

CAPÍTULO 4

La estrategia del iceberg: El futuro de la financiación del desarrollo tras la crisis

Autores:

Jaime Atienza, Gonzalo Fanjul, Duncan Green y Dima Karbala
(con la colaboración de Silvia Gómez Moradillo)*



*Investigadores de Oxfam y de la Kennedy School of Government de Harvard. Los autores agradecen el apoyo de Deborah Itriago y Susana Ruiz en la elaboración de este capítulo, así como los comentarios y la franciscana paciencia de Teresa Cavero.

1. Introducción

Los *shocks* financieros –como las guerras, los desastres naturales y las crisis económicas– han constituido a lo largo de la historia un motor del cambio social. Gran parte del sistema internacional que hoy damos por sentado fue fruto de la Segunda Guerra Mundial y del trauma económico que supuso la Gran Depresión de los años 30. Tanto los pueblos como sus líderes juraron un “nunca más” que condujo a la creación de la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, que posteriormente se transformaría en la Organización Mundial del Comercio). En el caso de Europa, el proceso que desembocaría en la Unión Europea buscaba terminar con una larga tradición fratricida a través de la expansión de un sólido tejido de relaciones económicas y cohesión social.

En el ámbito nacional, los esfuerzos de una posguerra orientada a reconstruir una “tierra digna para héroes” llevaron al surgimiento de los Estados de bienestar y de las economías de mercado socialistas en toda Europa, así como del *New Deal* en Estados Unidos. Los desastrosos fallos políticos de la Gran Depresión afectaron profundamente al pensamiento político y económico de los líderes de la época, y motivaron a muchos gobiernos a responder a la recesión con las políticas “anticíclicas” propuestas por John Maynard Keynes.

Reformas y transformaciones que parecían impensables se hicieron posibles cuando las relaciones y los presupuestos sociales, políticos y económicos quedaron desbaratados por el crac de los años 30. Si las crisis provocan ciclos de contención del gasto, los movimientos de masas demandan cambios políticos. Los líderes políticos se ven forzados a cuestionar la permanencia de sus políticas e instituciones, y son más dados a asumir riesgos asociados con la innovación. El *statu quo* es más difícil de defender.

Ningún ámbito expresa mejor esta oportunidad de cambio que el de las políticas de desarrollo y los recursos necesarios para financiarlas. Dicho de forma simple, los puntos de partida con los que gobiernos donantes y receptores, organismos internacionales y sociedad civil se habían desenvuelto hasta ahora han quedado transformados por un nuevo panorama en el que necesidades y recursos adquieren una dimensión diferente, abierta a un abanico de fuentes alternativas e innovadoras.

La nueva agenda de la financiación del desarrollo debe tener en consideración un doble enfoque: *defensivo* y *ofensivo*. En el primer caso, la prioridad absoluta es alcanzar la combinación de recursos y programas que garantice los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por los miembros de las Naciones Unidas en 2000, un ámbito en el que la comunidad internacional está perdiendo la batalla por goleada (véanse detalles en el capítulo 2). La brecha existente entre los compromisos cumplidos y el esfuerzo necesario para reducir de forma significativa los niveles globales de pobreza y desigualdad podría magnificarse durante los próximos años, en los que la inercia de la desaceleración económica y el ajuste fiscal reducirán aún más el esfuerzo de donantes y gobiernos. De acuerdo con el análisis realizado por Development Finance International,¹ el agujero fiscal tras la crisis de

Los *shocks* financieros han constituido a lo largo de la historia un motor del cambio social.

La brecha existente entre los compromisos cumplidos y el esfuerzo necesario para reducir de forma significativa los niveles globales de pobreza y desigualdad podría magnificarse durante los próximos años.

1. *The Impact of the Global Financial Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, informe de Development Finance International para Oxfam (<<http://www.oxfam.org/en/policy/impact-global-financial-crisis-budgets-low-income-countries>>). Este estudio analiza el caso de 56 países de ingreso bajo.

56 de los países más pobres podría rondar los 65.000 millones de dólares en 2010, lo cual fuerza al recorte de numerosos programas de protección social y anula el estímulo económico puesto en marcha por esos países. Las partidas de educación, salud y agricultura están sufriendo el ajuste de forma especial, lo que exige a las vías de financiación tradicionales garantizar recursos suficientes para frenar la vulnerabilidad del desarrollo.

Oxfam ha sido testigo de la profundidad y complejidad del impacto de esta crisis en numerosos países pobres.² Los primeros en sufrir el golpe fueron aquellos países cuyos sectores financieros estaban más integrados a nivel global. Posteriormente llegó el impacto sobre el comercio, cuando los volúmenes y los precios de las materias primas y los productos manufacturados quedaron colapsados en todo el mundo. Hombres y mujeres que vendían comida en la calle, trabajaban a destajo en casa y buscaban entre los desperdicios de los basureros se vieron afectados cuando la demanda de sus servicios bajó y más personas se unieron a “sus filas”. Las remesas de dinero enviadas por los emigrantes cayeron, aunque no tanto como se había previsto. En un intervalo más largo de tiempo, que todavía no ha acabado, sobrevino el impacto sobre la inversión de los gobiernos en los países pobres y los presupuestos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Todavía está por ver hasta qué punto los gobiernos de los países ricos obligarán a las naciones más pobres a pagar el precio de su propia torpeza financiera.

La combinación de *shocks* financieros, climáticos y alimentarios de la última década constituye un adelanto de los tiempos que vendrán, en los que la inestabilidad del entorno constituirá la regla y no la excepción.

En realidad, la combinación de *shocks* financieros, climáticos y alimentarios de la última década constituye un adelanto de los tiempos que vendrán, en los que la inestabilidad del entorno constituirá la regla y no la excepción. En este contexto, reducir la vulnerabilidad extrema de familias y comunidades pasará a ser un objetivo prioritario de las nuevas políticas del desarrollo en el medio plazo. Ese debe ser precisamente el carácter *ofensivo* de la nueva agenda: la financiación de necesidades que no solo serán mayores sino también diferentes, y provocadas por la recurrencia de los futuros *shocks*. Como señalan los debates abiertos por la futura gobernabilidad del clima o el borrador de la nueva política de desarrollo propuesta por la Comunidad Europea (Libro Verde de la Comisión Europea sobre crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible), nos asomamos a un nuevo modelo de crecimiento: uno que establezca como base del progreso la protección, los servicios, la infraestructura y el empleo de las familias más vulnerables, y que incorpore de forma explícita los límites impuestos por la naturaleza, algunos de los cuales (como el calentamiento global o la pérdida de biodiversidad) se acercan peligrosamente a un punto de no retorno.

La nueva financiación del desarrollo dependerá de la creatividad política y de la innovación institucional, tanto como depende ahora de la voluntad de países donantes y receptores.

No podemos esperar que la respuesta venga de una versión más o menos sofisticada del *statu quo*. A lo largo de los próximos años, la nueva financiación del desarrollo dependerá de la creatividad política y de la innovación institucional, tanto como depende ahora de la voluntad de países donantes y receptores. Algunas batallas –como la recuperación de una cantidad extraordinaria de recursos públicos robados por la evasión y la elusión fiscal– dependen en gran medida del empeño de los gobiernos por ganarlas. Pero en otros ámbitos –como la generación de mecanismos alternativos de financiación– las mejores ideas aún deben ser concebidas.

2. Los resultados de este análisis fueron publicados en *The Global Economic Crisis and Developing Countries*, informe de investigación de Oxfam Internacional (<<http://www.oxfam.org/en/policy/global-economic-crisis-and-developing-countries>>).

Este capítulo aborda los elementos principales de este debate y ofrece al lector una visión general del estado y las perspectivas de la financiación pública del desarrollo. Tras esta introducción, el segundo apartado ofrece una estimación de las necesidades generales de financiación del desarrollo ahora y en la próxima década, deteniéndose en las diferentes partidas que la componen. El tercer apartado aborda las oportunidades políticas para incrementar la financiación global mediante diferentes iniciativas e instrumentos. Por último, el cuarto apartado ofrece algunas conclusiones.

2. ¿Cuánto cuesta el desarrollo?

Hace ahora una década los representantes de 189 países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron ante la comunidad internacional a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de 2015.³ Fue un paso sin precedentes en el esfuerzo global por acabar con la miseria en la que se levanta todos los días la mitad del planeta. Precisamente porque ninguno de estos objetivos constituye una piraeta inalcanzable, los ODM se han convertido en la hoja de ruta menos imperfecta hacia un mundo más justo y más próspero. El mensaje simple es que se pueden lograr avances sin precedentes en la lucha contra el hambre, la pobreza extrema y el deterioro medioambiental si se da una combinación adecuada de recursos económicos, voluntad política y corresponsabilidad de países donantes y receptores.

Es razonable entonces situar estos objetivos como el umbral de las expectativas de la comunidad internacional en el ámbito del desarrollo, y utilizar su coste como la referencia del gasto esperado.

No se trata de un cálculo simple. Como señala José A. Alonso,⁴ cualquier estimación del coste absoluto de unos objetivos variables en un período de tiempo extenso supone “una evaluación tentativa de los medios requeridos (inversiones y gastos de funcionamiento, así como recursos humanos necesarios)”. Entre las limitaciones metodológicas de estos cálculos, el autor destaca tres particularmente importantes: las potenciales externalidades de los objetivos propuestos (y, por tanto, el efecto que el cumplimiento o incumplimiento de unos tiene sobre los otros); la posible indivisibilidad de algunas inversiones, que exige umbrales mínimos de recursos en cada una de las partidas para lograr resultados; y, muy especialmente, la diferencia que existe entre estimar el coste de un servicio y garantizar que este vaya a ser realmente utilizado (una cosa es construir y dotar una escuela y otra muy diferente garantizar la educación primaria de los alumnos; los ODM persiguen lo segundo, pero las estimaciones miden lo primero).

Pese a todo, precisamos de referencias aproximadas que nos permitan estimar la cantidad de recursos que se necesitarían para cubrir las necesidades del desarrollo.

Precisamente porque ninguno de los ODM constituye una piraeta inalcanzable, estos objetivos se han convertido en la hoja de ruta menos imperfecta hacia un mundo más justo y más próspero.

Precisamos de referencias aproximadas que nos permitan estimar la cantidad de recursos que se necesitarían para cubrir las necesidades del desarrollo, y compararlas después con los recursos realmente disponibles.

3. Los ODM son los siguientes: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil; Objetivo 5: Mejorar la salud materna; Objetivo 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

4. José A. Alonso, *Financiación del desarrollo: Viejos recursos, nuevas propuestas*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, julio de 2009.

El coste total de la financiación de los ODM sería de 453.643 millones de dólares en 2010 y de 689.590 millones de dólares en 2015.

La envergadura de los gastos asociados a las partidas de cambio climático supone una reformulación de las necesidades esperadas y de los recursos que se requerirán para hacerles frente.

llo, y compararlas después con los recursos realmente disponibles. Este capítulo utiliza como referencia el informe de la ONU de 2005 *Invirtiendo en desarrollo: Un plan práctico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.⁵ De acuerdo con los cálculos de sus autores, para alcanzar los ODM acordados por la comunidad internacional, donantes y gobierno de un país típico de ingreso bajo deberían invertir entre 70 y 80 dólares per cápita en 2006 e incrementar esta cifra gradualmente hasta alcanzar los 120-160 dólares en 2015. En términos absolutos, esto significa que el coste total de la financiación de los ODM sería de 453.643 millones de dólares en 2010 (números constantes de 2008)⁶ y de 689.590 millones de dólares en 2015.⁷ Una parte de estos montos debe provenir de los recursos domésticos de los propios países afectados y otra parte depende de la financiación internacional disponible.

Sin embargo, las estimaciones realizadas en 2005 por los expertos de la ONU dejaron fuera algunas variables del coste del desarrollo que han demostrado ser fundamentales en los años posteriores. La primera de ellas es el impacto de la crisis financiera en los niveles globales de pobreza y exclusión. Los cálculos del Banco Mundial sugieren que en 2009 el número de personas que viven en la pobreza extrema creció en 64 millones, pero el número de familias cuya vulnerabilidad se ha agravado por la disminución o desaparición de servicios básicos y redes de protección social es mucho más importante y difícil de estimar todavía.

Precisamente por las dificultades metodológicas de estas estimaciones, este capítulo no ha tenido en consideración los efectos de la crisis en la previsión de recursos de financiación del desarrollo que serán necesarios en los próximos años.

Es posible, sin embargo, tener en cuenta una segunda variable cuya importancia ya se ha cuantificado: los recursos necesarios para que los países pobres puedan adaptarse a los efectos del cambio climático y contribuir a su mitigación mediante el impulso de modelos limpios de crecimiento. La envergadura de los gastos asociados a estas partidas supone una reformulación de las necesidades esperadas y de los recursos que se requerirán para hacerles frente: reducción de emisiones en economías emergentes y otros países en desarrollo; transferencia de tecnologías limpias (por ejemplo en el sector de las centrales térmicas y el carbón); adaptación de los sistemas agrarios a la variabilidad del clima y al deterioro de la productividad de la tierra; o mecanismos de preparación ante inundaciones y otros fenómenos naturales extremos.

5. *Investing in Development, A Practical Plan to Achieve The Millennium Development Goals*, capítulo 17: "Resources Needed to finance the Millennium Development Goals. Millennium Project", Report to the UN Secretary General (2005), <<http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>>.

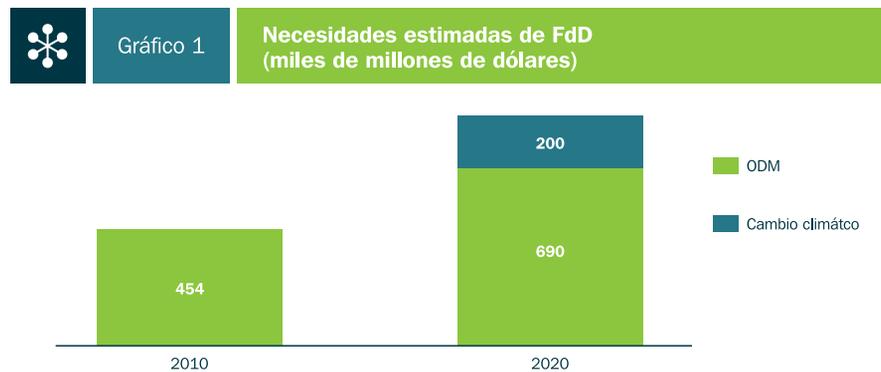
6. Salvo que se indique lo contrario, las cifras utilizadas que sean anteriores a 2008 han sido actualizadas a precios constantes del año 2008 (deflactor disponible más actualizado) para facilitar la comparación.

7. Los datos originales del informe ofrecen las cifras de 348.000 y 529.000 millones para los años 2010 y 2015, respectivamente, expresados en precios de 2003. En ambos casos las cifras se han expresado en dólares constantes de 2008. Estos datos confirman otras estimaciones: el grupo de seguimiento de los ODM en África estimó que el coste de alcanzar los objetivos del desarrollo en este continente en el período 2010-2020 sería de 112.700 millones al año, excluyendo los gastos de mitigación y adaptación al cambio climático. Este estudio asumía que el mismo marco de los ODM sería extendido para el período 2015-2020, ya que se espera que la mayor parte de los países africanos queden lejos de alcanzar los objetivos en 2015. Esta estimación coincide aproximadamente con el coste total de los ODM previsto para 2010.

Tras el fracaso de la Cumbre del Cambio Climático de Copenhague en diciembre de 2009, en la que la financiación supuso uno de los nudos gordianos de las negociaciones, Oxfam Internacional estimó el coste total de la lucha contra el cambio climático en los países pobres en 200.000 millones de dólares anuales a partir de 2015 (100.000 para los gastos de mitigación y 100.000 para los de adaptación).⁸ Por razones de equidad y capacidad, los países en desarrollo debían quedar exentos del pago de estos recursos, que deben proceder de los países desarrollados o de nuevos mecanismos de financiación internacional, y en cualquier caso ser adicionales a los recursos necesarios para financiar los ODM.

En resumen, la estimación de las necesidades de financiación del desarrollo en el presente y en los próximos cinco años quedaría de la siguiente manera (véase el gráfico 1):

- Año 2010: 453.643 millones de dólares al año para el cumplimiento de los ODM.
- Año 2015: 689.590 millones de dólares al año para el cumplimiento de los ODM + 200.000 millones para la mitigación y la adaptación al cambio climático, lo que supone una cifra total de 889.590 millones de dólares en 2015.



Fuente: Ver notas 8 y 9.

La brecha de la financiación en 2010

Estas cifras, sin embargo, constituyen un mero ejercicio teórico. Desde su aprobación, en septiembre de 2000, los ODM se han visto lastrados por el incumplimiento permanente de los compromisos financieros asumidos por los países

8. Se espera que los fondos necesarios para la adaptación al cambio climático alcancen un total de 100.000 millones de dólares al año (en dólares de 2010) para 2020, además de los objetivos tradicionales de la ayuda al desarrollo. Por lo que se refiere al Acuerdo de Copenhague, la financiación de la adaptación al cambio climático debe comenzar en 2010 con la provisión de 30.000 millones de dólares al año entre 2010 y 2012 hasta que en el año 2020 se alcance el objetivo de los 100.000 millones de dólares al año. Fankhauser y Schmidt-Traub (véase más abajo) han estimado que solo África necesitaría una financiación adicional de 12.800 millones de dólares al año para su adaptación al clima. Otras organizaciones como Action Aid y Eurodad piden también un esfuerzo adicional de 100.000 millones de dólares anuales para la financiación pública de la mitigación del calentamiento global (reducción de emisiones y medidas relacionadas). Se asume que la financiación para el clima debe provenir por completo de donaciones procedentes de los países desarrollados. Esto encaja con las recomendaciones de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, que establece que no se debería esperar una cofinanciación de los gastos de adaptación (Fankhauser y Schmidt-Traub, From adaptation to climate-resilient development: the costs of climate-proofing the Millennium Development Goals in Africa, Center for Climate Change and Economic Policy, 2010).

Oxfam Internacional estimó el coste total de la lucha contra el cambio climático en los países pobres en 200.000 millones de dólares anuales a partir de 2015.

Desde su aprobación, los ODM se han visto lastrados por el incumplimiento permanente de los compromisos financieros asumidos por los países donantes y receptores.

Según Naciones Unidas, la brecha entre el objetivo del 0,7% del PIB en ayuda oficial al desarrollo establecido por la ONU y los recursos realmente desembolsados por los donantes en 2009 fue de 152.700 millones de dólares.

Las dificultades para establecer un cálculo razonable de los recursos adicionales a los que ahora se destinan que serían necesarios para alcanzar los ODM constituyen una prueba del fracaso político de esta iniciativa.

donantes y receptores. Si en el segundo caso las estimaciones son mucho más difíciles de realizar, en el primero es posible conocer la brecha existente entre los desembolsos necesarios y algunos de los compromisos efectivamente asumidos. Según el informe presentado hace pocos meses por el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG Gap Task Force) de las Naciones Unidas, la brecha entre el objetivo del 0,7% del PIB en ayuda oficial al desarrollo establecido por la ONU y los recursos realmente desembolsados por los donantes en 2009 fue de 152.700 millones de dólares.⁹ Otra posible referencia es la de los compromisos asumidos por los donantes en la Cumbre del G-8 de Gleneagles (2005) de incrementar para 2010 en 50.000 millones de dólares los recursos de AOD disponibles para la financiación de los ODM; en este caso la brecha es de alrededor de 20.000 millones de dólares.¹⁰

Para realizar una estimación de la brecha existente entre los recursos internacionales necesarios para la financiación de los ODM y los que están disponibles puede tomarse como referencia la recomendación realizada en el informe *Invirtiendo en desarrollo*, citado más arriba. De acuerdo con sus autores, el 75% de la financiación debe corresponder a los propios países receptores (a través de recursos domésticos) y el 25% a la financiación internacional (AOD, incluidos la ayuda de instituciones financieras internacionales y la condonación de deuda). Si aceptamos este presupuesto, la brecha existente superaría los 13.000 millones de dólares en 2010.¹¹ Sin embargo, esta cifra está muy por debajo de la brecha real, ya que no toma en cuenta el volumen de recursos domésticos que debían haberse empleado en la lucha contra la pobreza y que han sido desviados para otros fines o que, sencillamente, nunca fueron recaudados.

Las dificultades para establecer un cálculo razonable de los recursos adicionales a los que ahora se destinan que serían necesarios para alcanzar los ODM constituyen una prueba del fracaso político de esta iniciativa y una señal inquietante de su eficacia. Como señala el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su informe, “medir la brecha de las necesidades [financieras] sigue siendo un reto de enormes proporciones, y se necesita hacer mucho más para que las colaboraciones entre países a escala mundial se ajusten mejor a las necesidades de estos”. Hasta que eso ocurra, la carencia de datos globales debe suplirse por esfuerzos parciales de diferente tipo, cada uno de los cuales da una idea del trecho abrumador que queda por recorrer.¹²

- La Unesco calcula que el cumplimiento del objetivo de alcanzar la educación primaria universal en los países de ingreso bajo para el año 2015 exigiría recursos anuales globales de 24.000 millones de dólares, adicionales, por ejemplo, a los 12.000 millones que se destinaron en 2007.

9. Los 272.200 millones frente a los 119.600 desembolsados. *The Global Partnership for Development at a Critical Juncture: Millennium Development Goal 8*, MDG Gap Task Force Report, 2010, <[http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/10-43282_MDG_2010%20\(E\)%20WEBv2.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/10-43282_MDG_2010%20(E)%20WEBv2.pdf)>.

10. Oxfam Internacional, *How to get the MDGs back on track*, <<http://www.oxfam.org/en/campaigns/health-education/how-get-mdgs-back-track>>.

11. En concreto, 13.228 millones de dólares, que son el resultado de restar 119.600 millones (AOD total de 2009) a los 132.828 millones que constituyen el 25% de la cifra total necesaria a la que nos hemos referido antes (531.311 millones de dólares).

12. The Global Partnership for Development at a Critical Juncture, óp. cit.

- En el caso de los objetivos relacionados con servicios esenciales (educación, salud, VIH-sida y agua y saneamiento), el Banco Mundial calcula que la brecha anual para los países de ingreso bajo y medio está entre los 35.000 y los 65.000 millones de dólares.
- Un estudio del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) sugería que la financiación de los diferentes objetivos relacionados con la igualdad de género exigiría recursos internacionales adicionales por valor de unos 13.000 millones de euros al año.
- En el caso del cambio climático los países desarrollados anunciaron en la Cumbre del Clima en Copenhague un “fondo rápido” de 30.000 millones de dólares en el período 2010-2012, muy por debajo de las estimaciones más conservadoras del coste real de la adaptación al cambio climático y de las políticas necesarias para mitigar las emisiones de efecto invernadero.¹³ De hecho, ni siquiera existen garantías de que estos recursos vayan a ser adicionales a los ya comprometidos en las partidas de AOD.

En el caso de los objetivos relacionados con servicios esenciales, el Banco Mundial calcula que la brecha anual para los países de ingreso bajo y medio está entre los 35.000 y los 65.000 millones de dólares.

Los datos son parciales y orientativos, pero todos apuntan en una misma dirección: sostener el *statu quo* en la financiación de los ODM y de otras partidas esenciales del desarrollo internacional constituye una garantía de su fracaso. La reformulación de las necesidades a las que hace mención la introducción de este capítulo magnifica la importancia de la brecha en la financiación y obliga a reconsiderar a actores y prioridades. En parte, se trata de redoblar la presión sobre los países donantes para que la crisis no se traduzca en una caída de largo plazo de los flujos de ayuda. También es imprescindible evitar presiones innecesarias sobre economías pobres cuyas balanzas de pagos se han visto afectadas por la volatilidad de los mercados. El sostenimiento de los frágiles programas de protección social que han ido proliferando en los últimos años debe constituir una prioridad absoluta de receptores y donantes.

Sostener el *statu quo* en la financiación de los ODM y de otras partidas esenciales del desarrollo internacional constituye una garantía de su fracaso.

Pero ni siquiera en estos casos será suficiente. La brecha sobre las necesidades actuales del desarrollo y el reto adicional extraordinario que supone la lucha contra el calentamiento global harán necesarias nuevas fuentes de financiación que, o bien no habían sido suficientemente explotadas en el pasado –como la lucha contra la evasión fiscal–, o bien son consecuencia de nuevos mecanismos internacionales de recaudación –como la tasa a las transacciones financieras y otros impuestos internacionales dirigidos–. Las próximas páginas ofrecen algunas pistas en este sentido.

¿Cómo debería ser la financiación del desarrollo en la próxima década?¹⁴

El único modo de abordar con ciertas garantías los retos económicos y medioambientales de la próxima década es reconsiderar el volumen y la estructura de la financiación del desarrollo. Esta reforma debe tener tres objetivos prioritarios: asegurar la equidad en el esfuerzo relativo que deben realizar los países donantes y

13. Oxfam Briefing Note, Climate Finance Post-Copenhagen: The \$100bn questions (mayo de 2010), <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/climate-finance-post-copenhagen-en-2010-05.pdf>>.

14. Considerando el efecto de la crisis en la estructura global de gastos e ingresos del desarrollo en los próximos años –y asumiendo que buena parte de los objetivos previstos para 2015 no se verán satisfechos, lo que obliga a mantener los compromisos financieros–, ofrecemos una proyección de la financiación del desarrollo a lo largo de la próxima década, y no solo para 2015.

los países receptores (de acuerdo con su capacidad y, en el caso del cambio climático, también a su responsabilidad); abordar tanto la entrada de nueva financiación como la pérdida de recursos que ya se encuentran en los propios países en desarrollo; e incrementar los recursos disponibles con mecanismos alternativos a los que existen en este momento. Veremos los dos primeros objetivos a continuación, y en el apartado cuarto se desarrollarán las oportunidades políticas de generar nuevas fuentes de financiación.

La primera consideración que debemos tener en cuenta es la importancia relativa de los recursos domésticos y los internacionales en la financiación de la lucha contra la pobreza y el calentamiento global. Para ello asumiremos la recomendación que realiza el Proyecto Millenium de las Naciones Unidas en su informe, y que establece un reparto del 75-25 (recursos domésticos-internacionales) en la financiación de los ODM. A eso hay que añadir el total de la mitigación y adaptación al cambio climático, cuyos costes deben recaer íntegramente sobre las economías más desarrolladas del planeta (véase la nota 8).

Si tomamos en cuenta la proyección de necesidades totales reflejadas en la página anterior, la distribución de cargas sería la siguiente:

		Carga relativa de la financiación de los ODM (millones de dólares)	
		2010	2020
Financiación ODM			
Recursos domésticos (75%)		340.232	517.193
Financiación internacional (25%)		113.411	172.397
Financiación climática (100% internacional)			
		-	200.000
Total		453.643	889.590

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes citadas en notas 7 y 8.

Estas cifras no reflejan la salida permanente de recursos como consecuencia del pago de la deuda externa y del monumental ejercicio de evasión y elusión fiscal.

Sin embargo, estas cifras tienen en cuenta únicamente los *ingresos* que reciben o recaudan los países en desarrollo para financiar sus políticas de lucha contra la pobreza y adaptación al cambio climático. Lo que no reflejan es la *salida* permanente de recursos como consecuencia del pago de la deuda externa y, muy particularmente, del monumental ejercicio de evasión y elusión fiscal del que se benefician empresas e individuos nacionales y extranjeros.

De acuerdo con el Banco Mundial y el FMI, el servicio total de la deuda realizado por los países de ingreso bajo y medio en 2008 fue de 211.000 millones de dólares.¹⁵ Aunque, en términos prácticos, la carga de la deuda sigue siendo incompatible con la financiación requerida por las políticas de desarrollo, el

15. Una gran mayoría correspondientes a los países de renta media y dirigidos a acreedores bilaterales. El servicio de la deuda multilateral fue tan solo de 38.000 millones de dólares. Fuente: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&goalId=12&targetId=29&menuId=LNAV01GOALSUB4>.

esfuerzo realizado en los últimos años mediante las iniciativas HIPC y MDRI¹⁶ ha permitido reducir la ratio del servicio de la deuda sobre exportaciones del 12% de 2000 al 3,5% de 2007.¹⁷ Asumiendo que esta ratio podría haberse visto reducida a un conservador 1% de media en 2020,¹⁸ el servicio total de la deuda por año dentro de una década sería de 76.000 millones de dólares, muy por debajo de los 211.000 actuales.

En cuanto a los recursos que se pierden todos los años debido a los delitos fiscales o a la laxitud de las normas internacionales en este ámbito, las estimaciones cuantitativas son mucho más difíciles de realizar y se refieren a tres vías principales de escape: (1) los ingresos provenientes de acciones depositadas por individuos o empresas en paraísos fiscales; (2) los beneficios empresariales transferidos a entornos fiscales más blandos; y (3) los ingresos obtenidos en la economía sumergida o en la ilegalidad. Estas variables fueron analizadas en un ambicioso estudio elaborado recientemente para el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), que establecía unas pérdidas estimadas de 446.467 millones de dólares por año (dólares de 2008).¹⁹ Con un propósito estrictamente orientativo, este capítulo utilizará esa cifra como referencia para 2010.

Es muy complicado prever la evolución de estas cifras en la próxima década, pero existen razones para ser optimistas. Como se señala en el siguiente apartado de este capítulo, la crisis ha obligado a la comunidad internacional a reconsiderar la opacidad y el desgobierno de la fiscalidad global. En los próximos años podríamos ser testigos de una reforma del sistema tributario internacional que haga aflorar parte de los recursos que hoy escapan al control y la imposición de los gobiernos. El “rescate” de recursos públicos que podría resultar de una reforma de la fiscalidad nacional e internacional es muy considerable:

- Aunque en un terreno basado en la opacidad las estimaciones son variables, la

El servicio total de la deuda por año dentro de una década sería de 76.000 millones de dólares, muy por debajo de los 211.000 actuales.

La crisis ha obligado a la comunidad internacional a reconsiderar la opacidad y el desgobierno de la fiscalidad global.

16. La iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) es un esfuerzo conjunto del FMI y del Banco Mundial para reducir la carga de la deuda de los países pobres a niveles considerados “sostenibles”. La HIPC fue complementada en 2005 con la iniciativa para la reducción de la deuda multilateral (MDRI), que busca garantizar el alivio completo de toda la deuda elegible de tres instituciones multilaterales (FMI, Asociación Internacional de Desarrollo –AID– y BM) para un grupo de países de bajos ingresos. Véanse más detalles en el capítulo 1 de este informe.

17. The World Bank Group, “Millennium Development Goals: Target 8 D”, 2004, <<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&goalId=12&targetId=29&menuId=LNAV01GOAL8SUB4>>.

18. Los 76.000 millones equivalen al 1% de las exportaciones totales de los países de ingreso medio y bajo en 2020. Para proyectar el total de las exportaciones en 2020 hemos utilizado el total de las exportaciones de todos los países de ingreso medio y bajo para 2008 y aplicado un crecimiento fijo anual del 3% en las exportaciones hasta 2020 (equivalente al que utiliza el análisis de sostenibilidad de la deuda del BM).

19. La cifra (tomada de Cobham 2005) es de 385.000 millones (dólares de 2005), distribuidos del siguiente modo: (1) bienes en paraísos fiscales: 50.000 millones, (2) movimientos de beneficios empresariales: 50.000 millones, (3) economía sumergida: 285.000 millones. La perpetuación de la economía sumergida en los países desarrollados (16-18%) sugiere que será poco probable que los países en desarrollo eliminen completamente este sector. De este modo, de los 285.000 millones la expectativa realista es que solo 110.000 millones sean “legalizados” y supongan la recuperación de los beneficios fiscales perdidos. También merece la pena señalar que la estimación de los 385.000 millones es solo una de las que se han realizado a propósito de la evasión fiscal, y una de las más conservadoras. Las estimaciones sobre pérdidas de ingreso debidas a la evasión fiscal varían considerablemente dependiendo de los diferentes modelos usados. Una compilación así como una valoración de los estudios existentes sobre las pérdidas generadas por la evasión fiscal en los países en desarrollo está disponible en “Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the existing literature”, de Clemens Fuest y Nadine Riedel, Oxford University Centre for Business Taxation (2009).

La estimación razonable de un paquete de medidas que combine la formalización de parte de la economía sumergida y el incremento de la presión en impuestos progresivos sugiere un “rescate” de recursos de entre 134.000 y 269.000 millones de dólares anuales.

El gráfico 2 sugiere un reparto general de la carga del 60-40 entre países en desarrollo y donantes internacionales.

fuente comúnmente aceptada establece un coste aproximado de entre 98.000 y 106.000 millones de dólares como consecuencia de la evasión fiscal a través de prácticas de *transfer mispricing* (transferencias entre empresas del mismo grupo –véanse más detalles en el siguiente apartado–).²⁰

- También podemos hacer una estimación de la rentabilidad relativa de los esfuerzos nacionales en algunos de estos ámbitos. Según un estudio que Intermón Oxfam publicará este año, la estimación razonable de un paquete de medidas que combine la formalización de parte de la economía sumergida y el incremento de la presión en impuestos progresivos sugiere un “rescate” de recursos de entre 134.000 y 269.000 millones de dólares anuales.²¹

Nosotros tomaremos como referencia las cifras más conservadoras de las fuentes que hemos mencionado (98.000 y 134.000 millones, respectivamente, lo que ofrece un total de 232.000 millones de dólares que podrían ser recuperados con medidas correctoras en el ámbito fiscal).

Si tenemos en consideración las diferentes variables que acabamos de describir (la carga relativa entre financiación local e internacional, y el peso de la salida de recursos como consecuencia del pago de la deuda y la evasión fiscal), el panorama de la financiación del desarrollo en la próxima década podría ser expresado con el gráfico 2, que describe una entrada mucho más ambiciosa de recursos para el desarrollo y un esfuerzo notable en el bloqueo de las vías de escape.²²

¿Cuál debería ser la estructura de la financiación del desarrollo en 2020? El gráfico 2 sugiere un reparto general de la carga del 60-40 entre países en desarrollo y donantes internacionales (incluidas instituciones multilaterales). Esto tiene varias implicaciones importantes:

- El esfuerzo relativo principal a lo largo de los próximos diez años corresponde a los países desarrollados, que deben multiplicar por tres el total de la ayuda que destinaron a los países pobres en 2009 (119.600 millones de dólares). En un contexto de congelación o caída de los presupuestos de ayuda oficial al desarrollo, la necesidad de explorar mecanismos alternativos de generación de recursos es aún más urgente, como veremos en el siguiente apartado.
- En parte, esta contribución internacional puede recaer en los hombros de donantes no tradicionales, en particular economías emergentes como China, India, Arabia Saudí o Venezuela. En conjunto, los donantes bilaterales no tradicionales han comprometido 15.000 millones de dólares en 2010, lo que supone un incremento

20. Global Financial Integrity, “The implied tax revenue loss from trade mispricing”, febrero de 2010, <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/implied%20tax%20revenue%20loss%20report_final.pdf>, análisis realizado entre 2002 y 2006. Christian Aid, por su parte, sostiene en *Death and Taxes: the True Toll of Tax Dodging* (mayo de 2008, <<http://christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>>) que la pérdida fiscal anual para los países en desarrollo es de 160.000 millones de dólares, solo como consecuencia de *transfer mispricing* y *false invoicing* (entre empresas que no están directamente relacionadas entre sí).

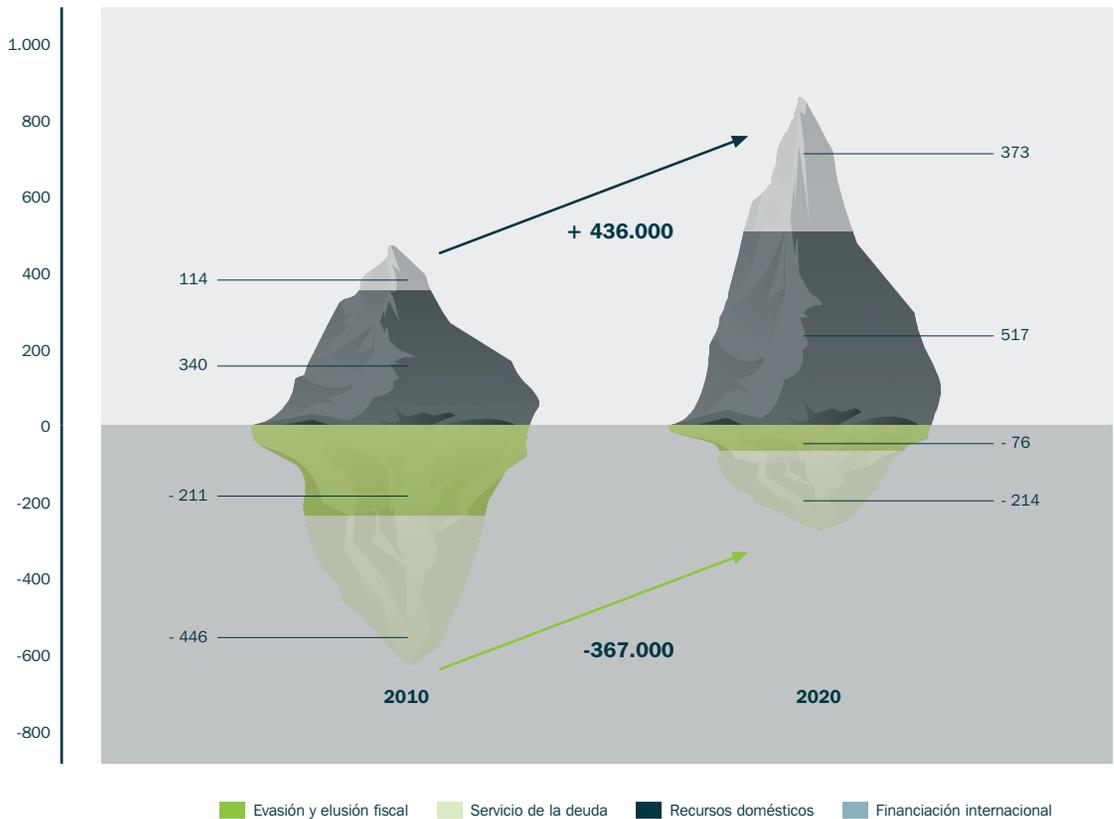
21. En este trabajo de la investigadora de Oxfam Deborah Itriago que se publicará en el primer semestre de 2010, se combinan las variables de formalización de la economía sumergida y reforma de los sistemas tributarios (incluidos tipos fiscales y exoneraciones). Con el propósito de evitar estimaciones redundantes, hemos optado por reflejar únicamente los datos referidos a la reforma del sistema y el incremento de la presión fiscal, que incluyen en parte la formalización de la economía sumergida.

22. Asumimos para 2020 las mismas necesidades de financiación descritas anteriormente para 2015.



Gráfico 2

Oportunidades de incrementar la financiación disponible en la próxima década (en millones de dólares de 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes señaladas en notas 8, 9, 16, 20, 21 y 22.

del 20% con respecto al quinquenio anterior.²³ Si asumimos incrementos parejos en la próxima década, las economías emergentes podrían aportar aproximadamente 22.000 millones de dólares en 2020.

- Los países en desarrollo tendrán que incrementar su financiación más de un 50% con respecto a las cifras previstas para 2010 (cifras de las que no tenemos ninguna garantía de que se estén cumpliendo –como hemos señalado antes–). De llevarse a cabo, el esfuerzo adicional en materia de condonación de deuda y reforma fiscal al que nos hemos referido antes podría generar recursos suficientes para financiar la brecha existente en este momento en la financiación local.

El esfuerzo adicional en materia de condonación de deuda y reforma fiscal podría generar recursos suficientes para financiar la brecha existente en este momento en la financiación local.

23. United Nations General Assembly 64th Session, Operational activities for development: South-South cooperation for development (24 de agosto de 2009). Se estima que la ayuda al desarrollo Sur-Sur continuará incrementándose a lo largo de los próximos diez años: China ha proyectado una expansión notable de su ayuda a África; también Sudáfrica tiene planes para convertirse en país donante con el propósito de alcanzar niveles de ayuda al desarrollo de entre el 0,2 y el 0,5 % de su PNB en un futuro cercano; y el Banco Islámico de Desarrollo ha prometido un incremento significativo de sus programas junto con 2.000 millones de dólares adicionales para su nuevo fondo contra la pobreza.

En términos absolutos, el incremento que se necesitaría en la financiación global del desarrollo podría provenir en gran parte de unas medidas ambiciosas de alivio de la deuda y de lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

- En términos absolutos, el incremento que se necesitaría en la financiación global del desarrollo (+436.000 millones de dólares) podría provenir en gran parte de unas medidas ambiciosas de alivio de la deuda y de lucha contra la evasión y la elusión fiscal (que liberarían 367.000 millones de dólares). El resto puede ser completado con un impulso de las fuentes tradicionales de ayuda y de los nuevos mecanismos de financiación.

Ninguno de estos movimientos es sencillo, pero tampoco son imposibles. El mapa de la financiación del desarrollo que queremos en la próxima década exigirá analizar con inteligencia las oportunidades políticas y económicas de todas sus variables, y hacerlo en el contexto de una crisis cuyas consecuencias se dejarán sentir aún durante varios años. Eso significa que no podemos esperar grandes esfuerzos de algunos mecanismos tradicionales de financiación, lo que obliga a considerar cuáles son las alternativas y cómo podemos explotarlas en el futuro inmediato. El siguiente apartado analiza este punto más detalladamente.

3. Una agenda política para la financiación del desarrollo del siglo XXI

Si las crisis económicas han sido un desencadenante de cambios profundos a lo largo de la historia no existen razones para renunciar a transformaciones profundas en la actualidad. Estos cambios rara vez son evidentes, y quienes los plantean suelen ser tachados de soñadores o de simples ingenuos. Pero lo cierto es que se han dado ya los primeros pasos para abrir la vía a una nueva agenda de la financiación del desarrollo, todavía incipiente, pero que puede suponer una transformación enormemente positiva para el futuro.

La crisis global mereció una respuesta ambigua. Los primeros meses fueron testigos de movimientos positivos y atrevidos que anunciaban el comienzo de una nueva era. Estuvo claro que la respuesta a la crisis ya no era una discusión de los viejos ricos del G-8, sino también de las grandes economías emergentes agrupadas en el G-20. Los líderes de los países más afectados –como la canciller alemana Angela Merkel en septiembre de 2009– se adelantaron a exigir responsabilidades al sector bancario y financiero. Se dio por enterrado el Consenso de Washington y –como se declaró pomposamente en la reunión del G-20 de Londres en abril de 2009–: “la era del secreto bancario [había] terminado”.

La realidad del último año, sin embargo, ha resultado ser menos esperanzadora. Encabalgados en la volatilidad extrema de los mercados, numerosos operadores financieros han alcanzado en 2010 cifras récord de beneficios. Sigue habiendo liquidez y rentabilidad en unos mercados que se apoyan en el agotamiento de las finanzas públicas, maltratadas por la reducción de los impuestos, la caída de la actividad económica y los billonarios rescates bancarios. Pero, como en un mundo al revés, el apoyo a los agentes privados, cuya irresponsabilidad está en el origen mismo de la crisis, ha obligado a los Estados de las economías desarrolladas a multiplicar su deuda, poner en jaque la solidez de sus cuentas y responder a las presiones de ajuste y ortodoxia fiscal que provienen... de los mismos agentes privados.

La paradoja es que tanto los países en desarrollo como los más avanzados se enfrentan a nuevas necesidades de financiación y cuentan con una agenda para discutirlas, pero el miedo a romper las mismas reglas que ya rompieron para res-

Como en un mundo al revés, el apoyo a los agentes privados, cuya irresponsabilidad está en el origen mismo de la crisis, ha obligado a los Estados de las economías desarrolladas a multiplicar su deuda.

catar al sector financiero los paraliza sin remedio. Es el viejo concepto del ‘riesgo moral’ (moral hazard), que en el pasado se utilizó con cinismo para justificar los portazos a algunos de los países pobres más endeudados (HIPC). “No es bueno premiar los comportamientos irresponsables”, se dijo entonces. Superar ese riesgo moral supone hoy abordar en profundidad esos cambios que hasta ahora tan solo han comenzado a intuirse.

El mundo en desarrollo tiene nuevas necesidades derivadas de la crisis y de los efectos del cambio climático, y sus economías deben hacer frente a un agujero fiscal significativo. Pero los países más ricos están en el mismo barco, porque también necesitan nuevas fuentes de financiación. Esa comunidad de intereses nunca antes se había producido y es preciso aprovecharla.

El agotamiento de las fuentes tradicionales

Las fuentes de financiación siguen existiendo, pero sus magnitudes están cambiando. Tras la crisis, los mercados privados financian solo los destinos más seguros, incluidos los países emergentes; pero los crecientes niveles de deuda en el mundo entero –empezando por Europa y Estados Unidos– han encarecido el tipo de interés del crédito y lo han alejado de los países sin una buena calificación crediticia. Esta es la categoría en la que caen la mayor parte de las economías en desarrollo, de modo que los países de renta baja y media-baja están viendo evaporarse las opciones de financiación privada que habían ido creciendo a lo largo de la última década.

Muchos gobiernos han usado la política fiscal para estimular sus economías. El enfoque de los “paquetes de estímulo” y de los desembolsos “anticíclicos” prevé un incremento del gasto público y de la inversión en infraestructura, así como alivios fiscales y subsidios para estimular la demanda de consumidores y empresas. El análisis de los presupuestos nacionales más recientes en 56 países con bajos ingresos, realizado por Development Finance International,²⁴ muestra que también los países más pobres han desplegado este tipo de políticas “anticíclicas”. Los gobiernos africanos han hecho grandes esfuerzos para proteger el gasto público y de ese modo incrementar la capacidad de respuesta de sus poblaciones ante los *shocks*.

Pero –como señala el mismo informe– el intento por sostener el gasto público se ha visto debilitado por la caída de los ingresos del Estado, mermados por la desaceleración económica y la reducción de impuestos a individuos, comerciantes y titulares de derechos sobre materias primas como el aceite y los minerales. En conjunto, la crisis ha dejado a los países pobres con un agujero fiscal de 65.000 millones de dólares y la certeza de que el esfuerzo inicial no impedirá que en 2010 el déficit fuerce recortes en salud y educación. Dos tercios de los países para los que los datos sobre gasto social están disponibles (18 de 24) están recortando cada vez más los presupuestos asignados a sectores sociales prioritarios, incluidos el acceso a alimentos y su producción. La educación y la protección social se están viendo particularmente afectadas, con unos niveles de gasto medio en 2010 que están por debajo de lo ejecutado en 2008.

Los países de renta baja y media-baja están viendo evaporarse las opciones de financiación privada que habían ido creciendo a lo largo de la última década.

Los gobiernos africanos han hecho grandes esfuerzos para proteger el gasto público y de ese modo incrementar la capacidad de respuesta de sus poblaciones ante los *shocks*.

24. *The Impact of the Global Financial Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, informe de Development Finance International para Oxfam, *óp. cit.*

Cuando la AOD supone un dólar por cada ocho perdidos en los presupuestos de los países pobres, muchas comunidades ven cómo quedan relegados los objetivos de reducir la pobreza y garantizar sanidad, educación y otros aspectos necesarios para la consecución de una vida digna.

La base de la financiación del desarrollo en la década que ahora comienza tendrá una composición muy diferente.

A pesar de que el G-20 y la comunidad de países donantes prometió a los países pobres apoyos para lidiar con los efectos de la crisis económica mundial, solamente han recibido 8.200 millones de dólares en donaciones, lo que supone un mero 13% del agujero fiscal abierto por la crisis. Cuando la AOD supone un dólar por cada ocho perdidos en los presupuestos de los países pobres, muchas comunidades ven cómo quedan relegados los objetivos de reducir la pobreza y garantizar sanidad, educación y otros aspectos necesarios para la consecución de una vida digna.

Dada la insuficiencia de la ayuda y la dificultad para conseguir préstamos en el mercado exterior, muchos países de ingreso bajo se han visto obligados a acudir a préstamos internos que son más caros que los internacionales, lo cual alimenta la amenaza de una nueva crisis de la deuda, esta vez interna. De hecho, los países pobres están viéndose obligados a salir sin ayuda de una crisis que no han creado ellos con un alto coste económico y humano.

En los próximos años, y especialmente en países con bajos ingresos, prácticamente todo va a depender de que los donantes mantengan sus promesas de aumentar la ayuda, a pesar de sus propias restricciones fiscales, y de que los países pobres tengan acceso a otras formas de financiación sostenible. Pero, como ha recordado recientemente un estudio del Banco Mundial sobre las pasadas crisis bancarias en 24 países donantes entre 1977 y 2007, el desplome financiero está asociado con una caída sustancial en los flujos de ayuda, en la mayoría de los casos en una media del 20 al 25 por ciento. La AOD tocó fondo aproximadamente cuatro años después y tardó una década más que los bancos en recuperarse.²⁵

La consolidación de vías alternativas de financiación

Las proyecciones que realizamos en este capítulo sobre la financiación del desarrollo en 2020 no son únicamente la expresión de un deseo. Están basadas en procesos políticos que ya se han iniciado y avanzan lentamente. Y exigirán un amplio esfuerzo social y el liderazgo político de numerosos países en el Norte y en el Sur para llevarse a cabo. Ya no depende únicamente de lo que hagan Alemania, Francia o Estados Unidos, sino que hoy será fruto de la participación y el impulso de muchos otros.

La base de la financiación del desarrollo en la década que ahora comienza tendrá una composición muy diferente. En algunos casos por la maduración de opciones nacionales que llevan años gestándose y que, ante la escasez de recursos, se convierten en opciones imperativas –como la generación de recursos domésticos a través de una fiscalidad más adecuada–. En otros, por la reacción tardía pero necesaria de la comunidad internacional, como la introducción de nuevas imposiciones internacionales o una lucha real contra los paraísos fiscales.

En concreto, el gran salto hacia una nueva financiación en 2020 vendrá determinado por seis grandes prioridades políticas:

25. H Dang, S Knack, and H Rogers (2009). *International Aid and Financial Crises in Donor Countries*. Policy Research Working Paper 5162, Washington D.C.: World Bank.

- a) Sistemas fiscales más justos en los países en desarrollo.
- b) Una reducción sustancial de la evasión fiscal.
- c) Una tasa a las transacciones financieras.
- d) El retorno al compromiso con el 0,7% tras la caída de la AOD en 2009-2012.
- e) Recursos adicionales para combatir los efectos del cambio climático y cambiar el patrón de crecimiento.
- f) Una mayor participación y mejor coordinación de los nuevos donantes públicos y privados.

a) Sistemas fiscales más justos en los países en desarrollo

Una fiscalidad justa significa la posibilidad de utilizar la política fiscal integral (estrategia impositiva y de gasto público) en la reducción de la pobreza y la desigualdad. También en la construcción de Estados eficaces que puedan reducir la dependencia de fuentes externas de financiación del desarrollo que, como la ayuda internacional, pueden ser más volátiles y menos sostenibles. No se trata solamente de generar más recursos para los países pobres, se trata de hacerlo de acuerdo con criterios de justicia económica y social.

La fiscalidad representa la visión de un país sobre quién y cómo debe pagar las cuentas. Por ello no es neutral en materia de erradicación de la pobreza y la desigualdad. Un sistema fiscal justo debería promover una combinación de medidas coherentes con su propósito: incrementar la base tributaria mediante un mejor equilibrio entre impuestos directos e indirectos, con lo que se promovería la progresividad fiscal; gravar eficientemente todos los rendimientos del capital (como los intereses o las rentas de alquileres); y convertir gradualmente la economía informal en economía formal.²⁶ Y el único modo de conseguirlo es garantizar la solidez y capacidad coercitiva de las Administraciones tributarias.

También es necesario eliminar la plétora de incentivos y exoneraciones fiscales que supone un privilegio para compañías y grupos políticos nacionales e internacionales, por la que se escapan muchos recursos y que merma de forma considerable la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo. Estos privilegios, utilizados a menudo por los gobiernos para atraer inversión extranjera a toda costa, debilitan una estrategia de desarrollo de largo plazo que esté basada en la productividad efectiva. La carrera indiscriminada de reducción de tipos fiscales y proliferación de estímulos financieros para seducir a la inversión extranjera ha afectado a los ya exiguos presupuestos públicos de muchos países en desarrollo, sin que esto se haya traducido en compromisos estables y beneficiosos de las compañías.

La escasez de recursos hace más acuciante la necesidad de emprender esas reformas con carácter general, pero de modo más urgente en países en desarrollo en los que el potencial de la reforma fiscal es mayor. Numerosos donantes –como Alemania, Francia o España– han anunciado su apoyo a estas estrategias, lo cual facilitaría un salto cuantitativo en los ingresos públicos de los países que den pasos en la dirección correcta. En cualquiera de los casos, las reformas tributarias en los

La fiscalidad representa la visión de un país sobre quién y cómo debe pagar las cuentas.

Es necesario eliminar la plétora de incentivos y exoneraciones fiscales que supone un privilegio para compañías y grupos políticos nacionales e internacionales.

26. En la medida en que dicha formalización refuerce y no debilite aún más la capacidad de resistencia de los más vulnerables y en la medida en que por esta vía se capture una parte importante de ingresos potencialmente gravables generados por agentes económicos que usan la economía informal como escondite idóneo de sus niveles reales de beneficios económicos.

países en desarrollo no justifican el inmovilismo de los marcos regulatorios internacionales (como la regulación de los paraísos fiscales), la falta de responsabilidad fiscal de las multinacionales o el incumplimiento de los compromisos de los donantes en materia de ayuda oficial al desarrollo; tampoco a las instituciones financieras internacionales –principales consejeras de los países en desarrollo en asuntos fiscales– cuando muestran escaso interés por estos asuntos. La condicionalidad de las instituciones financieras internacionales antepone la disciplina macroeconómica y la recaudación de corto plazo, con lo que fomentan la introducción de medidas fiscales que castigan a los consumidores pobres y protegen los intereses de élites locales e inversores extranjeros. No es el mejor modo de impulsar una financiación del desarrollo de largo alcance.

b) Una reducción sustancial de la evasión fiscal

La fiscalidad internacional es como un iceberg: el dinero que se paga es lo que se ve en la superficie y los impuestos que no se pagan constituyen la parte principal que se esconde bajo el agua.

La fiscalidad internacional es como un iceberg: el dinero que se paga es lo que se ve en la superficie y los impuestos que no se pagan constituyen la parte principal que se esconde bajo el agua. Es tiempo de hacer que esos recursos afloren y se destinen a dar oportunidades a sus legítimos dueños. Durante décadas se ha visto con naturalidad cómo cientos de miles de millones de dólares escapaban al control público y se refugiaban en los paraísos fiscales, mientras los colegios y los hospitales de los países en los que se originaron esos fondos no tenían recursos para funcionar. Hay cifras mareantes que hablan de más de un billón de dólares en impuestos evadidos y eludidos,²⁷ pero la opacidad del sistema impide calibrar con exactitud el volumen y la composición de un agujero negro en el que toda suerte de negocios ilícitos –narcotráfico, comercio de armas o trata de seres humanos– convive con empresas y empresarios que utilizan prácticas como el *transfer mispricing*²⁸ para hurtar a los Estados y al interés público la legítima compensación por los beneficios obtenidos. La pérdida estimada en ingresos fiscales para los países en desarrollo es de al menos 100.000 millones de dólares al año,²⁹ solamente como resultado de los abusos cometidos por las multinacionales en las prácticas de transferencia de precios, mediante las cuales trasladan sus beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición protegidas por el secreto bancario. Con ello no sólo reducen su carga impositiva y eluden sus responsabilidades fiscales, sino que escapan también al necesario control de autoridades y reguladores.

La regulación acordada ha resultado ser un mecanismo trampa que solo ha incrementado la transparencia y la eficacia del sistema para los países más ricos.

En la reunión del G-20 de Londres (en abril de 2009) se abordó por primera vez esta problemática a escala global. La regulación allí acordada, supervisada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha resultado ser un mecanismo trampa que solo ha incrementado la transparencia y la eficacia del sistema para los países más ricos, capaces de conseguir acuerdos de cooperación

27. Global Financial Integrity, R. Baker (dir.), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*, 2008, <http://www.gfip.org/index.php?option=com_content&task=view&id=274&Itemid=118>.

28. Precios de transferencia utilizados entre empresas que son parte de la misma matriz multinacional, adaptando los precios y la valoración a los territorios con menor fiscalidad, con lo que eluden el pago de cantidades sustanciales de dinero.

29. Global Financial Integrity, “The implied tax revenue loss from trade mispricing”, *óp. cit.*, febrero de 2010, <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/implied%20tax%20revenue%20loss%20report_final.pdf>; análisis realizado entre 2002 y 2006.

bilateral y rescatar, así, los recursos que año a año se les detraen por la evasión o la elusión fiscal. Los países en desarrollo han quedado, en la práctica, al margen de estas medidas.

La OCDE ha emprendido un proceso de revisión del grado de cumplimiento y efectividad con que se aplican esos criterios entre sus Estados miembros que culminará en 2014, pero las esperanzas están ahora en un movimiento social global cada vez más movilizado en torno a la necesidad de cambios rápidos y profundos en la fiscalidad internacional. Los ojos están puestos en la reunión del G-20 que se celebrará en Francia en 2011, donde se espera la aprobación de un *sistema automático y multilateral de información* cuya implantación podría requerir la creación de una nueva institución tributaria multilateral, así como un registro público de los propietarios de empresas, trusts y fundaciones, y de los titulares correspondientes de las cuentas bancarias operativas. La buena noticia es que las agencias tributarias de los países ricos, con las arcas vacías y la deuda elevada, son las primeras interesadas. Esa confluencia de intereses es una gran oportunidad que no se puede dejar pasar.

Los dos últimos años han sido testigos de avances considerables en este ámbito: el Congreso de Estados Unidos, por ejemplo, aprobó recientemente una ley que obliga a las compañías extractivas que cotizan en la bolsa de Nueva York³⁰ a ofrecer información desglosada país por país de los pagos a gobiernos. Esta medida constituye una herramienta clave para garantizar la trazabilidad de las cuentas de Estados y compañías que hasta ahora estaban protegidas por cláusulas de confidencialidad.

En el caso de la Unión Europea, está previsto que en 2011 se revisen las normativas europeas de transparencia que afectan a las compañías extractivas y al conjunto de empresas multinacionales. Imitar la ley norteamericana sería un gran paso, ya que las empresas que cotizan en los mercados de valores de Estados Unidos y de Europa constituyen más del 90% del mercado, y esto complicaría enormemente las prácticas de *transfer mispricing* y de elusión y evasión fiscal. España tiene actualmente la responsabilidad de liderar la *task force* que, desde el grupo de desarrollo del G-20, trata los aspectos referidos a recursos domésticos y lucha contra la evasión fiscal, lo que le brinda la oportunidad de desempeñar un papel activo en los cambios en curso.

c) Una tasa a las transacciones financieras: la tasa Robin Hood

La perspectiva de necesidades adicionales de financiación del desarrollo en un contexto financiero de alto riesgo sugiere soluciones basadas en un consenso político global. Y es ahí donde la idea de una tasa a las transacciones financieras internacionales encaja como un guante. La conocida como *tasa Robin Hood* (véanse detalles en el capítulo 2) constituye una alternativa de largo alcance por su potencial recaudatorio y por su efecto corrector sobre la volatilidad financiera.

30. El 21/07/2010 se aprobó la reforma financiera en Estados Unidos conocida como *Dodd-Frank bill*, que incluye la obligación para las empresas de extracción de petróleo, gas y mineral de informar de los pagos que realizan a los gobiernos de todos los países en los que operan, como parte de sus informes anuales ante la SEC (Securities and Exchange Commission); <<http://www.sec.gov/spotlight/regreformcomments.shtml>>.

La buena noticia es que las agencias tributarias de los países ricos, con las arcas vacías y la deuda elevada, son las primeras interesadas. Esa confluencia de intereses es una gran oportunidad que no se puede dejar pasar.

La conocida como *tasa Robin Hood* constituye una alternativa de largo alcance por su potencial recaudatorio y por su efecto corrector sobre la volatilidad financiera.

La idea es simple pero efectiva: aplicando un impuesto muy pequeño (de solo el 0,05%) sobre todas las transacciones financieras internacionales podrían recaudarse más de 300.000 millones de euros anuales.³¹ Su aplicación técnica depende literalmente de unas horas de programación informática, pues las transacciones están completamente informatizadas. El G-20 ha tratado en varias reuniones (Pittsburg, en septiembre de 2009, y Toronto, en junio de 2010) su posible implantación, que ha sido confirmada por el FMI³² y la Comisión Europea³³ en sendos informes. Superada la barrera técnica, es el momento de lograr el consenso político sin excusas ni evasivas. El momento clave será la reunión del G-20 en Francia (noviembre de 2011) y parece factible avanzar hacia una implantación progresiva, aunque eso suponga una modulación geográfica y por instrumentos antes de lograr su aplicación global definitiva.

d) El retorno al compromiso con el 0,7% tras la previsible caída de la AOD en 2009-2012

La Unión Europea debe recuperar su liderazgo global en este ámbito y focalizar su ayuda en mecanismos de apoyo presupuestario a las políticas nacionales de agricultura, salud y educación.

La momentánea caída de la ayuda provocada por la desaceleración económica debe ser corregida rápidamente. Si se cumple el patrón de anteriores crisis, tendremos cuatro años de presiones a la baja sobre la AOD (de 2009 a 2012), con una recuperación a partir de 2013. Lo imperativo sería llegar al año 2015 habiendo cumplido con el compromiso del 0,7% para garantizar que las necesidades más acuciantes –que sólo pueden abordarse mediante donaciones– puedan ser satisfechas. Cumplir el 0,7% en 2015 y mantener ese nivel también en 2020 permitirá una expansión de la ayuda para cerrar una brecha histórica. La Unión Europea debe recuperar su liderazgo global en este ámbito y focalizar su ayuda en mecanismos de apoyo presupuestario a las políticas nacionales de agricultura, salud y educación. Los nuevos donantes –China, Brasil, Venezuela o Corea del Sur– aumentarán su cuota y es necesario plantear a lo largo de la década 2010-2020 la importancia de mejorar la coordinación con estos nuevos actores.

e) Recursos adicionales para combatir los efectos del cambio climático y cambiar el patrón de crecimiento

Los recursos para promover la mitigación de las emisiones y la transición a modelos más limpios de producción también deben financiarlos los países con más recursos y más responsabilidad en la generación del problema.

Nos encontramos en este apartado con una ineludible responsabilidad de los países más avanzados: los recursos para que los países más afectados por los efectos del cambio climático puedan adaptar sus sistemas productivos y las condiciones de vida de la población sólo pueden salir de los Estados más avanzados. Los recursos para promover la mitigación de las emisiones y la transición a modelos más limpios de producción también deben financiarlos los países con más recursos y más responsabilidad en la generación del problema. Si bien

31. Schulmeister, Austrian Institute for Economic Research (WIFO), <[http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=WP_2009_344\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=WP_2009_344$.PDF)>.

32. Fondo Monetario Internacional, "Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence", capítulo 8 de *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, septiembre de 2010, <<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>>.

33. Comunicación en el mismo sentido de la Comisión Europea al Parlamento y el Consejo Europeo, <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2010_0549_en.pdf>.

es complicado prever el ritmo de esa contribución, las negociaciones globales del cambio climático deben dar lugar a un sistema de financiación estable que alcance la cifra anual de 200.000 millones de dólares para el año 2020. Para ello puede que se necesite la implantación de mecanismos innovadores, tanto la tasa a las transacciones financieras como los impuestos sobre las emisiones de CO₂ o sobre los billetes de avión.

En este ámbito, una de las herramientas de financiación pública más innovadoras es la de los impuestos sobre las emisiones de CO₂. Este mecanismo sigue los principios de justicia y eficiencia al trasladar la responsabilidad sobre el contaminante y abrir la posibilidad de alivio fiscal a las rentas del trabajo o la inversión y enviar un estímulo claro a la introducción de tecnologías más limpias. El nivel impositivo se podría adaptar a la curva prevista de emisiones globales y establecer cargas mayores sobre emisiones más altas.³⁴ Los beneficios de este impuesto serían extraordinarios (una tasa de 20 dólares por tonelada de CO₂, por ejemplo, generaría 265.000 millones de dólares al año)³⁵ y podrían ir destinados directamente a la financiación de las políticas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

Los beneficios de este impuesto serían extraordinarios y podrían ir destinados directamente a la financiación de las políticas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

f) Otras fuentes innovadoras de financiación

Durante los últimos años se ha puesto sobre la mesa una serie de mecanismos alternativos de financiación que no cuentan con el potencial recaudatorio o el apoyo político de la tasa sobre las transacciones financieras, pero que pueden constituir mecanismos complementarios de generación de recursos.

Es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de introducir una tasa sobre los billetes aéreos, propuesta en su momento por el Gobierno francés y que –con más o menos matices– hoy cuenta con el apoyo de 28 países desarrollados y en desarrollo. La envergadura de esta medida es poco impresionante: de acuerdo con la propuesta francesa (de 1 a 40 euros por billete, ajustados a trayectos y tarifas), esta idea podría generar unos 200 millones de euros anuales.³⁶ Si bien se trata de un impuesto transparente y fácil de recaudar, sus posibilidades políticas de salir adelante son más discutibles. Los principales destinos turísticos –como España– se opusieron abiertamente a la introducción de esta tasa. Si a eso añadimos su escasa capacidad recaudatoria y el carácter escasamente progresivo de la medida, las posibilidades de verla llegar a buen puerto son escasas.

Algo similar ocurre con otras medidas de financiación alternativa, como la facilidad financiera internacional, propuesta en 2005 por el Gobierno de Tony Blair, que defiende un mecanismo de emisión de deuda soberana respaldada por los gobiernos donantes que permitiría a los países pobres adelantar los recursos necesarios

Si bien se trata de un impuesto transparente y fácil de recaudar, los principales destinos turísticos –como España– se opusieron abiertamente a la introducción de esta tasa.

34. El *Informe sobre desarrollo humano 2007*, del PNUD, propuso una tasa de entre 10-20 dólares por t/CO₂ en 2010, con incrementos anuales hasta alcanzar una horquilla de 60-100 dólares por t/CO₂ (<http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf>).

35. *Ibid.*

36. Federico Steinberg: *Impuesto sobre billetes aéreos y Facilidad Financiera Internacional*, en José A. Alonso (2009). La propuesta de la Comisión Europea –realizada de forma casi clandestina en 2005– eleva esas tasas a una horquilla de entre 10 y 30 euros, con lo que la capacidad recaudatoria se incrementaría a 6.000 millones de euros anuales.

Si bien las restricciones presupuestarias en los países más avanzados lastran las posibilidades de incrementar la AOD en el corto plazo, la crisis ofrece argumentos a favor de la lucha contra la evasión fiscal y la impunidad de los paraísos fiscales.

Como señaló Rham Emmanuel, ex jefe del Gabinete del presidente Obama: “Nunca querrás desaprovechar una buena crisis”.

para financiar los ODM a tipos de interés razonablemente bajos. En un contexto de endeudamiento masivo y de restricción del gasto público, las posibilidades de extender un mecanismo de este tipo no son muy altas.

Cada una de estas medidas implica transferencias de recursos y poder de unas manos a otras. Los que tengan que hacer concesiones –como la banca internacional o las compañías que operan en paraísos fiscales– harán lo imposible por mantener el *statu quo*, y la lucha por el incremento de la ayuda, la introducción de la tasa Robin Hood o la materialización de un fondo para el clima serán la consecuencia de batallas feroces.

Pero se está produciendo un movimiento político real en el escenario de la financiación del desarrollo. Si bien las restricciones presupuestarias en los países más avanzados lastran las posibilidades de incrementar la AOD en el corto plazo, la crisis ofrece argumentos a favor de la lucha contra la evasión fiscal y la impunidad de los paraísos fiscales, que forzaría a mejorar la recaudación y explorar nuevas fuentes de financiación. Los avances en este ámbito dependen de las potencias tradicionales, pero también de los países emergentes que se reúnen en el G-20, foro crucial para el avance de la agenda de la nueva financiación internacional. El acercamiento de posiciones entre nuevos actores políticos es una tarea imperativa para que estos procesos avancen: difícilmente se justifica, por ejemplo, que la OCDE siga estando a la cabeza de procesos de regulación global, cuando buena parte de los miembros del G-20 no forman parte de ella.

4. Conclusión

Vivimos tiempos para el miedo, pero también para la oportunidad. Como señaló Rham Emmanuel, ex jefe del Gabinete del presidente Obama: “Nunca querrás desaprovechar una buena crisis”. Algunos dicen que debemos solucionar primero la crisis y luego fijar nuestra atención en asuntos de largo plazo como erradicar la pobreza o prevenir el cambio climático, pero eso sería ignorar el papel de las crisis en la generación de cambios profundos.

Para asegurarnos de que la crisis desemboca en cambios positivos necesitamos garantizar la acción colectiva. En 1780 más de medio millón de esclavos africanos trabajaban hasta la muerte cultivando caña de azúcar en las colonias británicas del Caribe. La idea de que la esclavitud era legítima y normal estaba profundamente enraizada en la conciencia pública de Inglaterra y de las otras naciones esclavistas. Era comúnmente aceptado que la economía británica no podría sobrevivir sin la esclavitud y la trata de esclavos. “Si en el Londres de 1787 hubieses propuesto cambiar todo esto”, escribía el historiador Adam Hochschild, “nueve de cada diez personas te habrían tomado por un excéntrico”. Pero en 1807 el Parlamento británico prohibió la trata de esclavos y el 1 de agosto de 1838 casi 800.000 esclavos del Imperio británico se convirtieron en hombres libres cuando la esclavitud fue abolida.

¿Cómo se produce un cambio social de esta magnitud? Por la combinación de *shocks* y acción pública. La guerra en Europa debilitó el control colonial británico en el Caribe, América Latina y el sur de Estados Unidos. Una ola de rebeliones de esclavos modificó la institución de la esclavitud y alcanzó su mayor logro con la creación de la República Negra de Haití en 1804. Pero la esclavitud también fue reta-

da desde el centro del Imperio por una coalición de individuos excepcionalmente ilustrados y apoyados por los cuáqueros (un grupo religioso activista), muchos de cuyos miembros eran influyentes hombres de negocios. Los abolicionistas se sirvieron de reuniones públicas, oradores, peticiones, carteles y manifestaciones, en lo que quizás fue la primera campaña de masas reconocida por los activistas de hoy en día. En los siguientes doscientos cincuenta años sus acciones inspiraron las movilizaciones por el derecho al sufragio de la mujer y por el derecho de sindicación, así como numerosas luchas y campañas que continuaron dando forma al mundo moderno y a la vida y las posibilidades de sus habitantes.

Nos encontramos ahora en una encrucijada histórica similar. A pesar de todo lo que queda por hacer, en todas las direcciones, los últimos sesenta años han sido los “años del desarrollo”, con progresos sin precedentes en el bienestar humano, la sanidad, la educación y la renta. Existe ahora un peligro real de que ese período finalice o se circunscriba a quienes ya lo han alcanzado, mientras las limitaciones de recursos se hacen sentir en la disponibilidad global de agua, de tierra y del uso del carbón. Si buscamos erradicar la pobreza y el hambre, como hicimos con la esclavitud, esta nueva “era de escasez” requerirá un gobierno global responsable, que preste mayor atención a asuntos como la igualdad, la equidad y la justicia. La crisis de 2008-2010 ha traído consigo a la vez la posibilidad para movernos hacia el camino adecuado, pero también la amenaza de precipitar un cambio absoluto en la era del desarrollo. La acción pública será crucial para decidir qué alternativa seguirá la humanidad.

Si buscamos erradicar la pobreza y el hambre, esta nueva “era de escasez” requerirá un gobierno global responsable, que preste mayor atención a asuntos como la igualdad, la equidad y la justicia.

