

Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una nota sobre España

Financing of the 2030 Agenda and financial cooperation: a note about Spain

JOSÉ ANTONIO ALONSO *



PALABRAS CLAVE

Agenda 2030; Desarrollo sostenible; Financiación del desarrollo; Cooperación financiera; Instituciones financieras de desarrollo.

RESUMEN El artículo se propone discutir las necesidades de financiación que impone la Agenda 2030. En ese contexto se analizan las posibilidades de la cooperación financiera, tomando especial interés en aquella orientada a promover la implicación del sector privado en las acciones de desarrollo. El artículo termina con una nota acerca del diseño institucional de la cooperación financiera en España.

KEYWORDS

2030 Agenda; Sustainable development; Financing for development; Financial cooperation; Development financial institutions.

ABSTRACT The article aims to discuss the financial resources needed for making the 2030 Agenda a reality. In this context, the potentiality of financial cooperation is explored, taking into account particularly those instruments oriented to support private sector involvement in the development process. The article finishes with a brief note on the institutional design of the financial cooperation in Spain.

MOTS CLÉS

Agenda 2030; Développement durable; Financement du développement; Coopération financière; Institutions financières de développement.

RÉSUMÉ L'article vise à discuter des besoins de financement imposés par l'Agenda 2030. Dans ce contexte, les possibilités de coopération financière sont analysées, avec un intérêt particulier pour la coopération visant à promouvoir la participation

* José Antonio Alonso es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

du secteur privé à des actions de développement. L'article se termine par une note sur la conception institutionnelle de la coopération financière en Espagne.

Introducción

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha supuesto un cambio notable en la forma de afrontar los desafíos de desarrollo por parte de la comunidad internacional. Lo que se observa de manera más nítida cuando se pone en relación con la agenda precedente, la aprobada en la Conferencia del Milenio, en 2000. El propósito entonces había sido enfocar los esfuerzos de la comunidad internacional en torno a un número reducido de objetivos, relacionados con las carencias más extremas de la población mundial. Era, por tanto, una agenda deliberadamente acotada, cuya principal virtualidad descansaba en su capacidad para elevar el nivel de prioridad de la lucha contra la pobreza extrema, movilizandovoluntades y países en torno a una misión compartida. La agenda había sido definida a través de un opaco proceso de diálogo en despachos de los organismos internacionales, pero se hizo un notable esfuerzo posterior para difundirla a sectores más amplios de la sociedad. Aunque las metas eran ambiciosas, se confiaba en que con un incremento del gasto social de los países en desarrollo y el respaldo más activo de la ayuda internacional se podían hacer realidad las metas propuestas. Unas metas que dibujaban un compromiso notablemente asimétrico, ya que, si bien comportaban importantes transformaciones en los países en desarrollo, eran sin embargo muy limitados los compromisos asumidos por parte de los países desarrollados.

La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cambia todos los parámetros antes enunciados. En primer lugar, es una agenda que ha sido construida a través de un complejo —y más bien desordenado— proceso de participación, siendo finalmente acordada en el seno de un Open Working Group, promovido por Naciones Unidas y abierto a la participación de un amplio número de países de muy diverso nivel de desarrollo. Acaso relacionado con esa participación plural, la Agenda resultante es notablemente comprehensiva, desplegándose en campos diversos de las dimensiones económica, social y ambiental. Es, además, una agenda ambiciosa por el alcance transformador de sus metas, que exigirá cambios de entidad en numerosos ámbitos de la vida social. Pero, acaso, el rasgo más distintivo es la pretensión de universalidad de la agenda, que demanda transformaciones en todos y cada uno de los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo. Acorde con esta naturaleza, contempla compromisos tanto para las políticas domésticas de los países como para su acción internacional: no es, por tanto, una agenda de la cooperación al desarrollo, sino una agenda de los gobiernos y del conjunto de los actores de la sociedad.

En la base de la Agenda 2030 está una nueva forma de entender el sistema internacional y la tarea de desarrollo. Se asume que no cabe caracterizar un mundo complejo e

interdependiente como el actual a través de la simple dualidad Norte-Sur (o la correspondiente donante-receptor): entre medias hay un amplio colectivo de países —en realidad, el grueso de la comunidad internacional— que se encuentran en un estadio intermedio, con situaciones y niveles de desarrollo muy diversos. Parte de esos países se han erigido en nuevas potencias regionales y globales, con capacidad para redefinir la distribución de voz y poder a escala internacional: parte de esos países se han sumado, además, a una agenda activa de desarrollo a escala internacional, poniendo a disposición de otros socios su experiencia y capacidades a través de la cooperación Sur-Sur. La cooperación para el desarrollo deja de ser, por tanto, patrimonio de los países de la OCDE, para convertirse en tarea de todos, cada cual desde sus específicas capacidades y recursos. Esta visión es acorde con el hecho de que buena parte de los desafíos que comporta la construcción de estrategias de desarrollo sostenible e incluyente son compartidas, requiriendo para su solución una acción cooperativa a escala internacional. La Agenda 2030 pretende articular esa acción en ese mundo complejo e interdependiente, alineando los esfuerzos de unos y otros en torno a un conjunto de prioridades internacionalmente acordadas.

Hacer realidad esa agenda requerirá una movilización sin precedente de recursos, capacidades técnicas y voluntad política. Los tres componentes son necesarios, si se quieren hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). No obstante, aquí centraremos nuestra atención sobre las necesidades financieras. En concreto, revisaremos, en primer lugar, el orden de magnitud en el que deben moverse los recursos requeridos para hacer realidad la Agenda 2030. En segundo lugar, discutiremos el papel de la ayuda al desarrollo en ese marco. Posteriormente, analizaremos el ensanchamiento que está experimentando en los últimos tres lustros el sistema de financiación para el desarrollo, lo que nos abrirá la posibilidad de discutir, posteriormente, el papel que la cooperación financiera puede tener en la movilización de recursos procedentes del sector privado. Finalmente, acabaremos el artículo con algunas alusiones al caso español.

La financiación de la Agenda

Dada su ambición y complejidad, la Agenda 2030 requerirá de grupo de instituciones financieras multilaterales de desarrollo, elaboraron un documento un esfuerzo notable en materia de financiación. Son muchas y muy ambiciosas las metas, siendo necesario disponer de suficientes recursos y medios de apoyo para hacerlas realidad. El sobre este tema al que titularon con una expresión que hizo fortuna: *“From billions to trillions”*¹.

En realidad, es difícil saber con precisión cuántos recursos serán necesarios para hacer realidad la Agenda 2030. Cualquier estimación al respecto se enfrenta a dos tipos de

¹ Véase [https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf). La expresión anglosajona de *“billions”* se refiere a miles de millones y la de *“trillions”* es equivalente a los billones en español.

problemas complementarios. En primer lugar, se conoce poco acerca de las relaciones causales que rigen el vínculo entre los recursos canalizados y los logros efectivos en materia de desarrollo. Se ha abandonado ya aquella visión un tanto mecanicista de esos procesos que dominó en el pasado, que sugería la existencia de una relación determinista entre recursos canalizados y logros efectivos de desarrollo: la “concepción hidráulica” del desarrollo que el premio nobel de Economía Angus Deaton criticó con tanta pertinencia. Así pues, carecemos de una pragmática del desarrollo exitoso que nos brinde conocimiento acerca de los medios requeridos para obtener unas metas dadas. En segundo lugar, existe una red de externalidades, de relaciones indirectas entre los objetivos y las metas propuestas por la Agenda que complica la estimación, porque hace que los logros en un ámbito dependan de lo conseguido en otros muchos. No obstante, se conoce poco acerca de los modos de determinar el efecto de esas externalidades. Como consecuencia de ambos factores, las estimaciones son difíciles y los resultados que ofrecen las estimaciones disponibles deben tomarse como meras aproximaciones.

Cuadro 1. Requerimientos financieros para alcanzar los ODS (miles de millones de dólares)

	Greenhill y Ali (2013)	SDSN (2015)	UNCTAD (2014)
Educación	38	194	250
Cobertura universal de salud	37	69-89	140
Agua y saneamiento	27	42-45	260
Energía sostenible	434-934	321-347	370-690
Acceso a energía	34		
Energía renovable	400-900		
Seguridad alimentaria	50.2	148	260
Protección social			
Infraestructura de transporte		189	50-470
Telecomunicaciones		396	70-240
Protección de los ecosistemas		11-28	
Respuesta a emergencias		8-23	
Cambio climático			420-780
Mitigación			360-680
Adaptación			60-100
Total	586-1,086	1,378-1,459	1,900-3,100

Fuente: Elaboración propia a partir de Greenhill y Ali (2013); SDSN (2015); UNCTAD (2014).

Aun con las cautelas señaladas, se podría indagar en las cifras más precisas: se acudirá para ello a las tres estimaciones que han tenido más eco internacional. En primer lugar, la realizada por Greenhill y Ali (2013), que estima las necesidades financieras de la Agenda 2030 en un entorno que media entre 586.000 millones y algo más de un billón de dólares. Como se observa, la holgura de los márgenes es muy amplia. Por su parte, UNCTAD (2014) eleva esas magnitudes a una cifra que media entre 1,9 y 3,1 billones de dólares, de nuevo con una horquilla muy dilatada. Y, finalmente, la estimación de la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible evalúa las

necesidades financieras de la agenda entre 1,3 y 1,4 billones de dólares (SDSN, 2015). Como se ve, las cifras difieren, pero todas ellas apuntan a magnitudes difíciles de alcanzar si no es con un esfuerzo mayúsculo que convoque recursos de muy diverso origen: público y privado, nacional e internacional. En esa dirección apunta la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en la III Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, celebrada en julio de 2015, en la que se consideró la necesidad de apelar a un amplio repertorio de mecanismos de apoyo y fuentes de financiación, incluidos los recursos mixtos (*blended*) como vía para respaldar la nueva Agenda².

El papel de la ayuda al desarrollo

En este conjunto de mecanismos, la ayuda oficial al desarrollo está llamada a ocupar un papel modesto, aunque en absoluto irrelevante. Será un papel modesto porque, en primer lugar, la Agenda incorpora objetivos que trascienden el ámbito de la cooperación para el desarrollo, comprometiendo los contenidos y recursos de las respectivas políticas domésticas de los países. Pero, en segundo lugar, porque la magnitud de los recursos requeridos para hacer realidad la Agenda 2030 supera con mucho los límites en los que tradicionalmente se ha movido la ayuda internacional. Mientras que el orden de magnitud de los recursos requeridos para hacer factible la Agenda se cifra, como se ha visto, en billones (los *trillions* anglosajones), la ayuda encuentra notables resistencias para superar la cifra de los 140.000 millones de dólares.

Ahora bien, del hecho de que su magnitud sea modesta, no cabe derivar el juicio de que sea irrelevante. Para muchos países más pobres la ayuda internacional es y seguirá siendo una de las fuentes más relevantes y previsibles de financiación internacional, al menos en el horizonte al que remite la Agenda 2030. Esto es especialmente cierto en el caso de los países menos adelantados (PMA) y otros países de bajo ingreso o en situación de posconflicto, donde estos flujos suponen en torno al 70% de la financiación internacional recibida. Incluso en el caso de los países de renta media, la ayuda puede jugar un papel significativo, no tanto por las prestaciones que directamente financie, cuanto por su papel para incentivar cambios o movilizar recursos adicionales al servicio del desarrollo.

Hay otro factor de naturaleza más cualitativa que otorga a la ayuda internacional una especial virtualidad en el respaldo a la Agenda 2030: se trata de una fuente oficial de financiación, de elevada concesionalidad, a través de la cual se canalizan no solo recursos, sino también capacidades y experiencias, y que está orientada de forma especializada a la promoción del desarrollo. La naturaleza pública de sus recursos otorga a la ayuda una especial capacidad para ser puesta, de forma discrecional, al servicio de propósitos socialmente convenidos. Por lo demás, al movilizar recursos concesionales, es especialmente apta para atender inversiones de alto valor social,

² Véase https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

aun cuando tengan bajo rendimiento privado. Esta combinación de rasgos otorga singularidad a la ayuda y la convierten en una fuente de apoyo de especial interés para muchos países que enfrentan importantes restricciones en su proceso de desarrollo.

Señaladas sus cualidades, es necesario reconocer que la Agenda 2030 trasciende con mucho las posibilidades de la ayuda internacional y reclama el concurso de otras fuentes de financiación. Ese tránsito se produce en un momento en donde el sistema de financiación al desarrollo está, a su vez, sumido en un proceso notable de cambio, a consecuencia, por una parte, de las nuevas necesidades financieras que impone un mundo más complejo e interdependiente, con una amplia franja de países de renta media; y, por otra, de los procesos de desregulación y ampliación de los mercados de capital, en un entorno de abundante liquidez internacional. Ambos factores han conducido a notable ensanchamiento del campo de la financiación para el desarrollo, al tiempo que se produjo un cambio en el peso relativo de las diversas fuentes, con ventaja creciente para las de procedencia privada en relación con las de naturaleza pública. Mientras que los recursos internacionales de naturaleza privada se expandieron muy dinámicamente en las últimas dos décadas, los de naturaleza pública —incluida la ayuda internacional— han mostrado un perfil bastante estable en el tiempo.

El papel de los recursos privados

Esa tendencia de cambio ha tenido su afectado sobre los sistemas de cooperación para el desarrollo, que básicamente se nutren de recursos oficiales. Conscientes de las limitaciones expansivas de los recursos oficiales, fueron muchos los que desplazaron su mirada hacia los recursos privados, tratando de encontrar en ellos una vía para revitalizar el sistema de cooperación. La solución pasaba por utilizar la ayuda para atraer al sector privado y convertirlo en socio de la acción de desarrollo. Esta idea se fue generalizando entre las agencias donantes, convirtiéndose en un nuevo “mantra” al que todos acuden. Hasta el punto de alimentar, en algunos casos, una inconveniente hipérbole: lo que no es sino un recurso instrumental, un medio (la participación del sector privado), para algunos se termina por convertir en un fin por sí mismo, el propósito al que centralmente se debe orientar la ayuda.

Sin llegar a ese extremo, es claro que existen buenas razones para identificar como una tarea deseable implicar más activamente al sector privado en la acción de desarrollo. Una primera razón —ya se ha dicho— tiene que ver con los límites que afectan a las posibilidades de crecimiento de la financiación oficial. Las restricciones presupuestarias vividas por buena parte de los países europeos, que nutren el pelotón de los donantes más comprometidos, no han hecho sino acentuar ese rasgo, que tiene larga vigencia en la historia de la ayuda internacional. Nada indica que ese proceso vaya a alterarse en el más inmediato futuro; así pues, la capacidad expansiva de la financiación para el desarrollo debe descansar en otras fuentes.

Este hecho se combina con el carácter más complejo y ambicioso de la nueva agenda de desarrollo, que como se ha señalado demanda el concurso de medios y recursos que trascienden el limitado espacio de la financiación oficial. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no solo requiere un cambio en el orden de magnitud de los recursos movilizados, sino también incorpora dimensiones que interpelan directamente a la capacidad transformadora del sector privado. No es posible promover crecimiento económico y crear empleo (ODS 8), generar infraestructuras y promover la innovación (ODS 9), alentar el cambio de modelo energético (ODS 7), promover la equidad de género (ODS 5), lograr modelos de producción y consumo responsable (ODS 12) o luchar contra el cambio climático (ODS 13), por solo citar algunos de los ODS, sin la implicación activa y responsable del sector privado. Así pues, tanto las restricciones de la financiación oficial como la mayor ambición de la agenda de desarrollo concurren en respaldar la apelación al sector privado como soporte de una nueva política de cooperación al desarrollo.

Ahora bien, más allá de estas razones, existe también un clima intelectual —una especie de atmósfera de opinión— que opera a favor de esta tendencia. La matriz básica de este estado de opinión es fácilmente reconocible: se expresa en la confianza irrestricta en las capacidades del mercado para lograr una asignación y coordinación social eficiente, limitando el espacio de lo público. No es difícil identificar los ecos del neoliberalismo dominante en estas percepciones, que se ofrecen como verdades sabidas, una suerte de “sentido común” que no necesita prueba. En el ámbito internacional, ese estado de opinión tan presente en las sociedades es acorde con este acrecentado interés por convocar y hacer protagonista al sector privado de las acciones de cooperación para el desarrollo.

La cooperación financiera

En ese tránsito se encuentra el sistema la cooperación al desarrollo. Venciendo anteriores recelos, cada vez son más los que admiten que sin el concurso del sector privado difícilmente se podrán hacer realidad los ODS. Hacer ese alineamiento realidad es algo que excede el campo de los buenos deseos: reclama sintonía de intereses. Esa es la otra cara del proceso, también el sector privado debe encontrar en la acción de desarrollo espacios de oportunidad que alienten la convergencia. Un proceso que puede estimularse desde la política pública, a través de la definición de un marco de incentivos e instrumentos de apoyo que requiere ser diseñado.

En el ámbito internacional esa acción de apoyo no puede descansar solo en las donaciones (en la llamada cooperación no reembolsable), por un doble motivo. En primer lugar, porque esas partidas presupuestarias se mueven obligadamente en volúmenes limitados, condicionadas por las capacidades presupuestarias de cada cual; y, en segundo lugar, porque por su naturaleza, las donaciones debieran orientarse preferentemente a atender carencias básicas de las poblaciones y países más empobrecido. Así pues, si

se quiere impulsar procesos ambiciosos de cambio y generar incentivos para alinear actores privados, la mirada debe desplazarse hacia la cooperación financiera, allí donde operan instrumentos con mayor capacidad de movilización de recursos, que además no comportan una necesaria afectación del saldo presupuestario del proveedor.

Aunque no existe una definición canónica de la cooperación financiera, cabría entender que acoge el conjunto de instrumentos y modalidades de apoyo al desarrollo que comporta un cambio en la posición de inversión internacional (acreedora o deudora) de los países implicados. De lo dicho se desprenden dos rasgos que conviene subrayar: i) en primer lugar, la cooperación financiera pretende corregir un fallo de mercado, alterando la disponibilidad, el coste de los recursos o el riesgo de una determinada operación inversora, con el propósito de ampliar las oportunidades de desarrollo del país receptor; y ii) que esa actividad se traduce en una transferencia de activos y pasivos financieros, que altera la posición inversora internacional de los países. Aunque la cooperación financiera pretende corregir fallos de mercado, su operativa respeta la lógica propia del mercado, basada en la búsqueda de retornos, la competencia y la reciprocidad de los intercambios.

Una parte de la cooperación financiera para el desarrollo se ha desplegado tradicionalmente en forma de créditos a los estados, ya sean de naturaleza bilateral, a través de la acción de un prestamista oficial, o ya de tipo multilateral, a través de la acción inversora de la banca multilateral de desarrollo. Con ello se pretende afrontar fallos de mercado relacionados bien con brechas financieras, derivadas del racionamiento excesivo del crédito a los países más pobres, bien por la ausencia de mercados, relacionados con la provisión de bienes públicos regionales y globales. En ambos casos se trata de financiar inversiones a las que se le atribuyen altos rendimientos sociales en el país prestatario; y esas operaciones son compatibles con una tasa de retorno de los créditos que, si bien puede ser inferior a la del mercado, garantiza una compensación al acreedor.

Sin embargo, lo que es más específico del despliegue actual de la cooperación financiera es su vínculo con la promoción de la inversión privada en los países en desarrollo. Buena parte de esa tarea se realiza a través de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), ya sean multilaterales (a través de instituciones o ventanillas especializadas de la banca multilateral de desarrollo), ya sean bilaterales (a través de las instituciones al efecto creadas por los donantes). En ambos casos se trata de movilizar recursos de origen parcialmente público que se dedican, a través de diversas figuras financieras, a brindar respaldo a la inversión privada en los países en desarrollo. Un fin que logran mitigando el riesgo de la inversión, incrementando su rentabilidad o reduciendo su coste. En este caso, la pregunta parece pertinente: ¿por qué han de dedicarse recursos públicos de los países proveedores de cooperación a apoyar operaciones inversoras de naturaleza privada en los países receptores?

En principio, hay dos argumentos que se podrían ofrecer para justificar este tipo de operaciones. El primero supone admitir que cierto tipo de inversiones en los países

en desarrollo pueden generar un rendimiento social superior a su rendimiento privado. Es decir, es posible que la inversión en cuestión dé origen a cambios e inversiones ulteriores en el país en desarrollo que no se motivarían si esa primera inversión no se produjese (es lo que se denomina el “efecto catalítico” de la inversión). Los rendimientos de esos cambios inducidos no quedan adecuadamente capturados en el rendimiento del inversor inicial. En consecuencia, si se dejase la iniciativa al mercado habría una sub-inversión respecto a lo que se consideraría socialmente óptimo. El modo de corregir esta disonancia es a través de un apoyo financiero público que reduzca los costes de la inversión, ya sea a través de su contribución al capital (inversiones en *equity* o *quasi-equity*) o a través de la provisión de crédito en condiciones ventajosas.

La segunda razón que podría justificar la cooperación financiera en apoyo del sector privado descansa en la idea de que el inversor —especialmente, el internacional— tiene una percepción sobrevaluada del riesgo asociado a la inversión en un país en desarrollo. Semejante percepción descansa en factores muy diversos, relacionados con la vulnerabilidad económica de los países frente a shocks internos o externos, la fragilidad institucional que los caracteriza o, en fin, su débil y cambiante marco regulatorio. Así pues, si no hubiese mecanismos de atenuación del riesgo, proyectos inversores potencialmente exitosos no se llegarían a acometer. Una forma de corregir este problema es a través de la fijación de garantías públicas que acompañen los procesos de acceso a la financiación por parte del inversor. Las IFD (de nuevo, bilaterales o multilaterales) pueden hacer esa tarea, a través de la cooperación financiera, aprovechando la mayor solvencia económica que les caracteriza y su mejor calificación crediticia en los mercados.

En suma, lo que se pretende a través de la cooperación financiera es estimular la inversión privada en los países en desarrollo, a través de aquellos resortes instrumentales que contribuyen a establecer un más adecuado equilibrio entre los riesgos percibidos y las rentabilidades esperadas de las operaciones. Ahora bien, uno de los propósitos del manejo de fondos públicos en este ámbito es conseguir que, de forma adicional, se movilicen recursos privados al servicio del desarrollo: es el criterio de “adicionalidad”, que tiene una muy difícil traducción empírica.

Pese a las dificultades de su medición, conviene aproximar la magnitud de los recursos privados movilizados a través de las fórmulas mixtas o combinadas (privada y oficial, concesional y no concesional) de financiación (*blended*). Hay tres estimaciones recientes, las realizadas por la OCDE, el grupo de bancos multilaterales de desarrollo y el DFI Working Group, que pueden ayudar a hacerse un juicio. Los resultados de estos ejercicios no son directamente comparables, pero todos ellos apuntan a un panorama de movilización de recursos relativamente modesto, muy distante de los tonos entusiastas con que en ocasiones se presenta la financiación *blended*. En concreto, la estimación de la OCDE para 2015 señala una movilización de recursos privados de 26,8 mil millones de dólares, una magnitud no demasiado elevada si se atiende a que la AOD en ese año rozaba los 140 mil millones. La estimación realizada por el grupo de bancos

multilaterales, referida a 2017, confirma el orden de magnitud de los recursos movilizados: 19,1 mil millones de dólares, cuando se refiere a la movilización directa, pero se expande hasta los 59,4 mil millones cuando alude a la movilización total (incluyendo la indirecta, de más discutible fundamento). Finalmente, la estimación que hace el DFI Working Group se limita al ámbito de los recursos movilizados por aquella financiación estrictamente concesional obtenida de terceros, por lo que los volúmenes que ofrece (3,3 mil millones de dólares) están alejados de los anteriormente referenciados.

Estas cifras de recursos movilizados dan cuenta de un coeficiente de apalancamiento relativamente modesto. Solo una de las estimaciones, la del DFI Working Group, ofrece información para calcular el coeficiente de apalancamiento, conduciendo a un resultado relativamente modesto del 0,6: es decir, por cada dólar de financiación concesional se obtiene una movilización de recursos privados de 60 centavos. Ese dato se confirma en el estudio más cuidadoso que se ha hecho sobre esta materia, a partir de una selección de aquellas IDF para las que existían datos, obteniendo un coeficiente del 0,75: por cada dólar de financiación con apoyo oficial se movilizan tres cuartos de dólar (Attridge y Engen, 2019). Dados estos datos, no es extraño que estos últimos autores llamen a atemperar las sobredimensionadas expectativas que se ciernen sobre la financiación *blended*. Y añaden, “las expectativas de que la financiación *blended* cierre la brecha de financiación de los ODS no es realista” (Attridge y Engen, 2019: 11), sugiriendo que más que el tránsito de “billions” a trillions”, lo que cabe esperar el paso de “billions” a “billions”.

Pero, acaso, el resultado que resulta más preocupante es el que se refiere a la distribución de los recursos movilizados a través de mecanismos de *blending*, donde se observa una clara preferencia por los países de renta media, a costa de los de más bajo ingreso. Más de las tres cuartas partes de los recursos movilizados (el 77% en 2012-2015) se orienta a los países de renta media. De hecho, los recursos movilizados per cápita siguen una tendencia ascendente a medida que nos desplazamos hacia países de mayor nivel de renta per cápita, un patrón distributivo inverso al deseable. Este patrón genera una disonancia respecto de las prioridades que debieran atribuirse a la cooperación al desarrollo y con lo que sugiere la Agenda 2030 y su principio de “*leaving no-one behind*”.

Ninguna de las evidencias ofrecidas cuestiona la pertinencia de acudir a la financiación oficial como mecanismo para movilizar recursos privados adicionales en favor del desarrollo. Ahora bien, esas evidencias son suficientes para justificar tres precisiones: i) en primer lugar, que deben atemperarse las expectativas y pensar que, si bien la movilización de recursos privados puede contribuir a complementar las necesidades financieras, es difícil que por sí misma logre cubrir el tránsito de *billions* a *trillions* que demanda la Agenda 2030; ii) en segundo lugar, que cuando se analizan los efectos de la financiación privada, es necesario considerar tanto sus potencialidades (movilización adicional de recursos) cuanto sus limitaciones (efecto distributivo adverso) al objeto de tener una ponderación adecuada de su contribución a la agenda de desarrollo; y iii) por último, sería necesario introducir reformas en las formas de gestión de las IFD,

elevando su apetito de riesgo y la oferta de instrumentos financieros, para garantizar que dedican una parte mayor de su actividad a los países de más bajo ingreso.

El caso español

España ha desarrollado a lo largo de los años un aparato institucional especializado para la gestión de la cooperación financiera. No obstante, el sistema resultante es notablemente fragmentario, y está lejos de aprovechar las potencialidades que esa forma de cooperación encierra.

La mirada de conjunto sugiere que se dispone de tres mecanismos institucionales especializados para la cooperación financiera. El primero de ellos, el más antiguo y desarrollado es el creado en torno a COFIDES, una IDF nacida en 1988 con capital público mayoritario, aunque participada por la banca y marginalmente por la CAF, cuya misión es favorecer la inversión privada y contribuir al desarrollo de los países de bajo ingreso. COFIDES gestiona dos fondos para la inversión e internacionalización de la empresa: el Fondo para Inversión en el Exterior (FIEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de las Pequeñas y Medianas Empresas (FONPYME). En el mapa de instituciones de financiación del desarrollo, ocupa una segunda escala por su capacidad de movilización, presentando una cartera 938 millones de euros en 2017, que es una cifra aceptable, aunque alejada de las propias de IDF mayores, como la norteamericana OPIC, la británica CDC Group o la alemana DEG.

Un segundo mecanismo es el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM), gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio. Su propósito es apoyar la internacionalización de las empresas españolas, pero una parte de su actividad se orienta hacia países en desarrollo, dando lugar a la movilización de recursos privados adicionales que podrían quedar bajo la cobertura de las nuevas métricas de la financiación del desarrollo (como TOSSD). El FIEM fue creado en 2011 como consecuencia de la extinción del antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y en su gestión no se han contemplado, hasta el momento, criterios de desarrollo. En 2017, el volumen de operaciones gestionadas con recursos FIEM fue cercano a los 185 millones de euros.

Por último, el tercer mecanismo importante es el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), igualmente creado como consecuencia de la extinción del FAD y gestionado desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. En este caso el Fondo tiene un mandato nítido de desarrollo, que se expresa en una obligación normativa —un tanto anómala— de que todas sus operaciones computen como AOD. La gestión de este instrumento ha estado condicionada no solo por una regulación restrictiva, sino también por una dotación muy limitada de recursos humanos e institucionales. Como consecuencia, los grados de cumplimiento de las asignaciones presupuestarias han sido muy limitados, manteniéndose los flujos anuales en cantidades menores.

A estos tres resortes institucionales se suma el Instituto de Crédito Oficial (ICO), una institución que opera al tiempo como banco público y como Agencia Financiera del Estado. Aunque la actividad de ICO ha estado preferentemente orientada al ámbito doméstico, ha iniciado en los últimos años una senda de mayor presencia internacional, en parte acompañando a otros fondos de financiación pública.

El panorama sumariamente descrito en los párrafos precedentes resulta manifiestamente mejorable. La pluralidad de instituciones y mandatos en ocasiones no encuentra más justificación que la falta de visión estratégica y las pugnas corporativas que dieron origen a las diversas opciones institucionales. Al tiempo, en algunos casos se tomó más tiempo en patrimonializar competencias que en crear las condiciones y medios para que estas se puedan ejercer a plenitud.

En los últimos tiempos se perciben, no obstante, cambios positivos que conviene subrayar. Por una parte, COFIDES acometió un esfuerzo de definición estratégica de notable interés, en el que reafirmó su compromiso con los objetivos de la Agenda 2030 y con los estándares internacionales en el campo del desarrollo. Esto aproxima el comportamiento de COFIDES al propio de las IFD europeas, en cuya red está integrada (la EDFI). Al tiempo, se ha propuesto explorar nuevos ámbitos de actividad en ámbitos hasta ahora poco explorados, como las garantías o, en su caso, la cooperación no reembolsable relacionada con los estudios de prefactibilidad de las inversiones.

De igual modo, se ha producido una mejora perceptible en la gestión de FONPRODE, que ha incorporado personal directivo con formación y experiencia en el ámbito financiero. No obstante, los problemas en este caso son más bien estructurales, relacionados con el marco normativo e institucional en que se inserta el mecanismo. Por último, la asunción por parte del gobierno de la Agenda 2030 sienta nuevas bases para que se pueda asumir una consideración complementaria de criterios de desarrollo en la gestión del FIEM, no incompatible con su propósito de apoyo a la internacionalización, aunque se trata de una tarea que está todavía por realizar.

Ha habido, por tanto, mejoras incrementales de interés, pero los problemas más serios trascienden a estas mejoras. El primero de ellos tiene que ver con la coherencia del sistema institucional de la cooperación financiera en su conjunto: no se trata solo de revisar el funcionamiento de cada institución, sino de rediseñar la estructura institucional de la que se parte, cuya lógica resulta inasequible a la razón. Rediseñar el sistema comportará probablemente revisar el sentido de ciertas opciones institucionales y repensar el mandato y estructura de gobernanza de otras: una tarea que no es fácil por cuanto afecta al sentido patrimonial de las rocosas burocracias del Estado. El segundo problema tiene que ver con la necesidad de diseñar una estrategia con mirada de futuro, que no solo piense en el rédito inmediato de las empresas afectadas, sino en una política exterior integral que mejore la posición internacional de España al alentar su contribución comprometida a la agenda internacional.

El Gobierno de Pedro Sánchez parece haber sido consciente de alguno de estos problemas, por cuanto puso en marcha una comisión de trabajo para reflexionar sobre este aspecto. Una iniciativa similar se ha puesto en marcha también en la UE, con el objetivo de revisar la arquitectura de la financiación del desarrollo. Ambas iniciativas confirman el interés en este campo y la relativa inadecuación de los instrumentos disponibles, en relación con aquellos que sería recomendable tener. El punto de partida es, por tanto, prometedor, queda por saber si se será capaz de acertar en las respuestas.

Bibliografía

- BENN, Julia; SANGARÉ, Cecile y HOS, Thomas (2017): “Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions”, *OECD Development Co-operation Working Paper*, 36, OECD, París.
- DFI WORKING GROUP (2017): *DFI Working Group on blended concessional finance for private sector projects – summary report* (disponible en: www.ifc.org/wps/wcm/connect/30635fde-1c38-42af-97b9-2304e962fc85/DFI+Blended+Concessional+Finance+for+Private+Sector+Operations_Summary+R....pdf?MOD=AJPERES).
- (2018): *DFI Working Group on blended concessional finance for private sector projects* (disponible en: www.adb.org/sites/default/files/institutionaldocument/457741/dfi-blended-concessional-fiance-report.pdf).
- EDFI (2016): *Flagship Report 2016: Investing to Create Jobs, Boost Growth, and Fight Poverty* (disponible en: <http://www.edfi.be/news/38-edfi-flagship-report-2016.html>).
- GREENHILL, Romilly y AHMED Ali (2013): “Paying for Progress: How Will Emerging Post-2015 Goals Be Financed in the Emerging Aid Landscape”, *ODI Working Paper*, 366, ODI Londres.
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (2015): *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals* (disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf>).
- UNCTAD (2015): *World Investment Report 2014, Investing in the SDGs: An Action Plan* (disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf).
- WORLD BANK (2017b): *Mobilization of private finance by multilateral development banks – 2016 joint report* (disponible en: documents.worldbank.org/curated/en/860721492635844277/pdf/114433-REVISED-11p-MDB-Joint-Report-Mobilization-Jul-21.pdf).
- (2018a): *Mobilization of private finance by multilateral development banks and development finance institutions 2017* (disponible en: documents.worldbank.org/curated/en/691741532976526194/Mobilization-of-private-finance-by-multilateral-development-banks-and-development-financeinstitutions-2017).