

Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en
Financiación para el Desarrollo Sostenible



Naciones Unidas

Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en
Financiación del Desarrollo Sostenible



Naciones Unidas

Nueva York, 2015

Publicación de las Naciones Unidas

Prefacio

En junio de 2013, la Asamblea General estableció el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible.¹ La decisión seguía un mandato ambicioso recogido en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) celebrada en 2012. En la Conferencia, los dirigentes mundiales instaron a iniciar un proceso intergubernamental que culminase en un informe en el que se propusieran opciones con relación a una estrategia eficaz de financiación del desarrollo sostenible. Con este propósito, se encargó al Comité que “evaluara las necesidades de financiación, examinara la eficacia, la coherencia y las sinergias de los instrumentos y marcos existentes y valorara las iniciativas adicionales”.²

Los grupos regionales de los Estados Miembros de las Naciones Unidas nombraron a 30 expertos para que prestaran servicio en el Comité, representando una amplia variedad de especializaciones y una gran diversidad geográfica (véase el Anexo). El Comité celebró su período de sesiones inaugural en agosto de 2013, cuando aprobó su programa de trabajo y eligió a sus dos copresidentes: el Embajador Pertti Majanen de Finlandia y el Sr. Mansur Muhtar de Nigeria.

Al principio, de conformidad con su mandato, el Comité accedió a abordar la amplia cuestión de la financiación del desarrollo sostenible en lugar de realizar un análisis específicamente centrado en sectores u objetivos. Decidió estructurar su trabajo en torno a tres grupos temáticos: 1. Evaluación de las necesidades de financiación, determinación de los flujos actuales y las nuevas tendencias y repercusión del entorno nacional e internacional; 2. Movilización de recursos y su aprovechamiento efectivo; y 3. Mecanismos institucionales, coherencia de las políticas, sinergias y cuestiones de gobernanza.

Asimismo, el Comité convino en basar su labor en cuatro pilares: los valores universales de la Declaración del Milenio; los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el documento final de Río+20; el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, haciendo hincapié en el uso de todas las formas de financiación, incluida la pública, la privada, la nacional y la internacional de manera integral; y un enfoque de participación de múltiples interesados, entre ellos la sociedad civil, el sector empresarial y otros grupos importantes.

A lo largo de 2013 y 2014, se celebraron 4 períodos de sesiones adicionales de 5 días de duración en la Sede de las Naciones Unidas. Las deliberaciones continuaron durante numerosas reuniones oficiosas entre períodos de sesiones, videoconferencias y foros en línea. El informe se enriqueció en gran medida con las opiniones de otros Estados Miembros e interesados externos, y la divulgación fue parte integrante del trabajo del Comité. Si bien los períodos ordinarios de sesiones habían concluido de acuerdo con su mandato, el Comité mantuvo

1 Decisión 67/559 de la Asamblea General.

2 A/CONF.216/16, capítulo I, resolución 1.

amplias consultas. Durante sus cinco reuniones abiertas de múltiples interesados, escuchó atentamente las opiniones de la sociedad civil y el sector empresarial, que recordaron a los expertos la necesidad de que fueran tanto audaces como prácticos en sus propuestas. La labor del Comité también aprovechó las numerosas aportaciones sustantivas de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Las consultas regionales ayudaron al Comité a tener en cuenta perspectivas específicas de los países y perspectivas regionales, destacando la necesidad de no ser prescriptivo. En este contexto, las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y los bancos regionales de desarrollo, con el apoyo generoso de varios Estados Miembros, organizaron actividades de divulgación en Santiago de Chile (Chile), Helsinki (Finlandia), Addis Abeba (Etiopía), Yedda (Arabia Saudita) y Yakarta (Indonesia).

Consciente de la necesidad de coordinar su labor con el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Comité también celebró una reunión conjunta con el Grupo para informar de los progresos logrados e intercambiar puntos de vista. El informe final toma en consideración los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por el Grupo y sus metas asociadas, en particular el Objetivo 17 sobre los medios de aplicación.

Concluyendo las deliberaciones que había mantenido a lo largo de todo el año, el Comité cumplió su mandato y adoptó su informe final al término de su quinto período de sesiones el 8 de agosto de 2014. Desde entonces, este informe se ha publicado como un documento del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.³ El informe es el producto resultante de un debate sobre la financiación del desarrollo sostenible que ha durado todo un año y al que todos y cada uno de los miembros han brindado su propia contribución excepcional e indispensable. Los debates se basaron en documentos de antecedentes y otras aportaciones preparados por el Grupo de Trabajo sobre Financiación para el Desarrollo Sostenible del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias prestaron apoyo sustantivo y administrativo a lo largo de todo el proceso. El informe se aprobó con una gran sensación de optimismo y confianza en el sentido de que proporcionará una base útil para las próximas negociaciones intergubernamentales sobre la financiación del desarrollo sostenible para apoyar la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

3 A/69/315.

Índice

Prefacio	iii
Resumen elaborado por los copresidentes	vii
I. Introducción	1
II. El contexto mundial	5
A. Un contexto mundial cambiante	5
B. La amplitud de las necesidades de financiación	6
C. Nuevas tendencias de los flujos de recursos	9
III. Enfoque estratégico	17
IV. Opciones sobre una estrategia integrada de financiación para el desarrollo sostenible	21
A. Financiación pública nacional	21
B. Financiación privada nacional	27
C. Financiación pública internacional.	33
D. Financiación privada internacional	37
E. Financiación combinada	40
V. Gobernanza mundial para financiar el desarrollo sostenible	45
VI. Observaciones finales	55

	<i>Page</i>
Anexo	57
Miembros del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible.	57
Gráficos	
I PIB per capita, en relación con las economías avanzadas	6
II Magnitud de las necesidades de inversión en varios sectores según la bibliografía.	8
III Flujos de financiación.	9
IV Flujos de fondos procedentes de fuentes de financiación internacionales y nacionales para el desarrollo sostenible	19
V Destinatarios indicativos de la financiación pública internacional según el nivel de desarrollo y las necesidades de desarrollo sostenible de los países.	36
Cuadro	
I Instrumentos de financiación combinada	44

Resumen elaborado por los copresidentes

En 2015, la comunidad internacional adoptará una nueva agenda para el desarrollo, con la que tratará de poner fin a la pobreza y asegurar el desarrollo sostenible a escala mundial y en cada una de las naciones. Este reto enorme solo puede afrontarse con unos medios financieros suficientes. A quienes integramos el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, se nos ha encargado que propongamos opciones para una estrategia de financiación que facilite la movilización de recursos y su aprovechamiento efectivo en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.⁴

Nuestro informe contribuye por partida triple a cumplir este mandato: expone un marco analítico global; propone un conjunto de más de 115 opciones de políticas para que los encargados de la adopción de políticas elijan entre ellas; y sugiere esferas para la promoción de la alianza mundial para el desarrollo sostenible, como por ejemplo el comercio, la tributación, la estabilidad en los mercados financieros, la deuda y la cooperación para el desarrollo, entre otras.

Recomendamos que todos los países apliquen estrategias de financiación del desarrollo sostenible que ellos asuman como propias y que se complementen con entornos normativos propicios nacionales e internacionales. Dichas estrategias de financiación deberían incorporar todo tipo de fuentes de financiación, ya sean públicas o privadas, nacionales o internacionales, y cada tipo debería desempeñar una función única basada en sus características específicas. A nuestro juicio, si existe la voluntad política necesaria, la comunidad internacional puede responder a las necesidades de financiación para una agenda de desarrollo sostenible transformadora. Es un reto inmenso; pero, con un esfuerzo conjunto, no es insuperable.

Necesidades de financiación

Comenzamos nuestro análisis evaluando las necesidades de financiación sostenible, los flujos de financiación existentes y su eficacia, así como posibles fuentes de financiación. Desde la adopción de la Declaración del Milenio en el año 2000, muchos países en desarrollo han experimentado un considerable crecimiento económico, y ha aumentado la disponibilidad de todos los tipos de financiación. Pese a estos logros, existen diferencias entre los países y dentro de ellos, y el progreso ha sido insuficiente para hacer realidad todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se han agudizado los riesgos y las vulnerabilidades, como por ejemplo la degradación del medio ambiente y el cambio climático, así como los riesgos existentes en el sistema financiero internacional.

⁴ A/CONF.216/16, capítulo I, resolución 1.

En este contexto, ofrecemos estimaciones aproximadas de las necesidades de financiación del desarrollo sostenible. Reconocemos que identificar las necesidades de financiación es una tarea compleja y forzosamente imprecisa, ya que las estimaciones dependen de una serie de suposiciones, incluido el marco normativo y macroeconómico, por lo que varían de forma notable. Además, agregar las necesidades puede conducir a engaño debido a las sinergias entre los sectores. No obstante, todos los estudios muestran que las necesidades son enormes. Por ejemplo, según las estimaciones, la magnitud de las necesidades adicionales de inversión para los escenarios de desarrollo sostenible y compatible con el clima es de varios billones de dólares por año, con una financiación adicional para infraestructura que, según cálculos generales, se sitúa entre 5 y 7 billones de dólares anuales.

Aunque el ahorro mundial –unos 22 billones de dólares de los Estados Unidos al año– bastaría para cubrir estas necesidades, los recursos no se están asignando bien actualmente. El reto para los encargados de formulación de políticas radica en facilitar que aumente la inversión de los flujos de financiación dispersos en aquellas esferas de necesidad mundial, y en mejorar la calidad de las políticas, enfoques e instrumentos actuales, haciendo frente a los subsidios perjudiciales e ineficientes, la corrupción, la evasión de impuestos, la salida ilícita de fondos, y la inacción sobre todo en el sector ambiental, en el que sus costos a menudo superan los costos de las medidas correctivas. Lograr estos propósitos no será fácil: hará falta un cambio transformador de la manera en que se efectúa la financiación, tanto en la esfera pública como privada.

Enfoque estratégico

A fin de conseguir esta transformación, el Comité desarrolló un enfoque estratégico, derivado de un análisis exhaustivo de los flujos de fondos desde sus fuentes hasta sus usos, incluidos los intermediarios que los canalizan. Este marco se apoya en el Consenso de Monterrey, pero añade nuevos elementos para afrontar los retos actuales: incorpora nuevos desafíos, como la lucha contra el cambio climático, en el marco sustantivo; aborda las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible de forma integrada; y arroja luz sobre la manera de diseñar nuevas políticas para incentivar las inversiones teniendo en cuenta el carácter complementario de las diversas fuentes y analizando los incentivos y mandatos subyacentes de los diferentes intermediarios.

Este análisis se detalla en nueve preceptos fundamentales. En primer lugar, cada país es responsable de su propio desarrollo, mientras que la comunidad internacional es responsable de favorecer un entorno propicio y prestar apoyo internacional. Esto es sumamente importante porque, como segundo precepto, las políticas públicas eficaces son los ejes de la estrategia de financiación del desarrollo sostenible. Todos los agentes, incluido el sector privado, operan dentro de un marco y un entorno propicio creados mediante políticas públicas. Esto pone de relieve la importancia de contar con una formulación de políticas eficaz, que incluya transparencia y buena gobernanza.

En tercer lugar, los diferentes tipos de financiación deben utilizarse de manera integral, como complementos y no como sustitutos. Por ejemplo, si bien la financiación privada está orientada hacia los beneficios y se adecua especialmente bien a la inversión productiva, el rendimiento previsto de la inversión asociada con el desarrollo sostenible no suele ser tan tentador como otras oportunidades, espe-

cialmente en el corto plazo. Por tanto, la financiación pública es indispensable en muchas esferas de necesidad social y bienes públicos. Las estrategias de financiación del desarrollo sostenible tienen que diseñarse de forma que incrementen al máximo las sinergias entre las diversas corrientes financieras, teniendo en cuenta la interacción de diferentes fuentes, mecanismos e instrumentos de financiación, y sus puntos fuertes y limitaciones para las soluciones específicas de cada país.

En cuarto lugar, los instrumentos de financiación deben corresponderse con las necesidades y los usos más apropiados. La calidad de la financiación es importante. Por ejemplo, las inversiones en desarrollo sostenible a largo plazo deben financiarse con fondos a largo plazo, ya que la financiación a corto plazo suele ser inadecuada para proyectos a largo plazo. En quinto lugar, la financiación pública internacional sigue siendo crucial, sobre todo para aquellos países que tienen las mayores necesidades y la peor capacidad para recabar recursos. Es necesario incrementar al máximo su repercusión.

Preceptos del enfoque estratégico del Comité

Garantizar el protagonismo y la capacidad de dirección del país en la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, junto con un entorno internacional propicio	1
Adoptar políticas públicas eficaces como ejes de la estrategia de financiación para el desarrollo sostenible	2
Utilizar todos los flujos de financiación de manera integral	3
Concertar los flujos de financiación con las necesidades y los usos correspondientes	4
Potenciar al máximo los efectos de la financiación pública internacional	5
Incorporar criterios de desarrollo sostenible en las estrategias nacionales de financiación y en los presupuestos y las decisiones de inversión privada	6
Aprovechar las sinergias entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible	7
Adoptar un enfoque inclusivo, de múltiples interesados y centrado en las personas para obtener resultados tangibles en la práctica	8
Garantizar la transparencia de la financiación y la rendición de cuentas al respecto en los planos nacional, regional e internacional	9

Los demás preceptos instan a incorporar criterios de desarrollo sostenible en las estrategias de financiación, incluso en los presupuestos públicos y las decisiones de inversión privada; explotar las sinergias existentes entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible; adoptar un enfoque de participación de múltiples interesados, centrado en las personas e integrador; y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas respecto de la financiación a todos los niveles.

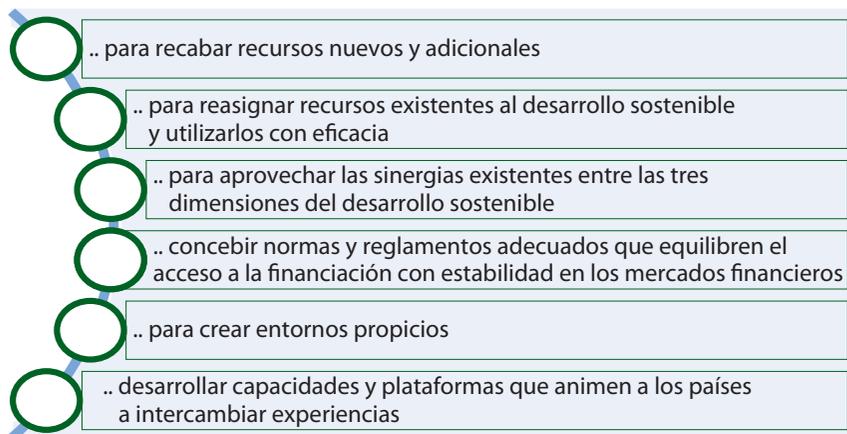
Opciones sobre una estrategia integrada de financiación para el desarrollo sostenible

Este enfoque estratégico sustenta más de 115 recomendaciones normativas concretas. El Comité llegó a la conclusión de que no hay una única solución normativa sencilla para el problema, sino que hará falta un conjunto de medidas de política. El informe no es prescriptivo, pero ofrece una serie de opciones para que

los países elijan entre ellas. En nuestra opinión, en conjunto, un paquete de políticas puede tener un impacto potente al reorientar los flujos hacia la financiación del desarrollo sostenible.

Estas opciones se articulan en torno a las diferentes corrientes financieras de la financiación pública nacional, privada nacional, pública internacional y privada internacional, y por último la financiación combinada. En cada esfera, en primer lugar observamos los impedimentos al incremento de la financiación y, a continuación, identificamos soluciones y formulamos recomendaciones para superar dichos impedimentos, por ejemplo recomendaciones para i) recabar recursos nuevos y adicionales, ii) reasignar recursos existentes a inversiones en desarrollo sostenible y utilizarlos con eficacia, iii) aprovechar las sinergias existentes entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible; iv) concebir normas y reglamentos adecuados que equilibren el acceso a la financiación con estabilidad en los mercados financieros, v) crear entornos propicios, y vi) desarrollar capacidades y plataformas que animen a los países a intercambiar experiencias.

Más de 115 recomendaciones normativas relativas a la financiación nacional e internacional, pública, privada y combinada . .



Financiación pública nacional

- Conseguir financiación pública nacional es crucial para la financiación del desarrollo sostenible. El informe hace hincapié tanto en la reforma tributaria nacional como en la intensificación de la cooperación internacional. Los sistemas tributarios deben ser justos, eficientes y transparentes. No obstante, las medidas nacionales deben complementarse con la cooperación internacional para hacer frente a la evasión de impuestos y los flujos ilícitos. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) puede desempeñar un papel importante en la creación de capacidad para la movilización de recursos nacionales. Las plataformas para el diálogo pueden facilitar el intercambio de experiencias.
- El informe reclama una buena gobernanza financiera. La transparencia y la lucha contra la corrupción son cruciales para una gestión fiscal eficaz. Deberían incorporarse criterios de desarrollo sostenible a todo el proceso de presupuestación, por ejemplo mediante la adquisición sostenible. Habría que acabar con los subsidios perjudiciales a la vez que se compensa a los pobres.

- Además, el informe insta a incrementar la capacidad en la gestión de la deuda, y anima a los encargados de formulación de políticas a estudiar la posibilidad de establecer bancos nacionales de desarrollo que proporcionen financiación a largo plazo para el desarrollo sostenible, así como a fomentar la financiación privada.

Financiación privada nacional

- En el ámbito de la financiación privada nacional, el informe adopta un método de lo particular a lo general, abordando políticas encaminadas a facilitar la financiación inclusiva y el acceso a la financiación para los hogares y las pequeñas y medianas empresas (PYME), así como el desarrollo de los mercados de capital. Una amplia variedad de instituciones financieras debería desempeñar un papel en esta esfera, desde bancos de microfinanciación, postales, cooperativos y de desarrollo hasta el sistema bancario tradicional. El informe recomienda adoptar enfoques innovadores respecto de la financiación de las PYME, incluso recurriendo a una mancomunación y titulización en la que se vigilen minuciosamente los riesgos.
- Al mismo tiempo, resulta crucial contar con un entorno propicio. Reforzar el entorno normativo, jurídico, reglamentario e institucional nacional es una manera eficaz en la que los gobiernos pueden incentivar la inversión privada. En líneas más generales, los reglamentos y las políticas tienen que equilibrar el acceso al crédito y los servicios financieros con la gestión de los riesgos y la promoción de la estabilidad en los mercados financieros, ya que todos los reglamentos, incluso aquellos dirigidos primordialmente a fomentar la estabilidad, afectan a los incentivos de las decisiones relacionadas con la inversión.
- El Comité también insta a promover consideraciones y criterios de desarrollo sostenible en la inversión nacional, indicando que puede ser necesario ir más allá de las normas existentes, que a menudo son de carácter voluntario.

Financiación pública internacional

- La financiación pública internacional –incluidos la ayuda, la financiación climática y otros tipos de asistencia– seguirá ocupando un lugar central en la financiación del desarrollo sostenible. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas deberían cumplir sus compromisos por completo y de manera oportuna.
- Nuestro informe sugiere que, a la hora de cumplir estos compromisos, el nivel de concesionalidad de los flujos debería corresponderse con el tipo de inversión y el nivel de desarrollo de un país. Se prestaría apoyo suficiente a los servicios públicos básicos en aquellos países más necesitados, al tiempo que se seguiría proporcionando asistencia para proyectos de infraestructuras, financiación climática y otros ámbitos

de necesidad. El informe destaca la importancia de incrementar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, por ejemplo reduciendo la fragmentación del panorama de la ayuda.

- El informe examina el potencial de medidas de financiación innovadoras para contribuir al desarrollo sostenible. También estudia la cooperación Sur-Sur como un complemento a la financiación tradicional para el desarrollo.

Financiación privada internacional

- La financiación privada internacional puede desempeñar un papel importante. Se necesitan políticas para superar los obstáculos que dificultan la inversión privada, incluida la aportada por inversores institucionales a largo plazo como por ejemplo fondos de pensiones y fondos soberanos, a la vez que se abordan los riesgos asociados a algunos tipos de corrientes de capital privado.
- Las corrientes de capital privado deberían gestionarse de tal manera que se estimule la inversión a largo plazo. Las políticas públicas podrían alentar esta actividad. El informe resalta la importancia de gestionar la volatilidad de los flujos de capital así como la necesidad de incrementar la coordinación internacional para administrar mejor la liquidez mundial.
- El Comité insta a que la financiación privada se canalice hacia la inversión a largo plazo en desarrollo sostenible. También recomienda que los inversores cumplan las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo, presenten informes sobre los indicadores económicos, ambientales, sociales y de gobernanza, e incluyan criterios de desarrollo sostenible como elementos esenciales en sus estrategias.

Financiación combinada

- Ni el sector privado ni el sector público podrán cubrir todas las brechas de la financiación en solitario. La financiación combinada reúne recursos públicos y privados, así como conocimientos especializados, y puede utilizarse conjuntamente con alianzas innovadoras. El informe reconoce el gran potencial de las alianzas, al tiempo que admite experiencias pasadas en las que el sector público ha asumido los riesgos mientras el sector privado ha percibido los beneficios. El informe resalta la importancia de un diseño adecuado y el uso de mecanismos que repartan los riesgos de manera justa.
- Además, el Comité sugiere medidas de creación de capacidad para centrar la atención en el desarrollo de destrezas locales, junto con el intercambio de experiencias tanto de los éxitos como de los fracasos entre los distintos países.

- Entre otras muchas opciones de políticas, el informe recomienda enfoques innovadores para incentivar la inversión a largo plazo, sobre todo en infraestructura, como por ejemplo fondos de infraestructura nacionales y regionales y plataformas que combinen recursos públicos y privados y repartan los riesgos. Los bancos nacionales de desarrollo también pueden desempeñar un papel importante en esta esfera.

La alianza mundial para el desarrollo sostenible

Como tercer pilar igual de importante, el informe sugiere esferas para la promoción de la alianza mundial para el desarrollo sostenible y para abordar cuestiones sistémicas. Esto tiene que ver con la adopción de medidas en las esferas de la gobernanza económica mundial, regímenes comerciales y de inversiones que sean justos y favorezcan más el desarrollo sostenible, un sistema financiero internacional estable, reformas normativas, la mejora de la cooperación internacional en materia de impuestos y la lucha contra los flujos ilícitos, el fortalecimiento de las medidas de prevención y solución de las crisis de deuda soberana, la cooperación regional, la contabilidad y supervisión armonizada, y una cooperación para el desarrollo más eficaz.

A fin de fortalecer la coherencia sistémica y la gobernanza económica mundial, las Naciones Unidas pueden actuar como foro mundial para reunir a las autoridades y las instituciones internacionales especializadas sin poner en tela de juicio sus respectivos mandatos y procesos de gobernanza. También es necesario, en el seno del sistema de las Naciones Unidas, reforzar la coherencia de los marcos de financiación que surgieron de las dos principales líneas de debate relacionadas con el desarrollo, a saber, los medios de aplicación de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro. En términos más generales, se debe reforzar el grado de integración y armonización de los mecanismos, marcos e instrumentos internacionales existentes de las Naciones Unidas.

El informe insta al fortalecimiento de la cooperación impositiva mediante el intercambio automático de información, la presentación de informes individuales por país, la creación de normas que regulen los precios de transferencia, la preparación de listas de paraísos fiscales y la redacción de normas para presentar informes no económicos. A tal fin, se debería impulsar un diálogo participativo y de base amplia sobre la cooperación internacional en cuestiones de tributación. En la lucha contra los flujos ilícitos, se necesitarán, por una parte, medidas nacionales encaminadas a reducir al mínimo las corrientes de fondos con destino en las jurisdicciones con secreto bancario y, por otra, cooperación internacional para aumentar la transparencia financiera.

Entre otras medidas, el Comité también pone de relieve el impacto severo de las crisis de deuda soberana en los esfuerzos de las naciones por financiar el desarrollo sostenible así como en la estabilidad del sistema financiero internacional. Insta a gestionar la deuda con eficacia para prevenir crisis y subraya la necesidad de que la comunidad internacional siga adelante con sus esfuerzos por mejorar la arquitectura actual de reestructuración de la deuda soberana.

Camino a seguir

Confiamos en que las múltiples opciones de políticas que se presentan en las páginas siguientes, el enfoque estratégico en el que se basa nuestro trabajo, y las recomendaciones para una alianza mundial fortalecida para el desarrollo sostenible sirvan de base para futuros debates sobre la financiación del desarrollo sostenible y den forma, junto con el informe del Grupo de Trabajo Abierto, a las negociaciones intergubernamentales para la agenda para el desarrollo después de 2015 y la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.



Pertti Majanen



Mansur Muhtar

*Copresidentes del Comité Intergubernamental de Expertos
en Financiación del Desarrollo Sostenible*

I. Introducción¹

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional convino en hacer todo lo posible por promover el desarrollo sostenible en todo el mundo y en todos los países y por librar a la humanidad de la pobreza y el hambre (véase el documento final de la Conferencia, resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo). La Asamblea General, en su decisión 67/559, estableció el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible y le encomendó que propusiera opciones sobre una estrategia de financiación para el desarrollo sostenible a fin de facilitar la movilización de recursos y su aprovechamiento efectivo en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.²

En la Conferencia, los Estados Miembros reafirmaron todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en particular, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, enunciado en su principio 7.

La labor del Comité se funda en los principios expuestos en el documento final de la Conferencia y en los valores universales expresados en la Declaración del Milenio³ y tiene en cuenta que las sociedades pacíficas e inclusivas, la igualdad entre los géneros y los derechos humanos para todos, especialmente el derecho al desarrollo, propician el desarrollo sostenible. La erradicación de la pobreza constituye el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y un requisito indispensable del desarrollo sostenible.

El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo⁴, celebrada en 2002, fue el punto de partida del análisis del Comité, con su énfasis en el uso de todas las formas de financiación (pública, privada, interna e internacional) de manera integrada, así como el reconocimiento de que cada país debe asumir la responsabilidad principal por su propio desarrollo y la comunidad mundial debe garantizar un entorno internacional propicio. No obstante, el Comité reconoció también la necesidad de actualizar ese marco para que estuviera a la altura de los retos que plantea la agenda para el desarrollo después de 2015.

En ese sentido, el Comité tuvo presente la labor del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se guió por la firme voluntad de los Estados Miembros de que la agenda para el desarrollo después de 2015

1 Este informe se publica como documento de la 69 sesión de la Asamblea General (A/69/315). El documento oficial contiene diferencias editoriales menores debido a las reglas de edición de las Naciones Unidas.

2 Véase documento final de la Conferencia, resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo.

3 Resolución 55/2 de la Asamblea General.

4 *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey - México, 18 al 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, No S.02.IIV.4), cap. 1, resolución 1, anexo.

afianzara el compromiso asumido por la comunidad internacional respecto del desarrollo sostenible sobre la base de un enfoque coherente que integrara sus dimensiones económica, social y ambiental. Ese enfoque entraña que se procure establecer un conjunto de objetivos, de carácter universal y aplicables a todos los países, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diversas circunstancias nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales.

Aprovechando las modalidades y el espíritu que llevaron a la Declaración de Río y al Consenso de Monterrey, el Comité celebró numerosas consultas con diversos interesados, entre ellos la sociedad civil, el sector empresarial y otros grupos principales. Esos contactos, que se entablaron a través de consultas entre múltiples interesados, reuniones regionales y convocatorias para efectuar aportes en el sitio web del Comité, fueron fundamentales para la labor de este último. El Comité agradece todas las contribuciones recibidas.

El Comité empezó su análisis evaluando las necesidades de financiación para el desarrollo sostenible, los flujos de fondos con que se contaba en ese momento y las posibles fuentes de financiación, y llegó a la conclusión de que las necesidades eran ingentes y las dificultades para satisfacerlas, enormes pero superables. De hecho, bastaría con el ahorro público y privado mundiales para cubrir esas necesidades. Aun así, no cabe duda de que las pautas actuales de financiación e inversión no sirven para alcanzar el desarrollo sostenible. Sobre todo, el rendimiento previsto de la inversión asociada con el desarrollo sostenible no suele ser tan tentador como otras oportunidades, especialmente en el corto plazo. Al mismo tiempo, son muchas las necesidades que rivalizan por obtener recursos públicos, y los gobiernos no han podido movilizar financiación pública suficiente para realizar las inversiones impostergables que evitan los inversores con ánimo de lucro.

Para resolver el problema, se podría armonizar mejor los incentivos privados con los objetivos públicos y crear un marco normativo que alentara la inversión con fines de lucro en esos ámbitos y, al mismo tiempo, movilizar recursos públicos para las actividades esenciales relacionadas con el desarrollo sostenible. La calidad de las finanzas también interesa, y por eso revisten importancia las medidas encaminadas a reducir la corrupción y adoptar políticas públicas que sean económica y socialmente más eficaces. Las políticas y los incentivos también deberían orientarse a concertar mejor las preferencias del inversor con las necesidades de inversión, para que, por ejemplo, las necesidades de desarrollo sostenible a largo plazo no se financien con fondos a corto plazo.

El Comité llega a la conclusión de que no hay una única solución normativa sencilla para el problema, sino que hará falta un conjunto de medidas de política, que abarque opciones normativas, reglamentaciones, instituciones, programas e instrumentos, a partir del cual los gobiernos puedan elegir combinaciones adecuadas de políticas. El Comité recomienda que se adopte un enfoque cohesionado y que las estrategias nacionales de financiación sean una parte fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Si bien las políticas se formularán y aplicarán en el plano nacional, se necesitarán el apoyo y la cooperación internacionales para lograr el desarrollo sostenible. El enfoque del Comité se basa en el principio del protagonismo del país, con el apoyo de una alianza mundial reforzada para el desarrollo sostenible. El Comité considera que si se hace un esfuerzo concertado en el que participen todos los agentes y se movilicen todos los recursos de manera integrada, al tiempo que se potencia al máximo su efecto,

será posible financiar las inversiones necesarias a fin de lograr el desarrollo sostenible para todos.

La parte analítica del informe del Comité empieza con un estudio de las necesidades de financiación y las tendencias recientes de los flujos de financiación. Luego se presenta un “enfoque estratégico” derivado de un análisis del flujo de los fondos desde la fuente hasta el destino. La parte más extensa del informe (secc. IV) consiste en un examen de opciones de políticas para fortalecer las cuatro categorías básicas de movilización de recursos financieros de que se dispone para financiar el desarrollo sostenible, a saber, la financiación pública nacional, privada nacional, pública internacional y privada internacional, y en ella se presta especial atención a las formas de combinar recursos oficiales y privados y a la colaboración entre distintos agentes. A lo largo de esa sección, el Comité pone de relieve la interacción entre los diferentes tipos de financiación y sus posibles sinergias. En la sección V se abordan las políticas internacionales que es imperioso adoptar para crear un sólido entorno económico internacional y su esquema de gobernanza, teniendo muy en cuenta que las grietas que se abran en la estructura económica mundial irán en detrimento del proyecto mundial de lograr el desarrollo sostenible. Para terminar, se analizan opciones respecto del camino a seguir.

II. El contexto mundial

A. Un contexto mundial cambiante

Desde que se aprobó la Declaración del Milenio, en 2000, muchos países en desarrollo han tenido un crecimiento económico mucho más rápido que el de las economías desarrolladas. Por ejemplo, entre 2005 y 2012, el producto interno bruto (PIB) creció el 1,2% anual en los países desarrollados y el 6,1% en los países en desarrollo⁵, con lo que se redujo la diferencia entre el PIB per capita de los países desarrollados y el de los países en desarrollo (véase el gráfico I). En ese contexto, la pobreza mundial disminuyó considerablemente y el mundo alcanzó la meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio relativa a la reducción de la pobreza cinco años antes del plazo fijado. También se alcanzaron antes de lo previsto otras metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellas el acceso a fuentes mejoradas de agua potable, la paridad de los géneros en la enseñanza primaria y la participación política de las mujeres, y se está en vías de alcanzar otras más, como las relacionadas con la lucha contra la malaria y la tuberculosis⁶.

A pesar de esos logros, hay diferencias entre los países y dentro de las fronteras nacionales, y queda mucho por hacer para cumplir todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cerca de 1.000 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema. Muchas apenas superan el umbral de pobreza y corren el riesgo de volver a caer en la pobreza si sobrevienen hechos adversos. Ese riesgo suele estar asociado con el género, la discapacidad, el origen étnico, la condición de indígena y la ubicación geográfica. Entre otros obstáculos al desarrollo cabe citar el creciente desempleo, sobre todo de los jóvenes, así como las dificultades que plantea el crecimiento de las ciudades.

El hecho de que no se haya avanzado lo suficiente se debe a varios factores, entre ellos las disparidades de las tasas de crecimiento de distintas regiones y las desigualdades cada vez mayores. Si bien la reducción de la diferencia entre el PIB per capita de los países desarrollados y el de los países en desarrollo refleja admirables mejoras en Asia Oriental y los países europeos emergentes y en desarrollo, algunos países no se han recuperado aún del bajo crecimiento de los años ochenta y noventa, pese a que ha habido un repunte desde el año 2000. De hecho, la diferencia entre el PIB per capita de América Latina, el África Subsahariana y el Oriente Medio y el Norte de África y el de los países desarrollados es mayor hoy que hace más de 30 años (véase el gráfico I). El aumento de la productividad en algunas economías en desarrollo y emergentes sigue siendo demasiado lento

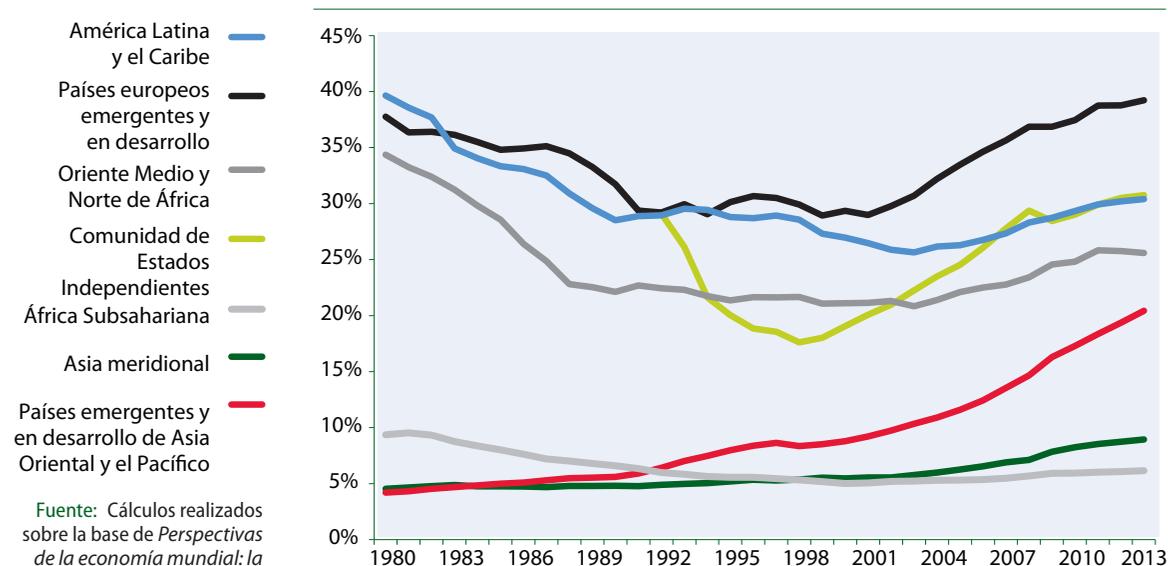
5 A precios constantes; véase *World Economic Situation and Prospects 2014* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.14.II.C.2).

6 Véase *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2014* (Naciones Unidas, Nueva York, 2014).

y no basta para reducir la diferencia con los países en desarrollo de manera significativa⁷.

Al mismo tiempo, se ha incrementado la desigualdad de los ingresos en muchos países, y las desigualdades sociales y de oportunidades también siguen siendo muy marcadas. Sin embargo, hay excepciones: por ejemplo, la desigualdad de los ingresos ha disminuido en algunos países de América Latina, lo que demuestra la capacidad de influencia de las políticas públicas⁸.

Gráfico I

PIB per capita, en relación con las economías avanzadas

A su vez, los riesgos y los factores de vulnerabilidad se han vuelto más pronunciados. La degradación ambiental, el cambio climático, los desastres naturales y otras amenazas al medio ambiente mundial (como los océanos, los bosques y la biodiversidad) obstaculizan aún más las posibilidades de todos los países, y especialmente de los países en desarrollo, de lograr el desarrollo sostenible. La crisis económica y financiera mundial puso de manifiesto los riesgos inherentes al sistema financiero internacional, así como la vulnerabilidad de los países a las perturbaciones financieras externas, puesto que limitó su capacidad de movilizar recursos para el desarrollo. Evidentemente, sin un sistema financiero estable, la agenda para el desarrollo después de 2015 podría fracasar por una súbita crisis financiera regional o mundial.

B. La amplitud de las necesidades de financiación

En ese contexto, las necesidades de financiación para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible siguen siendo considerables y entre ellas cabe mencionar

7 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge*, París, OECD Publishing, 2014.

8 *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 13.IV.2.

las siguientes: a) necesidades básicas relacionadas con la erradicación de la pobreza y el hambre, la mejora de la salud y la educación, el acceso a energía asequible y la promoción de la igualdad de género; b) necesidades de financiación para invertir en el desarrollo sostenible nacional, por ejemplo en infraestructura, desarrollo rural, adaptación y desarrollo resiliente al cambio climático, y energía; y c) necesidades de financiación para el suministro de bienes públicos mundiales, como la protección del medio ambiente mundial y la lucha contra el cambio climático y sus efectos.

La tarea de cuantificar las necesidades es compleja y necesariamente imprecisa, ya que las estimaciones dependen de muchísimos supuestos, entre ellos el entorno macroeconómico y de políticas (tanto el sectorial como el del conjunto de la economía) y las reglas, normas y estándares internacionales. El costo de alcanzar el desarrollo sostenible también depende de la eficacia con que se utilicen los recursos. Por eso las estimaciones de las necesidades de financiación varían mucho. Las estimaciones que se incluyen en el presente informe son indicativas y con ellas se pretende dar una idea de la magnitud de las necesidades de financiación, más que cifras precisas. Además, el Comité no ha intentado agregar las estimaciones de las necesidades por sector económico, tipo de demanda o categoría de país para obtener una estimación global, ya que de hacerlo no se reflejarían adecuadamente las sinergias ni el carácter intersectorial del desarrollo sostenible, entre otras cosas.

Con respecto a las necesidades sociales, la estimación aproximada del costo que supone establecer una red mundial de seguridad para erradicar la pobreza extrema en todos los países (medido en función de un aumento de los ingresos de los más pobres hasta llegar a la norma de 1,25 dólares por día) es de unos 66.000 millones de dólares por año⁹. También se han detectado necesidades ingentes de inversión para el hambre, la salud y la educación¹⁰. En definitiva, la erradicación de la pobreza requiere un proceso sostenido de crecimiento y creación de empleo. En ese sentido, se estima que las necesidades anuales de inversión en infraestructura, es decir, los sectores industrial, del agua, la agricultura, las telecomunicaciones, la energía, el transporte, la construcción y la silvicultura, se ubican entre los 5 y los 7 billones de dólares a nivel mundial¹¹. Hay indicios de que muchas microempresas y pequeñas y medianas empresas, que suelen ser unas de las principales fuentes de empleo, tienen dificultades para conseguir financiación. Se ha estimado que las pequeñas y medianas empresas tienen necesidades de crédito sin

9 Véase Laurence Chandy y Geoffrey Gertz, "Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015", en *Global Views Series*, núm. 18, The Brookings Institution, Washington D.C., 2011.

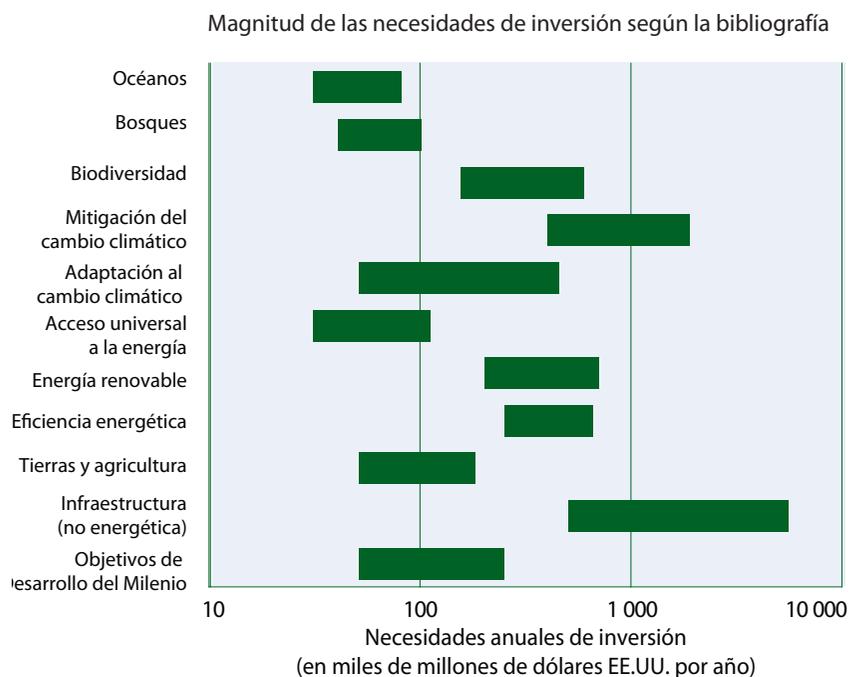
10 Entre ellas se incluyen 50.200 millones de dólares anuales para erradicar el hambre antes de 2025, 37.000 millones de dólares para lograr la atención médica universal y 42.000 millones de dólares para alcanzar la enseñanza primaria universal e incrementar el acceso al primer ciclo de la enseñanza secundaria; véase Romilly Greenhill y Ahmed Ali, "Paying for progress: how will emerging post-2015 goals be financed in the new aid landscape?", documento de trabajo núm. 366, Overseas Development Institute, Londres, 2013.

11 Véase el documento de antecedentes 1 del Equipo de tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015; y el informe "The Green Investment Report: the ways and means to unlock private finance for green growth" del Green Growth Action Alliance, Foro Económico Mundial, Ginebra, 2013.

cubrir que ascienden a 2,5 billones de dólares en los países en desarrollo y a unos 3,5 billones de dólares en todo el mundo¹².

Las necesidades de financiación para suministrar bienes públicos mundiales también son ingentes. Según las estimaciones, la magnitud de las necesidades adicionales de inversión para los escenarios de “desarrollo sostenible” y “compatible con el clima” (que incluyen objetivos y metas relacionadas con el clima) es de varios billones de dólares por año (véase el gráfico II)¹³. Al evaluar las necesidades de financiación, conviene tener en cuenta que el costo de la inacción supera incluso el de la acción, en especial para los más pobres y en lo que se refiere al cambio climático. Por ejemplo, según las estimaciones, posponer las medidas de mitigación, sobre todo en el caso de los países que emiten las mayores cantidades de gases de efecto invernadero, aumenta apreciablemente el costo de la transición a una economía baja en carbono a mediano y largo plazo¹⁴.

Gráfico II
Magnitud de las necesidades de inversión en varios sectores según la bibliografía



Fuente: Documento de antecedentes 1 del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, eje de abscisas en escala logarítmica (véase sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1558).

Por otra parte, las necesidades de financiación varían según el país y la región de que se trate. Si bien las necesidades de financiación de muchos países en desarrollo son desproporcionadamente cuantiosas en relación con el tamaño de

¹² Peer Stein, Tony Goland y Robert Schiff, “Two trillion and counting: assessing the credit gap for micro, small, and medium-sized enterprises in the developing world”, Corporación Financiera Internacional y McKinsey & Company, Washington D.C., 2010.

¹³ Véase el documento de antecedentes 1 del Equipo de tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015.

¹⁴ Véase la contribución del Grupo de Trabajo III al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change”, resumen para encargados de formular políticas, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2014.

su economía, hay necesidades específicas en distintos países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo, países en desarrollo sin litoral, países africanos y países que salen de un conflicto. También debe buscarse una solución a las dificultades con que se encuentran los países de ingresos medianos.

C. Nuevas tendencias de los flujos de recursos

Pese a las ingentes necesidades, las nuevas tendencias de los flujos de recursos ponen de relieve las oportunidades para movilizar la financiación necesaria a fin de alcanzar el desarrollo sostenible. El ahorro mundial sigue siendo considerable y se ubica cerca de los 22 billones de dólares por año (incluidas las fuentes públicas y privadas), a pesar de la merma pasajera debida a la crisis¹⁵. Se estima que los activos financieros mundiales (colocación de apenas una pequeña parte del ahorro mundial anual) ascienden, en conjunto, a unos 218 billones de dólares (véase A/68/357). Si se cambiara incluso mínimamente la forma de asignar los recursos, las repercusiones serían enormes.

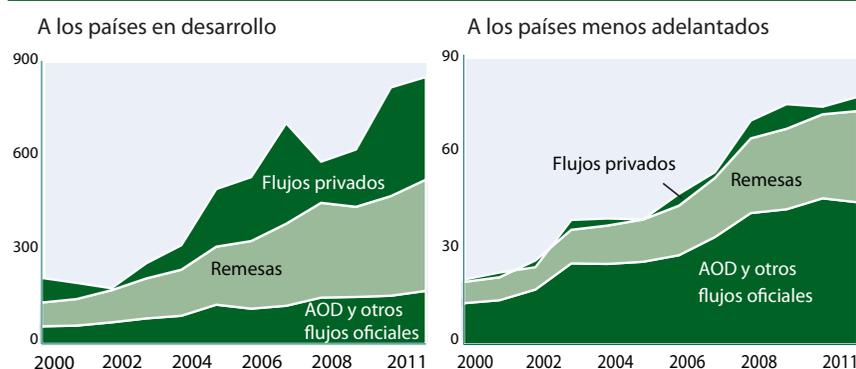
Los cuatro tipos de financiación, a saber, pública y privada, nacional e internacional, han aumentado desde 2002. La financiación nacional se ha incrementado rápidamente en los últimos años y representa con mucho la mayor fuente de recursos para la mayoría de los países. En muchos países en desarrollo, en especial los países menos adelantados, la financiación internacional pública sigue siendo decisiva¹⁶.

Los flujos financieros internacionales a los países en desarrollo aumentaron con rapidez en el último decenio, principalmente por el incremento de los flujos de capital privado y las remesas, aunque la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) también adquirió importancia, como se muestra en el gráfico III.

Gráfico III

Flujos de financiación

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y datos del Banco Mundial sobre migraciones y remesas.

¹⁵ Cálculos realizados sobre la base de la publicación del FMI, *Perspectivas de la economía mundial: la recuperación de afianza, pero sigue siendo despareja*, abril de 2014, a tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo.

¹⁶ Véanse los documentos de antecedentes 2 y 3 del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015 y los resúmenes de las actividades informativas regionales del Comité, que pueden consultarse en sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1558.

Mobilización de recursos públicos nacionales

Entre 2002 y 2011, la financiación pública nacional en los países en desarrollo pasó a ser más del doble, de 838.000 millones a 1,86 billones de dólares¹⁷. En cifras absolutas, ese aumento refleja mayormente avances en los países de ingresos medianos. La financiación pública nacional también se duplicó en los países de bajos ingresos, aunque aún no basta para satisfacer las necesidades de desarrollo sostenible. Los ingresos tributarios representan entre el 10% y el 14% del PIB de los países de bajos ingresos, casi un tercio menos que en los países de ingresos medianos y mucho menos que en los de ingresos altos, donde la relación ingresos tributarios/PIB es del 20% al 30%¹⁸.

En muchos países, la evasión y la elusión de impuestos obstaculizan la movilización de recursos internos. Además, la salida ilícita de fondos, incluida la evasión transnacional de impuestos, ha ido en detrimento de la recaudación impositiva. Las estimaciones de la salida ilícita de fondos, dada su naturaleza clandestina, varían mucho, pero todo indica que se trata de sumas cuantiosas¹⁹.

Los recursos públicos nacionales también se ven afectados por los subsidios. Por ejemplo, en 2011 los subsidios a la energía antes de impuestos sumaron 480.000 millones de dólares, sobre todo en países en desarrollo, y los subsidios a la energía después de impuestos llegaron a 1,9 billones de dólares, principalmente en países desarrollados²⁰. Asimismo, en la agricultura, los subsidios a los productores en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sumaron 259.000 millones de dólares en 2012²¹. Si se dejara de otorgar este tipo de subsidios, los recursos públicos podrían utilizarse para otras prioridades. No obstante, en las decisiones que se adopten respecto de los subsidios, habrá que paliar las consecuencias que estas pueden tener para los pobres y el medio ambiente, ya sea mediante políticas adecuadas de resarcimiento o una determinación más precisa de los beneficiarios.

El panorama de la deuda soberana de los países en desarrollo ha cambiado bastante desde la Declaración del Milenio. La deuda externa representó el 22,6% del PIB en los países en desarrollo en 2013, cuando diez años antes representaba el 33,5%²². Las dificultades que tenían los países pobres muy endeudados (PPME) para pagar la deuda se han resuelto en gran medida con la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

17 Véanse los datos sobre financiación del desarrollo disponibles en <http://capacity4dev.ec.europa.eu/ffd/document/data-2000-2012-delinked>.

18 Banco Mundial, *Financing for Development Post-2015*, 2013.

19 Documento de antecedentes 2 del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015.

20 Según la definición del Fondo Monetario Internacional (FMI), los subsidios a los consumidores incluyen dos componentes: un subsidio antes de impuestos (si el precio que pagan las empresas y los hogares está por debajo de los costos de suministro y distribución) y un subsidio fiscal (si los impuestos se encuentran por debajo del nivel de eficiencia). FMI, 2013, *Energy Subsidy Reform—Lessons and Implications*, Washington D.C.

21 OCDE, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies*, París, OECD Publishing, 2013.

22 *Estado de la alianza mundial para el desarrollo—Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2014*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.14.I.7.

Algunos de los países que se acogieron a la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados han empezado a emitir deuda en los mercados internacionales, gracias a un entorno de tasas de interés bajas. También se ha emitido más deuda pública en moneda nacional (que, a diferencia de la deuda externa, no expone al país emisor al riesgo cambiario), lo que refleja la evolución de los mercados locales de capital. Por ejemplo, la deuda pública en moneda nacional de los países de África Subsahariana aumentó de 11.000 millones de dólares en 2005 a 31.000 millones de dólares en 2012²³, aunque gran parte de la emisión adicional es a corto plazo. El aumento excesivo de deuda tanto nacional como internacional plantea riesgos para la sostenibilidad económica, lo que subraya la necesidad de gestionar la deuda con prudencia.

Sin embargo, el panorama global esconde problemas de deuda cada vez mayores en algunos países. Actualmente, hay 2 países de bajos ingresos en situación crítica por sobreendeudamiento, al tiempo que 14 corren un alto riesgo de encontrarse en esa situación y otros 28 con un riesgo moderado²⁴. La sostenibilidad de la deuda es un aspecto especialmente problemático en algunos Estados pequeños. En 2013, la deuda pública de los pequeños Estados en desarrollo representó, en promedio, el 107,7% del PIB, frente al 26,4% en el conjunto de los países en desarrollo²². Al mismo tiempo, algunos países desarrollados también se han visto agobiados por la deuda soberana.

Financiación privada nacional

El sistema financiero de muchos países en desarrollo depende, sobre todo, del sector bancario. Aunque el crédito interno ha aumentado de manera considerable en el último decenio, en muchos países el crédito bancario es fundamentalmente a corto plazo. Por ejemplo, en algunos países de África, el crédito a corto plazo representa el 90% de la financiación bancaria²⁵, mientras que en el conjunto de los países en desarrollo representa entre el 50% y el 60%²⁶. Además, las tasas de ahorro interno bruto de muchos países menos adelantados siguen estando muy por debajo de lo necesario para estimular la inversión interna sostenida.

Los mercados internos de bonos también han crecido considerablemente, impulsados sobre todo por las emisiones de deuda soberana. Los mercados de bonos empresariales están creciendo, aunque siguen siendo pequeños. En promedio, los títulos de deuda privada representaban apenas el 5% del PIB en los países de ingresos medianos en 2010, frente al 34% en los países de ingresos altos. El hecho de que no existan mercados de bonos a largo plazo limita la oferta de financiación a largo plazo en muchos países. Asimismo, la profundidad de los mercados de valores llegó a casi el 60% del PIB en los países de ingresos altos,

23 Esta cifra se basa en una muestra de 29 países del África Subsahariana de la base de datos African Financial Markets Initiative de 2013.

24 Lista del FMI sobre el análisis de la sostenibilidad de la deuda de los países de bajos ingresos, para países que cumplan los requisitos del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (5 de junio de 2014), consultada el 28 de julio de 2014. Disponible en <http://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.

25 Kangni Kpodar y Kodzo Gbenyo, "Short-Versus Long-Term Credit and Economic Performance: Evidence from the WAEMU", documento de trabajo núm. WP/10/115, FMI, Washington D.C., mayo de 2010.

26 Base de datos del Banco de Pagos Internacionales, disponible en <http://www.bis.org/statistics/>.

mientras que en los países de ingresos bajos y medianos fue de apenas el 20% y el 28%, respectivamente¹⁹.

No obstante, cada vez hay más inversores institucionales en los países en desarrollo, lo que podría generar un aumento de los recursos disponibles para la inversión a largo plazo en el desarrollo sostenible. Se estima que las cajas de pensiones de los mercados emergentes gestionan activos por valor de 2,5 billones de dólares y está previsto que esa cifra aumente de manera considerable²⁷. Una parte importante de esas carteras se invierte en deuda soberana nacional. En algunos países en desarrollo, las cajas de pensiones nacionales también vienen invirtiendo directamente en infraestructura nacional o regional, por ejemplo en Sudáfrica, Ghana, Chile, México y el Perú.

Por otro lado, se pone cada vez más énfasis en las consecuencias ambientales, sociales y de gobernanza que acarrear las inversiones. Son más y más las empresas que presentan información sobre esos factores y que han adherido a iniciativas tales como los Principios de Inversión Responsable y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas. No obstante, la proporción de inversión sujeta a consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza sigue siendo pequeña en relación con los mercados mundiales de capital, ya que en 2010 representó 611 billones de dólares, o el 7%, de las inversiones en el mercado mundial de capital, valorado en 12.143 billones de dólares²⁸.

Financiación pública internacional

La contribución de la AOD al desarrollo aumentó a raíz de la adopción del Consenso de Monterrey, en 2002, y se empezó a procurar que la AOD fuera más efectiva y, al mismo tiempo, más cuantiosa. La AOD alcanzó un nivel sin precedentes de 134.800 millones de dólares en cifras netas en 2013, después de haber caído en 2011 y 2012²⁹. No obstante, solo cinco donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE cumplieron la meta del 0,7% del ingreso nacional bruto.

La asistencia oficial para el desarrollo sigue facilitando una cooperación financiera y técnica esencial a muchos países en desarrollo (véase el gráfico III), entre ellos países menos adelantados y numerosos países africanos, países en desarrollo sin litoral, pequeños Estados insulares en desarrollo y países afectados por conflictos. En la mayoría de los países cuyo gasto público no supera los 500 dólares (en paridad del poder adquisitivo) por persona por año, la AOD representa, en promedio, más de dos tercios de los flujos de recursos internacionales y cerca de un tercio de los ingresos públicos.³⁰ Actualmente, cerca del 40% de la AOD beneficia a países menos adelantados³¹. No obstante, la AOD dirigida a los países

27 Georg Inderst y Fiona Stewart, "Institutional Investment in Infrastructure in Developing Countries: Introduction to Potential Models", documento de trabajo sobre investigación de políticas núm. 6780, Banco Mundial, Washington D.C., 2014.

28 Los Principios de Inversión Responsable son una iniciativa de inversores en asociación con la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; las cifras proceden de Principios de Inversión Responsable, *Report on Progress 2011*.

29 OCDE, "Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high", 2014. Disponible en <http://www.oecd.org> (consultado el 15 de agosto de 2014).

30 Development Initiatives, 2013, *Investments to End Poverty*, p. 44.

31 El 32% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), incluida la AOD bilateral neta y multilateral imputada que se destina a los países menos adelantados, se asignó

menos adelantados, en especial los de África Subsahariana, ha disminuido en los últimos años y, según los resultados preliminares de las encuestas realizadas a los donantes, es probable que la tendencia se mantenga³¹.

El Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo ha sido precursor, a título voluntario, de una serie de mecanismos de recaudación de fondos adicionales, entre ellos la tasa solidaria sobre los pasajes de avión³², cuyos fondos se destinan a UNITAID a fin de ayudar a comprar medicamentos para los países en desarrollo. Once países que utilizan el euro están planificando cobrar un impuesto sobre las transacciones financieras a partir de 2016, aunque aún no se han asignado fondos para el desarrollo ni para financiar bienes públicos mundiales. Algunos países (por ejemplo, Francia) han empezado a cobrar, en el ámbito nacional, un impuesto sobre las transacciones financieras, y destinan parte de la recaudación a financiar programas de AOD³³.

También han proliferado las vías de distribución y los fondos internacionales relacionados con el desarrollo sostenible, entre los que cabe mencionar los fondos del sector mundial, constituidos sobre la base de asociaciones de múltiples interesados que reúnen a gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y donantes convencionales y nuevos, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza GAVI y la Alianza Mundial para la Educación.

Hace apenas diez años, la financiación climática multilateral provenía de un número reducido de fondos importantes, que estaban vinculados a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Hoy en día hay más de 50 fondos públicos internacionales. En el último decenio, los gobiernos crearon y reformaron instituciones como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo de Adaptación, los fondos de inversión en el clima y, en el último tiempo, el Fondo Verde para el Clima y nuevos instrumentos financieros que aún se están perfeccionando, como los pagos en función del desempeño para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. No obstante, sigue habiendo una gran disparidad entre las necesidades de financiación climática y los recursos. En especial, se ha demorado en cumplir los compromisos financieros contraídos en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La cooperación Sur-Sur, que complementa la cooperación Norte-Sur, sigue aumentando con rapidez, y entre 2006 y 2011 se incrementó hasta alcanzar más del doble. Aunque no se dispone de datos exhaustivos sobre los flujos concesionarios Sur-Sur, se estima que en 2011 alcanzaron entre 16.100 y 19.000 millones de dólares, es decir que representaron más del 10% de los flujos de financiación pública a nivel mundial. Los flujos no concesionarios Sur-Sur, como la inversión

directamente a esos países en 2012, y alrededor del 52% de la AOD que no se destinó a ningún país específico también podría atribuirse a países menos adelantados, con lo que el total llegaría al 40%, Comité de Asistencia para el Desarrollo, documento de debate *Targeting ODA towards countries in greatest need* (OCDE, 2014), disponible en www.oecd.org/dac/financing-development.htm.

³² En 2013 ya se había aplicado la tasa en el Camerún, Chile, Francia, Madagascar, Malí, Mauricio, el Níger, la República del Congo y la República de Corea (además, el Brasil no aplica la tasa pero realiza una contribución presupuestaria equivalente al monto que se obtendría con ella).

³³ Algunos países han preferido no utilizar todavía este instrumento.

extranjera directa o los préstamos bancarios, también se han incrementado de manera espectacular en los últimos años³⁴.

Comercio internacional y financiación privada transnacional

El comercio mundial también sigue creciendo, aunque con más lentitud que antes de que se desatara la crisis financiera y económica internacional, y los flujos comerciales han adquirido más importancia para la movilización de recursos en muchos países en desarrollo. En lo que respecta a los países menos adelantados, la relación media comercio/PIB aumentó del 38% en 1990 al 70% en 2011³⁵. El incremento de las cadenas mundiales de valor en el comercio ha estrechado el vínculo entre los flujos comerciales y los de inversión.

Los flujos brutos de inversión extranjera directa a países en desarrollo llegaron a 778.000 millones de dólares en 2013, con lo que superaron la inversión extranjera directa en economías desarrolladas. La inversión extranjera directa es la fuente más estable y a más largo plazo de inversión extranjera del sector privado. No obstante, los países menos adelantados reciben apenas una pequeña proporción (menos del 2%) de esos flujos³⁶. En el África Subsahariana, la inversión extranjera directa depende fundamentalmente de las industrias extractivas y guarda poca relación con el resto de la economía. Por otra parte, su contribución al desarrollo sostenible no es uniforme. En los últimos años, la composición de este tipo de inversión parece estar cambiando. Por ejemplo, en todo el mundo, la inversión en finanzas y bienes inmuebles aumentó del 28% en 1985 a casi el 50% de la inversión extranjera directa total en 2011, mientras que la inversión en el sector de la fabricación cayó del 43% al 23% en ese período³⁷.

Las características de la inversión de cartera internacional en mercados emergentes han ido evolucionando en los últimos 15 años, ya que en muchos países el mercado nacional se ha profundizado y se ha integrado más al contexto mundial. En particular, a medida que los mercados nacionales de deuda se han ido ampliando, los inversores extranjeros han comprado más deuda en moneda nacional y ahora desempeñan un papel dominante en algunos mercados emergentes. No obstante, esos flujos han sido muy inestables, lo que refleja la orientación a corto plazo de los mercados internacionales de capital³⁸. En los Estados Unidos, por ejemplo, el plazo medio de tenencia de acciones se ha acortado de unos ocho años en la década de 1960 a unos seis meses en 2010³⁹.

34 Naciones Unidas, 2014, Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo, Informe del Secretario General, E/2014/77.

35 Estos cálculos son promedios de tres años basados en estadísticas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), disponibles en <http://unctadstat.unctad.org/EN/> (consultadas el 8 de agosto de 2014).

36 UNCTAD, *World Investment Report 2014*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.14.II.D.1.

37 Base de datos de la UNCTAD sobre la inversión extranjera directa, disponible en <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.

38 Naciones Unidas, 2013, El sistema financiero internacional y el desarrollo, Informe del Secretario General, A/68/221.

39 LPL Financial Research, *Weekly Market Commentary*, 6 de agosto de 2012. Disponible en <http://moneymattersblog.com/login/login/wp-content/uploads/2012/08/WMC080712.pdf>.

Las transferencias privadas transnacionales realizadas por particulares y hogares también han aumentado mucho. Según las estimaciones, en 2013 se transfirieron 404.000 millones de dólares en remesas giradas por migrantes, es decir que el monto de las remesas fue más de diez veces el de 1990, cuando se calculaba que no excedían de los 40.000 millones de dólares⁴⁰. Además, la financiación filantrópica dirigida por particulares, fundaciones y otras organizaciones a países en desarrollo fue de unos 60.000 millones de dólares en 2013, y la mayoría de esos fondos provino de donantes privados de países desarrollados⁴¹. Los filántropos y entidades filantrópicas colaboran especialmente con fondos sectoriales de alcance mundial, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y la Alianza GAVI.

Algunos países han utilizado una fracción de las entradas de capital internacional para acumular reservas de divisas, en parte como autoseguro frente a la inestabilidad de esos flujos de capital. Las reservas de divisas aumentaron de 2,1 billones en 2000 a 11,7 billones en 2013. Los países en desarrollo, fundamentalmente los países de mercado emergente, tienen casi 8 billones de dólares en reservas, y los cinco principales países de mercado emergente concentran cerca del 65% de ese total⁴².

40 Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”, Migration and Development Brief No. 22, Banco Mundial, Washington D.C., 2014; Banco Mundial, *Migration and Remittances Factbook 2011*, segunda edición, Washington D.C., 2014.

41 Instituto Hudson, “The Index of Global Philanthropy and Remittances”, Washington D.C., 2013.

42 Datos basados en informes del FMI relativos al artículo IV y la publicación *International Financial Statistics* del FMI.

III. Enfoque estratégico

El gráfico IV ilustra el marco analítico que ha guiado al Comité en la formulación de la presente estrategia de financiación para el desarrollo sostenible. Las fuentes de financiación pueden clasificarse en cuatro categorías: pública nacional, privada nacional, pública internacional y privada internacional. El reto para los encargados de formular políticas consiste en canalizar e incentivar más fuentes de financiación diversas y descentralizadas hacia las inversiones previstas en el desarrollo sostenible.

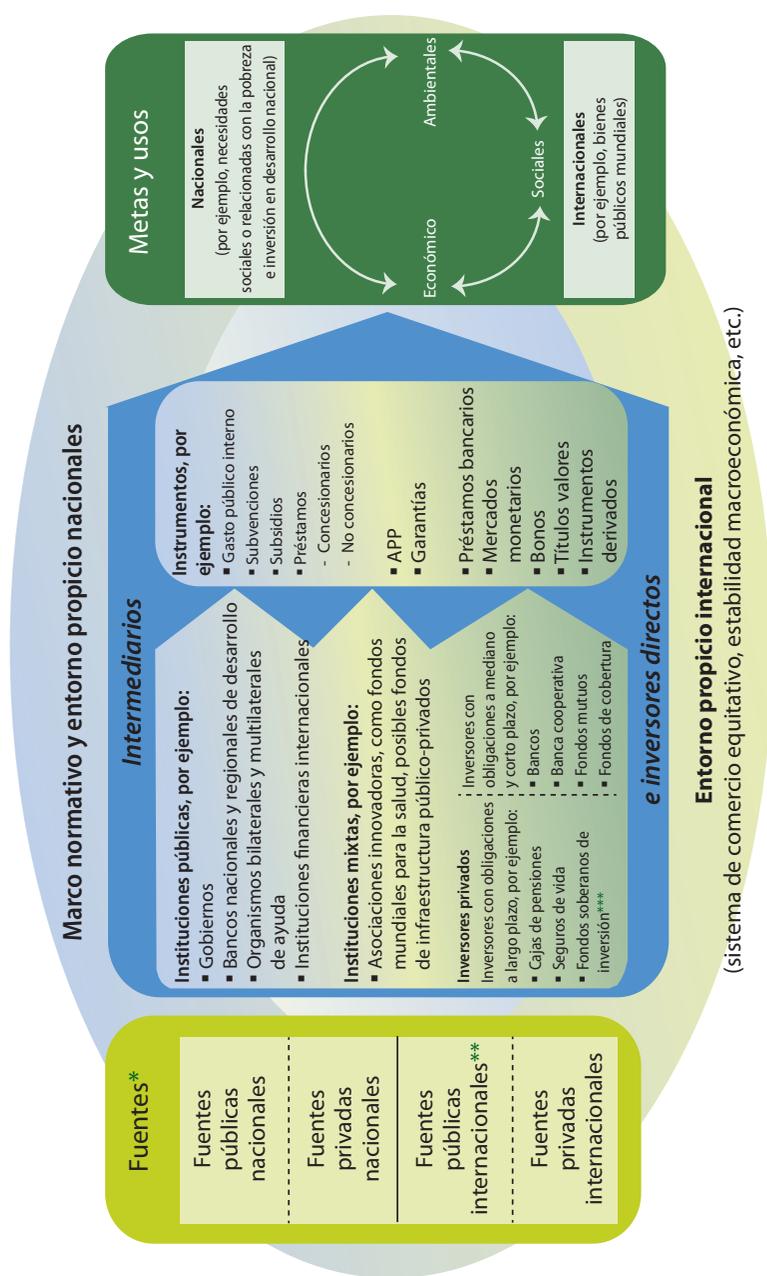
Como se muestra en el gráfico IV, en las decisiones relacionadas con la financiación, sea pública o privada, influyen los marcos normativos nacionales y la estructura financiera internacional, la existencia de instituciones financieras correspondientes y eficaces y el diseño y la creación de instrumentos que faciliten la inversión en el desarrollo sostenible y ayuden a superar los obstáculos al respecto. Con ello en mente, los siguientes preceptos guían el enfoque estratégico del Comité:

1. **Garantizar el protagonismo y la capacidad de dirección del país en la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, junto con un entorno internacional propicio.** Cada país es responsable de su propio desarrollo. Las estrategias de desarrollo sostenible se aplican en el ámbito nacional; no obstante, las actividades nacionales deben complementarse con el apoyo público internacional que haga falta y un entorno internacional propicio.
2. **Adoptar políticas públicas eficaces como ejes de la estrategia de financiación para el desarrollo sostenible.** La financiación, cualquiera sea el tipo, se enmarca en el contexto de entornos normativos nacionales e internacionales que fijan reglas, normas e incentivos para todos los agentes. Por ello, las políticas e instituciones eficaces y la buena gobernanza son centrales para el aprovechamiento eficiente de los recursos y para conseguir recursos adicionales con los que financiar el desarrollo sostenible.
3. **Utilizar todos los flujos de financiación de manera integral.** A fin de satisfacer las necesidades de financiación para el desarrollo sostenible, es preciso aprovechar al máximo la contribución de todas las fuentes, es decir, públicas, privadas, nacionales e internacionales. Cada tipo de financiación tiene características y ventajas específicas, según los distintos mandatos e incentivos a los que responde. Es esencial potenciar las sinergias al máximo, sacar provecho de la complementariedad y obtener el mayor rendimiento posible de la interacción óptima entre todas las fuentes de financiación.
4. **Concertar los flujos de financiación con las necesidades y los usos correspondientes.** Cada proyecto y necesidad de desarrollo sostenible exige un tipo específico de financiación pública, privada o combinada. Si bien la financiación privada será esencial, no todas las

fuentes privadas son iguales. Las inversiones en desarrollo sostenible a largo plazo deben financiarse con fondos a largo plazo.

5. **Potenciar al máximo los efectos de la financiación pública internacional.** La AOD cumple una función crucial para los países en los que hay más necesidad y menos capacidad para obtener recursos. El uso de instrumentos de financiación y su grado de concesionalidad deberían corresponderse con el grado de desarrollo de cada país, sus condiciones y capacidades particulares, y las características del proyecto.
6. **Incorporar criterios de desarrollo sostenible en las estrategias nacionales de financiación.** La financiación debería respaldar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Para ello se necesitan políticas e incentivos con los que incorporar el desarrollo sostenible en las estrategias de financiación y en los métodos para aplicarlas. Los criterios de desarrollo sostenible deberían incluirse en los presupuestos públicos y las decisiones de inversión privada según corresponda.
7. **Aprovechar las sinergias entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible.** Los objetivos de desarrollo sostenible suelen superponerse. La financiación debería tener por objeto aprovechar las sinergias y reforzar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las posibles ventajas y desventajas. Así, los instrumentos de financiación pueden utilizarse para atender varios objetivos de políticas al mismo tiempo. La mejor manera de coordinar esa labor sería en el contexto de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.
8. **Adoptar un enfoque inclusivo, de múltiples interesados y centrado en las personas para obtener resultados tangibles en la práctica.** Si se celebran consultas con todos los interesados, entre ellos la sociedad civil y el sector privado, los gobiernos y los encargados de formular políticas podrán apreciar mejor las diversas necesidades y preocupaciones de las personas al formular y poner en práctica políticas de desarrollo sostenible en todos los niveles. En este sentido, deben garantizarse la igualdad de género y la inclusión de los grupos marginados, como los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.
9. **Garantizar la transparencia de la financiación y la rendición de cuentas al respecto en los planos nacional, regional e internacional.** La transparencia y la rendición de cuentas deben apuntalar todas las iniciativas de financiación para aumentar la legitimidad y la eficacia. Los proveedores gubernamentales de asistencia y los países asociados deben procurar una rendición mutua de cuentas más armonizada y coherente, mediante una mejor recopilación de datos y una supervisión más rigurosa, sin que por eso se quite protagonismo al país. Es preciso someter los flujos financieros privados a una supervisión más eficaz y aumentar su transparencia.

Gráfico IV
Flujos de fondos procedentes de fuentes de financiación internacionales y nacionales para el desarrollo sostenible*



* El tamaño de los recuadros no representa el volumen ni la importancia de los fondos.
 ** Puede haber casos en los que la financiación pública internacional también apoye directamente el cumplimiento de objetivos internacionales.
 *** Los fondos soberanos de inversión manejan fondos públicos, pero su gestión es similar a la de los inversores privados.

IV. Opciones sobre una estrategia integrada de financiación para el desarrollo sostenible

En cada categoría de financiación, la adopción de decisiones está descentralizada y se divide entre distintas instituciones y agentes. Las decisiones relativas a la financiación en el sector privado nacional e internacional recaen inherentemente en múltiples agentes, y el suministro de fondos públicos internacionales también está muy fragmentado, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en pro de la coordinación. Por todo ello, las estrategias cohesionadas de financiación, fundadas en el principio del protagonismo del país, son esenciales para que se puedan coordinar las diversas fuentes de financiación. A la luz de las dimensiones intersectoriales de las estrategias de financiación, es preciso coordinar la adopción de decisiones en el plano nacional. Además, los gobiernos deberían comunicar con eficacia sus marcos estratégicos.

En la sección siguiente, el Comité destaca esferas específicas de políticas relacionadas con cada una de las cuatro categorías de fuentes de financiación, así como con la financiación combinada, y propone un conjunto de opciones normativas e instrumentos financieros que deben utilizarse en el marco de una estrategia nacional cohesionada de desarrollo sostenible. Pese a la gran variedad de opciones que se proponen a continuación, la elección de medidas específicas de política debe responder a las consideraciones políticas internas y otras circunstancias propias del país.

A. Financiación pública nacional

La financiación pública nacional cumple tres funciones principales: a) aumentar la igualdad, entre otras cosas al reducir la pobreza; b) suministrar bienes y servicios públicos que los mercados evitan o no suministran en cantidades suficientes y poner en práctica políticas que modifiquen los incentivos de los agentes privados; y c) gestionar la estabilidad macroeconómica⁴³. Además, la movilización de recursos internos refuerza el sentido de propiedad nacional de la política pública y permite a los países adquirir más autonomía financiera. Las estrategias nacionales de financiación pública deberían reflejar estas motivaciones ya que guían la aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible.

⁴³ Richard Musgrave, *Theory of Public Finance: A study in public economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

Promover la reforma tributaria, el cumplimiento tributario y una mayor cooperación internacional

La movilización de recursos internos depende de muchos factores, como el tamaño de la base imponible, la capacidad del país para recaudar y administrar impuestos, la elasticidad tributaria, la inestabilidad de los sectores que tributan y el precio de los productos básicos. Si bien la formulación óptima de la política tributaria necesariamente refleja la situación económica y social del país, los gobiernos deberían seguir principios generalmente aceptados de gestión sólida de las finanzas públicas; por ejemplo, los sistemas tributarios deben ser justos, eficientes y transparentes. Los gobiernos también podrían dar prioridad a los ingresos reales que se encuentran en la parte inferior de la escala de distribución de ingresos mediante políticas fiscales progresivas, como el “crédito fiscal por ingresos percibidos”, y exenciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre bienes y servicios básicos. En términos más generales, la base imponible debería ser lo más amplia posible, sin perder por eso la equidad ni la eficiencia. De hecho, la ampliación de la base imponible ha sido decisiva en los progresos que han logrado últimamente muchos países en desarrollo en materia de recaudación, incluidos varios países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Entre los indicadores fundamentales del éxito de una reforma tributaria cabe mencionar el compromiso político de alto nivel, la reforma administrativa y normativa y una firme función rectora en la administración de los ingresos⁴⁴. En el caso de algunos servicios públicos podría justificarse el cobro de tasas equilibradas socialmente a los usuarios para que ellos contribuyan a costearlos, aunque esta medida no se recomienda en el caso de los servicios sociales básicos.

No obstante, lo que puede lograr cada gobierno por su cuenta en la economía globalizada tiene un límite. Por ejemplo, las jurisdicciones nacionales a veces compiten con las de otros países mediante incentivos fiscales para atraer y retener a los empleadores, lo que menoscaba la base imponible de los países rivales. Para poner fin a esa perniciosa competencia tributaria se debe partir de la cooperación entre los países competidores, sin dejar de respetar el derecho soberano de los países a establecer su propio régimen fiscal. Por lo general, esto se hace en foros regionales o internacionales, que también pueden estimular la cooperación para poner freno a los flujos financieros ilícitos, como se expone en la sección V⁴⁵.

Si bien hasta la fecha la asistencia técnica prestada al sector aduanero y de ingresos públicos ha atraído una proporción mínima de AOD⁴⁴, en adelante se debería prestar más atención a responder a las solicitudes nacionales de refuerzo de la capacidad de gestión fiscal y desarrollo de la capacidad para movilizar recursos internos. Además, los ejemplos de reformas acertadas pueden servir para la formulación de políticas en otros lugares. Los foros internacionales más amplios sobre cooperación impositiva ofrecen beneficios tangibles (véase la secc. V). Las actividades adicionales de desarrollo de la capacidad deberían centrarse en la

44 Banco Mundial, FMI, Naciones Unidas y OCDE, “Supporting the Development of More Effective Tax Systems”, informe al Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del Grupo de los 20 (2011), disponible en <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110311.pdf>.

45 Aunque no existe definición acordada, a los fines del presente informe por “flujos ilícitos” se entiende el dinero obtenido o utilizado de forma ilícita y, en ambos casos, transferido ilegalmente de un país a otro, e incluye las ganancias no declaradas ante las autoridades tributarias.

capacidad institucional de recaudar ingresos de las industrias extractivas en la medida adecuada.

En los países con muchos recursos, la gestión de los recursos naturales reviste especial importancia. Las reglas fiscales que rigen las industrias extractivas deben garantizar que se retribuya el interés público como corresponde. Los gobiernos también pueden formular políticas que garanticen que una parte de los ingresos derivados de los recursos se ahorre e invierta en beneficio de las generaciones futuras, como en los fondos soberanos de inversión. En los casos en que los ingresos tributarios procedentes de la extracción de recursos son variables, los gobiernos podrían acumular un superávit en los años en que los precios son altos y atenuar el gasto público en los años en que los precios son bajos, mediante fondos de estabilización de productos básicos. Se necesita la cooperación internacional para luchar contra el tráfico ilícito de recursos naturales, en particular desde los países que se encuentran en situaciones de conflicto. En muchos casos, también ayudan los programas de transparencia y anticorrupción, por ejemplo las iniciativas voluntarias.

Garantizar la buena gobernanza financiera y gestión financiera pública

La lucha contra la corrupción desempeña un papel importante como complemento de las actividades encaminadas a mejorar la movilización de recursos internos. La corrupción puede tener repercusiones negativas en las empresas, los particulares y la gestión financiera pública. A su vez, la puntuación alta en los indicadores de corrupción tiene una fuerte correlación con la escasez de ingresos públicos. Para promover la lucha contra la corrupción, todos los países tendrían que ratificar y aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y realizar más actividades coordinadas, sobre todo con respecto a la prevención, el cumplimiento y la recuperación de activos robados (véase la secc. IV.C).

Un elemento central de la buena gestión financiera es la planificación y ejecución correctas del presupuesto. Los principios generalmente aceptados de buena presupuestación hacen referencia a la formulación, la aprobación, la ejecución y la auditoría, y deberían garantizar que el gasto público concordara con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, incluidos los objetivos ambientales, sociales, económicos, de género y de otra índole. La planificación y la ejecución presupuestarias deben basarse en la transparencia, la legitimidad, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos, y ser acordes con la capacidad y las circunstancias del país. En este sentido, se deberían instaurar mecanismos de control interno y externo del sector público nacional, como las entidades fiscalizadoras superiores, que supervisan que el gasto se ajuste a los fines previstos, y se deberían reforzar los existentes. Asimismo, la descentralización fiscal puede fortalecer la gobernanza local y generar un sentido de apropiación nacional de la administración de los fondos.

En los análisis sobre política presupuestaria, es habitual que se pregunte si sigue habiendo justificación para ciertos subsidios. Los países deberían examinar la eficacia de todos los subsidios como parte de una sólida gestión fiscal. Además, tendrían que contemplar la posibilidad de racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, que estimulan el derroche, eliminando las distorsiones de mercado según las circunstancias nacionales, entre otras cosas reestructurando los

impuestos y dejando de financiar los subsidios perjudiciales, cuando los haya, para reflejar el impacto que tienen en el medio ambiente. Esas medidas deberían tener muy en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y reducir al mínimo los efectos adversos que podrían tener en su desarrollo de manera tal que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas⁴⁶.

Asimismo, los países deberían corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agrícolas mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

En muchos países hace falta consolidar más los regímenes de adquisiciones para que haya una competencia justa. Como parte de la ejecución del presupuesto, las autoridades podrían armonizar sus políticas de adquisiciones con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, lo que supone definir normas sociales y ambientales mínimas para los proveedores del sector público, teniendo en cuenta la situación del país. A este respecto, como beneficio añadido, las adquisiciones sostenibles pueden promover las tecnologías sostenibles. Los regímenes de contratación pública también pueden promover el crecimiento de empresas locales sostenibles.

La auditoría y los controles financieros deben complementarse con el seguimiento y la evaluación de los efectos económicos, sociales y ambientales, conforme a las capacidades y circunstancias nacionales. Esa función podría asignarse a organismos de auditoría y evaluación independientes y nacionales más consolidados, como también a otros mecanismos de supervisión sociales y políticos, por ejemplo del parlamento. Las iniciativas de desarrollo de la capacidad, incluido el intercambio de conocimientos y experiencias, pueden ayudar a mejorar la formulación de políticas, los procesos presupuestarios y la ejecución de presupuestos.

Internalizar las externalidades e incorporar la sostenibilidad ambiental en las actividades principales

Las reformas fiscales pueden ser importantes para promover la sostenibilidad ambiental. Ciertas medidas de política, como los límites máximos y el comercio y los impuestos sobre las emisiones de carbono, tienen por objeto limitar esas emisiones aumentando su precio e “internalizando las externalidades”. No obstante, los mercados del carbono siguen siendo relativamente pequeños y apenas abarcan el 7% de las emisiones de todo el mundo⁴⁷. Asimismo, el precio de los derechos de emisión ha sido inestable y demasiado bajo como para repercutir en el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias. Los gobiernos que establecen mecanismos de comercialización de las emisiones de carbono deben fijar límites máximos que sean bastante rigurosos, supervisar la inestabilidad e imponer una reglamentación adecuada. Al mismo tiempo, 13 países han empezado a cobrar impuestos, ya sean nacionales o subnacionales, sobre las emisiones de carbono⁴⁸. Aunque ha habido

46 Varios Estados Miembros expresaron sus reservas respecto del párrafo 225 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo) (véase A/66/PV.123).

47 Climate Economics Chair, *Climate Economics in Progress 2013*, Universidad Dauphine, París, 2013.

48 Banco Mundial, *State and Trends of Carbon Pricing 2014*, Washington D.C., 2014.

debates sobre los efectos que tienen esos impuestos en la competitividad, el PIB de los países europeos que vienen cobrándolos desde hace más de diez años no se ha visto afectado o, en todo caso, la repercusión ha sido ligeramente positiva⁴⁹.

Por otro lado, los gobiernos deberían estudiar otras políticas encaminadas a modificar las modalidades de inversión, por ejemplo, imponer a las inversiones una restricción directa de las emisiones, subvencionar la investigación en tecnologías limpias y su desarrollo, entre ellas las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono, ofrecer incentivos fiscales, fijar tarifas reguladas, establecer metas de eficiencia energética o energía renovable, cobrar derechos de contaminación y percibir un pago por los servicios de los ecosistemas.

La contabilidad ambiental, que incorpora flujos financieros de importancia ambiental y cuentas sobre el uso de los recursos naturales, es otro mecanismo que puede ayudar a los encargados de formular políticas a internalizar las externalidades. El PIB es una unidad de medida fundamental que los gobiernos utilizan para evaluar el desempeño económico de los países pero, al no incorporar el capital natural, puede hacer que los gobiernos no se percaten de la asignación ineficiente de las inversiones. El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica podría facilitar una mayor inversión pública en el desarrollo sostenible.

Resolver la desigualdad y cumplir el imperativo de la protección social

Los gobiernos deberían utilizar las políticas fiscales (tanto impositivas como de gastos) para resolver las desigualdades, luchar contra la pobreza, mejorar el abastecimiento de agua y el saneamiento y apoyar otros servicios sociales, en particular para beneficiar a los grupos vulnerables, marginados y de bajos ingresos. Con frecuencia, se pide que se dé prioridad a los proyectos de inversión pública que favorezcan a los pobres y tengan en cuenta las cuestiones de género.

Los aspectos estructurales vulnerables, que afectan a los pobres y otros grupos excluidos de la sociedad, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes, minorías, niños, personas mayores, jóvenes y otros grupos marginados, se pueden reducir si se plantea el objetivo de universalizar los servicios sociales básicos⁵⁰.

Además de ofrecer protección frente a los riesgos, la protección social puede contribuir al crecimiento equitativo, ya que reduce la pobreza y la desigualdad, aumenta la productividad laboral y hace a la estabilidad social. Los países deberían considerar la posibilidad de adoptar políticas que refuercen los “niveles mínimos de protección social”, que, según las conclusiones de la Organización Internacional del Trabajo, en la mayoría de los países pueden costearse con los ingresos internos, si bien en los más pobres precisarán de la asistencia internacional⁵¹. Los

49 David C. Mowery, Richard R. Nelson y Ben R. Martin, “Technology policy and global warming: Why new policy models are needed (or why putting new wine in old bottles won’t work)”, *Research Policy*, vol. 39, núm. 8 (octubre de 2010).

50 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2014: Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, 2014.

51 Organización Mundial del Trabajo (OIT), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva—Informe del grupo consultivo sobre el piso de protección social*, OIT, Ginebra, 2011.

servicios de seguros ofrecen otra oportunidad de crear una red de seguridad para los hogares, por ejemplo mediante la cobertura de la atención médica, los riesgos de muerte y los riesgos agrícolas. No obstante, los seguros privados no suelen cubrir a quienes más lo necesitan, por lo que las políticas públicas siguen siendo decisivas. También urge que los gobiernos inviertan lo suficiente en la mitigación del riesgo de desastres y en sistemas que generen resiliencia ante las crisis, como también en la preservación del medio ambiente, sobre todo en las zonas donde la población local depende de los recursos naturales.

El empleo productivo y decente es la forma más importante de seguridad de los ingresos. Para la mayor parte de las personas, el trabajo constituye la principal fuente de ingresos. Por lo tanto, las políticas macroeconómicas y fiscales que promueven el empleo pleno y productivo, así como la inversión en capital humano, resultan fundamentales para reducir la pobreza y aumentar la equidad.

Gestionar la deuda pública con eficacia

La financiación de la deuda puede ser una opción viable para financiar el gasto público en desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, hay que gestionar la deuda con eficacia, a fin de asegurarse de que sea posible satisfacer los vencimientos en muy diversas circunstancias. Los gobiernos deben valerse periódicamente de instrumentos analíticos para evaluar estrategias de endeudamiento alternativas y los riesgos conexos, gestionar mejor sus activos y pasivos y evitar endeudarse de manera irresponsable. Los departamentos de la tesorería deberían procurar aumentar las emisiones de bonos a largo plazo en moneda nacional, sobre todo para los inversores nacionales, ya que así se reduciría el riesgo de tipo de cambio que corre el gobierno. Al mismo tiempo, como se acordó en el Consenso de Monterrey, los acreedores son responsables, junto con el deudor soberano, de prevenir y resolver las crisis de deuda, incluso mediante el alivio de la deuda cuando sea necesario. También deberían tener la responsabilidad de evaluar el riesgo crediticio como corresponde, mejorar la calificación de solvencia y reducir los préstamos concedidos de forma irresponsable a países de alto riesgo.

Las instituciones financieras internacionales y el sistema de las Naciones Unidas vienen elaborando normas para la gestión prudente de la deuda pública. Los países que ya se han endeudado mucho tienen que asegurarse de que el aumento de la deuda pública no exceda del crecimiento previsto del PIB para evitar problemas financieros. A este respecto, el Marco de Sostenibilidad de la Deuda del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fue concebido para guiar a los países de bajos ingresos y sus donantes a movilizar la financiación con un menor riesgo de acumulación excesiva de deuda, mediante la fijación de un umbral. Además, las instituciones internacionales están prestando asistencia técnica para reforzar las capacidades locales en ese ámbito. Esa asistencia se debe mantener, junto con los compromisos de transferir fondos, tecnología y capacidad para que los países en desarrollo refuercen sus capacidades humana e institucional de gestionar la deuda pública con eficacia (véase la secc. V, en la que se analizan cuestiones sistémicas y soluciones con respecto a la deuda soberana).

Estudiar la contribución que podrían hacer los bancos nacionales de desarrollo

Ante la insuficiencia de la financiación privada a largo plazo y la inversión en el desarrollo sostenible, muchos países han creado bancos nacionales de desarrollo y otras instituciones públicas para respaldar la inversión a largo plazo. En conjunto, los activos del Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo, grupo de 20 bancos nacionales, bilaterales y regionales de desarrollo, superaban los 2,1 billones de dólares en 2010⁵². Los bancos nacionales de desarrollo pueden desempeñar un papel importante, por ejemplo, en la financiación de las pequeñas y medianas empresas, la infraestructura y la innovación. Habida cuenta de que los bancos nacionales de desarrollo conocen bien los mercados internos, por lo general están en condiciones de prestar asistencia y capacitación en gestión de proyectos privados. En estudios recientes se ha puesto de relieve que los bancos nacionales de desarrollo también cumplen una valiosa función anticíclica, sobre todo en los casos de crisis, cuando la aversión al riesgo de las entidades del sector privado aumenta considerablemente.

Los gobiernos pueden recurrir a los bancos nacionales de desarrollo para consolidar los mercados de capital y estimular las inversiones en el desarrollo sostenible. Por ejemplo, algunos bancos nacionales de desarrollo financian (una parte de) sus actividades con la emisión de bonos que destinan los fondos recaudados a un uso específico, como la infraestructura ecológica, y cuyos ingresos se destinan a categorías concretas de inversión, como los bonos verdes.

No obstante, los encargados de formular políticas se topan con dificultades en lo que respecta a los bancos nacionales de desarrollo. Deberían asegurarse de que los bancos públicos de desarrollo no financien actividades que ha de apoyar el sector privado de manera competitiva. Es importante que se prevean los medios para evitar la interferencia política indebida en el funcionamiento del banco y para garantizar el uso eficiente de los recursos, especialmente en lo relativo al fomento de la inversión privada en el desarrollo sostenible.

B. Financiación privada nacional

Para entender el rol que cumple el sector privado en la financiación del desarrollo sostenible, es importante reconocer que ese sector incluye una gran variedad de agentes distintos, que abarcan de hogares a empresas multinacionales y de inversores directos a intermediarios financieros, como bancos y cajas de pensiones. Los recursos privados han sido desde siempre uno de los principales impulsores del crecimiento interno y la creación de empleo.

La financiación privada tiene fines de lucro, con lo que es especialmente idónea para la inversión productiva. Sin embargo, la calidad de la inversión es importante. Sigue escaseando la inversión interna a largo plazo que se necesita para el desarrollo sostenible, aun cuando el sector privado es cada vez más consciente de que es posible obtener beneficios comerciales y alcanzar los objetivos de la política pública al mismo tiempo.

Por ello, los gobiernos deben formular políticas que ayuden a incentivar una mayor inversión a largo plazo en el desarrollo sostenible. Es esencial contar

52 Véase <http://www.idfc.org/>.

con un entorno propicio para reducir los riesgos y estimular la inversión privada. Además, los gobiernos pueden esforzarse por profundizar los mercados de capital y sistemas financieros locales para la inversión a largo plazo, dentro de un marco normativo sólido.

Permitir que los hogares y las microempresas accedan a los servicios financieros

En estudios recientes se ha señalado que los mercados financieros estables, inclusivos y eficientes pueden mejorar la vida de las personas al reducir los costos de transacción, estimular la actividad económica y mejorar otras prestaciones sociales, en especial para las mujeres⁵³. Es importante ampliar el alcance y la escala de los servicios financieros que se ofrecen a los pobres, las personas mayores, las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y otros grupos de población subatendidos para poder alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Los hogares con todos los niveles de ingresos, incluso los más pobres, utilizan servicios financieros básicos, a saber, pagos, ahorros, crédito y seguro. Los pobres, sobre todo los de los países menos adelantados, recurren principalmente a proveedores informales de servicios financieros. De hecho, en la actualidad más de la mitad de la población adulta de todo el mundo que está en edad de trabajar no tiene servicios bancarios de proveedores formales, y la gran mayoría de ese grupo se encuentra en países en desarrollo⁵⁴. Todo indica que, si hubiera oferta de servicios financieros asequibles y adecuados a una distancia razonable, esas personas los utilizarían⁵⁵. Por ello, muchos gobiernos han facilitado servicios financieros a los pobres o han acogido a los prestadores de esos servicios, por ejemplo instituciones de microfinanciación, la banca cooperativa, la banca postal y la banca de ahorro, y la banca comercial.

La mejor manera de poner en práctica la inclusión financiera dependerá del país de que se trate. No obstante, hay algunos elementos que han funcionado en todos los países, como el apoyo para la creación de organismos de verificación de antecedentes de crédito que evalúen la capacidad de pago de los prestatarios. Gracias a los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, los pobres han podido recibir servicios financieros a un bajo costo sin tener que recorrer grandes distancias hasta una sucursal bancaria. Los servicios bancarios electrónicos y las tecnologías de banca móvil se pueden utilizar para los pagos que efectúa el gobierno a los ciudadanos (sueldos, pensiones y seguridad social), con menos gastos administrativos y menos pérdidas. Se cree que sumar más personas al sector financiero formal beneficia también la recaudación de impuestos. Asimismo, la reglamentación es importante para garantizar las finanzas digitales responsables y evitar las prácticas abusivas.

53 Robert Cull, Tilman Ehrbeck y Nina Holle, “Financial Inclusion and Development: Recent Impact Evidence”, Focus Note No. 92, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Washington D.C., abril de 2014.

54 Asli Demirguc-Kunt y Leora Klapper, “Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database”, documento de investigación sobre políticas núm. 6025, Banco Mundial, Washington D.C., 2012.

55 *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.06.II.A.3.

Como dejan en claro las encuestas, la ignorancia respecto de las instituciones financieras y sus productos constituye un obstáculo para su utilización, especialmente en lo que respecta a los seguros. El sector público puede promover la capacidad financiera, entre otras cosas los conocimientos financieros, y al mismo tiempo dar más protección al consumidor. En particular, se debería exigir a los proveedores de servicios financieros que publicaran información fundamental en un formato claro, comprensible y, de preferencia, uniforme. Además, los encargados de formular políticas deberían promulgar normas claras sobre el tratamiento justo y ético del consumidor y establecer mecanismos uniformes de amparo para la solución eficaz de controversias en todo el sector. En este sentido, los gobiernos podrían crear organismos de protección del consumidor que supervisarán el marco necesario para la protección del consumidor en el contexto nacional.

Aunque se trata de apenas uno de los numerosos aspectos de la inclusión financiera, se ha insistido mucho en la microfinanciación. Se ha formado una amplia red mundial de foros y redes de apoyo internacionales en los sectores de microfinanciación pública y sin fines de lucro, lo que pone de manifiesto el dinamismo del sector. No obstante, en muchos países la microfinanciación sigue excluida del marco normativo. Con el crecimiento de las instituciones de microfinanciación, tanto los administradores como los encargados de la reglamentación deberían prestar atención a la necesidad de equilibrar el creciente acceso a los servicios financieros con la gestión del riesgo, incluidos los riesgos sociales del endeudamiento de los hogares.

Promover la concesión de préstamos a las pequeñas y medianas empresas

Un ámbito importante en el que el acceso a los servicios financieros (en este caso, el crédito) no basta es el de las pequeñas y medianas empresas (pymes), que en muchos países son los principales impulsores de la innovación, el empleo y el crecimiento. Más de 200 millones de empresas de ese tipo carecen de acceso a servicios financieros en todo el mundo. A menudo, las necesidades financieras de las pymes son demasiado grandes para los prestamistas y organismos de microcrédito convencionales, y los bancos importantes tienden a evitar ese mercado debido a la carga administrativa que representa, la falta de información y la incertidumbre que provoca el riesgo de crédito. Al proporcionar información crediticia, las centrales de riesgo u organismos de verificación de antecedentes de crédito y los regímenes de garantía e insolvencia podrían ayudar a que las pymes tuvieran más acceso al crédito.

Los mercados de bonos a largo plazo son limitados en muchos países en desarrollo, y en muchos de ellos prácticamente no existen otras modalidades de financiación de nuevas empresas innovadoras, como los inversores providenciales y los fondos de capital de riesgo. Los bancos nacionales de desarrollo pueden desempeñar una importante función a este respecto. Para que las pymes tengan más acceso a la financiación, se puede recurrir a una interacción precisa entre la banca pública y la privada. Por ejemplo, una de las modalidades que utilizan los bancos de desarrollo consiste en otorgar financiación pública concesionaria al sector bancario comercial, que luego vuelve a prestar esos fondos a esas empresas a una tasa preferencial. Los instrumentos utilizados a tal fin pueden ser garantías, préstamos, subsidios de tasas de interés, inversiones de capital o vinculadas al capital

y acceso a servicios e información. Muchos países también tienen otras formas de apoyo a las pymes, como programas de préstamos públicos a una tasa de interés baja. La banca cooperativa, la banca postal y la banca de ahorro también están bien preparadas para ofrecer servicios financieros a las pymes, entre otras cosas mediante la creación y la oferta de productos de préstamo más diversificados.

Muchos bancos consideran que los préstamos a las pymes conllevan un riesgo elevado por la falta de información y la incertidumbre que provoca el riesgo crediticio. El crédito suele ser insuficiente, incluso cuando el sector bancario goza de gran liquidez. No obstante, las carteras diversificadas de préstamos a las pymes pueden reducir considerablemente el riesgo. La titulización de carteras diversas de préstamos a pymes, procedentes de distintos bancos para garantizar una mayor diversificación, podría incrementar los fondos disponibles para el crédito a esas empresas. No obstante, es preciso que haya salvaguardias para mitigar los riesgos de la estrategia bancaria de originación y distribución, como se puso de relieve durante la crisis, para que el emisor no pierda interés en mantener los préstamos en situación productiva (como normas que exijan a los bancos conservar un porcentaje de cada préstamo en su balance).

Profundizar los mercados financieros para la inversión a largo plazo y reforzar las normas para equilibrar el acceso y la estabilidad

Si el sector bancario está bien capitalizado y existen mercados de bonos a largo plazo, las empresas nacionales pueden satisfacer sus necesidades financieras a más largo plazo, sin tener que asumir los riesgos cambiarios que entraña el endeudamiento en moneda extranjera. Por ello, los mercados locales de bonos cumplen una función importante en la financiación del desarrollo sostenible a largo plazo. Para profundizar los mercados locales de capital, los encargados de formular políticas tienen que consolidar las instituciones y la infraestructura, entre otras cosas los sistemas de supervisión, compensación y pagos, entidades de calificación crediticia eficientes, medidas para proteger al consumidor y otras reglamentaciones pertinentes.

Los inversores institucionales, en especial los que tienen pasivos a largo plazo, como las cajas de pensiones, las compañías de seguros de vida, las dotaciones de fondos y los fondos soberanos de inversión, están en condiciones de otorgar financiación a largo plazo (aunque los inversores institucionales internacionales han tendido a invertir a corto plazo en las últimas décadas; véase la secc. IV.D). Para fomentar la ampliación de la base de inversores institucionales, los encargados de formular políticas tienen que crear un marco normativo, institucional y jurídico que incluya leyes sobre valores, normas sobre la gestión de activos y medidas de protección del consumidor. Podrían fijar normas que propiciaran procesos transparentes, una gobernanza sólida y un sistema eficiente de cumplimiento. Hay muchos ejemplos de marcos normativos eficaces de países desarrollados y de mercado emergente, aunque los encargados de formular políticas de los países en desarrollo deberían adaptarlos a las condiciones locales y tener la flexibilidad suficiente para actualizarlos en respuesta a las cambiantes condiciones de mercado.

En general, la profundización de los mercados financieros debe encararse con cuidado, ya que los mercados de valores y de bonos suelen ser muy inestables, especialmente en los mercados pequeños que carecen de liquidez. Para limitar

una inestabilidad excesiva que pudiera afectar la economía real, se pueden establecer normas y herramientas de gestión de la cuenta de capital para desalentar el capital especulativo. En algunas zonas, la profundización del mercado regional puede servir para alcanzar una escala y una profundidad que no se lograrían en los mercados nacionales pequeños. Las asociaciones entre mercados incipientes y centros financieros mundiales consolidados pueden respaldar la transferencia de aptitudes, conocimientos y tecnología a los países en desarrollo, aunque se debe tener la precaución de adaptarlos a las condiciones locales.

Por otro lado, cabe observar que el sector financiero puede crecer demasiado en relación con la economía interna. Si el crecimiento del sector financiero sobrepasa un determinado umbral, puede que aumenten la desigualdad y la inestabilidad, en parte a causa del incremento excesivo del crédito y la burbuja del precio de los activos⁵⁶. Por lo tanto, es importante que todos los países elaboren firmes marcos normativos macroprudenciales.

Todo marco normativo sólido debería tener en cuenta todas las áreas de intermediación financiera, incluida la banca paralela, que comprende de las microfinanzas a los instrumentos derivados complejos. Acrecentar la estabilidad y reducir los riesgos al mismo tiempo que se promueve el acceso al crédito supone un complejo desafío para los encargados de formular políticas, ya que ambos objetivos pueden resultar contradictorios. Los encargados de formular políticas deberían concebir el marco normativo con la idea de alcanzar un equilibrio entre esos objetivos. Por ejemplo, la Unión Europea incluyó disposiciones especiales (como la Directiva sobre requisitos de capital) en su aplicación de Basilea III para reducir los costos de capital que suponía otorgar préstamos a las pymes. También se ha abogado por que los sistemas que rigen el sector financiero dejen de centrarse solamente en la estabilidad financiera y pasen a incluir criterios de sostenibilidad.

Las finanzas islámicas también han generado importantes mecanismos que pueden servir para la financiación del desarrollo sostenible⁵⁷. Los activos financieros islámicos han aumentado rápidamente en los últimos diez años, sobre todo en las esferas de la financiación de infraestructura, inversiones sociales e inversiones ecológicas. Los instrumentos de inversión utilizados en las finanzas islámicas, que se basan en el riesgo empresarial compartido, dan más profundidad y amplitud a los mercados financieros porque ofrecen fuentes alternativas de financiación. Esas estructuras de financiación podrían ser un buen ejemplo de cómo crear un nuevo tipo de inversión a largo plazo.

Fortalecer el entorno propicio

Es sabido que el fortalecimiento del entorno normativo, jurídico e institucional interno ayuda a los gobiernos a fomentar la inversión privada. Para movilizar mejor los fondos y utilizarlos eficazmente, las medidas de política deberían centrarse en mitigar los cuellos de botella en el contexto nacional. Gracias a iniciativas de ese tipo en los últimos diez años, muchos países en desarrollo han reducido la excesiva complejidad y los costos que pagan las empresas para iniciar

⁵⁶ Stijn Claessens y M. Ayhan Kose, "Financial Crises: Explanations, Types, and Implications", documento de trabajo núm. WP/13/28, FMI, Washington D.C., enero de 2013.

⁵⁷ El sistema financiero islámico se basa en los preceptos de la ley islámica; los dos principios básicos son el reparto de pérdidas y beneficios y la prohibición de cobrar y pagar intereses.

y mantener sus operaciones. Si bien la estructura de las reformas es diferente en cada país y región conforme a la experiencia histórica, la cultura y la política de cada uno, los encargados de formular políticas pueden reforzar el cumplimiento de los contratos, la protección de los derechos del acreedor y el deudor y la eficacia de las políticas comerciales y de competencia, racionalizar los regímenes de registro de empresas y promover el estado de derecho, los derechos humanos y la seguridad efectiva. La inversión en infraestructura y servicios públicos esenciales, así como en capital humano, también ayudaría a que el entorno empresarial fuese más interesante. La inestabilidad política, la inestabilidad macroeconómica y la incertidumbre normativa son obstáculos importantes para los negocios en cualquier país, lo que subraya en un sentido más amplio la necesidad de contar con políticas sólidas.

Afianzar las consideraciones económicas, ambientales, sociales, de gobernanza y de sostenibilidad en el sistema financiero

Los encargados de formular políticas deberían plantearse el objetivo de promover las consideraciones relacionadas con la sostenibilidad en todas las instituciones y en todos los niveles. Para ello, podrían alentar la presentación de informes conjuntos sobre los beneficios económicos y los efectos ambientales, sociales y de gobernanza. Además, para afianzar esas consideraciones se puede recurrir a normas adecuadas, como los requisitos sobre las carteras y otras medidas acordes con las condiciones del país.

Hay indicios de que en algunos mercados financieros se está prestando más atención a las consideraciones económicas, ambientales, sociales y de gobernanza. Son cada vez más los agentes del sector privado que han suscrito los Principios del Ecuador para los financiadores de proyectos, los Principios de Inversión Responsable y los Principios para la Sostenibilidad en Seguros, que fijan normas para los inversores privados. Asimismo, la Iniciativa de Bolsas de Valores Sostenibles tiene por objeto estudiar las formas en que las bolsas de valores pueden colaborar con inversores, reglamentadores y empresas para aumentar la transparencia empresarial, informar del desempeño en relación con las cuestiones económicas, ambientales, sociales y de gobernanza y alentar la adopción de enfoques responsables de inversión a largo plazo. Muchas empresas e instituciones financieras siguen teniendo poco conocimiento de este tipo de iniciativas, por lo que es importante ampliar las actividades de concienciación y creación de capacidad, tanto en las instituciones públicas como en las empresas del mercado financiero. En ese sentido, los gobiernos podrían alentar a las empresas del mercado financiero a que impartieran formación a sus empleados sobre cuestiones económicas, ambientales, sociales y de gobernanza, que tal vez podrían incluirse en exámenes y cursos de calificación para obtener licencias sectoriales.

Una consideración importante en el desarrollo sostenible es el efecto que tienen las emisiones en las actividades de financiación. En este contexto, algunas cajas de pensiones, aunque más pequeñas en términos relativos, han empezado a controlar voluntariamente las emisiones de sus carteras⁵⁸, con lo que los gestores de fondos han podido reconocer los riesgos ya asumidos. Los encargados de for-

58 Véase http://www.rafp.fr/download.php?file_url=IMG/pdf/PR_Carbon_Audit_ERAFP.pdf.

mular políticas pueden cumplir una función catalizadora en esa área alentando a los proveedores de índices a acelerar la labor de diseño de parámetros y fomentando la transparencia en cuanto a los efectos de las emisiones, sobre todo en los fondos públicos de inversión (por ejemplo, las cajas de pensiones públicas).

Una de las claves radica en determinar si las iniciativas mayormente voluntarias pueden cambiar la forma en que las instituciones financieras toman decisiones sobre las inversiones. Los encargados de formular políticas podrían considerar la posibilidad de crear marcos normativos en los que se fijara la obligatoriedad de algunas de esas prácticas. Para que surtan el mayor efecto posible, esas políticas deben basarse en una amplia colaboración entre el sector privado, la sociedad civil, los reguladores financieros y los encargados de formular políticas. En este respecto, varios países han impuesto algunos criterios ambientales, sociales y de gobernanza, entre ellos, el Brasil, Francia, Malasia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Sudáfrica. Convendría que se realizaran más trabajos de investigación sobre el impacto de los distintos mecanismos. Las organizaciones internacionales pueden crear una plataforma para intercambiar experiencias sobre los buenos resultados y los fracasos de diversos instrumentos y arreglos.

C. Financiación pública internacional

La financiación pública internacional desempeña un papel fundamental en la financiación del desarrollo sostenible. De manera similar a la nacional, se utiliza para tres funciones: erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo; financiar la provisión de bienes públicos regionales y mundiales; y mantener la estabilidad macroeconómica mundial en el marco general de un entorno mundial propicio (véase la secc. V). La financiación pública internacional debe complementar y facilitar los esfuerzos nacionales en esos ámbitos, y seguirá siendo indispensable para lograr el desarrollo sostenible. La AOD, en particular, seguirá siendo fundamental y se debe orientar a los ámbitos en los que haya más necesidad y menos capacidad para obtener recursos.

Cumplir los compromisos vigentes

La asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo una fuente importante de financiación pública externa para los países en desarrollo y en particular para los países menos adelantados. Este tipo de asistencia alcanzó un nivel sin precedentes en 2013, si bien sigue siendo muy inferior al objetivo convenido internacionalmente del 0,7% del ingreso nacional bruto (INB); en 2013, el promedio fue del 0,3% del INB. De manera similar, y pese a que en el Programa de Acción de Estambul se asumieron compromisos de destinar entre un 0,15% y un 0,20% del INB a AOD para los países menos adelantados, la asistencia que reciben esos países asciende a solo un 0,09% del INB en promedio²⁹.

En 2010, durante la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se convino en que los países desarrollados, en el contexto de una labor significativa de mitigación y en aras de la transparencia en la aplicación, se comprometerían a movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares al año para 2020, que se dedicarían a cubrir las necesidades de los países en desarrollo y provendrían de fuentes muy diversas (públicas, privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas).

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas deberían cumplir cabal y puntualmente sus compromisos y no pasarlos por alto ni atenuarlos. En particular, deberían reconocer las grandes carencias de financiación que aquejan a los países menos adelantados y otros países vulnerables. Es necesario hacer más esfuerzos para mantener y aumentar la AOD que se destina a los países menos adelantados y los que más la necesitan.

Utilizar todas las fuentes e instrumentos de financiación pública internacional

Varios gobiernos se han unido con el fin de crear mecanismos innovadores para movilizar más recursos internacionales de carácter concesionario para impulsar el desarrollo y erradicar la pobreza. La comunidad internacional debe seguir examinando mecanismos innovadores con miras a financiar el desarrollo sostenible a nivel mundial (véase la secc. IV.C).

La cooperación Sur-Sur, como complemento de la cooperación Norte-Sur, es una categoría de asistencia voluntaria intergubernamental muy diversa y cada vez más significativa que puede facilitar el desarrollo sostenible, como se afirma en el documento final de Nairobi de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (2009), que la Asamblea General hizo suyo en su resolución 64/222. Varios países del Sur que prestan asistencia han decidido seguir fortaleciendo sus actividades, entre otras cosas mediante nuevos análisis basados en pruebas de las experiencias de cooperación Sur-Sur y evaluaciones de los programas de cooperación Sur-Sur. Además, el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur aprobó la decisión 18/1 (2014), en la que se formulan recomendaciones en relación con el sistema de las Naciones Unidas, entre ellas una invitación al Secretario General a que incluya en su informe de síntesis medidas concretas para seguir fortaleciendo la cooperación Sur-Sur.

La cooperación triangular es otro complemento útil, puesto que ofrece la posibilidad de mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo mediante el intercambio de conocimientos, experiencias, tecnología y recursos financieros de las economías emergentes y los países donantes tradicionales.

Los fondos públicos internacionales cuyo grado de concesionalidad es inferior al de la AOD, como ciertos préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales y regionales, son una fuente clave de financiación a mediano y largo plazo para los países que recurren a ellos. Entre las modalidades de financiación más destacables están los préstamos públicos a los gobiernos, la financiación de las inversiones de capital y deuda para el sector privado y una serie de instrumentos de financiación combinada, incluidos los instrumentos de mitigación de los riesgos tales como las garantías crediticias y contra riesgos políticos, las permutas financieras de divisas y los arreglos que combinan fondos públicos con fondos del mercado de capitales (por ejemplo, en proyectos de infraestructura convencionales). Estos instrumentos, si se utilizan con arreglo a las necesidades del país y del sector y se aprovechan sus ventajas específicas, pueden contribuir a mitigar los riesgos y a movilizar montos de financiación inicial mayores que los que se obtendrían si se recurriera únicamente a recursos presupuestarios, como se explica en la sección IV.E, sobre la financiación combinada. También es importante que no se limite el acceso de los países menos adelantados, únicamente por razón de sus ingresos, a

los instrumentos financieros con menor grado de concesionalidad que ofrecen las instituciones financieras internacionales y para el desarrollo. Más bien, conviene analizar caso por caso los proyectos económicamente viables y tener en cuenta las consideraciones relativas a la sostenibilidad de la deuda (véase el gráfico V).

Utilizar los recursos públicos internacionales con eficacia y eficiencia

La financiación pública internacional representa, en última instancia, los fondos de los contribuyentes, lo que obliga a los intermediarios financieros públicos, tanto los concesionarios como los no concesionarios, a utilizar los fondos con eficacia y eficiencia. La AOD debe dirigirse a los ámbitos donde hay más necesidad y menos capacidad para obtener recursos, como los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y la población más pobre de todos los países en desarrollo, y se debe destinar una proporción suficiente de la asistencia a erradicar la pobreza extrema, así como a reducir la pobreza en todas sus formas y satisfacer otras necesidades sociales básicas.

La financiación pública internacional también tendrá un papel destacado en la financiación de inversiones para el desarrollo nacional, como las de infraestructura. Algunas de estas inversiones son rentables, y la financiación pública internacional puede mejorar el desempeño de la financiación privada para el desarrollo sostenible en esas áreas (véase la secc. IV.E sobre la financiación combinada). En conjunción con esas funciones, la financiación pública internacional también debe responder a la creciente necesidad de financiación para bienes públicos mundiales, pero sin desplazar a la asistencia tradicional para el desarrollo.

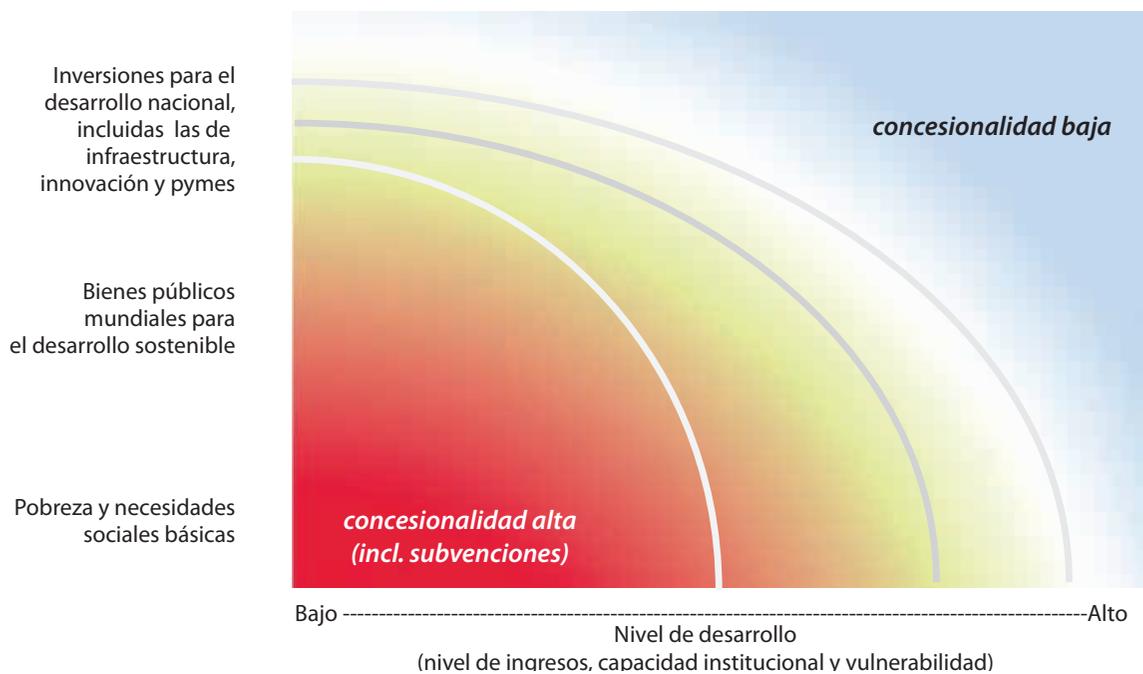
El Comité reconoce las múltiples funciones que tendrá que desempeñar la financiación pública internacional en la agenda de desarrollo sostenible y, a ese respecto, recomienda que al calcular el grado de concesionalidad de la financiación pública internacional se tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los dos países interesados (incluidos sus respectivos niveles de ingresos, capacidades institucionales y vulnerabilidad) y el tipo de inversión, como se indica en el gráfico V. El grado de concesionalidad más alto debería corresponder a las necesidades sociales básicas, y se deberían incluir formas de financiación mediante subvenciones que sean adecuadas para los países menos adelantados. La financiación concesionaria también es fundamental para financiar muchos bienes públicos mundiales para el desarrollo sostenible. En ciertas inversiones orientadas al desarrollo nacional puede ser más conveniente elegir instrumentos de financiación de préstamos, en particular cuando se presente la posibilidad de obtener un rendimiento económico de la inversión.

Durante muchos años, la comunidad internacional ha mantenido en su agenda el compromiso de aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo mediante el fortalecimiento de la rendición de cuentas mutua en las relaciones del país receptor de la AOD con los donantes. Este es uno de los temas que estudia el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, creado en 2007. El Foro, en sus diálogos periódicos entre múltiples interesados y sus análisis de políticas, facilita orientación, entre otras cosas, sobre la manera de gestionar con más eficacia la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo. Las actividades sobre la eficacia incluyeron también cuatro reuniones del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebraron en Roma

(2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (República de Corea) (2011) y dieron lugar a la creación de la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo. La primera reunión de alto nivel de la Alianza se celebró en abril de 2014 en México, D.F.

Gráfico V

Destinatarios indicativos de la financiación pública internacional según el nivel de desarrollo y las necesidades de desarrollo sostenible de los países



Otra preocupación que se ha planteado en el Comité respecto de la eficacia de las actividades de desarrollo es la fragmentación de la financiación pública internacional y la descentralización y la independencia de los procesos de adopción de decisiones de los donantes bilaterales y multilaterales. Los países donantes deben mejorar la gestión y la coordinación del apoyo público internacional mediante un aumento de la planificación y la programación conjuntas, sobre la base de las estrategias y los arreglos de coordinación dirigidos por los países. Hace tiempo que esos países vienen tratando de reducir la carga que supone la gran disparidad de los requisitos de presentación de informes, cuyo cumplimiento consume una considerable cantidad de recursos en el país receptor. Por lo tanto, se reitera el llamamiento a la transparencia y la armonización de las condiciones, los procedimientos y las metodologías de financiación.

A fin de reducir la fragmentación y la complejidad de los sistemas de financiación ambiental y climática en particular, es necesario racionalizar de forma efectiva la estructura general. En la esfera de la financiación climática, las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático decidieron crear el Fondo Verde para el Clima como entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención, con arreglo a su artículo 11. Se utilizará como instrumento multilateral mediante el cual los gobiernos y otros proveedores de fondos podrán canalizar subvenciones y préstamos concesionarios para apoyar

proyectos, programas, políticas y otras actividades en los países en desarrollo⁵⁹. Se debería canalizar una proporción significativa de la nueva financiación multilateral para la adaptación al cambio climático hacia el Fondo Verde para el Clima, de conformidad con el acuerdo alcanzado en la 16ª Conferencia de las Partes en la Convención.

Al mismo tiempo, es necesario fortalecer las capacidades de los asociados para gestionar mejor la asistencia que prestan los diversos proveedores, en el marco de sus estrategias nacionales de financiación para el desarrollo sostenible. Los países deberían crear y utilizar conjuntamente plataformas que alienten la coordinación operacional entre fondos e iniciativas internacionales. Los fondos y los programas, incluidos los fondos ambientales, deben reforzar las sinergias entre los sectores en los planos nacional y local. Se deberían adaptar las normas de los fondos e instrumentos actuales para que abarquen todas las actividades pertinentes de un modo sinérgico.

D. Financiación privada internacional

La financiación privada internacional, de manera similar a la nacional, abarca una amplia gama de corrientes financieras, entre ellas la inversión extranjera directa (IED), las inversiones de cartera y los préstamos bancarios transfronterizos. Algunas de esas corrientes se combinan con financiación pública, como se explica más adelante (secc. IV.E). Se estima que los inversores institucionales internacionales, como los fondos soberanos de inversión, poseen activos valorados entre 80 y 90 billones de dólares, que representan un enorme potencial de inversión. Sin embargo, hasta la fecha han invertido poco en el desarrollo sostenible, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las cajas de pensiones, por ejemplo, solo invierten el 3% de sus activos globales en infraestructura⁶⁰. Esto pone de relieve la necesidad de establecer políticas gubernamentales que contribuyan a superar los obstáculos a la inversión privada, en conjunción con el gasto público adicional. Por ese motivo, una buena parte de las cuestiones que se examinan en la parte dedicada a la financiación privada nacional (secc. IV.B) se abordan también aquí, si bien esta sección se centra en cuestiones relativas a las inversiones transfronterizas.

Canalizar los fondos internacionales hacia inversiones de largo plazo en desarrollo sostenible

La inversión extranjera directa sigue siendo la fuente de financiación privada extranjera más estable y de más largo plazo para los países en desarrollo, y representa un papel fundamental en la financiación del desarrollo sostenible. Sin embargo, los encargados de formular políticas tienen que supervisar la calidad de la IED para que tenga la mayor incidencia posible en el desarrollo sostenible. Los gobiernos deben adoptar, cuando proceda, políticas que fomenten los vínculos entre empresas multinacionales y actividades productivas locales, apoyar las transferencias de tecnología, ofrecer oportunidades de formación a los trabaja-

⁵⁹ Véase el documento GCF/B.07/11.

⁶⁰ Véase el documento de antecedentes 3 del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015.

dores locales y fortalecer la capacidad de los sectores productivos nacionales para adoptar y utilizar eficazmente las nuevas tecnologías. Las empresas que respetan los principios de los derechos humanos y los valores laborales, ambientales y de lucha contra la corrupción, como las que son miembros del Pacto Mundial y de otros referentes sociales y ambientales internacionales, pueden servir de modelo para otras empresas. Al mismo tiempo, los gobiernos anfitriones deben exigir a todas las empresas, en particular a los inversores extranjeros, que cumplan las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo, y alentar la presentación de informes sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza para que el desarrollo sostenible pase a ser un elemento esencial de las estrategias empresariales.

Es poco probable que los inversores decidan hacer inversiones a largo plazo en países cuyos regímenes normativos y reglamentarios les resulten preocupantes, por lo que cabe subrayar la importancia de crear un entorno favorable, como se indica en la sección IV.B, sobre la inversión nacional. Además, los inversores suelen señalar que uno de los obstáculos principales para la inversión es la falta de “proyectos financiables” que sean competitivos con respecto a otras oportunidades de inversión, lo cual ilustra la necesidad que tienen muchos países de aumentar su capacidad para elaborar proyectos.

Al mismo tiempo, los inversores, incluidos los que administran pasivos de largo plazo como las cajas de pensiones, las empresas de seguros de vida y los fondos soberanos de inversión, se han mostrado reticentes a invertir en proyectos de desarrollo sostenible a largo plazo en lugares con muy diversos regímenes normativos y reglamentarios⁶⁰. Un impedimento es que muchos de esos inversores no tienen capacidad para realizar las diligencias que requieren las operaciones de inversión directa en infraestructura y otros activos de largo plazo. Por ese motivo, cuando deciden hacer este tipo de inversiones, recurren a intermediarios financieros cuyos pasivos y estructuras de incentivos tienden a ser de más corto plazo (en el gráfico IV se presenta una clasificación de inversores a largo plazo y a más corto plazo)⁶¹. Si los inversores a largo plazo evitaran a los intermediarios e invirtieran directamente, podrían adoptar decisiones de inversión con un horizonte a más largo plazo. Sin embargo, lo habitual entre inversores con carteras diversificadas es que les resulte poco rentable crear internamente esa capacidad. Por lo tanto, se necesitan nuevos instrumentos en este ámbito. Los grupos de inversión podrían establecer plataformas conjuntas para, entre otras cosas, gestionar inversiones en infraestructura sostenible. Ya han empezado a darse estas iniciativas (por ejemplo, las cajas de pensiones de Sudáfrica han creado un fondo de infraestructura de propiedad conjunta). Los actores públicos, tales como las instituciones financieras para el desarrollo multilaterales y bilaterales, pueden contribuir también a establecer plataformas de inversión, como se indica en la sección IV.E, relativa a la financiación mancomunada.

Además, se pueden diseñar políticas dirigidas a ampliar los horizontes de inversión, por ejemplo mediante la reducción de las revaluaciones a precios de mercado para las inversiones a largo plazo (que ajustan a diario el valor de la cartera de activos, con lo que se incorpora a esa cartera la volatilidad de las inver-

61 Aunque los gestores de los fondos más grandes gestionan internamente carteras de activos con más liquidez, casi todos los inversionistas recurren a gestores externos para ese tipo de inversiones (véase el documento de antecedentes 3 del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015).

siones a corto plazo) y la introducción de cambios en la medición y la remuneración del desempeño financiero (para modificar los incentivos y, potencialmente, incorporar criterios de sostenibilidad).

Gestionar la volatilidad del riesgo vinculado a las corrientes de capital transfronterizas de corto plazo

Si bien durante el último decenio han aumentado las corrientes de capital privado destinadas a los países en desarrollo, ciertos tipos de corrientes siguen siendo muy inestables. Los enfoques con los que se ha gestionado habitualmente la volatilidad de las corrientes de capital transfronterizas se han centrado en las políticas macroeconómicas orientadas a reforzar la capacidad de las economías para absorber esas corrientes. Sin embargo, es frecuente que esas políticas no estén lo suficientemente acotadas para estabilizar las corrientes financieras y tengan efectos secundarios imprevistos. Por lo tanto, los encargados de la formulación de políticas deberían considerar la posibilidad de utilizar un conjunto de instrumentos para gestionar las entradas de capital, incluida la reglamentación macroprudencial y del mercado de capitales, así como la gestión directa de la cuenta de capital⁶².

Asimismo, la coordinación internacional de las políticas monetarias de las grandes economías y la gestión de la liquidez mundial pueden reducir los riesgos globales. Del mismo modo, el fortalecimiento de la cooperación y el diálogo regionales y los mecanismos regionales de supervisión económica y financiera pueden contribuir a estabilizar las corrientes de capital privado en el plano regional.

Facilitar las corrientes de remesas y la asistencia privada para el desarrollo

Las remesas representan una fuente significativa de corrientes financieras internacionales para los países en desarrollo. Sin embargo, presentan una diferencia fundamental respecto de las demás corrientes financieras, a saber, que son transacciones privadas, basadas habitualmente en lazos familiares y sociales. Gracias a las remesas, los hogares pueden aumentar el consumo e invertir en educación, salud y vivienda⁶³. Los encargados de la formulación de políticas y las instituciones financieras internacionales deberían estudiar enfoques innovadores para incentivar las inversiones con remesas en actividades productivas, incluso mediante la emisión de bonos de la diáspora.

Ahora bien, el costo de transacción de las remesas, que asciende al 8,4% de la suma transferida, sigue siendo elevadísimo⁶⁴. Los países que emiten y reciben remesas deberían aumentar su cooperación con miras a seguir reduciendo los costos de transacción y los obstáculos para las remesas. En este sentido, la iniciativa del Grupo de los 20 para reducir el costo de las remesas es un esfuerzo importante

62 Joseph Stiglitz y otros, *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.

63 Ralph Chami y Connel Fullenkamp, "Beyond the Household", *Finance and Development*, vol. 50, núm. 3 (septiembre de 2013).

64 Equipo de Migración y Remesas, Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook", Migration and Development Brief No. 22, Banco Mundial, Washington D.C., 2014.

que se debería mantener y consolidar. Sin embargo, hay datos que indican que los bancos internacionales están reduciendo su participación en este sector⁶⁵, hecho que sería consecuencia imprevista de la supervisión más estricta de los bancos en respuesta a las actividades de blanqueo de dinero. Es posible que se necesiten medidas de política para garantizar la competencia y supervisar los costos.

La filantropía, es decir, las actividades voluntarias de fundaciones, particulares y otras entidades no estatales, ha crecido considerablemente en alcance, magnitud y complejidad. Ha proporcionado recursos significativos, en particular para los fondos globales de salud (véase la secc. IV.C). La filantropía facilita, además de recursos financieros, capital intelectual, capacidad técnica y una extensa colección de experiencias. La mejora de los datos sobre las corrientes financieras filantrópicas permitiría evaluar sus efectos con más precisión, mejorar la coordinación y contribuir a racionalizar la financiación, reducir las duplicaciones y aumentar al máximo sus efectos en el desarrollo sostenible.

E. Financiación combinada

En los últimos tiempos, los encargados de la formulación de políticas han mostrado un considerable interés en una categoría de alternativas para la financiación del desarrollo denominada “financiación combinada”, que agregan recursos y experiencias de los sectores público y privado. La financiación combinada abarca una amplia cartera de instrumentos potenciales, incluidos los que ofrecen las instituciones financieras para el desarrollo para movilizar financiación privada (préstamos, inversiones en títulos valores y garantías, entre otros), así como las asociaciones tradicionales entre los sectores público y privado (véase el cuadro 1). Ahora bien, esta categoría trasciende esas estructuras y abarca también fondos estructurados mixtos (público-privados) e innovadoras “asociaciones ejecutivas” en las que participan actores muy diversos, incluidos los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones filantrópicas, los bancos de desarrollo y las instituciones privadas con fines de lucro. Con la financiación combinada, cuando está bien concebida, los gobiernos pueden movilizar fondos oficiales con capital privado, compartir riesgos y rendimientos, y seguir centrándose en los objetivos sociales, ambientales y económicos del país en los ámbitos de interés público.

Sin embargo, es importante subrayar que cuando las asociaciones entre el sector público y el privado y otras estructuras combinadas tienen errores de diseño, pueden generar rendimientos muy elevados para el socio privado y concentrar todos los riesgos en el socio público. Es necesario analizar minuciosamente el uso y la estructura idóneos de los instrumentos financieros combinados, como se explica en el apartado siguiente.

Evaluar estratégicamente el uso de la financiación combinada y las alianzas innovadoras

La financiación combinada puede resultar útil como instrumento financiero cuando el beneficio total de un proyecto o una inversión es lo suficientemente grande como para, una vez retribuido el socio privado, generar un beneficio mar-

⁶⁵ Michael Corkery, “Banks Curtailing Cash Transfers”, *New York Times*, 7 de julio de 2014.

ginal atractivo para el sector público. Se puede utilizar en áreas muy diversas, como los proyectos de infraestructura y la innovación. Resulta muy conveniente utilizar la financiación combinada en inversiones que quedan justo por debajo del margen de viabilidad comercial real o aparente y que no es posible poner en marcha únicamente mediante un entorno normativo e institucional propicio, y que además responden al interés público. Por otra parte, la financiación combinada entre el sector público y el sector privado con fines de lucro es menos recomendable para iniciativas orientadas a satisfacer las necesidades básicas del desarrollo que no ofrezcan rendimiento económico.

Los proyectos de financiación combinada deben ejecutarse de manera transparente y responsable. Los participantes de esos proyectos deberían seleccionarse mediante procesos equitativos y abiertos. Con el fin de aumentar sus efectos en el desarrollo sostenible, las cuestiones relativas a la pobreza, el medio ambiente y el género se deberían abordar en la fase de diseño del proyecto.

Al ejecutar proyectos de financiación combinada es necesario evaluar cuidadosamente los costos. Los inversores privados suelen exigir, como mínimo, entre un 20% y un 25% de los rendimientos anuales de los “proyectos financiables” ejecutados en los países en desarrollo. Esos gastos se deben compensar con aumentos de la eficiencia u otros beneficios que hagan atractiva su utilización. Además, es habitual que en los proyectos surjan dificultades para obtener los resultados previstos, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo; en los primeros, la tasa de fracasos de las colaboraciones público-privadas oscila entre el 25% y el 35% debido a los atrasos, los sobrecostos y otros factores⁶⁶, y en los países en desarrollo la tasa es aún mayor. Por lo tanto, es importante que, al recurrir a las estructuras de financiación combinada, los encargados de la formulación de políticas aborden cuidadosamente los procesos de planificación, diseño y gestión a fin de lograr un equilibrio entre la rentabilidad económica y la no económica, y para garantizar que los ciudadanos obtengan resultados equitativos. Se requiere una capacidad considerable para diseñar estructuras viables que compartan riesgos y beneficios de manera equitativa. La AOD y otras formas de asistencia pueden coadyuvar al fomento de esa capacidad de los países en desarrollo.

Se deben evitar las asociaciones público-privadas aisladas y administradas en solitario. La entidad pública que realice la inversión debería emprender varios proyectos a la vez para, de esa manera, gestionarlos como una cartera de inversiones y mancomunar los fondos de esos proyectos, de manera similar a la diversificación del riesgo que utilizan las instituciones financieras para el desarrollo y el sector privado. Con un enfoque de ese tipo, los mecanismos financieros con potencial alcista permitirían compensar las pérdidas de los proyectos fallidos con los beneficios de las inversiones rentables. Esos mecanismos serían particularmente convenientes para inversiones en innovación, en las que tanto los riesgos como los beneficios son sumamente altos.

Además, se han establecido asociaciones innovadoras para financiar el desarrollo sostenible, en particular los bienes públicos mundiales. Por ejemplo, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria combina recursos financieros de la filantropía, las fuentes tradicionales del sector público

⁶⁶ Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, “Financing for Development post-2015: Improving the Contribution of Private Finance”, Unión Europea, Bruselas, 2014.

y otras fuentes de financiación innovadoras y también ha aplicado soluciones innovadoras en sus estructuras de gobierno y en sus mecanismos de selección para prestar asistencia focalizada.

Explorar la contribución potencial de las instituciones de financiación para el desarrollo en apoyo de la financiación combinada

Las instituciones de financiación para el desarrollo, tanto multilaterales como bilaterales, pueden desempeñar un papel importante en la financiación combinada. Esas instituciones deben seguir haciendo lo posible por ajustar sus balances y aprovechar plenamente su capacidad para la gestión del riesgo, incluso mediante el uso de instrumentos de todo tipo, entre ellos los préstamos concesionarios y mixtos, las inversiones en capital, las garantías y la financiación no concesionaria y otros instrumentos innovadores. Esos instrumentos, si se utilizan para superar los obstáculos financieros presentes, pueden tener efectos considerables en la movilización y el uso de fondos privados para el desarrollo sostenible.

Como se explicó en la sección IV.D, relativa a la financiación privada internacional, en los ámbitos en los que existen obstáculos a la inversión directa, como por ejemplo en infraestructura, innovación y pymes, se necesitan nuevas estructuras de financiación que permitan combinar y distribuir mejor el riesgo de las inversiones, así como incrementar la financiación pública. Esas plataformas pueden ser nacionales o mundiales. En el plano nacional, el Reino Unido ha establecido recientemente una plataforma de infraestructura de pensiones que facilitará las inversiones de las cajas de pensiones británicas en proyectos públicos de infraestructura con el respaldo del Tesoro del Reino Unido. Asimismo, en Francia la caja de depósitos y consignaciones (Caisse des dépôts et consignations) ha venido utilizando los ahorros de los hogares depositados en una cuenta de ahorro especial (Livret A) para financiar proyectos de vivienda social, así como proyectos de infraestructura de gobiernos locales.

Además de mancomunar fondos, este tipo de plataformas reúne las experiencias y los conocimientos de inversores y gobiernos y contribuye a superar algunas de las limitaciones informativas que dificultan la inversión directa. Otros países podrían estudiar la posibilidad de crear plataformas similares en sus instituciones de financiación para el desarrollo, o bien plataformas independientes o fondos nacionales. Además, las entidades con buena calificación crediticia pueden emitir bonos de financiación a largo plazo (por ejemplo, a 20 o 30 años) para apalancar esas estructuras, lo que puede facilitar las inversiones de los fondos a largo plazo que no estén en condiciones de invertir directamente. De manera similar, el Banco Mundial está preparando un fondo para la infraestructura mundial que tendrá por objeto movilizar y aprovechar recursos adicionales en apoyo de las inversiones de infraestructura, incluso mediante la adopción de medidas complementarias para reforzar los entornos normativos y reguladores y mejorar la calidad de los proyectos. El Banco Africano de Desarrollo ha puesto en marcha el fondo de infraestructura Africa50.

Reforzar las actividades de desarrollo de capacidad

Los procesos de evaluación y los contratos de financiación combinada suelen ser complejos y exigen al sector público una considerable capacidad de diseño, negociación y ejecución. Por lo tanto, las instituciones públicas deben crear y cultivar las capacidades y conocimientos necesarios. En este ámbito, la asistencia oficial para el desarrollo puede ser una contribución esencial. También habría que ampliar proporcionalmente los fondos para la preparación de proyectos. La elaboración de buenos estudios de viabilidad, que podrían contar con el respaldo de instituciones de financiación para el desarrollo multilaterales y bilaterales, es fundamental para lograr buenos resultados en el cálculo de costos, la estructuración y la articulación de esos mecanismos. Las iniciativas de creación de capacidad deberían centrarse en los estudios de viabilidad, la negociación de contratos complejos y la gestión profesional de las actividades de asociación. Los esfuerzos, no obstante, deberían apuntar a crear aptitudes y capacidades en el país y no circunscribirse exclusivamente a proyectos concretos. También es necesario crear un entorno propicio. Los agentes internacionales del desarrollo y los gobiernos pueden plantear diálogos sobre políticas para construir una base de conocimientos y un “banco de aptitudes” e intercambiar información y lecciones aprendidas sobre financiación combinada en los planos nacional, regional y mundial. Se necesitaría, además, aumentar el grado de cooperación y diálogo con inversores, agentes bancarios y empresas.

Cuadro I
Instrumentos de financiación combinada

Categoría	Descripción	Ejemplos	Disponibilidad
Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> La mayoría de los préstamos bilaterales compatibles con la AOD se negocian entre dos gobiernos, se dedican a inversiones de infraestructura económica e infraestructura de agua y saneamiento y se otorgan a países de ingresos medianos Las instituciones financieras para el desarrollo también conceden préstamos directos al sector privado. Si bien muchas instituciones financieras para el desarrollo mantienen una tasa de rendimiento inferior a la del mercado, la mayoría de sus actividades no es compatible con la AOD 		Alta
Intervenciones directas en el mercado	<ul style="list-style-type: none"> Transferencia directa de recursos de los donantes al sector privado, ya sea en forma de donaciones o mediante inversiones en capital 	<ul style="list-style-type: none"> Financiación de la brecha de viabilidad Fondos desafío e iniciativas de innovación Inversiones de capital Fondos para cubrir pérdidas iniciales 	<ul style="list-style-type: none"> Baja Media Baja/Media Baja
Instrumentos basados en el riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Los donantes asumen parte del riesgo derivado de la actividad del sector privado o del socio gubernamental. De esta forma es posible obtener crédito o reducir el costo del crédito 	<ul style="list-style-type: none"> Garantías crediticias Seguro contra riesgos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> Baja Baja
Instrumentos basados en el rendimiento	<ul style="list-style-type: none"> Futuros compromisos de gobiernos o donantes de transferir recursos al sector privado si se cumplen determinadas condiciones Dar flexibilidad al sector privado a la hora de presentar resultados (en lugar de productos) y, por ejemplo, facilitar que el Gobierno asuma plazos creíbles de pago cuando necesite realizar inversiones del sector privado que conlleven grandes desembolsos iniciales 	<ul style="list-style-type: none"> Compromisos anticipados de mercado Bonos con efectos sociales o para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Experimental Experimental
Alianzas entre los sectores público y privado	<ul style="list-style-type: none"> Modalidad de cooperación con el sector privado basada en una combinación de instrumentos o en resultados negociados Exige otros insumos (por ejemplo, experiencia, capacidad demostrada y proyectos financieros) además de los instrumentos financieros que se han enumerado A fin de facilitar estas alianzas, los donantes pueden: <ul style="list-style-type: none"> Prestar asistencia técnica u ofrecer servicios de preparación de proyectos para apoyar tanto a los gobiernos como al sector privado Procurar que las organizaciones multilaterales redoblen sus esfuerzos para facilitar las alianzas entre los sectores público y privado Ofrecer otros incentivos financieros para hacer más atractivas las alianzas entre los sectores público y privado 		Medium

V. Gobernanza mundial para financiar el desarrollo sostenible

Con el fin de movilizar la financiación que se describe en la sección anterior y facilitar su utilización eficaz en función de las prioridades nacionales, es necesario contar con un entorno internacional propicio y con un conjunto de políticas que proporcione el espacio normativo requerido para poner en práctica estrategias nacionales de desarrollo sostenible que sean eficaces. Para ello, debería haber, a su vez, sistemas mundiales abiertos y dinámicos de comercio e inversión que se consideren justos para todos, apoyen el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y respeten las normas sociales y ambientales. Con un entorno internacional propicio que reduzca la fragmentación y la complejidad de la financiación pública internacional (incluida la financiación ambiental) se podría asegurar la debida capitalización de los fondos existentes y simplificar y armonizar las normas que gobiernan los fondos públicos internacionales (véase la secc. IV.C). Ese entorno podría ampliar la cooperación internacional en materia de financiación innovadora, sobre todo en lo que respecta a los bienes públicos mundiales. El entorno internacional propicio conlleva también una cooperación activa a nivel mundial orientada a eliminar las causas de la inestabilidad financiera internacional y, al mismo tiempo, trata de reducir la fragilidad financiera mundial. Además, habría que concluir los actuales procesos de reforma de los bancos de desarrollo y del FMI, afianzar la cooperación internacional en materia de impuestos y corrientes ilícitas de capitales, regular los bancos y los sistemas bancarios paralelos y fortalecer los medios para resolver de forma cooperativa las dificultades que plantea la deuda soberana. En breve, ese entorno supone fortalecer la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fortalecer la coherencia sistémica y la gobernanza económica mundial

La supervisión del entorno económico mundial corre a cargo de varios organismos internacionales independientes que, en ocasiones, no actúan de forma coordinada. Las Naciones Unidas, con arreglo a su mandato vigente, tienen la capacidad de actuar como foro mundial para reunir a las autoridades y las instituciones internacionales especializadas sin poner en tela de juicio sus respectivos mandatos y procesos de gobernanza. También es necesario, en el seno del sistema de las Naciones Unidas, reforzar la coherencia de los marcos de financiación que surgieron de las dos principales líneas de debate relacionadas con el desarrollo, a saber, los medios de aplicación de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro. En términos más generales, se debe reforzar el grado de integración y armonización de los mecanismos, marcos e instrumentos internacionales existentes, incluso por

conducto de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, velando al mismo tiempo por evitar, en la medida de lo posible, la proliferación de nuevos vehículos de apoyo.

También es necesario seguir reforzando la eficacia y la legitimidad de las organizaciones internacionales. Las instituciones financieras internacionales, incluidos el Banco Mundial y los demás bancos internacionales de desarrollo, y los mecanismos especializados, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima, tienen potencial para aumentar la movilización y las asignaciones de financiación para el desarrollo sostenible, así como para facilitar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos en el marco de sus respectivos mandatos. También estarían en situación de ampliar significativamente el uso de instrumentos de distribución del riesgo. Es importante que las instituciones financieras internacionales sigan tomando medidas para armonizar sus prácticas de gestión con los objetivos de desarrollo sostenible. Se han propuesto además otras iniciativas relevantes, como los mecanismos de mancomunación de reservas y de facilitación comercial. La comunidad internacional se beneficiará de esos procesos de experimentación e innovación.

Además, es necesario seguir examinando los regímenes de gobernanza de las instituciones financieras internacionales para actualizar sus procesos de adopción de decisiones, su *modus operandi* y sus prioridades, y para hacerlas más democráticas y representativas. El FMI y el Banco Mundial han venido realizando esfuerzos para integrar aún más las voces de los mercados emergentes y los países en desarrollo, a fin de reflejar su creciente importancia en el ámbito de la financiación y el desarrollo globales. Hay que conseguir que esos esfuerzos den fruto.

También habría que coordinar mejor las actividades normativas, analíticas y operacionales de las Naciones Unidas en los planos mundial, regional y nacional. El sistema de las Naciones Unidas debe hacer un esfuerzo mayor para aplicar en su totalidad las disposiciones de la resolución 67/226 de la Asamblea General, relativa a la revisión cuatrienal amplia de la política, y para seguir avanzando hacia el objetivo de la iniciativa “Unidos en la acción”. En general, es importante alentar la flexibilidad, la eficacia, la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación dentro de los marcos institucionales existentes para promover enfoques más eficaces de cooperación y asociación, en particular para poner en práctica la agenda para el desarrollo después de 2015.

Adoptar normas de comercio e inversión que sean justas y propicien el desarrollo sostenible

En un mundo globalizado, las economías intentan aprovechar el dinamismo de las oportunidades comerciales y de inversión. La supervisión del comercio internacional es responsabilidad de un sistema acordado a nivel multilateral que pretende ser universal, normativo, abierto, no discriminatorio y equitativo. Al mismo tiempo, hay numerosos acuerdos bilaterales y regionales que establecen normas adicionales para el comercio y las inversiones internacionales.

Las negociaciones mundiales sobre el fortalecimiento de las normas comerciales internacionales se han quedado estancadas durante muchos años. En la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, se preparó un con-

junto de acuerdos para promover la agenda comercial multilateral (incluido un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y una serie de decisiones sobre agricultura, desarrollo y cuestiones relacionadas con los países menos adelantados), pero los desacuerdos persistentes han impedido su aprobación oficial. El mandato de la Ronda de Doha incluye cuestiones adicionales atinentes al desarrollo sostenible, como la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales y el otorgamiento a todos los países menos adelantados de acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes. Los ministros de la OMC se han comprometido a examinar un programa de trabajo definitivo para concluir la Ronda de Doha de negociaciones multilaterales, que comenzó en 2001. Ha llegado el momento de encarar delicadas cuestiones políticas, como los subsidios a las exportaciones agrícolas, y señalar que aún es posible impulsar la cooperación mundial en materia de liberalización del comercio en interés del desarrollo mundial.

A fin de seguir facilitando la participación de los países más pobres en el sistema de comercio internacional, con arreglo a sus propias estrategias nacionales, revisten particular importancia la Iniciativa de Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado Mejorado de Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio para los Países Menos Adelantados y los países en desarrollo. También hay que reforzar la asistencia técnica en materia de comercio, el desarrollo de capacidad y la facilitación del comercio, así como los esfuerzos para incorporar el comercio a las políticas de desarrollo.

Además, la presencia creciente de las cadenas mundiales de valor ha tensado los vínculos entre el comercio y la inversión extranjera directa⁶⁷. A fin de mejorar el equilibrio entre los derechos de los inversores y la capacidad soberana de los Estados receptores para regular en áreas de interés público, la comunidad internacional podría considerar la posibilidad, cuando proceda, de establecer normas más detalladas para la inversión en ámbitos que tengan repercusiones directas en los resultados del desarrollo sostenible, y de velar por que las inversiones no actúen en detrimento de las normas internacionales de derechos humanos.

En general, la proliferación de tratados bilaterales y otros acuerdos comerciales sobre cuestiones de inversión dificulta la incorporación de una perspectiva de desarrollo sostenible en los regímenes de inversión. A los países en desarrollo les resulta cada vez más difícil desenvolverse en un entorno internacional de inversiones muy fragmentado, que además amenaza con restringir el margen de maniobra política de los países receptores. Se debería estudiar la posibilidad de actuar desde una perspectiva multilateral en el ámbito de los regímenes internacionales de inversión para equilibrar mejor las preferencias de los inversores y las necesidades de los ciudadanos de los países en los que invierten, y, de esa manera, facilitar un enfoque más holístico en interés del desarrollo sostenible.

Fortalecer la estabilidad financiera mundial

Desde la crisis financiera y económica mundial de 2007-2008, la comunidad internacional ha adoptado importantes medidas para hacer frente a las vulnerabilidades del sector financiero mediante reformas normativas. En estos esfuerzos y

⁶⁷ Según las aportaciones relativas al papel del comercio en la financiación del desarrollo sostenible preparadas por la UNCTAD para los debates del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible.

en todo nuevo reglamento, las entidades reguladoras deben mantener un prudente equilibrio entre las garantías de estabilidad del sistema financiero internacional y la facilitación de un acceso suficiente a la financiación. La estabilidad del sistema es fundamental para apoyar el crecimiento y evitar futuras crisis con repercusiones económicas y sociales negativas. Sin embargo, la regulación financiera puede tener consecuencias imprevistas y afectar negativamente a la disponibilidad de financiación a largo plazo, posibilidad que deben tener en cuenta los encargados de la formulación de políticas.

Es imprescindible seguir progresando en la finalización y aplicación de la agenda de reformas para aumentar la estabilidad del sistema financiero mundial. La reforma de la reglamentación financiera se ejecuta por medio de los organismos internacionales, que recomiendan normas y reglamentos para que cada gobierno las adopte en sus prácticas nacionales. Aunque los procesos de consulta han sido aprobados por órganos normativos internacionales tales como el Consejo de Estabilidad Financiera, es necesario adoptar nuevas medidas destinadas a aumentar la transparencia y a garantizar que los intereses de los países en desarrollo estén debidamente representados en los principales órganos normativos internacionales.

Es igualmente importante mejorar el grado de preparación del sistema internacional para responder a las crisis. La comunidad internacional debe seguir examinando la capacidad del FMI y otras organizaciones internacionales para dar la alerta temprana y adoptar medidas anticíclicas con rapidez, y debe proporcionarles instrumentos adecuados que aumenten la resiliencia del sistema financiero mundial.

En particular, con un sistema financiero internacional más estable y una red mundial de seguridad reforzada, los países podrían reducir la necesidad de acumular reservas internacionales. Se deben llevar a cabo nuevas investigaciones sobre el volumen apropiado de las reservas, así como sobre mecanismos de seguridad alternativos, como los que se basan en la cooperación regional.

Fortalecer la cooperación regional

La presencia de un sólido mecanismo de cooperación regional puede resultar decisiva a la hora de movilizar recursos para el desarrollo sostenible. Los arreglos regionales eficaces pueden, entre otras cosas, obtener financiación para bienes públicos regionales, facilitar las corrientes comerciales y atraer las inversiones hacia sectores clave, como el de la infraestructura. La cooperación regional también genera excelentes oportunidades de intercambio de información y aprendizaje entre iguales en cuestiones fiscales, financieras y económicas. Además, la reciente crisis financiera y económica ha vuelto a poner de relieve cómo los mecanismos regionales de estabilidad financiera (como el Fondo Latinoamericano de Reservas o la iniciativa de multilateralización de Chiang Mai) pueden funcionar como primera línea de defensa contra el contagio ante las crisis mundiales.

Incrementar la cooperación internacional en cuestiones fiscales

Las normas internacionales de tributación y las leyes tributarias nacionales no se han adaptado a los cambios que ha experimentado la economía mundial, como la gran movilidad de capital y la preponderancia de las empresas multinacionales

en el comercio y las finanzas internacionales. Los países diseñan sus sistemas tributarios para satisfacer las necesidades internas e históricamente no se han coordinado con las autoridades fiscales extranjeras. Así se han creado situaciones que las empresas multinacionales y los inversores internacionales han aprovechado para eludir y evadir impuestos estructurando sus transacciones internacionales de conformidad con las distintas normas tributarias. Incluso en los casos en que los gobiernos cooperan y diseñan acuerdos fiscales bilaterales, las condiciones que imponen son distintas para cada socio, lo que ha permitido a las empresas aprovechar las diferencias para su beneficio (buscando el acuerdo más favorable). Las empresas multinacionales también aprovechan las diferencias en las políticas fiscales nacionales para manipular los precios de las operaciones internas de sus grupos de empresas (alteración de los precios de transferencia) y utilizan esquemas en los que entidades e instrumentos pertenecen a categorías diferentes en países diferentes (mecanismos híbridos).

Si bien el sistema tributario nacional es responsabilidad de cada país, es necesario reforzar la cooperación internacional en materia de política fiscal. Entre las mejoras de la cooperación internacional en cuestiones de tributación cabría mencionar la presentación de informes individuales por país, las notificaciones de titularidad, el intercambio automático de información fiscal, la creación de normas que regulen los precios de transferencia, la preparación de listas de paraísos fiscales y la redacción de normas para presentar informes no económicos. Los dirigentes del Grupo de los 20 han hecho suyo el plan de acción de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y sobre el intercambio automático de información. Las Naciones Unidas, que tienen representatividad y legitimidad universales, podrían servir de catalizador para seguir reforzando la cooperación internacional en esta esfera, colaborando con el Grupo de los 20, la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y los foros regionales pertinentes. A tal fin, se debería impulsar un diálogo participativo y de base amplia sobre la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

La insuficiencia de recursos y la falta de conocimientos especializados ha provocado que muchos países en desarrollo se encuentren en desventaja al tratar cuestiones relacionadas con los métodos de evasión y elusión de impuestos. En este sentido, las medidas de fomento de la capacidad podrían centrarse más en las cuestiones relativas a la tributación internacional.

Combatir las corrientes financieras ilícitas

Además de las políticas de lucha contra la manipulación de los precios de transferencia para evadir impuestos que se ha citado más arriba, se deberían aprovechar mejor las normas y los instrumentos internacionales existentes en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de dinero (incluido el Grupo de Acción Financiera y su red de órganos regionales), la lucha contra la corrupción (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) y la recuperación de activos (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados).

La evasión de impuestos, el blanqueo de dinero y la corrupción se ven facilitados por las jurisdicciones con sistemas regulatorios en los que empresas e individuos pueden ocultar dinero de forma efectiva. Se necesitarán, por una parte, medidas nacionales encaminadas a reducir al mínimo las corrientes de fondos

con destino en las jurisdicciones con secreto bancario y, por otra, cooperación internacional para aumentar la transparencia financiera. Entre esas medidas cabe citar el intercambio de información, la presentación de informes individualizados por país, la disponibilidad pública de registros de propiedad y beneficiarios de las empresas, la aplicación efectiva de las normas del Grupo de Acción Financiera y la recuperación de activos.

Fortalecer las medidas de prevención y solución de las crisis de deuda soberana

Las crisis de la deuda soberana obstaculizan seriamente los esfuerzos de los países por financiar el desarrollo sostenible y es frecuente que conduzcan a una espiral de fuga de capitales, devaluaciones, aumento de las tasas de interés y desempleo. Se reconoce que es prioritario gestionar la deuda con eficacia para prevenir crisis de este tipo. Sin embargo, cuando se producen esas crisis, resulta urgente resolverlas con equidad y rapidez. La comunidad internacional ha aprobado, y también ha reforzado en repetidas ocasiones, un marco general para resolver las crisis de deuda soberana en un grupo de países pobres muy endeudados (PPME). En cuanto a la deuda oficial bilateral, existe el método de Evian, creado por el Club de París, para reestructurar las deudas de las que sus miembros son acreedores. Sin embargo, el panorama mundial de la deuda ha cambiado: la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados prácticamente ha concluido, y hay una parte considerable de la deuda cuyos acreedores no son miembros del Club de París o son entidades del sector privado.

En una encuesta sobre los procesos recientes de reestructuración de la deuda se ha puesto de manifiesto que es necesario seguir mejorando el enfoque basado en el mercado para reestructurar la deuda con acreedores privados⁶⁸. Se considera que muchos de esos procesos de reestructuración de deuda son insuficientes y con frecuencia sufren demoras, lo que acarrea un elevado costo para la población de los países deudores. Los últimos acontecimientos en la Argentina, en relación con los acreedores que se niegan a participar en la reestructuración, han dado lugar a una profunda preocupación por la capacidad que tienen esos acreedores de frustrar los procesos de reestructuración, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Por lo general se suelen proponer dos soluciones alternativas para hacer frente a la reestructuración de la deuda soberana: un enfoque basado en el mercado mediante disposiciones contractuales, como las cláusulas de acción colectiva en los contratos de compra de bonos, y un enfoque estatutario que se asemeja a los procedimientos nacionales de bancarrota. En 2003, en parte para responder a la suspensión de pagos de la Argentina en 2002, el FMI propuso un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana que, en aquel momento, recibió escaso apoyo político. Por el contrario, se generalizó el uso de cláusulas de acción colectiva en los mercados emergentes de emisión de bonos. Para 2005, casi el 100% de los bonos internacionales de nueva emisión incluían cláusulas de acción colectiva, aunque sigue habiendo un volumen considerable de bonos por vencer que no incluyen ese tipo de cláusulas. Sin embargo, algunos autores han determinado

68 FMI, "Sovereign Debt Restructuring—Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework", Washington D.C., abril de 2013.

que la presencia de cláusulas de acción colectiva podría no ser suficiente, por sí sola, para garantizar una reestructuración equitativa y eficaz en todos los casos⁶⁹. La inclusión de cláusulas de agregación podría contribuir a mejorar la eficacia de las cláusulas de acción colectiva ante los acreedores que no quieren participar en las reestructuraciones.

Varios foros oficiales, centros de estudios sobre políticas e instituciones del sector privado están debatiendo sobre la manera de mejorar el marco para la reestructuración de la deuda soberana en los países con problemas de deuda. En particular, se está trabajando a este respecto en el sistema de las Naciones Unidas, incluidos el FMI, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo⁷⁰. Además, se ha pedido que se establezca un mecanismo equitativo y eficaz para la reestructuración de la deuda soberana y la solución de los problemas de deuda que tenga en cuenta los principios y mecanismos actuales, que cuente con amplia participación de deudores y acreedores y en el que se dé un trato comparable a todos los acreedores. Habida cuenta de la importancia que tienen las crisis de deuda soberana y los problemas de sobreendeudamiento para la financiación del desarrollo sostenible, es importante que la comunidad internacional siga adelante con sus esfuerzos por mejorar la arquitectura actual de reestructuración de la deuda soberana. Además, hay iniciativas de colaboración para mejorar el grado de actualización y cobertura de los datos sobre la deuda soberana mediante sistemas de notificación tanto para acreedores como para deudores, con los que se podría aumentar la fiabilidad de las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda.

Promover los sistemas armonizados de contabilidad y supervisión y una revolución de datos

La disponibilidad de datos sólidos, pertinentes y comparables es esencial para mejorar la gobernanza mundial y dar seguimiento al desarrollo sostenible. Aun así, hoy día las corrientes de información, las normas para la presentación de informes y los mecanismos de supervisión se solapan, se contradicen, resultan incompletos y con frecuencia no están al alcance de los agentes del desarrollo. A fin de mejorar la calidad de las estadísticas, será importante reducir la fragmentación de los actuales marcos e iniciativas de presentación de informes y aumentar su armonización. La comunidad internacional debería llegar a un acuerdo respecto de los marcos idóneos de supervisión para la agenda para el desarrollo después de 2015, que se utilizarán para dar seguimiento a las corrientes de finan-

69 Véanse Ran Bi, Marcos Chamon y Jeromin Zettelmeyer, “The Problem that Wasn’t: Coordination Failures in Sovereign Debt Restructurings”, documento de trabajo núm. WP/11/265, FMI, Washington D.C., 2011; Michael Bradley, James D. Cox y Mitu Gulati, “The Market Reaction to Legal Shocks and Their Antidotes: Lessons from the Sovereign Debt Market”, *Journal of Legal Studies*, vol. 39, núm. 1 (enero de 2010); Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou y Christoph Trebesch, “Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts”, documento de trabajo núm. WP/12/203, FMI, Washington D.C., 2012; y Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2002.

70 Véase “Draft principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing”, disponible en http://unctad.org/en/Docs/gdsddf2011misc1_en.pdf.

ciación para el desarrollo sostenible procedentes de todas las fuentes, con informes transparentes e independientes respecto de los compromisos financieros para el desarrollo y para el clima. También se necesitan esfuerzos para promover la armonización y la integración creciente de los marcos de supervisión y contabilidad con el fin de que abarquen todas las fuentes de financiación y su interacción a nivel de los países. Además, es necesario mejorar los actuales marcos de supervisión y presentación de informes para evitar que se incentive el uso de instrumentos que no apoyen los objetivos de desarrollo sostenible.

En consecuencia, se debe fortalecer la capacidad nacional en materia de estadística. Las iniciativas de fomento de la capacidad y de intercambio de experiencias y prácticas deberían apoyar a los países en desarrollo y a los países menos adelantados, en particular en lo relativo al seguimiento, la supervisión y la evaluación de los efectos y los rendimientos de los diversos tipos de corrientes de financiación. Con más capacidad nacional para la supervisión y la contabilidad de las corrientes de financiación, incluso mediante la adopción de estándares apropiados y la presentación de informes a nivel del país, se contribuiría también a asegurar la rendición de cuentas mutua y la transparencia global. Se debe considerar la posibilidad de combinar mecanismos de transparencia activos (por ejemplo, la presentación de informes) y pasivos (como los sitios web) para garantizar la divulgación de datos y la transparencia ante las partes interesadas, los ciudadanos y los beneficiarios.

A fin de permitir el intercambio de datos, por ejemplo sobre financiación combinada, los agentes podrían establecer un protocolo de datos de investigación que se basaría en las normas disponibles de presentación de informes y se utilizaría para recopilar datos relacionados con proyectos y ponerlos a disposición del público.

La labor realizada recientemente por el Banco Mundial constituye un útil punto de partida para evaluar las necesidades de desarrollo sostenible y las correspondientes prioridades de política y financiación, mediante un instrumento de diagnóstico basado en modelos que utiliza una base de datos de varios países. El análisis se ha aplicado a Uganda a título experimental y se va a ampliar a otros diez países de características muy diversas.

Fortalecer la alianza mundial para favorecer la cooperación efectiva para el desarrollo sostenible

La alianza mundial para el desarrollo que se enuncia en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio y en el Consenso de Monterrey representa un conjunto de compromisos de los países desarrollados y los países en desarrollo respecto de la promoción del desarrollo. La agenda para el desarrollo después de 2015 tendrá que basarse en una alianza mundial renovada y fortalecida para el desarrollo sostenible que defina un conjunto de compromisos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, ofrezca el espacio y la flexibilidad necesarios para colaborar con muy diversas partes interesadas. Hay plataformas mundiales orientadas a aumentar el impacto y la eficacia de la cooperación para el desarrollo, como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas y otras iniciativas (véase la secc. IV.C).

La cooperación eficaz para el desarrollo sostenible, incluidos sus aspectos financieros, requiere una alianza mundial en la que participen de forma signifi-

cativa y activa los países en desarrollo y los desarrollados, las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y financieras, los parlamentos, las autoridades locales, las entidades del sector privado, las fundaciones filantrópicas, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. En las actividades que se están llevando a cabo con miras a fortalecer la alianza mundial para la cooperación en materia de desarrollo sostenible se deben tener en cuenta las conferencias pertinentes de las Naciones Unidas y otras iniciativas y tomar como base, entre otras cosas, el principio de apropiación nacional, la búsqueda de resultados, la ejecución mediante alianzas incluyentes, la transparencia y la rendición mutua de cuentas. A este respecto cabe mencionar el carácter complementario de la cooperación Sur-Sur y la cooperación Norte-Sur. En el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015, es necesario seguir impulsando y mejorando los procesos para aumentar el impacto y la eficacia de la cooperación para el desarrollo

VI. Observaciones finales

En las páginas precedentes, el Comité ha planteado las conclusiones de la labor que ha llevado a cabo conjuntamente a lo largo de los últimos 12 meses. El Comité confía en que las opciones de política que se presentan en estas páginas, así como el enfoque estratégico en el que se basa su labor, sirvan de base para futuras deliberaciones sobre la financiación del desarrollo sostenible y contribuyan, junto con el informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a las negociaciones intergubernamentales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015.

El Comité espera que las recomendaciones y los análisis de este informe estimulen el debate entre todas las partes interesadas e inspiren nuevas ideas y soluciones innovadoras. En muchas de las recomendaciones se alienta el intercambio de ideas y experiencias entre países y se aboga por mejorar la cooperación internacional mediante una alianza mundial renovada para el desarrollo sostenible. La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015 (véase la resolución 68/279 de la Asamblea General) y su proceso preparatorio reunirán a las partes interesadas, que tendrán la oportunidad de impulsar ese debate. El Comité espera con interés que continúen los progresos en esas esferas durante la Tercera Conferencia Internacional y en futuras ocasiones.

Anexo

Miembros del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible

Los 5 grupos regionales de las Naciones Unidas nombraron a representantes de 39 países para que prestaran servicio en el Comité. En cada período de sesiones, 30 expertos intervinieron como miembros, mientras que los demás actuaron como reemplazos de expertos.

Copresidentes

1. Mansur Muhtar (Nigeria) (períodos de sesiones primero a quinto)
2. Pertti Majanen (Finlandia) (períodos de sesiones primero a quinto)

Grupo de los Estados de África

1. André Lohayo Djamba (República Democrática del Congo) (períodos de sesiones primero a quinto)
2. Admasu Nebebe (Etiopía) (períodos de sesiones primero a quinto)
3. Karamokoba Camara (Guinea) (períodos de sesiones primero a quinto)
4. Ahmed Jehani (Libia) (períodos de sesiones primero a quinto)
5. Mansur Muhtar (Nigeria) (períodos de sesiones primero a quinto)
6. Lydia Greyling (Sudáfrica) (períodos de sesiones primero a quinto)
7. Joseph Enyimu (Uganda) (períodos de sesiones primero a quinto)
8. Ali Mansoor (Mauricio) (reemplazo para los períodos de sesiones primero a quinto)

Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico

1. Zou Ji (China) (períodos de sesiones primero a cuarto, y reemplazo para el quinto período de sesiones)
2. Rajasree Ray (India) (períodos de sesiones segundo a quinto, y reemplazo para el primer período de sesiones)
3. Lukita Dinarsyah (Indonesia) (períodos de sesiones primero a quinto)
4. Mohammad Reza Farzin (República Islámica del Irán) (períodos de sesiones primero, segundo, cuarto y quinto, y reemplazo para el tercer período de sesiones)
5. Aiboshi Koichi (Japón) (períodos de sesiones primero y segundo), Takeshi Ohsuga (Japón) (períodos de sesiones tercero a quinto)

6. Amjad Mahmood (Pakistán) (períodos de sesiones primero, segundo, tercero y quinto, y reemplazo para el cuarto períodos de sesiones)
7. Sung Moon Up (República de Corea) (períodos de sesiones primero a quinto)
8. Khalid Al Khudairy (Arabia Saudita) (períodos de sesiones primero, tercero, cuarto y quinto, y reemplazo para el segundo períodos de sesiones)

Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe

1. Chet Neymour (Bahamas) (períodos de sesiones tercero y cuarto, y reemplazo para los períodos de sesiones primero, segundo y quinto)
2. Francisco Gaetani (Brasil) (períodos de sesiones primero a tercero, y reemplazo para los períodos de sesiones cuarto y quinto)
3. Eduardo Gálvez (Chile) (períodos de sesiones primero a tercero, y reemplazo para los períodos de sesiones cuarto y quinto)
4. Saúl Weisleder (Costa Rica) (períodos de sesiones cuarto y quinto, y reemplazo para los períodos de sesiones primero a tercero)
5. Dulce María Buergo Rodríguez (Cuba) (períodos de sesiones primero a quinto)
6. Janet Wallace (Jamaica) (períodos de sesiones primero, segundo y quinto, y reemplazo para los períodos de sesiones tercero y cuarto)
7. Reginald Darius (Santa Lucía) (períodos de sesiones primero, segundo, cuarto y quinto, y reemplazo para el tercer período de sesiones)
8. Gaston Lasarte (Uruguay) (períodos de sesiones cuarto y quinto, y reemplazo para los períodos de sesiones primero a tercero)
9. Samuel Moncada (República Bolivariana de Venezuela) (períodos de sesiones primero a tercero), Cristiane Engelbrecht (República Bolivariana de Venezuela) (períodos de sesiones cuarto y quinto)
10. Troy Torrington (Guyana) (tercer período de sesiones, y reemplazo para los períodos de sesiones primero, segundo, cuarto y quinto)
11. Jaime Hermida Castillo (Nicaragua) (reemplazo para los períodos de sesiones primero a quinto)

Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados

1. Nathan Dal Bon (Australia) (períodos de sesiones primero a quinto)
2. Pertti Majanen (Finlandia) (períodos de sesiones primero a quinto)
3. Anthony Requin (Francia) (períodos de sesiones primero a quinto)
4. Norbert Kloppenburg (Alemania) (períodos de sesiones primero a quinto)
5. Liz Ditchburn (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) (períodos de sesiones primero a quinto)
6. Antonios Zairis (Grecia) (reemplazo para los períodos de sesiones primero a quinto)
7. Özgür Pehlivan (Turquía) (reemplazo para los períodos de sesiones primero a quinto)

Grupo de los Estados de Europa Oriental

1. Emiliya Kraeva (Bulgaria) (períodos de sesiones primero a quinto)
2. Tõnis Saar (Estonia) (períodos de sesiones primero a quinto)
3. Viktor Zagrekov (Federación de Rusia) (períodos de sesiones primero a quinto)
4. Vladan Zdravković (Serbia) (períodos de sesiones primero y tercero), Dragan Županjevac (Serbia) (períodos de sesiones segundo, cuarto y quinto)
5. František Ružička (Eslovaquia) (períodos de sesiones primero a quinto)

