

Financiamiento
del desarrollo en
América Latina
y el Caribe

Un análisis estratégico
desde el punto de vista de
los países de renta media

Diez mensajes clave de la Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre Financiamiento del Desarrollo

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL),
Santiago, 12 y 13 de marzo de 2015



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

La Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre Financiamiento del Desarrollo tuvo lugar en Santiago, los días 12 y 13 de marzo de 2015, en el marco del vigésimo período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), creado en virtud de la resolución 310(XIV) de la CEPAL e integrado por los países de América Latina y el Caribe miembros de la Comisión. La Consulta Regional se realizó en preparación de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Addis Abeba en julio de 2015, y dio lugar a los siguientes diez mensajes clave:

- 1. El entorno político e histórico de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México), y de la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo Encargada de Examinar la Aplicación del Consenso de Monterrey, celebrada en Doha, no fue el mismo que el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), la agenda para el desarrollo después de 2015 y las conferencias sobre el cambio climático.** Conviene tener en cuenta este contexto, especialmente en relación con el Principio 7 sobre responsabilidades ambientales comunes pero diferenciadas de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Cumbre para la Tierra en 1992. En lo relativo al comercio y a las finanzas, las Conferencias de Monterrey y Doha aplicaron el concepto de “nivelar el campo de juego”.
 - **La agenda para el desarrollo después de 2015 integrará las diversas dimensiones del desarrollo sostenible:** económica (incluidos el comercio y las finanzas), social y ambiental.
 - La integración de estas dimensiones diferentes dentro de un marco general supone que el **principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas** debería aplicarse de manera transversal, de modo que no solo se refiera al cambio climático, sino también al comercio y a las finanzas.
 - Asimismo, debe aceptarse la necesidad de una **participación efectiva de los países de renta media**, incluidos los de América Latina y el Caribe, que se han convertido en significativos actores económicos, sociales y políticos. Los países de renta media producen en torno al 46% del PIB del mundo y albergan aproximadamente el 70% de su población.
- 2. El financiamiento de la agenda para el desarrollo después de 2015 requiere una significativa movilización de los recursos internos. Esta movilización se ve restringida por factores tanto internos como internacionales.**
 - Desde el punto de vista interno, **los gobiernos tienen que afrontar la evasión y la elusión de impuestos.** Las tasas de evasión del impuesto sobre el valor agregado (IVA) en los países de América Latina van del 17,8% al 37% de la recaudación total del IVA, unas cifras mucho más altas que las de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), cuyas tasas de evasión están entre el 3% y el 22%. Según las estimaciones, los niveles de evasión de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las empresas son aún más altos, ya que se encuentran entre el 46% y el 49% de los ingresos totales por estos impuestos entre 2006 y 2010.
 - Además de los problemas internos de la evasión y la elusión de impuestos, los gobiernos de la región se enfrentan a nuevos retos en el ámbito internacional, como la necesidad de **combatir los flujos ilícitos y la fuga de capitales;** ciertas prácticas de las empresas multinacionales, como la manipulación de los precios de transferencia para evadir impuestos mediante la declaración de utilidades en jurisdicciones con tasas impositivas más reducidas, y la existencia de los denominados paraísos fiscales, que no solo dan lugar a un nivel significativo de evasión de impuestos, sino que también fomentan una perniciosa competencia tributaria y actividades que producen externalidades negativas.
 - Se estima que los flujos ilícitos en América Latina y el Caribe alcanzaron los 154.000 millones de dólares en 2012, una cifra superior a las de la inversión extranjera directa (IED), las remesas y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) (129.000 millones, 63.000 millones y 10.000 millones de dólares, respectivamente). Según las estimaciones relativas a los países desarrollados, especialmente los europeos, el costo anual de la evasión de impuestos a través de la manipulación de los precios de transferencia por parte de las multinacionales es de 150.000 millones de dólares.
 - Como parte de estos esfuerzos, sería necesario que los **paraísos fiscales y los centros financieros extraterritoriales** estuvieran regulados y cumplieran las normas internacionales de la banca comercial.
 - Para promover la **movilización de recursos internos es preciso incluir la “multilateralización” de la cooperación internacional en materia de políticas fiscales**, hasta lograr la creación de grandes acuerdos tributarios y reglas fiscales a nivel mundial, con la participación de los países en desarrollo. Esto requiere ampliar los poderes y las funciones del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. El Comité puede desempeñar un papel fundamental, al aportar espacios para alcanzar acuerdos y consensos que abran camino a una coordinación y una armonización progresivas de los impuestos y la normativa fiscal en todo el mundo, incluidos los países de América Latina y el Caribe.
- 3. La movilización de recursos internos también se refiere a los recursos movilizados por los bancos nacionales y subregionales de desarrollo.**
 - **Los bancos nacionales y subregionales de desarrollo han pasado a desempeñar un papel crucial** en la provisión de crédito al sector de la producción mediante el financiamiento de inversiones en infraestructura, en desarrollo productivo y social, y en la mitigación de los efectos del cambio climático.

- En 2014, el porcentaje de los créditos totales a América Latina y el Caribe correspondiente a los bancos subregionales de desarrollo igualó el porcentaje del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (ambos sumaron en conjunto más del 40% del total de los créditos) y superó el del Banco Mundial (menos del 20% del total). Por su parte, los bancos nacionales de desarrollo proporcionaron más del 20% del monto total de los créditos.
 - Tradicionalmente, los bancos de desarrollo se han centrado en **canalizar los ahorros de largo plazo hacia la inversión en sectores productivos estratégicos**, especialmente la infraestructura, y, más recientemente, hacia el desarrollo de instituciones y mercados financieros. De esta forma, se facilita en gran medida la movilización de los ahorros, así como la inclusión financiera.
 - Finalmente, los bancos de desarrollo también ejercen una significativa **función contracíclica de mitigación de las fluctuaciones del ciclo económico**. Los bancos públicos de desarrollo fueron los instrumentos más importantes empleados por los gobiernos de América Latina para compensar parcialmente la contracción del crédito durante la crisis financiera mundial de 2007 a 2009.
4. **Con respecto a la deuda soberana, los temas más urgentes son la creación de un marco de reestructuración de la deuda soberana y la consideración de la posibilidad de condonar la deuda multilateral de los países del Caribe.**
- La creación de un **marco de reestructuración de la deuda soberana** debe tener en cuenta las circunstancias de los países deudores, incluida la necesidad de que los pagos del servicio de la deuda dependan en parte de la coyuntura macroeconómica. El marco también debe establecer la forma de resolver los conflictos de intereses que se produzcan como consecuencia de los impagos de la deuda soberana, como muestra el caso más reciente de la reestructuración de la deuda de la Argentina.
 - Las crisis de la deuda soberana y los litigios relacionados son temas de especial preocupación para los países de renta media, ya que la mayoría de los casos de litigios relativos a la deuda afectan a estos países. Los países de América Latina y el Caribe están involucrados en el 65,8% de todos los litigios referentes a la deuda soberana entre 1970 y 2000.
 - A la vez que se crea un marco de reestructuración de la deuda, la comunidad internacional debe explorar la posibilidad de **condonar la deuda de los países del Caribe**. En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, el alto nivel de carga de la deuda constituye un gran obstáculo para el crecimiento y para el desarrollo económico y social. En 2014, la deuda pública bruta de los países del Caribe equivalía al 79% del PIB, con un mínimo y un máximo del 29% y el 141% del PIB en los casos de Suriname y Jamaica, respectivamente. En todos los países caribeños de habla inglesa, la deuda supera el 50% del PIB.
5. **La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular proporcionan un nuevo modelo de colaboración entre iguales.**
- La cooperación Sur-Sur deja atrás la acostumbrada relación vertical entre el donante y el receptor de las formas tradicionales de cooperación y se centra en la colaboración entre iguales. De manera similar, si bien las formas tradicionales de cooperación ponen un gran énfasis en la reducción de la pobreza como su objetivo principal, **la cooperación Sur-Sur subraya el crecimiento basado en el desarrollo de la infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos**. Por lo tanto, la cooperación Sur-Sur puede impulsar significativamente el desarrollo, en particular en el caso de los países de renta media que buscan estrategias de crecimiento sostenido de la producción que les ayuden a no caer en la denominada trampa de la renta media.
6. **La arquitectura del financiamiento para el desarrollo debe abordar las asimetrías de los mecanismos de gobernanza de la arquitectura financiera internacional, como por ejemplo el hecho de que estos mecanismos no otorguen el peso y el reconocimiento adecuados a las economías en desarrollo.**
- Los comités ejecutivos y los órganos de toma de decisiones de las instituciones financieras internacionales deben reflejar **el cambio en el equilibrio económico y político mundial en favor de los países en desarrollo y de renta media**.
 - En la situación actual, la proporción del PIB mundial correspondiente a los mercados emergentes y a los países en desarrollo es igual a la de los países desarrollados. Sin embargo, los primeros solo controlan el 38,8% de las cuotas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el 40,8% de los derechos a voto en el Banco Mundial, mientras que los últimos disponen del 61,2% y del 59,2%, respectivamente. Los países de renta media son responsables del 46,1% de la producción mundial de bienes y servicios, pero únicamente cuentan con el 29% de las cuotas del FMI y de los derechos a voto en el Banco Mundial.
 - **La gobernanza mundial debe ser universal e inclusiva y debe reflejar los intereses, necesidades y objetivos de la comunidad internacional en su conjunto**. Con esta finalidad, la élite multilateral (G20 y G7, entre otros) tiene que evolucionar para pasar a ser un organismo representativo dentro de un consejo de coordinación económica mundial en el que se reúnan los Jefes de Estado (como sucede actualmente en el G20) y que cuente con el apoyo formal de un subgrupo de los organismos existentes de las Naciones Unidas.
7. **La arquitectura del financiamiento para el desarrollo también debe reducir las asimetrías comerciales, incluida la inconsistencia entre el tamaño de las economías en desarrollo, por un lado, y su cuota del comercio mundial y sus oportunidades de acceso al mercado, por otro, así como sus limitadas posibilidades de aprovechar los beneficios de la transferencia de tecnología y de la adquisición de conocimientos.**
- Uno de los retos principales a los que se enfrentan los países en desarrollo y en particular los países de renta media es la necesidad de incrementar su cuota del comercio mundial de forma proporcional a su importancia en la economía mundial,

diversificar sus exportaciones y aumentar su contenido tecnológico para fortalecer la conexión entre el comercio y la creación de empleos decentes, lo que contribuiría a promover un crecimiento inclusivo y duradero.

- Aunque las economías emergentes y en desarrollo producen la mitad del PIB mundial, solo llevan a cabo el 40,6% de las exportaciones del mundo. En el caso de los países de renta media, existe una asimetría especialmente evidente entre su contribución a la producción mundial y su porcentaje de las exportaciones del mundo (46,1% y 29%, respectivamente).
 - Para responder a este reto, **se precisa una mayor flexibilidad en las prácticas y los acuerdos comerciales multilaterales**, de modo que se tengan en cuenta las particularidades de los países de renta media. Esto ayudaría a nivelar el campo de juego, de manera que todos los países pudieran beneficiarse equitativamente del comercio internacional.
 - Al mismo tiempo, **la diversificación de las exportaciones y la liberalización del comercio** deben realizarse sobre la base de normas comerciales flexibles, que permitan contar con un financiamiento suficiente y un marco cronológico adecuado para llevar a cabo los ajustes y las reestructuraciones necesarias de las economías nacionales. Por otra parte, el sistema de comercio mundial debería procurar la equidad de sus normas y mecanismos y promover el acceso a los mercados de todos los participantes, especialmente los países en desarrollo, que a menudo son objeto de medidas discriminatorias en la actualidad.
- 8. Dado el creciente papel de los flujos privados como fuente de financiamiento, uno de los principales desafíos de la arquitectura del financiamiento del desarrollo después de 2015 consiste en mejorar las alianzas público-privadas y en movilizar recursos privados y canalizarlos hacia los objetivos de desarrollo.**
- **Las alianzas público-privadas ofrecen beneficios potenciales** en términos de costos más bajos y una mayor calidad, ya que aprovechan la experiencia del sector privado y crean competencia. Sin embargo, la experiencia de América Latina (que a menudo ha incluido costosas renegociaciones de los contratos) muestra que su éxito requiere una planificación y una formulación rigurosas, un marco jurídico claro e instituciones adecuadas y bien equipadas que se encarguen de la supervisión.
 - **Una movilización efectiva de los recursos privados para el desarrollo exige la combinación de recursos privados y públicos** y la creación de alianzas público-privadas, con el objeto de lograr el apalancamiento necesario para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo.
 - También se requiere **abordar los problemas planteados por el financiamiento privado**, incluido el hecho de que este tipo de financiamiento está motivado principalmente por el beneficio económico, lo que puede ocasionar que la inversión sea insuficiente en áreas cruciales para el desarrollo sostenible, como la reducción de la pobreza o el cambio climático, si el rendimiento esperado —ajustado por el correspondiente riesgo— es insatisfactorio en comparación con oportunidades alternativas de inversión.
 - Se necesitarán intervenciones gubernamentales eficientes y selectivas **para aprovechar los mercados y flujos de capital privado con miras a cumplir los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015**. El sector público puede desempeñar un papel cada vez más relevante en la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costo-beneficio. Asimismo, es capaz de proporcionar financiamiento público para sectores que generan significativos beneficios sociales pero no atraen suficientes flujos privados. Por otra parte, el sector público puede crear un entorno favorable y los incentivos adecuados para contribuir a mantener una relación entre riesgo y rentabilidad capaz de atraer capital privado y dirigirlo hacia los objetivos de desarrollo. Los incentivos para el financiamiento privado tienen que ir de la mano de los marcos normativos apropiados.
- 9. Los diversos aspectos de las remesas también deben repensarse**, ya que las remesas se tratan como un mecanismo de financiamiento del desarrollo, pero existe una contradicción ética y política por el hecho de que las migraciones no se están incluyendo en la agenda para el desarrollo después de 2015. De hecho, las remesas son transferencias de emigrantes que no son bien recibidas en los países desarrollados pero deben pagar altos costos de transacción cuando realizan esas transferencias.
- **Los flujos de remesas hacia América Latina y el Caribe han aumentado significativamente durante las últimas décadas**. Estos flujos representan en torno al 34% del total de flujos financieros y el 1,1% del PIB regional. Las remesas constituyen una fuente de financiamiento y liquidez para la balanza de pagos especialmente significativa en el caso de las pequeñas economías, como los países de Centroamérica y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, y, en algunos casos, superan el 10% del PIB.
 - Dada la importancia de las remesas para los ingresos nacionales de algunos países, el principal desafío en esos casos es la canalización de esos recursos hacia actividades productivas, aunque las remesas destinadas al consumo también contribuyen a mejorar el nivel de vida de la población receptora. **Para movilizar eficazmente los recursos procedentes de las remesas hacia objetivos de desarrollo**, también es necesario reducir el costo medio de las transferencias, lo que exige más información, transparencia, competencia y cooperación.
 - **Existen otros retos, como lograr la igualdad de género en relación con el financiamiento**, una tarea que supone mantenerse alerta a los efectos de la inclusión financiera de las mujeres en términos de créditos, activos y financiamiento en general.
- 10. Participación: Estos procesos intergubernamentales se enriquecerían en gran medida mediante la presencia activa de la sociedad civil, que debería ser invitada a participar a nivel nacional, regional y mundial. La participación de los países en desarrollo debería garantizarse, de manera que las opiniones del Sur estén representadas.**