

## **HACIA UN RENOVADO SISTEMA DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO**

*Para hacer realidad la Agenda 2030, deberán activarse nuevos recursos al servicio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Cumbre del Futuro de 2024 y la IV Conferencia de Financiación Internacional para el Desarrollo de 2025 constituyen una oportunidad para hacerlo. Se trata de identificar recursos insuficientemente aprovechados, suturar vías a través de las cuales los países en desarrollo pierden fondos y ordenar campos estratégicos para el desarrollo sostenible. Todo ello en el marco de la necesaria reforma de la arquitectura de financiación para el desarrollo.*



**José  
Antonio  
Alonso**

Catedrático  
de Economía  
Aplicada,  
Universidad  
Complutense  
de Madrid (UCM)

### **Una reforma obligada**

Estamos atravesando un periodo especialmente convulso en la escena internacional. La coincidencia en el tiempo de diversas crisis (sanitaria, económica, ambiental, humanitaria) ha incrementado la severidad de los desafíos a los que debemos hacer frente, mientras el contexto internacional se torna crecientemente crispado por las tensiones entre viejas y nuevas potencias y por la emergencia de regímenes iliberales poco dispuestos a la cooperación internacional. Son muchos los desafíos que requieren de una respuesta internacional coordinada; pero, al tiempo, esa respuesta se hace más improbable en un entorno en el que se amplifican las voces refractarias a la vía multilateral como forma de gestión de los problemas compartidos. Es en este contexto internacional complejo y contradictorio en el que habrá de afrontarse la necesaria revisión del sistema de financiación para el desarrollo.

La tarea parece obligada. Cumplidos ya dos tercios del camino previsto, los datos revelan que, de seguir por la senda hasta ahora recorrida, difícilmente se alcanzarán los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Corregir esa trayectoria para activar una rápida convergencia de los países hacia aquellos objetivos requiere

movilizar más recursos de los hasta ahora comprometidos y convocar para ello a nuevos actores, capacidades e instrumentos. Se necesitan, por tanto, cambios en las reglas y estructuras de la arquitectura financiera internacional. Esta es una tarea para la que ya existen antecedentes valiosos; entre otros, los acuerdos derivados de la primera y la tercera Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo —el Consenso de Monterrey (2002) y la Agenda para la Acción de Adís Abeba (2015)—, así como la más visionaria **propuesta**, elaborada en 2009 por la Comisión de Expertos sobre

**PARA ALCANZAR LOS ODS SE REQUIERE MOVILIZAR MÁS RECURSOS, CONVOCAR NUEVOS ACTORES, CAPACIDADES E INSTRUMENTOS Y REALIZAR CAMBIOS EN LAS REGLAS Y ESTRUCTURAS DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL.**

las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (la llamada Comisión Stiglitz) (United Nations, 2009).

Próximamente habrá dos momentos de oportunidad para avanzar en este campo. El primero lo proporciona la Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024, en cuya agenda de trabajo se reserva un capítulo a este tema<sup>1</sup>; el segundo lo brinda, de forma más integral, la iv Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, a celebrar en España en 2025. Dos momentos que habrá que saber aprovechar para sentar las bases de un sistema de financiación para el desarrollo que haga realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y promueva una distribución de las oportunidades de desarrollo a escala global más justa.

Se debería partir, para ello, asumiendo como propio el «enfoque holístico», proclamado en Adís Abeba, para alinear toda la gama posible de recursos financieros (públicos y privados, concesionales y de mercado) al servicio del desarrollo sostenible. E, igualmente, se debería coincidir en la necesidad de movilizar recursos privados al servicio del desarrollo sostenible, usando la capacidad de arrastre de los fondos públicos, a través de la financiación mixta (*blending*), los fondos de capital-riesgo o los mecanismos de atenuación del riesgo (*de-risking*), entre otros. Respecto al espíritu de Adís Abeba, hoy conviene ser más crítico respecto a las posibilidades que se atribuyó a esa movilización de recursos privados como mecanismo para cerrar la brecha financiera que comportan los ODS. Las estimaciones más solventes sugieren que ese componente se está moviendo en cifras que rondan los 50.000 millones de dólares anuales (OECD, 2023): no es una magnitud

---

1. Véase el capítulo de Víctor Burguete en este mismo volumen.

despreciable, pero está muy lejos de satisfacer el tránsito *from billions to trillions* (World Bank Group, 2015) que reclamaba la nueva agenda. Si se quieren evitar frustraciones, bueno será sentar las expectativas sobre bases más realistas.

A cambio, y sin abandonar el propósito de movilizar recursos privados, debería dedicarse en esta ocasión más esfuerzo a cartografiar las potencialidades que encierran para impulsar el desarrollo recursos públicos hasta ahora poco (o nada) explorados. De forma más precisa, se trata de activar un doble movimiento: por una parte, identificar recursos ya disponibles (o de fácil disposición) que podrían respaldar a los países en su transición hacia el desarrollo sostenible, y, al tiempo, suturar las vías a través de las que esos mismos países pierden recursos que podrían ser útiles para financiar sus propias estrategias.

### **Maximizar las fuentes, limitar las pérdidas**

Un primer propósito a conseguir debería ser activar mecanismos para la movilización de recursos que hoy resultan insuficientemente aprovechados. Es el caso, por ejemplo, de los derechos especiales de giro (DEG), una importante fuente de liquidez de la economía internacional, creada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a finales de 1960. La reciente pandemia ha evidenciado que es importante que, ante situaciones de crisis, los países dispongan de acceso a una fuente de provisión de liquidez internacional. Aunque nacidos con ese propósito, la eficacia de los DEG ha estado muy por debajo de sus posibilidades por tres razones: i) porque las emisiones han sido un hecho esporádico (ha habido cinco en toda la historia, la última en 2021); ii) porque se establece que su distribución se haga de acuerdo a las cuotas que los países tienen en el FMI, con lo que el grueso de los recursos terminan en quien menos los necesitan, y iii) porque el uso de estos fondos ha estado altamente restringido en la operativa internacional. Esos tres obstáculos debieran eliminarse. Es necesario que ese activo líquido se incremente a través de emisiones secuenciales, en correspondencia con la senda de crecimiento de la economía mundial, y es obligado también desligar las asignaciones respecto a las cuotas de los países, para garantizar que los recursos están disponibles para quienes más los necesitan. Por último, si en la última emisión se contempló la posibilidad de que los recursos fuesen a cubrir las necesidades de liquidez impuestas por la pandemia, no hay razón para que en el futuro esos recursos no puedan dedicarse a otros bienes públicos internacionales con impacto de desarrollo.

Otro mecanismo de provisión de recursos insuficientemente aprovechado es el asociado a la banca multilateral de desarrollo. Su menguante peso

en la financiación internacional es exponente de la progresiva disociación entre el modelo de negocio con el que se constituyeron esas instituciones y el tipo de financiación que hoy demandan los países. Los bancos multilaterales se perciben hoy como instituciones mal dotadas de capital, excesivamente burocratizadas, poco innovadoras y con una limitada tolerancia al riesgo. No es extraño, por tanto, que los países busquen mecanismos alternativos de financiación, sea en los mercados privados de

**LA COMUNIDAD INTERNACIONAL NO PUEDE PERMANECER IMPASIBLE ANTE EL ENCADENAMIENTO DE COMPROMISOS REFERIDOS A LA AYUDA INTERNACIONAL REITERADAMENTE INCUMPLIDOS POR PARTE DE LOS DONANTES.**

capital, sea entre nuevos proveedores (fondos institucionales de inversión o proveedores soberanos como China). No obstante, la banca multilateral es más necesaria que nunca, habida cuenta de los niveles de inversión que demandan las transiciones ecológica y digital, si bien para que esas instituciones cumplan su función tendrían que estar más capitalizadas y debería revisarse su mandato y modelo de negocio. Las estimaciones sugieren que lo movilizado por estas instituciones podría duplicarse si se procediese a reformas como las sugeridas (véase, por ejemplo, Lee *et al.*, 2023). Al tiempo, debería alentarse un trabajo más cooperativo entre la banca multilateral y las

entidades financieras de desarrollo (sean o no bancos) de los países, que conforman una densa red de instituciones de enorme potencial.

Además de poner en uso mecanismos parcialmente desaprovechados, es necesario evitar que operen mecanismos que detraen recursos de los países en desarrollo. Entre ellos destaca, en primer lugar, el referido al sistema tributario global, plagado de lagunas normativas y espacios opacos, al no haber correspondencia entre los espacios de generación de ingresos y los de recaudación de tributos. Algún avance ha habido en el marco de la iniciativa «Erosión de la base imponible y traslado de beneficios» (BEPS, por sus siglas en inglés), propuesta por el G-20 y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), referida a la tributación de empresas multinacionales. No obstante, los países en desarrollo consideran –con razón– que esos avances son insuficientes, que la propuesta de distribución de lo recaudado no es equilibrada y, sobre todo, que la instancia elegida para los acuerdos (la OCDE) no es representativa. Por este motivo, en noviembre de 2023, a propuesta de una iniciativa africana, Naciones Unidas decidió asumir un papel más activo en la materia, venciendo las resistencias de los países desarrollados. Fruto de ello es la Plataforma para una cooperación fiscal, en la que están Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE.

La ausencia de un mecanismo eficaz y justo de tratamiento de las crisis de deudas soberanas constituye otra vía importante de pérdida de recursos para los países en desarrollo. El tema tiene relevancia, ya que como alertan el FMI y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) el número de países en situación de estrés financiero ha crecido en la última década (UNCTAD, 2024). Probablemente, la situación no revista la gravedad que tuvo en la década de los ochenta, pero, a cambio, se ha amplificado la complejidad que comporta dar salida a los problemas de sobreendeudamiento. La deuda oficial ha perdido peso en favor de la privada y nuevos actores (fondos institucionales y países como China) han emergido como importantes acreedores, haciendo que los mecanismos previos para concertar el tratamiento de las crisis (como el Club de París) resulten poco operativos. Es necesario, pues, buscar nuevas respuestas institucionales para una salida rápida, eficiente y justa a ese tipo de situaciones. Algunos pasos se han dado a través del *Common Framework for Debt Treatments beyond the Debt Service Suspension Initiative*, promovido por el G-20 y el Club de París. Pero, de nuevo, se trata de una iniciativa limitada, que excluye a los países de renta media; además, de ampliar esta iniciativa, sería necesario avanzar hacia una respuesta estatutaria a las crisis de deuda soberana, estableciendo una autoridad arbitral, inclusiva y representativa que propicie la coordinación entre acreedores y el equilibrio entre los intereses en conflicto.

### **Fortalecer la gobernanza global**

Como revelan los avances en cooperación fiscal, no basta con identificar soluciones técnicas a los problemas: es importante también que esos acuerdos se promuevan desde instituciones incluyentes y representativas. Buena parte de la gobernanza económica global descansa en estructuras que responden a un mundo que ya no existe, mientras, por el contrario, actores emergentes deciden operar al margen de esas estructuras por considerarlas ineficaces o poco representativas. Parte de los esfuerzos reformadores deben dedicarse a sentar las bases de una gobernanza económica global no solo más eficiente, sino también más incluyente.

Debe, además, avanzarse en la clarificación del desordenado panorama que presentan ciertos ámbitos de la financiación internacional. Es el caso, por ejemplo, de la financiación climática, donde hay un desequilibrio entre los fondos dedicados a la mitigación –mejor dotados– y los orientados a la adaptación o a la protección de la biodiversidad, pese a que estos segundos son cruciales para los países más pobres. El activismo de los donantes ha dado lugar, además, a una frondosa arquitectura de fondos e iniciativas, con mandatos superpuestos, que daña la eficiencia del

conjunto y dificulta el acceso a los recursos para los países con menos capacidades. Para colmo de males, ni se identifican adecuadamente los recursos que tienen estricta finalidad climática, ni se evalúa correctamente qué parte de esos fondos son adicionales, dando lugar a una manifiesta subfinanciación de este capítulo.

También son necesarias reformas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo: no puede seguir anclada en una métrica –la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)– y en una instancia internacional –el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE– que deja fuera a parte del sistema –como la cooperación Sur-Sur y triangular–. Al tiempo, la comunidad internacional no puede permanecer impasible ante el encadenamiento de compromisos referidos a la ayuda internacional reiteradamente incumplidos por parte de los donantes: es necesario establecer algún mecanismo para hacer más vinculantes los acuerdos. Y es importante avanzar también hacia la exploración de vías complementarias de recursos a través de algunas tasas globales sobre actividades generadoras de males públicos internacionales (como tasas a las emisiones de carbono, a las transacciones financieras o a los viajes internacionales).

Aunque su operativa sea compleja, ninguna de las propuestas enunciadas resulta irrealizable: lo importante es que haya la voluntad política para impulsarlas. El Sur Global ha dado respaldo a muchas de ellas, que ya estaban contenidas en el informe de la Comisión Stiglitz o en la más reciente **Iniciativa de Bridgetown**. Ahora, Europa y Estados Unidos deben entender que de poco vale mantener el control de instituciones crecientemente inoperantes: parece mejor renunciar a ese privilegio para sentar las bases desde las que ordenar, de manera compartida, el mundo que viene.

## Referencias bibliográficas

Lee, Nancy; Lankes, Hans P. y Humphrey, Christopher. «Yes, MDB shareholders can act now: six very feasible near-term decisions» (2023) Center for Global Development (en línea) <https://www.cgdev.org/sites/default/files/mdb-shareholders-can-act-now-six-near-term-decisions.pdf>

OECD. *Private finance mobilised by official development finance interventions* (2023) (en línea) [https://www.oecd-ilibrary.org/development/private-finance-mobilised-by-official-development-finance-interventions\\_c5fb4a6c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/private-finance-mobilised-by-official-development-finance-interventions_c5fb4a6c-en)

UNCTAD. «A World of Debt. Report 2024» (2024) (en línea) <https://unctad.org/publication/world-of-debt>

United Nations. «Report of The Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System» (21 de septiembre de 2009) (en línea) [https://www.un.org/en/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](https://www.un.org/en/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf)

World Bank Group. «From billions to trillions: MDB contributions to financing for development». (2015) (en línea) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/602761467999349576/from-billions-to-trillions-mdb-contributions-to-financing-for-development>

