Inversión pública global: cómo se ha hecho realidad una visión radical

Jonathan Glennie



Ilustración: Hansel Obando

Son las tres de la madrugada del sábado 28 de septiembre del 2030. Escribo este artículo en una sala de reuniones del alto edificio de la ONU en Nueva York. Ya hace rato que los jefes de Estado se han retirado a sus cómodas suites de hotel, pero sus representantes siguen trabajando hasta altas horas de la madrugada, agotados pero contentos. Las tazas de café medio vacías se disputan el espacio sobre las mesas repletas de documentos preliminares.

Hay mucha tensión, porque se discuten fórmulas y detalles una vez y otra, pero flota en el aire nocturno la sensación de que se vive un momento trascendental. Ya hace meses que se acordó el contenido de los nuevos objetivos globales, los post-ODS; no fue una negociación difícil, ya que se trataba más o menos de una continuación de los objetivos de desarrollo sostenible, incompletos y más urgentes que nunca.

Pero ahora la discusión gira en torno a un elemento sobre el cual es mucho más difícil ponerse de acuerdo: ¿con qué dinero se tienen que pagar? Y parece que todo está a punto de dar un giro. Después de una década de campañas concertadas y de aplicación gradual, toda la estructura de las finanzas públicas internacionales se encuentra a pocos pasos de transformarse en aquello que muchos han defendido desde los años sesenta. Un país tras el otro han suscrito un nuevo sistema para financiar los bienes públicos mundiales y otros objetivos globales, conocido como inversión pública global.

Por los pasillos se comenta que si se hubiera propuesto esta manera de trabajar al principio de la década, habríamos administrado mucho mejor la década de 2020, muchísimo mejor, y habríamos evitado un montón de tragedias y objetivos planetarios.

> La propuesta de inversión pública global empezó a cobrar bastante relevancia a principios de la década de 2020, cuando la crisis de la COVID asoló el mundo y los impactos de la crisis climática se

> hicieron cada vez más evidentes

Un comunicado de prensa del secretario general de la ONU, todavía en forma de borrador, afirma: «Al entrar en una nueva década, por fin llevamos las finanzas públicas internacionales al siglo XXI. Se ha acabado el “nosotros” y “ellos”. Ahora sólo cuenta el “nosotros”. Se ha acabado pensar que el dinero privado nos salvará. La inversión pública global será uno de los pilares fundamentales de una respuesta global más organizada y mejor financiada a todos nuestros retos y todos nuestros sueños».

Mientras tanto, funcionarios multilaterales y gubernamentales, activistas y expertos, dispersos, por el edificio (y por todo el mundo), contemplan maravillados este instante de victoria. ¡Cómo demonios lo han hecho!

Una idea a la que le había llegado la hora

La propuesta de inversión pública global (IPG) empezó a cobrar bastante relevancia a principios de la década de 2020, cuando la crisis de la COVID (¡¿lo recuerdan?!) asoló el mundo y los impactos de la crisis climática se hicieron cada vez más evidentes. A partir de lo mejor de la concepción tradicional de la ayuda, como también de las críticas que recibía, la idea quería responder a las nuevas realidades globales, integrando los conceptos de la cooperación sur-sur y la financiación climática. Más que centrarse en un mundo en el cual algunos países eran «donantes» y otros «receptores», con todos los desequilibrios que eso comporta, la IPG se basaba en la idea de que *todos contribuyeran* al gasto público mundial, *todos se beneficiaran* de maneras diferentes y, fundamentalmente, *todos decidieran* las prioridades, adecuando la rendición de cuentas a una nueva era.

En aquel momento, se proponían cinco grandes evoluciones (o cambios de paradigma) para apuntalar los próximos cincuenta años de cooperación financiera al desarrollo, que todas se han hecho realidad en cierta manera y han proporcionado la base para el acuerdo histórico de hoy.

La ambición de la cooperación al desarrollo

La ayuda exterior se ha destinado principalmente a reducir la pobreza (tanto individual como de países enteros), pero este enfoque, aunque importando, había conducido a una comprensión increíblemente tacaña de las obligaciones humanas, como si la solidaridad internacional se tuviera que aplicar sólo cuando se cumplían unos niveles mínimos (muy bajos) de bienestar. Los primeros defensores de la IPG argumentaron que, al contrario, abordar la desigualdad y permitir que todos los países convergieran en unos niveles de vida relativamente altos, tal como establecen los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), tendría que ser el objetivo más atrevido de la cooperación global, y que los bienes públicos mundiales y regionales también necesitaban mucho dinero público. Hace una década, las reivindicaciones para establecer un nuevo pacto verde global para combatir el caos climático y la destrucción de los ecosistemas encontraron respuesta finalmente (aunque de

manera gradual) en grandes aumentos del gasto; por otra parte, la constatación de que el mundo necesitaba un enfoque internacionalista de la salud pública galvanizó enormes sumas de dinero público en el ámbito internacional. La limitación de otorgar pequeñas «ayudas» para dar apoyo a las crisis fue superada por este nuevo planteamiento holístico que garantizaba los bienes públicos a escala global.

La función del dinero público global

Cuando se adoptaron los ODS, los expertos en desarrollo tuvieron la sensación de que el dinero a escala global estaba en vías de desaparición. Era evidente que había que encontrar más dinero, pero, ¿no era suficiente con el dinero privado? ¿Los países más pobres no podrían financiarse con sus propios impuestos? ¿Y los multimillonarios no podrían ayudar mediante la filantropía? Tradicionalmente, la ayuda exterior se ha considerado un recurso provisional, un parche que tan sólo era necesario en circunstancias excepcionales para llenar un vacío en la economía de un país; cuando había otros tipos de financiación, esta ayuda finalizaba. Pero a principios de la década de 2020, se hizo evidente que este sistema sencillamente no funcionaba. Aunque se trataba de una parte relativamente pequeña del pastel financiero global, al final se consideró que las finanzas públicas tenían un conjunto de características únicas, que empujaban a las sociedades en la dirección correcta y promovían beneficios globales. Y la gente empezó a entender que este tipo especial de dinero podía ser importante para cualquier país, no sólo para los más pobres, y que, además, daría respuesta a los bienes públicos globales y a otros retos transfronterizos. Si bien el dinero público internacional fue una simple idea en el 2015, ahora forman una parte central del plan de financiación del 2030.

La geografía de las contribuciones y los beneficios

Los cambios en la riqueza y el poder mundiales han sacudido y mejorado la práctica del desarrollo internacional a lo largo de todo este siglo, y las economías emergentes han contribuido más que nunca a los objetivos globales, incluso mientras siguen recibiendo apoyo económico. Eso no tenía ningún sentido en el antiguo paradigma de la «ayuda» que dividía el mundo en «donantes» ricos y «receptores» pobres. El enfoque que proponían a los defensores de la IPG era que todos los países, incluso los más pobres, contribuyeran al desarrollo sostenible global según su capacidad, y que todos los países, incluso los más ricos, recibieran ayudas según sus necesidades. A principios de la década de 2020, la propuesta de la IPG no era sólo un llamamiento a la acción, sino sobre todo una descripción más ajustada de la realidad. A lo largo de la década, cada vez más países han estado de acuerdo con este planteamiento, y los países más pobres se han ido convenciendo de que, con las salvaguardias adecuadas, sus aportaciones se verían ampliamente superadas por sus ingresos. Incluso la controvertida idea de que los países más ricos puedan recibir ayuda financiera ha ganado adeptos cuando la gente ha entendido que este cambio de paradigma podría comportar cambios todavía más significativos en la manera como los países se tratan entre sí.

Gobernanza del gasto público global

Esta ha sido la parte más complicada. Y ha habido que recurrir a la experiencia técnica de un montón de sabiondos y expertos en política, y a todo el poder de persuasión de los grupos de activistas, para llegar a la situación actual, en la que se firman acuerdos de gobernanza radicalmente nuevos, tal como pasó a las reuniones de Bretton Woods hace casi un siglo. Una cosa es inspirarse en principios visionarios, y otra de muy diferente plasmarlo todo en un sistema que funcione políticamente. El problema al cual se ha dedicado buena parte de la década de 2020 es el siguiente: un sistema perfeccionado de IPG tenía que exigir una toma de decisiones más democrática sobre la dimensión, el propósito y la rendición de cuentas de las contribuciones, y se tenía que alejar de una mentalidad donante-receptor para establecer asociaciones más horizontales con todos los países y otras partes interesadas (incluyendo a la sociedad civil) que permitieran la participación de todos en la toma de decisiones. ¿Pero cómo se podía conseguir que los países ricos aceptaran reducir el poder que ejercen sobre sus contribuciones para crear un sistema de decisiones más inclusivo? La respuesta fue convencerlos de que les interesaba hacerlo, por dos razones.

En primer lugar, se han convencido de que un sistema de IPG impulsará nuevos tipos de asociaciones que marcarán la diferencia entre una era de progreso mundial y otra en la cual seríamos incapaces de frenar la pugna constante de los estados nación por la supremacía, en detrimento de las comunidades marginadas y de todo el planeta en conjunto. Y, en segundo lugar, aunque la ayuda se ha destinado mayoritariamente a hacer el bien, también ha sido desaprovechada, en parte a causa de las instituciones y los procesos que la administran. Se espera que una gobernanza más inclusiva permita tomar mejores decisiones y utilizar más eficazmente los recursos limitados.

La gobernanza de la ayuda se había quedado estancada en el siglo xx. Las decisiones las tomaban un puñado de países y las contribuciones fluctuaban según las circunstancias de cada «donante». La inversión pública global nos permite ahora pasar de un sistema en que todas estas cosas se financian mediante una ayuda limitada, fragmentada y a menudo bilateral (incluso privada) a un sistema basado en la corresponsabilidad sostenida.

> La inversión pública global nos permite pasar de un sistema de ayuda financiado de forma limitada, fragmentada y a menudo bilateral (incluso privada) a un sistema basado en la corresponsabilidad sostenida

Según los acuerdos de gobernanza que ahora mismo terminan un grupo de representantes con legañas en los ojos en las mesas y los sofás que tengo al lado (de hecho, algunos grupos están sentados en el suelo), los países ricos y pobres se han comprometido a hacer reuniones periódicas de alto nivel para establecer prioridades y hacer un seguimiento técnico más regular. Todos los países contribuirán de manera fraccionada, equitativa y continua o comprometida, y todos tendrán voz sobre la asignación de fondo. Una parte del dinero se destinará a inversiones locales con un rendimiento público más amplio (global),

mientras que otra se asignará a iniciativas regionales y multilaterales. Al haber más países contribuyentes y responsables de la toma de decisiones, la IPG no sólo recaudará más dinero, sino que garantizará que estos fondos se destinen allí donde marquen una diferencia más significativa.

Inversión pública global

La inversión pública global se basa en algunas de las lecciones más importantes que hemos aprendido sobre la financiación internacional en las últimas décadas y se inspira en instituciones internacionales pioneras como el Fondo Mundial y GAVI. Estas lecciones se resumen en cuatro pilares que definen el funcionamiento de la inversión pública global [1]:

1. Contribuciones universales. La inversión pública global va más allá de la actual orden internacional de países «donantes» y «receptores». Comporta que todos los países contribuyan según su capacidad y reciban según sus necesidades.
2. Compromisos en curso. La inversión pública global se aleja de la suposición de que todos los países se «gradúan» después de alcanzar un nivel de renta per cápita relativamente bajo, a partir del cual ya no reciben más financiación internacional en condiciones favorables. Es más parecido a un microimpuesto global para artículos esenciales. La inversión pública global es un compromiso continuado de invertir en rendimientos públicos.
3. Corresponsabilidad. La inversión pública global nos aleja de las relaciones de poder arraigadas e injustas. Es un acuerdo más democrático y responsable sobre la manera de administrar las finanzas públicas internacionales.
4. Cocreación. La inversión pública global va más allá de un proceso de financiación fijo y prefabricado para establecer un proceso más orgánico y dinámico en el cual los países ricos y pobres codiseñan, consultan y coproducen soluciones de impacto relevantes para sus necesidades tanto en el ámbito local como global.

El último paradigma que los defensores de la IPG han ayudado a cambiar en la última década es la narrativa. Las palabras son importantes. Pueden vehicular respeto o condescendencia, y demasiado a menudo en el mundo del «ayuda» lo que ha predominado es la condescendencia. El lenguaje de uso común en el sector de la ayuda había quedado obsoleto durante décadas.

> El último paradigma que los defensores de la IPG han ayudado a cambiar es la narrativa: las palabras pueden vehicular respeto o condescendencia, y demasiado a menudo en el mundo del «ayuda» lo que ha predominado es la condescendencia

La crítica al colonialismo se remonta al menos a Franz Fanon, pero hizo falta el asesinato cruel de un hombre negro por parte de la policía en los EE.UU. en el 2020 para que la

repulsa mundial al racismo impulsara finalmente la «descolonización» de la ayuda. Ya era suficiente. A partir de la crítica al «desarrollo» liderada por Arturo Escobar y otros, se produjo un rechazo en todo el sector de un lenguaje que engañaba al público, era condescendiente con los receptores y promovía un vergonzoso complejo de salvación. El gasto en bienes y servicios no es una cuestión de caridad, sino una inversión juiciosa para el beneficio de todos (igual que el gasto del sector público en el ámbito nacional). Ahora será una obligación, no un regalo voluntario, y aunque se espera un retorno, no se trata de un retorno económico, sino de un impacto social y medioambiental para el bien común global.

Esfuerzos por avanzar

Los líderes, pensadores y activistas, sobre todo en el sur global, han exigido cambios en la manera de administrar la ayuda y otras subvenciones y préstamos internacionales desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se crearon la mayoría de las instituciones mundiales que existen hoy día. Por ejemplo, en 1974 la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional como parte de los intentos liderados por los países del sur global de establecer normas más justas para gobernar el comercio y las finanzas. Pero la oposición de los países ricos, sobre todo de los Estados Unidos, no permitió implantarla.

A finales de la década de 1990 y principios de los 2000, hubo intentos concertados de modernizar el Banco Mundial con la exigencia, entre otros, estableció fórmulas de votación más justas. Pero, de alguna manera, las viejas costumbres siempre se mantuvieron, y el principal acreedor mundial seguía estando dominado por los Estados Unidos y su capacidad para vetar todo lo que no le gusta y nombrar a un estadounidense como presidente.

Hay muchos otros ejemplos. ¿Así, pues, qué combinación de factores ha conseguido que en septiembre del 2030 pase a la historia como el momento en que finalmente se transformarán las instituciones internacionales?

En primer lugar —y quizás lo más importante—, la riqueza y el poder económico se han ido desplazando gradualmente hacia el sur y el este durante las últimas dos décadas, lo cual ha reajustado la política mundial. No es sólo la China la que ahora hace de contrapeso del poder occidental. Otros países asiáticos, y parte de la América Latina e incluso los pesos pesados del África, son ahora capaces de buscar posiciones de negociación más fuertes que en épocas anteriores.

Sólo hay que fijarse en las negociaciones de los ODS, cuando había esencialmente dos bandos: los que preferían una especie de objetivos tipo ODM-plus, centrados todavía en los objetivos de la pobreza extrema (principalmente los países «donantes» del norte global y sus socios de campaña); y los que abogaban por unos objetivos más amplios, con una visión holística para un mundo más justo (que en general incluían los gobiernos del sur). No hay duda de qué bando ganó. Los «donantes tradicionales» perdieron, en parte, porque su visión limitada ya no era compatible con el nuevo contexto de las relaciones

internacionales, en las que los países del sur expresan sus opiniones y perspectivas con mucha más fuerza.

Sin duda, ganar la batalla del dinero ha sido más difícil que establecer un conjunto poco definido de objetivos. Pero esta dinámica fue la precursora de todo lo que tenía que venir.

Además de los cambios a largo plazo en la riqueza y el poder, se produjeron otras sacudidas repentinas en el sistema. Aunque la crisis climática ha seguido empeorando en la última década y ha provocado momentos de angustia y frustración, fue sin duda la pandemia que asoló el mundo al principio del 2020 la que más ha hecho para aglutinar actores dispares en torno a una coalición cada vez más congruente para el cambio radical.

El enfado y la frustración de los líderes del sur, desde académicos hasta presidentes, quedaron justificados al ver las marcadas desigualdades sociales a través de una lente todavía más clara, ya que los países ricos acapararon las vacunas y dejaron los países pobres a su suerte, con la única ayuda de préstamos reembolsables para salvar la destrucción de sus economías y de vidas humanas.

> Los líderes, pensadores y activistas, sobre todo en el sur global, han exigido cambios en la manera de administrar la ayuda desde el momento en que se crearon la mayoría de las instituciones mundiales que existen hoy día

A medida que la COVID-19 cambiaba el panorama del activismo global, la idea de la IPG pasó de ser una crítica al sistema de ayuda a convertirse en una solución genérica a problemas que ahora son obvios. Y aunque la pandemia fue el argumento más convincente, se derivaron ideas a favor de una financiación pública internacional más ventajosa para la investigación y la tecnología, que diera una respuesta urgente a las pérdidas y los daños, reparara los agravios del pasado e hiciera un esfuerzo general hacia la convergencia de los niveles de vida por todo el mundo, no sólo la ambición limitada de «erradicar la pobreza». La idea de que la financiación privada cubriría los enormes vacíos existentes se ha demostrado que era falsa: es importante pero para cosas diferentes que el dinero público.

Bola de nieve del sur

Todas estas ideas aparecieron en el sur global, y no hay duda de que la presión política más importante para que la IPG se acabara implantando ha surgido de los líderes del sur global que vieron la oportunidad de convertir décadas de presión no correspondida en cambios concretos. La COVID cambió los cálculos de muchos países del sur global, que decidieron que tenían que evitar volver a estar en la posición de debilidad en que se encontraban. Las proclamas a favor de la transformación estructural de la financiación pública fueron cada vez más intensas, e ideas que hasta entonces se habían considerado poco realistas cobraron

fuerza.

Los países latinoamericanos fueron los primeros que incluyeron formalmente la IPG en su agenda, a partir de las teorías y la experiencia práctica de su red regional de agencias de cooperación, una institución muy bien establecida. África no se quedó atrás y apostó con audacia por sus propios intereses después del desastre de la COVID, insistiendo en que tanto las potencias occidentales como las orientales colaboraran para resolver los problemas globales en vez de volver a utilizar el continente para sus guerras indirectas.

Además, los principales movimientos sociales y las redes de ONG empezaron a dar apoyo a la IPG al ver la posibilidad de un cambio estructural. Desde que se empezó a hablar como una iniciativa ciertamente ambiciosa, la IPG se convirtió en una causa social, cosa que la ayudó a pasar la línea de meta: por muy democráticos que sean nominalmente, los gobiernos tienden a responder a los impulsos de sus ciudadanos.

Aunque el 2030 es el año en que se ha concretado la IPG por todo el mundo, se trata de la culminación de años de adopción gradual, ya que los gobiernos y las organizaciones han intentado integrar los principios en su tarea. El contexto en el norte global era poco propicio, ya que las economías luchaban contra retos a largo y corto plazo, pero el impulso ha resultado imparable. Y se considera que han sido los exitosos planes piloto de la idea de la IPG los que al fin y al cabo han neutralizado la esperada oposición de los EE.UU., que finalmente ha aceptado la propuesta en una reunión crucial con la China a principios de esta semana.

El cambio de sistema que ahora se quiere adoptar para la financiación pública global en condiciones favorables también se puede aplicar a otros ámbitos de la cooperación internacional, lo cual anuncia una nueva era de internacionalismo. Este nuevo concepto de inversión pública global podría conducir a una narrativa más adecuada, moderna y respetuosa con el desarrollo y la cooperación internacional. En vez de seguir insistiendo en el viejo mito de la caridad, ahora, por fin, utilizamos el lenguaje más poderoso de la solidaridad, la asociación, la inversión y el beneficio mutuo. Y en lugar de ver los problemas globales como una cosa ajena, de «allí», estamos avanzando en la manera de entender el único hogar que tenemos en común: la Tierra. Inevitablemente, China, los EE.UU. y Europa tienen el poder de dar apoyo a esta demanda creciente de cambio u obstaculizarla. Depende de ellos —de sus gobiernos y de sus sociedades— considerar que trabajar juntos para los bienes públicos globales y los objetivos comunes a escala mundial es la mejor apuesta que pueden hacer como grandes potencias. Si lo hacen, el mundo podría evitar los conflictos en el siglo XXI y unirse como una sola humanidad.

Bien, es hora de tomar otro café con mucho azúcar.

REFERENCIAS

1 — Podéis encontrar información sobre los avances en materia de IPG del Grupo de Trabajo de Expertos disponible en línea y también en Glennie, J. (2021). *The Future of Aid: Global Public Investment*. Londres: Routledge.



Jonathan Glennie

Jonathan Glennie es escritor, investigador y activista en el ámbito de la cooperación mundial. Hace más de una década propuso una idea radicalmente nueva en su columna en *The Guardian*: que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueran universales y se aplicaran en todos los países. Actualmente, trabaja en el grupo de investigación Global Public Investment en una evolución complementaria sobre la forma de financiar estos objetivos: pasar de una mentalidad de «ayuda» de *nosotros* y *ellos* a la inversión pública global, en la que todos los países contribuyan, todos se beneficien y todos decidan. Es autor de varios libros como *The Future of Aid: Global Public Investment* (2020).