

NOTAS DE ANÁLISIS n°6
Focus 2030

**MECANISMOS DE
FINANCIACIÓN INNOVADORA
PARA EL DESARROLLO (MFI)**



MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO (MFI)

ES IMPORTANTE RECORDAR

- Tomando una definición amplia de los Mecanismos de Financiación Innovadora (MFI) para el desarrollo, se puede decir que entre el año 2000 y el 2013 fueron recaudados cerca de 80.000 millones de euros.
- Menos del 10% de esta financiación ha dado lugar a un aumento de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD).
- **El impuesto sobre los billetes de avión ha generado más de 2.000 millones de euros entre el año 2007 y el 2017 en Francia**, y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF), 1.595 millones entre el 2013 y el 2017.

Durante la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, en 2002, la comunidad internacional afirmó la necesidad de desarrollar MFI para satisfacer las necesidades crecientes de financiar los desafíos mundiales en materia de desarrollo y problemas climáticos.

El diagnóstico en aquel momento parecía claro. Ya fuera para hacer frente a los desafíos de la lucha contra la pobreza o para financiar los bienes públicos mundiales, la AOD tradicional, y su objetivo del 0,7%*, eran tan indispensables como insuficientes. Por consiguiente, resultó necesario encontrar recursos adicionales.

Sin embargo, dadas las dificultades presupuestarias de los principales donantes de los fondos, así como de la falta de voluntad política, el desarrollo de estos

mecanismos parece hacerse hoy en día en detrimento de los esfuerzos presupuestarios necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales. Si bien las iniciativas en dicha materia se multiplican, la definición de los MFI es cada vez más amplia y va perdiendo gradualmente de vista el objetivo inicial definido en la Cumbre de Monterrey. Una parte de la financiación innovadora se ha integrado a la AOD oficial, mientras que otra, cada vez más importante, se aleja de los criterios principales de la AOD, con el riesgo de provocar una multiplicación de iniciativas no coordinadas cuyos beneficios no se estarían destinando de forma adecuada a las poblaciones pobres.

Hasta la fecha, Francia ilustra esta tendencia. Aunque por un lado se distinguió en 2006 con la creación de un impuesto sobre los billetes de avión, o incluso con la introducción de un Impuesto sobre las

* En octubre de 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución según la cual cada país desarrollado debería aumentar gradualmente su aportación a la Ayuda Oficial al Desarrollo, hasta alcanzar el 0,7% de su riqueza en la siguiente década. Reiterado en varias ocasiones en conferencias y cumbres internacionales, este objetivo, que ha sido respaldado por casi todos los países donantes, sólo ha sido respetado hasta ahora por un número muy reducido de donantes: Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Gran Bretaña y Alemania.

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO (MFI)

Transacciones Financieras (ITF) en 2012, hasta ahora, los fondos recaudados por estos mecanismos han reemplazado un verdadero esfuerzo presupuestario para las donaciones hacia los países más pobres.

Si bien la AOD debe mantener una función central y catalizadora en la estrategia internacional de financiación del desarrollo, los MFI deben hacer posible la recaudación de recursos adicionales, estables y sostenibles, pero en ningún caso reemplazarla.

“ HISTÓRICO A NIVEL INTERNACIONAL ”

La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en marzo del 2002 marcó el inicio real del debate sobre la financiación innovadora a nivel internacional. Posteriormente, en septiembre del 2004, se publicó un informe técnico sobre los potenciales impulsores de solidaridad para financiar el desarrollo. Este presenta los MFI que deben ponerse en marcha rápidamente para financiar la salud y la lucha contra el VIH/SIDA.

En 2005, 79 países se reunieron en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York para firmar **la Declaración sobre las fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo**, apoyada de manera conjunta por Alemania, Argelia, Brasil, Chile, España y Francia.

Bajo el liderazgo de Francia, Chile, Brasil y España, fue lanzado en 2006 el **Grupo Piloto de Financiación Innovadora para el Desarrollo**. Esta red informal se ha mantenido desde entonces y reúne actualmente a un total de 66 países. El grupo está compuesto por actores públicos y privados (incluidos los países en vías de desarrollo), así como por autoridades locales y organizaciones no gubernamentales. Su objetivo principal es crear un espacio privilegiado de intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre las diferentes soluciones innovadoras para alcanzar los objetivos de desarrollo internacional.

Esta dinámica permitió que en la declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Doha en 2008, fuera mencionada la

necesidad de que esos fondos se sumen a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) existente.

Posteriormente, **las Cumbres del G8, G20 y de la ONU** mencionaron estos mecanismos, que algunos países, y en particular Francia, se han esforzado por desarrollar. Las instituciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea, elaboran informes técnicos sobre la viabilidad de los diferentes mecanismos. Esta dinámica está fuertemente impulsada por la creciente movilización de las ONG de solidaridad internacional sobre el tema.

“ MÚLTIPLES DEFINICIONES ”

La diversidad de actores que trabajan actualmente sobre el tema conduce a una multitud de definiciones de los Mecanismos de Financiación Innovadora (MFI). Por ejemplo, el Grupo Piloto promueve mecanismos para generar nuevos recursos públicos destinados a los problemas globales en materia de desarrollo y medio ambiente. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) distingue entre contribuciones obligatorias y voluntarias, instrumentos de prefinanciación, instrumentos basados en la deuda, y asociaciones del sector público y privado. La OCDE propone su propia tabla de lectura, al igual que el Banco Mundial.

Por último, la financiación innovadora para el desarrollo se divide por lo general en dos categorías:

1/ La financiación innovadora como recurso financiero complementario a los fondos de la AOD. La OCDE define cuatro criterios para categorizarla:

- La implicación sustancial del sector público;
- La movilización de nuevos recursos financieros importantes ;
- Las transferencias de recursos de un país a otro (directa o indirectamente) ;
- Mecanismos probados para ser generalizables :

2/ Instrumentos financieros que promueven la inversión privada o pública en los países en vías de desarrollo. Aunque por lo general estos mecanismos

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO (MFI)

no puedan contabilizarse como parte de la AOD, tienen una importancia especial en la labor de la OCDE y del Banco Mundial ya que reúnen a los principales MFI en volumen de financiación.

“ LA FINANCIACIÓN EN CIFRAS ”

A partir de una amplia definición de los Mecanismos de Financiación Innovadora (MFI), un estudio realizado en 2014 por Dalberg, y cofinanciado también por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), estima que alrededor de 80.000 millones de euros (94.000 millones de dólares) fueron movilizados por los MFI entre el año 2001 y 2013. El estudio identificó 14 instrumentos diferentes que terminarían reagrupándose en cuatro categorías principales:

- Valores y derivados, que representan el 80% del ingreso total de los MFI identificados: bonos, seguros, garantías de préstamos, préstamos subvencionados y recompras de crédito, microcréditos;
- Mecanismos de financiación basados en los resultados (alrededor del 10% del total): reducción de la deuda destinada a los objetivos ambientales o de desarrollo, mecanismos para la garantía de mercado, o bonos sobre el de impacto en el desarrollo;
- Contribuciones voluntarias (algo más del 7% del total): subastas de derechos de emisión de carbono, o contribuciones a las compras;
- Impuestos (menos del 3% del total): Impuestos a las Transacciones Financieras (ITF), o impuestos internacionales sobre el tráfico aéreo o marítimo.

Ejemplos de los mecanismos puestos en marcha

Los ejemplos siguientes ilustran la diversidad de iniciativas ya establecidas, algunas de ellas presentan dificultades para ser clasificadas en una sola categoría:

- Impuestos basados en actividades globalizadas, para ser implementados por un grupo de países de manera coordinada y conjunta (contribución solidaria sobre los billetes de avión, ITF);

- Mecanismos que inciden en la asignación de recursos prolongados en el tiempo y medidas de incentivo. Por ejemplo, el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm, por sus siglas en inglés); o la garantía de compra para las vacunas neumocócicas a través del Compromiso de Mercado Anticipado (CMA); los mecanismos de marché (par exemple via la mise aux enchères d'émissions de CO2) ;
- Mecanismos de mercado, como la subasta de emisiones CO2;
- Mecanismos de gestión de la deuda, como: Debt2Health, Debt-for-environment y Debt-for-education, las permutas financieras SWAPS, etc.;
- Aportaciones ciudadanas de particulares, empresas o consumidores (RED, MASSIVEGOOD, the Digital Solidarity Levy, etc.), con la participación de los Estados de diversas maneras (incentivos fiscales, canalización de recursos, etc.).

“ LES FINANCEMENTS INNOVANTS EN FRANCE ”

En Francia, los Mecanismos de Financiación Innovadora (MFI) destinados a completar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se han llevado al más alto nivel del Estado desde el debate lanzado en la década de los años 2000 (en particular desde la publicación del **Informe Landau** en 2004, a petición del Presidente de la República). Asimismo, desde la creación en 2006 del Grupo Piloto sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo, Francia ha acogido la Secretaría permanente del grupo.

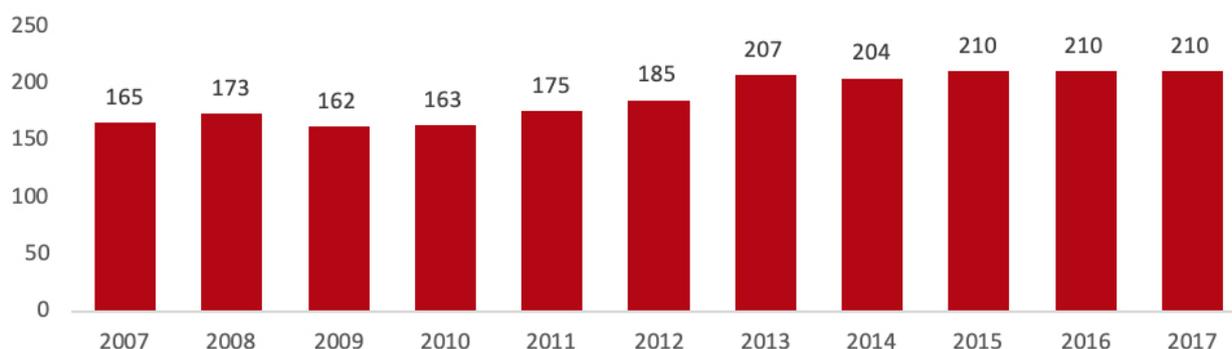
Uno de sus primeros mecanismos fue la contribución opcional sobre el agua, introducida por la **Ley Oudin-Santini** de 2005, y posteriormente el 1% de residuos, tras la Ley de Orientación de julio de 2014. Esta permite a las autoridades locales y a las agencias del agua, si así lo desean, asignar hasta el 1% de sus propios ingresos procedentes de sus presupuestos relacionados con los servicios de agua y saneamiento, a proyectos de desarrollo destinados

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO (MFI)

a promover el acceso de las poblaciones a servicios de agua potable y saneamiento. Entre el año 2005 y el 2015, estas contribuciones recaudaron 200 millones de euros para 1.000 proyectos en unos 50 países. Esta cifra sigue siendo modesta en comparación con los 35.000 servicios de agua y saneamiento que existen en Francia actualmente.

La adopción del **impuesto sobre los billetes de avión** en 2006 permitió en gran medida financiar Unitaïd. Diez países aplican el impuesto sobre los billetes de avión: Camerún, Chile, Congo, Francia, Guinea, Madagascar, Malí, Mauricio, Níger y la República de Corea. Los países pueden establecer libremente las tasas de los impuestos y también deciden a qué pueden aplicarse estos fondos.

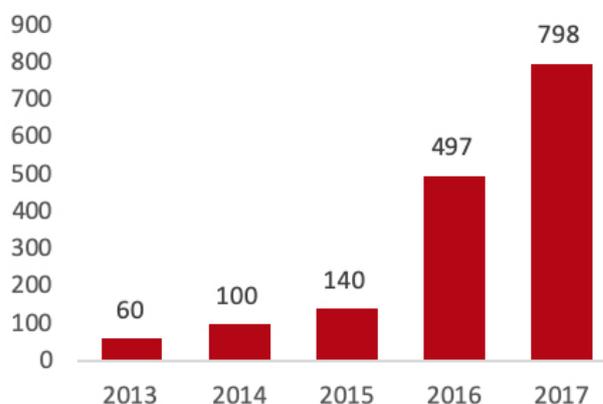
En Francia el impuesto se aplica a la totalidad de pasajeros de los vuelos que salen del territorio francés, sin tener en cuenta el volumen de pasajeros. El impuesto se revalorizó un 12,7% el 1 de abril de 2014; sin embargo, a partir del 2015, los ingresos del impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión destinados al desarrollo fueron limitados a 210 millones de euros al año. **Mientras que este impuesto siguió generando aún más riqueza, permitiendo generar 2.064 millones de euros entre 2007 y 2017.**



■ Ingresos del impuesto sobre los billetes de avión asignados al desarrollo (en millones de Euros).

Desde 2012, Francia ha sido pionera en la introducción de un Impuesto sobre **las Transacciones Financieras (ITF)**. El país se convierte así en el primer Estado que destina una parte de sus impuestos a la para hacer frente el cambio climático y las grandes pandemias.

La discusión sobre la base imponible y la tasa, así como la cuota del ITF que se destinará al desarrollo, es objeto de intensos debates entre los parlamentarios, el Gobierno y las ONG. Gracias a la labor de las ONG y los parlamentarios, el ITF aportó 798 millones de euros en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el año 2017. **Entre el 2013 y el 2017, el ITF ha generado ya 1.595 millones de euros** (véanse los detalles en los cuadros adjuntos).



■ Ingresos del ITF asignados al desarrollo (en millones de euros). Total 2013-2017: 1.595 millones de euros).

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO (MFI)

Según una estimación de la Comisión Europea, una comisión del 0,1% sobre los intercambios de acciones y del 0,01% sobre los productos derivados podría aportar entre 20.000 y 22.000 millones de euros al año a los diez países europeos integrantes del grupo de cooperación reforzada, entre los cuales figuran Francia y Alemania. Sin embargo, el proyecto de acuerdo para aprobar el impuesto europeo sobre las transacciones financieras se encuentra estancado.

Las acciones que han sido financiadas con estos impuestos de solidaridad se centran en dos prioridades:

- La salud (55,3% del gasto), en particular la lucha contra las grandes pandemias a través del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM, por su siglas en inglés), Unitaïd, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (Gavi) y el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm);
- El medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, como por ejemplo a través del Fondo Verde y de proyectos de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

“ PERSPECTIVAS ”

Los Mecanismos de Financiación Innovadora (MFI) son esenciales para afrontar el desarrollo y los desafíos climáticos a escala global. Sin embargo, su aparición a nivel mundial se ve obstaculizada por la ausencia de una voluntad política común y de mecanismos institucionales coordinados que permitan su desarrollo.

Dada la diversidad de los mecanismos existentes, muchos de los cuales son ahora mecanismos del sector privado, una definición común resulta necesaria para garantizar su eficacia real en la ayuda a las poblaciones más pobres mediante el refuerzo de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

A medida que se multiplican los esfuerzos para desarrollar iniciativas que tengan un impacto

Desglose de los gastos de los fondos recaudados por el impuesto sobre los billetes de avión y el impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) <i>Proyecto de Ley de finanzas 2018 (en millones de euros)</i>	
Salud	
IFFIm	73
UNITAID	90
Fondo Mundial SIDA (del cual el 5% es la iniciativa)	385
Donaciones a proyectos bilaterales en salud	10
Subtotal destinado a la Salud	558
Subtotal destinado a la Salud (en % del gasto total)	55,3%
Clima / Medio ambiente	
Fondo Verde del clima	160
Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA)	13
Fondos de adaptación	10
Otras contribuciones, entre ellas las iniciativas “Climate Risk” y “Early Warning Systems”	8
Donaciones y proyectos bilaterales de la AFD por el clima	70
Subtotal destinado al Clima	261
Subtotal destinado al Clima (en % del gasto total)	25,9%
Otros gastos	
Facilitar las crisis de vulnerabilidades	100
Contribución a la asociación mundial para la educación	14
De los cuáles proyectos bilaterales en educación	10
Ayudas presupuestarias globales	50
Fondos de experiencia técnica e intercambio de experiencias	16
Subtotal destinado a Otros gastos	190
Subtotal destinado a Otros gastos (en % del total de los gastos)	18,8%

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO (MFI)

reducido en materia de desarrollo (por ejemplo las microdonaciones) o que impliquen importantes riesgos sociales y medioambientales, que en última instancia no se dirigen a las poblaciones pobres (como la financiación mixta público-privada), solamente los impuestos asignados han permitido realmente complementar los presupuestos de la AOD.

Sin embargo, los mecanismos desarrollados por Francia (como los impuestos) tienen dificultades para establecerse de forma general a nivel mundial. Especialmente mecanismos como el ITF están siendo cuestionados, a pesar de la presión de las ONG y del apoyo social demostrado por la población.

Además de establecer y generalizar los mecanismos existentes, también hay otros mecanismos que tienen un potencial de financiación a la altura de los desafíos.

Por ejemplo, gran parte de las iniciativas de fijación del precio del carbono se atribuye a la solidaridad climática internacional.

En este sentido, la cuestión de la adicionalidad de los recursos obtenidos con respecto a la AOD es importante. Si bien se debe alentar a todos los MFI de manera integral, los gobiernos deberían poder especificar cuáles son sus contribuciones adicionales realizadas, tal y como solicitó el Consenso de Monterrey, sin recurrir a la práctica de sustitución presupuestaria extendida en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

Oxfam, febrero 2017, [Les Financements Mixtes pour le Développement : Risques et Opportunités \(versión en francés\)](#)

Canfin, Grandjean, Mestrallet, julio 2016, [Rapport de la mission sur le prix du carbone \(versión en francés\)](#)

Action Santé Mondiale - Oxfam France - Coalition Plus, 2016, [10 idées reçues sur la Taxe sur les Transactions Financières \(versión en francés\)](#)

OCDE, 2015, [Coopération pour le développement 2014. Mobiliser les ressources au service du développement durable \(versión en francés\)](#)

AFD, Global Development Incubator, Citi Foundation, Dalberg, 2014, [Innovative Financing for Development: Scalable Business models that produce economic, social, and environmental outcomes \(versión en inglés\)](#)

Center for Global Development et Social Finance, 2013, [Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds \(versión en inglés\)](#)

Commissariat général au développement durable, février 2013, [Les mécanismes de financement innovants \(versión en francés\)](#)

PNUD, 2012, [Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance \(versión en inglés\)](#)

McKinsey, aout 2013, [Innovative development financing \(versión en inglés\)](#)

G20-Sommet de Cannes, novembre 2011, [Rapport de Bill Gates adressé aux dirigeants du G20 \(versión en francés\)](#)

OCDE, 2011, [Mapping innovative finance for development mechanisms \(versión en inglés\)](#)

Sous la coordination de Jean-Pierre Landau, La Documentation française 2004, [Rapport au Président de la République - Les nouvelles contributions financières internationales \(versión en francés\)](#)

Groupe Pilote sur les financements innovants (versión en inglés)

Focus 2030

Focus 2030 es una asociación sin fines de lucro que acompaña a organizaciones de la solidaridad internacional en ámbitos como la comunicación, la movilización y la incidencia política con el propósito de acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de aquí a 2030.

Trabajamos con el ánimo de introducir en la agenda política, mediática y ciudadana los principales retos del desarrollo internacional, las desigualdades mundiales y la lucha contra la pobreza, y para la adopción de políticas públicas ambiciosas, transparentes y eficaces.

Focus 2030 opera principalmente en Francia y España, y concentra sus acciones en tres áreas de trabajo :

- un área de DATOS que produce y analiza recursos cualitativos y cuantitativos a través de la realización de encuestas de opinión sobre la solidaridad internacional, y de la publicación de cifras y acontecimientos relacionados con los entresijos del desarrollo internacional;
- un área de INNOVACIÓN que acompaña y financia campañas y estudios innovadores sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sobre la financiación del desarrollo;
- un área de DESARROLLO que reúne de forma regular a la comunidad de actores del desarrollo (ONG, think tanks, organizaciones internacionales, instituciones públicas) con el ánimo de intercambiar información y diseñar acciones colectivamente.

Director editorial : Fabrice Ferrier, Director de Focus 2030

NOTAS DE ANÁLISIS

FOCUS 2030

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO

EDICIÓN FEBRERO 2019

www.focus2030.org