

Este artículo ha sido elaborado por Isabel Garrido, Pablo Moreno y Xavier Serra, de la Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales.

Introducción

El orden económico internacional ha experimentado profundos cambios desde 2009, en respuesta a la crisis financiera global y a sus consecuencias en distintos ámbitos: económico, financiero y regulatorio. Durante estos años hemos asistido al rediseño de la gobernanza y de las políticas de las instituciones tradicionales surgidas de los acuerdos de Bretton Woods —Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo), Banco Mundial (BM) y Organización Mundial del Comercio (OMC)— y a la aparición de nuevas instituciones, a escala tanto global como regional, todo ello bajo la tutela de un G-20 reforzado, que ha tomado las riendas de la coordinación económica internacional.

De esta forma, se ha configurado un nuevo mapa de las relaciones económicas internacionales, caracterizado por un mayor peso de las economías emergentes —acorde con su creciente importancia en la economía mundial—, una mayor complejidad institucional —con la multiplicación de esquemas regionales—, un mayor volumen de recursos y el desarrollo de nuevos instrumentos y estrategias. En este mapa desempeñan un papel fundamental los organismos económicos internacionales, que se pueden clasificar en cuatro grandes bloques, en función de su misión principal en el entramado global: instituciones orientadas principalmente al mantenimiento de la estabilidad económica y financiera, es decir, a la gestión y prevención de crisis (como el FMI), instituciones orientadas a fomentar el crecimiento y el desarrollo (bancos de desarrollo), acuerdos comerciales (OMC y acuerdos de integración multilateral) y organismos de vigilancia y regulación, como la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés)¹.

Este artículo aborda los principales elementos que definen este mapa de relaciones internacionales, prestando especial atención a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), en las que incluimos, a efectos de este artículo, los dos primeros bloques, las instituciones orientadas al mantenimiento de la estabilidad y aquellas enfocadas al desarrollo de estrategias de crecimiento. En la segunda y tercera sección se revisan los cambios que se han introducido en ambos conjuntos de instituciones. Seguidamente se abordan las nuevas estrategias globales que dan sustrato a la creciente coordinación e interrelación entre IFI; en particular, la estrategia de crecimiento del G-20 y los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Nuevo mapa institucional para la estabilidad económica y financiera

El principal cambio que se ha producido en el grupo de instituciones dedicadas a asegurar la estabilidad ha sido el desarrollo de lo que se conoce como Redes de Seguridad Financiera Global. Hasta 2009, el FMI era la principal institución financiera internacional con esta función. Desde entonces se ha impulsado un esquema más complejo, en el que han entrado en juego otros intervinientes, principalmente los Acuerdos Regionales de Financiación (ARF) y los mecanismos bilaterales para la provisión de liquidez (como los acuerdos *swaps* entre bancos centrales o el otorgamiento de préstamos entre países).

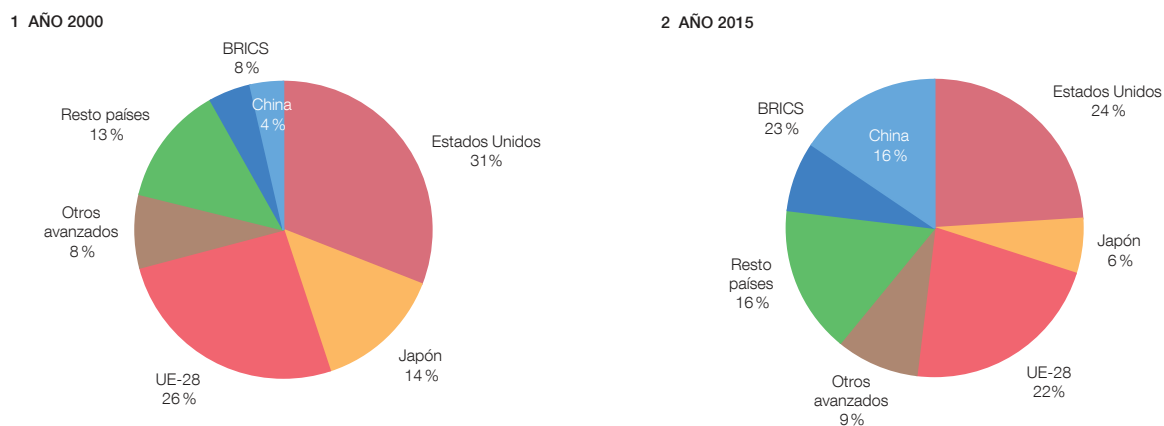
¹ Esta clasificación no es excluyente, puesto que hay organismos que desarrollan funciones características de varios bloques, como las propias instituciones de Bretton Woods, que tienen también una función supervisora.

Instituciones y acuerdos internacionales	
FMI	Mejora de la gobernanza y legitimidad con reequilibrio del poder de voto y realineamiento del Directorio en favor de economías emergentes. Se triplican los recursos de naturaleza permanente, se flexibiliza la política de préstamo de resolución de crisis (condicionalidad más realista y mayor acceso a recursos), y se crean nuevos instrumentos precautorios. Nuevas formas de trabajar en coordinación con terceros (troika en Europa). Aumento histórico del volumen de préstamos, con una media anual de 74 mm de DEG (frente a 13 mm en 1990-2008) y el máximo anual de más de 140 mm en 2011 (el máximo anual en años anteriores no llegaba a 40 mm).
Grupo de acreedores	Club de París. Proceso de apertura a países no pertenecientes al Club (acceso a reuniones, negociaciones, grupos de trabajo, participación <i>ad hoc</i>), con participación, por ejemplo, de China, Corea del Sur, Sudáfrica o Brasil. Mayor transparencia y creciente coordinación con acreedores privados, principalmente IIF (Institute of International Finance). Lanzamiento del «Paris Forum» (2013), con diálogo anual acreedores-deudores, conjunto con el G-20. Institute of International Finance (IIF). Crecimiento y diversificación de miembros a instituciones privadas procedentes de países emergentes (pasan de 230 en 2008 a 500 en 2015, en 70 países). Se aceptan nuevos principios sobre cláusulas vinculadas a la reestructuración de la ICMA (International Capital Market Association).
Instituciones y acuerdos regionales y bilaterales	
UE	Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), 2012. Mecanismo intergubernamental de los países de la zona del euro (ZE), con capacidad de préstamos de 500 mm de euros. Los préstamos están sujetos a condicionalidad y suelen combinarse con la ayuda del FMI. Tiene una amplia gama de instrumentos, incluyendo préstamos de rescate, líneas precautorias, compra de deuda pública o recapitalización bancaria directa. El MEDE sustituye a mecanismos temporales que se habían activado a partir de 2010 —Préstamo griego, Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEFF)—. «BoP Assistance». Se trata de una línea destinada a miembros de la UE no pertenecientes a la ZE con condicionalidad. Aumenta su dotación de recursos de 12 mm de euros a 50 mm. Tras estar inactivo entre 2002 y 2007, se activó a partir de 2008 para Hungría, Letonia y Rumanía, con ayudas concedidas en combinación con otros organismos (FMI, BM, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo —BERD— y bilaterales).
Asia	Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada (CMIM). En 2010 se multilateralizó la Iniciativa, y su importe pasó de 80 mm de dólares a 120 mm (en 2010) y 240 mm (en 2012). Introduce también instrumentos precautorios, y los programas de resolución de crisis se coordinan con un programa del FMI.
BRICS	Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC), 2014. Es un <i>pool</i> de reservas de los bancos centrales de los países identificados como BRICS con un capital de 100 mm de dólares y China como accionista mayoritario (40 % del poder de voto). Puede conceder préstamos precautorios y contingentes instrumentados mediante <i>swaps</i> , con el primer tramo del 30 % de la financiación máxima del país no vinculada a un programa con el FMI.
Oriente Medio	Fondo Monetario Árabe (FMA). Se duplica el capital autorizado (hasta 1,2 mm de dólares) y los importes prestables (aumentan un 300 %, hasta 689 millones anuales de media en 2009-2014 —desde 231 millones de media en 1978-2008—). Se crea también una nueva línea precautoria sin condicionalidad para países con buenos fundamentos.
Latinoamérica	Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Aumento de capital de 2,3 mm de dólares a 3,6 mm en 2013 y un nuevo miembro (Paraguay).
Iniciativas bilaterales	Líneas <i>swap</i> . Las líneas de <i>swap</i> en divisas entre bancos centrales se han multiplicado por 20 entre 2008 y 2014 (hasta 2,5 mm de dólares) y el número de acuerdos casi se ha duplicado, ampliándose el ámbito regional de los acuerdos. Préstamos bilaterales. Se han sucedido distintos acuerdos bilaterales de financiación en general entre países con alto riesgo de contagio, o por motivaciones geoestratégicas. Por ejemplo: área del euro a Grecia e Irlanda; Estados Unidos a Ucrania; Arabia Saudí a Egipto. Suelen vincularse al apoyo financiero del FMI o de un instrumento regional.

FUENTES: Informes institucionales y elaboración propia.

NOTA: En negrita, instituciones nuevas.

El cuadro 1 recoge los principales elementos de este nuevo esquema, en el que cabe destacar: a) el desarrollo de nuevas pautas de gobernanza institucional; b) el aumento del volumen de recursos, y c) el diseño e implementación de nuevas estrategias e instrumentos de prevención y resolución de crisis.



FUENTE: Datos WEO de octubre de 2015.

NOTA: Las cifras corresponden al PIB a precios de mercado.

UNA NUEVA GOBERNANZA PARA LA ESTABILIZACIÓN

Los cambios en la gobernanza se han introducido por una doble vía: la reforma en las estructuras de toma de decisiones del FMI, y la constitución de nuevas instituciones, de carácter regional, que se han sumado a la función de estabilización del Fondo.

En relación con el cambio de gobernanza del FMI, desde 2006 se han emprendido una serie de reformas tendentes a modificar la distribución de cuotas de la institución y la composición de su Directorio Ejecutivo, con objeto de aumentar la voz y la representación de las economías emergentes. Estas reformas han seguido un proceso lento, con múltiples saltos en el tiempo y prórrogas dilatadas, como consecuencia del complejo equilibrio de poderes dentro de la institución y de las inercias históricas. En síntesis, los principales hitos han incluido²: aumentos de cuotas a favor de países emergentes e infrarrepresentados; la introducción de una nueva fórmula que aumenta la cuota teórica de los emergentes; el realineamiento del Directorio (que es parte de la reforma de 2010, ratificada por Estados Unidos en diciembre de 2015)³; una ampliación sustancial del endeudamiento multilateral del FMI (los denominados «préstamos NAB»); la elección de un subdirector gerente adicional, de nacionalidad china, y la inclusión del renminbi en la cesta de los derechos especiales de giro (DEG, la moneda del Fondo).

En buena medida estos cambios obedecen a la necesidad de reflejar el mayor peso relativo de las economías emergentes en la economía global. Como se observa en el gráfico 1, destaca especialmente el auge de los países identificados como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que supondrán más del 33 % del PIB mundial en 2020, según el FMI, con China a la cabeza. Por tanto, las reformas de gobernanza vienen a reforzar la legitimidad del FMI, una institución en la que la representación de los países debe reflejar su peso económico. El nuevo equilibrio parece estable, si bien continúan abiertos algunos frentes en relación con el diseño de la fórmula y con la conveniencia de establecer algún tipo de mecanismo que asegure la convergencia entre cuota efectiva (la que tiene el país) y cuota calculada (la que le corresponde según la fórmula). China es el principal ejemplo de esta

² Desarrollado en Moreno (2012).

³ La cuota de Estados Unidos le proporciona capacidad de veto, de forma que la reforma de 2010 no podía ser aprobada sin su ratificación.

discrepancia, pues, tras la implementación de la reforma de 2010, tendrá una cuota efectiva del 6,4 % (la tercera, tras Estados Unidos y Japón), lejos de su cuota calculada (11,3 %).

En cuanto al creciente protagonismo de las instituciones regionales, este deriva tanto de la mayor dotación de recursos a las ya existentes como de la creación de nuevas instituciones. Cabe destacar, en este ámbito, el desarrollo de una nueva arquitectura institucional en la zona del euro (ZE), la ampliación de la Iniciativa Chiang Mai en Asia y la creación del Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC) por parte de los BRICS. En otras regiones los recursos de las instituciones de estabilización también han aumentado, aunque con menor importancia relativa (véase cuadro 1).

Europa ha desarrollado un amplio instrumental de apoyo financiero a sus países miembros, especialmente en la ZE. El proceso se ha producido por etapas, destacando la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que empezó a funcionar en octubre de 2012⁴ y cuenta con una capacidad de financiación de 500 mm de euros. En el ámbito asiático destacan la Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada (CMIM, creada en 2000 y multilateralizada en 2010) y, en el caso de los BRICS, el ARC. Ambos acuerdos se articulan como un *pool* de reservas a disposición de sus miembros y en ambos China desempeña un papel central, aportando la mayor cantidad de recursos. De forma similar al MEDE, los préstamos de CMIM y ARC se articulan de manera conjunta con un programa del FMI (salvo para un primer tramo de hasta un 30 % del importe máximo de acceso del país).

A escala internacional cabe señalar también las iniciativas de acreedores bilaterales públicos y privados en temas de renegociación o reestructuración de la deuda, incluyendo la apertura del Club de París a países no miembros, especialmente relevante en el caso de China, que se ha constituido como uno de los principales países acreedores mundiales.

Todas estas iniciativas suponen un cambio cualitativo en la gobernanza para la estabilización de países en crisis. Se trata de aunar fuentes de financiación complementarias y de una nueva forma de actuar, con mayor peso de las instituciones regionales en el diseño y la financiación del rescate. En este sentido, se plantea un nuevo reto en términos de coordinación entre instituciones, que permita optimizar los recursos y la complementariedad de las distintas instituciones⁵.

MÁS RECURSOS
Y MÁS REPARTIDOS
ENTRE INSTITUCIONES

El nuevo esquema institucional es particularmente evidente en el reparto de los recursos para la estabilización. El gráfico 2 muestra la evolución de los recursos globales disponibles para la cobertura de crisis desde el año 2000. Destacan dos elementos: la potenciación de los recursos del FMI —que se multiplican por cuatro y modifican su estructura, incluyendo hasta un 30 % de préstamos bilaterales temporales⁶—, y el crecimiento de las fuentes de recursos complementarias al FMI, incluyendo la acumulación de reservas, el volumen de las líneas *swap* y el desarrollo de los ARF.

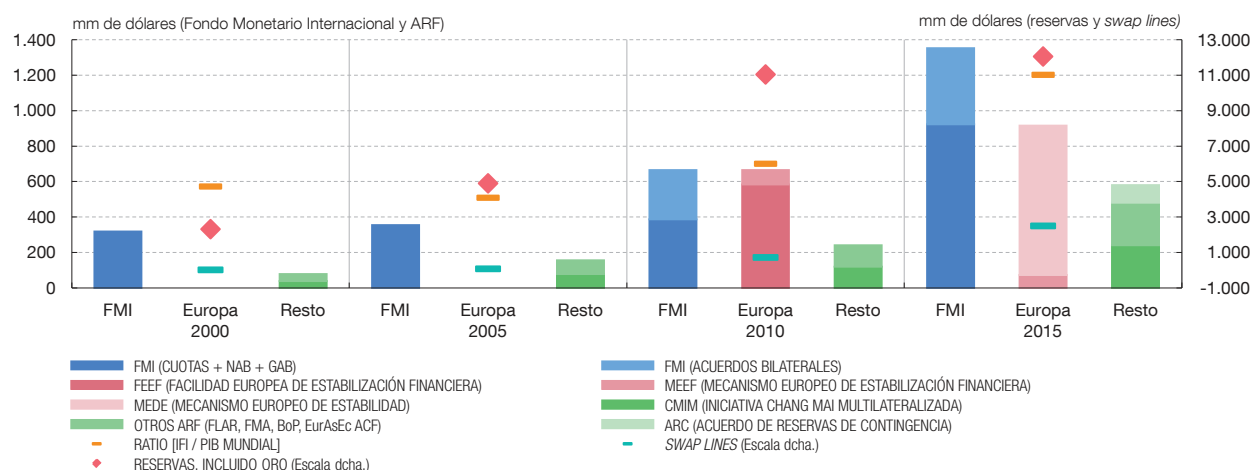
Se señala, por su cuantía, el sustancial crecimiento de las reservas como forma de auto-seguro para el país, en caso de crisis de balanza de pagos, si bien su distribución es muy desigual (con un notable peso de China, que acumula más del 30 % de las reservas

4 El MEDE sustituye a la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), que se había constituido en 2010 como instrumento transitorio en el contexto de la financiación de Grecia, Irlanda y Portugal. Desde julio de 2013 la FEEF no puede conceder nuevas ayudas, pero mantiene su actividad hasta la cancelación de los préstamos vivos. Por su parte, desde 2010, la UE cuenta con el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF).

5 Véase Garrido *et al.* (2012).

6 Para un análisis del proceso de aumento de recursos en el FMI, véase L'Hotellerie-Fallois y Moreno (2014).

TAMAÑO TOTAL Y EN RELACIÓN CON EL PIB MUNDIAL



FUENTES: Fondo Monetario Internacional, Informes anuales, sitios web de los Acuerdos Regionales de Financiación y Tratado del ARC.

NOTAS: Las cifras de reservas para 2015 corresponden al final de 2014. Se han tomado los tipos de cambio en 2000-2010 y el primer dato del año para 2015.

globales). Desde el año 2000, las reservas se han multiplicado por cuatro, y rondan los 12 billones de dólares en 2015, muy por encima de los recursos conjuntos de FMI y ARF, de 2,7 billones. Cabe mencionar también en este esquema las líneas *swap* entre los bancos centrales, generalmente vinculadas a la provisión de liquidez en divisas al sector bancario con objeto de proteger la estabilidad financiera. Desde 2008, el entramado de líneas ha aumentado considerablemente en número y tamaño, alcanzando casi 100 acuerdos, por valor de 2,5 billones de dólares.

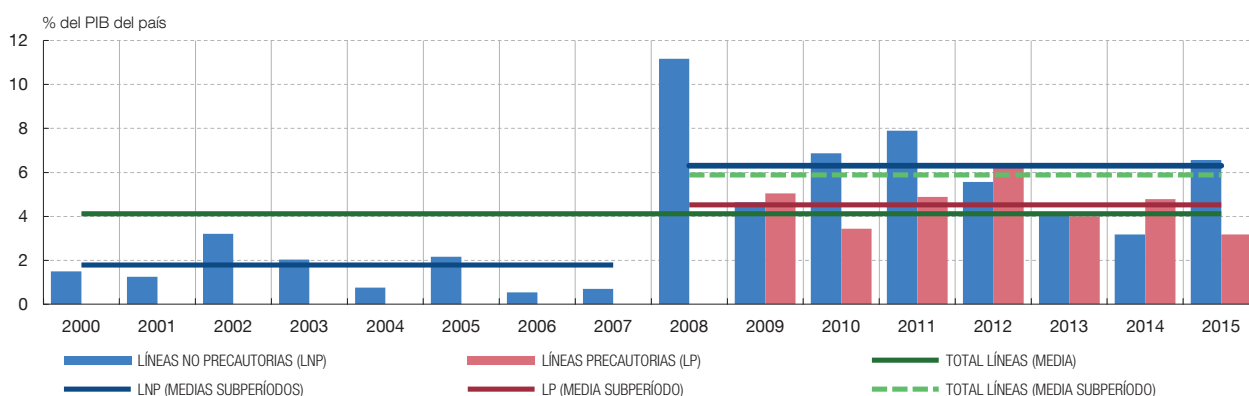
La regionalización se observa también en el aumento del tamaño de los ARF, cuya dimensión agregada supera a los recursos permanentes del FMI desde 2010. En conjunto, los recursos de FMI y ARF suponen en 2015 casi un 2,3 % del PIB mundial, por encima del 1 % que suponían en el año 2000. Es importante enfatizar que los acuerdos regionales solo están disponibles para los países que los integran, pertenecientes, en general, a una región determinada —también hemos incluido aquí el acuerdo alcanzado por los países BRICS, que ha abierto una nueva dimensión multilateral en los acuerdos de cooperación—. Entre los ARF destacan, en volumen, las iniciativas europeas, que suman casi un 69 % del total, mientras que el CMIM de los asiáticos y el ARC de los BRICS suponen un 18 % y un 7,5 %, respectivamente.

NUEVAS POLÍTICAS DE RESOLUCIÓN Y PREVENCIÓN DE CRISIS

Las reformas también han sido sustantivas en las políticas de resolución y, especialmente, en las de prevención de crisis. A modo de síntesis, se ha flexibilizado la resolución, y la prevención se ha fortalecido por tres vías: creando nuevas líneas financieras de prevención y profundizando en la regulación y supervisión.

Las estrategias de resolución se han adaptado a la mayor magnitud y diversidad de las crisis financieras diseñando programas de mayor cuantía, que suponen la entrega de un volumen de recursos más elevado al inicio del programa (*frontloading*) y que permiten una gestión más flexible de las políticas económicas para recuperar la confianza ante los mercados. El FMI ha liderado estos cambios en sus propios programas y en los coordinados con las ARF. Así, los programas del Fondo han aumentado significativamente de tamaño; en promedio, los aprobados desde 2008 suponen un 5,9 % del PIB del país rescatado,

TAMAÑO MEDIO DE LOS PROGRAMAS APROBADOS EN CADA AÑO



FUENTE: Fondo Monetario Internacional (base de datos de programas), WEO de octubre de 2015.

NOTA: Para los programas se ha tomado el importe aprobado en el año de aprobación.

frente al 1,8 % de los anteriores a ese año; y su importe medio ha pasado de 2 mm de dólares en 2000-2007 a 5,2 mm en 2008-2015 (10,3 mm si se consideran los programas precautorios). Es decir, los programas del Fondo han aumentado en media un 254 % en porcentaje de PIB y un 156 % en tamaño, comparando los períodos pre- y poscrisis.

Por otro lado, en 2009 el FMI simplificó la condicionalidad de sus programas, basándola más en una evaluación del progreso general del programa que en el estricto cumplimiento de unas condiciones de referencia. Los programas, además, deben ser asumidos como propios de forma clara por parte de las autoridades económicas del país (*ownership*)⁷.

En el ámbito de la prevención es reseñable la creación de las nuevas líneas de crédito precautorias, que también ha liderado el FMI y que se han incorporado en diversos ARF (por ejemplo, MEDE, CMIM, ARC y Fondo Monetario Árabe). El Fondo ha introducido las denominadas FCL (*Flexible Credit Line*) y PLL (*Precautionary Liquidity Line*), instrumentos de préstamo de carácter preventivo, cuyo objetivo es proporcionar un colchón de financiación a aquellos miembros con buenos fundamentos e historial de políticas saneadas, que estén sometidos a riesgo de contagio internacional. Se trata de un tipo de instrumento innovador, ya que el país puede acceder a ellos si cumple con unos requisitos de cualificación *ex ante*. Constituyen una suerte de sello de buen comportamiento que da el FMI, respaldado con recursos en caso de que el país los necesite. Salvo en el caso de Macedonia, hasta el momento los países que han suscrito estas líneas no han recurrido a los fondos puestos a su disposición⁸.

En el ámbito de la regulación, las IFI tienen un menor protagonismo frente a otras instituciones como el FSB y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, o —en Europa— la Autoridad Bancaria Europea, donde se coordinan estas reformas. En el caso del Fondo, cabe mencionar la elaboración de un nuevo estándar sobre movimientos de capitales, en el que —a diferencia de la posición tradicionalmente mantenida por el Fondo— se asume la posibilidad de introducir restricciones a la movilidad en situaciones de dificultades de balanza de pagos o en los mercados de crédito [FMI (2012)].

⁷ Moreno (2013), capítulo 5, desarrolla las reformas en la política de préstamo del Fondo.

⁸ Véase Sánchez y Serra (2015).

El fortalecimiento de la supervisión es el tercer pilar en el que se sustenta la nueva política de prevención. El FMI y el BM han reforzado los programas conjuntos FSAP (*Financial Sector Assessment Program*), que evalúan periódicamente los sistemas financieros de los países miembros. El FMI ha desarrollado, además, nuevos instrumentos analíticos, como las matrices de riesgo, el análisis sistemático de las posiciones de inversión de los distintos sectores económicos de un país (*balance sheet analysis*) o el mapeo de las interconexiones económicas y financieras entre países. En este sentido, ha habido una transición desde un análisis de país hacia un enfoque más integrador que vincula las tres capas de la supervisión (bilateral, regional y multilateral) con una atención creciente por la interconexión de las distintas políticas económicas y su transmisión entre países (*spillover effects*).

La supervisión también se ha reforzado en las IFI regionales. En el caso de Europa, el MEDE participa en el seguimiento de los países con programa y, en el de la CMIM, se ha creado la AMRO (ASEAN + 3 Macroeconomic Research Office), para realizar un seguimiento de las economías y los riesgos a los que están sometidos sus países miembros.

Nuevo mapa institucional para el crecimiento y el desarrollo

Las IFI dedicadas al crecimiento y el desarrollo también han configurado desde 2009 un nuevo mapa institucional (véase cuadro 2), en el que cabe destacar tres elementos principales: a) un nuevo esquema de gobernanza; b) el aumento de los recursos disponibles y del volumen de préstamo, y c) el cambio en las estrategias de desarrollo (abordado en la siguiente sección).

NUEVA GOBERNANZA PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO

Los cambios en la gobernanza también se han articulado por la doble vía de la reforma de la gobernanza del BM —y de otros bancos de desarrollo tradicionales—, pero sobre todo por la aparición de nuevas instituciones dedicadas al desarrollo. La reforma en el BM supone un trasvase de votos del 4,6 % a las economías emergentes y en desarrollo (que alcanzan el 47,2 % del total) y un director ejecutivo adicional para un país de África subsahariana [Banco Mundial (2015)]. En el resto de los bancos de desarrollo existentes antes de 2009, también se han producido una serie de reformas de gobernanza que tienden a aumentar el peso de las economías emergentes [por ejemplo, China entró a formar parte del Banco Interamericano de Desarrollo en 2009, e ingresó en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en 2016].

Sin embargo, la principal transformación ha tenido lugar como consecuencia de la creación de nuevas instituciones regionales, incluyendo los nuevos bancos como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBD), cuyo proceso de creación ha sido especialmente rápido (véase recuadro 1). Esta celeridad se explica en parte por las elevadas necesidades de financiación de las economías emergentes y en desarrollo. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) ha estimado que las necesidades de infraestructuras en Asia ascienden a 730 mm de dólares anuales hasta el año 2020 [Banco Asiático de Desarrollo (2009)]. Pero también revela una cierta distancia de las economías emergentes con la gobernanza de las instituciones tradicionales y su interés por liderar nuevos proyectos con mayor peso en las decisiones. El surgimiento de estas instituciones está perfilando una nueva arquitectura con un giro en el que el centro de decisiones ya no está solo en Washington, sede del FMI y del BM. De igual manera que en las instituciones de estabilidad, la coordinación entre instituciones constituye un nuevo reto central.

MÁS RECURSOS PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO

Desde 2009, impulsado por el G-20, las IFI destinadas al desarrollo han venido aumentando sus recursos, incluyendo ampliaciones significativas en su capital social, como se muestra en el gráfico 4. Tras estos aumentos y la creación de nuevos bancos (BAII, NBD),

Instituciones e iniciativas internacionales

Grupo BM	En gobernanza, reforma de cuotas y del Directorio a favor de las economías emergentes y en desarrollo (incluyendo un director ejecutivo adicional para países africanos). Reorganización institucional primando las áreas de actuación sobre la división regional (<i>global practices</i>). Se amplía el capital de las ventanillas del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y del CFI (Corporación Financiera Internacional) y los fondos concesionales de la AIF (Asociación Internacional del Fomento), que alcanza un máximo histórico de 52 mm de dólares para el período 2014-2016. El volumen de préstamos anuales aumenta un 30 % —hasta 25 mm— y se flexibilizan los márgenes de maniobra (vencimientos y tipos).
Iniciativas globales en infraestructuras	El BM lidera la Facilidad de Infraestructura Global (GIF), 2014 . Es una plataforma para aunar esfuerzos de financiación en infraestructuras en países emergentes y en desarrollo, sumando recursos de los distintos bancos de desarrollo y del sector privado a través de proyectos público-privados (PPP). El G-20 crea el Centro para Infraestructuras Globales (CIG) 2014 , con sede en Sidney, para coordinar información, iniciativas, buenas prácticas y planes de inversión en una agenda multianual de cuatro años.

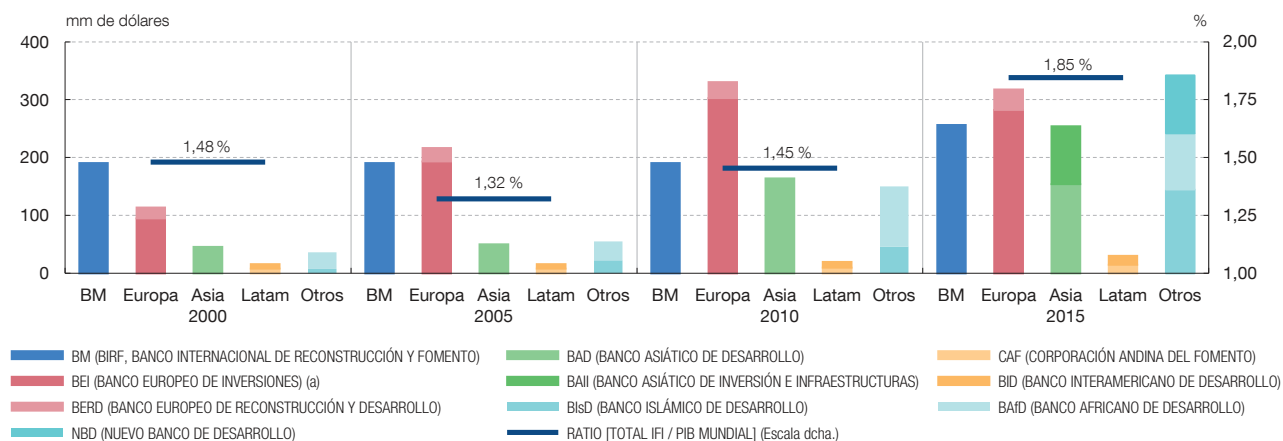
Instituciones e iniciativas regionales

Europa	Banco Europeo de Inversiones (BEI). Aumento de capital (2013) de 10 mm de euros a 243 mm, lo que le convierte en el primer banco de desarrollo regional por capitalización. El volumen de préstamos anuales casi se duplica, pasando de 45 mm (2000) a 77 mm (2014). También aumenta el capital de la ventanilla del Fondo Europeo de Inversiones hasta 4,5 mm, que se canalizará a través de préstamos, capital y garantías, en lugar de subvenciones. El BEI contribuye también al Plan de Inversiones para Europa (Plan Juncker, 2014).
	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Ha ampliado su ámbito de actuación a Asia Central y a países árabes. China ingresó como miembro en 2016.
Asia	Banco Asiático de Desarrollo (BAD). Ampliación de capital un 200 % hasta los 165 mm de dólares, sin modificación en el peso relativo de sus miembros. Impulso a la capacidad de préstamo para alcanzar 20 mm de dólares anual (incremento del 50 %) hasta el 2017 a través de: i) cooperación público-privada para inversión en infraestructuras; ii) nuevas líneas de préstamo; iii) cofinanciación con BAI. Objetivos: crecimiento inclusivo y sostenible, respetuoso con el medio ambiente, e integración regional.
	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), 2014 . Nace con un capital de 100 mm de dólares de mayoría regional (75 %), con China como principal socio (con un 30 % del capital). Tiene sede en Pekín y está destinado a proyectos de infraestructura en la región y ánimo cooperativo (véase recuadro 1).
BRICS	Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), 2014 . Se crea con un capital de 100 mm de dólares (la mitad suscrito por los BRICS, por partes iguales), destinado a financiar proyectos —públicos o privados— de infraestructura y desarrollo sostenible, por medio de préstamos, garantías y participación en inversiones (véase recuadro 1).
Latinoamérica	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Amplía su capital social en casi un 70 % —hasta los 171 mm de dólares— e incorpora a China. Los niveles de préstamo precrisis aumentan aproximadamente un 6 % (respecto a 2010), hasta aproximadamente los 13,5 mm anuales en 2014.
	Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Desarrollo. Aumento de capital del 50 %, hasta 15 mm de dólares (2015). Es la principal fuente de financiación de infraestructura y energía para América Latina, que desde 2004 ha experimentado un crecimiento muy significativo, casi alcanzando al BM y al BID en volumen de financiación a la región (los préstamos aumentaron —respecto a 2010— un 10 %, hasta aproximadamente los 12 mm anuales en 2014). A diferencia de los bancos de desarrollo, la CAF cuenta con una alta participación en su accionariado del sector privado.
África	Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Triplica su capital social en 2010 (hasta 100 mm de dólares). Aumenta sus niveles de préstamo, respecto a la media de los años anteriores a la crisis, en un 300 %, hasta casi los 7 mm anuales en media.
	Banco Islámico de Desarrollo (BIsD). Aumenta exponencialmente su capital hasta 100 mm de DEG en 2013 respecto a los 6 mm del año 2000. Los préstamos entre 2005-2015 suponen más del doble que en los 30 años anteriores.
Oriente Medio +	Deauville Partnership International (2011) , iniciativa del G-8 para coordinar esfuerzos de donantes y bancos de desarrollo a los países árabes en transición a través de un Fondo de Transición para estos países, con el Banco Mundial como fideicomisario.

FUENTE: Informes institucionales y elaboración propia.
NOTA: En negrita, instituciones nuevas.

en la actualidad, el tamaño del BM supone el 20 % del total del capital de estas instituciones, frente al 40 % en 2000. Entre los bancos regionales, destacan los europeos (Banco Europeo de Inversiones y BERD, que suponen el 23 % de la capitalización total), y las nuevas iniciativas de los BRICS (BAII y NBD, un 15 %).

TAMAÑO TOTAL Y EN RELACIÓN CON EL PIB MUNDIAL



FUENTES: Informes anuales y sitios web.

NOTA: El capital permite aproximar la capacidad de préstamo, si bien cada institución tiene su propio sistema de financiación y apalancamiento. El ejemplo más llamativo está en Latinoamérica, donde BID y CAF tienen un volumen de préstamos muy similar, pero con una capitalización diez veces superior en el BID.

a Se incluye capital suscrito del BEI, autorizado para el resto.

El aumento en la capitalización de los bancos de desarrollo, unido a nuevas fórmulas de apalancamiento de sus recursos, ha permitido un aumento significativo en los volúmenes de préstamo. La media anual de los préstamos concedidos por los principales bancos de desarrollo durante el período 2009-2014 aumentó más de un 125 % respecto del período 2000-2008, pasando de los 37 mm de dólares anuales a cerca de 84 mm, en promedio anual⁹.

Con la adopción de la Agenda de Acción de Addis Abeba (en adelante, Addis Abeba) aprobada en julio de 2015 [ONU (2015a)], la financiación del desarrollo ha experimentado un punto de inflexión. Addis Abeba articula una estrategia de financiación integral para alcanzar los ODS, que deben orientar las estrategias de los bancos de desarrollo para el período 2015-2030. Engloba múltiples compromisos políticos y medidas específicas que contemplan no solo fuentes de financiación —reto que se plantea en términos de pasar de «millardos a billones» [FMI-Banco Mundial (2015)]—, sino también aspectos como la cooperación internacional en materia de fiscalidad, finanzas, comercio, ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad, entre otros.

El elemento de financiación más relevante de Addis Abeba es el énfasis en los recursos nacionales y en la participación del sector privado. En movilización de recursos nacionales, recoge el compromiso de mejorar la gestión de los ingresos públicos de los países en desarrollo con sistemas impositivos modernizados y progresivos, una recaudación más eficiente, la lucha contra la evasión fiscal y la reducción de los flujos financieros ilícitos en 2030. Las políticas sobre tributación internacional emprendidas por el G-20 y la OCDE en los últimos años son fundamentales en este extremo. También se aborda la carga de la deuda de los países en desarrollo, que disminuyó un 75 % entre 2000 y 2013 como consecuencia, entre otros factores, del alivio de deuda impulsado desde las instituciones de Bretton Woods y el G-8, una mayor expansión comercial y el abaratamiento del crédito en los últimos años.

⁹ Con un incremento especialmente destacable en el caso del Banco Africano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional del Grupo BM y el BERD.

Con respecto a la participación del sector privado, Addis Abeba subraya la importancia de acompañar los incentivos para atraer a la inversión privada con los objetivos de las políticas públicas de desarrollo y con los marcos regulatorios. La inversión exterior directa (IED) desempeña un papel clave en la financiación de los países en desarrollo. A pesar de la mejora del clima inversor, la IED no siempre se dirige a estos países, sobre todo a los menos avanzados, por la carencia de tecnología e infraestructuras, por lo que se quiere potenciar este tipo de proyectos dentro de una estrategia global de inversión.

Estrategias: crecimiento y sostenibilidad

La coordinación de las políticas económicas a nivel global se guía por dos estrategias principales, sin perjuicio de que cada país y cada región marquen sus propias prioridades: la Estrategia para el Crecimiento, aprobada en la cumbre de Brisbane del G-20 (noviembre de 2014), y la Agenda 2030 (los ODS), aprobada por la ONU (septiembre de 2015). Estos grandes retos marcan las estrategias de medio y largo plazo para la actuación de las IFI.

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DEL G-20

A raíz de la Gran Recesión que siguió a la irrupción de la crisis económica y financiera global, el G-20 ha venido liderando la estrategia de recuperación y crecimiento económico de los países avanzados y de las economías emergentes a través del denominado *Framework for Growth* —un marco orientado a establecer un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado—. Su desarrollo se basa en un proceso de evaluación mutua entre los miembros del G-20, apoyado en el análisis técnico proporcionado por el FMI y otras IFI¹⁰. Estas han contribuido de una manera activa con aportaciones teóricas y empíricas sobre el impacto y la instrumentación de las políticas macroeconómicas y de las reformas estructurales propuestas¹¹.

Durante los primeros años, la estrategia estuvo marcada por las necesidades de salida de la crisis, pero, a partir de 2014, cuando se constató que la recuperación de la actividad de las economías avanzadas no venía acompañada de una generación de empleo suficiente y de alta calidad, el énfasis se ha trasladado hacia las reformas estructurales y la sostenibilidad. La cumbre del G-20 de Brisbane de noviembre de 2014 adoptó el compromiso colectivo «2 en 5» con el objetivo de alcanzar en 2018 un aumento acumulado del PIB de los países del G-20 de un 2% por encima del proyectado inicialmente por el FMI en el otoño de 2013¹². El plan supone la implementación de alrededor de 1.000 medidas y reformas concretas por parte de los países miembros —o concertadas entre ellos¹³— referidas, entre otros, al mercado de productos y al mercado de trabajo, a una mejora de la eficiencia fiscal, y a un aumento del gasto en I + D e infraestructuras [G-20 (2015)]. Estos planes tienen un mayor grado de concreción que en el pasado, lo que permite mejorar su seguimiento y la presión inter pares para su cumplimiento, que, en cualquier caso, sigue descansando en la responsabilidad y la voluntad nacionales.

El FMI, el BM y la OCDE están contribuyendo a este proceso aportando un aparato analítico sobre el tipo de reformas que son necesarias, aprovechando su ventaja comparativa, que les permite identificar mejores prácticas internacionales, adaptadas a las circunstancias de cada país [FMI-OCDE-Banco Mundial (2014)]. En particular, el Fondo ha establecido como una de sus prioridades estratégicas el reforzamiento de su capacidad de análisis y de vigilancia de las políticas estructurales de los países.

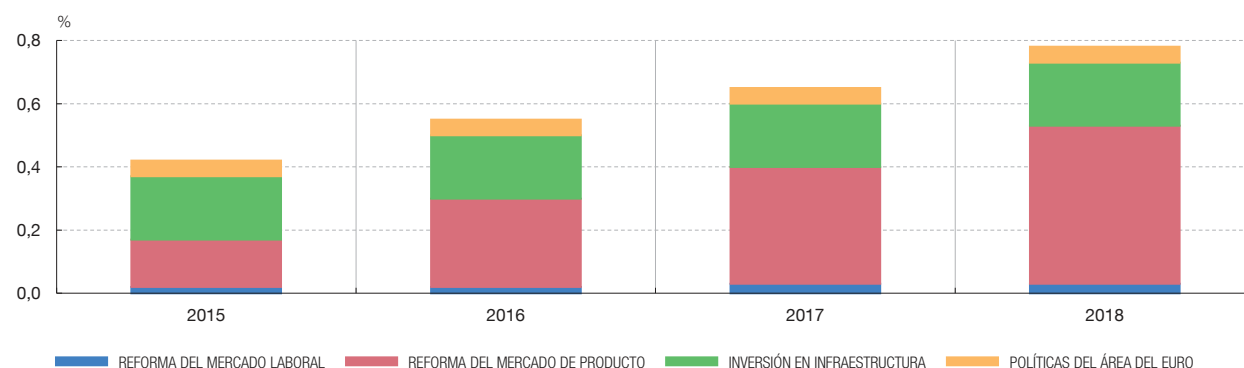
10 Véase Estrada (2012) para un análisis de la evaluación mutua en el seno del G-20.

11 Hernando y del Río (2015) desarrollan los debates en torno a las políticas económicas en las economías avanzadas.

12 Un «2» por ciento de crecimiento adicional «en 5» años entre 2013 y 2018. Las estimaciones de crecimiento hasta 2018 son las del *World Economic Outlook (WEO)* del FMI de octubre de 2013.

13 Como, por ejemplo, la reforma de la arquitectura de la ZE, o el plan de acción sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios liderado por la OCDE.

DESVIACIONES PORCENTUALES DEL ESCENARIO BASE



FUENTE: FMI-OCDE (2015).

Otra vía de contribución de las IFI a la estrategia de crecimiento es su apoyo a las políticas de infraestructuras. En este ámbito, adquiere importancia el Centro para Infraestructuras Globales, con sede en Sídney, creado para señalar los vacíos existentes, mejorar el intercambio de información entre las distintas instituciones, identificar oportunidades de inversión y cooperación, promover la financiación vía asociaciones público-privadas, y garantizar la sostenibilidad de los proyectos a nivel económico, social y medioambiental. Por otro lado, el BM lanzó en 2014 la Facilidad de Infraestructura Global (GIF), con objeto de captar y coordinar recursos privados y de otros bancos multilaterales para financiar infraestructuras en países en desarrollo. En el ámbito de las acciones regionales, destaca el Plan de Inversiones para Europa («Plan Juncker»)¹⁴.

En la valoración de las estrategias presentada en la cumbre del G-20 de Antalya [FMI-OCDE (2015)], el diagnóstico apunta a que las medidas adoptadas mejoran la senda de crecimiento en un 0,8 % del PIB global para 2018, lejos del objetivo del 2 % (véase gráfico 5). Se señalan dos razones principales: la lenta implementación de los compromisos, especialmente por parte de algunas economías grandes (se estima que se han implementado un 49 % de las medidas comprometidas en Brisbane), y el bajo impacto sobre el crecimiento de las medidas adoptadas. Sería necesario acelerar los calendarios establecidos y añadir medidas adicionales en 2016 para poder alcanzar el objetivo.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El pasado 29 de septiembre, la ONU aprobó los ODS o Agenda 2030¹⁵, que marcan la estrategia para el desarrollo en los próximos quince años, sustituyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), formulados en 2000 (véase recuadro 2). La Agenda 2030 define una estrategia asentada en tres pilares: un pilar financiero, determinado por Addis Abeba; otro medioambiental, decidido en diciembre en la Conferencia de París sobre la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático, y unos objetivos globales, marcados por los propios ODS.

El vínculo entre estos pilares es una innovación en relación con las estrategias de los ODM. En el caso del cambio climático comporta la necesaria participación de las economías

¹⁴ El Plan tiene el objetivo de movilizar 315 mm de euros para nuevas inversiones privadas y públicas entre 2015 y 2017, y en torno a él se han constituido instituciones como el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE, dotado con 21 mm de euros), el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión, y el Portal Europeo de Proyectos de Inversión.

¹⁵ Formalmente, «Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» [ONU (2015b)].

emergentes y en desarrollo en los objetivos medioambientales, frente al tradicional argumento de aplicarles elevada flexibilidad por su retraso relativo en el desarrollo. A cambio, las economías avanzadas tienen que financiar el proceso, y, en este sentido, Addis Abeba incluye una llamada a que movilicen de forma conjunta 100 mm de dólares anuales hasta 2020, canalizados a través de un Fondo Verde para el Clima (FVC) y otros instrumentos, para abordar las necesidades de los países en desarrollo.

El Acuerdo de París reconoce un compromiso vinculante y definitivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del año 2020 con revisiones quinquenales. El objetivo final es limitar el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C (idealmente, 1,5°C). Las políticas incluyen limitación de emisiones, el diseño de políticas impositivas y de instrumentos financieros que dirijan la inversión hacia energías verdes, y estructuras financieras para gestionar los desastres relacionados con el cambio climático. Aquí, la financiación a través de las IFI debe desempeñar un papel central.

Los ODS suponen un cambio de enfoque sustancial respecto a los ODM en tres grandes frentes. El primero es la universalidad de los objetivos: al contrario que la Declaración del Milenio, la Agenda 2030 es aplicable a todos los países y no solo a los países en desarrollo, lo que supone pasar de una agenda unidireccional a otra en la que las metas y las medidas acordadas son de aplicación para los 193 países compromisarios.

En segundo lugar, el ámbito de actuación se amplía: mientras los ODM se centraban en la inclusión y la reducción de la pobreza, los ODS incluyen objetivos para garantizar la sostenibilidad del crecimiento a medio y largo plazo. En concreto, los ODS consisten en 169 metas agrupadas en 17 objetivos, reunidos, a su vez, en 4 grandes áreas: inclusión y pobreza, economía, medioambiente y marco institucional (véase cuadro 3). Los ODS incorporan, así, una de las características del crecimiento que el G-20 pretende impulsar: la sostenibilidad económica y social, como condición necesaria para el desarrollo.

En tercer lugar, el diseño de las estrategias es responsabilidad individual, pero se debe actuar aunando los esfuerzos entre países. Los ODS parten de la ausencia de fórmulas únicas, de forma que cada país diseña e implementa su propia estrategia sobre la base de sus propias políticas y prioridades nacionales. Ahora bien, los medios para conseguir esos objetivos deben basarse en la adicionalidad de los esfuerzos entre los distintos agentes implicados —políticas nacionales, IFI, donantes y sector privado—. Aquí, la principal novedad es la integración del sector privado en el proceso, sobre todo a través de la promoción de proyectos conjuntos con el sector público.

Comentarios finales

Desde 2009 hemos asistido a una multiplicación de iniciativas institucionales y de orientaciones estratégicas en el orden económico internacional. Inicialmente, muchas de estas iniciativas surgieron para solventar las consecuencias de la crisis; las más recientes están más orientadas al crecimiento y desarrollo futuros. Estas iniciativas han configurado un nuevo marco de actuación para las IFI, que se ha reflejado en cambios en su gobernanza, en el aumento de sus recursos y en la reforma de sus políticas.

En el ámbito de la gobernanza se ha producido un reequilibrio a favor de las economías emergentes, tanto en los organismos de Bretton Woods (donde ganan poder de decisión) como, sobre todo, a través de la creación de nuevas instituciones regionales lideradas por economías emergentes, y China, en particular. Las IFI han aumentado significativamente sus recursos, si bien con un impacto geográfico desigual, como consecuencia de su regionalización, con más recursos en Asia y en Europa. La conferencia de Addis Abeba ha

Área	Objetivos
Inclusión y pobreza	1 Terminar con la pobreza, en todas sus formas y en todo lugar
	2 Terminar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y la mejora nutricional, y promover la agricultura sostenible
	3 Asegurar la salud y promover el bienestar para todos a todas las edades
	4 Asegurar una calidad de la educación inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje duraderas para todos
	5 Alcanzar la igualdad de género y conferir competencias/empoderar a todas las mujeres y niñas
	6 Asegurar la disponibilidad, gestión sostenible y salubridad del agua para todos
	7 Asegurar el acceso a una energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos
Economía	8 Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo, y un trabajo decente para todos
	9 Construir infraestructuras con capacidad de recuperación, promover una industrialización inclusiva y sostenible e impulsar la innovación
	10 Reducir los desequilibrios internos y entre países
Mediambiente	11 Hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, con capacidad de recuperación y sostenibles
	12 Asegurar unos patrones de producción y consumo sostenibles
	13 Llevar a cabo acciones urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos
	14 Conservar y usar sosteniblemente los océanos, mares y recursos marinos para un desarrollo sostenible
	15 Proteger, restaurar y promover un uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de forma sostenible los bosques, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación del suelo y detener la pérdida de biodiversidad
Instituciones	16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proveer el acceso a la justicia para todos, y construir instituciones efectivas, que rindan cuentas e inclusivas a todos los niveles
	17 Fortalecer los medios de implementación y revitalizar el asociacionismo global para el desarrollo sostenible

FUENTE: ONU (2015b).

señalado, además, la importancia de integrar los recursos de las IFI y del sector privado en una estrategia conjunta para el crecimiento y el desarrollo.

Utilizando un paralelismo con las reformas llevadas a cabo en Europa, especialmente en la ZE, donde la respuesta a la crisis ha sido «más Europa» (nuevas instituciones, más recursos y nuevas políticas), la respuesta a escala internacional está siendo más coordinación internacional, más IFI. Ahora bien, respecto al mapa emanado de Bretton Woods, con pocas instituciones dedicadas a áreas claramente delimitadas y una cierta especialización, en el nuevo mapa hay una mayor proliferación de instituciones y una superposición de políticas y ámbitos de actuación, una mayor complejidad institucional, lo que plantea nuevos retos en términos de coordinación de iniciativas y estrategias.

12.1.2016.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2009). *Infrastructure for a Seamless Asia*, informe conjunto de Asian Development Bank y Asian Development Bank Institute.
- BANCO DE ESPAÑA (2015). «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico*, marzo, pp. 20 y 21 (sobre la ampliación de los programas de compras de activos del BCE).
- BANCO MUNDIAL (2015). *2015 Shareholding review. Report to Governors*, Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries.
- COMISIÓN EUROPEA (2015). *UE: gobernanza económica*, Comisión Europea, Asuntos Económicos y Financieros.
- ESTRADA, Á. (2012). «Nuevas herramientas para la gobernanza económica global: marco para el crecimiento y supervisión de desequilibrios», *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.
- FMI (2012). *The liberalization and management of capital flows: an institutional view*, Staff discussion note, 14 de noviembre.

- FMI-OCDE (2015). *Quantifying the Implementation of G-20 Members' Growth Strategies*, Report to G-20 Summit, 15-16 de noviembre, Antalya, Turquía.
- FMI-OCDE-BANCO MUNDIAL (2014). *Macroeconomic and reform priorities*, Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 22-23 de febrero, Sidney, Australia.
- FMI-BANCO MUNDIAL (2015). *From billions to trillions: transforming development finance. Post 2015 financing for development: Multilateral Development Finance*, abril.
- G-20 (2015). *Adjusted Growth Strategies by country*, G-20.org.
- GARRIDO, I., P. MORENO y X. SERRA (2012). «El FMI y los acuerdos regionales de financiación», *Boletín Económico*, marzo, Banco de España.
- HERNANDO, I., y P. DEL RÍO (2015). «Ajuste y perspectivas de crecimiento de las economías desarrolladas: el impacto de la crisis financiera», *Boletín Económico*, enero, Banco de España.
- L'HOTELLERIE-FALLOIS, P., y P. MORENO (2014). «¿Son suficientes los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional?», *Boletín Económico*, enero, Banco de España.
- MORENO, P. (2012). «Un FMI renovado para una mejor gobernanza global», *Política Exterior*, n.º 149, septiembre-octubre.
- (2013). *The metamorphosis of the IMF (2009-2011)*, Estudios Económicos, n.º 78, Banco de España.
- ONU (2015a). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, julio.
- (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, septiembre.
- (2015c). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso, 2015*, junio.
- (2015d). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*, junio.
- SACHS, J. D. (2012). «From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals», *The Lancet*, vol. 379, 9 de junio, pp. 2206-2211.
- SÁNCHEZ, P., y X. SERRA (2015). «Las nuevas líneas protectoras del FMI», *Boletín Económico*, junio, Banco de España.