



# TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO EN TIEMPOS DE COVID19: IMPLICANCIAS PARA CHILE





## **Bernabé Malacalza**

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Master en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona, España, y Master en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés y FLACSO Argentina.

Se desempeña como investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabajo en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Sus investigaciones giran en torno a la cooperación y el financiamiento internacional para el desarrollo de los países emergentes.

Es también docente en el Doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ y en la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

# In di ce

05

• Tendencias del financiamiento al desarrollo en tiempos de COVID19

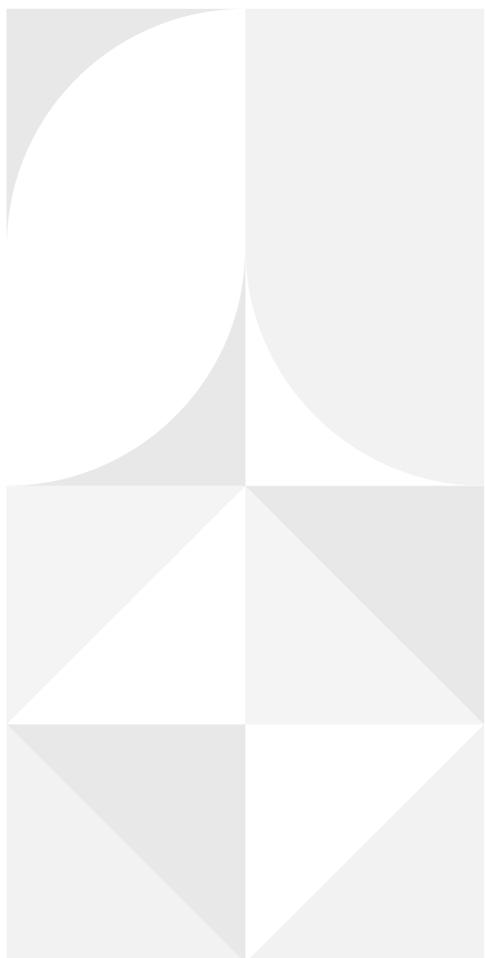
I. El financiamiento al desarrollo en tiempos de nuevas grandes transformaciones

07

II. La gran financiarización y el giro a lo privado del financiamiento al desarrollo

16

III. Transición de poder internacional, tensiones geopolíticas y politización del financiamiento al desarrollo



18

**IV. Riesgo global y renovación del financiamiento al desarrollo**

22

**V. Tres desafíos fundamentales para las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo**

25

**• Referencias bibliográficas**

# Tendencias del financiamiento al desarrollo en tiempos de COVID19

La pandemia de COVID19 ha sido una de las pruebas más críticas que ha enfrentado el financiamiento para el desarrollo desde sus orígenes tras la Segunda Guerra Mundial. Sólo para mencionar dos desafíos de calibre por delante: el índice de desarrollo humano de PNUD cayó por primera vez desde su creación en 1990 y existe hoy serio riesgo de implosión de la Agenda 2030, dados los retrocesos en indicadores respecto de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como es obvio, el concepto de pandemia no solo es insuficiente, sino que podría ser acotado e inútil para demarcar el fin de un evento cuya duración aparentemente será mucho mayor que el tiempo que lleve la inmunización colectiva. La depresión económica y social, el surgimiento de nuevas variantes del virus, así como los diferentes ritmos de vacunación en el mundo, hacen imposible predecir cuál será el daño definitivo.

En materia de financiamiento al desarrollo, uno de los efectos más inmediatos de la COVID19 ha sido la reversión de flujos no oficiales que se habían incrementado en el último decenio, tales como los flujos netos privados —inversiones extranjeras directas, bonos de cartera y remesas—; mientras que otros como los préstamos no concesionales de bancos multilaterales de desarrollo, las donaciones privadas y la ayuda humanitaria se vieron reforzados. En esta nota, revisamos y contrastamos algunas de las características de la crisis de COVID19 con las tendencias y dinámicas profundas del financiamiento al desarrollo observadas antes y durante la pandemia a nivel global, regional y en el caso de Chile en particular. Desde allí, analizamos algunas tensiones, reversiones y aceleraciones provocadas por tres grandes transformaciones en curso: la gran financiarización, la transición de poder y la crisis planetaria. Terminamos con tres desafíos fundamentales que las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo de la región, y la AGCID en particular, tienen por delante.

## I. El financiamiento al desarrollo en tiempos de nuevas grandes transformaciones

Al menos desde la década de 1940, existe un interés por categorizar el financiamiento al desarrollo. Hay, sin embargo, dos problemas fundamentales: la ambigüedad del concepto «financiamiento al desarrollo», con sus múltiples denominaciones, por un lado; y las dificultades metodológicas para abordarlo, por otro.

A partir de la década de 1970, se pone en boga el concepto de «Ayuda Oficial al Desarrollo» (AOD), acotando la referencia a donaciones, préstamos concesionales (con un componente mínimo no reembolsable del 25%) e intercambio de conocimientos técnicos de organismos oficiales a países incluidos en la lista de elegibilidad del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde la década de 1990, se hace más frecuente en las investigaciones el uso del término «financiamiento internacional al desarrollo» para comprender un universo más amplio de actores públicos (en los ámbitos nacional, regional y local) y privados (empresas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, universidades, etc.), así como de modalidades (multilateral y bilateral; descentralizada, empresarial y no gubernamental; financiera y no financiera; reembolsable y no reembolsable). Una de las mayores dificultades de este uso es que las fronteras entre lo que se denomina cooperación reembolsable con otras no reembolsables, además del comercio y la inversión, no están claramente demarcadas. Ejemplos de esa porosidad son los créditos a las exportaciones y los préstamos destinados a la internacionalización de empresas.



Por otra parte, existe una porción privada del financiamiento externo que es comprendida por las donaciones privadas, las remesas, la inversión extranjera directa y los bonos de cartera, entre otros, que algunos autores consideran como aportes indirectos al desarrollo.

**Tabla 1.** Flujos oficiales y no oficiales de financiamiento externo

Flujos financieros oficiales	Flujos financieros no oficiales (privados y mixtos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>AOD (donaciones y préstamos concesionales)</b></li> <li>• <b>Ayuda humanitaria</b></li> <li>• <b>Coste de refugiados</b></li> <li>• <b>Préstamos no concesionales (banca de desarrollo)</b></li> <li>• <b>Cooperación en ciencia y tecnología</b></li> <li>• <b>Asociaciones multiactor</b></li> <li>• <b>Finanzas climáticas</b></li> <li>• <b>Cooperación Sur-Sur</b></li> <li>• <b>Cooperación Triangular</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Microcréditos privados</b></li> <li>• <b>Donaciones privadas (Filantropía)</b></li> <li>• <b>Finanzas combinadas</b></li> <li>• <b>Fondos verticales</b></li> <li>• <b>Finanzas digitales</b></li> <li>• <b>Otros: Bonos de cartera, remesas e inversión extranjera directa</b></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

El escenario actual del financiamiento al desarrollo está atravesado no sólo por las manifestaciones múltiples y directas del COVID19, sino también por nuevas grandes transformaciones que tienen características de aceleración y de disrupción: la gran financiarización, la transición de poder internacional y la crisis planetaria.

La primera supone una aceleración del proceso de difusión del poder y un giro a lo privado en el financiamiento internacional acompañado de una mayor digitalización y de un incremento de la participación de empresas transnacionales, bancos de desarrollo, organizaciones filantrópicas, movimientos sociales, gobiernos subnacionales, entre otros. La segunda implica mayores tensiones geopolíticas derivadas de la intensificación de la disputa global entre Estados Unidos y China, la revalorización de los intereses geopolíticos como vector del financiamiento y el uso más frecuente de condicionalidades políticas. La tercera, finalmente, es consecuencia de una mayor entropía sistémica, producto de la multiplicación y transversalización del riesgo global, manifestado en pandemias, cambio climático, crisis de deuda, entre otros.

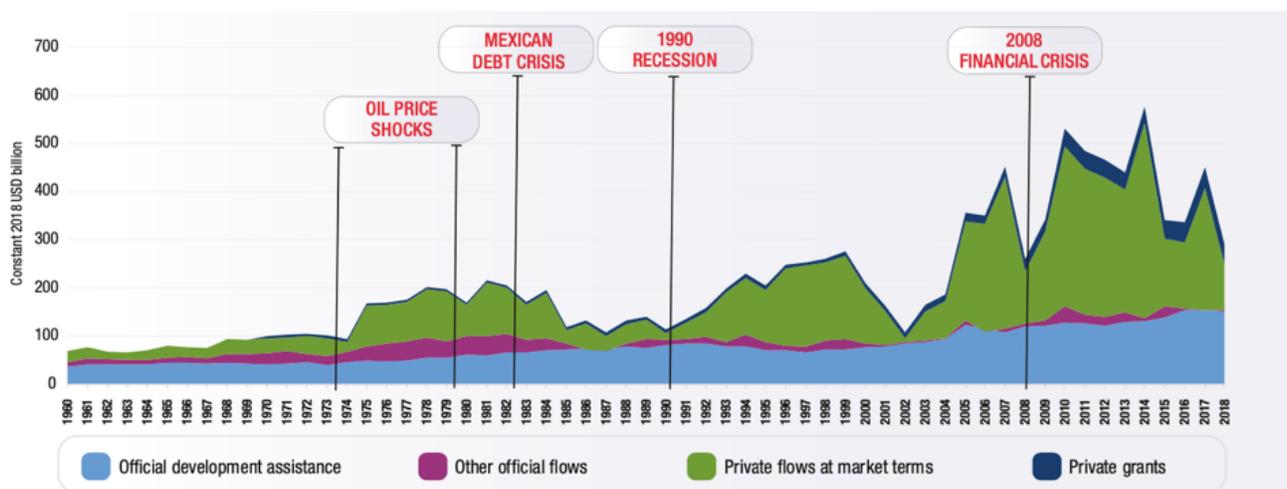
A continuación analizamos cómo impactan estas grandes transformaciones en las lógicas de financiamiento globales y regionales, teniendo en cuenta el caso de Chile en particular.



## II. La gran financiarización y el giro a lo privado del financiamiento al desarrollo

La transformación geoeconómica más saliente de los tiempos actuales es la gran financiarización, un proceso resultante, entre otros factores, del incremento exponencial del valor de los activos financieros mundiales —más de diez veces— por sobre el producto bruto mundial en la última década. El corolario de ello es el ingreso a una nueva etapa dominada por la confluencia de lo digital y lo financiero. Hoy, el 83% de las veinte empresas transnacionales más importantes del mundo son financieras y digitales (UNCTAD, 2019a). El impacto de esta transformación en el financiamiento al desarrollo es de gran escala, no sólo en cuanto a la velocidad y la extensión geográfica del movimiento de las finanzas globales, sino también en lo que respecta al surgimiento de nuevas formas de financiamiento no oficial, tales como las finanzas digitales, la filantropía, los microcréditos, la responsabilidad social corporativa, las alianzas público-privadas y las finanzas combinadas o mixtas.

**Gráfico 1.** Crecimiento de los flujos privados de financiamiento externo a países en desarrollo (1960-2018)

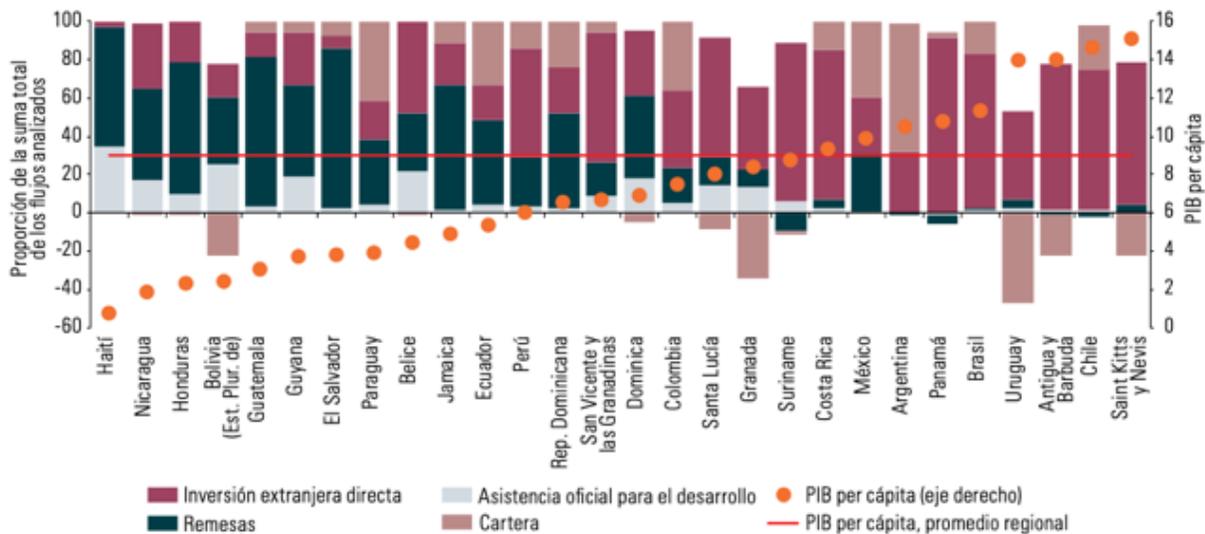


Fuente: OECD (2021)

A su vez, una consecuencia derivada de este fenómeno es que el universo del financiamiento al desarrollo hoy se ha ampliado en el número de actores y se ha diversificado en fuentes, siendo predominantes las fuentes no oficiales o privadas, principalmente en países de ingreso alto (caso Chile) y países de ingresos medios. En América Latina, el PIB per cápita es un indicador importante del tipo de flujo financiero externo que se dirige hacia un país. La CEPAL estima que, entre 2012 y 2016, las remesas y la ayuda representaban el 51% de los flujos hacia países de renta baja. Sólo en Haití, Bolivia y Centroamérica la AOD era algo relevante; en Centroamérica, Caribe y México, las remesas explicaban del 90% al 30% del financiamiento. Entre tanto, los países de renta media-alta y países de renta alta —como el caso de Chile— se valían principalmente de inversiones a largo plazo y bonos de cartera. La torta de financiamiento por inversiones de largo plazo era más alta en Chile, Panamá, Antigua y Barbuda, Uruguay, Surinam, Costa Rica y Brasil, mientras que los bonos de corto plazo representaban el 70% del flujo de financiamiento en Argentina y Paraguay.



**Gráfico 2.** América Latina y el Caribe (28 países): Importancia relativa de algunas fuentes de financiamiento externo, 2014-2016 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL 2018

Cabe anotar, sin embargo, que el papel prominente que vienen teniendo los flujos privados ha sido revertido transitoriamente por la pandemia de COVID19. De acuerdo con estimaciones de la OCDE (2020), las entradas de remesas y la inversión privada externa disminuyeron significativamente. Por su parte, el Banco Mundial (2021) señalaba en marzo de 2020 que los mercados emergentes habían experimentado salidas de cartera de 83.000 millones de dólares, un impacto más rápido y considerable que en crisis anteriores.

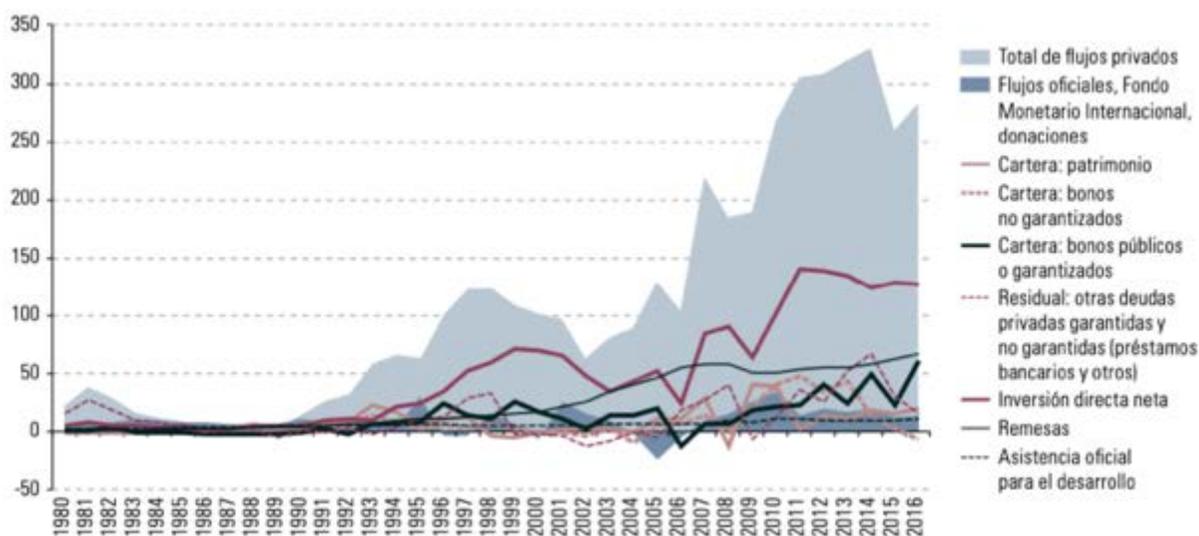
**a) El declive relativo de la ayuda y la graduación de los países de renta media.**

Una de las tendencias que se ha acelerado con la pandemia de COVID19 es la de menor relevancia relativa de la AOD como fuente de financiamiento. La AOD continúa siendo significativa como opción para los países de ingresos bajos. No obstante, en estos países, la alta dependencia de la AOD mina la capacidad de impacto de los recursos recibidos; un problema serio que puede acrecentarse en el futuro en la medida en que la ayuda tiende a marginar a los países de renta media y a focalizarse exclusivamente en torno a un reducido número de países de renta baja.

Este escenario de declive relativo de la ayuda es bien marcado en América Latina, donde la AOD como porcentaje del ingreso bruto regional en relación a otras fuentes de financiamiento ha caído de forma pronunciada desde la década del noventa. Pese a ello, el financiamiento concesional de fuentes oficiales y multilaterales, las donaciones y la asistencia técnica siguen siendo crucial para países de renta media y de renta alta en cuestiones como la infraestructura, la lucha contra el cambio climático y las políticas orientadas a reducir brechas sociales(CEPAL-OCDE, 2018).



**Gráfico 3.** Componentes de los flujos de financiamiento externo hacia la región, 1980-2016 (en miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL 2018

Las perspectivas de incremento de la ayuda no son alentadoras para 2022 debido a los desafíos de la pandemia, las presiones fiscales y el débil compromiso político con la AOD en algunos países donantes de altos ingresos. Además, la ayuda sigue estando muy concentrada en unos pocos países. El Grupo de Trabajo sobre la Brecha de los ODM señaló en 2015 que sólo 10 países recibieron el 37 por ciento del flujo total de ayuda en 2013 y los 20 primeros recibieron el 57 por ciento (UNDP 2018). De acuerdo a las estimaciones de la OCDE (2020), como consecuencia de la COVID19, los desembolsos de ayuda real cayeron entre un 3,2% y un 8,3% entre finales de 2019 y finales de 2021 (Carson, Prizzon et al 2021). El Reino Unido, por ejemplo, anunció en julio de 2020 que recortaría su gasto de ayuda en £ 2.9 mil millones en 2020, un síntoma más de que la crisis ralentizó o interrumpió proyectos y actividades de programas existentes (Brown, 2020).

Este declive relativo de la ayuda coexiste, a la vez, con procesos de graduación o exclusión de la AOD a países que superan por tres años consecutivos el umbral de renta media per capita (12535 USD anuales a 2020). Este proceso de graduación de la AOD por parte del CAD/OCDE afecta a América Latina desde la década del noventa, habiendo sido “graduados” al momento 17 países y territorios: Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica (1992); Bahamas (1996); Bermuda, Islas Caimán, Islas Malvinas (1997); Aruba, Islas Vírgenes Británicas, Antillas Holandesas (2000); Islas Turcos y Caicos (2008), Barbados, Trinidad y Tobago (2011); Anguilla y Saint Kitts y Nevis (2014); Chile y Uruguay (2018). Hacia 2014, la OCDE reconocía que 28 países en desarrollo con una población total de 2 mil millones iban en camino a superar el umbral para la elegibilidad de AOD antes de 2030. Estos países representaban un 45% de la AOD recibida para el caso de Sudamérica, pasando a ser ésta la región más perjudicada del planeta por el fenómeno de la graduación (OECD 2014).

Al observar la graduación y el descenso en los fondos destinados a Chile entre los donantes de la cooperación tradicional a partir de alcanzar el umbral de renta alta, se identifican impactos directos en los flujos de préstamos concesionales y donaciones, así como en la movilización de recursos para la Cooperación Triangular y el acceso a la ayuda multilateral,



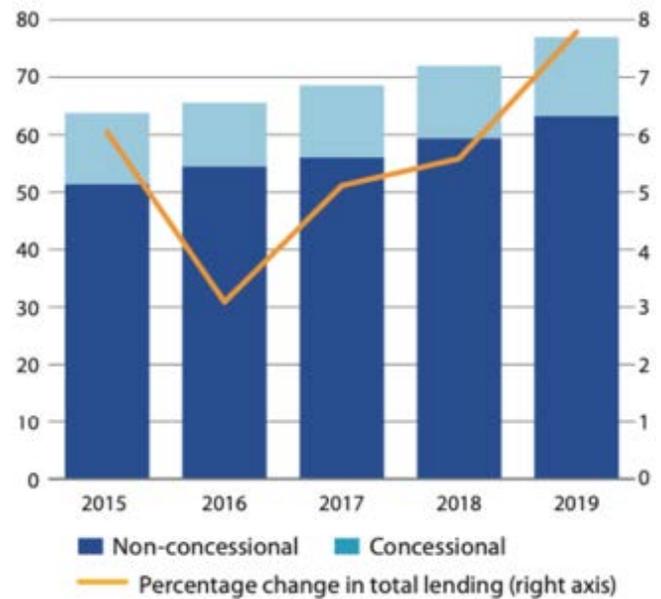
como por ejemplo, el caso del Fondo Verde para el Clima. Pero también otros impactos indirectos, como los relacionados con el apoyo a la innovación en I+D o la pérdida de incentivos de la ayuda hacia políticas públicas. Se trata de cambios que afectan directamente las políticas de apoyo al cambio de matriz energética y la reconversión hacia fuentes renovables como la eólica y la solar, ejes centrales de la lucha contra el cambio climático, entre otras. Por ejemplo, la AOD de Alemania ha sido catalizadora de la energía solar en Chile (AGCI-PNUD, 2017).

**b) El auge de los bancos multilaterales de desarrollo y de los préstamos no concesionales**

El escenario de diversificación del financiamiento al desarrollo ha estado acompañado por un aumento de los préstamos no concesionales procedentes de una red cada vez más amplia de bancos oficiales y multilaterales de desarrollo y de comercio exterior y fondos multidonantes. La base de datos “Public Development Banks and Development Financing Institutions Database” (2021) contabiliza 527 bancos de desarrollo actualmente operando en el mundo, enfocados en comercio (30%), agricultura (22%), vivienda (11,5%) e infraestructura (4%), de los cuáles 164 se ubican en Asia, 119 en Europa, 115 en América, 106 en África y 19 en Oceanía. Entre los principales bancos protagonistas se encuentran la red de bancos de desarrollo de China, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS, el Fondo “Un Cinturón, Una Ruta”, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo, entre otros.

Entre 2015 y 2019, los bancos multilaterales de desarrollo aumentaron la cantidad de préstamos de 65 a 77 mil millones de dólares (Gráfico 4) (Naciones Unidas 2021). Sólo en 2019, el año anterior a COVID19, los préstamos de la banca internacional habían crecido un 6,9 por ciento, una tendencia que, lejos de detenerse con la pandemia, se aceleró tras conocerse el anuncio colectivo de los bancos multilaterales de más de 200 mil millones de dólares de apoyo a los países en desarrollo. El Grupo del Banco Mundial, por ejemplo, puso a disposición 160 mil millones en financiamiento —incluidos 50 mil millones de la Asociación Internacional de Fomento, su ventanilla concesionaria— para el apoyo a los sectores de la salud, económico y social, con especial atención en “países menos adelantados” (least developed countries) y pequeños Estados insulares en desarrollo (Naciones Unidas, 2021)

**Gráfico 4.** Préstamos de bancos multilaterales de desarrollo, 2015-2019, en miles de millones de dólares, top 20

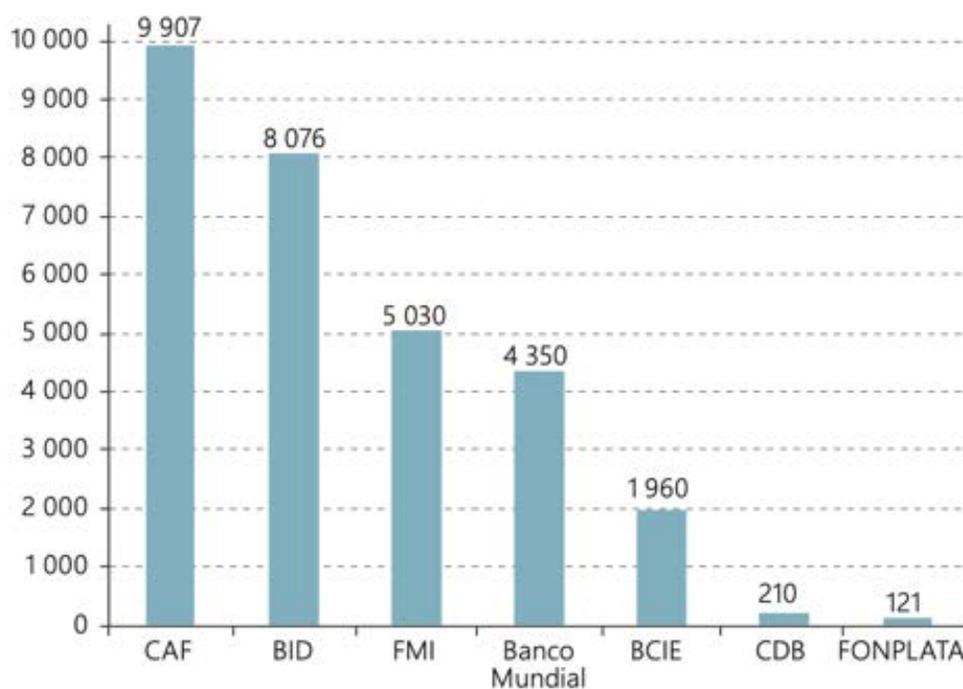


Fuente: Naciones Unidas (2021)



No obstante, en América Latina, la tendencia principal durante COVID19 ha sido de rezago de los desembolsos multilaterales en relación con los esfuerzos de financiamiento de los bancos regionales (BID), subregionales (CAF, BCIE, CDB en conjunto) y especialmente de los bancos nacionales de desarrollo. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), con una cartera de préstamos destinada directamente a la crisis de la COVID19 cercana a los 10 mil millones de dólares (representando el 35% del total de su portafolio de préstamos declarado a marzo de 2021), se convirtió en el principal proveedor de financiamiento de la región, superando no solo al Banco Mundial, sino también a los 8 mil millones de dólares en préstamos proporcionados por el BID. El apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y FONPLATA, ascendió a 1.960 millones de dólares, 210 millones de dólares y 121 millones de dólares, respectivamente. El esfuerzo más importante lo mostraron los bancos nacionales de desarrollo, por un total de más de 120 mil millones de dólares. Esto ha beneficiado a las economías más grandes de la región que se se apalancan en mayor medida con capitales privados, incluidas Brasil, Chile, Colombia, México y Perú (CEPAL, 2021), mientras las economías más pequeñas se financian de la banca regional y multilateral.

**Gráfico 5.** América Latina y el Caribe: Montos totales asignados por la banca multilateral/regional/subregional por COVID19, enero 2020-febrero 2021 (En millones de dólares)



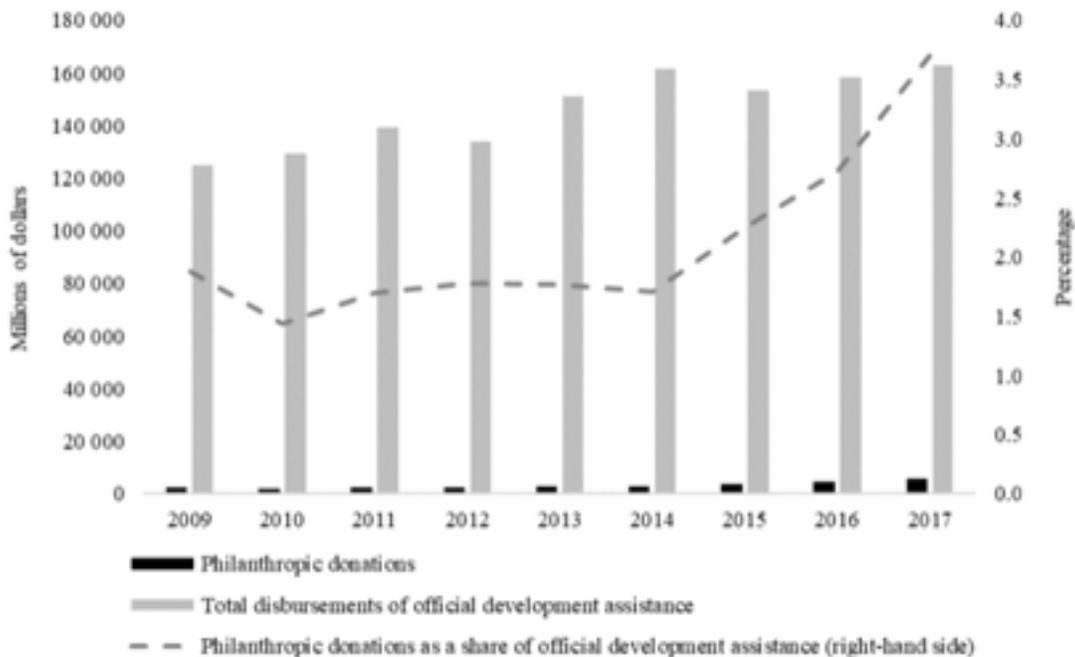
Fuente: CEPAL 2021



**c) El giro hacia lo privado: donaciones privadas, microcréditos y finanzas combinadas**

La tendencia de crecimiento de los flujos privados de financiamiento ha sido denominada “el giro hacia lo privado” (Van Waeyenberge, 2015). En esta modalidad, uno de los flujos no oficiales que ha atraído cada vez más la atención es la filantropía. De acuerdo con estimaciones de UNCTAD (2019), las donaciones privadas impulsadas por organizaciones filantrópicas, que representaban el 1,9% de la AOD en 2009, aumentaron al 3,7% de la AOD en 2017 (Gráfico 5) (UNCTAD, 2019b). Esta tendencia a mayor protagonismo de la filantropía coexiste con otra marca: la concentración de la modalidad en pocos actores. Según datos de la OCDE (2018), sólo 30 fundaciones privadas proporcionaron 13.900 millones de dólares para el desarrollo de 2015 a 2017.

**Gráfico 6.** Donaciones filantrópicas como porcentaje de la ayuda oficial al desarrollo 2009-2017, en millones de dólares



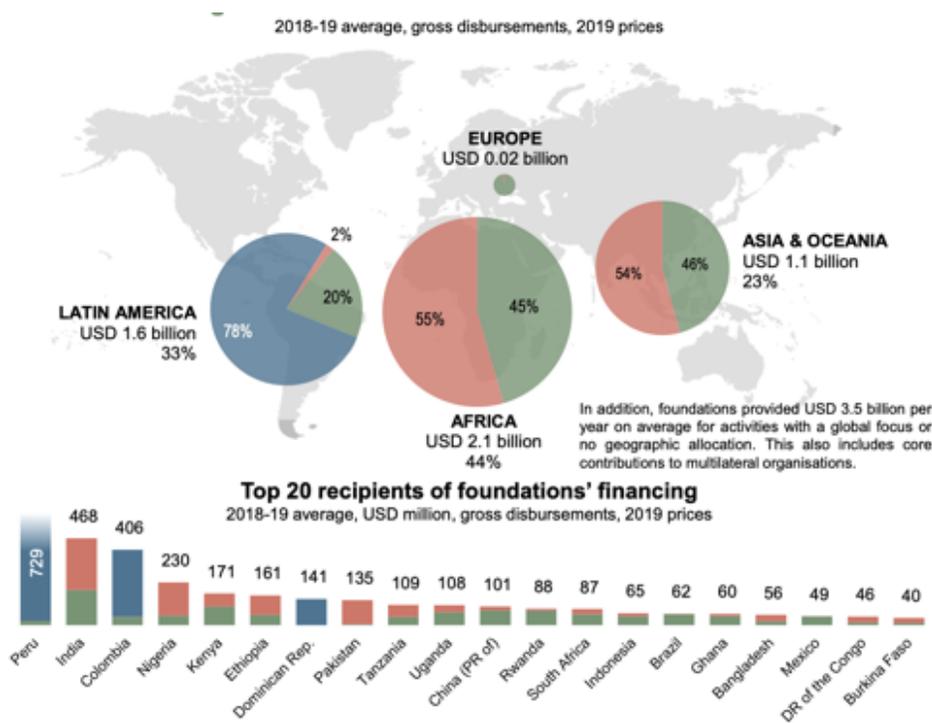
Fuente: UNCTAD (2019b)

Por otra parte, el tamaño relativo de los fondos filantrópicos los convierte en una fuente fundamental de financiamiento en algunos sectores específicos como la salud y la educación. En particular, son afectados a cuestiones sociales más que otros flujos internacionales privados, estando principalmente orientados a la salud y la educación en general (62% del total), seguidas de la agricultura, la silvicultura y la pesca (9%) y gobierno y sociedad civil (8%). En cuanto al destino geográfico, África es la principal región beneficiaria de donaciones filantrópicas (28% del total), seguida de Asia (17%), América Latina (8%) y Europa (2%). Esto implica que los países de ingresos medios bajos y los países de ingresos bajos han sido los principales receptores de las corrientes filantrópicas, quedando relegados los países de ingreso alto mediano y alto, tal el caso de Chile (UNCTAD, 2019b).



Una de las cuestiones que la pandemia de COVID19 ha dejado traslucir es el peso que tienen los flujos filantrópicos en el financiamiento de la salud. En conjunto, 38 fundaciones privadas representan la tercera mayor fuente de asistencia para el desarrollo de la salud, detrás de los Estados Unidos y el Fondo Global. Merece especial atención la Fundación Bill y Melinda Gates, que además de haber representado el 50% de todos los flujos filantrópicos en 2019, ha estado activa en la respuesta a COVID19, apoyando a la Organización Mundial de la Salud e inyectando 1,75 mil millones de dólares para la producción y adquisición de suministros médicos, así como la distribución de vacunas (Naciones Unidas 2021). No obstante, si bien las fundaciones filantrópicas ayudan a diversificar las fuentes de financiamiento para la salud, estimulan la innovación y dirigen la atención a sectores desatendidos de la agenda de salud mundial; también ejercen una influencia de captura de agenda y lobby enorme en las decisiones de política pública, centrándose en agendas propias antes que en las prioridades de los gobiernos a los que pretenden ayudar.

Otra de las tendencias en el financiamiento privado que ha ganado un gran impulso en los últimos años, cuando su difusión ha sido largamente promovida por el Banco Mundial bajo el lema de “inclusión financiera” y de bancarizar a los no bancarizados –o banking the unbanked por su fórmula en inglés–, es el impulso del microcrédito (Buscema, 2020). Un dato que no deja de sorprender es que, de acuerdo con estimaciones de la OCDE (2018), América Latina es el principal destino mundial de microcréditos, protagonizados por la Fundación BBVA, siendo Perú el principal receptor del mundo en 2019 con 729 millones de dólares en desembolsos (Gráfico 6). En el caso peruano, y en razón de las elevadísimas tasas de interés, los micropréstamos han dado origen a macrodeudas privadas, sobre todo para proyectos protagonizados por mujeres pobres en situación de informalidad laboral. Este tipo de modalidad aún no ha sido explorada en profundidad en el caso de Chile.



**Gráfico 7.** Desembolsos brutos donaciones y microcréditos de organizaciones filantrópicas, 2018-2019

Fuente: OECD, 2018



La tercera referencia al crecimiento de los flujos privados corresponde a las finanzas combinadas o financiamiento mixto, entendidas ampliamente como la combinación estratégica de flujos de financiamiento para el desarrollo públicos y/o privados (por ejemplo, ayuda y fondos filantrópicos) con otro capital público o privado para catalizar y mejorar los recursos de inversión en áreas clave como infraestructura. Esto puede involucrar asociaciones financieras público-públicas, así como alianzas público-privadas, siendo su fundamento triple: (i) aumentar el apalancamiento de capital (la ayuda y los fondos filantrópicos se utilizan para atraer/movilizar capital público o privado adicional); (ii) mejorar el impacto, el alcance y la eficacia de proyectos, y (iii) gestionar los riesgos de modo que los rendimientos estén en sintonía con las expectativas de los privados. Uno de sus fines puede ser respaldar proyectos que inicialmente no resultan atractivos para el financiamiento comercial, pero que tienen el potencial de volverse comercialmente viables gradualmente (PNUD, 2018).

Los datos de PNUD (2018) muestran que, en las finanzas combinadas movilizadas entre 2012 y 2017, los países de renta media alta recibieron la mayor parte (43,1%), seguidos de los países de renta media baja (28,5%); en tanto que no resultó un instrumento frecuente en países de renta alta, como el caso de Chile. No obstante, y sobre todo durante la pandemia de COVID19, hay que sumar el creciente papel de los fondos verticales globales, tales como GAVI (la alianza para las vacunas), el Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP), Education for All Fast-Track Initiative (FTI), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria (GFATM, en inglés The Global Fund), Global Environment Fund (GEF), y Global Infrastructure Facility (GIF).

Si bien Chile participa de estas iniciativas, es perjudicado en la asignación de fondos dado su carácter país no elegible para la AOD. Una alternativa de finanzas combinadas para el caso chileno en la recolección de fondos público-privados ha sido la creación del Fondo Chile en 2011. En tanto mecanismo de financiamiento innovador, no obstante, el Fondo se financia exclusivamente por el aporte que realizan los pasajeros de los vuelos internacionales. Finalmente, si bien las finanzas combinadas ofrecen variadas alternativas de financiamiento que son cada vez más frecuentes para países de renta media y renta alta (ver Tabla 1), cabe observar que un mayor uso de bonos y deuda de bancos comerciales también conlleva algunos riesgos. A diferencia de la deuda pública, la deuda privada suele ser procíclica, tiene un perfil de vencimiento más corto y es más cara, por lo que los gobiernos a menudo pueden tener dificultades para extender los vencimientos más allá de unos pocos años (PNUD, 2018).



**Tabla 1.** Diferentes alternativas de finanzas combinadas

Innovaciones en movilización de recursos	Innovaciones en entrega de recursos
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impuesto a los billetes de avión</li> <li>2. Mecanismo financiero internacional para la inmunización</li> <li>3. Recaudación de fondos</li> <li>4. Financiamiento de la diáspora</li> <li>5. Bonos verdes</li> <li>6. Finanzas que cumplen con la Sharia (islámica)</li> <li>7. Bonos de impacto social y de desarrollo</li> <li>8. Canjes / recompras de deuda</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Fondos verticales</li> <li>10. Finanzas combinadas</li> <li>11. Préstamos en moneda local</li> <li>12. Préstamos indexados al PBI</li> <li>13. Préstamos anticíclicos</li> <li>14. Esquemas de seguro contra catástrofes o clima</li> <li>15. Garantías para el desarrollo</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas 2021b

### Notas

1. Impuesto adicional recaudado junto con los impuestos de las aerolíneas existentes en los países participantes, que se canaliza a UNITAID para el gasto en salud.
2. Bonos emitidos en los mercados de capitales internacionales para pagar la inmunización infantil reembolsable con ayuda futura
3. Fondos recaudados para un proyecto solicitando contribuciones monetarias de un gran número de personas, principalmente a través de Internet.
4. Fondos recaudados de la diáspora para proyectos de desarrollo
5. Bonos que invierten lo recaudado en proyectos medioambientales
6. Contratos de reparto de riesgo / recompensa como sukuk (bonos islámicos) que proporcionan a los inversores una participación accionaria en el activo subyacente
7. Capital inicial proporcionado por inversores para intervenciones específicas, que los donantes / gobiernos reembolsan solo si se logran los resultados deseados.
8. Una parte de la deuda se cancela y el servicio de la deuda cancelada se canaliza a la protección ambiental o proyectos sociales.
9. Asociaciones público-privadas que canalizan dinero a una o dos causas clave
10. El dinero de la ayuda pública o los fondos filantrópicos privados se mezclan con el financiamiento de préstamos del sector público o privado.
11. Mecanismo para reducir el riesgo cambiario
12. Préstamos que vinculan los reembolsos de la deuda con las fluctuaciones en la producción económica
13. Préstamos en los que se permite que el servicio de la deuda disminuya cuando se produce un shock importante
14. Productos que brindan pagos a soberanos o agricultores cuando ocurre un desastre climático importante
15. Un tipo de póliza de seguro que protege a gobiernos, bancos o inversores del riesgo de impago o pérdida de valor de una inversión.

Las finanzas combinadas han sido una opción firme de financiamiento en ciencia y tecnología de vacunas durante COVID19. El Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 (ACT-A), establecido a propuesta de Costa Rica a la Organización Mundial de la Salud en 2020 para promover el desarrollo, la producción y el acceso equitativo a las pruebas, tratamientos y vacunas, ha recibido hasta la fecha promesas de contribuciones por valor de 15.100 millones de dólares. Su pilar de vacunas comprende COVAX Facility, un mecanismo para países de "autofinanciamiento", y COVAX Advance Market Commitment (AMC), que proporciona financiamiento para apoyar a las poblaciones de alto riesgo en los países de ingresos bajos y medios bajos. Las contribuciones al COVAX AMC son elegibles para AOD (Naciones Unidas, 2021).



### III. Transición de poder internacional, tensiones geopolíticas y politización del financiamiento al desarrollo

Otra nueva gran transformación que tiene incidencia en las dinámicas globales del financiamiento al desarrollo es de carácter geopolítico. Se trata de la transición de poder internacional que tiene como protagonistas a Estados Unidos, como potencia en declive, y a China, como potencia en ascenso, y que conforma un vector de disputa global que podría conducir a escenarios de mayor pugnacidad, turbulencia e incertidumbre. En ese contexto, reaparece el fenómeno de la politización del financiamiento al desarrollo y el uso de la diplomacia económica, tal como lo conocimos durante la Guerra Fría, un período caracterizado por una distribución del poder internacional de tipo bipolar, donde las dos superpotencias establecían bloques de influencia y esa pugna permeaba al sistema internacional en su conjunto.

#### *a) El uso creciente de la diplomacia económica y de las condicionalidades políticas*

Una de las especificidades de la actual contienda geopolítica entre Estados Unidos y China es el uso del financiamiento al desarrollo como herramienta de política exterior. En la etapa actual, la diplomacia económica —o el uso de instrumentos económicos con fines políticos y de instrumentos políticos con fines económicos— adquiere relevancia a partir del endurecimiento de las posturas hacia China por parte de los Estados Unidos. Además, esta competencia está mediada por una disputa de narrativas de financiamiento al desarrollo entre dos grandes plataformas: la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés) de lado chino, y la iniciativa Build Back Better World (B3W), del lado de Estados Unidos y el Grupo de los Siete.

En el caso de China, la iniciativa BRI es la nave insignia de la política exterior de Xi Jinping. Se inició en 2013 con la idea de reeditar la antigua ruta de la seda que unía a Asia y Europa, pero comenzó a ampliarse en 2017 a América Latina con las inclusiones de Panamá, Trinidad y Tobago, Surinam, Antigua y Barbuda, Bolivia, Dominica, Guyana, Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Granada, El Salvador, Chile, República Dominicana, Cuba, Ecuador, Barbados, Jamaica y Perú. La BRI comprende actualmente 171 documentos de cooperación con más de 150 países y organizaciones internacionales, ha puesto en marcha unos 2.631 proyectos para fomentar la infraestructura de conectividad y lleva articulada con las instituciones financieras chinas la ejecución de proyectos de infraestructura por valor de 440.000 millones de dólares. La diplomacia económica de China no sólo busca apalancar desde el Estado la internacionalización de sus empresas, sino también es una herramienta de apoyo a la política exterior de Una Sola China, en el momento en que Beijing utiliza la promesa de fondos para lograr cambio de reconocimiento diplomático en países aliados a Taiwán (ECOSOC, 2021).

En el caso de Estados Unidos, la administración Trump inició un proceso de revisión de la ayuda exterior que colocó más poder en manos del Departamento de Estado para “realinear la asistencia extranjera a una nueva era de competencia entre grandes potencias”. La llamada politización tiene que ver con un apuesta iniciada en 2018 con el lanzamiento de la Build Act para financiamiento del desarrollo y la creación de la Corporación Internacional de Financiamiento para el Desarrollo (DFC) que se correspondía con una tendencia cada vez más marcada de atar fondos oficiales a la promoción de inversiones del sector público y privado.



Abona a una dirección de cambio hacia un enfoque centrado en amigos y aliados, autosuficiencia y vínculos entre ayuda y comercio bilateral, y entre ayuda y votación en las Naciones Unidas. Un ejemplo de esta decisión de política exterior fue la de cortar la ayuda a los países del Triángulo Norte —Guatemala, Honduras y El Salvador— que no cooperaban con la agenda migratoria de Trump<sup>1</sup>. Esta politización se extendió además a las instituciones multilaterales: las que gozaban de buena reputación, como el Banco Mundial, el Fondo Mundial, GAVI, el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF, continuaron recibiendo apoyo financiero, mientras que aquellas que no se percibían como prioridades, como la Organización Mundial de la Salud, el Fondo Verde para el Clima y el programa Global Agriculture and Food Security, dejaron de recibir financiamiento (Kharas, 2021).

La disputa entre Estados Unidos y China se manifiesta de manera particular en cuestiones de financiamiento de infraestructura física y de tecnología de punta en América Latina. Desde que Estados Unidos se dispuso a competir con los préstamos chinos con el anuncio de lanzamiento de su programa America Crece y la decidida apuesta a controlar la presidencia del BID por primera vez, el uso de la condicionalidad política ha estado más presente en las transacciones financieras. Por ejemplo, en enero de 2021, Washington condicionó un préstamo de 3.500 millones de dólares a Ecuador a la prohibición de acceso futuro a tecnologías 5G de China en el mercado ecuatoriano. A su turno, Beijing cambió reconocimiento diplomático por promesas de financiamiento y donaciones en República Dominicana, El Salvador y Nicaragua, países que rompieron recientemente relaciones con Taiwán (El Universo, 2021). El intento de vincular discursos de seguridad y asuntos de financiamiento de manera cada vez más estrecha perjudica a los países de la región, ya que se los coloca frente al dilema de elegir, lo cuál reproduce lógicas y tensiones geopolíticas de las grandes potencias en el espacio regional.

### ***b) La securitización de la ayuda, la ayuda humanitaria y el costo de los refugiados***

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, las élites políticas de los países occidentales, y de Estados Unidos en particular, vincularon el problema de la debilidad de las instituciones estatales con el terrorismo internacional y vieron en estados como Afganistán y Somalia, que fueron etiquetados como “frágiles”, una de las fuentes más importantes de amenaza a la seguridad nacional e internacional. Esta situación se combinó con la presión para asignar una mayor proporción de la AOD a intervenciones humanitarias y a acogida de refugiados en países donantes, un proceso conocido como “securitización” de la ayuda. Así, la proporción de la AOD de los donantes de la OCDE comprometida con la asistencia humanitaria se duplicó del 5% al 6% en 2000-2003 al 11% al 13% en 2014-2018 (Brown, 2020). En 2015, la AOD para intervenciones humanitarias alcanzó un máximo histórico de US \$ 25 mil millones; mientras que, en 2016, el 10% de la AOD total se gastó en acogida de los refugiados en los países donantes (PNUD, 2018).

La crisis del COVID19 ha acelerado esta tendencia de crecimiento relativo de la ayuda humanitaria por sobre la AOD y podría incrementar aún más el coste de acogida a refugiados en los donantes del CAD, creando una necesidad urgente de ayuda humanitaria para brindar atención a las personas afectadas directa o indirectamente por el virus y las medidas

---

<sup>1</sup> Debido a que el financiamiento al desarrollo de los Estados Unidos se da principalmente en forma de subvenciones, su capacidad en el ámbito de los préstamos no concesionales es bastante limitada. En teoría, esto indica que la DFC podría expandir sus operaciones, pero no mostrar signos de emerger como un actor a gran escala.



preventivas relacionadas. De acuerdo con estimaciones de Naciones Unidas, entre 2020 y 2021, se ha pasado de 167 a 235 millones de personas necesitadas de ayuda humanitaria; es decir, de 1 de cada 45 personas en el mundo, a 1 de entre 33 (GHR, 2021). El resultado de ello es que existen más crisis humanitarias, en más lugares, que duran más tiempo y afectan capas más amplias de la población.

## IV. Riesgo global y renovación del financiamiento al desarrollo

Los flujos transfronterizos que acrecientan el riesgo global están en gran medida fuera del control de los gobiernos. La multiplicación y transversalización del riesgo global plantea la necesidad de respuestas conjuntas, como la cooperación en materia de lucha contra el cambio climático y protección de la biosfera, la gestión de respuestas colectivas frente a pandemias y la resolución conjunta de crisis de endeudamiento. Una de las cuestiones que la crisis de COVID19 revela es la incapacidad de los Estados para asegurar por sí solos la provisión de bienes públicos, requiriendo nuevas formas de acción colectiva y coordinación multiactoral para responder adecuadamente a desafíos globales.

### *a) La apuesta a las asociaciones multiactorales*

Al menos desde 2000, el número de actores del financiamiento al desarrollo viene creciendo significativamente en función del surgimiento de nuevos donantes. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2021), el número de donantes bilaterales aumentó de un promedio anual de 25 donantes durante el período 2000-2004 a 43 donantes durante el período 2015-2019, mientras que el número de donantes multilaterales se incrementó de manera más sutil de 22 a 27 durante el mismo período. Por otra parte, el número de entidades que proporcionan financiamiento oficial aumentó aún más drásticamente durante este período; de 145 entidades bilaterales en 2000-2004 a 411 en 2015-2019 (un aumento del 183 por ciento) y de 46 entidades multilaterales a 91 (un aumento del 98 por ciento). Esto constituye una manifestación evidente del potencial existente en el sistema internacional para conformar asociaciones multiactorales.

De acuerdo con datos de Blicharska et al (2021), a julio de 2019 se registraron un total de 4521 asociaciones en la Plataforma de Asociaciones de los ODS de la ONU. De ellas, 1645 asociaciones (36%) se refirieron a una organización (por ejemplo, la ONU o la Comisión Europea) o a un enfoque geográfico amplio (es decir, sin identificar socios de un país específico), y la mayoría estuvo afectada a asuntos como “océanos” (863; 19%) o “globales” (371; 8%). Por otra parte, se observa una participación creciente del Sur Global en estas asociaciones. De un total de 2876 (64%) asociaciones de las que participaron los gobiernos, 1724 (60%) incluyeron socios de al menos un país del Sur. Los países socios están distribuidos en mayor número en Europa y Asia Central (53; 27%) y África Subsahariana (48; 25%), y en menor medida América Latina (33; 17%), lo que muestra la necesidad de mayores esfuerzos regionales de articulación.



**Mapa 1.** Distribución de asociaciones globales por regiones y niveles de renta per capita



Fuente: Blicharska et al (2021)

Aunque las asociaciones multiactorales representan un avance en sintonía con el cambio en el paisaje del financiamiento al desarrollo, plantean también grandes desafíos. Si bien la idea de asociaciones de múltiples partes interesadas para abordar los desafíos de la sostenibilidad global, introducida por el ODS 17, ha ganado fuerza recientemente; la mayoría de las asociaciones registradas en la base de datos de las Naciones Unidas son asociaciones nacionales. A su vez, los actores principales continúan siendo los gobiernos, que encuentran dificultades para conformarlas. Teniendo en cuenta este déficit, algunas agencias bilaterales han elaborado estrategias para afinar la articulación. En el caso de Chile, una de las estrategias de AGCID para la promoción de Alianzas Multiactor ha sido la creación en noviembre de 2017 de la Mesa de Cooperación Multiactores como espacio permanente de diálogo y diseño de propuestas. Un ejemplo de ello es el proyecto “Territorio y acción colectiva para la construcción de convivencia y paz en Colombia”, que cuenta con la intervención de la ONG Surmaule de Chile, la ONG Centro de Formación para la Paz de Tolima de Colombia, el Gobierno de Tolima y los Municipios de Ibagué, Chaparral y Planadas, la Universidad de Ibagué y la Universidad de Tolima. Algunas de las recomendaciones que surgen de los aprendizajes de este proyecto tienen que ver con la necesidad de considerar el tiempo de mapeo de socios y de creación de la alianza, ya que esto requiere un trabajo de sensibilización y negociación que no está contemplado en los fondos. Además, el trabajo de incidencia para la construcción de la alianza requiere recursos diferentes según sea el actor que la promueva (PIFCSS 2021).

### **b) El creciente papel del financiamiento climático**

Frente al riesgo global, adquiere relevancia el financiamiento climático que fluye a través de canales multilaterales, tanto dentro como fuera de los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como a través de canales y fondos bilaterales, regionales y nacionales. Los bancos multilaterales y otros bancos públicos de desarrollo, así como las agencias de desarrollo, desempeñan



un papel destacado en la entrega de financiamiento climático, además de varios fondos o instituciones con un enfoque más específico, como el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PNUD, 2018).

En virtud de los acuerdos climáticos multilaterales, los países desarrollados acordaron movilizar conjuntamente 100 mil millones de dólares al año en financiamiento para 2020 de fuentes públicas y privadas para abordar las necesidades de los países en desarrollo. En los años anteriores a COVID19 hasta 2018, el financiamiento climático contabilizado para el objetivo de 100 mil millones anuales había tenido una tendencia al alza y había expectativas razonables de que se cumpliría el objetivo (Naciones Unidas, 2021c). Sin embargo, los datos parciales durante COVID19 indican un impacto negativo tanto la demanda como la entrega de financiamiento climático. La inversión de los países en desarrollo en proyectos relacionados con el clima se desaceleró a medida que las prioridades se desplazaron hacia la lucha contra COVID19.

Uno de los efectos del cambio climático es la multiplicación de emergencias y catástrofes ambientales, tales como sismos, incendios, huracanes, inundaciones, tsunamis, etc. Chile tiene un papel activo en la cooperación Sur-Sur y Triangular en reducción de riesgo de desastres, tal el caso del programa KIZUNA, en colaboración con Japón, para difundir tecnologías y conocimientos de resiliencia frente a eventos catastróficos. Esta modalidad en ascenso, sin embargo, requerirá de un mayor flujo de financiamiento y de articulación de asociaciones multiactorales.

### ***c) La ampliación de la agenda de temas de la cooperación Sur-Sur e incipiente avance de la cooperación triangular***

El paisaje de multiplicación de actores de financiamiento al desarrollo ha introducido un mayor número de asuntos y ámbitos de cooperación. Como consecuencia, la agenda Sur-Sur es hoy más extensa y sustantiva, cubriendo desde asuntos técnicos a científicos y económicos. Esto comprende una variedad de intercambios, tales como la construcción de capacidades técnicas, la creación habilidades productivas y de cadenas de valor regionales, la inversión en infraestructura estratégica y estrategias de industrialización efectivas, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales y la innovación tecnológica para el desarrollo, la vinculación de las arquitecturas financieras y comerciales internacionales y el apalancamiento a la internacionalización de empresas.

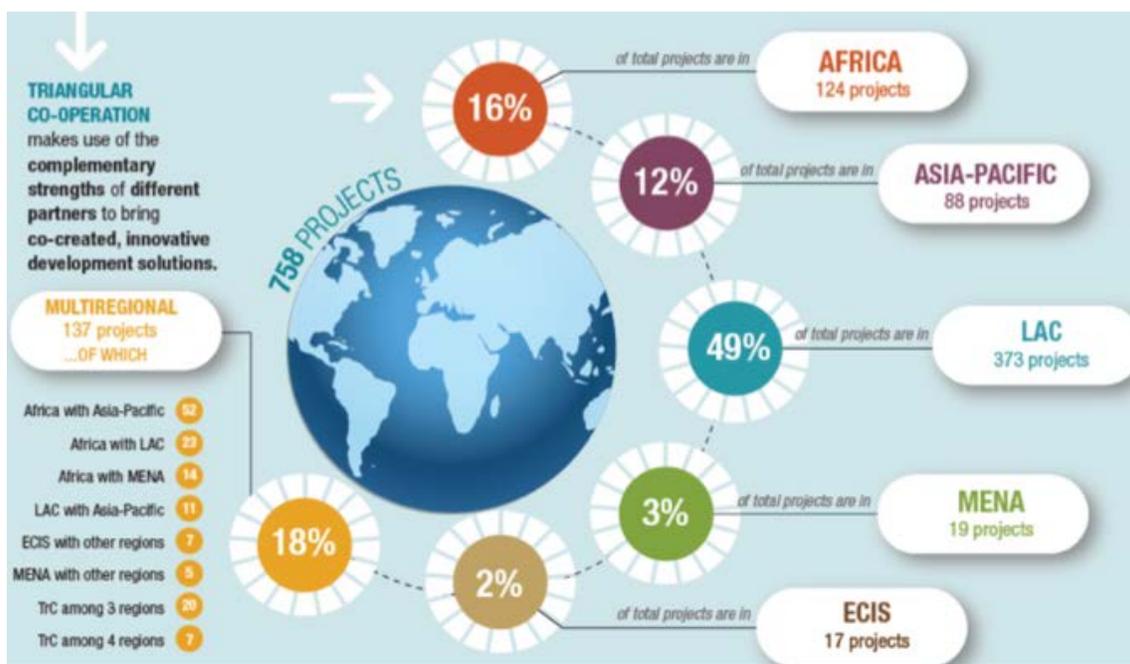
Si bien hoy casi todos los países en desarrollo brindan alguna forma de cooperación Sur-Sur, en la gran mayoría de los países los presupuestos se mantienen por debajo de 1 millón de dólares, y solo el 16% de los países informan mayores gastos en cooperación Sur-Sur (UNCTAD, 2020). Ante este déficit, el uso de la cooperación triangular aparece como opción de financiamiento de proyectos con mayores presupuestos y duración, aprovechando las fortalezas complementarias de diferentes socios, e incorporando asociaciones multiactor con organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado, filantropía privada y otros actores. Entre 2010 y 2018, se reportaron a la base de datos de la OCDE (2020b) un total de 758 proyectos de cooperación



triangular. No obstante, se observa un marcado carácter intergubernamental de las iniciativas, siendo el 66 % de los proyectos protagonizados por gobiernos, mientras que sólo el 20% por organizaciones internacionales y apenas el 14% restante por actores no estatales. Cabe resaltar que las iniciativas que involucran a dos países de renta media constituyen la mayoría (42%), mientras que solo un 22% cuenta para la modalidad clásica Norte-Sur-Sur (OECD, 2020b).

Uno de los obstáculos para la expansión de la cooperación triangular es que es una modalidad casi exclusivamente impulsada por y gracias a los países de renta media y de renta alta de la región, mientras que solo un pequeño grupo de donantes tradicionales se ha involucrado en ellas, y de manera marginal. El dato curioso es que América Latina es la región donde este tipo de cooperación ha sido más dinámica, concentrando el 49% del total de intervenciones registradas hasta 2018 bajo este esquema, siendo las proporciones de otras regiones muy inferiores (OECD, 2020b).

**Mapa 2.** Distribución de asociaciones globales por regiones y niveles de renta per capita



Fuente: OCDE (2020b)

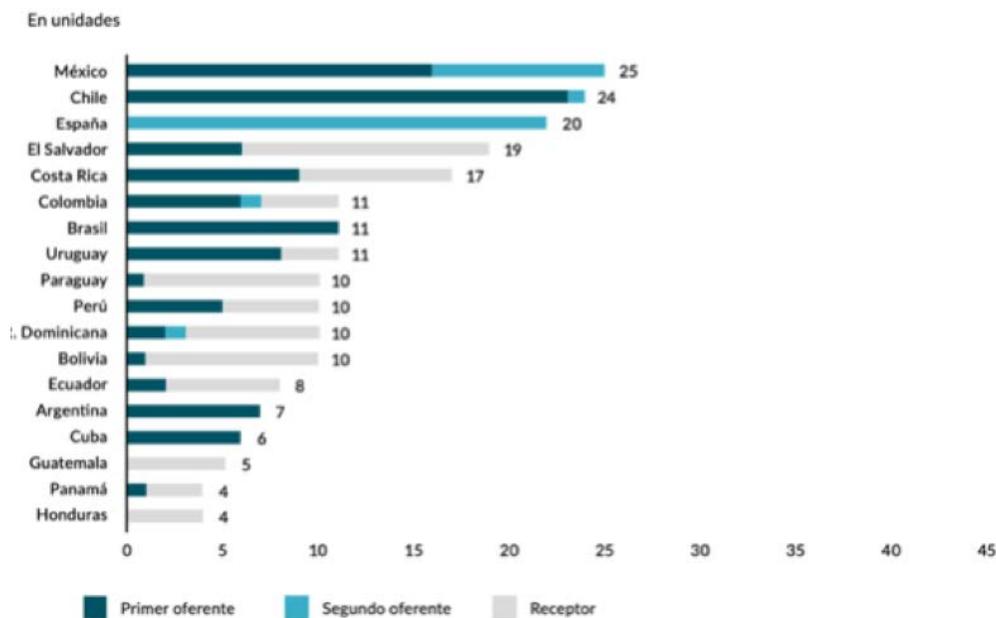
Los datos al interior de la región, sin embargo, muestran un disminución de ese dinamismo. De acuerdo con estimaciones de la SEGIB (2021), entre 2007 y 2019, los países de la región participaron en un total de 1250 iniciativas de cooperación triangular (520 proyectos y 730 acciones), habiendo experimentado dos etapas de crecimiento bien distintas: una primera, desde 2007 hasta 2014, con un aumento promedio notablemente intenso, superior al 15%, que permitió que el número de iniciativas se multiplicase desde las 88 hasta un máximo cercano a las 220; y una segunda, en la que la caída media anual del -6,7% empujó la cifra final hasta las 148 del año 2019, demarcando un estancamiento de la modalidad (SEGIB 2021).

En cuanto la participación de los países de la región en esta modalidad se destaca en segundo lugar Chile, quien estuvo



activo en 24 iniciativas como principal aportante. Este dato refleja el compromiso permanente con la modalidad, pero también denota el trabajo que hace falta hacer para lograr el involucramiento de un mayor número de donantes del Norte y de organizaciones multilaterales. La apuesta chilena a los fondos mixtos de cooperación triangular, como los que tiene con México y Uruguay, se combina con el trabajo con fondos regionales y/o fondos conjuntos que ha establecido junto a Alemania, España, Francia, Alianza del Pacífico y Japón, y otros proyectos ejecutados en asociación con Estados Unidos y Suiza. Completan ese escenario proyectos que se explican por el relacionamiento con al sistema de las Naciones Unidas (PNUD, UNESCO y UNICEF) y la Unión Europea, a través de la Facilidad de Desarrollo en Transición impulsada por esta desde 2014.

**Gráfico 8.** Participación de los países latinoamericanos y España en proyectos de cooperación triangular según rol (2019).



Fuente: SEGIB (2021)

## V. Tres desafíos fundamentales para las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo

Las agencias de cooperación al desarrollo de la región, y la AGCID en particular, tienen por delante algunas decisiones críticas. Con una velocidad alarmante, COVID19 ha provocado un impacto económico y social a escala global y regional de enorme magnitud. Los desafíos del desarrollo se plantean en un contexto de disminución de los recursos, baja densidad de la cooperación internacional y predominio de urgencias nacionales. Paralelamente, ha aumentado a necesidad de proveer bienes públicos globales y regionales, debido a la escala y la complejidad de los riesgos transnacionales como las pandemias, el cambio climático y las crisis de endeudamiento. Todo ello ocurre en contexto de contracción de las economías, aumento de las tensiones geopolíticas, volatilidad de los flujos financieros e incertidumbre respecto de la disponibilidad de financiamiento internacional para países en desarrollo.



Sin embargo, a medida que aumenta la demanda de cooperación al desarrollo, declina la oferta de AOD y más países son graduados, se les impone una presión a las agencias de cooperación al desarrollo para que consigan más resultados con menos recursos. Una mayor cantidad de asuntos y temas a cubrir desde un amplio rango de modalidades que van más allá de usos tradicionales, así como presiones para atar la cooperación a intereses nacionales, generan estrés en los organismos responsables de cooperación y dificultades para lidiar con el futuro de la cooperación. No hay chance de plantear un papel efectivo y sustantivo de las agencias sin una redefinición de los roles y estrategias que tengan presentes los importantes cambios y transformaciones que están ocurriendo a nivel global, además de los impactos directos de la crisis de COVID19. Hoy se necesita escala, transversalidad y territorialidad en la cooperación al desarrollo.

Las tendencias descritas en esta nota plantean tres desafíos fundamentales que las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo, y la AGCID en particular, enfrentan en el futuro próximo. El primero tiene que ver con la presión de la gran financiarización y el giro a lo privado. El declive pronunciado de la AOD no ha sido acompañado en la región por un crecimiento sustantivo de los préstamos de la banca de desarrollo multilateral ni por un aumento del aporte de donaciones privadas y de microcréditos —salvo el caso de Perú— de organizaciones filantrópicas. Algunos países optaron por el financiamiento chino —no así el caso de Chile— pero los préstamos bilaterales del país asiático hoy están en retirada dada la mayor aversión al riesgo derivado de las crisis de Venezuela y Ecuador, y dado a que China optó por la priorización del financiamiento directo a sus empresas. Si bien podrían aprovecharse algunas membresías a nuevos bancos, como el ingreso al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), es necesaria la elaboración de una estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento al desarrollo. La apuesta a las finanzas combinadas y a los fondos verticales puede ser una alternativa, no obstante, es necesario ponderar adecuadamente los riesgos que implica en términos de endeudamiento. Un trabajo conjunto entre agencias y Ministerios de Finanzas se presenta como urgente.

El segundo, y posiblemente el más nítido, es la imposición cada vez más directa de discursos de seguridad a la agenda de la cooperación al desarrollo. Hoy, el financiamiento se ve sometido a una intensa presión política para acomodar su lógica a intereses de grandes potencias, diluyendo aún más su impacto directo en prioridades nacionales de desarrollo. Una región más fragmentada y divergente es más vulnerable y está más expuesta a la disputa entre Estados Unidos y China. Es esencial para los países de la región separar las cuestiones del desarrollo de los asuntos de seguridad de manera de no quedar atrapados en lógicas externas y perjudiciales para los proyectos de desarrollo. Sólo en la medida en que se consoliden posicionamientos conjuntos entre las agencias de cooperación al desarrollo de la región, esta vulnerabilidad se vera reducida y la imposición de condicionalidades políticas de parte de los donantes será más costosa.

Finalmente, si bien la resiliencia es la característica más apreciada en un contexto de entropía, multiplicación y transversalización del riesgo global, no es una propiedad que las agencias de cooperación desarrollo hayan siempre cultivado. La resiliencia implica la capacidad de resistir a la adversidad, adaptarse a nuevos desafíos y también renovar e innovar en la respuesta. Sin embargo, la COVID19 ha puesto de relieve las debilidades fundamentales de los modelos operativos, enfoques y uso de instrumentos de las agencias de cooperación al desarrollo para contribuir a la provisión de bienes públicos globales y regionales. En efecto, la cooperación triangular continua concentrada en pocos actores y no cuenta con el apoyo suficiente de los donantes tradicionales. A su vez, las asociaciones multiactor dependen excesivamente de la articulación de los gobiernos, que a la larga resulta insuficiente para mantener activa a la modalidad.



Las tareas pendientes son múltiples pero las respuestas a desafíos transnacionales del presente podrían resumirse en tres: vacunas, finanzas climáticas y alivio de deuda. Para ello, urge repensar las tareas fundamentales de las agencias: i) colaborar con organismos de ciencia y tecnología y extender el ámbito de acción al trabajo con empresas tecnológicas en cadenas regionales de valor, ii) ampliar el financiamiento a iniciativas de cooperación Sur-Sur para la reducción de riesgo de desastres, y iii) trabajar en esquema de colaboración público-privada donde la carga de deuda no sea un riesgo para el país impulsor. Los desafíos son multidimensionales. Una respuesta acorde, por ende, debe ser regional, multiactoral y multinivel.



## Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2021). A Changing Landscape. Trends in Official Financial Flows and the aid architecture. For discussion at the ODI workshop on November 4, 2021

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/9eb18daf0e574a0f106a6c74d7a1439e-0060012021/original/A-Changing-Landscape-Trends-in-Official-Financial-Flows-and-the-Aid-Architecture-November-2021.pdf>

Blicharska, M., Teutschbein, C., & Smithers, R. J. (2021). SDG partnerships may perpetuate the global North–South divide. *Scientific reports*, 11(1), 1-11.

En <https://www.nature.com/articles/s41598-021-01534-6>

Brown, S. (2021). The impact of COVID-19 on development assistance. *International Journal*, 76(1), 42-54.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020702020986888>

Carson, L., Hebogård Schäfer, M., Prizzon, A., & Pudusery, J. (2021). Prospects for aid at times of crisis. ODI Working Paper 606. London: ODI.

<https://odi.org/en/publications/prospects-for-aid-at-times-of-crisis/>

CEPAL (2018). Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2021) Financiamiento de la banca de desarrollo en el marco de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Serie Financiamiento para el desarrollo 272. Santiago de Chile: CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47531-financiamiento-la-banca-desarrollo-marco-la-crisis-covid-19-america-latina>

CEPAL-OCDE (2018). Nuevos desafíos y paradigma: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición. Santiago de Chile: CEPAL

En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44121-nuevos-desafios-paradigmas-perspectivas-la-cooperacion-internacional-desarrollo>

ECOSOC (2020). Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General

[https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-04/Spanish\\_25.pdf](https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-04/Spanish_25.pdf)

El Universo (2021). El préstamo de \$ 3.500 millones de Estados Unidos a Ecuador:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/15/noticia/9582415/prestamo-estados-unidos-ecuador-expulsar-china-latinoamerica/>

FICS (2021). Public Development Banks and Development Financing Institutions Database.

<https://www.afd.fr/en/actualites/fics-2021-new-data-base-worlds-527-public-development-banks-and-financing-institutions-unveiled>

GHR (2021). Global Humanitarian Overview 2021. Nueva York: Naciones Unidas

<https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2021-enarfres>

Kharas, H. (2021). Global development cooperation in a COVID-19 world. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 5(1), 1245

<https://www.systems.enpress-publisher.com/index.php/jipd/article/view/1245/920>

Naciones Unidas (2018). Financing the UN Development System: Opening Doors. Dag Hammarskjöld Foundation and UN Multi-Partner Trust Fund Office

<https://www.daghammarskjold.se/publication/unds-2018/>



Naciones Unidas (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021

<https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>

Naciones Unidas (2021c). Financiación climática

<https://www.un.org/es/climatechange/raising-ambition/climate-finance>

OECD (2014). An outlook on ODA graduation in the post-2015 era.

<https://www.oecd.org/dac/financing.../ODA-graduation.pdf>

OECD (2020). The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance. Coronavirus Policy Responses. Paris: OECD.

<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-the-coronavirus-covid-19-crisis-on-development-finance-9de00b3b/>

OCDE (2020b). Triangular Cooperation in the era of the 2030 Agenda. Paris: GPI.

[https://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/2020\\_03\\_04\\_Final\\_GPI\\_report\\_BAPA%2040.pdf](https://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/2020_03_04_Final_GPI_report_BAPA%2040.pdf)

OECD (2021). Development Cooperation Report 2020. Paris: OECD.

<https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/2021/01/OECD-Development-Cooperation-Report-2020.pdf>

PIFCSS (2021). Alianzas multiactor en la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular: sistematización de marcos normativos y experiencias en Iberoamérica. Documento de Trabajo 20. Buenos Aires: PIFCSS.

SEGIB (2018). Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio. Documento de trabajo. Madrid: SEGIB

SEGIB (2021). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020. Madrid: SEGIB.

<https://informesursur.org/es/report/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020/>

OECD (2018). OECD Statistics on Private Philanthropy for Development

<https://www.oecd.org/dac/Private-Philanthropy-for-Development-Flyer-2018-19.pdf>

PNUD (2018). Financing the 2030 Agenda

<https://www.undp.org/publications/financing-2030-agenda>

UNCTAD (2019a). Digital Economy Report

<https://unctad.org/es/node/27419>

UNCTAD (2019b). Financiación para el desarrollo: cooperación internacional para el desarrollo y cuestiones sistémicas interrelacionadas. Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo. Tercer período de sesiones

[https://unctad.org/system/files/official-document/tdb\\_efd3d2\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_efd3d2_es.pdf)

UNCTAD (2020). South-South Cooperation at the time of COVID-19. Ginebra: UNCTAD.

[https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4_en.pdf)

Van Waeyenberge, E. (2015). The Private Turn in Development Finance. FESSUD: Working Paper Series, 140.

<https://eprints.soas.ac.uk/22273/>





*“Las ideas y opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.”*

Perspectivas de la cooperación internacional para el Desarrollo

