



EXPERT WORKING GROUP
ON GLOBAL PUBLIC INVESTMENT

Inversión Pública Global en Latinoamérica y el Caribe

Hallazgos de la Consulta Global en IPG

Junio de 2022

Equal



Agradecimientos

Este documento fue realizado por Equal International, que ejerce la Secretaría del Grupo de Trabajo de Expertos en Inversión Pública Global (GTE-IPG). Agradecemos profundamente el compromiso de muchos socios y colegas que han promovido el proceso de cocreación del enfoque de Inversión Pública Global.

Agradecemos especialmente a nuestros compañeros/as de la Red Latina sobre IPG, quienes han estado apoyando el proceso desde sus comienzos. También, a las organizaciones que formaron parte de la convocatoria de las mesas redondas en América Latina, en el marco de la Consulta Global (CIVICUS, PNUD México, Latindadd) y a todos/as los/as participantes que formaron parte por las distintas vías de contacto.

Equal International supervisó la Consulta Global sobre el informe de progreso del GTE-IPG y se compromete a promover y facilitar la cocreación en curso de la IPG.

Para más información sobre Equal International, visite <https://www.equalinternational.org/>

Para más información sobre los miembros del GTE-IPG, el mandato y los documentos, visite <https://globalpublicinvestment.org>

Contenidos

1. Introducción	2
2. La necesidad de un sistema de Inversión Pública Global	3
3. Una cuestión de calidad	5
3.1 Cómo mejorar la propuesta	5
3.2 Todos contribuyen.....	6
3.3 Todos se benefician	7
3.4 Todos deciden	7
4. Oportunidades y próximos pasos	8

1. Introducción

En este mundo complejo e interdependiente, con desafíos concatenados y entrelazados que han incrementado la desigualdad social y la insustentabilidad ambiental, es necesario aprender unos de otros y promover una cooperación más justa y solidaria, con foco en los derechos humanos y en el cuidado del planeta.

Si bien existen desafíos globales, no todos los Estados tienen los mismos recursos financieros e institucionales para superarlos. En América Latina y el Caribe (ALC), una región con importantes desigualdades sociales, insustentabilidad ambiental y altos niveles de conflictividad social y política, existen ciertas trampas y brechas que perpetúan las mismas dinámicas y limitan el avance hacia el desarrollo sostenible.

La pandemia COVID-19 irrumpió en una región que se encontraba atravesada por tensiones sociales, con bajo crecimiento económico y un notorio aumento de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2020). Las brechas estructurales de la región se han profundizado. Aumentó la desigualdad entre personas de distintos estratos sociales, grupos étnicos y raciales, personas migrantes, personas con discapacidad, personas trabajadoras formales e informales, siendo estas desigualdades exacerbadas por factores de edad y género.

En este nuevo contexto, y entendiendo que el desarrollo comprende un amplio espectro de desafíos que deben tratarse de manera multidimensional, es imperativo acordar un medio más adecuado para asignar la financiación pública internacional. La Inversión Pública Global (IPG) es una iniciativa financiera innovadora, que propone transformar el sistema de cooperación internacional actual en torno a cuatro pilares fundamentales:

- i) contribuciones universales y equitativas
- ii) compromiso constante
- iii) control de representación
- iv) cocreación entre los gobiernos y pueblos del mundo

Uno de los conceptos fundamentales que sustentan el enfoque de IPG es el de la cocreación. El Grupo de Trabajo de Expertos constituido en 2020 determinó que el enfoque debe ser cocreado por los distintos actores de la cooperación internacional. Para reflejar el compromiso con la Consulta y con el proceso, se realizó el informe «Cocreación y Consulta para la IPG: mejores prácticas y principios» (disponible en inglés), que contribuyó a diseñar la fase de Consulta Global de acuerdo con las mejores prácticas.

En ese contexto, se emprendió el proceso de Consulta Global para determinar desafíos e incentivos y permitir una evaluación técnica más completa e integral de la IPG. El proceso de Consulta también ayudó a desarrollar relaciones con actores clave, que serán fundamentales para hacer avanzar la propuesta.

La Consulta se hizo entre julio y noviembre de 2021. Se organizaron 17 mesas redondas, encuestas virtuales y reuniones individuales con actores clave. Participaron más de 120 personas.

Este documento pretende sistematizar las respuestas de los diferentes actores de la cooperación internacional (de la región de América Latina y el Caribe), recopiladas con distintos métodos.

2. La necesidad de un sistema de Inversión Pública Global

«Es una propuesta que hay que celebrar, en la que hay muchos pensamientos y aspiraciones incluidas... Hay esfuerzos encaminados a renovar, reconceptualizar y deconstruir cosas que se han mantenido como pilares fuertes de una forma de ver y pensar el mundo».

Mesa redonda organizada por Latindadd

La pandemia COVID-19 ha generado preocupación por la necesidad de acordar una estrategia más justa a nivel internacional, que contribuya a diseñar un mecanismo eficaz de preparación para nuevas pandemias y crisis que enfrentaremos como humanidad. La pandemia exacerbó la necesidad y la urgencia de la IPG.

«El contexto de la pandemia vuelve relevante la discusión sobre la IPG. En este sentido, el financiamiento es un concepto interesante, asociado con la Ayuda oficial para el desarrollo, pero también con la cooperación sur-sur».

Mesa redonda organizada por PNUD México

La financiación pública internacional en condiciones favorables y concesionales es indispensable y cuenta con un valor único; no puede ser vista como un complemento, sino como fuente principal de financiamiento para el desarrollo. La financiación concesional tiene características únicas y se basa en la solidaridad internacional.

América Latina y el Caribe es la región del mundo con el mayor peso de la deuda externa en el PIB (56,3%) y con el mayor servicio de la deuda externa en términos de exportaciones de bienes y servicios (59%) (CEPAL, 2012, p. 12). Por ello es imprescindible contar con mayor financiamiento público, que no ponga en peligro la recuperación y permita el crecimiento sostenible con inclusión.

La IPG se concibe como un mecanismo de financiación concesional, que deberá contribuir a disminuir el endeudamiento de la región a través de un sistema fiscal sólido, que permita redistribuir la riqueza y evitar el endeudamiento.

La IPG también se entiende como una oportunidad para «desarrollar capacidades nacionales más fuertes, a través de la cooperación (y también para) involucrar a actores históricamente excluidos de los acuerdos multilaterales convencionales, aumentar la cooperación sur-sur y la cooperación triangular (bajo el principio de) responsabilidades diferenciadas», como fue señalado durante la mesa redonda organizada por CIVICUS para ALC.

Se destacó la necesidad de apostar por un sistema que proponga un cambio radical, que aborde las causas estructurales del problema. Durante la mesa redonda organizada por Latindadd se afirmó:

«Desde el proceso de eficacia de la cooperación, uno se pregunta por qué seguimos aún en un sistema de cooperación viciado y perverso en términos de su composición y forma de actuar. (...) Algo que no se ha propuesto nunca en sí es atender las causas estructurales de la problemática. Siempre la cooperación está en la base de los efectos, los cuales son inducidos con una mirada norte-sur, y esa es parte de la perversidad de cómo funciona la cooperación internacional. (...) La cooperación, en la práctica, no es tan vital en nuestros países, pero sí lo es para las organizaciones sociales. Estamos intentando plantear algo que es muy importante y es importante cuestionarse. Debemos preguntarnos: cooperación ¿para qué? ¿Para mejorar el nivel de pobreza, para fortalecer capacidades ciudadanas? Tenemos muchas interrogantes».

Sin embargo, durante la Consulta, otras voces sugirieron que la IPG se incorporara paralelamente al sistema actual, a fin de no perder los derechos adquiridos. Se resaltó la importancia de «continuar esta propuesta en paralelo con las demás luchas que existen, como el reclamo del cumplimiento del aporte del 0.7% del PIB a la AOD (...)».

En este contexto, la Consulta Global confirmó la necesidad de fortalecer la defensa de lo público como instrumento imprescindible para garantizar respuestas y soluciones justas, basadas en el conocimiento y la experiencia, a través de alianzas solidarias y transformadoras.

3. Una cuestión de calidad

La IPG plantea apartarse de una lógica anticuada y limitada (donante-receptor) a un enfoque donde todos contribuyen a la financiación pública internacional. Eso habilita acuerdos de reparto equitativo, vinculados a la capacidad de los países, en el marco de un diálogo horizontal, partiendo de la redistribución (nacional) del siglo XX para llegar a la cooperación (internacional) del siglo XXI. De esta manera, la IPG propone una forma de contribuir a la construcción de la cohesión social, tanto dentro como fuera del Estado nación, y de reforzar el sistema multilateral en el proceso.

Como se señaló en la mesa redonda organizada por Latindadd, es necesaria una nueva narrativa en la cooperación internacional. El discurso sobre *Ayuda* ya está agotado, fundamentalmente porque los resultados no son los que se esperaban.

En un continente como ALC, donde la gran mayoría de los países son clasificados como *de renta media* por el Banco Mundial, es fundamental crear un sistema de financiación solidario e inclusivo, que comprenda la heterogeneidad del desarrollo de la región e incorpore criterios multidimensionales del desarrollo. Este fue un punto en el que se insistió durante la Consulta Global, sobre todo teniendo en cuenta la crítica al PIB per cápita como único indicador de desarrollo para la asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Durante la Consulta, los participantes de la región destacaron la deuda histórica de los países más desarrollados con los países menos desarrollados, especialmente a la luz de la crisis climática que enfrenta la humanidad.

Asimismo, durante los distintos talleres organizados con CIVICUS, se hizo hincapié en la necesidad de involucrar a actores del desarrollo históricamente excluidos de los acuerdos convencionales. Se destacó también la necesidad de promover una mayor proximidad entre los distintos sectores para llevar al plano global propuestas y soluciones desde lo local (*bottom up*).

El mecanismo de asignación de la AOD es unilateral y vertical. Se ha subrayado repetidamente la necesidad de un sistema de cooperación más horizontal, que aproveche las buenas prácticas de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular. Como se destacó durante la mesa redonda de Latindadd, «la gobernanza global no es democrática, y las iniciativas de los países en desarrollo son constantemente bloqueadas por los países del norte (mediante el FMI, G7, G20, OCDE)».

3.1 Cómo mejorar la propuesta

La IPG promueve que *todos los países se beneficien*, que *todos los países decidan* y que *todos los países contribuyan*. Estos tres principios garantizan la horizontalidad y la necesidad de consolidar una gobernanza compartida, que asegure la representatividad y la transparencia. Los países contribuyen según sus capacidades financieras y técnicas, y se benefician según sus necesidades. Por lo tanto, todos los países tienen voz, bajo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, y todos los actores del desarrollo están habilitados y alentados a formar parte del sistema: agencias gubernamentales nacionales, locales y regionales, sociedad civil, academia, organizaciones multilaterales, sector privado.

«Los tres principios de la IPG (todos se benefician, todos deciden, todos contribuyen) permiten responder mejor a los retos del desarrollo, pues resumen la base de un sistema multidireccional y, por tanto, buscan dar con soluciones globales para problemas globales. Esta propuesta ofrece un mecanismo conjunto para abordar retos y proporciona un marco fundamental para legitimar decisiones y asegurar el uso de recursos para el beneficio de las personas. Los mecanismos tradicionales no se adaptaban a las necesidades de desarrollo ni a los perfiles diversos de los países».

Mesa redonda organizada por PNUD México

Ante la necesidad de que la propuesta sea cocreada, se consultó¹ sobre los principios rectores.



3.2 Todos contribuyen

- Durante las distintas mesas redondas, los participantes de ALC insistieron en la necesidad de reivindicar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Principalmente a la luz de la crisis climática, bajo el concepto de *justicia climática*, donde se insta a que los más culpables de la deuda climática inviertan más apoyo financiero. Y, en ese sentido, este principio contradice el principio del IPG de *todos contribuyen*. Los países más pobres tienen poca responsabilidad pero importantes impactos con el cambio climático. Además son países con niveles de deuda muy alta, por lo cual iría en contra de los principios de justicia climática.
- Las contribuciones deben ser principalmente concesionales, para mitigar y no aumentar la deuda. Es necesario buscar y obtener mecanismos alternativos a los préstamos. El financiamiento climático se está dando fundamentalmente mediante préstamos y, principalmente, para temas de mitigación y no para temas de adaptación, que es lo que precisa la región.
- Es imperioso analizar e identificar cuidadosamente los incentivos para los diferentes actores. En este sentido, la sociedad civil destacó la necesidad de prestar especial atención a los incentivos para el sector privado.

El tema de los mecanismos de financiación suscitó interrogantes en repetidas ocasiones durante la Consulta.



3.3 Todos se benefician

- Sobre este principio, y en relación con el analizado (*todos contribuyen*), se sugirió que el dinero se asigne de forma sensible, entendiendo que los más beneficiados sean los que más lo necesitan, considerando y teniendo en cuenta el problema de la deuda en la región.
- La IPG se considera una herramienta a través de la cual se pueden hacer valer los principios de justicia histórica y climática que tanto se han impulsado desde la región.

¹ Véase Anexo sobre Proceso de la Consulta Global.



3.4 Todos deciden

- Ante un proceso de graduación de la AOD unidireccional como el existente, se pone de manifiesto la necesidad de un sistema que rompa la visión egocéntrica del norte.
- Durante la mesa redonda organizada por Latindadd se destacó la necesidad de mecanismos menos burocráticos para llegar rápidamente a quienes más necesitan acceder a las fuentes de financiamiento, lo que genera la necesidad de estipular procesos transparentes.
- Explorar cómo se rompe con los paradigmas tradicionales. Durante la mesa redonda organizada por PNUD México se afirmó que el reto yace en generar aperturas a nuevos paradigmas, que desplacen los antiguos y vigentes, reconociendo que no será tarea fácil.
- Se planteó la necesidad de debatir aspectos concretos, como la coordinación y la representación.
- Para garantizar la transparencia y la credibilidad del principio *todos deciden*, se destacó la necesidad de una identificación real de las partes interesadas, la despolitización de la Ayuda, los mecanismos de rendición de cuentas activos/vivos, el control externo/independiente, el acceso a una información clara, sin tecnicismos confusos.
- Es importante asegurar que las organizaciones de la sociedad civil tengan un papel en la toma de decisiones. Durante la mesa redonda organizada por CIVICUS en ALC, se advierte sobre la necesidad de poner atención y actuar ante la tendencia de un sector privado y de corporaciones que se posiciona como sociedad civil. Esto debilita y desplaza a la sociedad civil menos formal.

4. Oportunidades y próximos pasos

«Bajar la idea de los principios a la realidad: ¿Cómo se ve en la práctica? ¿Será un banco? ¿Cómo será su gobernanza? Es importante pensarlo y tratar de adjudicarle una estructura. De igual forma, hace falta entender cómo esto se enmarca en la arquitectura existente. ¿Cuáles son los desafíos de esta propuesta en materia de gobernanza y gobernabilidad?».

Mesa redonda organizada por PNUD México

Todas las preguntas planteadas durante la Consulta Global tienen sentido. No se intenta responder a ellas de forma unilateral, sino que se busca que las respuestas se construyan a través de un proceso de cocreación, asegurando la representación de los intereses y necesidades de los distintos actores.

Se formularon algunas recomendaciones para aprovechar al máximo las oportunidades de seguir desarrollando el enfoque:

- Promover el diálogo político entre los diferentes actores, incluyendo la perspectiva del sector privado.
- Crear nuevos fondos que no incluyan deuda, sino dinero altamente concesional, especialmente para la financiación para el cambio climático (tanto para la mitigación como para la adaptación).
- Hay cuestiones que requieren de acción y medidas inmediatas, como las crisis climática y sanitaria, para las cuales sería necesario ajustar el enfoque a los sistemas existentes.
- Para lograr la transformación a la que se aspira, la IPG requiere un movimiento social que la impulse, con voluntad política y acción.

América Latina continúa teniendo brechas estructurales que la pandemia ha exacerbado, en un contexto de recesión económica y de un aumento exponencial del flujo migratorio intrarregional, por lo que resulta necesario y urgente construir un sistema de cooperación internacional más solidario, justo y eficaz.

En este sentido, la IPG es una plataforma financiera que, desde la cocreación y la horizontalidad, permitirá conseguir y gestionar fondos que atiendan las necesidades propias de cada región en su transición hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, sobre la base de una gobernanza horizontal.

Durante la Consulta, se preguntó a los participantes cuáles serían los siguientes pasos y cómo podrían participar en las siguientes etapas del proceso de cocreación:

- Implementar un piloto, en el que se pueda ver la aplicación de los principios de IPG y explorar lo que supondría la aplicación en un sector, tema u organización.
- Promover una mayor difusión, incidencia y conocimiento del concepto para fomentar mayor aceptación por parte de los actores de la cooperación internacional, especialmente, de los que trabajan en la arquitectura existente.

- Convertir los principios en realidad, definiendo estructuras de gobernanza, tipos de financiación, mecanismos de coordinación y representación, pasos a seguir y escenarios viables.
- Abrir un espacio para el diálogo con nuevos actores, como gobiernos locales.
- Apoyar la generación de conocimientos y la difusión del enfoque IPG en el ámbito académico.

CONTACTO

Khalil Elouardighi, Director del Programa IPG

khalil@equalinternational.org

www.equalinternational.org

Para obtener más información:

www.globalpublicinvestment.org

Equal

