



EXPERT WORKING GROUP
ON GLOBAL PUBLIC INVESTMENT

Grupo de Trabajo de Expertos en
Inversión Pública Global

Informe de progreso

Julio de 2021



Equal



Agradecimientos

Este es un informe independiente del Grupo de Trabajo de Expertos en Inversión Pública Global (GTE-IPG), convocado por Equal International.

Agradecemos el compromiso activo de muchos/as socios/as y colegas que han apoyado el viaje de cocreación de la IPG (véase el anexo 2). Estamos especialmente agradecidos/as con el Instituto Joep Lange, la Universidad Queen Mary de Londres, The Wellcome Trust y la Fundación Bill y Melinda Gates por su apoyo financiero. Especial agradecimiento a Partners in Health por llevar a cabo la traducción del presente documento.

Secretaría: Equal International convocó el GTE-IPG en octubre del año 2020 y actúa como Secretaría del GTE-IPG. Equal es un grupo de consultores/as especializado, que brinda conocimientos y experiencia de alta calidad en materia de desarrollo global. Equal tiene como objetivo avanzar en el desarrollo inclusivo mediante el liderazgo de pensamiento, el desarrollo de estrategias, el apoyo a la implementación, la investigación, el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje. Equal apoya el compromiso con y entre la sociedad civil, los ministerios gubernamentales, las agencias de la ONU, los grupos comunitarios y el sector empresarial. Para más información sobre Equal International, visite <https://www.equalinternational.org/>

Equal International, Secretaría del GTE-IPG:

Anton Ofield-Kerr, Director, Equal International

Valli Yanni, Líder de Co-creación, Equal International

Jonathan Glennie, Director de la IPG & Autor principal, Equal International

Simon Reid-Henry, autor principal, Queen Mary's University / Independiente

Maria Stacey, investigadora principal, Equal International

Hugh Reed, Director de Proyectos, Equal International

Patricia Alemañy Billorou, Asistente de Programas, Equal International

Contenido

Prólogo	2
1. ¿Porqué respaldamos la Inversión Pública Global.....	4
2. Todos se benefician: ¿Cómo se invertiría la Inversión Pública Global?	20
3. Todos deciden: ¿Cómo debería gestionarse la Inversión Pública Global?	27
4. Todos contribuyen: ¿Cómo se podría incrementar la Inversión Pública Global?.....	31
5. Co-creación: Estrategias para la Inversión Pública Global	37
Anexo 1: Acerca del Grupo de Trabajo de Expertos	41
Anexo 2: Socios y colaboradores.....	46

Prólogo

La cooperación internacional, y en particular las finanzas públicas internacionales, nunca han sido tan necesarias como en la actualidad, en la búsqueda de garantizar medios de vida sostenibles en todo el mundo, con un sistema actual obsoleto e ineficaz.

El Equipo de Trabajo de Expertos en Inversión Pública Global (GTE-IPG) se reunió para proporcionar orientación especializada y aportes a la conceptualización en curso del IPG a fin de garantizar que el enfoque sea técnicamente posible y políticamente viable. El GTE-IPG incluye representantes provenientes de distintas áreas de la esfera política, de las diferentes regiones, así como representantes de agencias gubernamentales nacionales, no gubernamentales, legisladores y activistas comunitarios y de organizaciones multilaterales -incluidas las agencias de la ONU y fundaciones filantrópicas. Para obtener más información sobre el GTE-IPG, visite <https://globalpublicinvestment.org/who-we-are/#team-member>

El concepto de Inversión Pública Global (IPG) está siendo co-creado para argumentar que, debido a sus características únicas, las finanzas públicas internacionales tienen un papel crítico en la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), abordando la emergencia climática y sanitaria,

y preparándose para la próxima pandemia. Se necesita un sistema concreto para cumplir estas ambiciones mediante inversiones fiables y a largo plazo. La IPG ofrece a todos los países la posibilidad de contribuir a los objetivos mundiales, beneficiarse de ellos y gestionarlos conjuntamente. Esto no se relaciona solamente con la transformación del debate de la ayuda: representa un nuevo enfoque de políticas fiscales para el siglo XXI.

En los últimos años, un número creciente de expertos, organizaciones y gobiernos han manifestado su apoyo a la IPG. En los últimos meses, una serie de paneles y líderes internacionales han pedido un sistema como el de IPG. Entre ellos figuran el Panel Internacional de Preparación y Respuesta ante Pandemias (cuyos hallazgos sugieren establecer "un modelo a largo plazo de financiación basada en fórmulas para los bienes públicos mundiales en función de la capacidad de pago") y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, pide "un nuevo momento de Bretton Woods" en la forma en que organizamos las finanzas públicas internacionales.¹

La IPG responde a esta necesidad y muchas otras. Sin embargo, todavía deben resolverse cuestiones técnicas importantes y planes detallados que consideren las oportunidades

¹ IPPPR, "COVID-19: Make it the last pandemic" (mayo de 2021), disponible en: https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf; y Kristalina Georgieva, "A New Bretton Woods Moment" (octubre, 2020), disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>

y los desafíos consolidados en un plan de acción coherente. A pesar de que la mayoría de las personas más informadas reconocen que es necesario un cambio,² todavía no existen estrategias técnicamente razonables y políticamente viables que puedan ser suscritas por los gobiernos, las organizaciones multilaterales, la sociedad y otras partes interesadas. El GTE-IPG se formó en el otoño de 2020 a fin de ocupar este espacio.

En el presente Informe de Progreso detalla los avances del Grupo de Trabajo de Expertos logrados hasta la fecha en el camino hacia la IPG. Se basa en ocho meses de análisis y deliberaciones. No se pretende que sea la última palabra sobre el asunto; de acuerdo con la filosofía del enfoque de IPG, la co-creación es constante y dinámica, por lo que el proceso de co-creación no se agota. Por esta razón, incluso mientras el GTE-IPG continúa sus debates, la Secretaría está estableciendo una consulta a nivel mundial para recabar las opiniones de una variedad más amplia de interesados sobre el futuro de las finanzas públicas internacionales. El concepto del IPG está siendo co-creado a través de múltiples reuniones y discusiones en los últimos años, tanto virtuales como en persona, con muchos grupos y tipos de organizaciones diferentes. La consulta global es el ejemplo más reciente y completo de un compromiso con una visión

más democrática de las finanzas públicas internacionales. Al embarcarnos en esta próxima fase de nuestra labor, alentamos a todos los sectores de la comunidad internacional a que participen. Una vez concluida la Consulta Global, y en función de su retroalimentación, continuaremos co-creando la IPG, junto con actividades concertadas de divulgación y promoción para asegurar un compromiso amplio y de alto nivel con el IPG.

Comité Directivo, Grupo de Trabajo de Expertos en Inversión Pública Global

- Clara Bosco, CIVICUS
- Alicia Ely Yamin, Partners In Health (Socios en Salud)
- Harpinder Collacott, Development Initiatives (Iniciativas de Desarrollo)
- Milindo Chakrabarti, Jindal School of Government and Public Policy (Facultad Jindal de Gobierno y Políticas Públicas)
- Christoph Benn, Joep Lange Institute (Instituto Joep Lange)
- Pascale Allotey, Universidad de las Naciones Unidas - Instituto Internacional para la Salud Mundial (UNUIIGH)

2 Homi Kharas y Meagan Dooley, "Debt Distress and Development Distress: Twin Crises of 2021", Brookings Global Working Paper No.153 (marzo, 2021), disponible en: <https://www.brookings.edu/research/debt-distress-and-development-distress-twin-crises-of-2021/>; y M. Manuel y C. Manuel (2018) "Achieving Equal Access to Justice for All by 2030: lessons from global funds", disponible en: <https://odi.org/en/publications/achieving-equal-access-to-justice-for-all-by-2030-lessons-from-global-funds/>

1. ¿Por qué respaldamos la Inversión Pública Global

La Inversión Pública Global (IPG) está pensada como un vehículo de financiamiento flexible para una serie de resultados deseados a nivel público que son estructuralmente propensos a la falta de oferta en el panorama de financiamiento internacional actual. Ya se han dado pasos en esta dirección en muchos contextos.³ Lo que ha faltado es un intento coherente de sintetizar estos enfoques.

Este enfoque de las finanzas públicas internacionales para el siglo XXI representa una nueva forma de financiar colectivamente el desarrollo sostenible, asegurar los bienes, servicios e infraestructuras públicos globales y proteger los bienes públicos globales. Las finanzas son sólo una parte del rompecabezas, pero de extrema relevancia. El enfoque de IPG va más allá de un sistema en el que pagamos por estos bienes a través de asistencia limitada, fragmentada y a menudo bilateral, a un sistema basado en la corresponsabilidad y la reciprocidad. Todos los países contribuirían de manera continua a través de un acuerdo de participación equitativa, y todos tendrían voz y voto sobre la manera de asignar el dinero, a través de subvenciones o préstamos a bajo interés. La Inversión Pública Global significa que todos se benefician, todos deciden y todos contribuyen.

FIGURA 1: UN NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL SIGLO XXI



³ Una visión general que continúa siendo válida se puede encontrar en el trabajo de JM Severino y O. Ray, "The End of ODA: The Death and Rebirth of Global Public Policy" (El fin de la AOD: La muerte y el renacimiento de la política pública global), Centro para el Desarrollo Global, Documento de trabajo n.º 167 (marzo de 2009) Disponible en: https://www.cgdev.org/sites/default/files/1421419_file_End_of_ODA_FINAL.pdf

Oportunidad histórica

Mientras continúa la pandemia de Covid-19, el mundo sigue luchando por encontrar el financiamiento necesario para garantizar que todos los países puedan responder con eficacia. Nadie puede afirmar que el *status quo* se ajusta a las necesidades del mundo actual. Incluso antes del Covid-19, la marginación económica en casi todos los países había provocado un resurgimiento del nacionalismo, planteando grandes interrogantes sobre el futuro del multilateralismo. En el momento en que necesitamos una mejor manera de cooperar internacionalmente, nuestra capacidad para hacerlo puede estar en su punto más bajo desde el final de la Guerra Fría. La Inversión Pública Global es la idea correcta en el momento político adecuado.

Históricamente ha sido difícil tener un debate serio sobre cómo se vería un sistema más coherente de cooperación fiscal internacional. Cualquier debate de este tipo se ha visto obstaculizado por lo siguiente:

- a) preocupación por la indeseabilidad histórica y la inviabilidad de los “impuestos globales”.
- b) un discurso político inconducente, desde alrededor de la década de 1970, sobre la cooperación económica global.
- c) la falta, hasta hace relativamente poco, de un sentido generalizado de urgencia sobre la necesidad de tal conversación.

Debemos ver los tres aspectos de esta reticencia de manera diferente. En primer lugar, la antigua creencia de que las naciones nunca compartirán su soberanía fiscal o mancomunarán sus recursos fiscales está cada vez más desactualizada. Hay muchas maneras en que las naciones comparten los ingresos públicos con otras, desde las cuotas de afiliación a organizaciones internacionales, como la OTAN, hasta los compromisos a largo plazo de asociaciones como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial), que incluye a muchos países más pobres como contribuyentes.⁴ Ahora, se está considerando con mayor seriedad que en décadas un impuesto mínimo global a las corporaciones multinacionales, mientras que los Estados Unidos ha dado su apoyo a las negociaciones basadas en texto de una posible exención del TRIPS en la Organización Mundial del Comercio.⁵

En segundo lugar, el mundo está repensando el discurso económico neoliberal. Esta narrativa ha tratado durante mucho tiempo de limitar la capacidad del Estado para influir en los resultados sociales dando prioridad a las libertades individuales por encima de la protección social y las redes de producción social, y ha sido generalizada en las sociedades democráticas liberales en las últimas décadas. Desde la década de 1980, casi todos los esfuerzos por centrar la formulación de políticas económicas

4 Ver Frankman, M. J. (1996). “International Taxation: The Trajectory of an Idea from Lorimer to Brandt”, *World Development*, 24(5), 807-820 y Bird, R. (2018). “Are Global Taxes Feasible?”, *Int Tax Public Finance*, 25, 1372-1400.

5 New York Times, “US Backs 15 % Global Minimum Tax to Curb Profit Shifting” (20 de mayo de 2021) y Cody Kallen, “Effects of Proposed International Tax Changes on U.S. Multinationals”, *Tax Foundation Fiscal Fact n.º 761* (mayo de 2021), disponible en: <https://files.taxfoundation.org/20210427161012/Effects-of-Proposed-International-Tax-Changes-on-U.S.-Multinationals.pdf>; the TRIPS Waiver proposal can be found here: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:IP/C/W669R1.pdf&Open=True>

en la inversión y los beneficios compartidos, en lugar de la rectitud fiscal y la defensa de la propiedad y la riqueza, han tenido dificultades para ponerse de acuerdo y a menudo no han tenido en cuenta los poderes diferenciales de las negociaciones entre las partes interesadas. Pero hoy se está comenzando a entender que el propio sistema multilateral está en peligro a menos que funcione mejor para un mayor número de personas y apoye la construcción de un sistema más justo y sostenible, y eso significa incluir a todos en el establecimiento de las estructuras y las reglas del orden internacional.

En tercer lugar, desde la Crisis Financiera Global de 2008/9, y especialmente ahora en el contexto de una pandemia mundial y de bloqueos económicos y sociales nacionales, los enormes costos sociales y económicos internos de no abordar los riesgos y vulnerabilidades comunes (un legado del dominio de la formulación de políticas neoliberales) finalmente han quedado al descubierto. Con una emergencia climática a la espera, la erosión de la biodiversidad que afecta el futuro de la vida en la tierra, y una pandemia que aumenta aún más la pobreza y la desigualdad, el plazo para aprender estas lecciones se está acortando.

Hoy, por primera vez en décadas, el mundo y sus líderes están buscando el tipo de enfoque conjunto que propone la IPG: una manera de abordar los problemas de acción colectiva que socavan nuestra capacidad para financiar adecuadamente las cosas que, en teoría, todo el mundo está de acuerdo con las necesidades del mundo.⁶ El coste de la acción colectiva es mucho más bajo que el de la inacción colectiva.

FIGURA 2: POR QUÉ APOYAMOS A LA IPG



⁶ Ver, entre otras cosas, Anatole Kaletsky, "Europe's Hamiltonian Moment", Project Syndicate, 21 de mayo de 2020, el Panel Independiente de Alto Nivel sobre la Financiación de los Bienes Comunes Globales para la Preparación y Respuesta ante Pandemias; y la cumbre Finance in Common Summit de los bancos públicos de desarrollo. Todos estos grupos de alto nivel han señalado la necesidad de un nuevo enfoque de las finanzas públicas internacionales. Hasta la fecha, ninguno ha encontrado una respuesta clara sobre cómo debería ser ese enfoque.

Cuatro pilares

La IPG tiene cuatro pilares fundamentales: las cuatro “C”. Juntos, estos pilares extienden el papel único del dinero público a la escala internacional:



1. **Contribuciones** universales y equitativas: Desde la capacidad limitada y el lenguaje anticuado del orden internacional actual en el que los países “donantes” dan a los países “receptores”, a un enfoque de contribución total a las finanzas públicas internacionales y un acuerdo de participación equitativa para hacerlo posible.



2. **Compromiso** en curso: De la insistencia errónea de que los países se “gradúen” de la Ayuda internacional después de lograr un nivel relativamente bajo de ingreso per cápita, a un compromiso en curso de invertir en la prosperidad futura y el rendimiento público.



3. **Control** representativo: De las arraigadas relaciones de poder asociadas con el actual paradigma dominante de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de las finanzas públicas internacionales, a un enfoque más democrático y responsable de la gobernanza, no solo en torno a la adopción de estructuras para la toma de decisiones, sino también en lo que respecta a las prioridades. Las experiencias de Cooperación Sur-Sur (CSS) podrían ayudar al desarrollo de la gobernanza de la IPG.



4. Asegurar la **co-creación**: Desde un arreglo de financiamiento ya preparado orientado a los problemas del pasado, a un proceso más *dinámico* que pueda adaptarse a los retos futuros, en el que los países diseñen en conjunto soluciones de impacto pertinentes para sus necesidades a nivel local y mundial.

FIGURA 3: LOS CUATRO PILARES C





Más dinero

La razón más simple por la que la opción de la IPG es atractiva es su potencial para aportar financiación adicional a la escena internacional. Esto es muy necesario en un momento en que la mayoría de los gobiernos nacionales están asumiendo más deuda. Al aumentar el número total de contribuyentes, ligados a un cálculo de participación equitativa, la IPG puede recaudar nuevos fondos, aun cuando reduce la carga relativa de los donantes de ayuda tradicionales para cubrir las necesidades comunes a nivel global. A un nivel nominal del Producto Interno Bruto (PIB) por año por país de un día, por ejemplo (0.28%), la IPG podría recaudar 240 mil millones de dólares estadounidenses al año a precios de 2019. Muchos países ya están contribuyendo a los fondos públicos internacionales: La India fue miembro fundador de la Coalición para la Preparación para las Epidemias (CEPI) y Burkina Faso contribuye al Fondo Mundial.

Las contribuciones de la IPG podrían escalonarse según una métrica matizada de la capacidad de pago. Ya existen varios enfoques aceptados de distribución de la carga para determinar el nivel en que los distintos países contribuyen a los esquemas internacionales. La más simple de ellas es como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita. Pero también se pueden considerar otros criterios, incluidos enfoques más innovadores, como el empleado por el Consejo de Facilitación del manejo de conflicto de Covid-19 (ACT-A), que influye en la apertura de la economía de un país a la globalización, o enfoques que reconozcan la capacidad de la sociedad de un país para asumir las contribuciones requeridas (dada la calidad institucional, por ejemplo).



Mejor dinero

No se trata solo de la cantidad (cuánto dinero) sino también de la calidad, asegurando que el dinero se recaude y se gaste de manera adecuada. Durante la Gran Crisis Financiera de 2007/8, los gobiernos comprometieron grandes sumas para la lucha a fin de evitar otra Gran Depresión. No todo se gastó correctamente. En palabras de Mazzucato, "inyectar miles de millones en la economía tendrá poco efecto si las estructuras en las que se gastan son débiles".⁷ Los gobiernos aprendieron lecciones nacionales sobre la necesidad de una mejor reconstrucción en los años siguientes, pero ha sido necesario que la pandemia del coronavirus reconozca que las mismas lecciones se aplican también a nivel internacional. Las estimaciones actuales sugieren que el Covid-19 ya ha aumentado la pobreza extrema global en cerca de 100 millones de personas,⁸ y esta cifra continuará creciendo a menos que se tomen las medidas necesarias. Para hacer frente a un desafío de esta magnitud se requiere una estructura de respuesta bien pensada y aplicada de manera cooperativa, para lo cual la IPG podría proporcionar una plataforma adecuada.

7 Mazzucato, Mariana. *Mission Economy* (pág. xix). Penguin Books Ltd.

8 Banco Mundial; <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>

Mayor impacto

Hay vasta evidencia de que el gasto público es más eficaz cuando los beneficiarios previstos participan plenamente en la gestión y supervisión - la base de la *Declaración de Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda*.⁹ El concepto de IPG tiene la propiedad del receptor neto y el poder compartido integrado en él. No puede ser un complemento opcional, como ocurre tan a menudo en el mundo de la Ayuda. Los enfoques más participativos, con una gobernanza compartida entre todas las partes, no sólo para garantizar la dignidad humana y los derechos humanos; sino que también son, definitivamente, los más eficaces. Se deben evaluar los impactos del IPG, no sólo en términos de relación calidad-precio, sino en términos del valor generado para la sociedad, lo que significa que requeriría nuevos marcos de evaluación.

Mayor cobertura de riesgo

La historia del progreso de la humanidad se ha basado en asumir riesgos. Como forma de inversión pública, la IPG permitiría invertir en actividades de riesgo, como ha hecho con éxito en algunas ocasiones la AOD en el pasado. La IPG podría destinarse en parte, a invertir en iniciativas de investigación y desarrollo (I+D) vinculadas a la generación de bienes públicos globales (BPG) y a la protección de bienes comunes globales, tomando en cuenta las buenas prácticas y aspectos más innovadores del sector privado. Nunca resolveremos el desafío del cambio climático o la inseguridad sanitaria, a menos que estemos preparados para financiar metas más ambiciosas y, por su naturaleza, inherentemente arriesgadas desde una perspectiva de inversión. De hecho, es un aspecto común en la historia de la innovación que mientras procedemos a invertir con una clara visión de lo que, creemos, son nuestras necesidades en cuanto sociedad, acabamos descubriendo en el camino lo que realmente necesitamos y queremos, si bien no era algo que estuviéramos buscando.

A mayor plazo y más sólida

La IPG permitiría dedicar mayor inversión a asuntos que requieren compromisos continuos durante periodos prolongados, como la infraestructura y los servicios públicos, para asegurar y mantener su operatividad. La administración de Biden en Estados Unidos es ejemplo de todo lo que se puede conseguir cuando un gobierno se compromete a proveer un colchón social para todos. Sin embargo, no todos los países cuentan con el mismo espacio fiscal que EE. UU. A menudo los requisitos sobre informes y los horizontes temporales para las formas existentes de financiación pública internacional mediante concesiones o la necesidad de demostrar 'resultados' a corto plazo, hacen mucho más difícil que estos asuntos, más básicos – pero esenciales para que las sociedades prosperen – obtengan fondos.

⁹ <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>



Dinero público

Las tendencias económicas estructurales en combinación con la aceptación política de la desigualdad, han dado lugar a una creciente concentración del poder económico en manos privadas en las últimas décadas alrededor del mundo. Hoy en día, el valor de consumo total de los bienes disponibles para el público está limitado por el modo en que los impuestos, la propiedad intelectual, el antimonopolio, el comercio, y otras políticas regulan las relaciones mutuas y con el mundo. Estas reglas se han definido en los últimos cuarenta años en formas que promueven la concentración de la riqueza privada y los privilegios. Como Oxfam nos recuerda cada año, un puñado de personas acumula hoy en día la mitad de la riqueza del mundo. Estas reglas también socavan la capacidad fiscal de los Estados de asignar los recursos de forma equitativa, pero con una acción concertada, podemos redefinir estas reglas.

Volver a dar prioridad a la forma en que gastamos los limitados recursos también significa abordar los acuerdos institucionales que encierran las desigualdades (nacionales e internacionales) que surgen en función de decisiones pasadas y que persistirán hasta que demos prioridad a la rentabilidad pública de las inversiones. La Inversión Pública Global provee un plan de referencia sobre cómo avanzar para reconstruir la esfera internacional en nombre de la gente de todo el mundo.

Servicios e infraestructura

Los servicios públicos son necesarios porque garantizan la provisión y mantenimiento del acceso a los bienes públicos, independientemente del poder adquisitivo. La sanidad global es un bien público que requiere una arquitectura sanitaria internacional y sistemas de salud nacionales efectivos. Los proveedores privados pueden contribuir a este fin, pero no podrán garantizarlo. En palabras de un miembro de GTE: “Los bienes, los servicios y la infraestructura de carácter público comparten las propiedades de ser (en diferentes grados) no excluyentes y no rivales en consumo: la educación se puede ofertar privadamente, por ejemplo, pero la investigación sugiere que se obtienen plenos beneficios sociales cuando es universalmente accesible y gratuita para todo el mundo. A lo largo del tiempo, algunos servicios tienden a considerarse bienes públicos (es difícil pensar que el Sistema Nacional de Salud de Reino Unido es ‘solo’ un servicio, por ejemplo) y, en consecuencia, una parte de la infraestructura social de la nación. El mantenimiento de los bienes públicos y de los servicios crea redes informales de solidaridad en todas las escalas políticas”.¹⁰ Esta combinación de bienes, servicios e infraestructura de carácter público se deben proveer tanto a nivel internacional como nacional.

¹⁰ Reid-Henry, S. (2019) Global Public Investment: Redesigning International Public Finance for Social Cohesion—A Preliminary Sketch. De Boeck Supérieur | ‘Revue d’économie du développement’ 2019/2 Vol. 27 | pages 169 à 201, p181. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2019-2-page-169.htm>

Cohesión nacional e internacional

Aprovechando el paso de la redistribución (nacional) del siglo XX a la cooperación (internacional) del siglo XXI, IPG ofrece una vía para construir cohesión social dentro y más allá del Estado-nación, y para reforzar el sistema multilateral en el camino. Como atestigua la historia de la construcción de los Estados de bienestar en todo el mundo, la cohesión social no es tanto una herencia cultural (la idea de que los Estados o sociedades más pequeños son naturalmente más “armoniosos”) como el producto de la calidad de las instituciones y las relaciones políticas públicas. Dichas instituciones y relaciones necesitan refuerzos. A escala internacional, si conseguimos crear alguna forma de estructura fiscal internacional en la que la participación de todos sea equitativa, estaremos realizando una importante contribución institucional en favor de una mayor cohesión entre naciones. No estaríamos únicamente satisfaciendo las necesidades comunes, sino que estaríamos creando lazos comunes en el proceso. La creación de este bien público adicional de multilateralismo operante provee la base para la estabilidad económica y el crecimiento en otras áreas también. La seguridad legal y política facilitan el comercio y la innovación.



Las investigaciones sugieren que los beneficios sociales de la educación sólo se obtienen cuando es universalmente accesible y gratuita para todos/as.



Una respuesta a las ambiciones globales

A nivel nacional no siempre se consiguen satisfacer adecuadamente las necesidades del siglo XXI. Las últimas dos décadas han revelado lo vulnerables que son las sociedades nacionales en periodos de crisis internacional, en especial cuando no disponen de infraestructura y bienes comunes. Hemos aprendido del sector asegurador que las sociedades – y, en especial, los gobiernos – tienden a sobrevalorar las crisis anteriores, y a infravalorar la siguiente: la que todavía no ven llegar. La pandemia es un ejemplo concreto de este hecho. Un sistema más coherente de financiación pública internacional podría contribuir a evitar la perspectiva ‘auge-caída’ de las crisis globales.

La IPG ofrece un modo más efectivo y equitativo de estructurar la forma en que priorizamos las necesidades públicas internacionales. Por medio de la ampliación de la base de actores y la diversificación de las estructuras para la toma de decisiones, la IPG reduce la probabilidad de que en la próxima crisis optemos por no actuar hasta que sea

demasiado tarde. La IPG no busca resolver todo; pero sí desplegar un paraguas bajo el cual se aborde una gran variedad de cuestiones. Hay muchas propuestas de reforma en el aire en este momento, como conceder oleadas de fondos para el cambio climático, financiación de respuesta a la pandemia, fondos globales para protección social, entre otras. Muchas de ellas podrían formar parte del ideario de IPG como parte de una amplia narrativa para un cambio de paradigma en la forma en que financiamos las necesidades públicas internacionales.

El aumento de la desigualdad

Un análisis llevado a cabo en 2019 sugirió que se necesitarán US\$400 mil millones adicionales al año para satisfacer las necesidades básicas de los 59 países más pobres del mundo en materia de sanidad, educación, infraestructura, agricultura, servicios ambientales, protección social y acceso a la justicia.¹¹ Sin embargo, esto no acercaría a los países al tipo de nivel de vida que esperan los habitantes de las regiones más ricas. Además, hay necesidades apremiantes en los otros 100 países, aproximadamente, que conforman el Sur Global, lo cual incrementa en gran medida la cuantía de esta factura. A nivel global, el Banco Mundial estima que será necesaria una cifra tan elevada como improbable de US\$2-3 trillones al año para el logro de los ODS. El posible incumplimiento de estos objetivos tendrá un impacto aún más duro sobre los ciudadanos más pobres del mundo, quienes en este momento tienen un acceso reducido a los bienes básicos, los servicios y la infraestructura de carácter público, factores que favorecen la resiliencia.¹²

Como sugieren estos ejemplos, la gran mayoría de los desafíos que han de superar las sociedades hoy en día requiere una movilización de niveles de financiación sin precedentes durante períodos más prolongados. A su vez, esto dependerá de la acción internacional colectiva y de las colaboraciones a una escala nunca antes vista. Sin embargo, surge así un círculo vicioso en el cual la desigualdad a nivel global y a nivel nacional socava la posibilidad de que dicha acción colectiva ocurra. Por eso no podemos limitarnos a retocar con el sistema actual, al igual que no podemos dejar que los compromisos voluntarios, el sector privado o la filantropía aborden cada uno una pieza del rompecabezas.¹³ Lo que se necesita es algo más que un Plan Marshall para el

11 Fajans-Turn, V. & Smith, T., 'New Report Estimates SDG Financing Needs for 59 of the World's Lowest-Income Countries', UN Sustainable Development Solutions Network, 2019. <https://www.unsdsn.org/new-reportestimates-sdg-financing-needs-for-59-of-the-worlds-lowest-income-countries>, (consultado: 1 octubre de 2020)

12 World Bank Group, 'The Landscape for Institutional Investing in 2018 – Perspectives of Institutional Investors, an input into the Investor Forum', World Bank Group, 2018. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/492461543350814564/pdf/132533-WPBackgroundPaperforGInvestorForumweb.pdf> (consultado: 1 octubre de 2020)

13 La contribución del sector privado ante la COVID-19, por ejemplo, representa una pequeña proporción de la respuesta, financiada en gran parte por el sector público. Para un desglose completo, consulte: <https://www.devex.com/news/interactive-who-s-funding-the-covid-19-response-and-what-are-the-priorities-96833>

mundo, ya que todos los países –antes o después –tendrán que adherirse.¹⁴ Tal y como hizo el Plan Marshall, el enfoque adoptado por la IPG conseguirá más dinero público en la esfera internacional, pero también conducirá a una mejora de las infraestructuras de supervisión y para una gobernanza que asegure que el dinero se gaste lo mejor posible, a fin de cubrir las necesidades de cada uno de los países.



La desigualdad a nivel global y nacional socava la posibilidad de dicha acción colectiva.

Un Nuevo Acuerdo Verde Global

La necesidad de un desarrollo sostenible y verde, en lugar del crecimiento “anti-ecológico” – preocupaciones de larga data en las políticas de desarrollo – se ha convertido recientemente en un tema evidente de preocupación práctica y política en los países de todo tipo de ingresos. Estos problemas no pueden ser tratados por separado. Imagine que los países industrializados se toman en serio su intención de solicitar a los países más pobres que reduzcan las emisiones globales de CO₂ a un mínimo. En este caso, tendrán que pagar por este servicio ambiental tan costoso, un principio adoptado en las reuniones de la Conferencia de las Partes – COP (por sus siglas en inglés) – sobre el cambio climático. En este momento, las conversaciones en curso tienen lugar a diferentes niveles, algunas en el ámbito nacional (p.ej., EE UU), otras, en el regional (p.ej. la UE) y a nivel global; cada nivel trata alguna variante de este “new deal” verde global. Todos necesitan una inversión pública en tecnologías verdes e infraestructura que pueda ser compartida de forma equitativa entre todos los países. Se alcanzarían más fácilmente con la adopción de un sistema de la IPG, dado que el gasto adicional podría ser sufragado más efectivamente a través de una acción concertada global y, además, esto último contribuiría a afrontar las crecientes desigualdades entre países.¹⁵

Por ejemplo, la IPG podría ayudar a financiar la provisión de infraestructuras duras y blandas que sustenten la transición hacia una economía baja en carbono, remediando la pobreza energética y las crecientes desigualdades causadas por la brecha digital, tecnológica, de infraestructura y, sobre todo, las diferencias de capacidades en todo el

¹⁴ El Plan Marshall anuncia lecciones, pero no es el único. Considere además del impacto del Plan Marshall estadounidense en el desarrollo y la recuperación europea después de 1945 (véase Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*), los esfuerzos de planificación nacional de Meiji en Japón (véase K. Shibata, 2008, ‘The Origins of National Planning Culture. Building a Nation State, 1868-1945’, Research Papers in Environmental and Spatial Analysis No. 128, Department of Geography and Environmental Science, London School of Economics and Political Science, London, UK).

¹⁵ UNCTAD (2017a). Trade and Development Report 2017 – Beyond Austerity: Towards A Global New Deal. United Nations publication. New York and Geneva.

mundo. El papel de los gobiernos en este proceso necesitará ser coordinado según el principio de ‘Responsabilidades comunes pero diferenciadas’, que ocupa un lugar central en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y a la luz de las asimetrías de poder arraigadas.

Esta interpretación cobra fuerza si, por ejemplo, la apelación a un nuevo acuerdo verde global se lee *conjuntamente* a la crítica de la arquitectura de ayuda predominante en los Países Menos Adelantados (PMA) lanzada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y a su petición de (i) mayor apropiación de las estrategias de desarrollo y mayor representación de los PMA en los foros internacionales; (ii) mayor transparencia tanto en la AOD como en la cooperación Sur-Sur en lo que compete a la toma de decisiones y a la asignación de recursos; y (iii) mayores competencias de los gobiernos de los PMA y de sus ciudadanos, en relación a la alineación, y a los marcos adicionales y apropiados de evaluación de impactos.¹⁶

Con una emergencia climática esperándonos a la vuelta de la esquina, no podemos seguir ignorando estas lecciones. Estamos entrando en una nueva era, en la cual nuestra seguridad en el planeta penderá de un hilo en la medida en que seamos capaces de mejorar la cooperación internacional para garantizar el suministro de bienes públicos esenciales a nivel global (tales como vacunas en caso de pandemia), proteger los recursos comunes mundiales (como son los casquetes polares) y asegurar que haya las tecnologías, infraestructuras e instituciones necesarias.

Fondos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, los países del mundo respaldaron que los ODS remplazasen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Mientras que los ODM establecían objetivos para los países más pobres que los países más ricos debían ayudar a lograr, en los ODS – por primera vez – todos los países acordaron trabajar en la consecución de un conjunto universal de objetivos. Aunque la pobreza extrema se localiza principalmente en el Sur Global, encontramos problemas de desigualdad y falta de sostenibilidad en todas partes. No es posible hablar de un conjunto de países ‘en desarrollo’ frente a otro grupo que ya es ‘desarrollado’. Cada país se encuentra en una etapa diferente en su viaje hacia el desarrollo sostenible, a pesar de las enormes asimetrías entre ellos. La IPG ha integrado el principio fundamental de ‘universalidad’ de los ODS, convirtiéndolo en el vehículo financiador más apropiado para lograr los ODS: todos los países contribuyen en la provisión de bienes y servicios públicos que cimientan el bienestar a escala mundial del mismo modo que todos los países se benefician de la prosperidad mundial.

Claro está que, incluso antes del Covid-19, los ambiciosos objetivos de la Agenda

¹⁶ UNCTAD (2019). The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges. United Nations publication. New York and Geneva.

2030 para el Desarrollo Sostenible no podrían haber sido alcanzados sin una contribución significativa por parte de iniciativas privadas. Este hecho es más evidente inmediatamente después de la pandemia. Sin embargo, los esfuerzos por movilizar financiación adicional para el desarrollo sostenible y por aumentarla de “miles de millones a trillones” no debería legitimar, sin fundamento, cualquier forma de acuerdo público-privado como alianza para el desarrollo sostenible. Los distintos actores ostentan diferentes intereses, dinámicas de poder y marcos de rendición de cuentas. En consecuencia, no todos los sectores se prestan por igual a las alianzas público-privadas.

Una apropiación genuina de las estrategias de desarrollo supone además, una función supervisora general por parte del Estado (responsable del control público). La importancia otorgada a la inversión pública en el nuevo acuerdo verde global avala el papel crucial del Estado en cuanto ‘organismo normativo’, ‘coordinador’ así como ‘inversor’. La necesidad de responder al Covid-19, pone de relieve nuevamente la importancia de estas tres funciones. La IPG proporciona un marco para extender esta triple función de forma más significativa a escala internacional y un espacio definido para la participación de la comunidad.



Aunque la pobreza extrema se localiza principalmente en el Sur Global, encontramos problemas de desigualdad y falta de sostenibilidad en todas partes del mundo.

Covid-19

El actual período de replanteamiento institucional y político generado a partir del Covid-19 – el Foro Económico Mundial habla de la necesidad de un “Gran Reinicio”, por ejemplo – sienta las bases para generar el cambio de paradigma en la financiación pública internacional que se ajuste a la realidad del Siglo XXI. El Covid-19 ha puesto de manifiesto los profundos desafíos de financiación que impiden que la comunidad internacional asegure el acceso a los bienes públicos esenciales para todos/as, y alcance las ambiciones de desarrollo sostenible a nivel mundial. La falta de preparación para afrontar la pandemia y las actuales dificultades para asegurar un acceso equitativo a los limitados suministros de vacunas nos han recordado que los perennes problemas de acción colectiva debilitan la capacidad de los países de cooperar para proveer bienes públicos a nivel mundial. Además, este hecho perjudica la urgente necesidad existente de más grandes y fiables cantidades de financiación pública internacional.

Con los ajustes fiscales que surgen a partir de la pandemia, cada vez se hará más necesaria “no menos” la cooperación multilateral. Aunque el Covid-19 sea desigual en sus efectos, es universal en su naturaleza. Los servicios de vigilancia sanitaria y los sistemas de respuesta ante las crisis, incluida la OMS, son ‘bienes públicos’ que superan la capacidad individual de cualquier país de garantizar estos servicios: son, en términos técnicos, no excluyentes a escala internacional. Sin embargo, cuando dichos bienes no cuentan con el financiamiento necesario, se convierten, de hecho, en meros bienes reservados o semiprivados. Las necesidades públicas mundiales en materia de salud (de oxígeno, equipos de protección y de vacunas) solo se cubrirán mediante una financiación global que sea suficiente a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, de momento, la reducción de las aspiraciones y de los fondos de Colaboración para el Acceso Mundial a las Vacunas contra la Covid-19 (COVAX) ponen en evidencia los límites que tienen las vías de que disponemos para obtener esos fondos. Muchos países (especialmente los más pobres) experimentarán dificultades para obtener recursos fiscales para la inversión pública en los años posteriores a la crisis del Covid-19, y se verán obligados a imponer recortes en los planes públicos existentes de gasto público. La iniciativa de cooperación internacional de la IPG podría ser una de las pocas vías en que puedan asegurar su progreso continuado en los años futuros.



El Covid-19 ha puesto de manifiesto los profundos problemas de financiación que impiden a la comunidad internacional garantizar los bienes públicos mundiales esenciales.



Una respuesta a los cuellos de botella multilaterales

La Inversión Pública Global (IPG) tiene el potencial de revitalizar el multilateralismo al actualizar los mecanismos de gobernanza arcaicos del siglo XX que determinan el manejo actual de las finanzas públicas internacionales. Ofrece un punto medio entre el complejo internacionalismo de las Naciones Unidas (un sistema donde el principio de ‘un voto por país’ existe en teoría, pero con frecuencia tiene poco peso en la práctica, pues los compromisos quedan al margen del financiamiento necesario) y el desbalance de las acciones con derecho de voto en organizaciones como el FMI. Podría superar algunos de los estancamientos existentes en las relaciones internacionales con la

creación de un foro donde los intereses de todos los países estén mejor representados. En el mundo actual, hay muchos países con intereses diferentes que se desarrollan de maneras variadas; sin embargo, todos se desarrollan en el marco de un solo sistema económico mundial, y por esta razón se necesita una estrategia basada en la IPG que sea coherente y flexible.¹⁷

Superar la soberanía fiscal

El Grupo de Trabajo de Expertos (GTE) reconoce que las naciones individuales se muestran reacias a ceder su soberanía fiscal (para permitir que las ganancias locales se inviertan en el extranjero de maneras determinadas o parcialmente determinadas por terceros). Sin embargo, el GTE no cree que estas barreras sean imbatibles al día de hoy.¹⁸ La Unión Europea es, probablemente, el ejemplo regional más conocido en el que los Estados ceden una parte de su soberanía fiscal; algunos aspectos de esta unión funcionan bien, mientras que otros son controversiales. También existen otros ejemplos de cooperación global y regional, como la OTAN o los impuestos en común acordados por los miembros de la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Este tipo de sistemas funciona cuando se reconoce que hay un beneficio en común, y -aunque es probable que algunos países siempre tengan más peso que otros- esta situación puede controlarse. El Covid-19 ha propiciado el reconocimiento de tales beneficios, pero las estructuras para ponerlos en práctica siguen ausentes.

La IPG aborda esta situación de dos maneras. En primer lugar, dentro del modelo de la IPG, las naciones conservan la libertad de decidir cómo satisfacer las contribuciones (ya sea ajustando los impuestos, imponiendo nuevos impuestos sobre el patrimonio, redistribuyendo presupuestos a diferentes sectores o mediante créditos fiscales). En los modelos de distribución de ingresos, la cantidad total de dinero o recursos también proporciona beneficios de valor agregado. Lo más importante es la distribución de poder a través de estructuras justas para la toma de decisiones; este es precisamente el sistema que la IPG propiciaría.

Reducir el problema del polizón

Un problema clásico cuando se lidia con la gestión internacional de bienes públicos es el 'problema del polizón': el incentivo para que algunos no contribuyan porque, por naturaleza, los bienes se encuentran disponibles para todos. En teoría, esto hace que sea imposible prohibir que quienes no contribuyan consuman los bienes. Sin embargo, en la práctica, muchos 'bienes públicos globales' no son completamente públicos.

¹⁷ Esta fue la perspectiva que John Maynard Keynes compartió cuando promovió su idea de crear una unión internacional de compensación: un sistema funcional debe tener un alcance (casi) universal, así como ser flexible de acuerdo a las necesidades y las capacidades de países en diferentes circunstancias. Al final, la idea de Keynes fue derrotada por las instituciones de lo que se convertiría en un orden económico basado en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), donde los países ricos ceden voluntariamente algunos beneficios a otros, pero cuyo sistema los acaba favoreciendo. Hoy en día está claro que esto debe cambiar.

¹⁸ Bird, R. (2018). 'Are Global Taxes Feasible?', *International Tax and Public Finance*, 25, 1372-1400.

Existen bases para argumentar que, como lo demostró el Covid-19, una contribución (relativamente) pequeña “de seguridad” para potenciar los bienes valorados en el mundo, los servicios y la infraestructura puede ser una mejor manera de utilizar el dinero que los miles de millones necesarios para afrontar una emergencia global (como las dos que han sucedido en esta década: la crisis financiera y el Covid-19). Una estrategia basada en la IPG también proporcionaría “beneficios dobles” que todos los países podrían aprovechar. Por ejemplo, lograr aumentar los niveles de cooperación internacional puede ayudar a derrotar el atractivo de no contribuir. El problema del polizón se reduciría si se toman en cuenta los BPGs y el apoyo para desarrollar la cooperación durante un periodo más largo que los actuales ciclos de proyectos a corto plazo.

Justicia en la toma de decisiones

Otra ventaja de la IPG es su modelo de cooperación internacional y negociación de distribución. Bajo la AOD, los países más pobres con frecuencia se ven obligados a aceptar que la opinión de los “donantes” sobre cómo invertir los fondos dentro de su propio territorio tenga más peso que la suya. La supuesta barrera inquebrantable de la soberanía fiscal solo aplica para los que “donan” “ayuda” internacional, pero no para los que la reciben. Aunque las intenciones sean humanitarias, con frecuencia los resultados son negativos. Algunas naciones africanas, por ejemplo, han recibido ayuda considerable para apoyar los programas contra el VIH, pero la asistencia escasea cuando se trata de abordar problemas fundamentales del sistema de salud. Al asegurarse de que todas las naciones sean “contribuyentes”, un sistema basado en la IPG les daría a todos los países un papel importante en la toma de decisiones acerca de cómo invertir los fondos totales de la IPG. Esta es una estrategia de eficacia comprobada en proyectos como el Fondo Global y la Alianza Solar Internacional, entre otros.

Es importante amplificar la voz de los/as representantes públicos/as en un contexto donde la tendencia más reciente ha sido separarse de las estructuras (soberanas) nacionales para acercarse a un sistema menos regulado y menos responsable, que han otorgado a los sectores privados una autoridad excesiva para decidir cómo invertir los fondos públicos. Además, se establecerían sistemas para asegurar el profesionalismo y la legitimidad, ya sea de índole temática o geográfica. La IPG no solo sería un sistema más justo, sino que también sería más eficaz, con decisiones informadas y monitoreadas, con un núcleo de transparencia y rendición de cuentas. Esta situación se trata de la equidad de opinión, sin importar el tamaño. Los países y las regiones deberían tener una mayor influencia en la inversión de los fondos, y las partes interesadas locales deberían tener una mayor autoridad al tomar decisiones acerca de los fondos que entran a sus comunidades.

Un sistema de seguro global

La pandemia nos ha recordado que, aunque algunos países cuentan con sistemas de protección social que proporcionan a sus ciudadanos medidas de seguridad para afrontar los altibajos, a escala global no existe tal coordinación. Esto significa que las instituciones no son capaces de controlar posibles amenazas. Adoptar un manejo más predecible de las finanzas públicas internacionales prevendría una situación como la que surgió en 2020, cuando las NNUU impulsaron un fondo de emergencia para combatir el Covid-19 que países ricos desautorizaron al negarse a pagar su monto correspondiente.

Un sistema de seguro global no suplantaría la necesidad de ayuda humanitaria, reducción de la pobreza ni labor de socorro. No obstante, permitiría un reabastecimiento más rápido y organizado de, por ejemplo, el acopio de agua tras un terremoto (una tarea olvidada por las respuestas humanitarias de emergencia y la aún más lenta ayuda para el desarrollo) o la recolección de víveres (que por años ha estado más a la merced de las fluctuaciones de precios y de los objetivos económicos de países ricos que de los retos de agricultura que enfrentan las naciones más pobres). Además, proporcionaría un fondo de recursos previamente aprobados en caso de crisis.



Una narrativa moderna y atractiva

La IPG es un proyecto ambicioso y potencialmente transformativo, pero al mismo tiempo, es un concepto simple e intuitivo. Todos los países contribuyen, todos se benefician y todos tienen voz en cuanto a la gestión del presupuesto. El mecanismo que se propone en este reporte imitaría varias características del federalismo fiscal, un sistema que la mayoría de las personas comprende. Por ejemplo, consideremos a EE. UU. Así como los estados más pobres, como Alabama, reciben más dinero del gobierno federal mientras que los más ricos, como Nueva York, contribuyen más de lo que reciben, las contribuciones de los países a la IPG funcionarían de manera similar.

Es tiempo de crear un marco distinto, dado que hemos estado viviendo en un mundo globalizado durante mucho tiempo, y sin embargo no tenemos un sistema acorde para organizar y planear cómo invertir el dinero en problemas mundiales. Es como si un país no tuviera un banco central ni un ministerio de finanzas para decidir dónde es necesario construir carreteras o cómo invertir en la educación. El mundo no es un país y no tiene un gobierno, mucho menos un sistema fiscal en común; sin embargo, como ciudadanos globales, todos estamos expuestos a ciertos problemas que ninguna nación puede enfrentar sola, ni siquiera las más poderosas. Necesitamos un mecanismo más efectivo, justo y coordinado para recaudar e invertir los fondos públicos a escala internacional. Este sistema promovería la equidad entre las regiones y los países; también dejaría atrás la brecha entre los más ricos y los más pobres, elevando a todas las naciones a un estándar en común.

2. Todos se benefician: ¿Cómo se invertiría la Inversión Pública Global?



En esta sección se describen las principales consideraciones que se deben tomar en cuenta para implementar la IPG, además de trazar una ruta para conseguir un sistema funcional. El GTE ha tomado en cuenta un gran número de cuestiones, por ejemplo, si los fondos de la IPG deberían manejarse a través de un actor fiduciario central; si los Estados nación beneficiarios podrían destinarlos a una iniciativa pública local; si podrían ser agrupados y desplegados a través de múltiples programas regionales; cómo asignar fondos de la IPG directamente a un organismo existente internacional, tal como el Fondo Global; y, cuál sería el papel de la IPG dentro del actual marco para las finanzas públicas internacionales.

Así como lo sugieren estos ejemplos, la IPG no está ideada como una estrategia para financiar solamente actividades “globales”; de hecho, sería bastante regional y estaría integrada dentro de los presupuestos nacionales y locales. Los fondos de la IPG estarían destinados para alcanzar objetivos públicos globales, pero se distribuirían de manera regional y nacional, especialmente en casos donde impulsar los bienes, la infraestructura y los servicios públicos nacionales ayudaría a obtener mayores beneficios (mediante la reducción de la contaminación doméstica, por ejemplo).

Bienes públicos globales

En términos técnicos, los BPGs son bienes por los que no es posible competir ni excluir a otros (como el aire puro), cuyo acceso no se le puede negar a nadie y cuyo consumo por parte de una persona, en teoría, no reduce el de alguien más.² Una gran parte de los presupuestos de la AOD está destinada a invertir en BPGs.³ En Noruega, por ejemplo, se estima que alrededor de un tercio del presupuesto nacional para la ayuda humanitaria ya se está invirtiendo en BPGs, en lugar de gastarlo en la forma tradicional de desarrollo. Los BPGs son un blanco importante para el presupuesto de la IPG. No obstante, la función de la IPG no es exclusivamente financiar los BPGs porque, técnicamente, los BPG no incluyen varias áreas importantes de la inversión en desarrollo sostenible, como el progreso nacional o regional estable, o la relevante categoría del acervo común.

19 Véase T. Sandler, 'On Financing Global and International Public Goods,' Banco Mundial, Grupo Economic Policy and Prospects, Investigación de políticas Estudio 2638 (julio de 2001); I. Kaul 'Financing Global Public Goods: What Role for the Multilateral Development Banks,' informe de ODI (abril de 2017). Los trabajos acerca de los BPGs y el desarrollo son vastos, pero hasta hace poco han sido un tema teórico más que práctico.

20 Véase N. Birdsall (2018) 'On Global Public Goods It's not Big Money but It's a Big Breakthrough', para un resumen del establecimiento de una ventana de tipo BPGs de 100 millones de dólares por parte del Banco Mundial.

Los servicios públicos, la infraestructura y el acervo común

La IPG ampliaría el espectro de los BPGs, incluyendo: la protección del acervo común global, como la industria pesquera, los servicios públicos y la infraestructura, la salud, el ambiente, la innovación y el conocimiento y la protección social, y ampliando entonces el espectro en el que invierte la AOD. De esta manera, la IPG operaría como una línea de financiamiento distinta, encargándose de estas necesidades globales al definir las y explicarlas a sociedades nacionales, protegiendo el acceso público de manera más eficiente.

Los beneficios de esta estrategia holística se vuelven obvios en un contexto en el que las innovaciones salvaguardan la salud pública, como las vacunas contra el Covid-19. Las vacunas deben considerarse un bien público global. Sin embargo, la forma en la que se financian las vacunas contra el Covid-19 actualmente (incluyendo la manera en que se vuelven bienes excluibles a través de contratos de propiedad intelectual) significa que estos bienes supuestamente públicos se convierten en bienes semiprivados o, por lo menos, exclusivos. Por esta razón nos encontramos en una situación donde los países acaparan sus dosis limitadas y hacen tratos por separado con compañías farmacéuticas para conseguir sus vacunas fuera de los fondos aparentemente «comunes», como COVAX. Financiar estos bienes públicos a través del IPG restablecería su carácter público: un proyecto basado en la IPG proporcionaría tanto financiamiento por adelantado, mediante tratos de responsabilidad mutua, y suficiente apoyo global, a cambio de garantías para el acceso público. También financiaría otros elementos de la cadena de producción de las vacunas para asegurarse de que el acceso fuera equitativo y que los programas de entrega se implementaran de manera justa entre países, y no solamente dentro de cada país.

El problema no es que nadie se haga responsable de los bienes públicos en el complejo panorama actual; la mayoría de las líneas de financiamiento asignadas que ya existen (tales como el fondo de la OMS dedicado a erradicar la poliomielitis, el Fondo para el Agua y el Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y el Fondo para el Agua del Banco Asiático de Desarrollo) suelen enfocarse en la distribución de bienes públicos.²¹ El problema es la creciente fragmentación de su distribución y los problemas fronterizos (y de escala) que presentan los mismos BPGs. La IPG proporcionaría una alternativa que podría ayudar a los países a apropiarse de sus propias políticas nacionales, así como poner en práctica una estrategia más coherente para cubrir mayores necesidades universales.

21 S. Burall, S. Maxwell y A. Rocha Menocal (2006), 'Reforming the international aid architecture: Options and ways forward', ODI Estudio 278, p.4

¿Para quién es la Inversión Pública Global?

La mayoría de los países en el mundo actual son países de ingreso medio (PIM): son 109 de 195 países, albergan al 75 % de la población global y al 62 % de los pobres en el mundo.²² La mayoría aún no tiene la capacidad de movilizar suficientes recursos domésticos para cubrir los criterios de desarrollo sostenible. No obstante, la transición gradual de países beneficiarios sigue siendo un objetivo clave en el campo de la “ayuda”. Así, cuando las naciones evolucionan de países de ingreso bajo a países de ingreso medio, los términos para acceder al financiamiento concesional cambian.

Debido a los retos que el mundo enfrentará en los próximos años, necesitamos medios más apropiados para distribuir las finanzas públicas internacionales. La prioridad siempre debe ser ayudar a los países y a las personas en peor situación de pobreza, así que el dinero no debería transferirse de países de ingreso bajo (PIB) a los PIM. No obstante, la pobreza, la desigualdad y el desarrollo sostenible en los PIM también debe tenerse en cuenta. Con una estrategia basada en la IPG, el estatus de los países no cambiaría, sino que sus recibos se calcularían de acuerdo con un arreglo basado en la transparencia y la repartición justa, de la misma forma en que se gestionarían sus contribuciones. Al dejar atrás el producto interno bruto per cápita como principal (y, a veces, único) indicador, muchos factores tendrían que evaluarse dentro de las necesidades del país.

Uno de los principios fundamentales de la OTAN es que “cada quien paga lo suyo”; en otras palabras, además de las contribuciones básicas de los miembros, los países involucrados en proyectos son quienes los financian. De la misma manera, la IPG se asegura de que las necesidades se satisfagan cuando surjan. En la mayoría de los casos, las carencias más urgentes se encuentran en los países más pobres; no obstante, también habrá razones válidas para que la IPG se use para satisfacer las necesidades públicas de países más ricos. Un mecanismo justo de gobernanza y objetivos claros acordados por todos los contribuidores serán cruciales para decidir qué necesidades deben ser priorizadas.



Nosotros necesitamos unas maneras más apropiadas de alocar las finanzas públicas internacionales.

²² <https://www.worldbank.org/en/country/mic>

La Unión Europea ofrece una comparación interesante. Así como todos los miembros de la UE pueden beneficiarse de sus fondos estructurales y de inversión según sus necesidades, los países ricos también podrían sacar provecho de la IPG. Existe, por ejemplo, el caso de Noruega: aunque su dependencia en el petróleo perjudica al ambiente, existen políticas e instituciones en Noruega que se aseguran de que el mundo permanezca dentro de sus límites, como el Banco Mundial de Semillas de Svalbard.

La habilidad para financiar beneficios comunes globales sin importar de dónde surjan y para satisfacer necesidades globales, sobre todo en las regiones con más carencias, convierte a la IPG en una herramienta más flexible y adecuada que la AOD para enfrentar los retos globales. Nada de esto merma las obligaciones especiales que los países ricos tienen para con los países pobres, como tampoco significa que los países más ricos recibirían en detrimento de los países pobres. Por el contrario, ejercería mayor presión sobre los ya existentes (y debilitados) regímenes tributarios que perjudican a ciudadanos de países ricos y pobres por igual. Además, y en vista del actual cambio de paradigma en las bases, un creciente número de académicos ha demostrado que resulta suficiente para recaudar el capital requerido para las políticas públicas efectivas, incluso en países ricos.²³ Sabemos también que las clases medias y bajas de los países ricos se han visto desproporcionadamente expuestas a los aspectos negativos de la globalización, y esto influye significativamente en la inestabilidad política observada en las democracias liberales occidentales en los últimos años. Las soluciones a las exigencias realizadas por este sector de la población exceden la política pública nacional, al igual que ocurre con las de los ciudadanos de naciones pobres.

El problema reside en la forma en que se establecen las prioridades, de ahí que resulte necesario alcanzar un acuerdo de gobernanza correctamente escalonado que sepa definir debidamente las prioridades en el plano teórico y aplicarlas de forma objetiva y técnica. En cualquier caso, resulta crucial que la IPG se adhiera a los criterios fundamentales que establecen su gasto en instituciones, mecanismos y resultados conducentes al beneficio público, y que pueda favorecer tanto a generaciones actuales como futuras.

¿Cómo se podría distribuir la Inversión Pública Global?

Asignación y distribución geográfica

La IPG contempla un sistema de participación mejor *distribuido* geográficamente y un enfoque de distribución del poder más *representativo* para supervisar dicho sistema. Esto no se consigue únicamente otorgando un lugar en la mesa a todos los países, sino que es necesario además permitir integrar a las partes interesadas en los órganos de toma de decisiones en distintos niveles de acción. Dada la complejidad (y, a veces, la paralización) de las estructuras de gobierno mundiales, resultará indispensable delegar la toma de decisiones en asambleas regionales. La gobernanza y gestión de la IPG debe ser inclusiva y participativa, pero también efectiva y ágil, lo que exige nuevos planteamientos.

²³ Zucman y Saez, *El Triunfo de la Injusticia: Cómo los ricos evaden impuestos, y cómo hacerles pagar* (W.W. Norton and Company, 2019)

En el mundo actual, con frecuencia son algunas regiones concretas de los países las que necesitan ayuda o cuentan con oportunidades para realizar avances importantes, y no el país en su totalidad. En ocasiones, sería conveniente entender el mundo como un conglomerado de más de 2000 áreas subnacionales en lugar de 200 países. Sería conveniente asignar una parte de la IPG a algunas de estas regiones subnacionales o a determinadas necesidades específicas de ciertas regiones que no coinciden con los límites nacionales para fomentar el desarrollo y garantizar beneficios públicos al nivel en el que sean más necesarios.

Asignación temática y delimitación de prioridades

Al igual que ocurre con el gasto público, la IPG se destinaría en última instancia al capital fijo (nuevas infraestructuras), los servicios públicos y las cesiones, cuya finalidad concuerda con los objetivos políticos globales pactados internacionalmente, mientras que las inversiones en sí mismas se realizan a escala global, regional o nacional, independientemente de la región geográfica a la que sean destinadas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen el marco de objetivos a nivel global más completo, si bien existen otras estructuras semejantes, como el Acuerdo de París de 2015 en el que se recoge una serie de compromisos contra el cambio climático. La inversión pública global convertiría estos compromisos en programas específicos de trabajo con resultados cuantificables en términos de infraestructura, plataformas tecnológicas o prestación de servicios públicos, entre otros. En aquellos casos en los que las condiciones de vida o las infraestructuras locales se sitúen por debajo de la media global, los países podrían convenir de manera racional ayudar a que aquellos puedan alcanzar una calidad de vida similar a la de otros países. Esto se justificaría puesto que reducir las desigualdades globales es decididamente de interés público, y el contar con economías más productivas favorece el comercio a nivel global. Por otro lado, cuando los avances globales como respuesta a una pandemia requieran de la creación de una infraestructura de sanidad y vigilancia o de la distribución de vacunas, sería sensato priorizar la fabricación de tecnología avanzada en países tanto ricos como pobres. Algunas organizaciones como la CEPI avanzan ya en esta dirección. Al sentar las bases necesarias para alcanzar una prosperidad compartida y sostenible, los agentes privados observarán también oportunidades amplias y mejoradas de innovación y crecimiento.

Elegibilidad y cumplimiento de la IPG

Se crearán numerosos canales de financiación de la IPG, y los fondos de esta serán invertidos de diversas formas. Se establecerá el derecho a la IPG por consenso en cuestiones como la zona geográfica, el área temática y de interés y prioridad de los beneficios públicos por sobre los privados.

VARIEDADES DE FINANCIACIÓN

Siendo una modalidad de gasto público diseñada para permitir la financiación transfronteriza de bienes, servicios e infraestructuras públicas esenciales, la IPG se basa en la financiación mediante adjudicaciones o mediante concesiones (un concepto amplio que hace alusión a un importe inferior al dinero disponible en el mercado). Esto quiere decir que la IPG no busca obtener rendimiento alguno sobre sus inversiones. Al igual que ocurre con el gasto público a nivel nacional, los rendimientos sobre los fondos de la IPG serían beneficios sociales, que se manifestarían mediante la realización de las aptitudes humanas y la protección de los recursos comunes. En concreto, el desembolso de estos fondos se llevaría a cabo mediante distintos instrumentos de gasto entre los que se incluyen (con ejemplos de un gasto orientado a combatir el cambio climático):

- **Adjudicaciones categóricas.** Su uso se destinará a un propósito claramente definido, por ejemplo, para establecer un X% de construcciones equipadas con paneles solares en un plazo de 2 años en los países A, B y C.
- **Adjudicaciones en bloque.** Requieren de una mayor prudencia para alcanzar un objetivo del programa, por ejemplo, la reducción en un X% de la energía procedente del carbón en una determinada economía, con gran discreción sobre la forma de alcanzar dicho objetivo.
- **Adjudicaciones de fórmula.** Adjudicaciones directas de un X% dedicadas a volver a capacitar y compensar a TODOS los empleados que hayan sido afectados negativamente por la transición hacia políticas más verdes.
- **Adjudicaciones competitivas.** A fin de incentivar ciertos comportamientos tales como la investigación de una transición verde con un clima favorable al empleo.
- **Subsidios.** Se trata de abaratar el coste de instalación para los proveedores de energía eólica.
- **Adjudicaciones de paso.** Se pretende hacer llegar esta financiación a un mayor número de áreas locales para dar respuesta a cuestiones previstas por la IPG.

Conciliación del gasto bilateral y multilateral

Uno de los principales retos que deben afrontar los “donantes” soberanos es el hecho de que los canales de financiación bilaterales no pueden abordar los problemas *globales* difusos de forma eficaz. De forma semejante, una de las principales preocupaciones para las organizaciones multilaterales, las cuales cuentan con una posición más favorable que los “donantes” bilaterales para abordar estas cuestiones, reside en recaudar los fondos suficientes para poder desarrollar sus funciones. La IPG reúne lo mejor de ambos mundos. Facilitaría la financiación para alcanzar objetivos decisivos que estén mal financiados por no tratarse de cuestiones enteramente nacionales ni tampoco cumplir los criterios de la AOD. En este caso, la IPG ayudaría a escalar e implementar tratados internacionales y planes ya existentes que estén estancados debido a falta de interés político o financiación.

El modelo de la IPG no supone tener que inventar nuevamente todo, y en muchos casos conllevaría destinar nuevos fondos a planes ya existentes. La IPG proporcionaría los medios necesarios para coordinar la financiación pública disponible en la búsqueda de objetivos internacionales más concretos; se trata, de practicar una suerte de ‘inyecciones’ que serán necesarias si pretendemos solucionar los grandes desafíos internacionales de forma adecuada y oportuna.



El modelo de IPG no supone tener que reinventar todo el sistema, y en muchos casos conllevaría destinar nuevos fondos a planes ya existentes.

3. Todos deciden: ¿Cómo debería gestionarse la Inversión Pública Global?



Como ocurre con cualquier plan de gasto internacional, la IPG supondría supervisar fondos limitados y requeriría una forma transparente y justa de establecer prioridades, además de cierto grado de cooperación internacional para su coordinación, a fin de incentivar su cumplimiento. A diferencia de la AOD, la IPG debe mostrar una determinación representativa. Existe una sobrada experiencia y abundantes ideas en lo que refiere a gobernanza de bienes. Esto ayudaría a asegurar que la IPG gestionara mediante varios fórums con un correcto funcionamiento en la toma de decisiones, gestionasen los desacuerdos y contasen con representantes de todas las partes involucradas, no solo de los gobiernos nacionales. Concretamente, el modelo de la IPG necesita dar voz a la sociedad civil en la misma medida en que se reconoce el papel de cualquier otro actor relevante de un sector específico. La existencia real de una voz propia y la participación de la ciudadanía, así como la responsabilidad social, son una parte integral de la IPG. Podría delegarse la toma de decisiones relativas a las prioridades de financiación y control a las correspondientes partes interesadas, y permitir que ellos las ejecutasen. Un cambio hacia el modelo IPG presenta una oportunidad para otorgar mayor transparencia a cuestiones tales como la suma recaudada, el destino al que esta ha sido adjudicada o la forma en que se hace llegar la misma, así como su impacto final. Es fundamental para la gobernanza realizar evaluaciones regionales y globales independientes.

No obstante, uno de los principales problemas de la gobernanza internacional en el campo económico es la falta de representación efectiva de países y sectores. La IPG conllevaría una estructura de toma de decisiones más representativa que diese paso a una mayor y mejor legitimidad y eficacia. A corto plazo, y aplicados a la IPG, tales principios serían incorporados mediante ajustes y modificaciones en los acuerdos de gobernanza ya existentes. A largo plazo, y a fin de obtener un modelo de IPG más estructurado, sería necesario alcanzar un nuevo acuerdo institucional.

RECUADRO 1: ENCONTRAR UN EQUILIBRIO ENTRE LO TÉCNICO Y LO POLÍTICO

La combinación de representantes políticos y técnicos sería el núcleo de esta estructura orientada hacia la toma de decisiones. En el GTE surgió una gran idea que considera que los representantes de países o gobiernos o los ministros de finanzas de estos deberían ponerse de acuerdo sobre qué cuestiones globales deben ser prioritarias en un ciclo de financiación de la IPG. Una clave redistributiva determinaría a qué regiones del mundo deberían entregarse dichos fondos, dados los aspectos concretos a los que se otorga prioridad. A continuación, un grupo de expertos técnicos (formado por personas procedentes de todos los países) escalaría estas cuestiones, decidiendo qué mecanismos y programas en concreto serían necesarios. El grupo de políticos se reuniría con una menor frecuencia, mientras que los grupos técnicos se reunirían de manera más regular. Estos procesos decisorios se llevarían a cabo a lo largo de tres años consecutivos. La decisión real sobre qué políticas y proyectos son necesarios, se tomaría en reuniones más regulares entre cuerpos regionales y gobiernos nacionales, todos los cuales trabajarían de forma conjunta. De esta forma, la IPG posibilitaría por primera vez la planificación a largo plazo a nivel internacional mediante mecanismos equitativos de distribución del poder.

Actores fiduciarios

Una vez que se establecieron las prioridades de financiación, los fondos de la IPG serían enviados mediante una variedad de canales pasando de la escala global a la escala local. A fin de supervisar este proceso, sería necesaria la participación de un reputado agente (o agentes) fiduciario(s). En lugar de tratarse de un fondo global único o centralizado, los caudales de IPG serían en última instancia gestionados a escala regional y enviados en dirección ascendente a cuerpos multilaterales o en dirección descendente a gobiernos nacionales para su progresiva adjudicación según las prioridades pactadas. Puede que resulte necesario crear una entidad semiautónoma, un “Fondo Internacional de Inversiones”, en el que todos los países abonarían las pertinentes sumas y en el que los principios de la IPG sentarían las bases de los acuerdos de gobernanza. La existencia de un fondo central resultaría esencial para el elemento de cobertura de la IPG.

Un rol crucial para las regiones

El nivel regional está adquiriendo un rol cada vez más importante en el multilateralismo. Como el nivel nacional resulta excesivamente pequeño y el nivel global es con frecuencia demasiado genérico, el gasto a nivel regional puede ser la mejor forma de equiparar las aspiraciones globales a las prioridades nacionales. El GTE sugiere que una parte significativa de los fondos de la IPG se inviertan en una respuesta a las prioridades establecidas a nivel regional, además de recomendar el estudio de sus aspectos prácticos. Esto brindaría la posibilidad de promover la integración regional en mayor medida, con la posibilidad de que algunas regiones incrementasen los fondos destinados a la IPG con fondos regionales adicionales.

La puesta en práctica de los principios de la IPG exigiría la modificación de las instituciones internacionales existentes y quizás incluso de las estructuras. El acuerdo más flexible, y el que con mayor probabilidad asegurará la participación de los países, podría consistir en la unión de distintas entidades regionales responsables de la toma de decisiones, dentro de las cuales los representantes de cada país pudiesen nombrar representantes adicionales dentro de un (nuevo) consejo internacional dominante. Así, la infraestructura global de la IPG seguiría construyendo sobre los cimientos ya existentes, a la vez que desarrollaría nuevos proyectos cuando resultasen imprescindibles nuevas estructuras de gobernanza. Cualquiera de estos escenarios (crear nuevas estructuras o desarrollar las ya existentes), necesitaría un cambio cultural radical, por lo que probablemente encontraríamos una fuerte resistencia que obstaculizaría las ambiciones de transformación de la IPG y, sin lugar a dudas entorpecería el avance hacia dicha transformación. Será necesaria la implicancia de fuerzas políticas.

Supervisión del gasto e impacto

La IPG deberá demostrarse más eficiente que otras formas de alcanzar los objetivos globales comúnmente acordados. Esto, a su vez, necesitará de consenso en las definiciones comunes y los mecanismos para medir el avance hacia estos, así como un sistema de control que garantice que la gestión e inversión de los fondos se realiza conforme a los objetivos pactados.

En la actualidad no se cuantifica ni se documenta la financiación global destinada a los BPGs como se hace con la AOD. No obstante, este debería ser el caso, y lo sería dentro del marco de la IPG. Tal y como ha sido puesto de manifiesto por un reciente informe, existen razones de gran importancia para “no descartar a los BPGs como una herramienta para alabar la labor de los líderes y castigar a los rezagados”, por lo que se debería adoptar una (nueva) medida para captar y reconocer todo el gasto en BPGs, incluyendo la mitigación del cambio climático.²⁴ La financiación debe ser completamente

²⁴ Charles Kenny, “Ayuda oficial al desarrollo, bienes públicos globales, e implicaciones de la financiación climática”. Estudio 188 sobre las políticas de la CDG Octubre de 2020, páginas 14-15.

transparente, incluidos los compromisos para el futuro, a la par que resulta fundamental asumir responsabilidades mediante evaluaciones independientes a fin de analizar las mejoras en la vida de las personas: ¿Quién se beneficia de estos fondos? ¿Dónde? ¿De qué forma? Promover la financiación continuada supone hacer un mayor esfuerzo en apoyar aquellos casos que tengan impacto.

Sociedad civil totalmente involucrada

La sociedad civil ha tenido un papel fundamental en el progreso observado en el desarrollo global en los últimos 20 años, mediante su respaldo y defensa, prestación de servicios, contribución a la integración de nuevos participantes en la toma de decisiones, manifestaciones, propuestas de alternativas, escrutinio de las decisiones tomadas por los gobiernos y organizaciones de base. La inversión pública global se fundamenta sobre el principio de derechos humanos que aboga por dar voz a distintas personas en la toma de decisiones que afectan sus vidas, y por exigir que los gobiernos persigan satisfacer las necesidades de toda la población, incluyendo a grupos marginados. Las políticas desarrolladas con una mayor participación hacen posible que las instituciones puedan ofrecer un mejor servicio. Los simpatizantes detectan problemas, aumentan la concientización, participan en el diálogo político, contribuyen a la solución de políticas y reúnen el apoyo necesario (también mediante disputas) para adoptarlas.

La estrategia de la IPG debería reconocer explícitamente que una sociedad civil dinámica es una parte vital de nuestro tejido social, un pilar de nuestras democracias, y un bien público que cultivarse en lugar de reprimirse. El respeto por los derechos cívicos, las libertades democráticas y un entorno capacitador para la sociedad civil son condiciones importantes para poder alcanzar los objetivos que la IPG persigue. Los procesos de diseño deben atraer a diversos actores de la sociedad civil, y asegurarse de que parte de las inversiones de la IPG se destinen a las infraestructuras de la sociedad civil.

Esta última debe contar con un papel activo en todos los niveles de toma de decisiones y procesos de supervisión de cualquier sistema de la IPG desde el inicio. El Fondo Global ha encabezado la participación de la sociedad civil en la gobernanza desde su Consejo y Secretariado y desde el nivel de país. Esto ha favorecido la utilización de estrategias basadas en pruebas y derechos a fin de proporcionar cuidados, una mayor inclusión de las poblaciones marginadas en los servicios de prevención y sanidad, y una supervisión mejorada de la asignación y la aplicación de los recursos. En cuestiones críticas, la IPG debería incluso abarcar asambleas de ciudadanos globales cuidadosamente definidas. Los expertos comienzan ahora a descubrir maneras de hacer que estas funcionen de forma eficaz.²⁵

²⁵ Véase el trabajo de John Dryzek y otros sobre asambleas globales de ciudadanos: Dryzek (et al), "Global Citizen Deliberation on Genome Editing", *Science*, 18 de septiembre de 2020, Vol 367 (6510): 1435-1437.

4. Todos contribuyen: ¿Cómo se podría incrementar la Inversión Pública Global?



Todo lo anterior presupone que existen suficientes fondos para la adopción del esquema. Existen varias formas de aumentar y recoger fondos para la IPG, y no todos de ellos se reducen a donaciones nacionales. Además, es necesario evaluar enérgicamente la posibilidad de elaborar un régimen fiscal o gravámenes internacionales, así como alcanzar acuerdos sobre financiación más innovadores. Esta sección describe brevemente lo que está en juego en distintas estrategias para financiar la IPG.

Sin duda, la IPG no puede abarcarlo todo; un sistema económico internacional más justo requerirá de, entre otros factores, nuevas políticas monetarias y de comercio internacional, así como una nueva estructura de regulación para lidiar con la evasión fiscal por parte de las multinacionales. Sin embargo, la IPG puede desempeñar un papel fundamental para engrasar todas estas otras palancas políticas, y podría además ser el primer paso para dejar reemplazar un sistema económico obsoleto que favorece el crecimiento no sostenible y la desigualdad de oportunidades. Hay muchos contextos en los que el gasto público es limitado (porque los países más pobres no pueden obtener préstamos en sus monedas) o donde los intereses nacionales impiden el gasto internacional en artículos esenciales ampliamente acordados, como las vacunas, (en última instancia, es más costoso para todos los países que si hubieran podido cooperar). En tales situaciones, la IPG puede proporcionar los medios para reunir los recursos globales necesarios para superar estos desafíos. Para lograrlo, primero se debe contar con un abanico más amplio de compromisos permanentes.

Contribuciones de los países

La forma más sencilla de obtener los fondos IPG necesarios para iniciar este cambio en las relaciones económicas internacionales, es a través de contribuciones a nivel nacional, extendiendo el compromiso²⁶ del 0,7% a todos los países, pero a un nivel gradual de contribuciones. En lugar de provenir de los presupuestos de “ayuda” existentes, estos fondos podrían obtenerse a través de las tesorerías nacionales o los ministerios sectoriales donde, en teoría, cada país se comprometiera a realizar una contribución anual indexada. Siempre que sea posible, esto podría incluso añadirse a la ley como un compromiso legal. Sin embargo, para evitar problemas con el compromiso del 0,7%, quizás no se deberían fijar porcentajes, pero el compromiso de cada país con una parte del total podría identificarse en cada nueva ronda de gastos. En caso de que los países se muestren reacios a asumir tales compromisos vinculantes, o cuando el gasto internacional deba obtenerse de las asignaciones u otros procesos de aprobación política, los países podrían comprometerse a financiar cada contribución de ciclo plurianual en partes (por ejemplo, un compromiso de 3 años pagado en cuotas) para que la planificación a más largo plazo siga siendo posible.

26 En 1970, los países de la OCDE se comprometieron a destinar el 0,7% de su RNB anual a la AOD. Más, aquí: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/08/Factsheet-0-7%25.pdf>

La mejor manera de asegurar compromisos universales sería muy probablemente permitir que los países encuentren diferentes formas de contribuir, según corresponda a sus respectivas necesidades nacionales y capacidades fiscales. En teoría, no hay razón por la que los países que gozan de soberanía monetaria (países ricos con su propia moneda y mercados capitales establecidos, como EE. UU., Reino Unido, Japón, China) no puedan simplemente emitir los fondos necesarios, como lo han hecho en el pasado las naciones del G20 a través de coordinados programas de estímulo. En teoría, los países de la Eurozona, que no gozan de soberanía monetaria pero que comparten instituciones monetarias, podrían emitir dichos fondos como una entidad única a través del Banco Central Europeo.



La Inversión Pública Global busca solidificar los derechos y obligaciones que se derivan de las vulnerabilidades compartidas y la interconexión global.

Para otros países, las opciones comunes de recaudación de fondos para el gasto público aplicarían, por supuesto, con las usuales limitaciones también. A menudo hay presiones para recortar el gasto público durante una recesión, por ejemplo, específicamente para países en deuda de préstamos en monedas distintas a la suya. Tales medidas incluyen el aumento de los impuestos sobre el ingreso, la riqueza o el consumo (IVA). En cada caso, los países decidirían por sí mismos dónde debería caer la carga tributaria. Por ejemplo, cada vez se presta más atención a las diversas formas de impuestos sobre el patrimonio, algunas de las cuales implican la imposición de nuevos impuestos sobre los activos actualmente subgravados, muchos de los cuales, por esa condición, implican la recuperación de ingresos perdidos al tesoro nacional. Recientemente, varias propuestas en este frente se han presentado dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por ejemplo, Piketty (2020) presenta el argumento de un impuesto nacional sobre la riqueza y la herencia, que financiarían los fondos nacionales universales. Gran parte de la riqueza de la que se obtendrían esos impuestos procede de inversiones en el extranjero. Por lo tanto, también es bueno señalar que tales impuestos representan no solo una fuente de financiamiento disponible para la IPG, sino también *adecuada*; ya que recaudarían fondos para nuevos bienes globales al gravar los *males* globales existentes. Otras formas de cumplir con las contribuciones de la IPG podrían incluir:

- **Asignar fondos mediante presupuestos sectoriales/ministeriales a objetivos específicos de la IPG acordados internacionalmente** (por ejemplo, la parte de la cuota de la IPG destinada a la investigación, el desarrollo y la educación puede reasignarse a partir de un presupuesto de educación nacional. Un ejemplo de este enfoque ya se implementa en la forma en que algunos países contribuyen al CEPI y otras asociaciones mundiales de I+D.
- **La introducción de sistemas de crédito de impuestos nacionales** mediante los cuales los residentes pueden solicitar un crédito fiscal sobre una parte de sus impuestos existentes que luego se transferiría a las contribuciones a la IPG. La inversión pública global busca consolidar los derechos y obligaciones que se derivan de la interconexión y las vulnerabilidades comunes globales. Esta podría ser una forma apropiada de demostrar la pertinencia de tal sistema a nivel individual, de manera que genere apoyo público en lugar de la “fatiga de los donantes”.
- En el caso de los países de bajos y medianos ingresos con una deuda elevada, también podrían liberarse los ingresos públicos para la IPG si los deudores públicos y privados estuvieran dispuestos, como parte de sus negociaciones a amortizar (o eliminar) las existentes deudas acumuladas en la era de la AOD. Ya existe alguna experiencia con este tipo de enfoques en forma de canjes de deuda por salud.²⁷ Asimismo, las discusiones recientes sobre cómo utilizar las reasignaciones de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI podrían ayudar a liberar los espacios fiscales necesarios para que participen los países más pobres y, así también se beneficien de la IPG.

De voluntario a estatutario

Como se describió anteriormente, la IPG puede entenderse mejor como un acuerdo estructurado de finanzas públicas internacionales (FPI) que abarca, en teoría, a todas las naciones como contribuyentes y beneficiarias del sistema. Esta cooperación fiscal multidireccional ya es una realidad concreta en varios escenarios multilaterales (los bancos regionales de desarrollo, mecanismos como el Fondo Mundial o incluso transferencias fiscales dentro de la UE).

La IPG difiere de algunos de estos sistemas en que se ubicaría en el extremo más legal del espectro de las finanzas públicas internacionales, que incluye otros tipos de transferencia fiscal, como sistemas de cooperación tributaria internacional, el financiamiento de organizaciones internacionales (fuerzas de paz de la ONU, contribuciones básicas a la OMS) y las asignaciones para los DEG del FMI. Las partes del acuerdo podrían clasificarse como miembros del sistema y estar sujetos a deberes y derechos comunes como consecuencia de ello. Podrían aplicarse sanciones por

²⁷ Más aquí: https://www.uhc2030.org/fileadmin/uploads/ihp/Documents/Results___Evidence/HAE_results___lessons/Taskforce%20factsheet_-_global_fund_debt2health_initiative_EN.pdf

incumplimiento, pero los incentivos serían el principal impulsor. No solo la amenaza de sanción lleva a los Estados a considerar específicos compromisos internacionales como obligatorios en todo menos en el nombre; la evidencia y calidad de los beneficios derivados de dicha cooperación son más importantes.

Ingresos internacionales para la Inversión Pública Global

Estas contribuciones provenientes de fuentes diversas y en su mayoría pagadas de antemano serían suficientes para poner en práctica la IPG en primera instancia, aunque se complementarían con fuentes internacionales.

Impuestos transnacionales

La contribución anual de cada país puede compensarse con fuentes de ingresos adicionales, por ejemplo, específicamente impuestos transnacionales (sobre los flujos de capital internacionales, como las ganancias de multinacionales, transacciones financieras y de divisas, etc.). Si aplicamos el principio anterior de financiar los bienes públicos globales y otros beneficios comunes al gravar las externalidades negativas asociadas, la IPG también podría incrementarse, a través de impuestos sobre los movimientos de capital privado "global" donde los gobiernos utilizarían las ganancias para reducir el valor neto de las contribuciones requeridas. La magnitud de esta compensación puede variar de un país a otro según los impuestos que se aprueben. Probablemente cubriría una parte más significativa del compromiso total de la IPG en los países más pobres, donde esos flujos son considerables y en gran medida subgravados. Finalmente, la magnitud de este flujo de ingresos debería incrementarse cada año. Lo ideal sería que cobre importancia con el tiempo, en relación con las contribuciones nacionales.

Otras fuentes (como los Derechos Especiales de Giro)

Otra opción de financiamiento adicional que podría considerarse, específicamente durante la fase inicial del sistema, sería continuar financiando una base de capital de la IPG a través de una asignación de DEG designada u otras fuentes de financiamiento excepcionales (como contribuciones filantrópicas o de fundaciones). En cuanto a los DEG, existen dos opciones (la última tiene la virtud de ser ejecutable unilateralmente):

- Una asignación de DEG específicamente para la IPG o donde las contribuciones se incluyan como parte de una asignación nacional general.
- Alternativamente, una reasignación (por países líderes, probablemente dentro del G20) de los DEG existentes no utilizados.

RECUADRO 2: ¿BONOS GPI?

La IPG no se distribuye de forma bilateral, sino que se supervisa colectivamente en forma de una serie continua de flujos multilaterales. Entonces, un actor fiduciario común (como el Banco Mundial) podría guardar una parte de las contribuciones anuales del país y otras donaciones, y apoyándose en este fondo emitiría bonos IPG, respaldados por calendarios de pagos soberanos. En la forma que se ha demostrado que funciona para los bonos sociales y de vacunas (como la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización o programa IFFIm para Gavi), esto aseguraría capital adicional y por adelantado de inversionistas de largo plazo (como fondos de pensiones o fondos soberanos de inversión) como compradores de esos bonos, que podrían llamarse SusDevs. Los inversionistas recibirían un cupón generado a partir de una parte de las contribuciones anuales a la IPG de cada país por su inversión.²⁸ El efecto de estos bonos IPG sería proporcionar capital inicial adicional para el financiamiento de la misma, garantizando que los países contribuyentes puedan maximizar las ganancias generales del programa y servir como incentivo adicional para la participación.

Contribuciones no financieras

Por último, hay elementos de inversión que no son de naturaleza financiera, pero que potencialmente podrían costearse e incluirse como parte del cálculo general de las contribuciones a la IPG. Por ejemplo, varias formas de transferencia de tecnología (como la necesaria para la producción de vacunas) entrarían en esta categoría si se hicieran como inversiones en un país que actualmente carece de dicha tecnología, especialmente donde su utilización propiciara beneficios sociales más abarcadores (globales).

28 Nota: Son los compromisos *vinculantes jurídicamente* a largo plazo los que permiten esto. El programa IFFIm es hasta la fecha la única entidad de ayuda financiera en garantizar compromisos de donantes a largo plazo (20 años) y obtener una amplia participación de la inversión privada. Fue inaugurada con éxito gracias al apoyo de solo 10 Estados soberanos.

¿Qué pasa con las fuentes privadas de financiación para el desarrollo?

En última instancia, si el mundo quiere acercarse a sus actuales objetivos de desarrollo es necesario maximizar varios tipos de financiación: impuestos nacionales, finanzas privadas, fondos filantrópicos, remesas y más. Si bien debe trabajar en diálogo con estas otras fuentes, la IPG es exclusivamente un mecanismo de financiamiento *público*. Por tanto, las cualidades y características únicas de los fondos públicos a escala nacional también se respetan a escala internacional. En ese sentido, los fondos de IPG no buscan ganancia económica sino social; podrían invertirse a largo plazo, se determinarían mediante negociaciones justas y transparentes y serían públicamente responsables. Bien podrían ser relativamente pequeños en comparación con los presupuestos nacionales y las inversiones del sector privado. Sin embargo, tendrían una función multiplicadora y ayudarían a garantizar el suministro internacional de dichos bienes públicos, servicios e infraestructura en los que los mercados privados a menudo se resisten a invertir cuando no hay ninguna promesa de rendimiento financiero.

5. Co-creación: Estrategias para la Inversión Pública Global



Desde su creación, la IPG ha sido un proceso de co-creación, desde la definición del problema que se pretende abordar, los principios que se establecen como solución, y las deliberaciones continuas del GTE para desarrollar propuestas de aplicación concretas. Por lo tanto, como señalamos en nuestra primera reunión, para que la deliberación del GTE sea representativa y realista, se debe consultar un segmento más amplio de accionistas con sus propuestas. Para preparar el diseño del proceso de consulta y la progresiva co-creación de la IPG, el GTE llevó a cabo una investigación sobre las mejores prácticas en consulta y co-creación que podrían documentar el desarrollo de la IPG en el futuro.²⁹

Un compromiso con la co-creación significa comprometerse a garantizar la *legitimidad* del proceso de diseño de políticas. Por esta razón, el desarrollo progresivo de la IPG está destinado a incluir iteraciones de diseño y validación participativos. Este proceso ya ha comenzado con el desarrollo participativo del concepto y ahora pasará a una fase de consulta con una base más amplia de accionistas. Los resultados de esta consulta conducirán a una nueva coproducción de IPG como régimen de políticas, especialmente para los tres temas críticos identificados por el GTE: salud, cambio climático y desigualdad. Como parte de este proceso, también se hará hincapié en la rendición de cuentas y la transparencia.³⁰ Es fundamental que el proceso de co-creación sea basado en evidencias, garantizando legitimidad y credibilidad adicional. Sobre esta base, se puede trazar un plan hacia un informe final que sea *técnicamente posible y políticamente viable*.

Los procesos de co-creación no están exentos de problemas y desafíos. Algunos de ellos tienen un carácter más práctico, como la brecha de conocimiento, el proceso, la tecnología y la remuneración. Otros están más relacionados con la naturaleza política de la co-creación en términos de ganar confianza, dinámicas de poder y aceptación del gobierno. Al mismo tiempo, algunos de estos desafíos pueden ser positivos para el resultado final, ya que cada uno de estos problemas representan barreras que, a menos que se aborden adecuadamente mediante estrategias prácticas y de equilibrio de poder, debilitarán la política más adelante. Particularmente, el proceso de co-creación se vuelve más robusto y efectivo cuando lo guían una serie de principios relevantes.

Co-creación es una palabra “moderna” atractiva, pero para que adquiera sentido y legitimidad, es necesario establecer una base sólida de principios clave que guíen su implementación. Basándonos en trabajos anteriores de organizaciones como CIVICUS, el GTE ha identificado los siguientes principios básicos para documentar la co-creación de la IPG como política pública internacional:

²⁹ El informe completo al que esto llevó se puede acceder aquí: <https://globalpublicinvestment.org/commitment-to-co-creation/>

³⁰ Estos y otros elementos de las mejores prácticas que el GTE-IPG ha utilizado para enriquecer el proceso de co-creación de la IPG han sido el resultado de entrevistas de divulgación con organizaciones investigativas y expertos involucrados en el diseño de políticas participativas.



Durante los próximos meses del año 2021, está previsto un proceso de consulta del informe de progreso de la IPG, y para que sea exitoso debe abordar los cuatro siguientes pilares:

- *Legitimidad*: Estar basado en un mapeo estratégico de partes interesadas que garantice la inclusión y la representación de los actores, oponentes y grupos de interés.
- *Credibilidad*: Fundamentar su planificación e implementación a través de un proceso basado en evidencias.
- *Propuesta técnicamente sólida*: Fortalecer la viabilidad de la IPG y su contribución a la solución de los problemas de las personas y el planeta mediante los aportes de los accionistas clave.
- *Propuesta políticamente atractiva*: Apoyar la IPG tanto a través del proceso de divulgación de la consulta como a través de la inclusión de las principales inquietudes de los accionistas en su diseño.



Es fundamental que el proceso de co-creación sea basado en evidencias, garantizando legitimidad y credibilidad adicional.

Caminos hacia el cambio

Entonces, ¿cómo logramos un modelo de IPG a partir de aquí? ¿Qué necesitamos hacer para facilitarlos? ¿Cuáles son los próximos pasos, pensando en el corto, mediano y largo plazo? Hay tres fases principales para lograr la IPG.

En primer lugar, el proceso de **co-creación**. Necesitamos continuar co-creando el concepto de manera que se convierta en palabras del GTE- en “una propuesta técnicamente posible y políticamente atractiva”. Por supuesto, incluso cuando se tenga esta propuesta clara para compartir, la co-creación continuará hasta que haya un acuerdo en el enfoque final a nivel internacional, y más allá, dado que evoluciona constantemente. En este momento se está perfilando una consulta global donde se consolidará la propuesta. Luego, un proceso más detallado de co-producción de IPG se llevará a cabo, incluido el diálogo con los actores clave.

Segundo, la **aplicación**. Existe además la necesidad de que organizaciones pioneras tomen la iniciativa. Estos podrían ser gobiernos, organizaciones multilaterales u otras partes del ecosistema de cooperación internacional, incluidas organizaciones no gubernamentales y comité de expertos. Con el concepto claro, es necesario aplicarlo. A pesar de ser un esquema “universal”, la IPG ofrece la flexibilidad de adaptarse en diferentes formas y reiteradamente. La idea sería que un suficiente número (en práctica docenas) de estados «líderes» demostraran la viabilidad y la utilidad de la cooperación como primer paso, y para el laboratorio de prácticas genere un mayor refinamiento mientras el concepto se expande.

En tercer lugar, un **acuerdo**. En algún punto, los representantes nacionales tendrán que estar de acuerdo con este nuevo marco, habiendo elaborado parámetros específicos y fórmulas por ellos mismos. Se anticipa que tomará algunos años, y el plazo efectivo es disponer de un sistema para después de 2030. Sabemos que los ODS se desarrollarán después de 2030 y para entonces el valor de la financiación pública se habrá convertido en un imperativo aún más apremiante. La IPG debe ser un componente clave del acuerdo de financiación de los objetivos globales posteriores a 2030, sea cual sea la forma precisa que adopten.

Los primeros impulsores

Es probable que los pioneros provengan de distintos sectores de cooperación internacional. Instamos a los colegas y a las organizaciones de todo el ecosistema de la cooperación internacional a que impulsen y fomenten el cambio que se necesita. Será a través de su incorporación y modificación gradual en entornos concretos que podremos construir una base suficientemente sólida para un paradigma posterior a 2030. Los pasos más importantes serán los cambios en las estructuras/gobernanza, y los cambios en la narrativa/lenguaje.

Lenguaje y narrativa

Los primeros impulsores empezarán a usar el lenguaje que refleje universalismo, no sólo de los objetivos del desarrollo internacional (tal y como fueron establecidos en los ODS y otros foros internacionales), sino también en las contribuciones hechas a este. Este no es un problema menor. La retórica y la historia son usualmente las primeras cosas que cambian, anunciando cambios estructurales. Mientras los principales actores sigan utilizando el anticuado y falso lenguaje de la “ayuda” será más difícil avanzar, especialmente en lo que respecta al apoyo público y los cambios políticos. Este nuevo lenguaje podría incorporarse a los documentos estratégicos y a las comunicaciones públicas.

Estructuras/gobierno

Los pioneros pueden cambiar las estructuras y la gobernanza de su propia organización y apoyar la creación de nuevas iniciativas y fondos que incorporen el enfoque de la IPG. Por ejemplo, las grandes instituciones de cooperación como el Banco Mundial, los bancos regionales y los fondos mundiales podrían empezar a reformar la gobernanza y los procesos de toma de decisiones. Algunos de los primeros que implementen la IPG podrían crear nuevos fondos, como un fondo para los océanos limpios; un fondo para la biodiversidad; fondos regionales para la cobertura sanitaria universal; un fondo para la seguridad alimentaria.

Apoyo público

Como con cualquier nuevo proyecto, el apoyo público será importante para su adopción. La historia de las campañas sugiere que las barreras técnicas o de otro tipo suelen desaparecer cuando los políticos se dan cuenta de que una idea es popular. Las organizaciones que tienen una importante interacción con el público en todo el mundo deberían considerar la adopción de los principios de la IPG para ayudar a establecer enfoques modernos de cooperación y financiación internacionales.

FIGURE 4: UN COMPROMISO CON LA CO-CREACIÓN



Anexo 1: El Grupo de Trabajo de Expertos

El Grupo de Trabajo de Expertos en la Inversión Pública Global (GTE-IPG) fue creado en octubre de 2020 para debatir sobre las cuestiones técnicas y políticas principales de la IPG para elaborar una propuesta concreta para su implementación. Mientras se ha redactado la estructura general del nuevo marco, el GTE-IPG tuvo la tarea de ir más allá de los principios y de imaginar cómo se verá en práctica la IPG.

“El propósito general del GTE-IPG es *debatir un **plan de acción técnicamente razonable y políticamente atractivo** para la IPG que pueda reunir apoyo a nivel mundial y en varios sectores*”.

¿Cómo fue la convocatoria del Grupo de Trabajo de Expertos?

Lo más importante en el GTE-IPG es la cuestión de garantizar que esta no sea solo otra iniciativa ‘descendente’, elaborada por intereses poderosos ‘en representación’ de otros.

El GTE-IPG incluye a representantes de todas las ideologías políticas, provenientes de las regiones más importantes del mundo, de agencias gubernamentales nacionales, no gubernamentales y de organizaciones multilaterales, incluidas las agencias de la ONU y agencias filantrópicas. Al crear el Grupo de Trabajo de Expertos de esta manera y al informar aquí su progreso, abrimos un camino democrático y transparente hacia el ajuste del gasto público internacional para el siglo XXI.

Antes de que se publique la versión final, un anteproyecto del informe estará disponible en www.globalpublicinvestment.org.

Reuniones plenarias

Hasta la fecha, el GTE-IPG ha tenido cuatro sesiones plenarias: Octubre de 2020, diciembre de 2020, enero de 2021 y marzo de 2021. En la primera reunión plenaria, establecimos el alcance y los objetivos del grupo y pasamos las siguientes semanas perfeccionando las áreas en las que íbamos a profundizar. En la segunda plenaria se creó un conjunto de subgrupos que profundizaron en las cuestiones principales, las cuales se encuentran desarrolladas en la siguiente sección. En la tercera plenaria se analizó el progreso y se acordó un plan para una etapa de consulta en pos de persuadir el informe final. En la cuarta plenaria se abordaron los documentos de consulta.

Subgrupos

El GTE delegó en un conjunto de subgrupos para que profundizaran en áreas especialmente importantes. Algunos miembros de estos subgrupos no son miembros del GTE.

Definiciones: Este grupo se enfoca en los componentes que definen la propuesta (por ejemplo, en qué se invertirán los fondos de la IPG, cómo se definirá a la IPG en relación con otros enfoques posibles (por ejemplo, Bienes Públicos Globales, AOD). Entre los temas que se trataron están las cuestiones relativas al “cumplimiento” de la IPG y la forma de medirla, así como algunas cosas que se contarían o no como IPG. También se acordó el valor de incluir las transferencias no fiscales y el principio de “no dejar a nadie atrás”.

Gobernanza: Este grupo se enfoca en los acuerdos de gobernanza principales que se relacionan con la práctica de la IPG (en las regiones, los países, las organizaciones y en los principales sectores de la sociedad civil). Los debates han incluido lo que debería considerarse como principios “básicos” de la IPG (como la inclusión) frente a los que son “deseables pero no necesarios”. El grupo también debatió si la mejor manera de describir la IPG es como una práctica “obligatoria” o “voluntaria” (reconociendo que en la política internacional incluso los compromisos obligatorios son, en última instancia, voluntarios hasta cierto punto).

Nacional/regional: Este grupo se enfoca en el significado específico de la IPG para países de diferentes tipos y para entidades regionales. ¿Cuáles son los beneficios del enfoque de la IPG para los diferentes tipos de gobiernos/países? ¿Cómo podría el enfoque de la IPG permitirle a entidades bilaterales contribuir más y mejor a los objetivos mundiales? ¿Qué pasos deben cumplir las entidades bilaterales para promover el enfoque de la IPG?

Co-creación: Para informar el diseño de su proceso de consulta y la co-creación en curso de la IPG, el GTE llevó a cabo una investigación para identificar los elementos de las mejores prácticas de consulta y co-creación en el sector de desarrollo internacional. Esta investigación rápida tuvo tres componentes: una revisión teórica de la literatura; entrevistas con informantes clave; un taller de discusión de los resultados iniciales de la investigación con el Subgrupo del GTE sobre la Co-creación. Entre los informantes clave se encontraban partes interesadas que participan activamente en la IPG e informantes que no participan en la IPG pero que tienen experiencia en la co-creación. Las organizaciones representadas en las entrevistas fueron: ONE Campaign, International Treatment Preparedness Coalition (Coalición Internacional de Preparación para el Tratamiento), ONUSIDA, STOPAIDS, CIVICUS, Partners in Health (Socios en Salud) y MASS LBP.

Comité Directivo (también miembros del GTE-IPG)



Pascale Allotey,
Universidad de las Naciones
Unidas - Instituto Internacional
para la Salud Mundial (IGH,
por sus siglas en inglés)



Christoph Benn,
Joep Lange Institute
(Instituto Joep Lange)



Clara Bosco,
CIVICUS



Milindo Chakrabarti, Jindal
School of Government and
Public Policy (Facultad
Jindal de Gobierno y
Políticas Públicas)



Harpinder Collacott,
Development Initiatives
(Iniciativas de Desarrollo)



Alicia Ely Yamin,
Socios en Salud

Miembros de la GTE-IPG



Solange Baptiste,
Coalición Internacional
de Preparación para el
Tratamiento



Annabelle Burgett,
la Fundación Bill y
Melinda Gates



Jamie Drummond,
ONE



Paulo Esteves,
Centro de Políticas BRICS



Jayati Ghosh,
Universidad
Jawaharlal Nehru



Jonathan Glennie,
independiente



Nikolai Hegertun,
Agencia Noruega para el
Desarrollo Corporativo



Gail Hurley,
independiente



Rosemary Mburu,
WACI Health



Anton Ofield-Kerr,
Equal International



Mavis Owusu-Gyamfi,
Centro Africano para
la Transformación
Económica (ACET, por
sus siglas en inglés)



Mario Pezzini,
Centro de Desarrollo de
la OCDE



Simon Reid-Henry,
Universidad de Queen Mary



Hannah Ryder, Desarrollo
Reinventado



Iris Semini,
ONUSIDA



Shu-Shu Tekle-Haimanot,
del Fondo Mundial de
Lucha contra el SIDA, la
Tuberculosis y la Malaria



Giovanni Valensisi,
UNCTAD



Kristian Weise,
Oxfam IBIS

Anexo 2: Socios y colaboradores

ACCIÓN PARA LA SALUD GLOBAL	Embajada Mexicana en Noruega
African Center for Economic Transformation (ACET)	Instituto Nacional de Políticas y Finanzas Públicas (NIPFP, por sus siglas en inglés)
Instituto de Futuros Africanos	Centro de Desarrollo de la OCDE
Agencia Presidencial de Cooperación - Colombia	Campaña ONE
Centro de Políticas de los BRICS	Fundación Sociedades Abiertas
CIVICUS	Instituto de Desarrollo de Ultramar
Coalición para la Preparación e Innovación ante las Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés)	Oxfam IBIS
Coalition Plus	Partners in Health (Socios en Salud)
Iniciativas de Desarrollo	Instituto de Política Global de la Universidad Queen Mary de Londres
Desarrollo Reinventado	Autoridad de Desarrollo Acelerado de Savannah
Eurodad (Red Europea sobre Deuda y Desarrollo)	Save the Children
FORO Nacional Internacional	Southern Voice (Voz del Sur)
Friends of the Global Fight (Amigos de la lucha mundial)	STOP AIDS
Instituto Alemán de Desarrollo (DIE, por sus siglas en inglés)	Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible
Red de Defensores del Fondo Mundial (GFAN, por sus siglas en inglés)	Fundación Bill y Melinda Gates
Fondo Mundial para la Innovación	The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
Gobierno de Noruega	ONUSIDA
Health GAP	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés)
Health Poverty Action (Acción contra la pobreza en la salud)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Fundación Helen Clark	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA)
International Civil Society Support (Apoyo a la sociedad civil internacional)	Universidad de las Naciones Unidas IIGH
Coalición Internacional de Preparación para el Tratamiento (ITPC, por sus siglas en inglés)	Universidad Complutense de Madrid
Universidad Global Jindal	Universidad de Birmingham
Instituto Joep Lange	WACI Health
KANCO	Wilton Park
King's College de Londres	Welcome Trust

