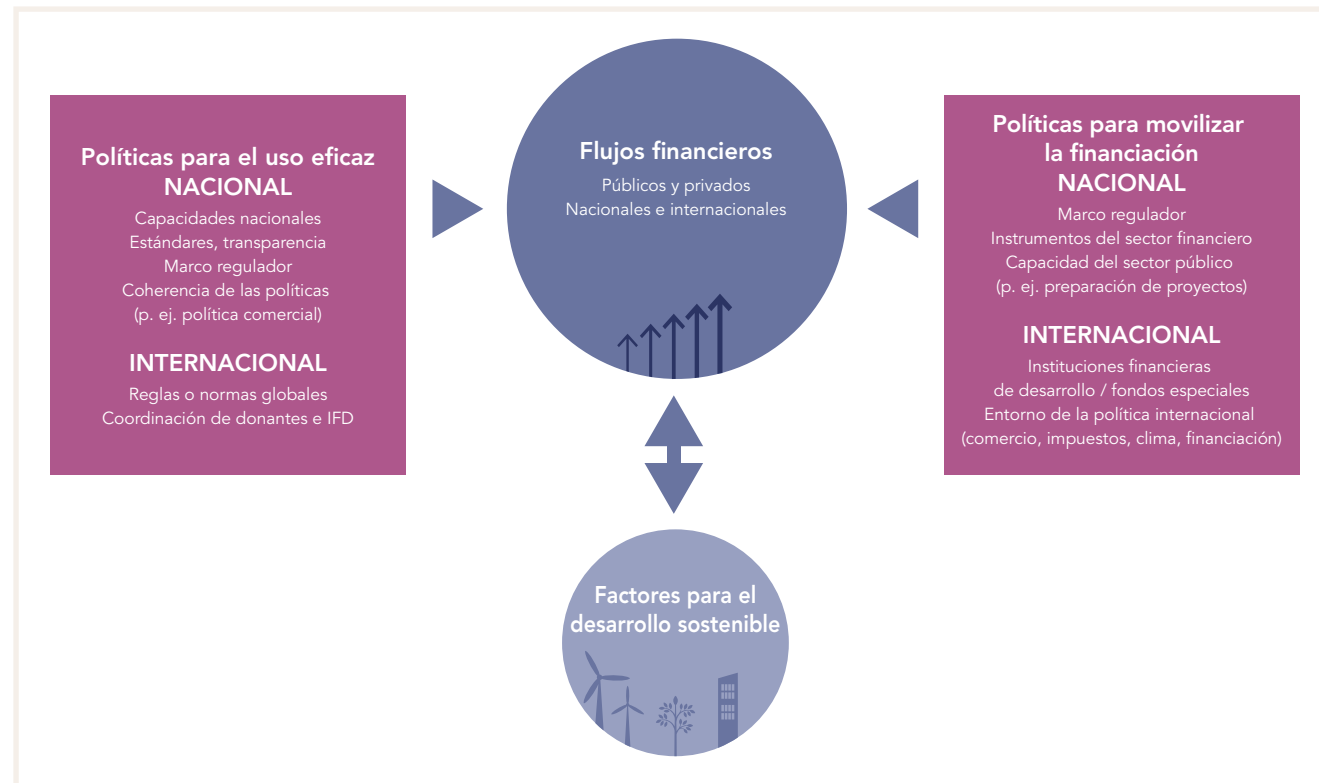


Figura 4 | Resumen de políticas para movilización y para el uso eficaz de la financiación



**La financiación no puede tratarse de forma independiente de las políticas**

Las políticas resultan cruciales junto con la financiación para implementar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015. Las políticas malas o adversas pueden detener el potencial de la financiación, pero unas **políticas apropiadas pueden:**

- ▶ **Generar, atraer y dirigir la financiación** -el diseño de marcos claros de políticas para la transformación ayudó a Mauricio a atraer y dirigir financiación pública y privada (ilustración del país Mauricio).
- ▶ **Desbloquear más financiación pública y privada** - las reducciones de exenciones fiscales ayudaron a recaudar financiación pública en Tanzania, pero la debilidad del marco regulador de la energía limitó la inversión de la financiación privada para energías renovables (ilustración del país Tanzania).
- ▶ **Aumentar la estabilidad de la financiación privada internacional** -un estudio de modelos

del IED (Fic, 2015) muestra que las reglas de la banca global (Basilea III) producen beneficios para África subsahariana (ASS) que son diez veces mayores que los costes.

- ▶ **Recaudar financiación desde usos menos productivos a más productivos** -mejores políticas fiscales, como reducir los malos precios de transferencia o las prácticas para evadir impuestos, pueden producir grandes beneficios. El estudio de modelización del IED (Fic, 2015) sugiere que esto podría liberar 3.500 millones de dólares en África; de igual modo, si se relajan las restricciones a la inversión en los fondos soberanos (FS), puede conseguirse más financiación para la infraestructura en países en desarrollo.
- ▶ **Conseguir más resultados con la misma cantidad de financiación** -por ejemplo, las medidas que promueven la productividad de la infraestructura aumentando las buenas prácticas y utilizando mejor la infraestructura existente podrían ayudar a los países a mejorar la productividad de la infraestructura en un 60%, con un ahorro anual calculado en 1.000 billones

de dólares. Además, la mejora de las políticas de competencia optimiza las condiciones de disponibilidad de la financiación bancaria. Se calcula que los inversores privados en África se enfrentan a gastos adicionales de alrededor de 15.000 millones de dólares (2% del crédito concedido) en comparación con el spread de tipos de interés medio, simplemente para obtener financiación. El aumento de la competitividad y la innovación a fin de reducir el spread de tipos de interés en ASS para el promedio de los PRB y los PRM aumentaría la financiación en más del 1,2% del PIB e incrementaría la inversión en un 6%.

- ▶ **Reducir la necesidad de financiación** -el déficit de financiación para la energía renovable se calcula entre 400.000 millones de dólares y 900.000 millones de dólares. Esto es similar al nivel actual de subvenciones a los combustibles fósiles (más de 500.000 millones de dólares en 2010), lo que significa que la reducción de dichas subvenciones podría liberar financiación para otros fines. La disminución de las subvenciones probablemente reduciría la necesidad de más inversión verde, ya que habría menos incentivos para la utilización de combustibles fósiles. Además, el acceso sin impuestos y sin cuotas a los mercados de los países del G20 (fuera de la Unión Europea, que ya ofrece dicho acceso) podría aumentar los ingresos nacionales de los PMA en un 0,5% del PIB (Banco Mundial, 2013). Esto equivale aproximadamente a los 30-40 mil millones de dólares que se proporcionan como ayuda para el comercio cada año.

### 3 Centrar la financiación en los factores de desarrollo sostenible

**Seis factores seleccionados para el desarrollo sostenible**

El informe indica que la acción para promover el desarrollo sostenible debe centrarse en los motores o factores del cambio. El desarrollo sostenible no puede conseguirse sin mejorar y financiar seis áreas principales:

**Gobernanza local.** La gobernanza generalmente es uno de los factores fundamentales del desarrollo, y nos centramos en la gobernanza local por su importancia a la hora de proporcionar numerosas funciones críticas y porque pocos informes además de éste se centran en los aspectos financieros a este nivel.

La **infraestructura**, que como muestran los estudios econométricos, es importante para todas las dimensiones del desarrollo sostenible, una conclusión avalada por un estudio encargado por el IED que modeliza escenarios de infraestructura y por las IP.

El **capital humano**, cuya importancia en el desarrollo la avalan varios estudios empíricos, también tiene una relación directa con la erradicación de la pobreza

La **biodiversidad** es importante en todas las dimensiones y más directamente para el progreso medioambiental. El informe aporta nueva información respecto a la financiación, ya que suele hacer referencia a la biodiversidad como un bien público.

La **tecnología de la energía verde** y su difusión se sitúan en el centro del movimiento que va desde una economía alta en carbono hacia una baja en carbono.

El **comercio**, cuya importancia como factor destaca con mucha fuerza en las IP y aporta información diferencial, especialmente en lo referente al papel de la financiación del sector privado.

El enfoque del informe en los factores contrasta claramente con las visiones desfasadas de que sólo la AOD o la financiación pueden conseguir directamente resultados de desarrollo sostenible.



Figura 5 | Factores seleccionados para el desarrollo sostenible



#### La combinación de financiación varía según el factor

La composición de la financiación difiere considerablemente según el factor. La financiación para las **instituciones y la gobernanza** parece ser pública en gran medida, facilitada principalmente mediante ingresos fiscales, y la financiación pública internacional puede desempeñar un papel, especialmente en los PRB, como muestran las IP encargadas por el IED.

Los modelos de financiación para el **capital humano** varían según la educación, la sanidad y la protección social, aunque todos dependen en gran medida de la financiación pública nacional. En el sector de la educación, la financiación varía según el nivel de educación, aunque la mayor parte procede de fuentes públicas, como la AOD, para la escolarización primaria y secundaria. También es importante el gasto privado de los hogares más ricos y las remesas de emigrantes. La formación formal, como los planes de formación técnica y profesional, se financia principalmente de forma privada, aunque este enfoque puede ser regresivo. También hay pruebas de asociaciones público-privadas (APP) (como en Malasia) o de asignación de exacciones fiscales para la formación y que se utilizan conforme a los

intereses del sector privado (como en Mauricio). La financiación para sistemas sanitarios procede principalmente de fuentes públicas, aunque también pueden ser importantes los gastos corrientes privados. Aunque depender de los gastos corrientes tiende a complicar el acceso de las personas más pobres a la sanidad, podría crear oportunidades de planes de seguros del sector privado o microseguros para complementar la financiación pública. Los sistemas de protección social financiados públicamente y bien diseñados son esenciales para salvaguardar la inversión en capital humano, especialmente en tiempos de turbulencia.

La financiación de la **infraestructura** y la **tecnología verde** suele proceder de una combinación de fuentes públicas y privadas, aunque el gasto gubernamental nacional es la principal fuente para la infraestructura. Existe una clara progresión en el uso de la financiación privada, incluida la financiación de obligaciones, a medida que aumentan los ingresos de un país. Debido a los enormes requisitos previos, los grandes proyectos de infraestructura y energías renovables normalmente dependen de una combinación de financiación privada, préstamos de AOD, ayuda técnica y OFF. Dicha combinación ha aumentado desde la crisis financiera mundial de 2007–2008 en

el contexto de la presencia cada vez más patente de las instituciones de financiación del desarrollo (IFD) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD). La financiación pública se ha utilizado principalmente para aliviar riesgos y atraer la inversión privada. Los bancos multilaterales de desarrollo también utilizan cada vez más instrumentos combinados. Aunque los préstamos concesionales y no concesionales respaldados con AOD son comunes en los PRB, los préstamos públicos suelen ser la fuente principal de financiación.

A pesar de que el gasto privado en investigación y desarrollo (I+D) para la tecnología ecológica es escaso en los PRB, suele haber inversión privada en energía renovable (generalmente apoyada con cierta forma de financiación pública). La financiación del comercio proviene principalmente de bancos privados a través de cartas de crédito comerciales, aunque esto está cambiando rápidamente tras la crisis financiera mundial. En Bangladesh, por ejemplo, los exportadores de ropa confeccionada, especialmente las PYMES, están empezando a eludir el sistema bancario al desarrollar y negociar el comercio directamente con condiciones de "cuenta abierta" con sus socios comerciales (IP Bangladesh), y las instituciones de financiación del desarrollo (IFD) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) están creando entidades con fines especiales para apoyar el desarrollo del sector privado agrupando fondos públicos y privados. Los PRB siguen teniendo un acceso muy limitado a la financiación comercial y dependen de la financiación de la ayuda para el comercio para fortalecer su capacidad relativa al comercio.

Las IFD están desempeñando un papel cada vez más importante en transformaciones líderes en zonas clave como la infraestructura, la energía limpia y el comercio, aprovechando la financiación privada, que apoya la selección de proyectos y políticas apropiadas y ofreciendo asistencia técnica, instrumentos para mitigar el crédito y el riesgo y financiación combinada

## 4 Pasos hacia una Alianza mundial para implementar una visión transformadora del desarrollo

El Informe de síntesis del Secretario General de Naciones Unidas (2014) propone establecer una nueva alianza mundial para la agenda de desarrollo después de 2015 en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (apartado 24 y siguientes) en julio de 2015. Esta alianza mundial renovada establecería una base común y contribuiría a nuevas formas de plantear la acción colectiva en gran medida del mismo modo que hicieron los anteriores acuerdos no vinculantes. Por lo tanto, el resultado de la conferencia ofrecería un conjunto de principios comunes sobre la naturaleza y el valor de distintos tipos y combinaciones de financiación y políticas, y cómo se utilizan del mejor modo para optimizar los factores de transformación. Existen cuatro pasos que hay que considerar.

#### Financiación para el desarrollo como un proceso continuo

Un marco de financiación y políticas en el marco de dicha alianza mundial dirigiría la acción colectiva global hasta 2030 estimulando los esfuerzos nacionales e internacionales de todos los países, conforme a sus capacidades. Además, como muestra nuestro análisis, las fuentes privadas de financiación que van más allá del control directo de los gobiernos nacionales, están adquiriendo importancia, en especial cuanto mayores son los niveles de ingresos de los países. Es importante buscar una fórmula que fomente su compromiso y participación en la financiación e implementación de la agenda de desarrollo después de 2015.

### Tener en cuenta los principios fundamentales

Se espera que la agenda de desarrollo después de 2015 sea "aplicable universalmente" y "tenga en cuenta distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales", basándose en los dos principios de universalidad y diferenciación (Informe de síntesis del Secretario General de Naciones Unidas, 2014). Ambos principios harían que el nuevo marco fuera muy diferente de los ODM y ayudarían a alejar el debate del modelo donante-receptor, que la mayoría de interesados pretende dejar atrás.

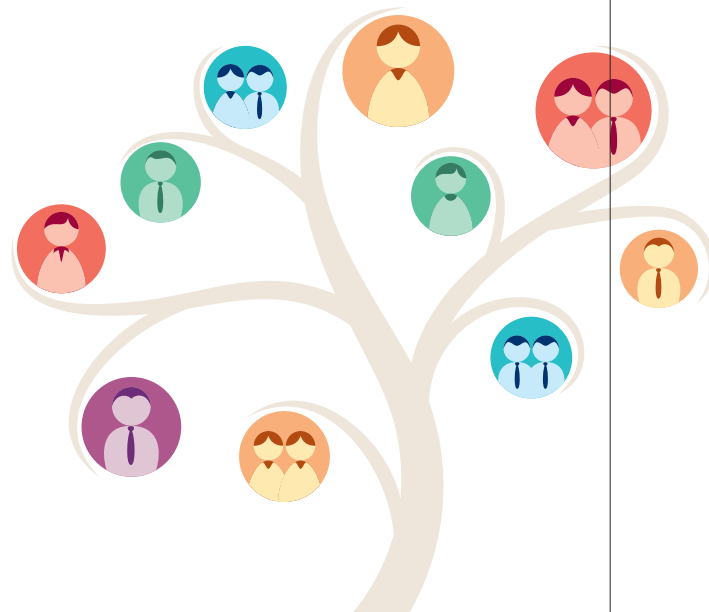
► **Universalidad** - implica que el nuevo marco se aplicará a todos los países y gobiernos y no solo a países en desarrollo. De este modo, se espera que cada gobierno persiga los objetivos acordados de un modo apropiado para su país, y que contribuya con recursos (financiación y otros medios de ejecución (MDE)) al esfuerzo global conforme a sus medios.

► **Diferenciación** -este concepto es un complemento importante a la noción de universalidad (ONU, 2014, apartado 84), ya que aclara que, aunque el nuevo marco debe aplicarse a todos los países, dadas las diferencias de capacidad y necesidades, no se espera que todos puedan o deban contribuir a conseguirlo del mismo modo. Esto implica en primer lugar que, aunque puedan ser diferentes, cada contribución es importante. Se valoran todas las contribuciones. En segundo lugar, estas responsabilidades no se aplican solo a los gobiernos, sino que sugieren que todos los interesados contribuyan conforme a su capacidad.

Un modo útil y relativamente sencillo de distinguir entre funciones y responsabilidades con respecto a la financiación y a las políticas para el desarrollo es fijarse en tres grupos principales de países por nivel de ingresos: (a) PMA/PRB y estados frágiles; (b) PRM; y (c) PRA o países desarrollados. También hay que reconocer que las economías pequeñas y vulnerables se enfrentan a dificultades especiales, lo que implica que no pueden encuadrarse fácilmente como los PRB o los PRM (p. ej. algunos PRM tienen una gran deuda). Las grandes distinciones entre lo que cada uno de estos grupos podría hacer en cuanto a la movilización y la utilización de forma eficaz la financiación se indican en el cuadro 1 inferior, pero también pueden existir más diferencias.

### Participación de varios actores

La asociación global que se espera que forme parte de la agenda universal de desarrollo después de 2015 conlleva que todos los gobiernos se comprometan a ella de forma explícita. Los actores relevantes, cada uno con una función y responsabilidad distinta, son los gobiernos nacionales y sus departamentos, grupos de países clasificados según los ingresos, organismos estatales autónomos (p. ej. agencias de promoción de exportación o crédito de exportación), y actores no estatales, como asociaciones u organizaciones comerciales, empresas financieras y no financieras y otras entidades nacionales, como instituciones académicas, grupos de estudio, OSC y sindicatos. Instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), los Bancos regionales de desarrollo (BRD) y otras IFD son también partes interesadas importantes.



### Cuadro 1 | Responsabilidades y funciones elaboradas e ilustrativas de los grupos de países clasificados según los ingresos

#### Para los PRB, PMA, estados frágiles, y estados pequeños y vulnerables:

- La **movilización** requiere un esfuerzo nacional esencial, a menudo grande, para mejorar el entorno normativo y las capacidades administrativas, para crear el sistema tributario, combatir la evasión fiscal y empezar a movilizar fondos de capital privado, incluidas las remesas. Garantizar una supervisión y regulación eficaz de los mercados financieros favorece el capital privado. La financiación pública nacional bien gestionada tenderá a atraer la financiación pública internacional (incluida la AOD y la CSS) para resolver los déficits de financiación al desarrollo. Estas pueden desempeñar también un papel catalítico para ayudar a reformar el sistema tributario nacional.
- El **uso eficaz** conlleva centrarse en las dotaciones presupuestarias nacionales sobre prioridades y factores asociados, así como canalizar los recursos públicos internacionales para invertir en capital humano, crear capacidades y fortalecer instituciones, así como construir fondos o instalaciones especializadas para dirigir los recursos públicos y privados a factores concretos, en especial la infraestructura y las redes.

#### Para los PRM:

- La **movilización** en este nivel conlleva más énfasis en la movilización de recursos internos (MRI) como fuente principal de FDD. Fortalecer el esfuerzo tributario y ampliar la base impositiva son prioridades importantes. Es de esperar que los PRM tengan un sector de financiación privada nacional bien desarrollado y también deben poder atraer mayores niveles de financiación privada internacional (aunque los PRM pequeños y vulnerables afrontan dificultades en este aspecto que son similares a las de los países de renta baja). Aún pueden utilizarse cantidades pequeñas de AOD de forma catalítica para estimular otra financiación (incluidos los ingresos fiscales). El desarrollo de mercados de valores y mercados de obligaciones puede movilizar más recursos privados, como también pueden hacerlo las APP, que podrían ahorrar recursos durante un proyecto. Al mismo tiempo, a medida que los países avanzan a un estatus de renta media, también progresan en la liga de posibles proveedores de CSS que contribuyen a la financiación externa (financiación pública y privada internacional) o préstamos concesionales a otros países y a los BPM. Se debe reconocer y alentar este esfuerzo. El Informe de síntesis del Secretario General de Naciones Unidas (2014) sugiere que "deberán comprometerse más países a aumentar su contribución a la financiación pública internacional y establecer objetivos y plazos para ello (apartado 111).
- El **uso eficaz** conlleva, entre otros aspectos, asignar el presupuesto nacional a prioridades transformadoras y factores asociados, alentando la inversión privada para apoyar la inversión pública en factores clave, como la infraestructura, reducir la AOD al mínimo y utilizarla principalmente para fines sociales o medioambientales o mejorar el aprovechamiento de otros recursos. A nivel nacional, deben ser prioridades de política importantes la coherencia de la política para el desarrollo sostenible (PCSD) y un compromiso serio de establecer y mantener un marco favorable de política internacional. Asimismo, se espera que los PRM desempeñen un papel cada vez mayor en la gobernanza global, para ayudar a establecer dicho entorno de políticas y con su voluntad de aceptar y cumplir estándares globales, como cada vez es más el caso del G20 y la ONU.

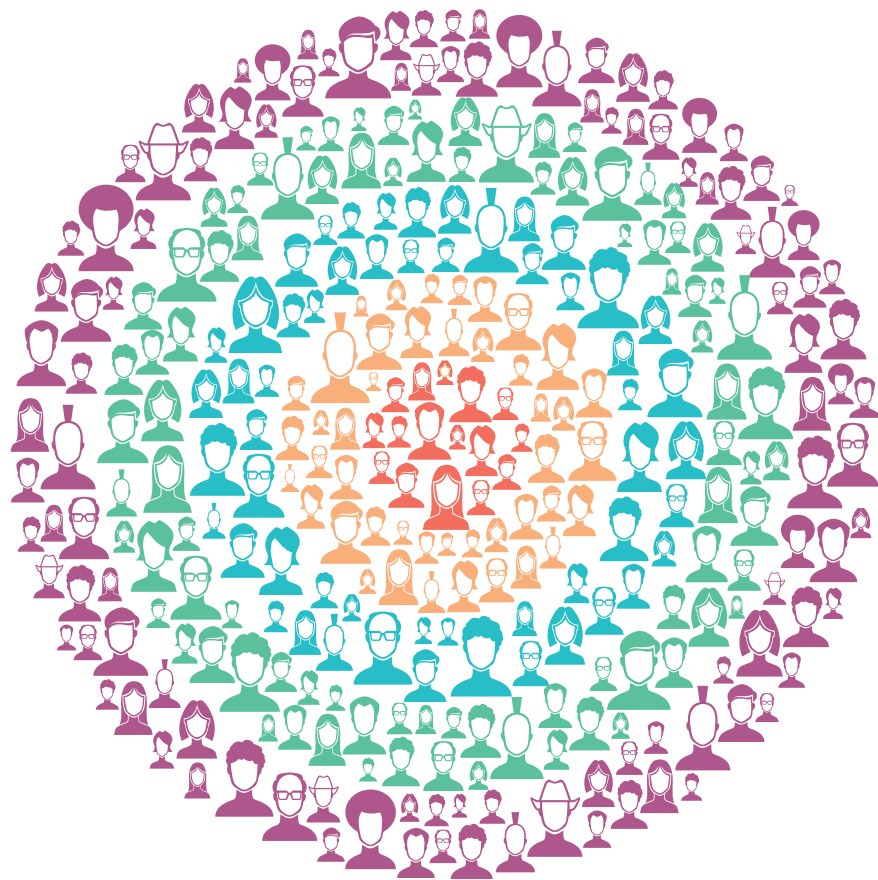
#### Para países de renta alta o países desarrollados

- La **movilización** conlleva suficiente MRI para financiar esfuerzos nacionales que consigan los objetivos, así como facilitar la base para contribuciones considerables de AOD y préstamos concesionales importantes a los países con más necesidades. Los países de renta alta, dados sus desarrollados mercados financieros privados nacionales, deberían poder atraer grandes volúmenes de financiación privada internacional, aunque es importante evitar las transferencias ilícitas, que, entre otras cosas, pueden menoscabar la posibilidad que tienen los países más pobres de movilizar la financiación.
- El **uso eficaz** conlleva en concreto garantizar que se asignen con la mayor eficacia los recursos destinados a conseguir objetivos nacionales e internacionales, así como realizar esfuerzos serios para ajustar otras políticas internas y externas para garantizar más coherencia de las políticas a fin de apoyar objetivos de desarrollo. En su papel de contribuyentes principales para establecer un marco político internacional propicio, necesitan garantizar mediante adecuados incentivos, reglas, normativas y supervisión que se proporcionen BPM (incluido un régimen comercial abierto, sostenibilidad medioambiental, estabilidad financiera, etc.) de un modo coherente e inclusivo. Además, las políticas nacionales en aspectos como la resiliencia frente al cambio climático y el desarrollo económico también propician importantes beneficios indirectos en otros países.



### Introducir un marco de control y responsabilidad

Parte del éxito de los ODM fue que permitieron el control y seguimiento específicos. Sin embargo, en términos de financiación y disposiciones políticas del Consenso de Monterrey, realmente solo se asignó un objetivo que pudo controlarse a la financiación pública internacional. Una gran dificultad para un nuevo marco de financiación y políticas es establecer objetivos y otras medidas que puedan incentivar la financiación, así como otros aspectos de financiación e implementación en los próximos años. No es una tarea fácil, pero es vital para que el progreso sea genuino. Igualmente, es importante que el marco se convierta en una realidad, para promover la transparencia y la participación plena de todos aquellos cuya ayuda es necesaria. Un gran esfuerzo en esta dirección será al final lo que dé sustancia al término "alianza mundial". Los datos serán cruciales para conseguir el control necesario y garantizar la transparencia. El informe completo ofrece un cuadro con un ejemplo ilustrativo de cómo podría ser dicho marco de política y financiación.



# Conclusiones

Tres conclusiones principales informan un nuevo marco de políticas y financiación para el desarrollo

1

### El modelo de la financiación para el desarrollo evoluciona según los distintos niveles de ingresos.

Un objetivo gubernamental principal debería ser llevar el modelo de financiación al siguiente nivel y, a medida que cambie el volumen de cada forma de financiación, garantizar que se utilice del mejor modo. Esto tiene implicaciones en la movilización y en el uso de todos los tipos de flujos, por ejemplo garantizar un **papel más transformador para la financiación pública internacional** en el modelo evolutivo de la financiación.

2

**La política importa.** La financiación por sí sola no es suficiente y es esencial adoptar políticas internacionales y nacionales coherentes y apropiadas para su uso y movilización eficaces:

- ▶ **Marcos financieros y políticos nacionales** que promuevan la movilización de recursos nacionales y faciliten su uso eficaz para el desarrollo sostenible. Esto incluye un marco regulador eficaz para gobernar fuentes privadas y una capacidad adecuada de obtener ingresos públicos, y se aplica a países en desarrollo y desarrollados.
- ▶ **Un sistema global propicio** y un entorno político que apoye la movilización de financiación e incluya acuerdos favorables sobre el cambio climático, un régimen comercial global mejorado, mejores reglas fiscales globales y la gestión del sistema financiero global.

3

**Responsabilidad y participación.** Dado el nuevo contexto de financiación, que conlleva la importancia de utilizar varios tipos de financiación en sinergia (nacional, internacional, pública, privada), resulta esencial crear un marco para un diálogo continuo entre las distintas partes interesadas que participan en cada tipo de financiación, durante la implementación de la agenda después de 2015. La participación en dicho diálogo permitirá a los interesados controlar el avance, exigir responsabilidad mutuamente, gestionar conjuntamente el modelo evolutivo de la financiación y realizar los ajustes necesarios. El diálogo deberá informarse con datos en tiempo real desde sistemas apropiados de control y evaluación (C+E), que incluya los flujos financieros y las políticas complementarias.











Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-79-43233-0



MN-AD-14-001-ES-N



INFORME EUROPEO  
SOBRE  
EL **DESARROLLO**