



Economistas
sin Fronteras

Dossieres EsF
Nº 17, primavera de 2015

Financiación del desarrollo y agenda post-2015



ÍNDICE:

PRESENTACIÓN: FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y AGENDA POST-2015 Economistas Sin fronteras	4
LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015 José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid)	6
FISCALIDAD Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DOMÉSTICOS: ¿QUÉ PUEDE HACER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL? Carlos Garcimartín (Universidad Rey Juan Carlos)	16
COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid)	22
DE LA REVOLUCIÓN FONPRODE A LA CUADRATURA DEL CÍRCULO: CINCO AÑOS DE COOPERACIÓN (ESPAÑOLA) FINANCIERA REEMBOLSABLE Verónica López Sabater (Analistas Financieros Internacionales)	29
EL PAPEL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES EN LA FINANCIACIÓN INNOVADORA DEL DESARROLLO Jorge Garcia-Arias (Universidad de León)	43
EL PAPEL DE LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO. PROPUESTAS DE CARA A LA AGENDA POST-2015 Iliana Olivé y Aitor Pérez (Real Instituto Elcano)	53
PARA SABER MÁS	63





Economistas sin Fronteras (EsF) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), fundada en 1997 en el ámbito universitario, que actualmente integra a personas interesadas en construir una economía justa, solidaria y sostenible, con una orientación prioritaria en la erradicación de la pobreza y las desigualdades.

En Economistas sin Fronteras creemos necesario otro modelo de desarrollo, que ponga a la economía al servicio del ser humano y no, como sucede en la actualidad, a millones de personas al servicio de la economía.

Nuestro objetivo es contribuir a la construcción de una ciudadanía socialmente responsable, activa y comprometida con la necesaria transformación social.

Queremos ser una ONG de referencia en la búsqueda de una economía justa y contribuir a facilitar el diálogo y fomentar el trabajo en red de los distintos agentes sociales y económicos. Porque sólo a través del logro de una amplia participación social podremos alcanzar una economía justa.

Gracias a las aportaciones periódicas de nuestros socios podemos planificar y realizar proyectos de larga duración, sin depender de subvenciones.

Si deseas hacerte socio de Economistas sin Fronteras y colaborar de forma periódica con nosotros, cumplimenta el formulario disponible en nuestra web:

www.ecosfron.org

O en el teléfono 91 549 72 79

Si crees que nuestros Dossieres te aportan nuevos puntos de vista sobre la economía y quieres apoyarnos, realiza una aportación:

La ley 49/2002 de 23 de diciembre (BOE 24/12/2002), de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, establece un trato fiscal más favorable para las donaciones realizadas por personas físicas, obteniendo una deducción a la cuota del IRPF.

CONSEJO EDITORIAL

José Ángel Moreno - Coordinador
Luis Enrique Alonso
María Eugenia Callejón
Marta de la Cuesta
José Manuel García de la Cruz
Juan A. Gimeno
Carmen Valor



Dossieres EsF, por **Economistas sin Fronteras**
(<http://www.ecosfron.org/publicaciones/>), se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Se permite la reproducción total o parcial y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidad comercial y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

Dossieres EsF es una publicación digital trimestral de Economistas sin Fronteras.

Economistas sin Fronteras
Calle Gaztambide, 50
(entrada por el local de SETEM)
28015. Madrid
Tlf.: 91 549 72 79
ecosfron@ecosfron.org

Coordinación de este número:

José Antonio Alonso
(Universidad Complutense de Madrid)
Maquetación: **María Ussía**
(Economistas sin Fronteras)

PRESENTACIÓN

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y AGENDA POST-2015

El próximo mes de julio, los gobiernos del mundo se reunirán en Abdis Abeba para acordar una nueva agenda de financiación para el desarrollo. Será la III Conferencia Internacional que se tenga sobre esta materia, después de las celebradas en Monterrey (2001) y Doha (2008).

La relevancia de esta cita es grande, por cuanto se trata de lograr acuerdos que garanticen que se van a movilizar los recursos financieros y los medios de apoyo que se requieren para hacer realidad la Agenda de Desarrollo post-2015. A su vez, esta Agenda, aunque en un estado muy avanzado de diseño, habrá de ser acordada en septiembre de este año, en Naciones Unidas.

Todo sugiere que se trata de una agenda universal -con compromisos para todos los países cualquiera que sea su nivel de desarrollo- y ambiciosa -tanto por el espectro de temas que aborda como por los objetivos que se propone-. Por ello, para hacer efectiva esa agenda se requerirá de un importante esfuerzo internacional para movilizar los recursos y las capacidades disponibles y promover los cambios de política necesarios para que los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) se logren alcanzar.

Dada la relevancia del tema, **Economistas sin Fronteras** decidió dedicar este Dossier a estudiar algunos de los aspectos relevantes de la agenda de desarrollo, en la seguridad de que estos temas, aunque de contenido económico, son de interés para un amplio espectro de sectores sociales interesados en la

acción de desarrollo y en la promoción de la equidad internacional.

Se partió para ello del estudio que el profesor José Antonio Alonso dirigió, a instancias de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), coordinando a un grupo amplio de estudiosos, para informar la posición española en este ámbito. Es el documento: *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la Agenda de Desarrollo post-2015* (http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/archivo-jornadas-y-seminarios/informe_academico_foro_salamanca_cooperacion_espanola.pdf). El propio José Antonio Alonso, patrono de Economistas sin Fronteras y miembro del Committee for Development Policy de Naciones Unidas, se encargó de coordinar este Dossier, pidiendo a varios de los autores del estudio una revisión de sus aportaciones para acogerlas en esta publicación.

De entre todos los temas que se abordan en el estudio de referencia, aquí se han elegido seis de especial relevancia. El Dossier comienza con un artículo general, del propio José Antonio Alonso, donde se plantean alguna de las bases deseables sobre las que hacer descansar la agenda de financiación; el artículo 2, elaborado por Carlos Garcimartín, explora las posibilidades que brinda la fiscalidad en los países en desarrollo; el artículo 3, de José Antonio Alonso, discute los avances que deben realizarse en el ámbito de la cooperación fiscal internacional para acabar con la evasión, los flujos ilícitos y la opacidad

en materia fiscal; el artículo 4, de Verónica López Sabater, estudia las posibilidades asociadas a la cooperación reembolsable de carácter financiero; el artículo 5, de Jorge García Arias, discute la relevancia de los mecanismos innovadores de financiación, con especial atención a los impuestos de carácter global; y, finalmente, el artículo 6, de Iliana Olivé y Aitor Pérez, se dedica a analizar el papel de la inversión directa en la financiación del desarrollo. La agenda de financiación ha de tocar muchos otros temas, pero esperamos que esta selección de aspectos sea de utilidad para todos los interesados en seguir y participar en el debate sobre la nueva agenda de desarrollo.

Economistas sin Fronteras
Madrid, abril 2015



LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid)

1. La nueva Agenda de Desarrollo

La comunidad internacional está emplazada este septiembre a suscribir una nueva agenda de desarrollo, que sustituya a la acordada en el año 2000 y que gravitó sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aun cuando resta trabajo para cerrar esa nueva agenda, se dispone ya de dos documentos que sugieren su enfoque y contenidos: el [informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenibles](#) (Open Working Group for Sustainable Development Goals, OWGSDG) y el elaborado para el Secretario General de Naciones Unidas, [El camino hacia la dignidad para 2030](#). De estos documentos se desprende que la nueva agenda se articulará en torno a tres grandes propósitos: *a)* culminar la tarea iniciada por los ODM; *b)* apoyar el tránsito de los países hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles; y *c)* 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, que tenía como objetivo luchar contra la pobreza extrema. Pese a su similitud con los ODM, en realidad en este 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 universal de salud” 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 tomaran 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 los 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 Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (*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. Más recientemente los co-facilitadores del proceso preparatorio de la III Conferencia de Financiación para el Desarrollo han presentado su “*Zero Draft*”, que en estos momentos están discutiendo los gobiernos.

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 de Desarrollo 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.

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. La nueva agenda requiere de una adecuada

explotación de las posibilidades que brinda todo este arsenal de posibilidades. Tiene razón, por tanto, el *Zero Draft* cuando alude a la necesidad de un enfoque comprensivo, holístico y con mirada de largo plazo si se quiere estar a la altura de los desafíos que impone la nueva agenda de desarrollo.

Se ha de asumir, además, que no existen soluciones únicas o universales. La combinación de medios de financiación y de apoyo debe diferenciarse en función del país de que se trate (no requiere el mismo tipo de recursos un país menos adelantado que uno de renta media) y de la tarea que se proponga (no es lo mismo financiar salud básica que empleo productivo). Lo que se trata, por tanto, es de preservar una cierta visión comprensiva de los medios disponibles, tomándolos como un repertorio de posibilidades que debe adaptarse a las condiciones de cada caso.

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 una 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 tres 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, 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, como demuestra la presencia y actividad de tantos paraísos fiscales.

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.

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 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, por su parte, 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 las ONG o las fundaciones), también del ámbito privado, que se guía por objetivos igualmente ajenos al mercado.

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:

a) *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 de exclusión. Esto afecta muy especialmente a los llamados “bienes de mérito” – como la educación o la salud, por ejemplo– en los que los aspectos distributivos de la provisión resultan cruciales.

b) *Asignación no excluyente*: existen ciertos bienes y servicios en los 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.

c) *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,

d) *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 transparentes en su uso y rendir cuentas de lo finalmente realizado ante la ciudadanía (que es el principal de la relación aludida).

e) *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 nítidamente 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%. Este requisito lo cumplen, como es obvio, todas las donaciones y aquellos créditos que superan ese umbral de concesionalidad, siendo registrados en términos netos (deducidos los reembolsos) por su valor facial. Recientemente, el CAD ha decidido cambiar esta forma de registro, transitando hacia un sistema que registre el *grant equivalent* del préstamo (no su valor facial), aplicando tasas de descuento ajustadas al riesgo y con unos umbrales de concesionalidad mínimos que varían de acuerdo a los grupos de países. En todo caso, seguirá vigente el criterio de que solo los créditos con cierto grado de concesionalidad computarán como AOD.

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 de diverso tipo asociadas a la movilización de los recursos.

Aun cuando las razones aducidas apuntan a problemas reales, la financiación reembolsable debiera ser 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 es la fórmula más adecuada cuando lo que se trata es de respaldar proyectos para la cobertura de las necesidades básicas a las poblaciones más pobres o para 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. 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 más plenamente 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. Incluso 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 los 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). 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. Algunos criterios generales

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, lo que aconseja mantener una visión comprensiva acerca de los medios disponibles, pero buscar respuestas adaptadas a las características de cada caso.

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.- Los recursos domésticos deben jugar un papel básico en el esfuerzo de desarrollo de los países. Aun cuando todos los países deben revisar la capacidad y equidad de sus sistemas fiscales, ha de reconocerse que no todos los países tienen las mismas posibilidades para ampliar su capacidad recaudatoria. En algunos países más pobres, el espacio para un incremento de la recaudación es más limitado, debido a los rasgos de su especialización económica y a lo estrecho de su base fiscal. En todo caso, todos los países saldrían beneficiados de una mayor cooperación tributaria internacional que se proponga evitar la competencia fiscal a la baja, luche contra la elusión y la evasión fiscal, combata los flujos ilícitos de capital y elimine los espacios no cooperativos en los que rige la opacidad informativa sobre el origen de los fondos. La eliminación de los paraísos fiscales debiera ser una parte obligada de la nueva agenda.

4.- Dadas las limitaciones que los países más pobres tienen para ampliar sus recursos domésticos en la dimensión requerida, 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.

5.- Para hacer realidad la agenda es necesario movilizar recursos tanto de procedencia oficial como privada. Por ello, es importante diseñar incentivos que garanticen, en la mayor medida posible, que los intereses privados se alinean adecuadamente con los propósitos que la agenda de desarrollo persigue (Sachs y Schmidt-Traub, 2014). Ahora bien, aun cuando es muy importante sumar los recursos y las capacidades del sector privado, es necesario reconocer también que los recursos oficiales son cruciales (y en buena parte insustituibles) cuando el objetivo es financiar actividades que requieren 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.

6.- La AOD (y otros fondos oficiales concesionales), aun cuando hayan perdido peso, constituyen, por su naturaleza y orientación, un recurso importante en la financiación del desarrollo. 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; y en correspondencia, los países desarrollados deben renovar y hacer efectivos (tras décadas de incumplimientos) sus compromisos en este campo, avanzando de forma creíble en el objetivo del 0,7 % del PNB en ayuda y el 0,15/0,20% del PNB dedicado a los PMA. Los donantes emergentes debieran también establecer sus propias sendas de ampliación de los recursos de cooperación para el desarrollo a través de compromisos públicos, adaptados a sus respectivas condiciones.

7.- 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.

8.- 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 acción.

9.- Aun cuando la realización de la agenda post-2015 requerirá de una intensa movilización de recursos financieros, la cooperación al desarrollo

Bibliografía

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 entre países. Este es un campo fértil que ha estado presente desde antiguo en la cooperación para el desarrollo y que ha explorado, de forma más reciente e intensa, la cooperación Sur-Sur. El papel de estos mecanismos asociados al desarrollo de capacidades, a la innovación, a la difusión de conocimientos y a la búsqueda cooperativa de nuevas respuestas tecnológicas es crucial en una agenda que se enfrenta a los desafíos que imponen las restricciones ambientales, que requieren de nuevos patrones productivos, energéticos y de consumo.

10. – Por último, es necesario también 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 pueden ser cruciales para hacer realidad los ODS. Es difícil pensar en la realidad de una nueva agenda si no se avanza de forma efectiva hacia una mayor coherencia de políticas, tanto a nivel nacional como a escala internacional, garantizando que existen mecanismos de gobernanza internacional que propician una mejor distribución de las oportunidades de desarrollo entre los países y que garantizan la adecuada provisión de los bienes públicos internacionales que las sociedades demandan.

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.

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>

FISCALIDAD Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DOMÉSTICOS: ¿QUÉ PUEDE HACER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

Carlos Garcimartin (Universidad Rey Juan Carlos)

1. Introducción

El sistema tributario es un factor crucial en cualquier proceso de desarrollo, ya que condiciona el comportamiento económico de los individuos y el potencial del estado para proveer bienes y servicios, redistribuir renta y aplicar políticas de estabilización. Construir un sistema tributario adecuado resulta siempre una tarea compleja, pero aún lo es más en los países en desarrollo (PED), ya que éstos se enfrentan a circunstancias más difíciles y operan bajo mayores restricciones: 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; o un contexto internacional que en ocasiones hace difícil el diseño y gestión del sistema tributario. Además, es muy habitual que los ciudadanos que tienen gran capacidad de pagar impuestos son una parte pequeña de la población, reacia a hacerlo y con gran influencia política y social.

Por otro lado, en los últimos años la cooperación internacional está insistiendo de forma creciente en la necesidad de una mayor y más adecuada movilización de recursos internos de los países en desarrollo. Pues bien, lo primero que cabría preguntarse al respecto 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 señaladas anteriormente ¿ya se ha alcanzado el potencial razonable de sus sistemas tributarios? Responder a esta pregunta es de gran importancia, ya que resultaría inapropiado que la cooperación internacional enfatice la necesidad de aumentar significativamente los recursos tributarios y que después esta tarea resulte inviable. Debemos

recordar, en este sentido, 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.

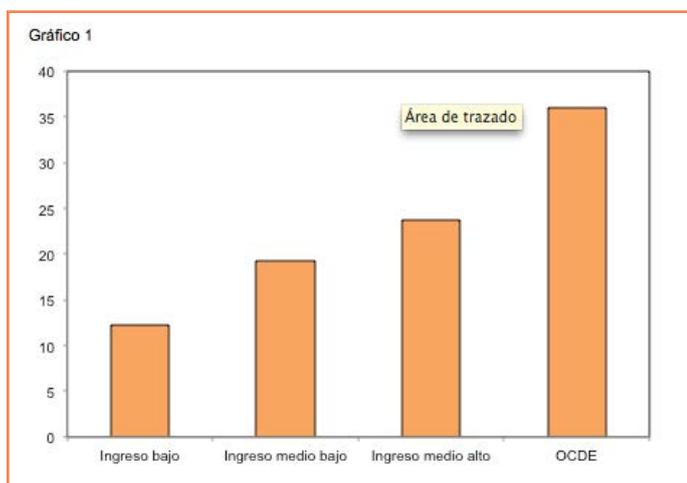
En segundo lugar, de existir un potencial aún no explotado, debe identificarse dónde se encuentra, cómo explotarlo y qué puede hacer la cooperación internacional al respecto. Su papel será en general limitado, por varios motivos. En primer lugar, porque el nivel de ingresos públicos es una elección social interna de cada país, por lo que no tendría sentido que desde el exterior se plantearan objetivos distintos a los resultantes de dicha elección. En segundo lugar, porque las reformas tributarias son un ámbito socialmente muy complejo y sensible. Es decir, los obstáculos a las reformas tributarias a menudo no son (o no sólo) de insuficiencia de medios para llevarlas a cabo, sino de fuertes resistencias por parte de determinados grupos, que se sienten negativamente afectados, por lo que el papel de la cooperación será más limitado que en otras áreas. Finalmente, porque los condicionantes del entorno internacional también pueden restringir de forma importante el margen de maniobra.

A lo largo de las siguientes páginas intentaremos responder a estas cuestiones. En primer lugar, si existe potencial para aumentar de forma realista los ingresos tributarios de los países en desarrollo. En segundo lugar, si hay margen de mejora cualitativa en los sistemas impositivos. Finalmente, qué papel puede desempeñar la cooperación internacional en este ámbito.

2. ¿Existe margen para aumentar los recursos tributarios en los países en desarrollo?

Como es lógico, los ingresos impositivos en los países en desarrollo son claramente inferiores a los de los países ricos. En la OCDE, estos ingresos representan, en promedio, alrededor del 36% del PIB, mientras que en los de países 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 (gráfico 1).

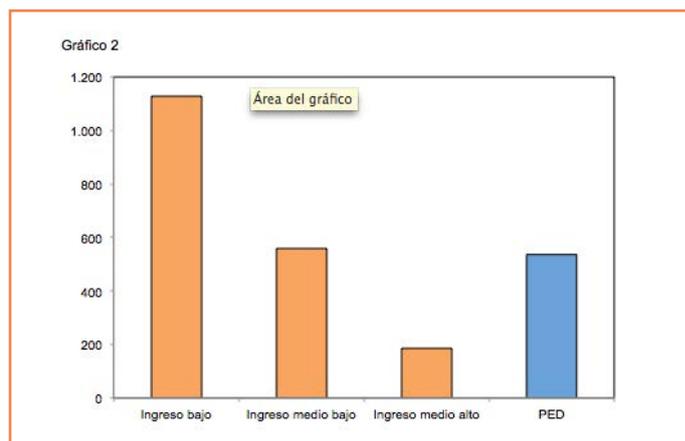
Gráfico 1. Ingresos tributarios (% PIB).
Media 2008/2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID-CIAT, OCDE y estadísticas tributarias nacionales.

Sin embargo, de los datos anteriores no puede deducirse necesariamente que exista margen para aumentar los ingresos impositivos de 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) (gráfico 2).

Gráfico 2. Esfuerzo fiscal. Media 2008/2012
(OCDE=100)



Fuente: Elaboración propia.

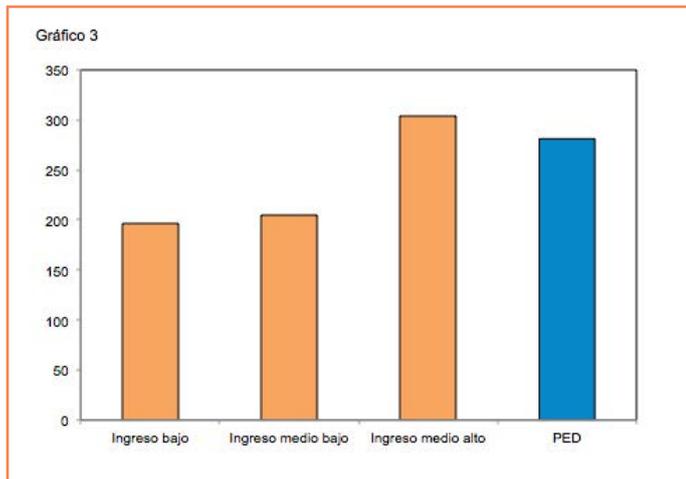
En segundo lugar, porque la capacidad de generar ingresos impositivos está condicionada por diversos factores, entre otros, la renta per cápita (determina la capacidad de pagar impuestos); el peso del sector agrario (difícil de gravar); el desarrollo financiero (facilita la gestión tributaria); o la 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 en el 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 del mundo en desarrollo es muy elevada, encontrándose países con un nivel de desarrollo similar pero ingresos impositivos absolutamente dispares, como Guatemala comparado con Nicaragua, Uganda con Kenia, Egipto con Marruecos, o Filipinas con Vietnam. En realidad, las diferencias dentro de los PED son mucho mayores que en los PD. Así, 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 (gráfico 3).

¹ No existe una base homogénea de ingresos tributarios a nivel internacional, por lo que los datos empleados en este trabajo proceden de diversas fuentes (véase gráfico 1).

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

Si se contempla el esfuerzo fiscal, la variabilidad es cuarenta veces superior en los PED. En resumen, podemos decir que existe margen para aumentar los ingresos impositivos de los PED pero que debe ponerse en contexto y el potencial varía mucho entre países.

Gráfico 3. Variabilidad en los ingresos impositivos (OCDE=100)



Fuente: Elaboración propia.

Si se examinan las principales figuras impositivas, se observa en primer lugar que la media de ingresos por renta personal en la OCDE es aproximadamente el 9% del PIB, frente al 1,2% en los PRB, 1,7 en los PRMB y 2,7% en los PRMA³. Por su parte, la variabilidad es mucho más elevada en los PED, alcanzando un índice de 196 (PD=100). Así, existen países con ingresos por renta personal superiores al 4% del PIB (Marruecos, Namibia, Sudáfrica o Túnez) y otros donde apenas se ingresa por este impuesto (Paraguay, Jordania o Vietnam). Por el contrario, los ingresos por impuestos a la renta empresarial son mucho más parecidos a los de los PD: alrededor de un 4% del PIB en éstos últimos frente a un 3% en los PED (3,3% en los países de renta media). La variabilidad también es mucho más parecida (índice 150 en los PED), aunque existen diferencias importantes (ingresos relativamente altos en Argentina, Laos, Perú o Suazilandia frente a relativamente bajos en Honduras o Mozambique). Respecto a los impuestos sobre la propiedad, en los PD se ingresa alrededor de 2 puntos del PIB por este concepto, frente a 0,6 en los PED, siendo la variabilidad unas dos veces y media superior en estos últimos. Mientras países como Jordania, Mauricio,

³ Todas estas cifras han sido elaboradas a partir de las estadísticas tributarias nacionales.

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.

Los impuestos sobre bienes y servicios, alcanzan alrededor del 10% del PIB en los PD, frente al 7,6% en los PED, estando los PRMA en niveles muy cercanos a los de los países más ricos. Por su parte, la variabilidad es aproximadamente el doble en los PED, con países donde los ingresos son elevados (Marruecos, Burundi, Albania o Brasil) y países donde son muy inferiores (Uganda, Filipinas o Laos). Por último, es en las contribuciones sociales en donde se localiza una de las grandes diferencias entre los PD y los PED: 10% del PIB en los primeros frente a 2% en los segundos. Además, la variabilidad es superior a la que existe en las otras figuras, unas tres veces la propia de los países ricos. Lo que se produce es una dualidad en el mundo en desarrollo, pues o prácticamente no existen contribuciones sociales o su nivel es muy parecido al de los PD (como en Uzbekistán, Túnez, Brasil o Costa Rica).

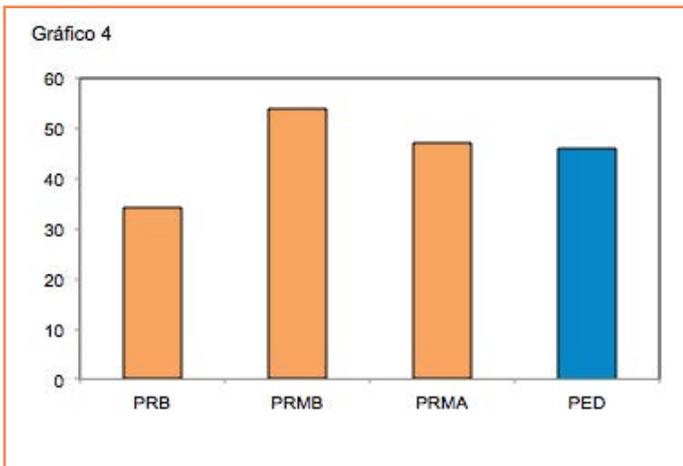
En suma, las grandes diferencias que existen entre países similares parecen indicar que existe margen para un aumento de los recursos impositivos en el mundo en desarrollo, pero el potencial no es uniforme, ni entre países ni entre figuras impositivas.

3. ¿Existe margen para mejorar el diseño de los sistemas tributarios de los países en desarrollo?

Como se ha señalado, el nivel y estructura de los ingresos impositivos es, en última instancia, producto de una elección social, que lógicamente puede diferir entre países. No obstante, las diferencias cualitativas que también se encuentran al respecto entre los distintos países indican que existe margen de mejora en el diseño del sistema tributario, independientemente de dicha elección social.

Así, analizando la productividad de los impuestos (recaudación por punto de tipo impositivo), en el caso de la renta personal y tomando como referencia la correspondiente a los PD (índice 100), la de los PED es de 46 (gráfico 4). 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).

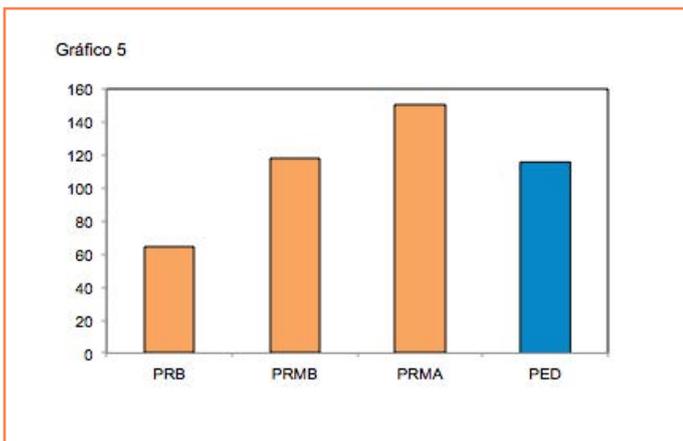
Gráfico 4. Productividad en los impuestos sobre la renta personal (OCDE=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de USAID

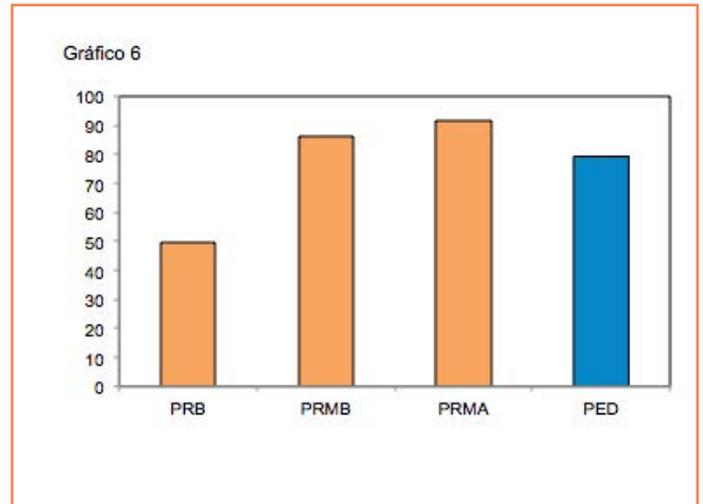
Por el contrario, en el caso de la imposición a la renta empresarial, la productividad es incluso superior a la de la OCDE (115) (gráfico 5), aunque notablemente inferior en los PRB (65) y con una variabilidad claramente superior (179). Por último, en los impuestos generales sobre bienes y servicios, la productividad es menor que en los PD, aunque no tan alejada como en renta personal (79) (gráfico 6) y la variabilidad también es superior (168).

Gráfico 5. Productividad en los impuestos sobre la renta de las empresas (OCDE=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de USAID

Gráfico 6. Eficiencia C del IVA (OCDE=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de USAID

Estas cifras indican que existe margen no solo para aumentar los ingresos impositivos, sino también para mejorar la eficiencia de los tributos, aunque el potencial varía entre países y figuras impositivas, siendo en la renta personal donde mayor es el margen.

Existen diversas razones que explican la menor productividad de los diferentes impuestos en los PED. Por un lado, hay problemas comunes a las diversas figuras impositivas, como la escasez de recursos materiales y humanos en las administraciones tributarias y judiciales, las deficiencias en las estadísticas tributarias que dificulta la evaluación del sistema o la menor calidad institucional. Por otro, existen problemas particulares a cada figura.

Así, en el caso de la renta personal, cabe señalar en primer lugar que es muy habitual que la renta mínima exigida para empezar a pagar el impuesto es muy elevada (en media de los PED es unas ocho veces superior a la de los países ricos), mientras que también lo es la que debe alcanzarse para pagar el tipo máximo (unas 6,5 veces superior)⁴. Asimismo, en muchos países en desarrollo 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.

⁴ Véase Garcimartín (2012) y FMI (2011)

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.

La renta de las sociedades presenta un gran número de problemas, a menudo complejos, siendo una de las figuras impositivas que más está cambiando a nivel mundial, debido a la mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las filiales y sucursales de la misma empresa matriz o el uso de este impuesto como mecanismo para atraer inversión extranjera. Todos estos problemas se agravan en los PED, debido a la menor capacidad de sus administraciones tributarias y de negociación.

Finalmente, en el caso del IVA, su introducción es relativamente reciente en muchos países en desarrollo, siendo, pese a sus claras ventajas frente a otros impuestos indirectos, un impuesto cuya gestión es compleja y costosa. Entre otros problemas, cabe mencionar la dificultad de gravar la agricultura, de aplicar correctamente los mecanismos de deducción, de definir el umbral de negocio a partir del cual debe pagarse IVA (por ejemplo, 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 (por ejemplo, la experiencia de Marruecos es muy significativa al respecto).

4. La aplicación de política y reformas tributarias

Si concluimos que existe margen de mejora en los sistemas tributarios de los PED, cabe preguntarse por qué no se reforman para aumentar su potencial recaudatorio y su eficiencia. Lo cierto es que en los últimos años numerosos PED se han embarcado en procesos de reformas tributarias, a menudo bajo los auspicios de los organismos internacionales y donantes. Sin embargo, las reformas tributarias siempre son una tarea compleja (también en los PD) y aún queda mucho por hacer.

Pueden señalarse cuatro tipos de obstáculos a los que se enfrentan las reformas tributarias. En primer lugar, los de naturaleza económica, como la presencia

de recursos naturales o una coyuntura económica favorable, que pueden desincentivar las reformas, o de un entorno internacional que puede dificultarlas. En segundo lugar, los obstáculos de corte político, como la influencia del ciclo y el sistema político. En tercer lugar, los obstáculos de naturaleza social, como una percepción negativa de la calidad del gasto público, que puede acrecentar la oposición a las reformas, o un bajo nivel educativo del país, que reduce la demanda de un sistema tributario más eficaz y justo. Finalmente, existen problemas de tipo institucional, como las insuficiencias administrativas y legislativas, la corrupción, la evasión o la baja calidad democrática. La evidencia empírica parece sugerir que las reformas tributarias se producen con más facilidad 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 justa⁵.

5 Conclusiones: ¿qué puede hacer la cooperación internacional para mejorar los sistemas tributarios de los países en desarrollo?

Finalmente, queda por responder la pregunta que nos hacíamos al inicio de este trabajo: ¿qué puede hacer la cooperación internacional para mejorar los sistemas tributarios de los países en desarrollo? Pues bien, a la vista de lo comentado en las páginas anteriores, parece que existen espacios al respecto, aunque, como se ha reiterado, debe tenerse en cuenta que hay toda una casuística en el mundo en desarrollo, con situaciones muy diferentes, por lo que ni la problemática ni el margen de maniobra será el mismo en los diversos países. A nuestro juicio, existen tres áreas importantes donde la cooperación internacional puede tener un papel relevante.

En primer lugar, la cooperación puede impulsar 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. No obstante, conviene recordar que en esta materia los PED no solo sufren estos problemas, sino que

⁵ Véase, Garcimartín et al. (2014)

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 (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. Existen factores que han resultado ser importantes de cara a favorecer reformas y que la cooperación puede impulsar. 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).

Referencias

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

Garcimartín, C. (2012): “Potencial del impuesto a la renta personal en América Latina. Estudio macro y micro”, BID, mimeo

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 Rojchaichaninthorn, J. (2008): “Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis” [Policy Research Working Paper Series](#), No 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

José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid)

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 fiscal internacional, afecta a las posibilidades que los países tienen para diseñar un sistema impositivo 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. No es razonable que la comunidad internacional pida a un país en desarrollo que incremente su presión fiscal y, al tiempo, propicie la actividad de aquellos agentes o marcos institucionales que en el ámbito internacional se dedican a favorecer la elusión, la evasión o el fraude fiscal; o de aquellos otros que propician las fugas de capital o los flujos financieros ilícitos. Por ello, para corregir los elementos distorsionadores de ese nuevo entorno, 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, la mayor parte de los países han optado por fórmulas convenidas de tratamiento de la doble imposición, 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 (que en el caso de un país pobre es muy limitada).

Naciones Unidas desarrolló un modelo alternativo, que permite que los países en desarrollo se hagan con una parte mayor de la carga tributaria (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 generan la renta. Por lo demás, la mayor parte de los países desarrollados siguen utilizando el marco de la OCDE. 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. 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.

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 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 y evasión 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 y evasión fiscal. Entre ellas, las más relevantes son las que aparecen asociadas a los procedimientos que las empresas multinacionales siguen para eludir la 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. Paraísos 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 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. No obstante, la OCDE (1998) señaló cuatro rasgos para caracterizarlas, a saber: *i*) 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. Pero, estos avances fueron más formales que reales. 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).

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. La razón básica del recurso a estas plazas no es la búsqueda de seguridad por parte de los inversores, sino el ocultamiento del origen de los fondos y el deseo de eludir las responsabilidades fiscales en su país de origen.

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 (y bastante prudente en sus estimaciones), 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

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*)

billones, de los cuales el 30% están en Suiza y el 70% en otros paraísos fiscales. 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. Tax Justice Network (2005) la evalúa 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.

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 en este aspecto, gobiernos más proclives a promover reformas y organismos internacionales más comprometidos. 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. 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). 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 de 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.

En el ámbito europeo, se ha avanzado en este campo a través de la normativa comunitaria en materia de fiscalidad del ahorro (directiva 2003/48/EC). No obstante, 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*), que habrá de aplicarse a partir de 2015, amplía el intercambio automático de información, pero de nuevo muchos 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, limitaciones que están relacionadas con su alcance, puesto que deja fuera jurisdicciones, agentes y operaciones que debieran estar incluidos si se quiere que la norma sea plenamente eficaz (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 Shifin*), que persigue una estrategia integrada para potenciar 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 juzgada 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 amplía, 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 *apoyo generalizado 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 la Convención contra el Soborno de funcionarios en negocios internacionales de la OCDE. De igual modo, debieran apoyarse marcos normativos eficaces y amplios de transparencia, como vía para eliminar el origen de muchas de las transacciones ilícitas. También debiera impulsarse la implicación de las empresas en actividades a favor de la transparencia y de penalización 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; *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 a la no 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 dodging*, 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.

DE LA REVOLUCIÓN FONPRODE A LA CUADRATURA DEL CÍRCULO: CINCO AÑOS DE COOPERACIÓN (ESPAÑOLA) FINANCIERA REEMBOLSABLE

Verónica López Sabater (Analistas Financieros Internacionales)

La cooperación financiera de carácter reembolsable es un instrumento de la política de desarrollo que se ha ido revelando cada vez más relevante en la comunidad internacional. Si bien su existencia no es novedad, sí lo es su creciente complejidad, especialización y delegación en instituciones financieras de desarrollo especializadas en la gestión de este tipo de instrumentos, fundamentalmente de deuda e inversión, en los que se materializa este tipo de cooperación internacional.

1. ¿Qué y cómo hacen otros cooperación financiera reembolsable?

Aunque no de forma exclusiva, la mayoría de los donantes canalizan sus recursos de cooperación financiera reembolsable a través de 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. Cuentan también con recursos, estrategias y programas de cooperación no reembolsable (donaciones, asistencias técnicas), pero son, en última instancia, bancos, y por lo tanto su *core business* es prestar y/o invertir dinero. Pueden ser multilaterales (más reconocidas con el término IFI, instituciones financieras internacionales) de alcance global, como el Grupo del Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones; de alcance regional, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo; el Banco Asiático de Desarrollo; la Corporación Andina de Fomento (CAF), banco regional de América Latina; subregional (tales como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo o el Banco Centroamericano de Integración Económica);

el Banco Islámico de Desarrollo, o el próximo Banco Asiático de Inversiones para Infraestructura (BAII¹), del que España formará parte como socio fundador.

Entre las IFD bilaterales, muchas de las europeas fueron creadas en la era post-colonial para proteger los intereses de sus respectivos países en el exterior. 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, prioritarios y exclusivos 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.

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

¹ El BAII, con sede en Pekín, tiene previsto contar con un capital social inicial de USD 50.000 e iniciar operaciones a finales de este año. Estados Unidos y Japón no han solicitado su adhesión.

donante (criterios políticos y de interés nacional), el receptor o el intermediario financiero (criterios financieros).

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



Fuente: Elaboración propia

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:

1.- Instrumentos de deuda (préstamos, líneas de crédito):

- Financiación ordinaria y subordinada, préstamos convertibles.
- Financiación sindicada.
- Moneda: EUR, USD y moneda local.
- Tasa de interés: de mercado.
- Plazo: 3-15 años (puede llegar a 20, para proyectos de infraestructura - IFC).
- Periodo de carencia.

2.- Instrumentos de inversión (participaciones temporales en el capital y cuasi-capital):

- Entrada directa en el capital de entidades financieras o a través de fondos.
- Se opera con participaciones minoritarias (5%-35%). Participación en el Consejo de Administración.
- Plazo de inversiones 5-15 años.
- Estrategias de salida previamente definidas: venta de participaciones a socios locales.

3.- Instrumentos de garantía:

- Estructuración de garantías que movilicen recursos por parte del sector privado (garantías parciales de crédito, garantías a la emisión de deuda).
- Titulización de activos y vehículos de financiación estructurada.

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, sociedades gestoras de fondos) que actúan de facilitadores en el proceso de canalización.

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.

2. Ley FONPRODE 2010 y 2014: manos atadas y tutela por incapacidad

La aprobación de la Ley 36/2010 del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)² amplió el universo de instrumentos de cooperación financiera reembolsable española. Mucho se escribió entonces dando la bienvenida a esta innovación y deseando la incorporación de algunos atributos deseables en su gestión.

Si en los primeros años hubo lentitud en la ejecución por la normal adaptación de un nuevo instrumento que requirió desarrollos reglamentarios, formación, incorporación de aprendizajes y nuevas formas de identificación y diseño de operaciones, en los últimos años el rezago pareciera deberse a la virtual imposibilidad de identificar y poner en marcha operaciones que encajen en las crecientes exigencias y condicionantes que este instrumento ha venido incorporando en su operativa, recogidos en la disposición final segunda de la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española³, que modifica la Ley 36/2010.

Destacamos a continuación los principales aspectos modificados, la mayoría de ellos – salvo la incorporación de la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES) como experto independiente, cuestión que comentaremos más adelante– conducentes a una reducción de los grados de libertad de actuación del instrumento:

2.1. Planificación y destino de los recursos

La entrada en vigor de la Ley 8/2014, de 22 de abril de 2014, hace aproximadamente un año ha establecido que *i)* para la planificación del instrumento se establecerá cada año un catálogo de acciones elegibles y preferentes a financiar con cargo al FONPRODE; y que *ii)* una serie de operaciones se efectúen solo con

carácter excepcional, a saber:

- Préstamos o créditos y líneas de crédito a administraciones públicas regionales o locales u otros entes públicos para la financiación de proyectos, cuando cuenten con la no objeción del Ministerio responsable del endeudamiento del país; antes no estaban contempladas explícitamente, solo de Estado a Estado.

- Adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas de capital o cuasi capital en:

- instituciones de inversión colectiva u otras entidades de derecho público constituidos en el país de destino de la financiación;
- entidades de derecho privado, ya sean instituciones privadas de inversión colectiva, entidades privadas de capital riesgo o, en su caso, sociedades de propósito específico para inversiones de apoyo al tejido económico o de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.

Antes las inversiones estaban contempladas en instituciones financieras o vehículos de inversión financiera (fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado o fondos de capital semilla) dirigidas al apoyo a pequeñas y medianas empresas de capital de origen de los países beneficiarios.

- Adquisición de títulos de deuda emitidos por sociedades de propósito específico, cuando éste sea la concesión de microcréditos, otros servicios micro financieros o servicios financieros de apoyo a entidades micro financieras.

Las causales, motivaciones o límites de la excepcionalidad de estas operaciones no se encuentra definida, lo que además resta relevancia, capacidad de incidencia y previsibilidad a estas modalidades de financiación.

2.2. Identificación, valoración y aprobación de las operaciones

Identificación

La identificación de las operaciones se realizará por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

² <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-16131>

³ <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-4328>

(MAEC), a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), *así como por* COFIDES, con el apoyo de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y, si se considera necesario, también con los organismos multilaterales que operen en los sectores o países identificados como prioritarios en el Plan Director de la Cooperación Española. Además, COFIDES podrá requerir el apoyo de las Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES) en el exterior según el procedimiento que acuerden la AECID y la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO). Por último, cuando la identificación involucre a alguna IFI, la identificación se llevará a cabo conjuntamente con la Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional del MINECO.

El nuevo marco normativo duplica, sin establecer una adecuada complementariedad, las responsabilidades en relación a la identificación y posterior gestión de las operaciones: AECID y COFIDES.

Aprobación

La aprobación de las operaciones, una vez identificadas, también aumenta su complejidad con la reforma de la Ley FONPRODE. Ahora, todas las operaciones reembolsables, previamente a la presentación de cada operación al Comité Ejecutivo (órgano de gestión del FONPRODE encargado de autorizar la elevación de las propuestas de operaciones al Consejo de Ministros) deberán remitirse al MINECO y al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) para su valoración en el ámbito de sus respectivas competencias, en informe detallado de experto independiente (COFIDES) que contenga:

- Para las operaciones de deuda: *análisis del riesgo y del impacto de la operación* sobre la sostenibilidad de la deuda en el país receptor, junto con las condiciones financieras y la definición de garantías en los casos de préstamos de Estado a Estado o a instancias inferiores de la AAPP.

- Para las operaciones de inversión: un *análisis del riesgo de la operación*, definición de estrategia de salida, condiciones financieras y definición de garantías.

Además, todas las operaciones de *i)* inversiones en el capital (adquisiciones temporales de acciones o participaciones de capital); *ii)* adquisición de títulos de deuda emitidos por sociedades de propósito específico; y *iii)* préstamos, créditos o líneas de crédito (antes concesionales, ahora queda eliminado este atributo en la redacción) a entidades financieras locales para la concesión de microcréditos u otros servicios micro financieros o para la concesión de préstamos, créditos, líneas de crédito u otros servicios financieros a empresas pequeñas o medianas o a instituciones micro financieras, *sólo podrán ser elevadas para su aprobación al Consejo de Ministros (último paso en el proceso de aprobación), previo análisis de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.*

Antes de la modificación de la ley, la Comisión Delegada solo participaba en créditos a Estados en punto de culminación HIPC (países pobres altamente endeudados).

2.3. Elegibilidad de las operaciones

Cómputo como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

La Ley 8/2014 establece que *todas las operaciones financiadas con cargo al FONPRODE deberán ser elegibles para su cómputo como AOD* conforme a los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que recordamos son:

- Debe ser un flujo oficial provisto por agencias oficiales cuya finalidad debe ser el desarrollo y el bienestar de la población de los países socios.

- Debe ser de plazo superior a un año, de carácter concesional y conllevar un elemento de donación de por lo menos el 25%, calculado a un tipo de descuento del 10%. En las operaciones de inversión, el CAD reconoce como AOD aquellas aportaciones en operaciones estructuradas en tramos cuando la inversión se realiza en los *tramos de primeras pérdidas (first loss)*, esto es, en los de mayor riesgo.

En fecha reciente⁴ el CAD aprobó un nuevo método

⁴ DAC High Level Meeting, 15-16 December 2014 OECD Conference Centre, Paris: <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>

de cálculo del Apoyo Oficial al Desarrollo Sostenible (concepto complementario al de AOD) que regirá a partir de 2018, que busca “modernizar la información sobre préstamos concesionales en las estadísticas oficiales del CAD”, mediante los siguientes cambios:

- Reemplazo del sistema de cómputo basado en el flujo de caja (valor facial de los desembolsos) por uno basado en la *determinación del "grant equivalent"*, de modo tal que los créditos más concesionales computarán más en los cálculos de AOD que los que lo sean menos.
- Incorporación de *tasas de descuento diferenciadas en función del nivel de pobreza del país receptor* de la financiación, de modo que el mayor esfuerzo de prestar a un país más pobre será valorado positivamente en el nuevo cómputo de la AOD.
- Establecimiento de *umbrales mínimos de concesionalidad* para el cómputo de AOD, entre el 10% y el 45%, *en función del grado de desarrollo y pobreza del país receptor* de la financiación.
- No registro de los préstamos inconsistentes con la Política de Límites de la Deuda del FMI o la Política de Endeudamiento no Concesional del Banco Mundial.

La anterior versión de la Ley establecía que el Plan Director de la Cooperación Española establecería el límite porcentual sobre la AOD que deberá alcanzar el total de estos créditos, préstamos y líneas de financiación reembolsable y que será revisado y fijado en cada nueva edición del Plan, debiendo ser informado por el Comité Ejecutivo del Fondo y tramitado de conformidad con el procedimiento de control parlamentario a los efectos de su consideración en el dictamen parlamentario anual correspondiente. Durante la vigencia del anterior Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), la proporción máxima que podían alcanzar las operaciones reembolsables sobre la AOD bruta era del 5%. La "Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID", publicada en junio de 2014⁵ de forma

⁵ Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>

aparentemente desfasada indica que “aunque la Ley del FONPRODE no establece la obligatoriedad de que las actuaciones financiadas computen como AOD, en la práctica es un criterio prioritario para la selección y aprobación de las operaciones”.

Objetivos de desarrollo

De las operaciones que cumplan los requisitos recogidos en los artículos 2 (Líneas de actuación y operaciones financiables con cargo al FONPRODE) y 7 (Material militar, policial y de doble uso), serán elegibles:

- Aquellas que se inserten en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Aquellas que respondan a los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas establecidas en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los correspondientes Planes Directores y demás documentos de planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

En lo que respecta a *i)* donaciones a Estados, administraciones públicas regionales o locales y otras entidades de carácter público para proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática; *ii)* préstamos o créditos y líneas de crédito en términos concesionales a Estados para la financiación de proyectos de desarrollo, siempre que aporten la correspondiente garantía soberana; y *iii)* adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas de capital o cuasi capital en instituciones de inversión colectiva u otras entidades de derecho público constituidos en el país de destino de la financiación, la nueva Ley establece que serán operaciones financiables aquéllas elegibles que, además, sean *priorizadas por los países beneficiarios*, lo cual resulta una obviedad al ser un requisito de cualquier acción de cooperación al desarrollo.

2.4. Gestión del instrumento

De acuerdo con lo establecido en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la gestión del FONPRODE, incluido el estudio, la planificación, negociación y seguimiento de las ayudas con cargo al mismo, es competencia del MAEC, a través de la SECI, órgano competente en

materia de cooperación internacional al desarrollo, y de la AECID, hoy con el apoyo de COFIDES, cuyas funciones han de ser aún determinadas reglamentariamente. COFIDES en cualquier caso tiene la consideración de *experto independiente*, y hemos visto que también tiene asignadas *responsabilidades en la identificación* de operaciones. A la fecha de elaboración de este artículo, dicho reglamento no es público.

2.5. Dotación del FONPRODE

Para la cobertura con carácter anual de las necesidades financieras del FONPRODE, la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) consignará una dotación presupuestaria bajo la dirección del MAEC. A dicha dotación habrán de sumarse los recursos procedentes de las devoluciones o cesiones onerosas de préstamos y créditos concedidos, así como aquellos flujos económicos procedentes de las comisiones e intereses devengados y cobrados por la realización de dichos activos financieros. La dotación presupuestaria, establecida en la Ley de PGE, será desembolsada y transferida al Instituto de Crédito Oficial (ICO), agente financiero del Estado, de acuerdo con las necesidades del Fondo.

Hasta aquí, salvo que se explicita que los ingresos financieros revierten al Fondo –antes, ¿dónde revertían?– todo igual que antes. Ahora, sin embargo, comienza el relatorio de las restricciones adicionales, que pasamos a numerar:

1.- Además de establecer las dotaciones que anualmente vayan incorporándose al FONPRODE, la Ley de PGE fijará anualmente el importe máximo de las aportaciones que podrán ser autorizadas en dicho ejercicio presupuestario con cargo al referido Fondo.

2.- Dentro de este importe máximo, la Ley de PGE de cada año fijará asimismo *importes máximos concretos* para *i)* las donaciones⁶ a Estados u otros organismos públicos nacionales; *ii)* las donaciones a fondos fiduciarios en IFI de desarrollo o donaciones a fondos multidonantes gestionados o administrados por IFI⁷, al objeto de garantizar la coherencia de

la política en las IFI; y *iii)* los préstamos al sector privado y adquisiciones de capital de todo tipo⁸.

3.- La Ley de PGE *fijará anualmente el importe máximo de las operaciones que con efecto en déficit público podrán ser autorizadas* en dicho ejercicio presupuestario con cargo al referido Fondo. La SECI acompañará las propuestas de financiación con cargo al FONPRODE de un informe sobre su impacto en el déficit público, el cual será elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que analiza las operaciones con carácter previo a que se eleven para su aprobación al Comité Ejecutivo del FONPRODE para garantizar el carácter pleno reembolsable de la operación.

La norma contable para considerar un activo financiero sin impacto en déficit público la define el manual del EUROSTAT: *Sistema Europeo de Cuentas 2010* (SEC 2010), en vigor a partir de septiembre de 2014 y sin cambios sustanciales en lo referido al tratamiento de las operaciones del FONPRODE en relación al SEC 95. Tienen impacto en déficit tanto las operaciones no reembolsables (donaciones, subvenciones y asistencia técnica) como las operaciones reembolsables que no garantizan la plenitud de dicho carácter reembolsable por el perfil del riesgo asumido.

Así, de acuerdo a estas directrices europeas, la Cooperación Española sólo puede realizar *adquisiciones de participaciones de capital de fondos de inversión no estructurados* (que no establezcan diferencias de participaciones) *para que sean consideradas simultáneamente AOD y activos financieros sin impacto en el déficit público español*.

De este modo, la inversión en los tramos de capital *first loss* (recordemos, únicos reconocidos por el CAD como AOD en las inversiones en vehículos estructurados en tramos⁹) presentan para el FONPRODE un porcentaje de riesgo excesivamente alto, lo que impone su tratamiento como gasto y por lo tanto imposibilita su tratamiento como reembolsable

8 Operaciones a que se refiere el artículo 2.3.e), f), g) y h).

9 Las operaciones de carácter reembolsable sin impacto en déficit de inversiones en los tramos mezzanine y tramos de deuda senior, con riesgo menor y mayor preferencia en el retorno de los rendimientos, no son considerados AOD por el CAD.

6 Operaciones relacionadas en el artículo 2.3.a), b) y c).

7 Operaciones recogidas en el artículo 2.3.d).

sin impacto en el déficit público.

La batidora: todos los ingredientes conducen a un espacio poco concurrido

Con los ingredientes que hemos recopilado en las páginas previas, concluimos que la que en su día pudo haber sido una auténtica revolución en materia instrumental en nuestra cooperación al desarrollo, en lo que a cooperación reembolsable se refiere, no ha sido tal, ya que es virtualmente imposible conjugar los siguientes condicionantes:

- La *obligatoriedad de que toda operación sea computada como AOD* como requisito de elegibilidad *ejerce una presión excesiva sobre el instrumento*, en la medida en que, por un lado, dicho cómputo oficial se encuentra desfasado en el caso de la cooperación reembolsable, tal como reconoce el propio CAD; *ii)* en relación con la financiación al desarrollo del sector privado, puede resultar irrelevante este atributo; y *iii)* unido a los puntos a continuación, supone una mutilación severa al catálogo de instrumentos que el FONPRODE puede poner a disposición de sus socios de desarrollo.

- El carácter pleno reembolsable de las inversiones (o *cero impacto en déficit público*) limita el tipo de inversión a aquellas no estructuradas en tramos de riesgo, que:

- *Reduce drásticamente el universo de iniciativas* en las que la Cooperación Española podría participar activamente por ser estas una minoría, precisamente aquellas que inauguraban una nueva etapa de nuestra cooperación reembolsable;

- Introduce un *riesgo potencial de crowding out de inversión privada*, al no asumir posiciones de riesgo *junior* asociadas al rol de “donante”, y competir con el privado en la ocupación de posiciones de riesgo *senior*.

- Sitúa al FONPRODE en una posición de bajo riesgo que no le permite ejercer el papel de catalizador de inversión privada como el que se abroga. Ocupa la posición de un inversor de impacto conservador y con un portfolio de instrumentos muy limitado.

- La necesidad de realizar un *análisis y aprobación individualizada de las operaciones reembolsables* impone una exigencia de rentabilidad mínima en todas y cada una de las operaciones para garantizar el impacto cero en déficit público de las operaciones tal como define la nueva Ley, lo cual:

- Elimina ex ante del portfolio FONPRODE operaciones con muy elevado impacto en desarrollo (objetivo principal de nuestra cooperación, tal como señala la Ley) a pesar de presentar una “reducida” rentabilidad financiera.

- Desincentiva el establecimiento de una administración y gestión global del riesgo de la cartera FONPRODE reembolsable, que en nuestra opinión habría de ser considerado como válido para la identificación, valoración, aprobación y seguimiento de las operaciones.

- La participación de un creciente número de instancias de la Administración pública española ajenas al Ministerio responsable de la política de cooperación en la identificación y aprobación de operaciones, así como a la efectiva disponibilidad y uso de los recursos de acuerdo a la Ley y reglamento, establece un grado excesivo de tutelaje, mostrando a los órganos gestores del instrumento como incompetentes para ejercer sus responsabilidades, como si de un menor o incapacitado legal se tratara. Ello, unido a la incorporación de nuevas instancias públicas del área de comercio internacional e IFIS (Dirección General de Comercio e Inversiones y OFECOMES; Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional) en las labores de identificación de operaciones, en un contexto en el que aún persiste un amplio desconocimiento del instrumento (incluidas OTC), puede redundar en una mayor complejidad, lentitud y divergencia de criterios poco beneficiosa para los objetivos de la Cooperación Española.

En este sentido, si bien aplaudimos la incorporación del talento y experiencia de COFIDES en la gestión del FONPRODE, esta habría de haberse realizado tras una *reforma de la Compañía que aclare su misión institucional* (sigue ligado explícitamente a apoyar proyectos privados viables de inversión en los que exista *interés español*) y “*lema*” (“Capital para tu inversión exterior”) y alineamiento con la misión de nuestra cooperación, así como una *mayor*

presencia del ministerio responsable de la política de cooperación en los órganos de gobierno de esta sociedad mercantil estatal.

- Las limitaciones geográficas establecidas en el Plan Director a través de la exclusividad de las actuaciones en países prioritarios elimina a aquellos de renta media y “de salida”, quizá los más adecuados para operaciones de cooperación financiera reembolsable con el sector privado en un momento de aprendizaje como en el que aún nos encontramos, a pesar de estar cercanos a cumplir cinco años del FONPRODE.

- La carencia de especialización sectorial (ver tablas 1 a 3, a continuación) es otro de los atributos de la cooperación española financiera reembolsable ejercida hasta la fecha.

Si bien cabría esperar una decidida especialización en inclusión financiera (microfinanzas, servicios financieros) por la fuerte y continuada apuesta por este sector (casi quince años) desarrollada por el extinto Fondo para la Concesión de Microcréditos, la ralentización del ritmo de las operaciones a partir de la aprobación de la Ley FONPRODE lleva a preguntarse si responde a un abandono gradual de dicho sector motivado por evitar una excesiva concentración sectorial de riesgo, o a otras motivaciones.

Las operaciones financiadas por el FONPRODE han sido diversas y sin duda relevantes, eficaces, eficientes, sostenibles y con elevado impacto en desarrollo. Dicho esto desde la más absoluta ignorancia y sin poder sustentar estas afirmaciones, ya que existe muy poca información tanto de la etapa *ex ante* como de la etapa de ejecución y *ex post*, a juzgar por la documentación puesta a disposición al público en general a través de la página web del órgano gestor del FONPRODE.

Figura 2. Cooperación española financiera reembolsable o la cuadratura del círculo



Tabla 1. Inversiones a través de fondos

Entidad participada	Monto comprometido	Plazo	Sector	Zona geográfica	Gestor	Estructura legal	Aprobación CM	Formalización
Fondo de Inversión Regional en África Sub-sahariana para micro, pequeñas y medianas empresas (REGMIFA)	EUR 55 millones	20%-3 años 20% 4 años 60% ilimit.	Inclusión financiera	África Subsahariana	Symbiotics Assest Management SA	Luxemburgo	12/2009	05/2010
Fondo Privado de Inversiones en Angola (FIPA)	USD 6 millones	5 años	PyME	Angola	Angola Capital Partners	Luxemburgo	12/2010	07/2011
Fondo Multidonante de Gestión Sostenible de Bosques en África (GEF-ASFF)	USD 20 millones	5 años (+1)	Forestal	África Subsahariana	Global Environment Fund	Canadá	08/2010	01/2011
Fondo de Capital Privado Progres Capital	EUR 5	9 años (+1)	PyME	Colombia	Promotora de Proyectos SA/ Administrador Bancolombia Phatisa	Colombia	06/2010	06/2011
Fondo Africano Agrícola (AAF)	USD 40	10 años	Agrícola	África Subsahariana		Mauricio	08/2010	11/2010
Fondo Africano de Garantías (AGF)	USD 20	Mínimo 10 años	Servicios financieros	África Subsahariana		Mauricio	08/2010	10/2011
Fondo de capital privado Amerigo Ventures Colombia	USD 15	8 años (+2)	PyME y TIC	Colombia	Axon Partners	Fondo de capital priv. Colombia	11/2012	12/2012
Fondo MORINGA	EUR 15	12 años	Agroforestal	África Subsahariana, Latinoamérica y Caribe	Moringa General Partner Sarl	Sociedad comanditaria acciones. Luxemburgo	12/2012	12/2012
Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para AL (LRIF)	USD 12,5	10 años (+ hasta dos veces 1 año adicional)	Energías renovables y cambio climático	Centroamérica y Caribe	Real Infrastructure Capital Partners LLC	Sociedad limitada Delaware	07/2012	10/2012
Fondo Global Impact Funds SCA SICAR – Global Financial Inclusion Sub Fund (GFIF)	EUR 12,5	10 años (+ hasta dos veces 1 año adicional)	Inclusión financiera	Global	Global Impact Funds Manager SARL / Asesor de inversiones Gawa	Sociedad comanditaria acciones. Luxemburgo	12/2013	12/2013
Fondo MGM Sustainable Energy Fund, Limited Partnership	USD 12	10 años (+ hasta dos veces 1 año adicional)	Eficiencia energética y energía renovable	Latinoamérica y Caribe	MGM Innova Capital LLC	Limited Partnership. Canadá	06/2014	11/2014

Fuente: Elaboración propia a partir de www.aecid.es

Tabla 2. Inversiones a través de IFI

Entidad participada	Monto comprometido	Plazo	Sector	Zona geográfica	Gestor	Aprobación CM	Formalización
Facilidad Financiera para la Seguridad Alimentaria en el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)	EUR 285 millones (+ donación 14,5 millones)	Préstamo 45 años, 5 años de gracia	Agrícola	Global	FIDA	07/2010	08/2010
Contribución al Banco Europeo de Inversiones (BEI) para realizar inversiones en los países de la cuenca sur del Mediterráneo	EUR 71 millones (Originalmente aprobado EUR 300 millones)		Pyme	Vecindad Sur	BEI / FEMIP	09/2011	09/2011
Fondo de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas en Haití (HSDF)	EUR 40,6 millones (+ donación EUR 9,4 millones)		Pyme	Haití	Corporación	11/2010	07/2011
Préstamos a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) dirigidos a financiar sus actividades	EUR 9 millones	40 años, 26 de gracia	Educativo	Latinoamérica y Caribe	OEI	2006	2007
Fondo para el Fortalecimiento de las Microfinanzas (FFM) (Microfinance Capacity Building Fund) del Banco Africano de Desarrollo (BAfD)	EUR 5 millones	10 años	Inclusión financiera	África Subsahariana	BAfD	2008	2009

Fuente: Elaboración propia a partir de www.aecid.es

El extinto Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), transferidos sus recursos y operaciones vigentes al FONPRODE desde su creación, acumula a diciembre de 2014 desembolsos por valor de 431,7 millones de euros, de los cuales se encuentran vigentes 326 millones de euros (correspondientes al periodo 2004-diciembre 2014, las anteriores operaciones se asumen ya devueltas¹⁰, aunque no existe información disponible al respecto).

Ya en época FONPRODE (aquellas registradas a partir del 2010), las operaciones de microfinanzas se ven fuertemente reducidas. En concreto, no hay operaciones registradas después de 2010. La cartera a 31 de diciembre de 2011, esto es, tres años antes del último cierre de cartera viva disponible, ascendió a 560,5 millones de dólares, distribuida en 117 operaciones en 27 países que financiaban 186 entidades de Microfinanzas de primer piso (70 de ellas de forma directa con el FONPRODE y 116 a

través de 14 entidades de segundo piso o mayoristas). En diciembre de 2014, el número de operaciones vivas es de 86 en el mismo número de países.

10 Las operaciones aprobadas y desembolsadas en los primeros años de operación del FCM se encontraban estructuradas del mismo modo, con un plazo máximo de amortización de 10 años.

Tabla 3. Operaciones de microfinanzas (registradas como préstamos a entidades financieras locales), 2010

Entidad participada	Monto comprometido	Desembolsado	Zona geográfica	País	Año aprobación
Kixicredito, S.A.	EUR 2 millones	EUR 1 millón	África	Angola	2010
Association Soro Yiriwaso	EUR 1 millones	EUR 0,5 millón		Mali	
Alliance de Credit et d'Epargne pour la Production (ACEP)	EUR 5 millones	-		Senegal	
Cooperative Autonome pour le Renforcement des Initiatives Économiques par la Micro-Finance (CAURIE-MF)	EUR 2 millones	EUR 0,75 millón			
Union des Institutions Mutualistes Communautaires d'Épargne et de Crédit (UIMCEC)	EUR 2 millones	EUR 0,9 millón			
Total África	EUR 12 millones	EUR 3,15 millones		26,25% desembolsado	
Fondo para el Desarrollo, Inc. (FONDESA)	EUR 5 millones	EUR 1 millón	América	Rep. Dominicana	2010
Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD)	EUR 0,75 millones	EUR 0,3 millón			
Microfinanzas del Uruguay S.A.	EUR 3 millones	EUR 2 millón		Uruguay	
Total América	EUR 8,75 millones	EUR 3,3 millones		37,75% desembolsado	
Angkor Mikroheranhvatho (Kampuchea) Co., Ltd. (AMK II)	EUR 10 millones	EUR 10 millones	Asia	Camboya	2010
Kredit Microfinance Institution Ltd. (antes Cambodia Rural Economic Development Initiatives for Transformation Co. Ltd. (CREDIT))	EUR 7,5 millones	EUR 7,5 millones			
Hattha Kaksekar Limited (HKL)	EUR 3,5 millones	EUR 3,5 millones			
VisionFund (CAMBOYA) Ltd.	EUR 5 millones	EUR 5 millones			
Total Asia	EUR 26 millones	EUR 26 millones		100% desembolsado	
Total Europa	-	-		-	

Fuente: Elaborado a partir del reporte "Préstamos para la promoción de las microfinanzas. Datos a 31.12.2014"
<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>

3. Algunas propuestas

Tras un breve repaso a la actividad de nuestra particular institución financiera de desarrollo (IFD), presentamos una serie de propuestas que buscan optimizar la coherencia, desempeño y *accountability* de nuestra cooperación financiera reembolsable en particular, extensibles al conjunto del sistema de cooperación. Estas pasan por:

- (i) mejorar la definición estratégica y los estándares para la identificación y selección de socios y operaciones para financiar sectores con mayores necesidades de apoyo;
- (ii) fomentar la especialización y mejorar la capacidad de gestión de esta modalidad de apoyo;
- (iii) aceptar menores tasas de retorno para la cartera de inversiones;
- (iv) utilizar instrumentos mixtos (que incluyan préstamos y asistencia técnica); y
- (v) mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas.

Algunas de estas propuestas ya fueron emitidas en el momento en el que el FONPRODE nació allá por 2010¹¹ y siguen vigente aún hoy. Otras, como la participación de COFIDES en la gestión del FONPRODE, han sido parcialmente atendidas.

Impacto en desarrollo

Tal como señalábamos al inicio de este documento, 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.

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. Nuestro FONPRODE se encuentra hoy en esta disyuntiva, como hemos señalado en el análisis previo.

Gestión global del riesgo

Adoptar un enfoque comprehensivo del principio de rentabilidad, tanto en términos de impacto en desarrollo como económico, 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 medición del grado de consecución de los resultados de desarrollo previstos*, aspecto este último que a menudo queda relegado a un segundo plano.

Especialización técnica

Es la *especialización necesaria a varios niveles de la administración del instrumento* 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

11 El Fondo para la Promoción del Desarrollo y la Cooperación Financiera Reembolsable: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/Afi-CAP_FONPRODE_Informe_Ejecutivo_25Mayo2011.pdf; y La Realidad de la Ayuda 2011. CAPÍTULO 4 Una aproximación a la cooperación financiera: <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/22/03/12/capitulo-4-una-aproximacion-cooperacion-financiera>.

o conocer la operativa de los mercados de capital) sin obviar las dificultades de la medición de todos los aspectos relacionados con el impacto en desarrollo, objetivo prioritario. Si bien las OTC han creado plazas de responsables FONPRODE, los programas de cooperación no presentan aún orientación política ni sensibilidad para incluir este instrumento de forma plena, consistente y previsible en la relación con los países, y sigue operando “al margen”.

Especialización geográfica y sectorial

La especialización sectorial es 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 ha 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.

En un sentido similar, la especialización geográfica habrá de dirigirse hacia aquellos países y/o regiones en los que dicha *capacidad de diálogo y generación de valor* sea mayor.

Transparencia

Debiera garantizarse el establecimiento de altos estándares de transparencia de información pública relacionada con la cooperación financiera reembolsable. *Los contribuyentes deberían poder contar con acceso a mayor y mejor información sobre las operaciones* 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, 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.

Finanzas responsables y buen gobierno

Al igual que en el caso de la transparencia, 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, más eficaces que el tutelaje asfixiante ejercido sobre el FONPRODE.

Blended finance, 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 adicionalidad de las actuaciones.

En este particular, *nuestra cooperación presenta importantes limitaciones para ofrecer de forma autónoma* (sin necesidad de recurrir a fondos de terceros, como es el caso de la Comisión Europea) *mecanismos de "blended finance"*, por los condicionantes señalados anteriormente, además de por no haber sido capaz de estructurarlos cuando sí existía disponibilidad de recursos (como en el caso de la inexistente asistencia técnica provista en el marco del FCM, a pesar de que el Fondo generó recursos para tal fin).

Otras innovaciones financieras deseables tales como *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, se encuentran explícitamente excluidas hoy en nuestro catálogo (Ley y Reglamento FONPRODE) de instrumentos de cooperación reembolsable. Sí 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.

Adicionalidad

Las IFD están destinadas a abordar fallas del mercado, proporcionar adicionalidad 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 y encontrarse permanentemente fuera de la "zona de confort". El monitoreo de las operaciones y la evaluación de los programas debe sustentar el replanteamiento de estrategias para evitar "efectos opuestos" a los buscados.

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, como hemos podido ver en las tablas anteriores.

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 misión.* 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.

Paraísos fiscales

En principio, los donantes deberían 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 a sus contribuyentes las razones excepcionales que justifican la decisión, igual que dicha información sería exigible en sentido inverso. En paralelo, *los donantes habrían de dedicar esfuerzos para desarrollar, fortalecer y consolidar los mercados financieros locales y construir las capacidades hoy débiles o inexistentes* y que son el único motivo que justifica el uso de paraísos fiscales como *second-best option* en el corto plazo.

EL PAPEL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES EN LA FINANCIACIÓN INNOVADORA DEL DESARROLLO¹

Jorge Garcia-Arias (Universidad de León)

1.- Introducción

En el debate general sobre financiación del desarrollo (FdD), la cuestión de la financiación innovadora ha ganado importancia durante los últimos años, aunque resulta complicado determinar si en dicho éxito pesa más un interés sincero por explorar rutas menos transitadas (e incluso heterodoxas) que aporten fuentes diferentes y estables de financiación (y, adicionalmente, coadyuven a la consecución de otros objetivos relacionados con el desarrollo y/o con algunos funcionamientos problemáticos de la economía mundial), una visión menos utópica (y más pragmática) de generar recursos que garanticen la financiación de la agenda de desarrollo post-2015, recursos que, sencillamente, no proveen los instrumentos tradicionales de financiación (pero sin plantearse grandes disquisiciones de economía política e ideológicas sobre la FdD), o un mero remedo de la postmodernidad veteado de “marketing del desarrollo” (en el que lo “innovador” sería, por definición y sin exigencia de demostración, mejor que lo “tradicional”; la financiación privada, más “eficiente” que la pública; la “ayuda basada en el desempeño” mejor que otras alternativas, etcétera). Naturalmente, este debate se ha intensificado (y diversificado) dadas las enormes necesidades de financiación que trae aparejado el nuevo marco de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su conexión con las cuestiones de cambio climático.

Conviene por tanto reflexionar acerca de la importancia de la financiación innovadora, del papel que ha venido jugando en el conjunto de la FdD, y sobre las posibilidades reales que ofrecen los diferentes mecanismos calificados como “innovadores”².

¹ Este artículo se nutre de varios trabajos anteriores del autor (Garcia-Arias et al., 2014; Garcia-Arias, 2015a, 2015b),

Naturalmente, los instrumentos de financiación innovadora (IFI) propuestos (incluso solamente los aplicados) son tan numerosos y heterogéneos que esta tarea no puede abordarse con garantías en un trabajo de esta dimensión, por lo que, tras realizar un breve recorrido por el conjunto IFI y los resultados obtenidos con su implementación, nos centraremos en aquellos más directamente relacionados con la intervención pública supranacional y, concretamente, en la emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro vinculados a objetivos de desarrollo y en la fiscalidad internacional. Concluiremos con una serie de consideraciones finales.

2.- La imbricación de la financiación innovadora en el enfoque sistémico de la FdD

En nuestra opinión, la FdD debe ser considerada un sistema holístico, en el que el conjunto de las piezas y engranajes que lo componen deben operar de forma

y de algunos elementos y reflexiones añadidos que proceden, en su mayor parte, de los comentarios y discusiones generados por dichos artículos previos. El lector interesado puede consultar esos trabajos para profundizar en algunos aspectos no suficientemente desarrollados en este. Agradezco todos los comentarios y sugerencias recibidos, tanto a este trabajo como a los tres citados, pero fundamentalmente los de José Antonio Alonso y los de mis coautores, Alfredo Macías y Eduardo Fernández-Huerga. La responsabilidad sobre este artículo, muy especialmente sobre sus errores y omisiones, es exclusivamente mía.

² Algunos de ellos con trayectorias de más de cuatro décadas en la literatura académica (Herman, 2013; Atun et al., 2012) lo que permitiría plantear, también aquí, algunas disquisiciones sobre “marketing lingüístico” y sobre la capacidad –y la velocidad– de la comunidad internacional para transitar desde la teoría a la acción.

coordinada, al objeto de garantizar un funcionamiento armónico y bien engrasado que garantice, como resultado idílico, un modelo de financiación justo, eficiente, estable, coherente, predecible y suficiente para cubrir las necesidades del nuevo marco-ODS, así como la provisión de bienes comunes y bienes públicos globales (estabilidad económica y financiera, conocimiento, calidad ambiental, equidad, paz, justicia, derechos humanos,...) directamente relacionados y/o con implicaciones muy severas para el desarrollo; es lo que hemos denominado el *enfoque sistémico de la financiación del desarrollo* (García-Arias, 21015a).

En este contexto, resulta imprescindible, entre otros elementos:

- Mejorar la coordinación internacional (secreto bancario, competencia fiscal,...) y la cooperación técnica (modernización administrativa, diseño impositivo,...) en materia fiscal para garantizar la generación de todos los recursos domésticos potencialmente disponibles para el desarrollo.

- Acometer reformas de calado en los mecanismos tradicionales de FdD (AOD –y su extensión y redefinición hacia el Apoyo Total del Donante al Desarrollo (TOSSD)–, flujos privados de capitales –principalmente IED–, endeudamiento y remesas).

- Enfrentar de manera decidida la problemática que (no solo, pero también) para el desarrollo generan los flujos ilícitos de capitales y la pervivencia de paraísos fiscales y centros *off-shore*, así como los problemas relacionados con la operativa de los precios de transferencia y la (des)localización ventajista de beneficios desarrollada por algunas corporaciones transnacionales.

- Garantizar las reformas necesarias en el funcionamiento del comercio internacional que permitan convertirlo en una fuente estable y justa de financiación, así como otorgarle a la tecnología, la innovación y el conocimiento (en su plena dimensión de *global common* intangible) un papel central en el desarrollo.

- Introducir severas modificaciones en el modelo de globalización contemporánea (ineficiente e inequitativa provisión de bienes públicos globales,

papel del USD como cuasi-divisa mundial, procesos de acumulación de reservas por parte de los países en desarrollo,...) y, muy especialmente, en el sistema financiero internacional (estableciendo una nueva arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo).

Salvo que queramos correr el riesgo de empeñar esfuerzos hercúleos (y recursos escasos) transportando agua en cubos agujereados, solo si estas medidas son implementadas hasta estándares razonables, podremos esperar que la financiación innovadora cumpla una función óptima y se engarce, como una pieza más, en el complejo engranaje de la FdD que precisa el nuevo marco-ODS.

La potencialidad de algunos IFI de carácter público como generadores de recursos y correctores de fallos de mercado es elevada, aunque el comportamiento y los resultados generales derivados de los IFI aplicados hasta el momento son mucho más ambiguos.

3.- El modelo actual de financiación innovadora: ¿mucho ruido y pocas nueces?

El concepto mismo de financiación innovadora está lejos de gozar de consenso; así, el Banco Mundial, Naciones Unidas, la OCDE, el Grupo Piloto de Financiación Innovadora para el Desarrollo y otras muchas instituciones internacionales, así como una buena parte de la literatura académica, discrepan en su definición y acerca de qué instrumentos, mecanismos o fuentes de financiación deberían considerarse “innovadores”.

Por nuestra parte, entendemos por tales a “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 aquellas. Además (...) 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; 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” (García-Arias, 2015b: 63).

El interés por los IFI se incrementó a partir de los debates previos al Consenso de Monterrey y, exponencialmente, con la agenda de desarrollo post-2015, que ha desembocado en el nuevo marco-ODS. Así, rondan el centenar las propuestas de nuevos mecanismos de financiación, algunas de las cuáles han sido aplicadas en la práctica, implicando a actores muy diversos (organizaciones gubernamentales – agencias oficiales de cooperación, gobiernos,..–, instituciones privadas –fundaciones, partenariados público-privados, empresas, mercados financieros,..–, organizaciones internacionales y regionales –NNUU, BM, OCDE,..–, organizaciones de la sociedad civil –ONGD–, agentes verticales –GAVI Alliance, Global Fund,..–).

Por la propia naturaleza y la diversidad de los IFI (propuestos o aplicados) es complicado establecer una única clasificación omnicompreensiva, dado que cada criterio elegido determina taxonomías diferentes que se intersectan. Además, la mera consideración de los IFI aplicados hasta el momento, exigiría presentar un interesante (pero inevitablemente extenso) debate académico acerca de qué considerar (y qué no) mecanismos de financiación innovadora, lo que desborda las pretensiones de este trabajo. No obstante, existen *vademécums* y clasificaciones más o menos exhaustivas de los IFI propuestos y de los aplicados (Walde, 2012; World Bank, 2013; Bhinda *et al.*, 2014; Glenni and Hurley, 2014; García-Arias *et al.*, 2014), que pueden ser consultadas por el lector interesado en este tipo de taxonomías de amplio espectro.

Por ofrecer una mera pincelada del *statu quo*, cabe decir que, si los clasificamos en función de su naturaleza, han sido aplicados IFI vinculados a bonos y otros activos financieros (bonos verdes, bonos de la diáspora,..), de carácter tributario (tasa solidaria sobre los billetes de avión), o relacionados con préstamos y garantías de naturaleza pública y con mecanismos de financiación anticipada (facilidades de crédito contingentes, compromisos de pago anticipado,..). Atendiendo a los principales actores implicados, se han puesto en marcha IFI gestionados mayoritariamente por agentes públicos (venta de

permisos de contaminación, mecanismo de seguro de riesgo frente a catástrofes,..), instituciones privadas (MassiveGood, productos (RED)), y partenariados público-privados y agentes verticales (Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización, Unitaid, ...). Algunos de estos IFI computan como AOD (lo que introduce dudas acerca de su consideración como financiación innovadora), mientras que otros aportan recursos netos a la FdD (fundamentalmente los instrumentos de naturaleza impositiva y los relacionados con partenariados público-privados); algunos IFI suponen un mero mecanismo de seguro frente a riesgos o persiguen el apalancamiento de recursos privados previa realización de desembolsos públicos (*blending*), mientras que otros adelantan al momento actual fondos futuros comprometidos para financiar el desarrollo (compromisos anticipados de mercado para la enfermedad neumocócica,..).

En suma, existe en la actualidad un importante catálogo de propuestas de IFI, lo que implica la ventaja de incrementar de forma exponencial los grados de libertad a la hora de elegir tipo de instrumento, actores implicados y modelos de financiación, de modo que, potencialmente, resulta posible establecer una combinación óptima de instrumentos innovadores y tradicionales que satisfaga casi cualquier esquema teórico de FdD (mayor peso de agentes públicos o privados, preeminencia de figuras impositivas o de instrumentos financiarizados, IFI más generalistas o más vinculados a sectores específicos, ...).

Como virtud añadida, algunos de los IFI aplicados (fundamentalmente aquellos que, como la *International Finance Facility for Immunisation* o los *Pneumococcal Disease Advance Market Commitments*, implican instrumentos basados en compromisos adelantados de pago o procesos de “creación” o “reproducción” de mercados) tienen la potencialidad de generar impactos relevantes sobre el desarrollo al enfrentar fallos de mercado relacionados con la asimétrica en la información y con las externalidades, así como atraer a agentes no tradicionales al ámbito de la FdD, introduciendo, teóricamente, incentivos “a favor del desarrollo” en agentes privados y asociaciones público-privadas. Que dicha potencialidad se manifieste en toda su intensidad, dependerá de que se incremente sustantivamente el número de agentes implicados, se multiplique el volumen de recursos gestionados y su

aplicación se extienda a otros sectores, además del sanitario y el climático.

Adicionalmente, el hecho de haber sido capaces de diseñar IFI muy diferentes y, en algunos casos, poco convencionales, así como de aplicar algunos en la práctica, en general por medio de iniciativas internacionales, tiene un valor simbólico y político a resaltar. Por último, la renovada participación de la financiación innovadora en el debate general sobre FdD muestra su enorme potencialidad y el interés de la comunidad internacional (no puede descartarse que basado en la máxima “de la necesidad virtud”) por establecer fuentes adicionales de financiación.

Conviene en todo caso extremar la precaución en relación con la vinculación de este tipo de IFI con los esquemas de gestión de la cooperación internacional al desarrollo, tan en boga en este momento, basados en la preeminencia de consideraciones de eficiencia y que, en la práctica, se traducen, básicamente, en esquemas del tipo “pago por resultados”, “*value-for-money*”, “ayuda basada en el desempeño” y otras terminologías similares. La literatura está aún lejos de haber alcanzado un consenso académico sobre la eficiencia real de los recursos gestionados bajo estos parámetros, sobre el impacto real de los mismos sobre el desarrollo y el bienestar, acerca de los incentivos que introducen en términos de generación y difusión de innovación y conocimiento, o sobre sus efectos a nivel macro o los impactos reales a largo plazo, aunque los resultados son, con la evidencia disponible por el momento, poco alentadores (Paul, 2015).

Junto a sus virtudes, el modelo actual de financiación innovadora presenta también problemas severos: proliferación de IFI pero escasa entidad e impacto (en términos de generación de recursos y de efectos sobre el desarrollo estructural) de cada uno de ellos considerados individualmente; reducido número de actores implicados en cada IFI (pese al enorme número de agentes en el conjunto del modelo); excesiva presencia relativa de IFI basados, operados y/o sostenidos en la operativa de mercados financieros (con los consabidos riesgos derivados del funcionamiento actual de dichos mercados financiarizados, específicamente para el desarrollo) y de iniciativas de filantropocapitalismo; circunscripción casi plena de los IFI aplicados al ámbito climático y de la salud; problemas de agencia y detección de comportamientos de “polizón” por parte de algunos de los agentes implicados; fuerte desequilibrio en favor de la participación de agentes privados y verticales, frente a agentes de naturaleza pública; problemas (ya apuntados más arriba) derivados del excesivo peso en el modelo de financiación innovadora (y en el conjunto de FdD) de esquemas de “pago por resultados” y “ayuda basada en el desempeño”, con resultados dudosos;

Además, otro de los problemas fundamentales es que el volumen de recursos aportados al sistema global de FdD se compadece mal con las expectativas creadas, con la ingente discusión (política y académica) generada y con las posibilidades que ofrecen otros IFI no aplicados hasta el momento (Gráfico 1).

Gráfico 1. Instrumentos de financiación innovadora. Comparación de ingresos



Fuente: UNDESA (2012) y OECD (2014).

4.- Algunas propuestas de financiación pública internacional a considerar en el modelo de financiación innovadora post-2015

En suma, el modelo actual de financiación innovadora está constituido por un amplio catálogo de instrumentos y mecanismos en el que los diferentes actores pueden elegir, casi a su antojo, en función de sus necesidades, restricciones presupuestarias, prioridades, opciones ideológicas, visiones normativas (respecto al qué, al cómo, al cuándo y al quién, en el ámbito genérico del desarrollo y el específico de la FdD), posibilidades técnicas, compromisos adquiridos, etcétera. Y todo ello en un contexto abierto, basado en la voluntariedad (especialmente para aquellos actores que, por razones económicas y geopolíticas, más se lo pueden permitir), y refractario a la adopción, y menos aún a la imposición, de compromisos *urbi et orbi* (más allá de las generalistas y bienintencionadas “declaraciones de intención”). Esto es, la Economía Política Internacional de la FdD mostrada en todo su esplendor.

Pues bien, dada la exigente necesidad de recursos a la que se enfrenta la agenda post-2015 solo cabe, en relación con la financiación innovadora (y recordamos de nuevo la importancia crucial de las consideraciones holísticas establecidas en el apartado 2 en relación con el enfoque sistémico de FdD), por un lado, profundizar y extender el empleo de los IFI implementados hasta el momento, corrigiendo los problemas conjuntos a los que nos hemos referido más arriba y las deficiencias particulares que presentan cada uno de ellos (y que no pueden ser analizadas en este trabajo) y, simultáneamente, abogar por la introducción de otros IFI (cuya aplicación sea posible en el marco temporal 2015-2030) que permitan generar un flujo de recursos importantes para financiar no solo los ODS, sino también su conexión con la provisión óptima (esto es, eficiente y equitativa) de *global commons* y bienes públicos globales y que, simultáneamente, permitan incrementar la participación de la financiación pública internacional, cuyo papel creemos que debe seguir siendo preeminente, tanto en el esquema conjunto de FdD como en el más particular de la financiación innovadora, y para la que existe un amplio margen de mejora en el conjunto de la financiación del desarrollo (ERD, 2014). Adicionalmente, creemos que debe evitarse la tentación de establecer otro largo catálogo de “nuevos” IFI de escaso impacto (en términos de desarrollo estructural y generación de recursos) y centrar los esfuerzos en instrumentos con alto poder transformador.

Del conjunto de IFI relacionados con las finanzas públicas internacionales, en este trabajo nos referiremos exclusivamente, y con diferente nivel de entusiasmo, a dos (los derechos especiales de giro afectados a financiación del desarrollo y la fiscalidad supranacional) que, creemos, cumplen simultáneamente varios criterios deseables: su aplicabilidad técnica (al tratarse de derivaciones y extensiones—exigentes, no cabe duda—de instrumentos similares previamente desarrollados y aplicados y que, por tanto, han sido capaces de alcanzar ciertos consensos internacionales y de abandonar el territorio de lo posible para entrar en el ámbito de lo real), una abundante literatura académica que permite sostener su inclusión en el ámbito específico de la FdD (y en otros, adicionalmente), y su capacidad para generar volúmenes de recursos significativos (lo que determina que los beneficios esperados de su implementación puedan compensar, potencialmente, la evidente complejidad de alcanzar los acuerdos internacionales necesarios para su implementación).

A. Derechos Especiales de Giro (DEG) afectados a la financiación del desarrollo

La emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro afectados a la financiación internacional del desarrollo (DEG-FID) es, con enormes cautelas y salvedades, una posibilidad interesante a considerar. Las alternativas son variadas, pero las más sugeridas por la literatura académica (Erten and Ocampo, 2014) implicarían garantizar con los hipotéticos DEG-FID, que serían mayoritariamente asignados a países en desarrollo, la emisión de “bonos de desarrollo” (por ejemplo para financiar un “fondo global de lucha contra el cambio climático” o diferentes versiones de “fondos verdes”), o la compra directa de bonos emitidos por bancos regionales de desarrollo.

Para su implementación se requeriría reformar el articulado del Convenio Constitutivo del FMI (art. XV, sección 1 y art. XVIII, al menos), cambiar los criterios de asignación de los nuevos DEG-FID (como se sabe, los “tradicionales” se asignan en función de las cuotas-país en el FMI, esto es, mayoritariamente a

los países desarrollados), y modificar el uso original para el que los DEG fueron concebidos (dar cobertura a transacciones de pura naturaleza monetaria).

Adicionalmente, los porcentajes de acuerdo requeridos para una reforma de esta envergadura (que otorga *de facto* derecho de veto a diferentes combinaciones de países desarrollados, y a los EEUU de manera individual) son importantes, y habida cuenta de que las asignaciones *generales* y *especiales* de DEG son inhabituales y resultado de complejas negociaciones, la aprobación de DEG-FID puede ser muy complicada, máxime tomando en consideración los volúmenes habitualmente señalados (unos 160-270 millardos de USD equivalentes).

Y conviene no olvidar que, en alguna de las versiones propuestas en la literatura, este nuevo IFI podría implicar incrementos en los riesgos de naturaleza sistémica en mercados financiarizados ya de por sí ampliamente afectados por esta problemática, así como elevar los niveles de endeudamiento (fundamentalmente por la vía del apalancamiento) de los receptores de dichos DEG-FID, por lo que esta propuesta debe ser analizada al detalle en su formulación concreta.

No obstante, los recursos potenciales, así como su impacto relativo en el rediseño de una nueva arquitectura financiera internacional más orientada hacia el desarrollo, podrían aconsejar que se alentasen los debates sobre esta cuestión, orientándolos hacia alternativas menos afectadas por problemas de riesgo, apalancamiento y financiarización.

B. Fiscalidad supranacional

La cuestión de fiscalidad internacional está íntimamente ligada a la de la gestión óptima de bienes públicos globales, entre otros mecanismos, por el *principio de equivalencia fiscal*, formulado por Mancur Olson, que establece que tanto la provisión como la financiación de cualquier bien público deben ser gestionadas por idéntica jurisdicción: los beneficiarios de un bien público deben ser también responsables de su financiación. Por tanto, en el caso de bienes públicos globales su financiación ha de ser también global, lo que implica que los impuestos necesarios para proveerlos deben gestionarse supranacionalmente (Schratzenstaller,

2013). Además, la afectación de sus ingresos ha sido tradicionalmente reivindicada como mecanismo de financiación de objetivos de naturaleza colectiva y/o supranacional (entre ellos la FdD).

Pues bien, desde mediados de la última década del s. XX, la inestabilidad económica y financiera y el deterioro ambiental se han convertido en ejemplos de manual del concepto de males públicos globales, y sus opuestos ideales (la estabilidad económico-financiera y la sostenibilidad ambiental) en paradigmas de bienes públicos globales.

Potencialmente, la FdD vinculada con ambos elementos permitiría alcanzar un nuevo tipo de “triple dividendo”: (i) garantizar la provisión óptima (eficiente y equitativa en su dimensión interpersonal, internacional e intergeneracional); (ii) generar recursos adicionales para la FdD; y (iii) producir impactos positivos en términos de desarrollo (como la inestabilidad económica y financiera y el deterioro ambiental –cambio climático, calentamiento global, desaparición de especies, contaminación de acuíferos, ...–, así como muchas de sus consecuencias, tienen efectos diferenciales sobre países en desarrollo, una adecuada provisión de sus opuestos funcionales tendría efectos positivos específicos sobre dichos territorios y sus poblaciones).

Muchas instituciones internacionales han venido resaltando el nexo entre bienes públicos globales (BPG) y FdD, pero dicha conexión ha sido definitivamente consolidada y reforzada en el marco-ODS, y resultaría difícil encontrar ejemplos en los que se presentasen de manera más evidente los seis ejes en los que se basa la agenda de desarrollo sostenible (dignidad, personas, bienestar, planeta, justicia y alianzas globales) que la conexión BPG-FdD, por lo que parece evidente la necesidad de reorientar el nuevo modelo de financiación innovadora para el periodo 2015-30 en esta dirección. Lo que, en términos de fiscalidad supranacional, pasa necesariamente por (volver a) reivindicar (con más insistencia aún) la adopción de dos figuras clave: (i) impuestos sobre las transacciones financieras y en divisas, e (ii) imposición sobre el carbono.

Global Solidarity Levy (GSL) e impuestos sobre las transacciones financieras (ITF)

La familia de impuestos-ITF encuentra su sostén teórico en la consideración de la estabilidad financiera y cambiaria como bien público global, y en la responsabilidad que los mercados financieros – junto con el proceso de financiarización– han jugado en relación con los males públicos globales asociados (inestabilidad, crisis,...).

De entre la panoplia de alternativas de ITF planteadas por la literatura académica, pensamos que la más relevante en términos del binomio BPG-FdD es la propuesta del Grupo Piloto de Financiación Innovadora para el Desarrollo (2010) de establecer un impuesto global del 0,005% del valor de las transacciones en divisas (*spot*, *forward* y *swaps*) canalizadas por medio de sistemas centralizados de compensación y liquidación de operaciones en los mercados cambiarios (al estilo del *CLS Bank*), el denominado *Global Solidarity Levy* (GSL) en el que, tal vez, habría que considerar la modificación de transformarlo en un impuesto de doble tramo a *la Spahn*. Dicho GSL podría generar (dependiendo de diferentes escenarios relacionados con tipos, elasticidades, procesos de elusión y evasión, ámbito jurisdiccional,...) unos recursos anuales en el entorno de los 30-40 millardos de USD, que serían destinados a financiar una agencia internacional (idealmente, creada *ad hoc*) encargada de gestionar la provisión de BPG, fundamentalmente los relacionados con cuestiones financieras y ambientales.

Dado que resulta evidente que un instrumento como el referido tiene pocos visos de ser aplicado *ex novo*, por medio de un acuerdo internacional suficientemente amplio, y en un tiempo razonable como para jugar un papel relevante en el nuevo esquema de ODS, parece razonable, sin renunciar al objetivo ideal de un GSL, avanzar de forma gradual en la implantación y consolidación de otros ITF que permitan ganar experiencia en la implementación de estas figuras impositivas, testar su capacidad para enfrentar los retos planteados y generar recursos para la FdD.

El candidato mejor situado (aunque no el ideal desde un punto de vista teórico) sería el nuevo

ITF aprobado por medio de un procedimiento de cooperación reforzada por 11 países de la UE (cuya aplicación se espera para 2016), manteniendo los elementos básicos de la propuesta original de la Comisión³ (amplia base imponible con tipos impositivos del 0,1% sobre acciones y bonos y 0,01% sobre derivados; gravando transacciones en las que una de las contrapartes resida en la UE-11 o el activo haya sido emitido en jurisdicción de la UE-11), y defendiendo su incorporación como nuevo recurso propio del Presupuesto de la UE, afectando su recaudación por tercios (1/3 presupuesto nacional, 1/3 presupuesto-UE, 1/3 FdD).

Idealmente, habría que extender su aplicación al resto de miembros de la UE, e incentivar e impulsar la aplicación de ITF similares en otros países y regiones económicas a nivel mundial, manteniendo el objetivo de establecer a medio plazo un *Global Solidarity Levy*.

Imposición sobre el carbono

Los gases de efecto invernadero constituyen la principal causa del calentamiento global antropogénico, cuyas consecuencias en términos de desertificación, impacto sobre la soberanía alimentaria, elevación del nivel del mar, incrementos en la frecuencia e intensidad de fenómenos atmosféricos extremos, etcétera, acarrea ya (y provocará con mayor intensidad en el futuro) consecuencias muy severas en términos de hambrunas, propagación de enfermedades, enfrentamientos por el agua y otros recursos escasos, migraciones masivas, extinción acelerada de especies, conflictos armados, ... en el conjunto del planeta, pero con una especial incidencia en zonas altamente pobladas de países de renta media y baja (IPCC, 2014).

Por otro lado, las necesidades de financiación para mitigar y adaptarse al cambio climático, al calentamiento global, a la deforestación –y sus consecuencias– (lo que la literatura en economía política del clima ha venido denominando *climate finance*) han sido cifradas en torno a los 100 millardos de USD anuales hasta 2020 y, aunque conviene diferenciar las cuestiones relativas a la financiación de la lucha contra el cambio climático

³ COM/2013/71 y TAXUD/2013/DE/314.

de las relacionadas con la FdD, ambos aspectos están íntimamente ligados.

La generación de gases de efecto invernadero es, técnicamente, un problema de externalidades negativas, y el dióxido de carbono (liberado, entre otras causas, al quemar combustibles fósiles) es el más importante gas causante del calentamiento global, de ahí el interés por controlar y reducir dichas emisiones. La internalización de esta externalidad negativa puede abordarse, *grosso modo*, a través de dos medidas diferentes: por medio de mecanismos de “tope y trueque” (*cap-and-trade* o *emissions trading schemes*), o de impuestos sobre el carbono (*carbon taxes*). En el primero de ellos se restringen las emisiones totales de CO₂ permitidas y se deja al mercado que fije el precio (teóricamente más elevado); con el segundo sistema, se fija el precio del carbono por medio de un impuesto, y se permite al mercado que determine el volumen de emisiones (teóricamente menores que sin impuesto).

La imposición sobre el carbono presenta ventajas evidentes (Weitzman, 2014): es un mecanismo más claro y predecible de incentivos para que los agentes se desplacen hacia energías más limpias; es más fácil de administrar, más transparente y más difícil de manipular por parte de las grandes corporaciones sometidas a gravamen; permitiría gravar a todos los agentes emisores de CO₂ y no solo a los grandes focos de emisión; y generaría ingresos de manera más evidente que un sistema de tope y trueque (especialmente cuando en éste los permisos de emisión se regalan y no se subastan). Su problema es que resulta complicado determinar el precio “correcto” del carbono (y, por tanto, el tipo impositivo) y, además, no existe una valoración clara de los niveles de reducción de emisiones, que sí se establece en el sistema *cap-and-trade*.

Aunque desde un punto de vista teórico ambos esquemas deberían producir idénticas consecuencias, en presencia de incertidumbre (sobre todo 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 económica tiende a convenir que el *carbon tax* es superior a las *emissions trading schemes* (Marron and Toder, 2014).

En el caso concreto de los impuestos sobre el carbono, sí conviene tener claro que, al tratarse el calentamiento global de un mal público global 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 (*free-rider*) generadoras de equilibrios sub-óptimos, exige intervenciones (impositivas o no) supranacionales.

Por tanto, en términos de financiación innovadora, el objetivo podría ser fijar a medio o largo plazo, un impuesto global sobre el carbono, con al menos una parte sustantiva de los fondos recaudados afectados a una institución internacional vinculada a cuestiones de *climate finance* y de FdD, por ejemplo el *Green Climate Fund* constituido bajo los auspicios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Otra parte de los ingresos obtenidos serían retenidos por los gobiernos nacionales que participasen del impuesto (permitiendo financiar otras medidas de lucha contra el cambio climático, incrementar otras partidas presupuestarias y/o reducir la presión fiscal de otros impuestos).

De nuevo, y dadas las dificultades para establecer dicho instrumento impositivo, a corto plazo debería avanzarse en el establecimiento de impuestos nacionales sobre el carbono armonizados internacionalmente, de forma previa en los países de renta alta y media, y extendidos paulatinamente hacia los países de renta baja. Las propuestas de tipos impositivos son diversas (desde los 25USD hasta los 200USD por tonelada de CO₂ equivalente emitida), lo que hace que las estimaciones de ingresos recaudados anualmente varíen también de forma extrema (máxime cuando existen también estimaciones muy diversas respecto a la elasticidad de las emisiones frente al impuesto), pero que se podrían situar entre los 30 y los 500 millardos de USD anuales, siendo unos 250 millardos anuales la estimación de UNDESA (2012) para un impuesto de 25USD por tn. CO₂ equivalente.

5.- Consideraciones finales

La nueva agenda de desarrollo sostenible solo será una alternativa creíble, justa, coherente y eficaz si los diferentes actores implicados en su diseño e implementación son capaces de cristalizar las múltiples alianzas, retos, interdependencias y aspiraciones en ella contenida, recorriendo el siempre difícil camino que separa los propósitos de las acciones. En este sentido, el establecimiento de un sistema de FdD justo, eficiente e integrado por recursos cuantiosos y de calidad, es condición necesaria (aunque no suficiente) para esta transición entre teoría y praxis.

La experiencia acumulada en el diseño e implementación de instrumentos innovadores de FdD debe ser aprovechada para, sin dejar de constatar y ser extremadamente críticos con sus evidentes problemas, construir hacia el futuro. En este sentido, la excesiva proliferación de instrumentos, la reducida participación pública, la escasa generación de recursos, y su mínima vinculación con la gestión adecuada de BPG constituyen, a nuestro juicio, sus limitaciones fundamentales y, por tanto, sus opuestos deberían ser los objetivos que guiasen y sustentasen las nuevas líneas de avance.

El papel de las finanzas públicas internacionales deviene, por tanto, fundamental en este contexto y, dentro de ellas, el de la fiscalidad supranacional. Tachada habitualmente de ilusoria, utópica o marginal, los recientes avances europeos en el ámbito de la coordinación internacional en la imposición sobre determinadas transacciones financieras o el apoyo académico recibido por otras propuestas de imposición supranacional, pueden redefinir el terreno de juego y deben ser aprovechadas para repensar la cuestión de la FdD de manera no convencional y creativa, y actuar en consecuencia.

Las nuevas (e ingentes) necesidades de financiación del marco-ODS exigen replantearse el *statu quo*, mejorar el funcionamiento del actual modelo de financiación, redefinir lo que no funciona dentro de él e implementar nuevos instrumentos, fuentes y mecanismos de financiación (“innovadores” o no).

Referencias bibliográficas

Atun, R., Knaul, F.M., Akachi, Y. and Frenk, J. (2012): “Innovative financing for health: what is truly innovative?”, *The Lancet*, 380: 2044–49.

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

Erten, B. and Ocampo, J.A. (2014): “Building a stable and equitable global monetary system based on the SDRs”, en Alonso, J.A., Cornea, G.A. and Vos, R. (eds.): *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*, 253-86. London and New York: Bloomsbury Academic and United Nations.

European Report on Development (ERD) (2014):. *Financing and other means of implementation in a transformative post-2015 context*. ERD 5 Pre-session to the OECD DAC High-Level Meeting, 15th December 2014. Paris

Garcia-Arias, J. (2015a): “International financialization and the systemic approach to international financing for development”, *Global Policy*, 6(1): 24-33.

Garcia-Arias, J. (2015b): “Financiación innovadora para el desarrollo”, en Alonso, J.A; Carrasco, J.; Garcia-Arias, J.; Garcimartín, C.; López Sabater, V.; Marín, A.; Mataix, C.; Muriel, V.; Olivie, I. y Pérez, A.: *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015*. Informe del Comité de Expertos Académicos constituido para informar la posición Española en la III International Conference in Financing for Development. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Garcia-Arias, J., Macías Vázquez, A. and Fernández-Huerga, E. (2014): “Innovative financing for development: a ‘*Deus ex machina*’ for funding post-2015 development agenda?”, *Revista de Economía Mundial*, 36: 49–70.

- Glennie, J. and Hurley, G. (2014): *Where next for aid? The post-2015 opportunity*. UNDP Discussion Paper. June 2014.
- Grupo Piloto de Financiación Innovadora para el Desarrollo (2010): *Globalizing solidarity: the case for financial levies*. Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions and Development. Paris: LGIFfD.
- Herman, B. (2013): *Half a century of proposals for 'innovative' development financing*. DESA Working Paper No. 125 ST/ESA/2013/DWP/125.
- IPCC (2014): *Fifth Assessment Report (AR5)*. Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/index.shtml>.
- Marron, D.B. and Toder, E.J. (2014): "Tax policy issues in designing a carbon tax", *American Economic Review Papers & Proceedings*, 104(5): 563–568.
- OCDE (2014): *Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development*. OECD: Paris
- Paul, E. (2015): "Performance-based aid: why it will probably not meet its promises", *Development Policy Review*, 33(3): 313-323.
- Schratzstaller, M. (2013): "International taxes: why, what and how?", in Leaman, J. and Waris, A. *Tax Justice and the Political Economy of Global Capitalism, 1945 to the present*, 283-307. New York: Berghahn.
- UNDESA (2012): *World Economic and Social Survey 2012. In Search of New Development Finance*. New York: DESA.
- 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.
- World Bank (2013). *Financing for development post 2015*. Washington, DC: World Bank.

EL PAPEL DE LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO. PROPUESTAS DE CARA A LA AGENDA POST-2015

Iliana Olivé y Aitor Pérez (Real Instituto Elcano)

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 internacional 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?

Tan pronto como la economía del desarrollo surgió como un cuerpo específico de investigación, trató de dar respuesta a esta pregunta (véase, por ejemplo, Rosenstein-Rodan, 1943; Lewis, 1950 o Sunkel, 1972). Pero no fue hasta los años setenta cuando, coincidiendo con el inicio del proceso de deslocalización productiva de las empresas, comenzaron a proliferar estudios más específicos sobre los efectos de la IDE en las economías en desarrollo (Reuber *et al.*, 1973; Lall y Streeten, 1977).

La mayor parte de los estudios sobre los efectos de la IDE en el desarrollo son empíricos. Se centran, además, en testar los impactos en una o dos variables macroeconómicas, en un sector determinado, para un país en concreto y durante un periodo de tiempo acotado. Los efectos más frecuentemente explorados incluyen el crecimiento económico¹, la innovación y los *spillovers* tecnológicos², y la productividad³. También se ha abordado el vínculo entre IDE e inversión local⁴, comercio⁵, empleo⁶, calidad institucional⁷, pobreza y/o desigualdad⁸.

1 Akinlo (2004); Alfaro *et al.* (2004 and 2010); Batten y Vo (2009); Blomström *et al.* (1994); Borensztein *et al.* (1998); Carkovic y Levine (2005); Choong *et al.* (2010); Chudnovsky y López (2007); Dutt (1997); Hermes y Lensink (2003); Nunnenkamp (2004); Obwona (2001); Saggi (2000); Wang y Wong (2009); Zhang (2001).

2 Aitken y Harrison (1999); Blalock y Gertler (2005); Blomström y Persson (1983); Blomström y Sjöholm (1999); Borensztein *et al.* (1998); Chudnovsky y López (2007); De Mello (1999); Dunning (1994); Fu y Díez (2010); Girma *et al.* (2008); Girma y Gong (2008); Haddad y Harrison (1993); Javorcik (2004); Kugler (2000 y 2006); Jordaan (2005); Marin y Sasidharan (2010); Padilla (2008); Paus y Gallagher (2008); Ren y Hao (2010); Takii (2005); Zhang *et al.* (2010).

3 Ang (2009); Balsvik (2011); Chakraborty y Nunnenkamp (2008); Chudnovsky y López (2007); Hagemeyer y Kolasa (2011); Sadik y Bolbol (2001); Wang y Wong (2009).

4 Ndikumana y Verick (2008).

5 Blomström y Kokko (1997); Chudnovsky y López (2007).

6 Dragin *et al.* (2010).

7 Ali *et al.* (2011).

8 Choi (2006); Nunnenkamp (2004); Tsai (2005).

Así, aunque este extenso cuerpo de literatura podría ver limitada su capacidad para extraer conclusiones generales dado el carácter “contexto-específico” de los análisis, ha generado un importante cúmulo de información acerca de los efectos económicos, sociales y medioambientales que pueden desencadenarse con la llegada de un proyecto de IDE.

Por otra parte, reconociéndose que, dado lo anterior, los resultados de la literatura empírica sobre IDE y desarrollo son difícilmente extrapolables, también se han dado intentos de teorizar el nexo IDE-desarrollo –y así poder generalizar o adelantar los efectos de una determinada inversión–. El intento más reseñado sería el *Investment Development Path* (IDP) desarrollado inicialmente por Dunning (1981 y 1988) y posteriormente por Dunning y Narula (2000 y 2010). El IDP establece que los países pueden obtener progresos en términos de desarrollo económico, gracias a la IDE, transitando por cinco fases, cada una de las cuales se caracteriza por distintos rasgos de (i) los flujos de inversión; (ii) las características de la empresa; (iii) las del país receptor; y (iv) la estructura económica de este último. Desde este enfoque, distintas combinaciones de estos elementos –características de la empresa o del proyecto de inversión y del país; diferenciando en este último caso su marco institucional de su estructura económica– pueden dar lugar a distintos efectos en desarrollo. Esta idea de que los impactos de la IDE son el resultado de esta combinación de elementos se ha visto reforzada por estudios posteriores sobre el tema.

Una tercera aproximación al análisis de la inversión extranjera y el desarrollo la componen estudios cualitativos. La principal ventaja de éstos es que no solamente determinan el efecto de la inversión si no que también explican cómo se produce este efecto –qué combinación de factores ha dado lugar a qué resultados intermedios que por último hayan incidido en qué variables de desarrollo económico–⁹.

Así, aunque la literatura académica no haya sido capaz de proveer de una herramienta que adelante sistemáticamente todos los efectos de la IDE en el desarrollo –sean éstos positivos, negativos o positivos en algunas variables y negativos en otras–, los estudios

9 Véanse los estudios de Schrank (2004 y 2008) o el trabajo compilatorio de Rugraff *et al.* (2009).

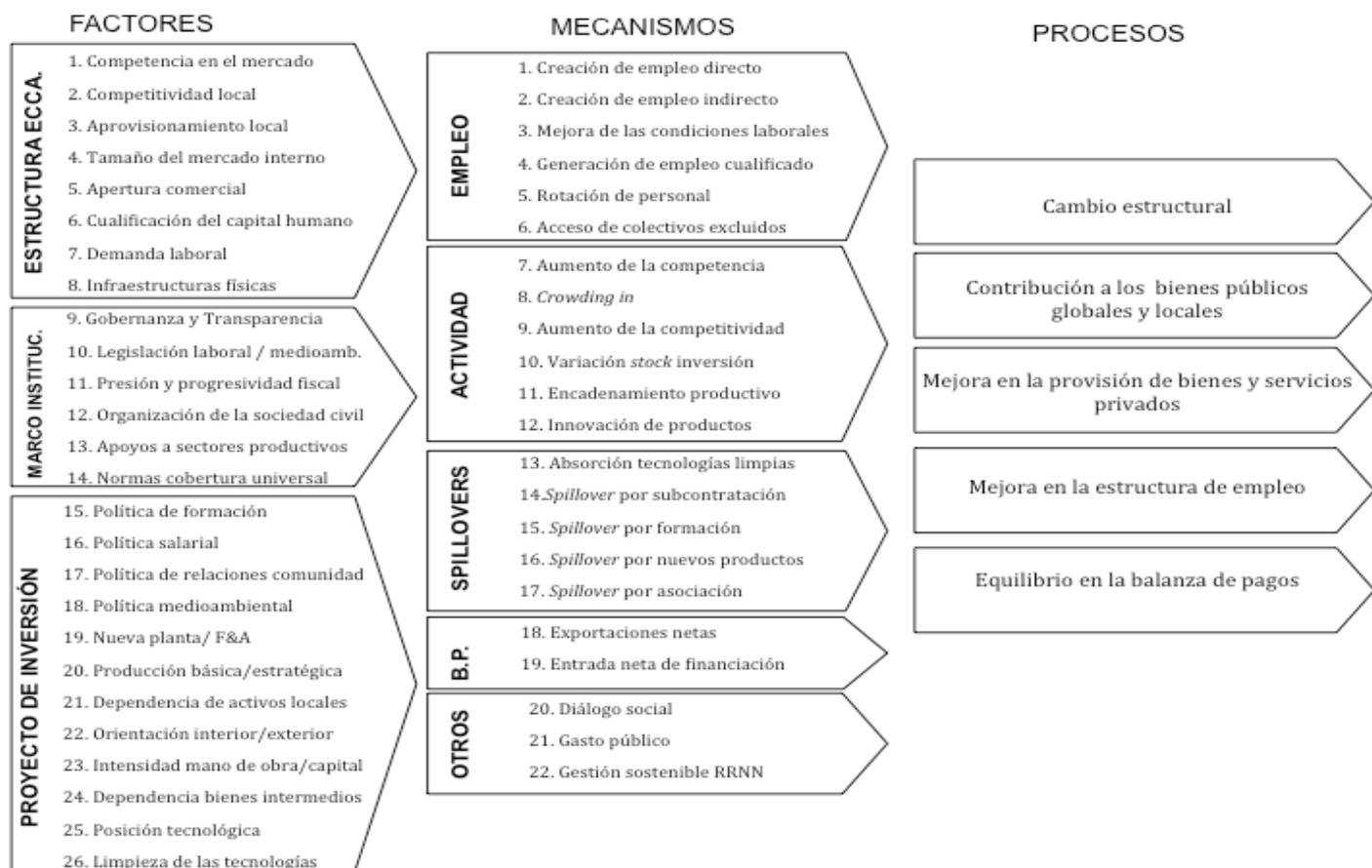
parciales acumulados sí ofrecen una batería de variables que suelen verse afectadas con la llegada de una ETN o un nuevo proyecto inversor. Un resumen de estas variables y la forma en que se encadenan hasta explicar el vínculo entre IDE y desarrollo sería el que aparece en el gráfico 1.

En definitiva, 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.

Por estos motivos, la literatura académica no puede proveer de una herramienta que adelante sistemáticamente todos los efectos de la IDE en el desarrollo.

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



Fuente: Oliví 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).

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

Cuadro 1. Políticas y resultados para una IDE pro-desarrollo

	Receptores	Inversores
<i>Do no harm</i>	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

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 de cara a la formulación de la agenda de financiación post-2015 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 salarios¹⁰.

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 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

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

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” (Olivié 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).

Referencias bibliográficas

Aitken, Brian J. y Ann E. Harrison (1999): "Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela", *American Economic Review* 89 (3): 605-618.

Akinlo, A. Enisan (2004): "Foreign Direct Investment and Growth in Nigeria – An Empirical Investigation", *Journal of Policy Modelling* 26(5): 627-639.

Alfaro, Laura; Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan y Selin Sayek (2004): "FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets", *Journal of International Economics* 64(1): 89-112.

Alfaro, Laura; Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan y Selin Sayek (2010): "Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Exploring the Role of Financial Markets on Linkages", *Journal of Development Economics* 91(2): 242-256.

Ali, Fathi; Norbert Fiess y Ronald MacDonald (2011): "Climbing to the Top? Foreign Direct Investment and Property Rights", *Economic Inquiry* 49 (1): 289-302.

Ang, James B. (2009): "Financial Development and the FDI-Growth Nexus: The Malaysian Experience", *Applied Economics* 41(13): 1595-1601.

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

Balsvik, Ragnhild (2011): "Is Labor Mobility a Channel for Spillovers from Multinationals? Evidence from Norwegian Manufacturing", *Review of Economics and Statistics* 93 (1): 285-297.

Batten, Jonathan A. y Xuan Vinh Vo (2009): "An Analysis of the Relationship between foreign direct investment and economic growth", *Applied Economics* (41) 13: 1621-1641.

Blalock, Garrick y Paul J. Gertler (2005): "Foreign Direct Investment and Externalities: The Case for Public Intervention", en Theodore H. Moran, Edward

M. Graham y Magnus Blomström (eds): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics and Center for Global Development, Washington DC.

Blomström, Magnus y Ari Kokko (1997): "How Foreign Investment Affects Host Countries", *Policy Research Working Paper* 1745, Banco Mundial, marzo.

Blomström, Magnus; Robert E. Lipsey y Mario Zejan (1994): "What Explains Developing Country Growth?", en William J. Baumol, Richard R. Nelson y Edward N. Wolff (eds): *Convergence and Productivity: Gross-National Studies and Historical Evidence*, Oxford University Press, Oxford.

Blomström, Magnus y Hakan Persson (1983): "Foreign Direct Investment and Spillover Efficiency in an Underdeveloped Economy: Evidence from the Mexican Manufacturing Industry", *World Development* 11(6): 493-501.

Blomström, Magnus y Fredrik Sjöholm (1999): "Technology Transfer and Spillovers: Does Local Participation with Multinationals Matter?", *European Economic Review* 43(4-6):915-923.

Borensztein, Eduardo; José De Gregorio y Jong-Wha Lee (1998): "How Does Foreign Investment Affect Growth?", *Journal of International Economics* 35(1):115-135.

Carkovic, Maria y Ross Levine (2005): "Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?", en Theodore H. Moran, Edward M. Graham y Magnus Blomström (eds): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics and Center for Global Development, Washington DC.

Chakraborty, Chandana y Peter Nunnenkamp (2008): "Economic reforms, FDI and economic growth in India: A sector-level analysis", *World Development* 36 (7): 1192-1212.

Choi, Changkyu (2006): "Does Foreign Direct Investment Affect Domestic Income Inequality?", *Applied Economics Letters* 13 (12): 811-814.

- Choong, Chee-Keong; Siew-Yong Lam y Zulkornain Yusop (2010): "Private Capital Flows to Low-Income Countries: The Role of Domestic Financial Sector", *Journal of Business Economics and Management* 11(4): 598-612.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2007): "Foreign Direct Investment and Development: the MERCOSUR experience", *CEPAL Review* 92: 7-23.
- De Mello, Luiz (1999): "Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data", *Oxford Economic Papers* 51(1): 133-151.
- Dragin, Aleksandra; Dobrica Jovicic y Desimir Boskovic (2010): "Economic Impact of Cruise Tourism along the Pan-European Corridor VII", *Economic Research* 23(4): 127-141.
- Dunning, John H. (1981): "Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a Dynamic or Development Approach", en Dunning (Ed.) *International Production and The Multinational Enterprise*, Londres, Allen and Unwin, pp. 109-141.
- Dunning, John H. (1988): "The Investment Development Cycle and Third World Multinationals", en Dunning (Ed.) *Explaining International Production*, Londres y Boston, Unwin and Hyman pp. 140-168.
- Dunning, John (1994): "Re-Evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment", *Transnational Corporations* 3(1): 23-52.
- Dutt, Amitava K. (1997): "The pattern of direct foreign investment and economic growth", *World Development* 25 (11): 1925-1936.
- Fu, Wenying y Javier Revilla Díez (2010): "Knowledge Spillover and Technological Upgrading. The Case of Guangdong Province, China", *Asian Journal of Technology Innovation* 18 (2): 187-217.
- Girma, Sourafel; Yundan Gong y Holger Goerg (2008): "Foreign Direct Investment, Access to Finance and Innovation Activity in Chinese Enterprises", *World Bank Economic Review* 22 (2): 367-382.
- Haddad, Mona y Ann Harrison (1993): "Are There Positive Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco", *Journal of Development Economics* 42 (1): 51-74.
- Hagemejer, Jan y Marcin Kolasa (2011): "Internationalisation and Economic Performance of Enterprises: Evidence from Polish Firm-level Data", *World Development* 34 (1): 74-100.
- Hermes, Niels y Robert Lensink (2003): "Foreign Direct Investment, Financial Development and Economic Growth", *Journal of Development Studies* 40(1): 142-163.
- Javorcik, Beata S. (2004): "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review* 94 (3): 605-627.
- Jordaan, Jacob A. (2005): "Determinants of FDI-induced externalities: New empirical Evidence for Mexican Manufacturing Industries", *World Development* 33 (12): 2103-2118.
- Kugler, Maurice (2000): "The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory ahead of Measurement", *Discussion Papers in Economics and Econometrics*, Department of Economics, Southampton University.
- Kugler Maurice (2006): "Spillovers from Foreign Direct Investment: Within or Between Industries?", *Journal of Development Economics* 80(2): 444-477.
- Lall, Sanjaya y Paul Streeten (1977): *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries*, Macmillan, Londres.
- Lewis, W. Arthur (1950): "Industrialisation in the British West Indies", *Caribbean Economic Review* 2(1): 1-61.
- Marin, Anabel y Subash Sasidharan (2010): "Heterogeneous MNC Subsidiaries and Technological Spillovers: Explaining Positive and Negative Effects in India", *Research Policy* 39 (9): 1227-1241.

- Narula, Rajneesh y John H. Dunning (2000): "Industrial Development, Globalisation and Multinational Enterprises: New Realities for Developing Countries", *Oxford Development Studies* 28 (2): 141-167.
- 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.
- Ndikumana, Leonce y Sher Verick (2008): "The Linkages between FDI and Domestic Investment: Unravelling the Developmental Impact of Foreign Investment in Sub-Saharan Africa", *Development Policy Review*, 26 (6): 713-726.
- Nunnenkamp, Peter (2004): "To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals?", *World Economy* 27(5): 657-677.
- Obwona, Marios B. (2001): "Determinants of FDI and their Impact on Economic Growth in Uganda", *African Development Review* 13 (1): 46-81.
- Olivié, 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.
- Olivié, 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.
- Padilla-Pérez, Ramón (2008): "A Regional Approach to Study Technology Transfer through Foreign Direct Investment: The Electronics Industry in Two Mexican Regions", *Research Policy* 37 (5): 849-860.
- Paus, Eva A. y Kevin P. Gallagher (2008): "Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico", *Studies in Comparative International Development* 43 (1): 53-80.
- Ren, Li y Linlin Hao (2010): "Unit roots, Co-integration and Granger Causality Test between FDI and Energy Efficiency in China", *Proceedings of the 6th Euro-Asia Conference on Environment and CSR: Society and Tourism Management Session*, PT I: 52-57.
- Reuber, Grant L.; H. Crookell; M. Emerson y G. Gallais-Hamonno (1973): *Private Foreign Investment in Development*, Clarendon Press, Oxford.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1943): "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal* 53(210/211): 202-211.
- Rugraff, Eric; Diego Sánchez-Ancochea y Andy Sumner (2009a): *Transnational Corporations and Development Policy. Critical Perspectives*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Sadik, Ali T. y Ali A. Bolbol (2001): "Capital Flows, FDI and Technology Spillovers: Evidence from Arab Countries", *World Development* 29 (12): 2111-2125.
- Saggi, Kamal (2000): "Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A Survey", *Policy Research Working Paper* 2349, Banco Mundial, mayo.
- Schrank, Andrew (2004): "Ready-to-Wear Development? Foreign Investment, Technology Transfer, and Learning by Watching in the Apparel Trade", *Social Forces* 83 (1): 123-156 .
- Schrank, Andrew (2008): "Export-Processing Zones in the Dominican Republic: Schools or Stopgaps?", *World Development* 36 (8): 1381-1397.
- Sunkel, Osvaldo (1972): "Big Business and 'Dependencia'. A Latin American View", *Foreign Affairs*, abril.
- Takii, Sadayuki (2005): "Productivity Spillovers and Characteristics of Foreign Multinational Plants in Indonesian Manufacturing 1990-1995", *Journal of Development Economics* 76 (2): 521-542.

Tsai, Pan-Long (1995): “Foreign Direct-Investment and Income Inequality – Further Evidence”, *World Development* 23 (3): 469-483.

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.

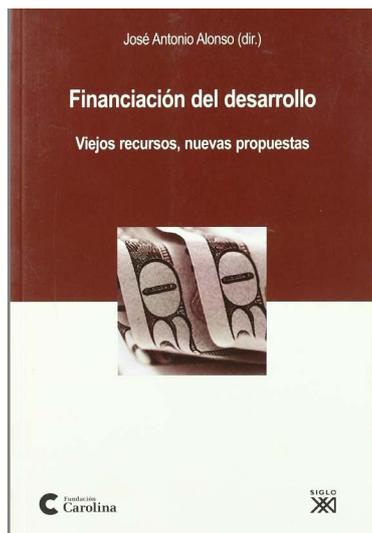
Wang, Miao y M.C. Sunny Wong (2009): “Foreign Direct Investment and Economic Growth: The Growth Accounting Perspective” *Economic Enquiry*, 47(4): 701-710.

Zhang, Kevin H. (2001): “Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America”, *Contemporary Economic Policy* 19(2): 175-185.

Zhang, Yan; Haiyang Li, Yu Li y Li-An Zhou (2010): “FDI Spillovers in an Emerging Market: The Role of Foreign Firms’ Country Origin Diversity and Domestic Firms’ Capacity”, *Strategic Management Journal* 31 (9): 969-989.

PARA SABER MÁS

La Conferencia de Monterrey de Financiación para el Desarrollo adoptó un enfoque holístico de los mecanismos de financiación del desarrollo: ese mismo enfoque inspiró, posteriormente, la Conferencia de Doha y el que se reclama que se mantenga en la futura Conferencia de Abdis Abeba. Un análisis comprehensivo de los mecanismos de financiación del desarrollo, previo a la Conferencia de Doha, puede encontrarse en:



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

Para avanzar en la preparación de la Conferencia de Abdis Abeba, el Secretario General de Naciones Unidas conformó un panel de expertos para que estudiaran el tema. Su informe puede ser de utilidad para conocer el enfoque desde el que se parte. Se trata de:

Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (2014): [*Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*](#).

También con la voluntad de contribuir a la preparación de la Conferencia, diversos organismos internacionales elaboraron estudios. El realizado por el Banco Mundial es interesante y de muy fácil lectura. Se trata de:



World Bank (2013): [*Financing for Development Post-2015*](#), Washington, The World Bank Group,

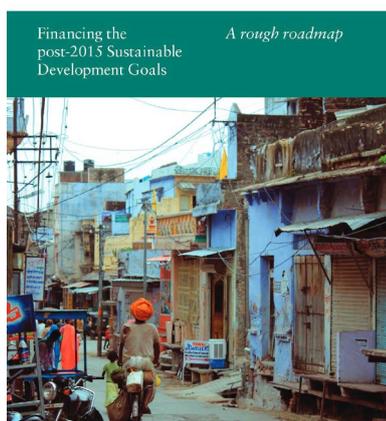
De analistas reconocidos, hay dos estudios que merece la pena ser leídos. El primero de ellos es el producido por Jeffrey Sachs y Schmidt-Traub, que insiste en el papel crucial que las asociaciones entre agentes diversos deben jugar en el apoyo a la Agenda post-2015:

Jeffrey D. Sachs y Guido Schmidt-Traub (2014): "[Financing for sustainable development. Implementing the SDGs through effective investment strategies and partnerships](#)".

El otro es un estudio promovido por la Brookings Institution (de Washington) y el ODI (de Londres) que se detiene en los cambios que sería necesario promover para generar el marco financiero que la nueva agenda reclama:



Homi Kharas, Annaliza Prizzon
and Andrew Ferguson



Homi Kharas y Annaliza Prizzon (2014): "[Financing the post-2015 Sustainable Development Goals](#)", Londres, Overseas Development Institute

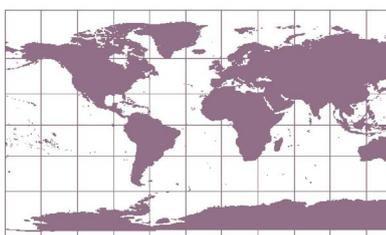
Para los interesados en profundizar en las posibilidades que brindan los mecanismos innovadores de financiación, un estudio bastante completo lo ofrece el Informe de UN DESA de 2012:

Department of Economic and Social Affairs

E/2012/31

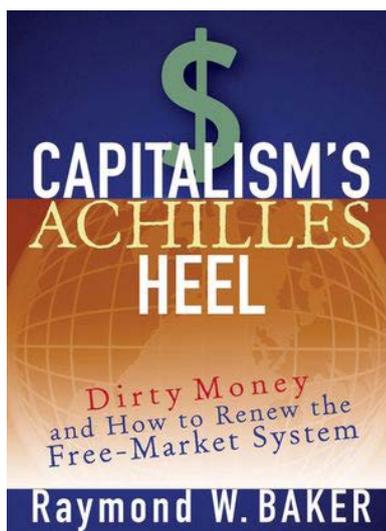
World Economic and Social Survey 2012

In Search of New Development Finance



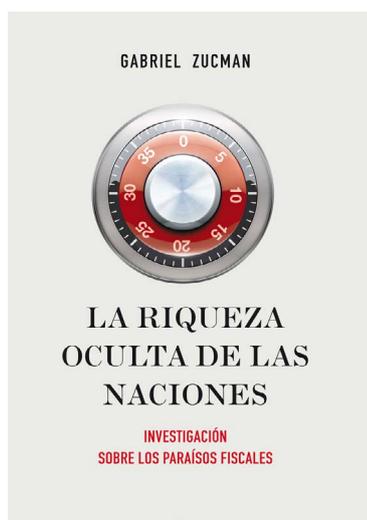
UNDESA (2012): "[World Economic and Social Survey 2012. In Search of New Development Finance](#)", New York, United Nations.

Finalmente, los que deseen profundizar en el papel que debiera tener la lucha contra el fraude, la evasión fiscal y los paraísos fiscales, pueden acudir al estudio clásico de Baker:



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

o, con datos más ajustados y actuales, al estudio de Zucman:



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

Dossieres EsF

- Dossier nº 1: [“Nuevos tiempos para la cooperación internacional para el desarrollo”](#), abril 2011.
- Dossier nº 2: [“¿Cambiar el mundo desde el consumo?”](#), julio 2011.
- Dossier nº 3: [“Sombras en las microfinanzas”](#), octubre 2011.
- Dossier nº 4: [“La RSE ante la crisis”](#), enero 2012.
- Dossier nº 5: [“La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos”](#), abril 2012.
- Dossier nº 6: [“Crisis, indignación ciudadana y movimientos sociales”](#), julio 2012.
- Dossier nº 7: [“¿Otra política económica es posible?”](#), octubre 2012.
- Dossier nº 8: [“Banca ética ¿es posible?”](#), enero 2013.
- Dossier nº 9: [“Desigualdad y ruptura de la cohesión social”](#), abril 2013.
- Dossier nº 10: [“Seguridad alimentaria: Derecho y necesidad”](#), julio 2013.
- Dossier nº 11: [“La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?”](#), octubre 2013.
- Dossier nº 12: [“Economía en colaboración”](#), enero 2014.
- Dossier nº 13: [“Otra Economía Está En Marcha”](#), primavera 2014.
- Dossier nº 14: [“RSC: Para superar la retórica”](#), verano 2014.
- Dossier nº 15: [“La enseñanza de la economía”](#), otoño 2014.
- Dossier nº 16: [“El procomún y los bienes comunes”](#), invierno 2014.



Tax justice

**We need global
solutions**



Global Alliance for Tax Justice
GlobalTaxJustice.org



**Economistas
sin Fronteras**

**Dossieres EsF
Nº 17, primavera de 2015**

Financiación del desarrollo y agenda post - 2015