

Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Un análisis estratégico
desde la perspectiva
de los países
de renta media



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe

**Un análisis estratégico desde la perspectiva
de los países de renta media**



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman
Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue preparado para la Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre Financiamiento del Desarrollo, que tendrá lugar en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago, los días 12 y 13 de marzo de 2015, en preparación de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015).

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto.

La redacción del documento estuvo a cargo de Daniel Titelman y Esteban Pérez Caldentey, y contó con importantes insumos de Dillon Alleyne, Georgina Cipoletta, Luis Miguel Galindo, Cornelia Kaldewei, Ricardo Martner, Joseluis Samaniego y Cecilia Vera. Colaboraron con valiosos comentarios y sugerencias María Ortiz, Romain Zivy y Pablo Carvallo. Manuel Cruz, Nicolás Guarda y León Hennen prestaron asistencia de investigación para la elaboración del documento.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	11
I. Un entorno externo favorable.....	15
A. Una arquitectura financiera internacional estable, inclusiva y orientada al desarrollo.....	15
B. El papel del comercio, las articulaciones con la economía mundial y la transferencia de tecnología	19
II. Cambios en el panorama del financiamiento para el desarrollo	23
A. Las tendencias de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el dilema de los países de renta media.....	24
B. La dinámica de los flujos de capital privado y sus desafíos para el desarrollo.....	28
C. Instrumentos y mecanismos nuevos e innovadores para el financiamiento del desarrollo social y productivo	31
D. El financiamiento para el cambio climático	32
III. La movilización de recursos internos	39
A. Las tendencias de la movilización de recursos internos	39
B. La reforma tributaria y la evolución del espacio fiscal.....	40
C. El papel de los bancos de desarrollo nacionales y regionales	44
D. La importancia de las nuevas formas de cooperación para aumentar los recursos financieros para el desarrollo	46
Conclusiones	49
Bibliografía.....	51
Anexos.....	53
Anexo A1 Agrupaciones de países	54
Anexo A2 Principales categorías de flujos concesionarios y no concesionarios, oficiales y privados.....	55
Anexo A3 Algunas propuestas seleccionadas sobre instrumentos innovadores de financiamiento para el desarrollo	56

Cuadros

Cuadro 1	Países y agrupaciones seleccionados: cuotas en el Fondo Monetario Internacional (FMI), derechos de voto en el Banco Mundial y proporción del total mundial del producto interno bruto (PIB), del consumo final de los hogares, de la formación bruta de capital fijo, de las exportaciones de bienes y servicios, y de la población.....	17
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo, niveles máximo, mínimo y mediana, promedios decenales, 1980-2013.....	26
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: promedios de distribución de la asistencia oficial para el desarrollo, por sectores, 1995-1997 y 2011-2013	26
Cuadro 4	América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa, inversión de cartera privada, asistencia oficial para el desarrollo, otros flujos oficiales y remesas, 1980-2013	29
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: principales países receptores de inversión extranjera directa, en promedios, 2008-2013	30
Cuadro 6	Financiamiento climático mundial por fuente y objetivo, 2013.....	33
Cuadro 7	Asignación del financiamiento para hacer frente al cambio climático, por regiones, 2013-2014	35
Cuadro 8	América Latina y el Caribe (países seleccionados): aprobación de recursos para proyectos relacionados con el cambio climático, 2013.....	36
Cuadro 9	América Latina (países seleccionados): principales puntos de las reformas fiscales de los impuestos sobre la renta personal y de sociedades, 2007-2014.....	42
Cuadro 10	Litigios en materia de deuda soberana por década y región, 1970-2000.....	44
Cuadro 11	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): cartera de créditos por sector económico y social, 2011 y 2012	46

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe y otras regiones seleccionadas: asistencia oficial para el desarrollo, 1960-2012.....	24
Gráfico 2	Situación de los fondos sobre el clima, 2013.....	34
Gráfico 3	Regiones en desarrollo seleccionadas: ahorro nacional, 1970-2013	40
Gráfico 4	América Latina y el Caribe: flujos financieros ilícitos, promedio 2002-2011	43
Gráfico 5	América Latina y el Caribe: participación de los bancos de desarrollo en el crédito total multilateral, 1971-2013	45
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): asignación por sectores principales de los proyectos de cooperación Sur-Sur, 2013	47

Recuadros

Recuadro 1	Objetivos de desarrollo sostenible	12
Recuadro 2	Las características específicas de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las limitaciones para su desarrollo	27

Resumen ejecutivo

La agenda para el desarrollo después de 2015 transformará profundamente el desarrollo sostenible y requerirá una gran movilización de recursos, así como un cambio en el financiamiento, la organización y la asignación de esos recursos

Esta profunda transformación refleja el compromiso con un enfoque universal del desarrollo sostenible, que tenga en cuenta todos los grupos de ingreso de los distintos países, incluya las cuestiones de sostenibilidad en todas las actividades, aborde las causas del cambio climático y garantice el respeto de los derechos humanos en todas las acciones de conformidad con los estándares internacionales. También refleja una amplia lista de preocupaciones relacionadas con el desarrollo, como la necesidad de erradicar la pobreza para 2030, de garantizar un acceso equitativo a la educación y a la atención de la salud para todos, de transformar las economías para lograr una forma de desarrollo productivo con mayor inclusión social donde la igualdad sea el centro del desarrollo y de promover el establecimiento de sociedades pacíficas y seguras e instituciones sólidas.

Como parte de esta transformación, la agenda para el desarrollo después de 2015 requerirá también profundos cambios en sus medios de implementación, en particular en el sistema comercial y la arquitectura financiera mundiales, y en las condiciones para la transferencia de conocimiento y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo. La agenda se basará en los resultados de la Cumbre del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Reunión Plenaria de Alto Nivel de 2010 de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y la voz del pueblo expresada en el proceso de preparación de la agenda para el desarrollo después de 2015.

La comunidad internacional tendrá que movilizar una gran cantidad de recursos para responder a este cambio de paradigma en el desarrollo económico. También deberá modificar toda la lógica del financiamiento para el desarrollo. Para ello, es necesario reconocer que los criterios sociales y ambientales —y no solo los económicos— deberán formar parte de los principios rectores del financiamiento para el desarrollo.

El cumplimiento de los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 requiere la movilización de recursos tanto públicos como privados

Si bien los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 aún tienen que definirse con precisión, ya resulta evidente que los montos necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo

económico, social y ambiental y preservar los bienes comunes globales exceden ampliamente la capacidad del financiamiento de los flujos de desarrollo tradicionales. El financiamiento público será insuficiente para esta tarea y tendrá que ser complementado con flujos privados, que de hecho constituyen el grueso del financiamiento externo que reciben los países de renta media, incluidos los de América Latina y el Caribe.

Los países de la región deben afrontar el reto de canalizar de forma eficaz los flujos de financiamiento privado hacia las necesidades de producción y desarrollo. Esto requiere la combinación de recursos privados y públicos, con objeto de lograr el apalancamiento necesario para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo.

Los países de América Latina y el Caribe difieren en sus capacidades para acceder al financiamiento privado

La capacidad de acceder de forma efectiva al financiamiento privado en los distintos países de América Latina y el Caribe varía ampliamente. El financiamiento privado está sujeto a múltiples requisitos de acceso y condicionalidades, que dificultan la adopción por parte de los países de la región de un enfoque estratégico para financiar sus prioridades de desarrollo y evaluar el impacto y la eficacia de las fuentes de financiamiento para el desarrollo. Además, los proveedores de financiamiento privado no exigen las mismas condiciones ni imponen los mismos criterios de acceso y elegibilidad que las fuentes de financiamiento público.

Los flujos financieros privados tienden a ser volátiles y asimétricos, y tienen un impacto limitado en el desarrollo

El financiamiento privado plantea problemas muy significativos desde el punto de vista del financiamiento para el desarrollo. Los flujos de capital de cartera son volátiles y procíclicos. Por su parte, la inversión extranjera directa (IED), que es actualmente la principal fuente de financiamiento privado para la región, no es tan estable como se pensaba anteriormente y también tiende a ser procíclica, lo que puede contribuir a amplificar las fluctuaciones de los ciclos económicos. Además, la IED recibida por América Latina y el Caribe está concentrada tanto geográficamente como por sectores. Por otra parte, a pesar de su relevancia como fuente de financiamiento, la IED puede tener un impacto limitado en la innovación y en las capacidades de conocimiento a nivel local, lo que obstaculizaría el avance de la productividad. Finalmente, la IED también produce importantes filtraciones financieras a través de la repatriación de utilidades.

Estas desventajas de los flujos de capital privado reflejan el hecho de que están motivados 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 requerirán 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 desempeña un papel cada vez más relevante en la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costobeneficio. Puede 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 un perfil en la relación riesgo-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.

La arquitectura del financiamiento para el desarrollo después de 2015 deberá incorporar los cambios que se han producido en el mapa del financiamiento para el desarrollo en la última década

Al reto de movilizar recursos para alcanzar los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015, se suma la necesidad de tener en cuenta los cambios acaecidos en el panorama del financiamiento para el desarrollo en la última década. En el caso de los países de renta media, como los de América Latina y el Caribe, estos cambios pueden resumirse en un declive relativo de las formas más tradicionales de financiamiento para el desarrollo, como la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y la emergencia de nuevos actores, mecanismos y fuentes de financiamiento. En esta última categoría se encuentran los nuevos donantes que no son países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, entre otros. Todos ellos desempeñan actualmente un papel más potente y visible en el financiamiento para el desarrollo.

Con objeto de que el financiamiento se movilice de forma eficaz y eficiente para acelerar el progreso hacia un desarrollo sostenible en todos los grupos de ingresos, los países no deben quedar excluidos de los flujos de financiamiento para el desarrollo por criterios basados únicamente en el nivel de renta per cápita.

Los mecanismos de financiamiento innovadores y las nuevas formas de cooperación deberán ser componentes significativos de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo después de 2015

Los mecanismos de financiamiento innovadores pueden proporcionar flujos financieros estables y predecibles para los países en desarrollo. También son instrumentos con un doble dividendo ya que ayudan en la provisión de bienes públicos a la vez que recaudan ingresos. Además, apoyan la colaboración con el sector privado.

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado algunas iniciativas de mecanismos de financiamiento innovadores, como los impuestos sobre las ventas de billetes de avión, la subasta (o venta) de permisos de emisión, un fondo de seguros soberanos denominado Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF) y la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF).

Como parte de los cambios en el panorama del financiamiento para el desarrollo, a las formas tradicionales de cooperación, basadas en las relaciones entre el donante y el receptor y que enfatizan los aspectos de la ayuda relacionados con la reducción de la pobreza, se han sumado de manera creciente nuevas modalidades de cooperación, como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Estas nuevas modalidades complementan las formas de cooperación más tradicionales y proporcionan un enfoque innovador para la colaboración económica y social entre países.

Estas nuevas formas de cooperación han superado la antigua relación vertical entre los donantes y los receptores que caracteriza la cooperación tradicional, para centrarse en su lugar en un sistema de colaboración entre iguales. De manera similar, mientras que las formas tradicionales de cooperación ponen un gran énfasis en la reducción de la pobreza como objetivo principal, la cooperación Sur-Sur subraya más bien el crecimiento basado en el desarrollo de la infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos. De esta manera, la cooperación Sur-Sur puede impulsar significativamente el desarrollo, en especial en 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.

Los cambios en el panorama financiero han incrementado la complejidad de combinar las distintas opciones de financiamiento en el marco de una arquitectura coherente de financiamiento para el desarrollo

Los cambios que se han producido en el panorama financiero durante la última década han ampliado la gama de opciones de financiamiento para el desarrollo. También han incrementado la complejidad de coordinar y combinar la variedad de actores, fondos, mecanismos e instrumentos

dentro de una arquitectura coherente de financiamiento para el desarrollo. Esta complejidad resulta particularmente significativa en el caso de los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, que precisan una mayor claridad en lo referente a los objetivos de desarrollo, las fuentes de financiamiento y las condiciones de uso y acceso.

La arquitectura existente de fondos para el clima presenta varias carencias. Es desordenada y complicada, con múltiples fondos, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos, lógica interna y formas de funcionar. Además, acceder a estos fondos generalmente es difícil para ciertos países pequeños (incluidos algunos de América Latina y el Caribe).

El acceso a los fondos para el clima requiere el conocimiento específico de los trámites necesarios, con los consiguientes costos administrativos y de recursos humanos que, en la práctica, impiden que muchos países pequeños puedan recibir el financiamiento, mientras que los países de mayor tamaño disfrutan de economías de escala que les permiten beneficiarse con mayor facilidad. La comunidad internacional debe tomar medidas decisivas para afrontar estas carencias y racionalizar la arquitectura global de financiamiento para hacer frente al cambio climático.

Además, se precisa una metodología mejor y más estandarizada para evaluar el aspecto ambiental de cada actividad, de modo que este pueda incluirse en el análisis de costobeneficio que determina el acceso al financiamiento.

Los países de renta media, como los de América Latina y el Caribe, necesitan mayores recursos financieros para afrontar los efectos del cambio climático

El cambio climático se está convirtiendo en un tema cada vez más urgente para América Latina y el Caribe. Además, los costos y el impacto del cambio climático se reparten de forma irregular y desigual entre los grupos con diferentes ingresos. En América Latina y el Caribe, los estratos económicos que menos contribuyen a provocar el cambio climático son los más vulnerables ante sus efectos, como por ejemplo los habitantes de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Por un lado, en algunas de las economías de la región, el modelo de desarrollo actual está basado en la producción y exportación de recursos naturales renovables y no renovables. Por otro, el progreso económico y social en la región ha provocado la aparición de una clase media cuyos patrones de consumo otorgan prioridad al gasto en bienes y servicios (por ejemplo, automóviles) con un impacto ambiental negativo. Ambos factores han contribuido de forma sustancial a la generación de contaminación atmosférica, que pone en peligro el futuro desarrollo económico y social de la región.

Compensar los efectos negativos y, especialmente, las causas profundas del cambio climático requerirá financiamiento para transformar el actual estilo de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Un acceso más amplio a los recursos externos debe ser complementado y balanceado con una mejor movilización de recursos internos

Tradicionalmente, la movilización de recursos internos en los países de América Latina y el Caribe ha sido limitada y difícil de incrementar. En consecuencia, es necesario implementar una serie de políticas económicas y financieras para crear condiciones que fomenten el ahorro privado y público y la canalización de ese ahorro hacia actividades productivas e inversión pública.

No obstante, las estrategias de movilización de recursos internos en una región tan heterogénea como América Latina y el Caribe han de tener en cuenta que los países tienen diferentes capacidades para movilizar recursos y, en particular, para emprender reformas fiscales.

En algunos países de la región, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, el tamaño de la economía es una restricción significativa para la movilización de los recursos internos. Dada su situación

de endeudamiento actual, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe se encuentran en una posición distinta a la de los países de América Latina y, por lo tanto, necesitan apoyo adicional, tanto a corto como a largo plazo. Este apoyo debe incluir recursos para afrontar el daño causado por fenómenos naturales extremos, que constituye una fuente clave de vulnerabilidad y de acumulación de deuda para estos países.

La movilización de los recursos internos no se limita a la mera movilización de recursos fiscales

La implementación de una estrategia para movilizar los recursos internos supone mejorar los sistemas de recaudación de impuestos, así como desarrollar aún más los mercados y sistemas financieros de la región y aumentar la inclusión financiera.

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado significativamente en el aumento de los ingresos fiscales: entre 1990 y 2013, la proporción de los impuestos en relación con el PIB de la región aumentó en promedio del 14,4% al 21,3%. Si bien este porcentaje queda aún lejos del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34,1% en 2013), la brecha se ha ido cerrando a lo largo del tiempo, pasando de 18 a 13 puntos porcentuales entre 1990 y 2013.

No obstante, la región necesita seguir aumentando la recaudación de impuestos, para lo cual los sistemas fiscales han de ser más progresivos. También debe enfrentar el problema del alto grado de evasión fiscal y las desgravaciones muy extendidas, que actualmente dificulta los esfuerzos por incrementar los ingresos fiscales. La movilización de los recursos internos requiere reformas tributarias más enérgicas destinadas a mantener o aumentar la recaudación y a fortalecer el impuesto sobre la renta, con objeto de nivelar los ingresos e incrementar los recursos. Esto puede lograrse reduciendo las desgravaciones fiscales y reforzando la capacidad de las administraciones tributarias de controlar la evasión y elusión de impuestos.

Varios países de la región han realizado reformas tributarias durante los últimos años. Aunque se han llevado a cabo cambios muy diversos, uno de los más notables con respecto a las décadas anteriores ha sido el enfoque centrado en el impuesto sobre la renta, no solo para mejorar la recaudación, sino también para reforzar uno de los puntos más débiles de la política fiscal: el impacto de los sistemas tributarios en la distribución de ingresos.

Las reformas han tratado diversos aspectos de la estructura del impuesto sobre la renta, en particular la expansión o reducción de la base imponible, los cambios de los tipos impositivos y la tributación internacional. En otros casos, se ha intentado ampliar la base imponible, estableciendo sistemas duales de impuestos sobre la renta personal. Además, la reforma fiscal requiere atenuar la dependencia de los ingresos procedentes de recursos naturales no renovables, que suele ser muy fuerte, fortaleciendo las medidas institucionales para acelerar los cambios estructurales que transformen los recursos a corto plazo en conocimiento e innovación. También es necesario mejorar la transparencia y calidad del gasto público para garantizar unos servicios públicos adecuados, avanzando hacia una gestión para el desarrollo basada en resultados.

La reforma fiscal también debe hacer frente a los flujos financieros ilícitos, que representan una enorme salida de recursos financieros de las economías en desarrollo, incluidas las de América Latina y el Caribe. En algunos casos, la obtención del apoyo adecuado para las reformas necesarias requerirá iniciativas de reestructuración de la deuda soberana.

La movilización de los recursos internos por medios fiscales debería complementarse con el fortalecimiento del papel de los bancos de desarrollo

Los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales han demostrado ser una exitosa fuente de recursos de mediano y largo plazo a través del financiamiento de inversiones en infraestructura, desarrollo productivo y social, y mitigación de los efectos del cambio climático.

Tradicionalmente, los bancos de desarrollo se han centrado en movilizar el ahorro de largo plazo hacia la inversión y, en particular, hacia sectores de producción estratégicos, especialmente la infraestructura. En algunas economías emergentes, los bancos de desarrollo se han convertido en uno de los proveedores, si no el principal, de crédito de largo plazo para la agricultura, vivienda e infraestructura.

Con el paso del tiempo, los bancos de desarrollo también han asumido otras funciones, incluido el desarrollo de instituciones y mercados financieros, que constituyen una significativa fuente de apoyo al desarrollo del sector privado y facilitan ampliamente la movilización del ahorro. Esta función también complementa los esfuerzos gubernamentales para promover instituciones y políticas financieras sólidas, aliviar las restricciones financieras e intensificar la inclusión financiera de hogares y empresas.

Los esfuerzos para movilizar los recursos internos deben situarse en el marco de un entorno externo favorable que afronte las asimetrías existentes en las finanzas internacionales y el comercio mundial

La movilización de los recursos internos deberá ser un pilar clave de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo después de 2015. Sin embargo, esto no significa que la responsabilidad del proceso de desarrollo deba recaer únicamente en las políticas nacionales. El principio aplicable es, más bien, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas: los países deben asumir una mayor responsabilidad con respecto a su propio desarrollo y tomar el timón de su propia agenda para el desarrollo.

Mantener niveles adecuados de movilización de los recursos internos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr que la arquitectura del financiamiento para el desarrollo pueda satisfacer eficazmente las necesidades de desarrollo de los países. Las estrategias de movilización de los recursos internos deben integrarse en el contexto más amplio de un entorno externo favorable.

En primer lugar, un entorno externo favorable debería afrontar y reducir las asimetrías existentes en el sistema financiero internacional y en el comercio mundial. El sistema financiero internacional es asimétrico en cuanto a sus mecanismos de gobernanza, ya que no otorga el peso y el reconocimiento adecuados a las economías en desarrollo, y en lo relativo a las diferencias en el acceso de los países al financiamiento y en los costos de ese financiamiento. Asimismo, el sistema financiero internacional no ha conseguido proporcionar estabilidad como un bien público global ni canalizar recursos hacia el sector productivo.

El sistema de comercio internacional también muestra asimetrías que se reflejan en la falta de coherencia entre la importancia de las economías en desarrollo y su grado de participación en el comercio mundial o sus oportunidades de acceder a los mercados. También existen asimetrías en lo relativo a las limitadas oportunidades que tienen las economías en desarrollo de captar y disfrutar de los beneficios de las transferencias de tecnología y de la adquisición de conocimientos.

En segundo lugar, un entorno externo favorable debería reconocer que las condiciones económicas mundiales no afectan de la misma forma a todos los países, especialmente a los países de renta media.

El distinto impacto de las fluctuaciones de la economía mundial refleja la heterogeneidad de los países de renta media, que se plasma, entre otras cosas, en sus diversos tamaños y niveles de desarrollo económico, la composición de su estructura productiva, sus condiciones financieras internas y sus diferentes grados de integración en los mercados mundiales financieros y de bienes y servicios.

Introducción

La agenda para el desarrollo después de 2015 supondrá una profunda transformación del desarrollo sostenible, lo que refleja el compromiso con un enfoque universal que debe tener en cuenta todos los grupos de ingreso de los distintos países, considerar la sostenibilidad en todas las actividades y abordar las causas del cambio climático, además de garantizar el respeto de los derechos humanos en todas las acciones, de conformidad con los estándares internacionales. También debe reflejar una larga lista de inquietudes sobre el desarrollo, que han sido identificadas por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase el recuadro 1), incluidas la necesidad de erradicar la pobreza antes de 2030, garantizar un acceso equitativo a la educación y la atención de la salud para todos, transformar las economías para lograr un desarrollo productivo con mayor inclusión social, situar la igualdad en el centro del desarrollo, promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas, y establecer una alianza mundial para movilizar los medios y crear el entorno para la implementación de la agenda.

La agenda se basará en los resultados de la Cumbre del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Reunión Plenaria de Alto Nivel de 2010 de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) (2012) y la voz del pueblo expresada en el proceso de preparación de la agenda para el desarrollo después de 2015¹.

Para responder al cambio de paradigma que todo lo anterior supondrá para el desarrollo económico, la comunidad internacional tendrá que movilizar una gran cantidad de recursos. Asimismo, deberá modificar toda la lógica del financiamiento para el desarrollo, lo que implica reconocer que los criterios sociales y ambientales —y no solo los económicos— deben formar parte de los principios rectores del financiamiento para el desarrollo. Si bien aún no existe una estimación precisa, resulta evidente que los montos necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental y preservar los bienes comunes globales exceden ampliamente la capacidad de financiamiento de los flujos tradicionales, incluida la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). El financiamiento público será insuficiente para esa tarea y tendrá que ser complementado con flujos privados, que de hecho constituyen el grueso del financiamiento externo que reciben los países de renta media, incluidos los de América Latina y el Caribe. Uno de los principales desafíos es cómo movilizar estos recursos y combinar recursos públicos y privados para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo.

¹ Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General [en línea] <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

Recuadro 1 Objetivos de desarrollo sostenible

El Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha propuesto los siguientes 17 objetivos de desarrollo sostenible:

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
- Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
- Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9: Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.
- Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
- Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: Naciones Unidas, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015 (A/69/700)*, Nueva York, 2014.

Dado que los flujos privados responden a los incentivos del mercado, se precisan políticas públicas adecuadas a nivel nacional y mundial con objeto de definir el papel de los flujos públicos y privados, así como sus distintos niveles de interacción. Para ello se requiere, en particular, especificar las condiciones en que los países pueden tener acceso al financiamiento y los criterios y mecanismos que orientarán la asignación y el uso de recursos financieros.

Al reto de movilizar recursos para alcanzar los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015, se suma la necesidad de tener en cuenta los cambios acaecidos en el panorama del financiamiento para el desarrollo en la última década. Estos cambios están relacionados con la importancia creciente de los nuevos actores y fuentes de financiamiento para el desarrollo, entre los que figuran donantes que no son países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, organizaciones no gubernamentales (ONG), fondos para el clima, mecanismos de financiamiento innovadores e iniciativas de cooperación Sur-Sur. Asimismo, el capital privado se ha erigido en una importante fuente de financiamiento, con un conjunto diversificado de instrumentos que incluye acciones, bonos, títulos de deuda, préstamos concesionarios e instrumentos de mitigación del riesgo (incluidas las garantías), junto con remesas de trabajadores y contribuciones voluntarias privadas.

Aunque estos cambios han ampliado las opciones para el financiamiento de actividades en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015, también plantean importantes desafíos, dado que es preciso coordinar los actores, instrumentos y mecanismos y combinarlos en un marco coherente de financiamiento para el desarrollo. Esta dificultad resulta particularmente significativa en el caso de los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, que deben definirse con

mayor claridad desde una perspectiva del desarrollo en lo que respecta a sus objetivos, fuentes de financiamiento y condiciones de uso y acceso.

En este nuevo contexto que está evolucionando resulta particularmente necesaria la presencia de los países de renta media, incluidos los de América Latina y el Caribe, que han visto reducida su participación en los principales flujos de financiamiento para el desarrollo, incluidos los de la asistencia oficial para el desarrollo. Ahora, además, estos países tienen menos posibilidades de aprovechar otras fuentes de financiamiento para el desarrollo, como las organizaciones filantrópicas privadas. Por consiguiente, los países de renta media deben recurrir a fuentes de financiamiento alternativas para estimular su desarrollo y responder a las demandas de la compleja agenda para el desarrollo después de 2015. Entre esas fuentes se encuentran la movilización de recursos internos, que ya tiene un gran peso, y los flujos privados externos, así como los mecanismos de financiamiento innovadores.

Además, los países de renta media, incluidos los de América Latina y el Caribe, conforman un grupo heterogéneo por sus diferencias de tamaño, estado de desarrollo, estructura productiva y capacidad de extracción de recursos internos y de acceso a mercados de capital del exterior. Así pues, en el diseño de políticas para movilizar y canalizar recursos deben considerarse las características y circunstancias particulares de los países, en especial las de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, 13 a 16 de julio de 2015) brinda una oportunidad única para superar los desafíos que enfrentan los países de renta media, procurar un financiamiento eficaz en todos los niveles de ingreso y reestructurar la arquitectura internacional de financiamiento para el desarrollo con el fin de cumplir las metas transformadoras de la agenda para el desarrollo después de 2015. Para ello se requiere adoptar un nuevo enfoque en el que se contemplen las necesidades específicas de los países en todos los niveles de ingreso, así como determinar las mejores formas de cooperación que permitirían superar los principales obstáculos para lograr con el tiempo un desarrollo inclusivo y sostenible.

En la Conferencia también se deberían explorar las sinergias existentes sobre la base de los compromisos suscritos en el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (2008), las iniciativas de las principales conferencias, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) (2012), y las observaciones y análisis recogidos en sus documentos finales, así como en otros informes clave².

En este esfuerzo es fundamental el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, según el cual los países deben asumir una mayor responsabilidad con respecto a su propio desarrollo y tomar el timón de su propia agenda para el desarrollo. Igualmente importante es abordar decididamente la implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015, con el apoyo de un entorno externo favorable que corrija las asimetrías financieras y reales del actual orden internacional (CEPAL, 2014d). Las nuevas reglas de juego deben reflejar la importancia de las economías en desarrollo en la estructura de la gobernanza, evitar la discriminación en el acceso al financiamiento, garantizar la estabilidad como un bien público global, aumentar la participación en el comercio internacional de los países en desarrollo —incluidos los de renta media—, y crear oportunidades para que puedan aprovecharse los beneficios de las transferencias de tecnología y conocimientos y de la adquisición de estos.

² Entre estos, cabe citar el Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2014a) y el Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2014b).

I. Un entorno externo favorable

Las políticas nacionales deben ocupar un lugar destacado en una arquitectura renovada del financiamiento para el desarrollo. Sin embargo, contar con políticas nacionales adecuadas no basta para lograr que la arquitectura del financiamiento para el desarrollo pueda satisfacer eficazmente las necesidades de desarrollo de los países. Las políticas nacionales requieren de un entorno externo favorable.

En primer lugar, un entorno externo favorable debería afrontar y reducir las asimetrías existentes en el sistema financiero internacional y en el comercio mundial. El sistema financiero internacional es asimétrico en cuanto a sus mecanismos de gobernanza, ya que no otorga el peso y el reconocimiento adecuados a las economías emergentes y en desarrollo, y en lo relativo a las diferencias en el acceso de los países al financiamiento y en los costos de ese financiamiento. Asimismo, el sistema financiero internacional no ha conseguido proporcionar estabilidad como un bien público global ni canalizar recursos hacia el sector productivo.

El sistema de comercio internacional también muestra asimetrías que se reflejan en la falta de coherencia entre la importancia de las economías en desarrollo y su grado de participación en el comercio mundial o sus oportunidades de acceder a los mercados. También existen asimetrías en lo relativo a las limitadas oportunidades que tienen las economías en desarrollo de captar y disfrutar de los beneficios de las transferencias de tecnología y de la adquisición de conocimientos.

En segundo lugar, un entorno externo favorable debería reconocer que las condiciones económicas mundiales no afectan de la misma forma a todos los países, especialmente a los de renta media. Por el contrario, el distinto impacto de las fluctuaciones de la economía mundial refleja la heterogeneidad de los países de renta media, que se plasma, entre otras cosas, en sus diversos tamaños y niveles de desarrollo económico, la composición de su estructura productiva, sus condiciones financieras internas y sus diferentes grados de integración en los mercados mundiales financieros y de bienes y servicios.

A. Una arquitectura financiera internacional estable, inclusiva y orientada al desarrollo

La arquitectura financiera internacional presenta desde hace tiempo tres grandes desafíos: mejorar la estructura de la gobernanza de las instituciones financieras multilaterales, que es asimétrica en cuanto a la representación y participación de las economías emergentes y los países de renta media; ampliar su limitada capacidad de canalizar recursos para el financiamiento de un desarrollo inclusivo y sostenible, y promover una mayor estabilidad financiera como bien público global.

Tradicionalmente, la arquitectura financiera internacional ha sido gobernada por un reducido grupo de países desarrollados (Grupo de los Siete (G7) o Grupo de los Ocho (G8))³, que han gozado de mayor influencia atendiendo a su cuota de participación, derechos de voto y toma de decisiones en los organismos internacionales, mientras que las instancias de los países en desarrollo, incluidos sus organismos regionales, desempeñaban un papel menor. En virtud de este enfoque de la gobernanza de la arquitectura financiera internacional, un pequeño grupo establecía los reglamentos y normas internacionales con arreglo a las prácticas de los países desarrollados. En su mayor parte esas normas resultaban inadecuadas para el contexto y las necesidades de los países en desarrollo que debían seguirlas (Helleiner, 2010).

La sustitución del G7 por el G8 y después por el G20 (o Grupo de los Veinte) en la gobernanza mundial obedeció a la necesidad de resolver esta asimetría reconociendo, al menos en parte, que un enfoque uniforme no era representativo, habida cuenta de que no todos los países se encontraban en la misma etapa de desarrollo (Working Group on Strengthening Financial Systems, 1998). La creación del G20 supuso un cambio en la dirección correcta, ya que también promovió que se revisara la composición de varios organismos internacionales reguladores⁴ con objeto de ampliar su representatividad mediante la inclusión de economías en desarrollo.

Sin embargo, la iniciativa fomentó una gestión basada en lo que posteriormente se ha denominado “multilateralismo de élite”. A pesar de que las decisiones del G20 afectan tanto a los Estados miembros como a los que no lo son, la mayoría de los países no tienen voz ni voto en el proceso de toma de decisiones del Grupo.

El análisis y las recomendaciones de política que realicen los organismos multilaterales podrían resultar desacertados e incompletos si los países en desarrollo no están debidamente representados. Es necesario que en las instituciones multilaterales participen todos los países, de manera que se puedan diseñar códigos y reglamentos que sean aceptados y legitimados a nivel mundial.

La apremiante necesidad de reformar la gobernanza del sistema financiero internacional se hizo más evidente que nunca durante la crisis financiera de 2008-2009. Una parte del proceso de reforma que siguió se orientaba a revitalizar las instituciones financieras multilaterales dotándolas de más capital y permitiéndoles ofrecer financiamiento en condiciones más flexibles. Sin embargo, las iniciativas concretas para la modernización de la estructura de gobernanza han sido mínimas y su aplicación ha sufrido demoras, lo que pone en evidencia que los países desarrollados no han cumplido su compromiso de procurar que los países en desarrollo tuvieran más voz y representación en la arquitectura financiera internacional.

Por lo tanto, el proceso de reforma no ha hecho justicia al desplazamiento real de poder económico y político hacia los países en desarrollo y, en particular, hacia los de renta media. Este cambio en el equilibrio de poder no se refleja en los consejos ejecutivos ni en los órganos de toma de decisiones de las instituciones financieras internacionales. Los derechos de voto y el régimen de cuotas no se corresponden con la importancia económica y política de los países.

Tal como se muestra en el cuadro 1, el peso de los mercados emergentes y de los países en desarrollo en el PIB mundial iguala al de los países desarrollados. Sin embargo, los primeros tienen solo el 38,8 % de las cuotas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el 40,8% de los derechos de voto del Banco Mundial, mientras que los últimos poseen el 61,2% y el 59,2%, respectivamente. Los países de renta media son responsables del 46,1% de la producción mundial de bienes y servicios, pero cuentan únicamente con el 29% de las cuotas en el FMI y de los derechos de voto en el Banco Mundial.

³ El Grupo de los Siete (G7) está compuesto por Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido. El Grupo de los Ocho (G8) incluye además a la Federación de Rusia, que se incorporó en 1998.

⁴ Entre estos figuran la Organización Internacional de Comisiones de Valores, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Comité sobre los Sistemas de Pago y de Liquidación, el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad y el Consejo de Estabilidad Financiera.

Asimismo, los denominados BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica), que se han convertido en una potente agrupación de países en desarrollo y representan el 26,5% del ingreso real y el 42,2% de la población mundial, tienen apenas el 14,2% de las cuotas en el FMI y el 11,3% de los derechos de voto en el Banco Mundial.

El Banco Asiático de Desarrollo es otra institución en que el poder de los países desarrollados es desproporcionado. Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) miembros del Banco tienen el 65% del capital y el 59% de los derechos de voto. En cambio, China y la India, cuyo PIB combinado supera el de los Estados Unidos y el del Japón, cuenta solo con un 11% de los derechos de voto del Banco (Reisen, 2014).

Otra asimetría relacionada del sistema financiero internacional es que no asegura a todos los países las mismas oportunidades de acceso al financiamiento ni costos de financiamiento similares. En el caso de los países de renta media, un incremento del nivel de ingreso no garantiza automáticamente una ampliación de las posibilidades de acceso a más recursos financieros, y aumentar el ingreso per cápita no tiene por qué traducirse necesariamente en una mayor capacidad de movilizar recursos internacionales para financiar las necesidades de desarrollo.

De hecho, la evidencia muestra que el acceso a recursos externos puede depender de muchos factores además del ingreso per cápita, como por ejemplo las condiciones externas que están fuera del control de los países de renta media, como la calificación crediticia, las percepciones de riesgo y las vulnerabilidades existentes (muy significativas en el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo), las condiciones de la demanda externa y el tamaño del país.

Cuadro 1
Países y agrupaciones seleccionados^a: cuotas en el Fondo Monetario Internacional (FMI), derechos de voto en el Banco Mundial y proporción del total mundial del producto interno bruto (PIB), del consumo final de los hogares, de la formación bruta de capital fijo, de las exportaciones de bienes y servicios, y de la población
(En porcentajes)

	Proporción de cuotas del FMI ^b	Derechos de voto en el Banco Mundial ^c	PIB en paridad del poder adquisitivo (PPA)	Consumo final de los hogares	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones de bienes y servicios	Población
	<i>(en porcentajes)</i>		<i>(en porcentajes del total mundial)</i>				
Economías industrializadas	61,2	59,2	50,4	64,0	51,2	59,4	14,2
Grupo de los Siete (G7)	43,3	42,5	38,2	51,2	37,9	32,8	10,5
Estados Unidos	17,4	15,7	19,5	26,5	17,7	9,9	4,4
Japón	6,5	7,8	5,5	6,9	5,8	3,6	1,8
Zona del euro	21,9	20,2	19,2	17,0	14,1	24,7	4,7
Australia, Canadá y Nueva Zelanda	4,0	4,6	3,1	4,6	5,0	3,9	0,9
Economías emergentes y en desarrollo	38,8	40,8	49,6	36,0	48,8	40,6	85,8
Asia Oriental y el Pacífico	13,0	11,2	25,6	10,8	27,3	14,6	28,2
América Latina y el Caribe	7,9	7,8	8,7	8,4	6,1	5,0	8,3
Oriente Medio y Norte de África	6,6	8,3	5,1	...	...	2,2	4,8
África Subsahariana	3,5	5,1	2,5	2,5	1,7	2,0	13,1
Países de renta alta	69,1	68,1	52,5	70,3	57,2	70,4	18,3
Países de renta media	29,0	29,0	46,1	29,0	42,4	29,0	69,8
Países de renta baja	1,8	2,8	1,5	1,1	0,8	0,7	11,9
BRICS ^d	14,2	11,3	26,5	16,7	31,9	16,5	42,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook, 2014, y Banco Mundial, World Development Indicators, 2014.

^a Véase en el anexo A1 la lista de agrupaciones de países.

^b Porcentaje del total de las cuotas del FMI en agosto de 2012.

^c Porcentaje del total de los votos en diciembre de 2014.

^d Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.

Otro gran reto que enfrenta el sistema financiero internacional es la dificultad de movilizar recursos con miras a un desarrollo inclusivo y sostenible y su propensión a canalizarlos hacia el desarrollo del propio sistema financiero.

En las dos últimas décadas, el sector financiero y sus instrumentos, junto con las innovaciones financieras, han crecido de manera exponencial, superando con creces el ritmo de crecimiento del PIB. Entre 1990 y 2012, el valor de los activos financieros mundiales (sin incluir los derivados) se disparó a escala mundial, pasando de 50 billones de dólares a 225 billones de dólares, mientras que el PIB aumentó de 22 billones de dólares a 64 billones de dólares. Se calcula que en 2020 el valor de los activos financieros mundiales ascenderá a 600 billones de dólares, en contraste con el del PIB, que rondará los 100 billones de dólares. Si se incluyen los instrumentos derivados, que son una de las formas más comunes y dinámicas de innovación financiera, los activos mundiales superan fácilmente los 1.000 billones de dólares (Lund y otros, 2013).

Esta expansión financiera refleja el auge de los mercados de capitales en la intermediación financiera y la creciente importancia de los activos líquidos en detrimento de los ahorros para el financiamiento de los objetivos de desarrollo productivo. De hecho, el considerable incremento (un 92%) de la profundidad financiera en conjunto (total de los activos financieros como porcentaje del PIB mundial) entre 1990 y 2007 se explica principalmente por la emisión de obligaciones (para costear el propio sector financiero) y acciones —que en conjunto representan un 90% del total— y no por el financiamiento de la actividad real del sector⁵.

El crecimiento exponencial del sector de las finanzas y sus instrumentos durante la última década ha generado una compleja red de externalidades a nivel macroeconómico cuyas consecuencias últimas son difíciles de predecir. Dicho esto, la crisis financiera internacional de 2008-2009 y la crisis del euro de 2008-2013 pusieron de manifiesto los efectos perturbadores de la falta de regulación (o mala regulación) y de las restricciones al sistema financiero, además de evidenciar su potencial para aumentar la volatilidad indiscriminadamente y crear un riesgo sistémico para la economía mundial.

Las repercusiones más recientes de este proceso de financiarización se han notado con especial intensidad en el mercado de productos básicos, en el que, tras un período de precios históricamente altos que duró desde 2000 hasta 2011, desde mediados de 2014 se ha producido una fuerte caída de la mayoría de los precios de estos productos, en particular del petróleo y los metales. Esta evolución no solo refleja factores reales, como la oferta y la demanda, sino también la utilización de los productos básicos como un activo financiero (BPI, 2015).

La tendencia a la baja de los precios de estos bienes ha afectado de forma diversa a los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe, lo que refleja la heterogeneidad de sus estructuras productivas y de exportaciones. Si bien el descenso de los precios ha beneficiado a los importadores netos de productos básicos (principalmente a los países más pequeños de América Latina y el Caribe), también ha socavado las posibilidades de crecimiento de las economías exportadoras y de aquellos países cuya estructura tributaria depende de los precios de estos bienes. Sin embargo, a pesar de las consecuencias positivas para algunas de las economías de América Latina y el Caribe, el hecho de que los productos básicos hayan adoptado las características de activos financieros aumenta las probabilidades de inestabilidad e incertidumbre en el mercado de esos productos.

La reforma necesaria para corregir las principales deficiencias de la actual arquitectura financiera internacional exigirá un esfuerzo colectivo con el fin de llenar el vacío institucional existente en lo que respecta a la coordinación y gobernanza de la globalización. Debe cimentarse sobre una agenda integrada de desarrollo compartida que se base en la coherencia de las políticas internacionales, regionales y nacionales, así como en el reconocimiento de que el desarrollo y la igualdad son fundamentales y que el desarrollo y la estabilidad económica no son objetivos que se excluyan mutuamente.

⁵ Véanse Lund y otros (2013) y Manyika y otros (2014).

Por ello, la reforma de la arquitectura financiera internacional debe ser inclusiva, de manera que se tengan en cuenta los requisitos y necesidades de todos los países, especialmente de los países en desarrollo y los de renta media, en la toma de decisiones y en el establecimiento de normas y procedimientos. Este esfuerzo colectivo debe reflejar una alianza mundial y orientarse a aumentar la coherencia y cohesión de las redes y sistemas monetarios, financieros y comerciales, con objeto de que puedan apoyar los objetivos de desarrollo —como las metas de sostenibilidad social y ambiental— que han sido acordados multilateralmente y se inscriben en el consenso de la agenda política mundial.

Así pues, la arquitectura financiera debe representar adecuadamente el actual equilibrio económico mundial, considerando la importancia real de las economías emergentes, algunas de las cuales son fundamentales para garantizar un crecimiento sólido. Es decir, debe tener en cuenta las necesidades de todos los países.

B. El papel del comercio, las articulaciones con la economía mundial y la transferencia de tecnología

Para que el enfoque sobre los medios de implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015 sea eficaz no solo se requiere un sistema financiero más estable y que favorezca el desarrollo, sino también más oportunidades comerciales y mejores articulaciones con la economía mundial. El comercio es un motor del crecimiento económico y la prosperidad, de los que al mismo tiempo depende.

Uno de los principales retos a los que se enfrentan los países en desarrollo, en particular los de renta media, es la necesidad de incrementar su participación en el comercio mundial de acuerdo con la importancia que tienen en la economía mundial.

Aunque las economías emergentes y en desarrollo concentran la mitad del PIB mundial, son origen de tan solo el 40,6% de las exportaciones. También se evidencia una clara asimetría entre la contribución de los países de renta media a la producción mundial y su participación en el total de las exportaciones (un 46,1% y un 29% respectivamente). Una disparidad similar se observa en el caso de los países de América Latina y el Caribe (véase el cuadro 1).

Los países en desarrollo, incluidos los de renta media, también necesitan diversificar sus exportaciones y aumentar su contenido tecnológico para fortalecer la relación entre el comercio y la creación de empleos decentes, lo que contribuiría a impulsar un crecimiento económico inclusivo y sostenido.

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 equilibrar las condiciones 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. Este proceso resulta especialmente relevante para los países de menor tamaño y más vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe. Por lo tanto, el sistema de comercio mundial debe procurar equidad a través de sus normas y mecanismos y promover el acceso a los mercados de todos los participantes, especialmente de los países en desarrollo, que son muchas veces objeto de medidas discriminatorias.

Además de mejorar el acceso a los mercados y las prácticas comerciales, América Latina y el Caribe también necesita fortalecer sus articulaciones productivas con la economía mundial. Uno de los principales desafíos para lograrlo consiste en aumentar el conocimiento especializado en sus exportaciones para potenciar la inserción y el posicionamiento internacional de las empresas latinoamericanas y caribeñas, sobre todo las pymes.

Las pequeñas y medianas empresas son actores significativos en el desarrollo regional, ya que gran parte de la población y la economía dependen de su actividad y de sus resultados. No obstante, este grupo de empresas se caracteriza por una gran heterogeneidad y, si bien son muy importantes para la creación de puestos de trabajo, por lo general tienen menor peso en la producción. En América Latina y el Caribe, alrededor del 99% de las empresas son pymes y representan aproximadamente el 60% del empleo, pero solo el 40% de la producción. Además, en la mayoría de los casos sus niveles de mejora tecnológica y productiva y de productividad son bajos.

El posicionamiento internacional de las empresas de la región es una tarea difícil, ya que las relaciones económicas entre los países se organizan cada vez más en torno a las cadenas globales de valor en que la producción de bienes finales está deslocalizada y cuya estructura es más compleja que la del comercio tradicional, dado que interviene una multiplicidad de flujos de bienes (en particular bienes intermedios), servicios, información y personas. En este contexto, las barreras comerciales —principalmente las no arancelarias (normativas)— son más fáciles de imponer pero más difíciles de identificar y regular. De hecho, la Organización Mundial del Comercio (OMC) aún no ha podido crear normas adecuadas para la organización del comercio en torno a las cadenas globales de valor.

Como consecuencia de la reestructuración de la producción se han establecido acuerdos de comercio megarregionales que abarcan un volumen comercial muy superior al de los acuerdos de libre comercio tradicionales. La importancia de los acuerdos megarregionales⁶ es tal que pueden dar lugar a una reformulación de las reglas del comercio internacional en la que apenas participen los países de América Latina y el Caribe. Esos cambios podrían tener un impacto negativo en la región, a causa de la desviación del comercio y la inversión, la imposición de nuevos requisitos (como normas ambientales y técnicas) y el fortalecimiento del modelo exportador de productos básicos. Por otra parte, la nueva configuración puede ser vista como una fuente de oportunidades para expandir la producción y reducir costos. El rumbo que siga la región es sumamente importante, dado que los países que participan en los acuerdos comerciales megarregionales representan el 70% del comercio de América Latina y el Caribe.

Para fomentar el comercio se requerirán también esfuerzos orientados a profundizar y fortalecer la integración productiva regional. América Latina y el Caribe es una fuente de crecimiento de la demanda y creación de puestos de trabajo y actualmente constituye un destacado mercado para las exportaciones de mayor valor agregado. También tiene un gran potencial para el fortalecimiento de las cadenas de valor productivas a escala nacional y regional. Por otra parte, en los mercados nacionales de menor tamaño, como los de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, quizá lo más indicado sea adoptar un enfoque desde una perspectiva regional.

Sin embargo, el comercio entre los países de la región es limitado y ofrece una base débil para la integración productiva. Aunque las exportaciones intrarregionales se han multiplicado por diez en los últimos dos decenios, nunca han superado el 20% del total de las exportaciones. Esto contrasta con el patrón observado en otras regiones, sobre todo Asia, en que el comercio intrarregional representa aproximadamente el 40% del total. Esta situación refleja, en parte, el hecho de que la integración productiva en América Latina y el Caribe (medida por el porcentaje de bienes intermedios en las exportaciones intrarregionales) también es escasa en comparación con otras regiones (solo un 9,5%, en contraste con Asia, en que se sitúa en el 30%).

Establecer vínculos y fortalecer la cooperación con otras empresas más avanzadas e innovadoras forma parte de un proceso de internacionalización que puede abrir el camino para el desarrollo de nuevas capacidades y aprendizajes para las empresas latinoamericanas y caribeñas. Este proceso, además de reforzar su capacidad de creación de empleo, también puede ayudarles a impulsar su innovación

⁶ Incluyen el Acuerdo de Asociación Transpacífico (Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Viet Nam); el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea; la Asociación Económica Integral Regional (Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea y diez miembros de la ASEAN); el tratado de libre comercio entre China, el Japón y la República de Corea, y el tratado de libre comercio entre el Japón y la Unión Europea.

tecnológica y su productividad. Entre las modalidades de este tipo de cooperación se encuentran las actividades de asistencia técnica, la participación en sistemas de subcontratación, la creación de redes de empresas para aumentar los estándares de calidad y, sobre todo, el establecimiento de alianzas estratégicas para el posicionamiento en el mercado y la participación en las cadenas globales de valor y en sociedades conjuntas.

No obstante, este tipo de cooperación exige superar numerosos obstáculos que dificultan la adopción, apropiación, difusión y transferencia de tecnología. La existencia de severas restricciones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual limita la difusión de la innovación y la tecnología, lo que obstaculiza el progreso hacia las metas enunciadas en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en las disposiciones del Programa 21.

En el caso de América Latina y el Caribe, esta circunstancia se refleja parcialmente en los niveles de gasto en investigación y desarrollo (I+D), que se encuentran por debajo de los de los países desarrollados, así como en grandes brechas de productividad con respecto a las economías industrializadas. La región debe considerar las nuevas oportunidades que pueden brindar los cambios tecnológicos y crear capacidades con una visión de largo plazo y una perspectiva de desarrollo sostenible. Se precisa una alianza para la creación de capacidades y la transferencia de tecnología a nivel regional, sobre todo en el caso de algunos pequeños Estados insulares que están muy endeudados y deben hallar un difícil equilibrio entre las soluciones de corto plazo y la innovación tecnológica en el largo plazo. Por ello, sería beneficioso que los países desarrollados abrieran más sus mercados a los bienes intensivos en conocimientos especializados y de mayor valor agregado de América Latina y el Caribe.

II. Cambios en el panorama del financiamiento para el desarrollo

Si se desea movilizar el financiamiento de forma eficiente y eficaz para acelerar el progreso hacia el desarrollo sostenible en todos los países, independientemente de su nivel de ingreso, la arquitectura del financiamiento para el desarrollo debería expandirse de acuerdo con los grandes cambios que se han producido en la composición de los flujos, los actores, los instrumentos y los mecanismos de financiamiento.

En las últimas décadas se ha observado el retroceso de algunas de las formas más tradicionales de financiamiento para el desarrollo, como la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), en comparación con otros flujos externos, en particular hacia los países de renta media, así como la aparición de nuevos actores, mecanismos y fuentes de financiamiento. En esta última categoría cabe citar las donaciones de instituciones filantrópicas, las aportaciones de nuevos países donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, entre otros, que desempeñan actualmente un papel más visible y decisivo en el financiamiento para el desarrollo. Sin embargo, los medios de financiamiento tradicionales siguen siendo necesarios y ningún país debe ser excluido de la lista de posibles receptores basándose esencialmente en criterios de ingreso. También el capital privado y sus diferentes instrumentos —que en la práctica se han convertido en una fuente de financiamiento significativa— deberían formar parte del conjunto de herramientas para el desarrollo.

Además de recibir ahora una proporción menor de la asistencia oficial para el desarrollo, América Latina y el Caribe también parece contar con menos opciones para aprovechar otras fuentes de financiamiento, como las organizaciones filantrópicas privadas. En consecuencia, se hace preciso recurrir a alternativas como los flujos privados (que representan el grueso del financiamiento externo de la región), así como a mecanismos de financiamiento innovadores y a recursos internos para estimular el desarrollo de los países de la región y abordar la compleja agenda para el desarrollo después de 2015.

Los países de América Latina y el Caribe deben enfrentar el desafío de canalizar eficazmente las entradas de capital privado con el fin de cubrir necesidades productivas y de desarrollo, dado que estos flujos suelen guiarse más por criterios de rentabilidad que por consideraciones vinculadas al desarrollo. Otro problema relacionado es cómo combinar recursos públicos y privados para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo. Asimismo, aunque los nuevos instrumentos y fondos, como los mecanismos financieros innovadores y los fondos para el clima, amplían las opciones de financiamiento de la región, se necesita una mayor claridad con respecto a sus objetivos de desarrollo, fuentes de financiamiento y condiciones de acceso y uso.

A. Las tendencias de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el dilema de los países de renta media

Para la mayoría de las regiones en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) son el componente menos dinámico de las corrientes financieras externas⁷.

Aunque el promedio de las contribuciones de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), medidas como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB), se encuentra actualmente en su nivel más alto desde 1997, aún se sitúa muy por debajo del objetivo fijado en el Consenso de Monterrey, de un 0,7% del INB. Las contribuciones actuales distan de ser suficientes para financiar los esfuerzos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo, como los identificados en la Declaración del Milenio (1999) y los objetivos de desarrollo social (Naciones Unidas, 2014c).

Solo 5 de los 28 países donantes han alcanzado el objetivo del 0,7%, por lo que deben realizarse más esfuerzos para garantizar que el resto de los países logren la meta convenida. Los flujos de AOD por parte de los miembros del CAD totalizaron 134 millones de dólares en 2013, lo que equivale en promedio a un 0,3 % del INB de los países donantes representados en el Comité.

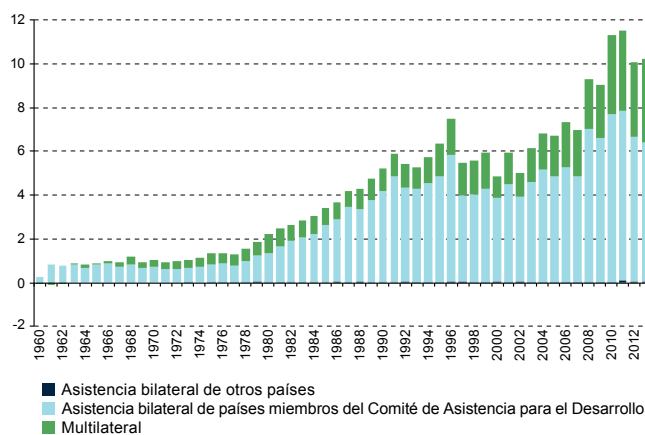
El análisis de la asistencia oficial para el desarrollo muestra que esta aumentó para América Latina y el Caribe de 500.000 dólares anuales en la década de 1960 a 10.200 millones de dólares en 2013. En ese período, la cifra superó los 1.000 millones de dólares anuales en los años setenta y los 3.000 millones de dólares en los años ochenta, antes de situarse en torno a 5.000 millones de dólares al año en la década de 1990 y en la primera mitad de la de 2000, para después pasar a más de 10.000 millones de dólares en 2010 (véase el gráfico 1A).

Sin embargo, en términos relativos los flujos de AOD representan el 0,18% del ingreso nacional bruto (INB) de la región, lo que supone un marcado descenso con respecto al 0,4% registrado en promedio en los años setenta, ochenta y noventa (véase el gráfico 1D). Al mismo tiempo, con respecto al total de la asistencia oficial para el desarrollo la participación de la región descendió del 15% en las décadas de 1980 y 1990 a cerca de un 8% en la década de 2000 (véase el gráfico 1B)⁸.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe y otras regiones seleccionadas: asistencia oficial para el desarrollo, 1960-2012

(En porcentajes y miles de millones de dólares)

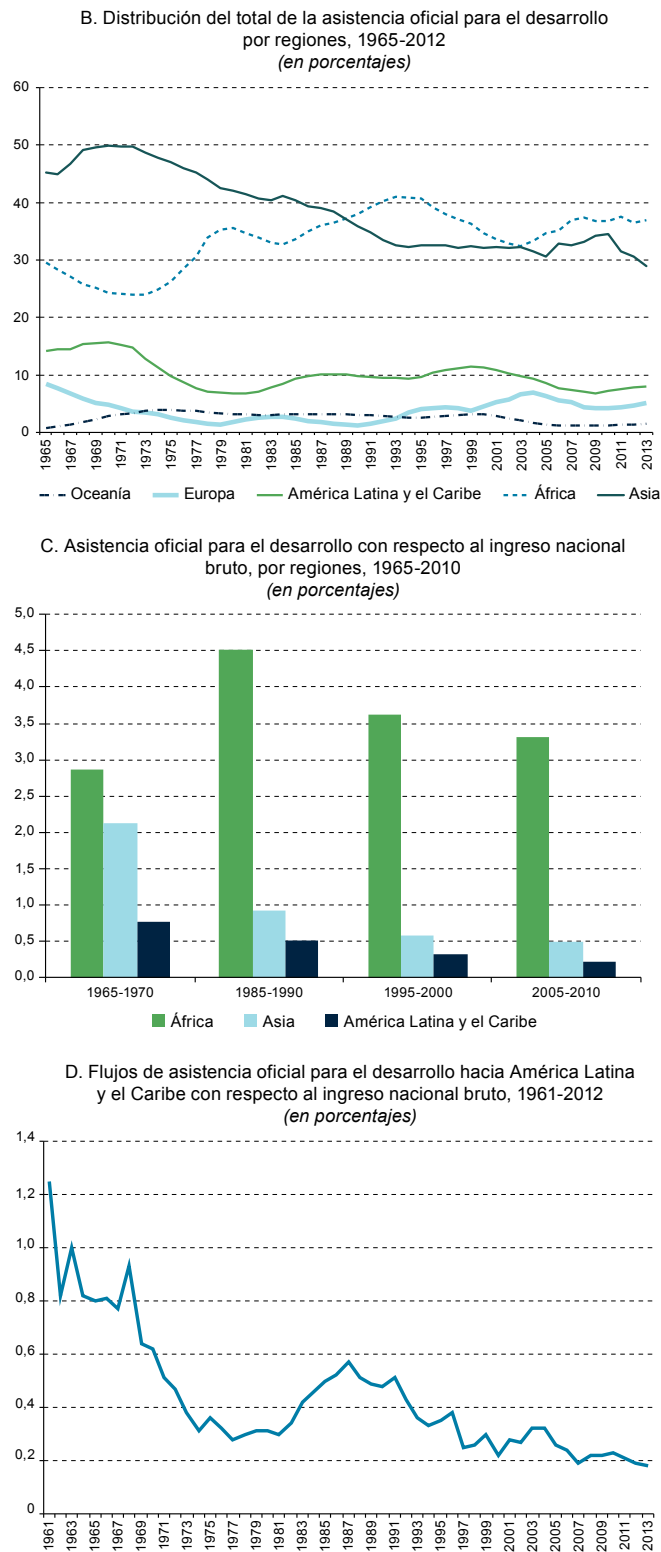
A. Flujos de asistencia oficial para el desarrollo hacia América Latina y el Caribe, 1960-2012
(en miles de millones de dólares)



⁷ Véase en el anexo A2 una lista de los componentes de la asistencia oficial para el desarrollo.

⁸ En un reducido número de economías, entre las que se encuentran Haití y algunos países del Caribe, la asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del PIB aumentó en la década de 2000.

Gráfico 1 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “The New Development Finance Landscape: Developing Countries’ Perspective. Working draft presented at the OECD workshop on development finance on 25 June 2014” [en línea] http://www.francophonie.org/IMG/pdf/the_new_development_finance_landscape_master_19_june.pdf.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo, niveles máximo, mínimo y mediana, promedios decenales, 1980-2013
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)

	Nivel máximo	Nivel mínimo	Mediana
1970-1980	16,7	0,015	1,5
1980-1990	17,7	0,023	1,9
1990-2000	29,7	0,025	1,1
2000-2013	17,1	0,007	0,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “The New Development Finance Landscape: Developing Countries’ Perspective. Working draft presented at the OECD workshop on development finance on 25 June 2014” [en línea] http://www.francophonie.org/IMG/pdf/the_new_development_finance_landscape_master_19_june.pdf.

Las cifras agregadas de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ocultan grandes disparidades entre los países, ya que el nivel relativo de esta asistencia todavía varía ampliamente, desde el 0% (Trinidad y Tabago) hasta aproximadamente el 17% (Haití) del ingreso nacional bruto en el período 2000-2013. Entre esos extremos, la AOD supera el 10% del INB en dos países (Guyana y Nicaragua), se encuentra entre el 1% y el 6% en otros diez y se sitúa por debajo del 1% en 18. Sobre la base de promedios decenales, en el cuadro 2 se muestran las grandes disparidades que existen entre los países de América Latina y el Caribe en cuanto al peso de la asistencia oficial para el desarrollo.

A nivel sectorial, la asistencia oficial para el desarrollo se destina principalmente a los sectores de servicios sociales (37%), infraestructura económica (12%) y producción (12%) (véase el cuadro 3). Esta distribución refleja en cierta medida algunos patrones recientes en la asignación de la AOD, como la tendencia a centrarse en los resultados y en un uso óptimo de los recursos, una mayor aversión al riesgo en el apoyo presupuestario y el uso de la asistencia para impulsar la participación del sector privado (Greenhill y Prizzon, 2012).

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: promedios de distribución de la asistencia oficial para el desarrollo, por sectores, 1995-1997 y 2011-2013
(En porcentajes)

Sector ^a	1995-1997	2011-2013
Infraestructura social	10	6
Servicios sociales	26	37
Infraestructura económica	12	12
Servicios económicos	2	7
Sectores productivos	10	12
Asistencia multisectorial	12	13
Ayuda en forma de productos básicos/ Asistencia en programas generales	5	2
Medidas relativas a la deuda	17	0
Ayuda humanitaria	3	5
Asistencia no atribuible a ningún sector	5	7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “The New Development Finance Landscape: Developing Countries’ Perspective. Working draft presented at the OECD workshop on development finance on 25 June 2014” [en línea] http://www.francophonie.org/IMG/pdf/the_new_development_finance_landscape_master_19_june.pdf.

^a En las categorías de infraestructura se incluyen edificios, equipos y materiales, sistemas de transporte y transmisión a gran escala, sistemas de distribución, redes y otros proyectos. En las categorías de servicios se incluyen políticas sectoriales, planificación y programas, ayuda a ministerios, sistemas de administración y gestión, desarrollo de capacidades y asesoramiento para instituciones, dirección, investigación, educación, capacitación, orientación y comunicación, y gobernanza.

La asignación de la AOD por país que realizan los donantes se guía por los ingresos, es decir, por un criterio que esencialmente equipara el nivel de desarrollo con el ingreso per cápita. Específicamente, se considera que los países que superan un umbral de renta per cápita determinado han alcanzado un nivel suficiente de desarrollo institucional y de acceso a los mercados de capital privado.

El umbral de ingreso per cápita, que es en la actualidad de 12.745 dólares, es el desencadenante para el inicio de discusiones sobre un proceso de “graduación”, en que se examinan otros indicadores aparte del ingreso para determinar si el país cumple los criterios para dejar de figurar en la lista de receptores de asistencia oficial para el desarrollo. Así pues, el umbral de 12.745 dólares se utiliza como referencia acerca de la capacidad de un país para lograr un desarrollo sostenible en el largo plazo sin tener que recurrir a ayuda.

Se considera que la graduación depende del nivel de desarrollo institucional y de la capacidad de los países para acceder a los mercados de crédito externos —es decir, la disposición de los mercados externos a prestar—, que se mide principalmente por el riesgo país.

El Banco Mundial considera también la vulnerabilidad de las economías ante las perturbaciones, para lo que se utilizan como indicadores la concentración de las exportaciones y el tamaño del país. En definitiva, sostiene que los países tienden a depender menos del financiamiento del Banco Mundial para atender sus necesidades de desarrollo a medida que se enriquecen, desarrollan instituciones de mayor calidad y ganan en solvencia (Heckelman, Knack y Halsey Rogers, 2011).

Sin embargo, el ingreso per cápita no indica la capacidad de un país de mantener su desarrollo en el largo plazo sin recurrir a ayuda ni tampoco constituye una medida representativa de su nivel de desarrollo. En realidad, se constata que los países de renta media constituyen un grupo muy heterogéneo y su desarrollo no solo implica mejorar las condiciones de vida, sino también lograr un crecimiento inclusivo y sostenible que permita superar las desigualdades sociales y económicas que los caracterizan. También supone promover las condiciones para crear y establecer sistemas políticos, económicos y sociales que fomenten el respeto, la diversidad, la dignidad humana y la igualdad.

La tendencia descendente de la proporción de AOD que reciben los países de renta media de América Latina y el Caribe debería revertirse, de manera que sigan contando con el apoyo que necesitan para combatir la pobreza, enfrentar los cambios de la economía mundial y lograr un crecimiento sostenible.

En el caso de América Latina y el Caribe, debe tenerse en cuenta que un 60% de las personas en situación de pobreza y un 50% de las indigentes viven en países de renta media. Por otra parte, la mayoría de los pobres del mundo (considerando tanto las medidas de ingreso como las de pobreza multidimensional), viven en países de renta media (Sumner, 2012). Además, algunos países de la región, sobre todo los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, siguen siendo muy vulnerables a las perturbaciones externas y tienen dificultades para consolidar su posición comercial en el mundo (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Las características específicas de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las limitaciones para su desarrollo

Debido a su condición de países de renta media-alta o alta, varios pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe comienzan a dejar de cumplir los criterios de elegibilidad de la asistencia oficial para el desarrollo (graduación), sin ninguna garantía de acceso a otros recursos financieros. Además, la creciente liberalización del comercio y las finanzas internacionales han deteriorado su acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados, lo que ha incrementado su vulnerabilidad a los cambios de las condiciones de los mercados externos.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo están sometidos a diversas limitaciones estructurales que restringen su capacidad de alcanzar su pleno potencial de desarrollo. Su reducido tamaño les impide cosechar los beneficios de las economías de escala y de alcance, ya que, cuando las empresas tienen unas dimensiones inferiores a las óptimas, los costos de producción son altos y se produce una falta de complementariedad entre las actividades transables y la producción nacional de los insumos. Esto, a su vez, limita su capacidad de mejorar la calidad de sus productos de exportación y de adaptarse a los cambios de la demanda o las condiciones externas. Asimismo, las inversiones de pequeños productores suelen considerarse arriesgadas, lo que dificulta su acceso a los préstamos bancarios.

Recuadro 2 (conclusión)

Además, los recursos naturales y la mano de obra de estos países pequeños son limitados. Finalmente, debido a su condición de islas, los costos de transporte por unidad de bienes comercializados son superiores a los de otros países, lo que restringe el desarrollo de actividades productivas, como la agricultura y las manufacturas, que dependen de insumos importados.

En la actualidad, uno de los principales retos para las pequeñas economías del Caribe consiste en expandir y diversificar su base exportadora, con objeto de adquirir las importaciones necesarias para satisfacer la creciente demanda interna de inversión y consumo. El sector exportador de estas islas está muy concentrado (en unos pocos productos básicos, el turismo de masas y algunos servicios extraterritoriales) y ha encontrado gran dificultad para adaptarse a los cambios de la demanda externa, debido a los impedimentos estructurales mencionados. El resultado para las economías del Caribe ha sido un desempeño más bien pobre de las exportaciones, aunque con algunas excepciones, tanto en lo referente a bienes como a servicios y tanto en el comercio extrarregional como en el intrarregional. Por lo tanto, el grado de dependencia comercial de estas islas supone una significativa limitación para su potencial de crecimiento.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo necesitan apoyo para superar las restricciones impuestas por su tamaño y sus características específicas. Con esta finalidad, los países donantes deben cumplir sus obligaciones según el Consenso de Monterrey con respecto a los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo y no deberían excluir a los pequeños Estados insulares en desarrollo de esa asistencia ni de otros tipos de ayuda financiera por razón de su nivel de renta.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)”, resolución 69/15 de la Asamblea General, 2014.

B. La dinámica de los flujos de capital privado y sus desafíos para el desarrollo

A medida que los flujos concesionarios y oficiales han disminuido, el capital privado en forma de acciones, bonos, deuda, préstamos no concesionarios e instrumentos de mitigación del riesgo (incluidas las garantías), así como las remesas de los trabajadores, han ganado protagonismo como fuentes de financiamiento y representan la mayor parte de los flujos financieros hacia las economías emergentes, incluidos los países de renta media.

América Latina y el Caribe no es una excepción a esta tendencia, ya que sus principales flujos de entrada son la inversión extranjera directa (IED) y las remesas. Tradicionalmente, la primera ha sido el componente más importante de los flujos financieros. En términos absolutos, los flujos de IED neta a la región rondaron en promedio los 6.200 millones de dólares en la década de 1980, los 37.000 millones de dólares en los años noventa y los 65.000 millones de dólares en la década de 2000. En 2013, la IED alcanzó un máximo histórico de 155.000 millones de dólares. En relación con el total, los flujos de inversión extranjera directa pasaron de un 36% en los años ochenta a un 44% en los noventa, y llegaron al 54% en la década de 2000 (véase el cuadro 4). En 2013, la IED representó un 63% de todos los flujos.

Las remesas a América Latina y el Caribe han aumentado significativamente en las últimas décadas, representando el 16,4% del total en los años ochenta, el 19,6% en los noventa y el 34% en la década de 2000. En 2013 las remesas a los países de la región ascendieron a 63.000 millones de dólares (lo que equivale al 1,1% del PIB regional). Estos flujos constituyen una importante fuente de financiamiento y liquidez para la balanza de pagos de las economías de menor tamaño, como las de Centroamérica y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, donde en algunos casos equivalen a más del 10% del PIB.

Dada la importancia de las remesas para el ingreso nacional 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 remesas hacia objetivos de desarrollo también es necesario reducir el costo medio de las transferencias, lo que exige más información, transparencia, competencia y cooperación.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa, inversión de cartera privada,
asistencia oficial para el desarrollo, otros flujos oficiales y remesas, 1980-2013
(En porcentajes del total de los flujos)

	1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2009	2010-2013	2000-2013
Inversión extranjera directa (neta)	36,0	44,3	58,2	49,8	47,7	54,0
Flujos de cartera privados (netos)	2,1	11,7	-4,2	4,1	20,5	4,0
Asistencia oficial para el desarrollo	19,5	12,3	6,4	5,3	4,3	5,7
Otros flujos oficiales	26,0	12,2	-0,4	6,6	4,2	1,9
Remesas (recibidas)	16,4	19,6	39,9	34,2	23,3	34,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, y Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook, 2014.

Una mayor movilización de recursos privados podría ayudar a enfrentar los retos del desarrollo de América Latina y el Caribe. El mercado privado de capitales brinda un medio para obtener capital, aumentar el nivel de ahorro y ampliar el gasto gubernamental en proyectos de desarrollo sostenible (Aviva, 2014). No obstante, desde la perspectiva del desarrollo el financiamiento privado plantea problemas muy significativos. La arquitectura del financiamiento para el desarrollo también debe abordar las cuestiones de política que se plantean con la creciente importancia del financiamiento privado.

Por una parte, la inversión extranjera directa (IED), que es actualmente la principal fuente de financiamiento de la región, no es tan estable como se creía y tiende a ser procíclica, lo que puede contribuir a amplificar las fluctuaciones de los ciclos económicos. En ocasiones, las inversiones de cartera también han sido una fuente de financiamiento importante para la región, aunque por lo general han resultado igualmente muy volátiles y procíclicas.

Además, los flujos de IED recibidos por América Latina y el Caribe se concentran tanto geográficamente como por sectores. Por subregiones, América del Sur se lleva la mayor parte, con un 79% del total de la inversión extranjera directa que llega a la región, mientras que Centroamérica recibe solo el 5%. Por países, la IED se dirige principalmente a las economías de mayor tamaño: el Brasil, México, Chile, Colombia, la Argentina y el Perú acaparan el 85,4% del total de los flujos de IED a América Latina y el Caribe (véase el cuadro 5).

La IED también está muy concentrada sectorialmente, pues se canaliza en su mayoría hacia las industrias extractivas (como las de la minería y el petróleo), la fabricación basada en los recursos y el sector de los servicios, que comprende actividades financieras, electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones y tecnología. Según las últimas estimaciones, en 2013 los sectores de recursos naturales (hidrocarburos y minería), manufacturas y servicios recibieron, respectivamente, el 26%, el 36% y el 38% del total de los flujos de IED (CEPAL, 2014b).

A pesar de su relevancia como fuente de financiamiento, la IED puede tener un impacto limitado en la innovación y en las capacidades de conocimiento a nivel local, lo que obstaculizaría el avance de la productividad. La inversión extranjera directa no necesariamente promueve la transferencia de tecnología y conocimientos ni impulsa la capacidad de las empresas nacionales. La demanda internacional tiende a acentuar la inercia de los patrones de especialización regional en los productos básicos y en los sectores de baja productividad. En promedio, la región gasta aproximadamente el 0,5% del PIB en actividades de investigación y desarrollo (I+D), es decir, la cuarta parte que las economías desarrolladas. América Latina y el Caribe también es receptora minoritaria de IED relacionada con las actividades de investigación y desarrollo, ya que su participación en estas operaciones es de solo un 4% del total mundial.

Cuadro 5
América Latina y el Caribe: principales países receptores de inversión extranjera directa,
en promedios, 2008-2013
(En porcentajes de la inversión total en la región y del PIB)

País	Porcentaje del total de la IED	Porcentaje del PIB
Brasil	35.5	2.5
México	16.6	2.3
Chile	13.1	8.6
Colombia	7.9	3.9
Argentina	6.4	2.0
Perú	5.9	5.7
Panamá	1.9	8.9
Venezuela (República Bolivariana de)	1.7	1.0
República Dominicana	1.6	4.4
Uruguay	1.6	5.8
Costa Rica	1.4	5.4
Trinidad y Tabago	1.1	8.1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0.8	6.1
Guatemala	0.6	2.3
Honduras	0.6	5.7
Bahamas	0.5	9.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G. 2613-P), Santiago de Chile, 2014.

Además, con la inversión extranjera directa también se producen considerables fugas financieras a través de la repatriación de utilidades. Desde la década de 1990, en América Latina y el Caribe la repatriación de beneficios procedentes de la inversión extranjera directa ha supuesto el equivalente a más de la mitad de las entradas netas de IED y es uno de los principales factores causantes del déficit en cuenta corriente.

Las desventajas de la inversión extranjera directa pueden reflejar el hecho de que el capital privado se guía 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 al riesgo correspondiente— es insatisfactorio en comparación con otras opciones de inversión.

Por las características de sus incentivos —como el hecho de que en el costo del capital no se incluyan consideraciones de sostenibilidad—, los mercados y los flujos de capital operan en un marco de corto plazo, lo que puede llevar a que se pasen por alto inversiones de capital con rendimientos en el largo plazo, a que no se valore debidamente la sostenibilidad y a que se destinen recursos donde menos se necesitan. La tendencia a privilegiar el corto plazo y la falta de atención a los efectos externos degradan los incentivos para invertir en negocios sostenibles (Aviva, 2014).

Si se desea encauzar el capital privado para promover el desarrollo sostenible, se deben crear incentivos para que todos los actores relevantes en los mercados de capitales tengan en cuenta los aspectos relacionados con la sostenibilidad. Al mismo tiempo, los responsables de la formulación de políticas deben incorporar los temas relacionados con el desarrollo sostenible en las políticas sobre los mercados de capitales. Es preciso que las externalidades corporativas se internalicen en las cuentas de las empresas a través de medidas fiscales, normas y mecanismos de mercado (Aviva, 2014, pág. 46).

Se requerirán intervenciones gubernamentales eficientes y selectivas para diseñar incentivos apropiados con el fin de que el capital privado contribuya a cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible. El sector público debe basarse en su papel cada vez más relevante para la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costo-beneficio. Puede proporcionar financiamiento público

a sectores que generen beneficios sociales significativos pero no atraigan suficientes flujos privados. También puede crear un entorno favorable e incentivos adecuados para ayudar a mantener un perfil de riesgo-rentabilidad capaz de atraer capital privado y dirigirlo hacia los objetivos de desarrollo.

Esos incentivos para el financiamiento privado tienen que ir de la mano de marcos normativos apropiados. Es preciso encontrar un equilibrio entre las estrategias de negocio y los objetivos de desarrollo en los países receptores con el fin de: i) asignar una mayor proporción de los flujos de inversión extranjera directa al financiamiento del desarrollo productivo (innovación, pequeñas y medianas empresas de tecnología y nuevos sectores, entre otros); ii) promover la incorporación de pequeñas y medianas empresas locales en las cadenas globales de valor encabezadas por empresas transnacionales; iii) priorizar proyectos de IED que ayuden a cerrar las brechas existentes en tecnologías respetuosas con el medio ambiente y a desarrollar infraestructura moderna (incluida la Internet de banda ancha), y iv) desarrollar una mejor estructura institucional para atraer IED de calidad.

La región debe abordar el desafío de atraer capital para el desarrollo productivo si desea impulsar una mayor diversificación hacia sectores más intensivos en conocimientos especializados, desarrollar capacidades a nivel local y mantener la competitividad en el largo plazo, a la vez que promueve el desarrollo sostenible.

C. Instrumentos y mecanismos nuevos e innovadores para el financiamiento del desarrollo social y productivo

La movilización de más recursos externos debe ir acompañada de una promoción de instrumentos y mecanismos nuevos e innovadores para financiar el desarrollo social y productivo.

La aparición de una gama de instrumentos y mecanismos financieros innovadores diseñados para movilizar y canalizar más financiamiento internacional constituye uno de los principales cambios en el panorama del financiamiento para el desarrollo. No obstante, desde el punto de vista de ese desarrollo es necesario que se definan más claramente los objetivos y las fuentes financieras de los nuevos fondos e instrumentos.

Se considera que los mecanismos de financiamiento innovadores complementan los flujos de recursos internacionales (AOD, IED y remesas), movilizan recursos adicionales para el desarrollo y permiten salvar algunas deficiencias del mercado y barreras institucionales. También favorecen la colaboración con el sector privado. Por otra parte, estos mecanismos de financiamiento pueden proporcionar a los países en desarrollo flujos financieros estables y predecibles, además de ser instrumentos con un doble dividendo, ya que contribuyen a la provisión de bienes públicos a la vez que aumentan el ingreso.

El financiamiento innovador para el desarrollo abarca una gran diversidad de mecanismos e instrumentos, algunos de los cuales ya se están utilizando, mientras que otros todavía se encuentran en fase de planificación. Se dividen en cuatro grandes categorías: i) los que generan nuevos flujos de ingresos públicos, como los impuestos globales y las asignaciones de derechos especiales de giro; ii) los instrumentos basados en la deuda y el adelanto de recursos, como los canjes de deuda y los servicios financieros internacionales; iii) los incentivos público-privados, las garantías y los seguros, como los compromisos anticipados de mercado (CAM) y los fondos de seguros soberanos, y iv) las contribuciones voluntarias por canales públicos o públicoprivados, como las donaciones entre personas (véase una descripción más detallada en el anexo A3).

Un ejemplo ilustrativo es el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, que moviliza cerca de 4.000 millones de dólares al año. Esta iniciativa se financia con una tasa solidaria sobre los pasajes aéreos que se aplica en nueve países (incluidos Chile, Côte d'Ivoire, Gabón y Mauricio) y que ayuda al Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (UNITAID) a sufragar la adquisición de medicinas para niños con SIDA (IISD, 2015a).

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado algunos de estos mecanismos de financiamiento innovadores, como los impuestos sobre la venta de pasajes aéreos, la subasta (o venta) de permisos de emisión y un fondo de seguros soberanos denominado Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe.

La tasa solidaria sobre los pasajes aéreos se aplica desde 2006 en Chile y Francia, países a los que posteriormente se sumaron Côte d'Ivoire, Gabón y Mauricio. En otros 12 países se han celebrado sesiones parlamentarias para adoptar iniciativas de este tipo y 19 países se han comprometido a introducir contribuciones voluntarias. Se estima que con este impuesto se podrían llegar a recaudar entre 480 y 590 millones de dólares anualmente, teniendo en cuenta que en los próximos años se adherirán a este sistema otros países. Solo en Francia se han recaudado 1.090 millones de dólares desde que entró en vigor el impuesto en 2006.

El Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe fue creado por los países caribeños en 2007 a fin de contar con una cobertura asegurable de apoyo presupuestario inmediato en casos de grandes catástrofes naturales. Este fondo funciona como una mutua de seguros paramétricos, dado que existe un acuerdo previo de cobertura que es aplicable si se alcanzan ciertos parámetros (por ejemplo, indicadores de intensidad de un desastre natural en una ubicación determinada medidos por un organismo independiente) y no en función de las pérdidas que se produzcan. De esta manera es posible atender las reclamaciones mucho antes que si el seguro estuviera basado en las pérdidas reales, cuya cuantificación puede demorarse considerablemente.

En la región también existen mecanismos dedicados específicamente a financiar y estimular el desarrollo productivo, como la Facilidad de Inversión en América Latina. Este instrumento utiliza los limitados fondos que aporta la Comisión Europea para conseguir préstamos más cuantiosos del Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo y fuentes bilaterales. Por lo tanto, no solo se trata de AOD, sino también de cooperación en un sentido amplio: el financiamiento inicial de la Comisión Europea se aprovecha para obtener de otras fuentes un volumen mucho mayor de recursos, que se destinan a proyectos de infraestructura física y energética (entre otros) de mayor alcance del que habrían permitido otras opciones.

D. El financiamiento para el cambio climático

Los temas relacionados con el medio ambiente y el cambio climático son esenciales en la agenda internacional para el desarrollo. El cambio climático tiene un alcance transversal, ya que afecta a las actividades de los agentes económicos en todas las regiones del mundo, a diferentes niveles y con distintos grados de intensidad.

El financiamiento para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos es un bien público global similar a la erradicación de las enfermedades transmisibles (y otros bienes públicos, como el comercio internacional, la arquitectura financiera internacional o el conocimiento mundial para el desarrollo) y no es independiente de los demás objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015.

Pero ese financiamiento no solo exige una enorme movilización de recursos, sino también una reestructuración y una transversalización de los fondos existentes y de su asignación. La actual arquitectura mundial de financiamiento para hacer frente al cambio climático se basa en una gran diversidad de fondos, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos, lógica interna y modo de funcionamiento.

Los flujos de financiamiento para el clima ascendieron a 333.000 millones de dólares en 2013. La principal fuente fue el sector privado, que aportó 193.000 millones de dólares, o el 58% del total. Los flujos públicos ascendieron a 140.000 millones de dólares, de los que la mayor parte (126.000 millones de dólares) correspondió a instituciones financieras para el desarrollo, como bancos de desarrollo nacionales y multilaterales e instituciones de financiamiento bilaterales (véase el cuadro 6). Las

instituciones financieras para el desarrollo armonizan el seguimiento y la elaboración de informes sobre el financiamiento para el clima mediante iniciativas como el IDFC (International Finance Development Club). Entre las instituciones financieras para el desarrollo, los bancos multilaterales de desarrollo también gestionan recursos para el clima procedentes de fondos multilaterales especializados.

Cuadro 6
Financiamiento climático mundial por fuente y objetivo, 2013
(En miles de millones de dólares)

Fuente o intermediario		Mitigación	Adaptación	Total ^a
Flujos privados	Desarrolladores de proyectos	88	0	88
	Actores corporativos	47	0	47
	Hogares	34	0	34
	Inversores institucionales	1,5	0	1,5
	Instituciones financieras comerciales	21	0	21
	Capital de riesgo, capital de inversión y fondos de infraestructura	1,6	0	1,6
	Total			193,1
Flujos públicos	Presupuestos gubernamentales	9,75	2,25	12
	Bancos nacionales de desarrollo			69
	Bancos multilaterales de desarrollo			43
	Instituciones financieras bilaterales			14
	Fondos para el clima	1,7	0,5	2,2
Total			140,2	
Total		302	25	333

Fuente: Climate Policy Initiative (CPI), *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, CPI Report, 2014.

^a Los totales pueden no ser exactos debido al redondeo de las cifras.

Los fondos multilaterales —como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo de Inversión en el Clima— se financian con las contribuciones de los países desarrollados. Estos fondos intervienen en el financiamiento de actividades relacionadas con el cambio climático, aunque mucho menos que otras fuentes⁹. En 2013 los fondos multilaterales y nacionales para el clima aportaron al financiamiento del clima 2.200 millones de dólares, es decir, el equivalente a un 0,6 % del total.

Además, con el fin de coordinar y alinear los intereses de los donantes con las prioridades nacionales, cada vez más países receptores establecen fondos nacionales contra el cambio climático que reciben financiamiento de países desarrollados. Un ejemplo de estos esfuerzos nacionales es el Fondo Amazonía, creado en 2008 y administrado por el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. Entre 2009 y 2013, el fondo recibió 102 millones de dólares en donaciones de Alemania, Noruega y la empresa nacional petrolera del Brasil, Petrobras. Se calcula que a fines de 2013 los recursos del Fondo Amazonía ascendían a 500 millones de dólares, con una cartera de 50 proyectos por valor de 272 millones de dólares. Estos proyectos se centran en el impacto del cambio climático en la selva amazónica brasileña, en el control de la deforestación y en los sistemas de monitoreo de la cubierta forestal en los países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (CEPAL, 2014e)¹⁰.

⁹ Entre 1991 y 2014, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial subvencionó con un total de 13.500 millones de dólares programas y proyectos en países en desarrollo y en transición. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial administra el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo para los Países Menos Adelantados. El Fondo de Inversión en el Clima opera a través del Fondo para una tecnología limpia y el Fondo Estratégico sobre el Clima, que cuentan con recursos del orden de 4.500 millones y 2.000 millones de dólares, respectivamente (Cabral y Bowling, 2014).

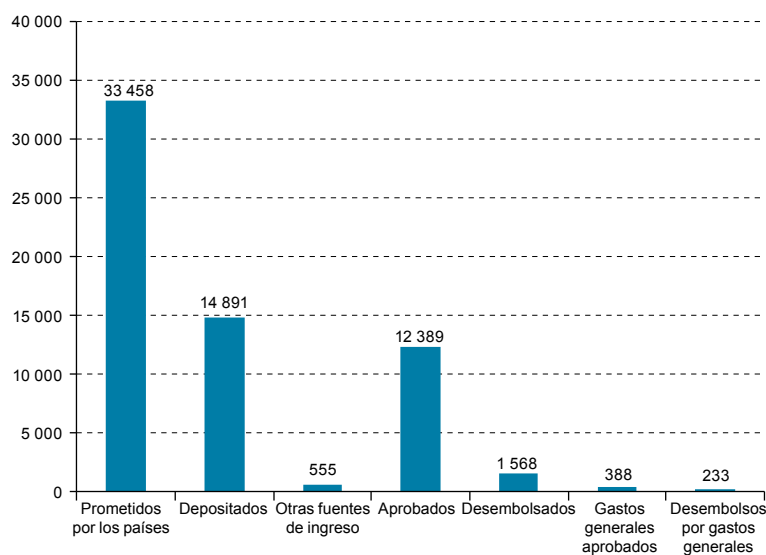
¹⁰ El Fondo Amazonía apoya la gestión de los bosques públicos y las áreas protegidas; el control, el monitoreo y la inspección ambiental; la ordenación sostenible de los bosques; las actividades económicas basadas en el uso sostenible de los bosques; la zonificación ecológica y económica, el ordenamiento territorial y la reglamentación agropecuaria; la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, y la recuperación de áreas deforestadas, así como el desarrollo de sistemas de monitoreo y control de la deforestación en otros biomas brasileños y en biomas de otros países tropicales.

El financiamiento climático se realiza principalmente a través de tres tipos de instrumentos: subvenciones, deuda de bajo costo (que incluye préstamos concesionarios) y financiamiento comercial. El instrumento más común (que representó el 74% del total en 2013) es el comercial, que se ha extendido por la expectativa de obtener beneficios comerciales (CPI, 2014). Entre estos instrumentos están adquiriendo cada vez mayor importancia los bonos verdes. Según la iniciativa por el clima mundial (CPI, 2014) se emitieron bonos verdes por más de 30.000 millones de dólares en 2014 y algunas estimaciones apuntan que en 2015 la emisión de este tipo de bonos ascenderá a 100.000 millones de dólares.

Sin embargo, a pesar de la amplia gama de medios de financiamiento para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, los montos movilizados son muy reducidos. Las contribuciones prometidas para todos los fondos suman actualmente 35.000 millones de dólares, de los cuales se han depositado 14.500 millones y solo se han desembolsado 1.500 millones (véase el gráfico 2). En el caso del Fondo Amazonía, en 2013 se había desembolsado menos de un tercio del total disponible para el financiamiento de proyectos.

No obstante, las promesas de contribución realizadas por los Estados Unidos (2.500 millones de dólares) y el Japón (1.500 millones de dólares), así como las anunciadas para el Fondo Verde para el Clima en la Cumbre del G20 celebrada en Brisbane (Australia) en noviembre de 2014, representan avances significativos hacia la meta oficiosa de las Naciones Unidas de llegar a 10.000 millones de dólares y son un gran paso para alcanzar un acuerdo mundial sobre el clima. Otros países desarrollados, como Alemania, Francia y el Reino Unido, han prometido 1.000 millones de dólares cada uno, mientras que Suecia se ha comprometido a aportar más de 500 millones de dólares. Otros países, como Dinamarca, Luxemburgo, México, Noruega, los Países Bajos, la República Checa, la República de Corea y Suiza también participan, aunque sus promesas de contribución son menores. El Fondo Verde para el Clima es una iniciativa destinada a ayudar a las naciones a invertir en energía limpia y tecnologías verdes, además de incrementar la resiliencia frente al aumento del nivel del mar, el empeoramiento de las tormentas y los desastres naturales en general.

Gráfico 2
Situación de los fondos sobre el clima, 2013
(En millones de dólares)



Fuente: Climate Funds Update [en línea] www.climatefundsupdate.org.

Aparte de las diferencias existentes entre los países por la disponibilidad de fondos, hay otras relacionadas con su capacidad de acceso al financiamiento para la lucha contra el cambio climático. Por ejemplo, a algunos países de menor tamaño de América Latina y el Caribe les resulta más difícil obtener recursos para cumplir ese objetivo. El acceso a fondos para el clima requiere un conocimiento específico de los trámites necesarios, con los consiguientes costos administrativos y de recursos humanos que, en la práctica, impiden que muchos países pequeños puedan recibir el financiamiento, mientras que las economías de escala facilitan a otros países de mayor tamaño el acceso a esos fondos. Por consiguiente, el financiamiento relacionado con el cambio climático ha tendido a concentrarse en un número reducido de regiones y en los países más grandes. Por regiones, los recursos se dirigen principalmente a Asia y el Pacífico y Europa Occidental, que aglutinan el 67% del total. En contraste, América Latina y el Caribe recibe solo entre el 7% y el 8% de los fondos para la lucha contra el cambio climático (véase el cuadro 7)¹¹.

Cuadro 7
Asignación del financiamiento para hacer frente al cambio climático, por regiones, 2013-2014
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	2013	2014	2013	2014
	<i>(miles de millones de dólares)</i>		<i>(porcentajes)</i>	
Asia Oriental y el Pacífico	105,0	98,0	32,0	32,0
Europa Occidental	115,0	90,0	35,1	29,4
América del Norte	31,0	32,0	9,5	10,4
Japón	16,0	30,0	4,9	9,8
América Latina y el Caribe	25,1	23,2	7,7	7,6
Asia Meridional	14,4	13,2	4,4	4,3
África Subsahariana	14,4	13,2	4,4	4,3
Oriente Medio	3,6	3,3	1,1	1,1
Norte de África	3,6	3,3	1,1	1,1
Total	328,0	306,3	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Climate Policy Initiative (CPI), *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, CPI Report, 2014.

En América Latina y el Caribe, el financiamiento climático se ha dirigido principalmente a las mayores economías de la región. Hasta ahora, en general, los pequeños Estados insulares en desarrollo han recibido solo montos menores. En el cuadro 8 se muestran, por fuente de financiamiento, los recursos (consistentes en préstamos reembolsables y no reembolsables, subvenciones y donaciones) aprobados para financiar proyectos relacionados con el cambio climático en los países de América Latina y el Caribe en 2013. Tal como se ilustra en el cuadro, el Brasil y Colombia reciben la mayor parte de esos recursos (un 45,83 % y un 25,14 % del total, respectivamente). También se pone de manifiesto la importancia en la región de los bancos de desarrollo en el financiamiento para el clima. Nuevamente, se observa que a nivel nacional los fondos de los bancos multilaterales se dirigieron sobre todo a las economías de mayor tamaño, siendo los principales países receptores la Argentina, Chile y el Brasil.

La comunidad internacional debe actuar decididamente para superar las deficiencias de la arquitectura del financiamiento para el clima, racionalizándola y adaptándola a los requisitos y necesidades de los países. Esta consideración es especialmente importante en el caso del financiamiento para la adaptación al cambio climático.

¹¹ De acuerdo con la CPI (Policy Climate Initiative), en 2013 el monto de las inversiones relacionadas con el cambio climático en países desarrollados fue similar al invertido con el mismo fin en los países en desarrollo (aproximadamente 166.000 millones de dólares).

Cuadro 8
América Latina y el Caribe (países seleccionados): aprobación de recursos para proyectos relacionados con el cambio climático, 2013^{a,b}
(En millones de dólares y en porcentajes del total)

País	Fuente de financiamiento							Total	Proporción sobre el total
	Bancos de desarrollo								
	Fondos para el clima	Multilaterales y regionales							
		Banco Mundial	Banco Europeo de Inversiones	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Bancos públicos ^c	Otros fondos públicos ^d		
Antigua y Barbuda	5,10						5,10	0,02	
Argentina			302,15			391,74	693,89	2,44	
Bahamas			0,65				0,65	0,00	
Barbados			6,41				6,41	0,02	
Belize		36,09					36,09	0,13	
Bolivia (Estado Plurinacional de)		45,50				168,96		0,80	
Brasil	120,85	4,02	115,69		413,05		13 014,19	45,83	
Chile			165,76		20,15		185,91	0,65	
Colombia			67,41		0,51		7 138,92	25,14	
Costa Rica		69,41	1,27				70,68	0,25	
República Dominicana	8,10		0,50		33,00		41,60	0,15	
Ecuador			103,70		395,49		499,19	1,76	
El Salvador			1,16				1,16	0,00	
Guatemala	5,43		4,58				10,01	0,04	
Guyana			30,75				30,75	0,11	
Haití	8,10	50	26,77				84,87	0,30	
Honduras			13,09				13,09	0,05	
Jamaica			0,15				0,15	0,00	
México		39,52	67,25		20,20		126,97	0,45	
Nicaragua			3,71				3,71	0,01	
Panamá	3,20		2,00	253,13	100,30		358,63	1,26	
Paraguay			0,16		50,01		50,17	0,18	
Perú			30,67		653,79		684,46	2,41	
Regional		4 308,03	42,35		31,76		4 382,14	15,43	

Caudro 8 (conclusión)

País	Fuente de financiamiento							Proporción sobre el total
	Bancos de desarrollo							
	Fondos para el clima	Multilaterales y regionales						
		Banco Mundial	Banco Europeo de Inversiones	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Bancos públicos ^c	Otros fondos públicos ^d		Total
Suriname						9,40	9,40	0,03
Trinidad y Tabago						89,68	89,68	0,32
Uruguay					75,00	142,25	217,25	0,76
Venezuela (República Bolivariana de)					416,25	0,03	416,28	1,47
Total	150,78	186,13	4 634,59	1 240,63	2 770,21	17 301,00	28 398,90	100,00

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Samaniego y H. Schneider, "Financiamiento climático en América Latina y el Caribe en 2013", Santiago de Chile, CEPAL, 2015, inédito; Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil; Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) de Colombia; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); Banco Europeo de Inversiones (BEI); Banco Mundial; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

^a La aprobación de recursos se refiere a préstamos reembolsables y no reembolsables, subvenciones y donaciones. No se incluye información relativa a instituciones ni fondos privados, organizaciones no gubernamentales, compañías de seguros ni fondos de pensiones. La definición de financiamiento climático se basa en la adoptada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) (Gupta y otros, 2014), teniendo en cuenta que el objetivo es reconocer y determinar por separado todos los tipos de recursos movilizados para actividades relacionadas con el cambio climático —ya sea la adaptación a este o la mitigación de sus efectos— procedentes de distintos orígenes y obtenidos a través de diferentes instrumentos financieros.

^b Los datos sobre el Banco Mundial corresponden al bienio 2013-2014, mientras que los del Banco Europeo de Inversiones se refieren al bienio 2012-2013.

^c Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil y Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) de Colombia.

^d Parte del programa ABC financiado por el Banco do Brasil (Brasil) y Fondo de Adaptación para el Fenómeno de la Niña, 2010-2011 (Colombia).

Los esfuerzos para mitigar el cambio climático son fundamentales. Pero igualmente importante es ayudar a los países, en particular a los países en desarrollo, en la adaptación al impacto del cambio climático que ya están experimentando. Sin embargo, la mayor parte del financiamiento para el cambio climático se destina a la mitigación, en lugar de a la adaptación. Casi el 65% de los recursos aprobados para el clima desde 2008 se orientan a actividades de mitigación en países de rápido crecimiento, sobre todo para el desarrollo de tecnologías relacionadas con las energías renovables.

El financiamiento de la adaptación al cambio climático es fundamental para las regiones en desarrollo, como América Latina y el Caribe, ya que los efectos del calentamiento del planeta amenazan especialmente algunas áreas geográficas, como las zonas costeras, y sectores clave, como el turismo y el transporte. La mitigación de los efectos del cambio climático requerirá que se promuevan tecnologías limpias y tecnologías de la energía avanzadas, entre otras.

La arquitectura mundial para el financiamiento del cambio climático precisa algo más que racionalización: es necesario cambiar toda la lógica en que se basa en financiamiento para el desarrollo y reconocer que los criterios sociales y ambientales —y no solo los económicos— deberían formar parte de los principios rectores del financiamiento para el desarrollo. En consecuencia, se precisa una metodología estandarizada para evaluar las dimensiones ambientales de cada actividad, de modo que estas puedan incluirse en el análisis de costo-beneficio que determina la obtención de financiamiento. Esto implica que los diferentes componentes de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo después de 2015 deberían ser coherentes entre sí y con los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015.

El cambio climático se está convirtiendo en un tema cada vez más acuciante para América Latina y el Caribe. Aunque la región es responsable de tan solo el 9% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero, es cada vez más vulnerable al impacto del cambio climático. Si bien existe un alto nivel de incertidumbre, varias estimaciones indican que el costo económico de un incremento de 2,5°C en la temperatura del planeta, que existen muchas probabilidades de que se produzca antes de 2050, será de entre un 1,5% y un 5% del PIB regional. Más concretamente, los riesgos ambientales, como el retroceso de los glaciares andinos y la continua deforestación de las selvas tropicales, están empezando a amenazar las economías de la región basadas en recursos naturales, a las que estos fenómenos podrían costar en torno a un 1% del producto interno bruto (PIB).

Además, los costos y el impacto del cambio climático se reparten de forma irregular y desigual entre los distintos grupos de ingreso. En América Latina y el Caribe, quienes pertenecen a los estratos económicos que menos contribuyen al cambio climático son los más vulnerables ante sus efectos.

Los efectos del cambio climático se dejarán sentir plenamente en el largo plazo, con un horizonte temporal de referencia que oscila entre 50 y 100 años. Sin embargo, es preciso actuar de inmediato para enfrentar el problema, teniendo presente que los actuales patrones de consumo y producción de América Latina y el Caribe no son sostenibles.

Por un lado, en algunas de las economías de la región, el modelo de desarrollo actual está basado en la producción y exportación de recursos naturales. Por otro, el progreso económico y social ha propiciado la aparición de una clase media cuyos patrones de consumo otorgan prioridad al gasto en bienes y servicios (por ejemplo, automóviles) que tienen consecuencias negativas para el medio ambiente. Ambos factores han contribuido de forma sustancial a la contaminación atmosférica. Así pues, el modelo de desarrollo actual presenta externalidades negativas que entrañan significativos costos económicos presentes y futuros y socavan el potencial para el desarrollo social y económico de la región en los próximos años (CEPAL, 2015).

Compensar los efectos negativos y, especialmente, las causas profundas del cambio climático requerirá transformar el actual estilo de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos con el fin de lograr un crecimiento sostenible, los países de renta media como los de la región necesitan de la comunidad internacional más recursos financieros, no menos, como podría dar a entender su situación basándose únicamente en el ingreso.

III. La movilización de recursos internos

Los recursos internos constituyen el mayor componente del financiamiento destinado al desarrollo económico y social. Sin embargo, en América Latina y el Caribe el bajo nivel de ahorro, las particularidades de los sistemas financieros y la inexistencia de políticas fiscales adecuadas han menoscabado su potencial como fuente de ingresos y financiamiento.

Si bien es necesario emprender importantes medidas y reformas en el ámbito fiscal (algunas de las cuales ya están en marcha, como el control de los flujos financieros ilícitos), la movilización de recursos internos no debería equipararse a la movilización de recursos fiscales. La movilización de recursos internos constituye un concepto más amplio que incluye también el ahorro del sector privado movilizado a través del sistema financiero, así como los recursos movilizados por los bancos nacionales y subregionales de desarrollo, que han desempeñado un papel fundamental en la provisión de crédito al sector productivo.

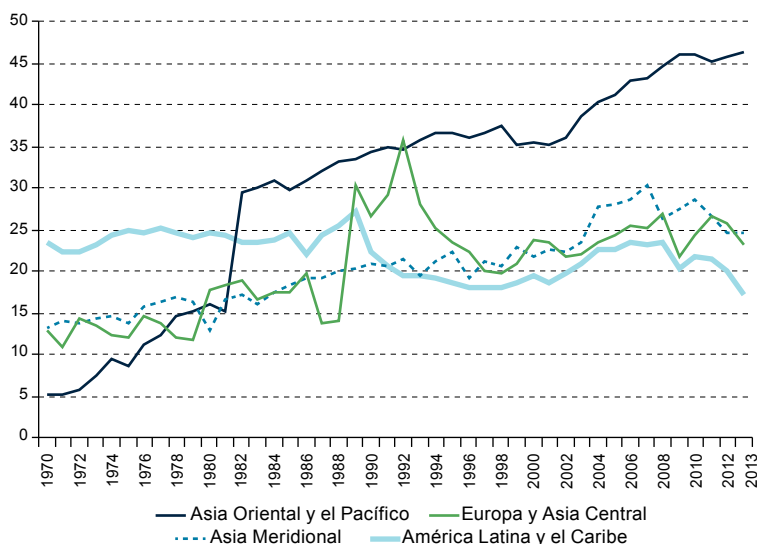
No obstante, las estrategias de movilización de recursos internos en una región tan heterogénea como América Latina y el Caribe han de tener en cuenta que los países tienen diferentes capacidades para movilizar recursos y, en particular, para emprender reformas fiscales. En algunos países de la región, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, el tamaño de la economía es una restricción significativa para la movilización de los recursos internos.

A. Las tendencias de la movilización de recursos internos

El mayor acceso a los recursos externos debe complementarse y equilibrarse con una mejor movilización de los recursos internos. En América Latina y el Caribe la movilización de recursos internos ha sido históricamente escasa y difícil de aumentar. La tasa de ahorro nacional de la región —tanto público como privado— se sitúa en promedio en el 21%, en comparación con el 46% de los países de Asia Oriental y el Pacífico. La elevada carga de la deuda constituye también un obstáculo añadido en algunos países, en particular en los pequeños Estados insulares en desarrollo, donde el espacio fiscal se ha reducido significativamente (véase el gráfico 3).

Es necesario implementar una serie de políticas económicas y financieras para crear condiciones que fomenten el ahorro privado y público y la canalización de ese ahorro hacia actividades productivas e inversión pública. La mejora de los sistemas de recaudación tributaria, la promoción del desarrollo de mercados y sistemas financieros nacionales en la región y el aumento de la inclusión financiera son aspectos clave de la estrategia para el establecimiento de esas condiciones.

Gráfico 3
Regiones en desarrollo seleccionadas: ahorro nacional, 1970-2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2014.

La capacidad del sistema financiero para canalizar el ahorro de manera efectiva hacia actividades productivas depende, entre otras cosas, de la disponibilidad de instrumentos que puedan adaptarse a los distintos perfiles de riesgo del sector productivo, las necesidades de liquidez y los períodos de financiamiento.

En América Latina y el Caribe este proceso ha resultado complejo. La estructura de los sistemas financieros de la mayoría de los países de la región sigue estando dominada por los bancos, cuyo financiamiento suele ser de corto plazo y, por lo tanto, no es adecuado para cubrir las necesidades de financiamiento de largo plazo para proyectos de inversión de empresas privadas. Al mismo tiempo, los mercados de bonos se componen principalmente de emisiones soberanas. Los mercados de valores están poco desarrollados en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y, en general, siguen estando limitados a un pequeño número de grandes empresas en las que se concentran. En consecuencia, las pequeñas empresas suelen quedar excluidas del acceso a nuevo capital.

B. La reforma tributaria y la evolución del espacio fiscal

Para promover la movilización de los recursos internos es necesario aplicar medidas fiscales destinadas a mejorar la recaudación de impuestos y hacer que la estructura tributaria sea más progresiva. Si bien los ingresos fiscales de la región han aumentado en los últimos años, la recaudación sigue siendo demasiado baja y no alcanza para cerrar las brechas en materia de desarrollo. Así pues, el fortalecimiento de los sistemas impositivos de la región debe ser una prioridad para los actores que participan en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

En los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, donde la elevada carga de la deuda constituye un gran obstáculo para el crecimiento y el desarrollo económico y social, la reforma fiscal es sumamente importante. En este sentido, la situación de estos países es distinta a la de los países de América Latina, ya que para hacer frente a su actual carga de la deuda necesitan financiamiento tanto de corto como de más largo plazo. Esto puede incluir recursos para la reparación del daño causado por fenómenos

naturales extremos, que es una de las principales causas de la vulnerabilidad y la acumulación de deuda en esos países. Como se señaló en el documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo “Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)”, es necesario adoptar medidas concretas para reducir la deuda de esos países, aumentar su resiliencia y ayudarlos a alcanzar su potencial de desarrollo¹².

La movilización de los recursos internos requiere reformas tributarias más enérgicas destinadas a mantener o aumentar la recaudación y a fortalecer el impuesto sobre la renta, con objeto de nivelar los ingresos e incrementar los recursos. Esto puede lograrse reduciendo las desgravaciones fiscales y reforzando la capacidad de las administraciones tributarias de controlar la evasión y elusión de impuestos.

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado significativamente en el aumento de los ingresos fiscales y, entre 1990 y 2013, la proporción de los impuestos en relación con el PIB de la región aumentó en promedio del 14,4% al 21,3%. Si bien este porcentaje queda aún lejos del promedio de los países de la OCDE (34,1% en 2013), la brecha se ha ido cerrando a lo largo del tiempo, pasando de 18 a 13 puntos porcentuales entre 1990 y 2013 (OCDE, 2015b). Este avance refleja la mejora de las condiciones de crecimiento durante la década de 2000 así como las reformas fiscales, incluidos los cambios en el diseño de los sistemas tributarios y el fortalecimiento de las administraciones fiscales.

Varios países de la región han realizado reformas tributarias durante los últimos años. Aunque se han llevado a cabo cambios muy diversos, uno de los más notables con respecto a las décadas anteriores ha sido el mayor enfoque en el impuesto sobre la renta, no solo para mejorar la recaudación, sino también para reforzar uno de los puntos más débiles de la política fiscal: el impacto de los sistemas tributarios en la distribución de ingresos. En el cuadro 9 figura un resumen de las recientes reformas aplicadas en los distintos países al impuesto sobre la renta personal y al impuesto de sociedades.

Las reformas han tratado diversos aspectos de la estructura del impuesto sobre la renta, en particular la expansión o reducción de la base imponible, los cambios de los tipos impositivos y la tributación internacional. En otros casos, se ha intentado ampliar la base imponible, estableciendo sistemas duales de impuestos sobre la renta personal (como en el Uruguay en 2007 y en el Perú en 2009). En varios países de Centroamérica se aprobaron reformas fiscales que establecían tipos impositivos de entre un 10% y un 15% para gravar las rentas de capital que se encontraban exentas (excepto en el caso de las rentas percibidas por los no residentes), junto con mayores tipos impositivos aplicables a las empresas y el establecimiento de tipos progresivos a las rentas del trabajo (véase el cuadro 9).

Recientemente, otros países de la región han logrado ampliar la base imponible del impuesto sobre la renta personal e incluyen ahora algunas rentas del capital que en el pasado habían permanecido exentas de ese gravamen. Por otra parte, en la mayoría de las reformas se incluyeron criterios de tributación internacional y se adecuaron las normas sobre precios de transferencia, paraísos fiscales y rentas de no residentes (como en Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú y la República Dominicana). Asimismo, se firmaron convenios para el intercambio de información entre los países con objeto de combatir la evasión fiscal.

Pese a estas reformas, los países de América Latina y el Caribe necesitan promover un pacto fiscal para seguir mejorando sus sistemas fiscales y hacerlos más progresivos y, en algunos casos, eliminar las estructuras tributarias regresivas, así como la elevada evasión fiscal y las desgravaciones generalizadas, que se traducen en bajos niveles de recaudación en la mayoría de los países de la región (ECLAC, 2014a).

Los países de América Latina y el Caribe dependen en gran medida de la tributación indirecta principalmente del IVA y de los impuestos a las ventas, que conjuntamente representaron en 2013 el 32,2% de los ingresos tributarios totales, 12 puntos porcentuales más que el promedio de los países de la OCDE para ese mismo año (20,2%). La región necesita alejarse de este patrón aumentando la importancia de la tributación directa (sobre ingresos y beneficios), que representó el 26,6% de los ingresos fiscales en 2013, en comparación con el 33,6% de la OCDE.

¹² Véase la resolución 69/15 de la Asamblea General.

Cuadro 9
América Latina (países seleccionados): principales puntos de las reformas fiscales
de los impuestos sobre la renta personal y de sociedades, 2007-2014

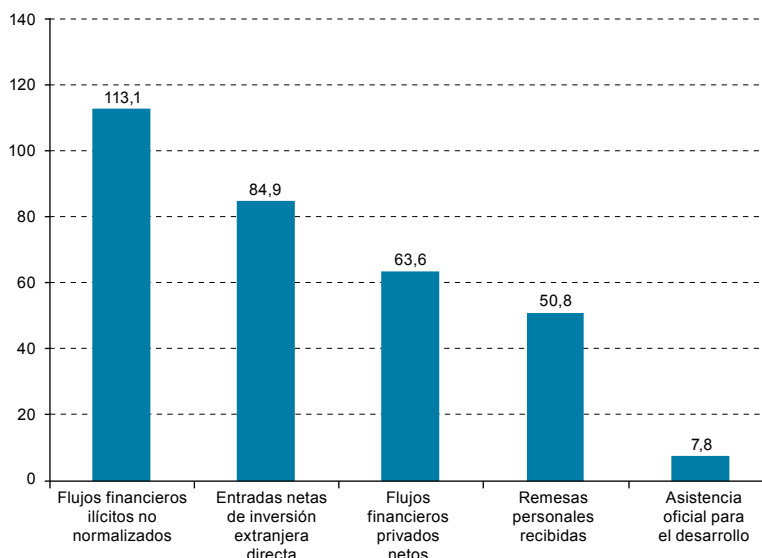
País	Año	Contenido principal			
		Impuesto sobre la renta personal		Impuesto de sociedades	
		Base imponible	Tipo impositivo	Base imponible	Tipo impositivo
Argentina	2013	Imposición de la compraventa de acciones y la distribución de dividendos	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	...	...	Regalías mineras acreditables en determinadas circunstancias	Recargo para las empresas mineras (12,5%)
Chile	2012 y 2014	Crédito tributario por gasto en educación; imposición de las plusvalías inmobiliarias de personas con altos ingresos (aplicable únicamente a las ganancias percibidas)	Reducción de los tipos impositivos marginales, excepto el tipo máximo	Eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT) y creación de un sistema fiscal semiintegrado; incentivos para las inversiones realizadas por las pymes	Aumento del 20% al 27% (gradual); tipo efectivo máximo del 44,45%
Colombia	2012	...	...	...	Reducción del 33% al 25%, nuevo impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) del 9% (8% después de 2015)
Ecuador	2007, 2011 y 2013	Deducciones para gastos personales (vivienda, salud y educación)	Aumento del tipo máximo del 25% al 35% e introducción de nuevos tramos	Exoneración a algunas inversiones; deducciones por nuevos empleos y vehículos; incentivos para los exportadores	Aumento del 25% al 30%
El Salvador	2011	Limitación de las desgravaciones personales; imposición de los ingresos de capital	Aumento del tipo máximo del 25% al 30%	...	Aumento del 25% al 30%
Guatemala	2012	Eliminación del crédito por IVA e imposición de los ingresos de capital	Disminución del tipo máximo para asalariados del 31% al 7% (2 tramos)	Limitación de las deducciones por gastos	Disminución del 31% al 25%
Honduras	2012 y 2013-2014	Aumento del monto mínimo exento	...	Revocación de ciertas exoneraciones	Contribución solidaria temporal (recargo): aumento del 5% al 10% (hasta 2015); restablecimiento del recargo del 5% para ingresos netos superiores al millón de lempiras
México	2010 y 2013	Limitación de las deducciones y las exoneraciones; imposición de las ganancias de capital	Aumento del tipo máximo del 30% al 35% (e introducción de nuevos tramos máximos)	Eliminación o reducción de los tratos preferenciales	Disminución del 28% al 30% (temporal)
Nicaragua	2012	Imposición de los dividendos e intereses	...	...	...
Panamá	2010	Derogación de los gastos deducibles y disminución de las deducciones	Aumento del 7%-27% al 15%-25% (con menos tramos)	...	Disminución del 27,5% al 25% y del 30% al 25% en determinados sectores
Paraguay	2012	...	Nuevo impuesto con tipos del 8% y el 10%	...	...
Perú	2009 y 2014	Imposición de las ganancias de capital y aumento de la imposición a dividendos	Aumento del tipo aplicable a dividendos; aumento de tramos y modificación del tipo aplicable al impuesto sobre la renta personal	Reducción del impuesto aplicable a las ganancias de capital y a los dividendos	Disminución del 30% al 28% (2015-2016), posteriormente al 27% (2017-2018) y al 26% (a partir de 2019)
República Dominicana	2012	Limitación de las deducciones, imposición de los dividendos e intereses	...	...	Reducción del 29% al 27%
Uruguay	2012-2013	Imposición de las acciones al portador	Aumento del tipo máximo del 25% al 30%	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2013	-	-	Exoneraciones para inversiones en explotación de recursos naturales	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile, 2014.

Además, la reforma fiscal requiere atenuar la dependencia de los ingresos procedentes de recursos naturales no renovables, que suele ser muy fuerte, fortaleciendo las medidas institucionales para acelerar los cambios estructurales que transformen los recursos a corto plazo en conocimiento e innovación. También es necesario mejorar la transparencia y calidad del gasto público para garantizar unos servicios públicos adecuados, avanzando hacia una gestión para el desarrollo basada en resultados.

La reforma fiscal también debe hacer frente a los flujos financieros ilícitos, que representan una enorme salida de recursos financieros de las economías en desarrollo, incluidas las de América Latina y el Caribe. En los países en desarrollo este tipo de salidas ascendieron en total a 590.000 millones de dólares entre 2002 y 2011 y a casi 1 billón de dólares —en torno a un 1,5% del PIB mundial y un 5% del ahorro mundial— en el último año de ese período. Como sucede en otras regiones en desarrollo, la salida de flujos financieros ilícitos de los países de América Latina y el Caribe superó con creces la entrada de otros flujos financieros. Estos flujos ilícitos duplican aproximadamente el monto de las remesas y los flujos financieros privados y son 14 veces superiores al monto de la AOD que recibe la región (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
América Latina y el Caribe: flujos financieros ilícitos, promedio 2002-2011
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de Global Financial Integrity; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial, World Development Indicators, 2014; y Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook, 2014.

En algunos casos, la obtención del apoyo adecuado para las reformas necesarias requerirá iniciativas de reestructuración de la deuda soberana. Contrariamente a la percepción generalizada de que este es un problema que afecta principalmente a los países pobres y que debe abordarse a través de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, la deuda soberana es también un problema que afecta a los países de renta media, como muchos de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, e incluso a algunos países más grandes, como lo muestra la actual situación de la Argentina (véase el cuadro 10).

Se ha demostrado que el incremento de los litigios contra Estados soberanos resulta perjudicial ya que aumenta los plazos para la resolución de la deuda, acarrea nuevos costos asociados y tiene un impacto negativo en el bienestar de la población. Esto es especialmente importante para los países de renta media, que aglutinan la mayoría de los litigios relacionados con la deuda. El 65,8% de todos los litigios sobre deuda soberana registrados entre 1970 y 2000 corresponde a países de América Latina y el Caribe.

Cuadro 10
Litigios en materia de deuda soberana por década y región, 1970-2000
(En número de casos y porcentajes del total)

		Número de casos	Porcentaje del total
Década	1970	2	1,7
	1980	6	5,0
	1990	51	42,5
	2000	55	45,8
Región	Africa	27	22,5
	Asia	12	10,0
	Europa	2	1,7
	América Latina y el Caribe ^a	79	65,8

Fuente: J. Schumacher, C. Trebesch y H. Enderlein, "Sovereign Defaults in Court", *Working Paper*, mayo de 2014 [en línea] <http://www.webmeets.com/files/papers/res/2013/1056/SovereignDefaultsinCourt.pdf>.

^a Si no se incluye la Argentina en la muestra, el número de litigios de América Latina y el Caribe baja a 38 y el porcentaje de la región con relación al total disminuye al 48,1%. En este escenario, África, Asia y Europa representan el 27%, el 12% y el 2%, respectivamente, del total de litigios relacionados con la deuda soberana.

Los pocos casos de reestructuración de la deuda que se han dado en la región no han tenido resultados positivos, debido en parte a los elevados costos de los litigios pero, sobre todo, al daño causado en la credibilidad de los Estados involucrados. Por el momento no existe un marco regulador multilateral para la adecuada prevención y resolución de las crisis de deuda soberana, y los vacíos legales y las decisiones recientes han fortalecido la posición de los fondos buitres a este respecto.

C. El papel de los bancos de desarrollo nacionales y regionales

La movilización de recursos internos mediante medidas fiscales debería complementarse con el fortalecimiento del papel de las instituciones financieras orientadas al desarrollo, como los bancos de desarrollo nacionales y subregionales. Estos bancos han demostrado ser una exitosa fuente de recursos de mediano y largo plazo a través del financiamiento de inversiones en infraestructura, desarrollo productivo y social, y mitigación de los efectos del cambio climático.

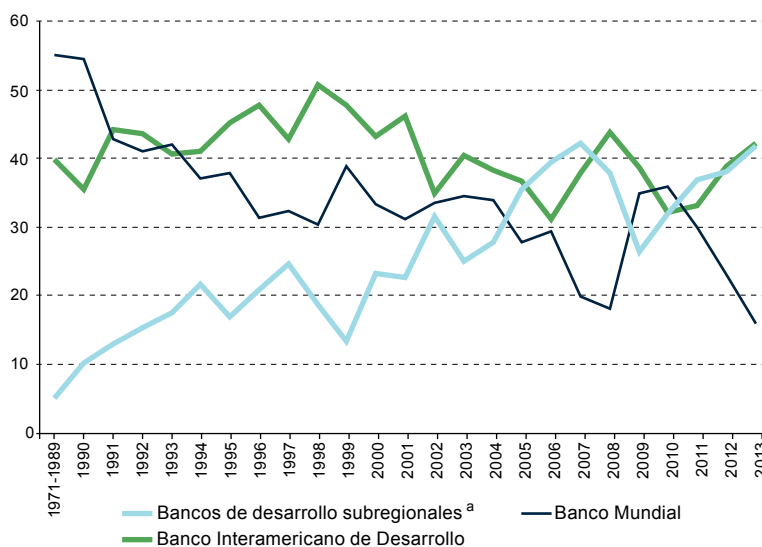
Tradicionalmente, los bancos de desarrollo se han centrado en movilizar el ahorro de largo plazo hacia la inversión y, en particular, hacia sectores de producción, especialmente la infraestructura. En algunas economías emergentes, los bancos de desarrollo se han convertido en uno de los proveedores, si no el principal, de crédito de largo plazo en los sectores de la agricultura, vivienda e infraestructura. Los bancos de desarrollo han asumido la responsabilidad de identificar, evaluar, promover y financiar proyectos de inversión.

Con el paso del tiempo los bancos de desarrollo han asumido otras funciones, incluido el desarrollo de instituciones y mercados financieros. Esto constituye un ámbito clave de apoyo indirecto al desarrollo del sector privado y facilita enormemente la movilización del ahorro. Esta función complementa también los esfuerzos gubernamentales por promover instituciones y políticas financieras sólidas, aliviar las restricciones financieras e intensificar la inclusión financiera de los hogares y las empresas. Asimismo, la mayoría de los bancos de desarrollo nacionales ofrecen a las pymes el financiamiento que los bancos comerciales no les brindan.

Tras una época de declive durante los años ochenta y noventa, en la década de 2000 los bancos de desarrollo de América Latina y el Caribe recibieron un nuevo impulso. Aunque con grandes disparidades, entre 2000 y 2009, el crédito neto regional ofrecido por los bancos de desarrollo aumentó en promedio un 15% anual. El auge de las actividades de estos bancos se reflejó en la importancia que adquirieron en los sistemas financieros de la región. En promedio, los bancos de desarrollo nacionales poseen actualmente el 30% de los activos totales y el 24% de los depósitos¹³, y se ha reconocido su papel en el financiamiento de proyectos económicos y sociales.

Desde 2000, los bancos de desarrollo subregionales han aumentado significativamente su volumen de préstamos y su participación relativa en el total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe. En 2011, los bancos subregionales, incluidos el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco de Desarrollo del Caribe, concedieron préstamos a la región por un total de casi 12.000 millones de dólares, cifra que representa el 36% del total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concedió el 34% y el Banco Mundial el 30% (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe: participación de los bancos de desarrollo
en el crédito total multilateral, 1971-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Notas sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión desde el desarrollo sostenible”, Santiago de Chile, 2015, inédito.

^a Incluye el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina CAF y el Banco de Desarrollo del Caribe.

La creciente importancia de los bancos de desarrollo subregionales no solo se ha materializado en la expansión del crédito sino también en un mayor grado de diversificación sectorial y en el énfasis en el financiamiento de infraestructura y del sector productivo y, más recientemente, en la intermediación financiera. En estos sectores se concentra el grueso de los créditos otorgados por los bancos subregionales de América Latina y el Caribe (véase el cuadro 11).

¹³ En América Latina y el Caribe existen más de un centenar de instituciones financieras de desarrollo.

Cuadro 11
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): aprobaciones de créditos por sector económico y social, 2011 y 2012
(En porcentajes del total)

Sector económico y social	2011	2012
Central American Bank for Economic Integration		
Infraestructura/construcción	31	29
Suministro de electricidad, gas y agua	26	25
Intermediación financiera	15	15
Multisectorial	11	15
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5	4
Servicios sociales y de salud	3	3
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2	
Actividades inmobiliarias y empresariales	2	2
Industrias manufactureras		2
Otros	5	5
Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)		
Infraestructura agrícola	0	0
Explotación de minas y canteras	0	0
Industria manufacturera	2	1
Suministro de electricidad, gas y agua	33	34
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	35	35
Banca comercial	7	7
Instituciones de desarrollo	2	4
Enseñanza, servicios sociales y de salud	12	12
Otras actividades	7	7

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), *Memoria Anual*, 2013 y 2014; Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Informe Anual*, 2013 y 2014.

D. La importancia de las nuevas formas de cooperación para aumentar los recursos financieros para el desarrollo

A las formas tradicionales de cooperación, basadas en las relaciones entre el donante y el receptor y que enfatizan los aspectos de la ayuda relacionados con la reducción de la pobreza, se han sumado de manera creciente nuevas modalidades de cooperación, como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Estas nuevas modalidades complementan las formas de cooperación más tradicionales y proporcionan un enfoque innovador para la colaboración económica y social entre países.

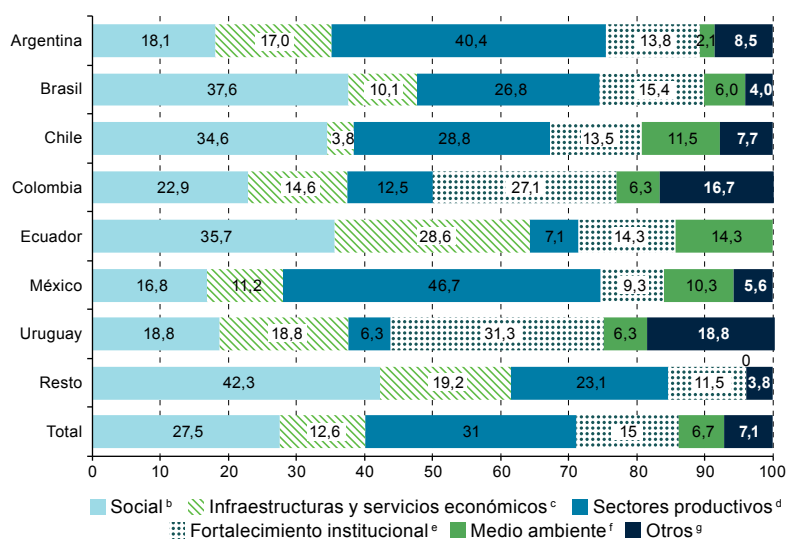
La cooperación Sur-Sur supera la antigua relación vertical entre los donantes y los receptores que caracteriza la cooperación tradicional, para centrarse en su lugar en un sistema de colaboración entre iguales. De manera similar, mientras que las formas tradicionales de cooperación ponen un gran énfasis en la reducción de la pobreza como objetivo principal, la cooperación Sur-Sur subraya más bien el crecimiento basado en el desarrollo de la infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos. De esta manera, la cooperación Sur-Sur puede impulsar significativamente el desarrollo, en especial en 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.

Los datos disponibles más recientes sobre la cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2015) muestran que esta forma de cooperación está muy concentrada en cuanto a los proveedores: en 2012, el 90% de los proyectos ejecutados correspondieron a cuatro países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Colombia). Otros países de América Latina, como el Ecuador y el Uruguay, también participaron como proveedores en diversos proyectos.

En cambio, en el grupo de países receptores hay más diversidad. Los datos muestran que todos los países de América Latina participaron como receptores de asistencia y que el principal receptor fue el Ecuador, seguido por El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay.

La asignación de fondos por país y sector muestra que la mayoría de los proyectos se dedican al desarrollo de los sectores productivos y sociales (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (países seleccionados): asignación por sectores principales de los proyectos de cooperación Sur-Sur, 2013^a
(En porcentajes del total)



Fuente: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, 2014.

^a Solo incluye a los proveedores que participaron en al menos diez proyectos.

^b Incluye educación, salud, salud reproductiva, abastecimiento y saneamiento de agua y un rubro más general denominado "otros", que consiste principalmente en políticas sociales y vivienda.

^c Incluye energía, transporte, comunicaciones, ciencia y tecnología, finanzas, empleo y empresas.

^d Incluye actividades extractivas, agricultura, silvicultura, pesca, construcción, industria, turismo y comercio.

^e Incluye todas las actividades cuyo objetivo final es el apoyo a los gobiernos y a la sociedad civil.

^f Incluye medidas y políticas de protección y preservación ambiental, así como de prevención de desastres.

^g Categoría multisectorial, que actualmente incluye actividades relacionadas con la cultura y el género, así como un rubro denominado "otros", referente a los modelos de desarrollo alternativos.

Al igual que en el caso de la cooperación bilateral Sur-Sur, la cooperación triangular Sur-Sur también está concentrada en cuanto a los proveedores. En 2012, los principales proveedores en el 95% de los proyectos fueron Chile (44%), México (31%), Colombia (12%) y el Brasil (8%). Los proveedores secundarios más notables fueron Alemania, el Japón, los Estados Unidos y Australia, que participaron en dos tercios de los proyectos. En cuanto a la asignación por sectores, dos tercios de los proyectos se centraron en reforzar las capacidades económicas y sociales de los países, uno de cada cinco en las necesidades ambientales y uno de cada diez en fortalecer las instituciones públicas y los gobiernos.

Conclusiones

La agenda para el desarrollo después de 2015 representa una completa transformación de la forma en que los países consideran y entienden el desarrollo sostenible. Para alcanzar su amplia lista de objetivos de desarrollo, la arquitectura del financiamiento para el desarrollo deberá movilizar una gran cantidad de recursos y cambiar la manera en que se obtienen, organizan y asignan esos recursos.

Dada la creciente importancia de los flujos privados, un reto clave con respecto a la arquitectura financiera para el desarrollo después de 2015 consiste en encontrar la forma de movilizar y canalizar esos recursos privados hacia los objetivos de desarrollo. Este reto es especialmente relevante en América Latina y el Caribe, ya que los flujos privados —incluidas las remesas y la IED— constituyen el grueso del financiamiento externo de la región. Por lo tanto, los recursos privados y públicos deben combinarse para lograr el apalancamiento necesario para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo. Sin embargo, los flujos públicos y privados tienen una lógica interna diferente y responden a incentivos distintos.

Los flujos de capital privado están motivados principalmente por el beneficio económico, más que por preocupaciones relativas al desarrollo. Esto puede ocasionar que la inversión sea insuficiente en áreas cruciales para el desarrollo sostenible, si el rendimiento esperado —ajustado por el correspondiente riesgo— es insatisfactorio en comparación con oportunidades alternativas de inversión. En este contexto, el sector público desempeña un papel cada vez más relevante en la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costobeneficio. Puede proporcionar financiamiento público para sectores que no atraen suficientes flujos privados y crear un entorno favorable y los incentivos adecuados para que el capital privado se dirija hacia los objetivos de desarrollo.

El reto de movilizar un volumen adecuado de fondos públicos y privados combinados resulta más complejo por los cambios significativos que ha experimentado el mapa del financiamiento para el desarrollo en las últimas décadas en cuanto a sus actores, fondos, mecanismos e instrumentos.

En el caso de los países de renta media, como los de América Latina y el Caribe, estos cambios pueden resumirse en un declive relativo de las formas más tradicionales de financiamiento para el desarrollo, como la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y la emergencia de nuevos actores, mecanismos y fuentes de financiamiento. En esta última categoría se encuentran los nuevos donantes que no son países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, entre otros. Todos ellos desempeñan actualmente un papel más potente y visible en el financiamiento para el desarrollo.

Si bien estos cambios del panorama financiero han ampliado la gama de opciones de financiamiento para el desarrollo, también han incrementado la complejidad de coordinar y combinar la variedad de actores, fondos, mecanismos e instrumentos dentro de una arquitectura coherente de financiamiento para el desarrollo. Esta complejidad resulta particularmente significativa en el caso de los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, que precisan una mayor claridad en lo referente a los objetivos de desarrollo, las fuentes de financiamiento y las condiciones de uso y acceso.

Por otro lado, con objeto de lograr un financiamiento eficaz y eficiente para acelerar el progreso hacia un desarrollo sostenible en todos los niveles de ingresos, la relativa disminución de la importancia de los flujos financieros para el desarrollo tradicionales, como la AOD, no debería distraer la atención de la necesidad de evitar que algunos países queden excluidos de los flujos de financiamiento para el desarrollo por criterios basados únicamente en el nivel de renta per cápita.

Finalmente, establecer el mapa de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo no resulta suficiente para conseguir que los países adopten un enfoque estratégico del financiamiento para el desarrollo. La actual multiplicidad de opciones financieras no equivale a un acceso efectivo.

La capacidad de acceder de forma efectiva al financiamiento privado en los distintos países de América Latina y el Caribe varía ampliamente. El financiamiento privado está sujeto a múltiples requisitos de acceso y condicionalidades, que dificultan la adopción por parte de los países de la región de un enfoque estratégico para financiar sus prioridades de desarrollo y evaluar el impacto y la eficacia de las fuentes de financiamiento para el desarrollo. Además, los proveedores de financiamiento privado no exigen las mismas condiciones ni imponen los mismos criterios de acceso y elegibilidad que las fuentes de financiamiento público.

La movilización de los recursos internos deberá ser un pilar clave de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo después de 2015. Sin embargo, esto no significa que la responsabilidad del proceso de desarrollo deba recaer únicamente en las políticas nacionales. El principio aplicable es, más bien, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas: los países deben asumir una mayor responsabilidad con respecto a su propio desarrollo y tomar el timón de su propia agenda para el desarrollo.

Al mismo tiempo, las estrategias de movilización de los recursos internos en una región tan heterogénea como América Latina y el Caribe han de tener en cuenta que los países tienen diferentes capacidades para movilizar recursos. En algunos países de la región, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, el tamaño de la economía es una restricción significativa para la movilización de los recursos internos.

Finalmente, mantener niveles adecuados de movilización de los recursos internos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr que la arquitectura del financiamiento para el desarrollo pueda satisfacer eficazmente las necesidades de desarrollo de los países. Las estrategias de movilización de los recursos internos deben integrarse en el contexto más amplio de un entorno externo favorable. Esto requiere un cambio profundo de los medios de implementación, incluidos el sistema de comercio internacional y las condiciones que regulan la transferencia de conocimientos y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo.

Este entorno externo debe reflejar la importancia de las economías en desarrollo en su estructura de gobernanza, evitar la discriminación en el acceso al financiamiento, garantizar la estabilidad como bien público global, mejorar la participación en el comercio internacional de los países en desarrollo—incluidos los países de renta media— y proporcionar oportunidades de cosechar los beneficios de la adquisición y transferencia de tecnología y conocimientos.

Bibliografía

- Aviva (2014), *A Roadmap for Sustainable Capital Markets: How can the UN Sustainable Development Goals harness the global capital markets?* [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10574avivabooklet.pdf>.
- BCEI (Banco Centroamericano de Integración Económica) (2014), *Memoria Anual 2013* [en línea] <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/1587119956.pdf>.
- _____ (2013), *Memoria Anual 2012* [en línea] <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/1314563078.pdf>.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2015), “Box: Oil and Debt”, febrero [en línea] https://www.bis.org/statistics/gli/glibox_feb15.htm.
- Cabral y Bowling, Roberto (2014), “Fuentes de financiamiento para el cambio climático”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 254 (LC/L.3910), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Informe Anual 2013*, Caracas [en línea] <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/301>.
- _____ (2013), *Informe Anual 2012*, Caracas [en línea] <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/318>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), “Notas sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión desde el desarrollo sostenible”, Santiago de Chile, inédito.
- _____ (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2014b), *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile.
- _____ (2014c), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile.
- _____ (2014d), *América Latina y el Caribe en la agenda para el desarrollo después de 2015: Reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad* (LC/L.3843) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36804/S1420169_es.pdf?sequence=1.
- _____ (2014e), “Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, inédito.
- _____ (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2012b), *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____ (2011), *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos* (LC/L.3419), Santiago de Chile.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CPI (Climate Policy Initiative) (2014), *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, CPI Report.
- Dobbs, Richard y otros (2015), *Debt and (not much) Deleveraging*, McKinsey Global Institute [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging.

- France Diplomatie (2015), “Innovative financing for development” [en línea] <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy-1/development-assistance/innovative-financing-for/>.
- Global Development Incubator (2014), “Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes”, septiembre [en línea] http://www.citifoundation.com/citi/foundation/pdf/innovative_financing_for_development.pdf.
- Greenhill, R. y A. Prizzon (2012), “Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs”, *Working Paper*, N° 360, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- Heckelman, Jac C., Stephen Knack y F. Halsey Rogers (2011), “Crossing the Threshold: An Analysis of IBRD Graduation Policy”, *Policy Research Working Paper*, N° 5531, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Helleiner, E. (2010), “The Financial Stability Board and international standards”, *CIGI G20 Papers*, N° 1, The Center for International Governance Innovation.
- IISD (Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible) (2015a), *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 23, N° 7, IISD Reporting Services [en línea] <http://www.iisd.ca/ffd/icffd3/fds1/>.
- (2015b), *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 32, N° 14, IISD Reporting Services [en línea] <http://www.iisd.ca/post2015/in1/>.
- (2015c), *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 32 N° 15, IISD Reporting Services [en línea] <http://www.iisd.ca/post2015/in2/>.
- Lund, Susan y otros (2013), *Financial Globalization: Retreat or Reset?*, McKinsey Global Institute [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization.
- Manyika, James y otros (2014), *Global Flows in a Digital Age: How trade, finance, people, and data connect the world economy*, McKinsey Global Institute [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/globalization/global_flows_in_a_digital_age.
- Naciones Unidas (2014a), *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970)*, Nueva York.
- (2014b), *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (A/69/315)*, Nueva York.
- (2014c), *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible (A/69/700)*, Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015a), “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]” [en línea] <http://stats.oecd.org/>.
- (2015b), “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2013”, París, OECD Publishing [en línea] http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr.
- (2014), *The New Development Finance Landscape: Developing Countries’ Perspective. Working draft presented at the OECD workshop on development finance on 25 June 2014* [en línea] http://www.francophonie.org/IMG/pdf/the_new_development_finance_landscape_master_19_june.pdf.
- (2013), ““The Where” of Development Finance. Towards Better Targeting of Concessional Finance” (DCD/DAC(2013)29) [en línea] <http://www.scribd.com/doc/200161622/The-Where-of-Development-Finance-Towards-Better-Targetting-of-Concessional-Finance>.
- (2011), “Policy Round Tables. Emission Permits and Competition” [en línea] <http://www.oecd.org/competition/sectors/48204882.pdf>.
- Pérez-Caldentey, E., C. Vera y D. Titelman (2011), “Middle-income countries and the system of international cooperation”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Reisen, Helmut (2014), “Will the BRICS bank change the global financial architecture?”, *The Current Column*, 28 July, Bonn, German Development Institute [en línea] <http://www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/will-the-brics-bank-change-the-global-financial-architecture-1/>.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2014), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014* [en línea] <http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>.
- Sumner, A. (2012), “Where do the world’s poor live?”, *IDS Working Paper*, vol. 2012, N° 393.
- The Center for Global Prosperity (2012), “The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012” [en línea] <http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/1015/2012indexofglobalphilanthropyandremittances.pdf>.
- UNDG-LAC/CEPAL (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo-América Latina y el Caribe/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), “Background paper on means of implementation for the post-2015 agenda”, Santiago de Chile, inédito.
- Working Group on Strengthening Financial Systems (1998), *Report of the Working Group on Strengthening Financial Systems* [en línea] <http://www.bis.org/publ/othp01c.pdf>.

Anexos

Anexo A1

Agrupaciones de países

Zona del euro	Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.
G-7	Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.
Economías industrializadas	Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, San Marino, Singapur, Suecia y Suiza.
Economías en desarrollo	Afganistán, Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Benin, Bhután, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Chile, China, Colombia, Comoras, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Djibouti, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Iraq, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Kiribati, Kosovo, Kuwait, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Lituania, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Micronesia (Estados Federados de), Mongolia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Palau, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Qatar, República Árabe Siria, República Centroafricana, República de Moldova, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rumania, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Tuvalu, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	Bangladesh, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, China, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Malasia, Maldivas, Micronesia (Estados Federados de), Mongolia, Myanmar, Nepal, Palau, Papua Nueva Guinea, República Democrática Popular Lao, Samoa, Sri Lanka, Tailandia, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Viet Nam.
América Latina y el Caribe	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
Oriente Medio y Norte de África	Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Sudán, Túnez y Yemen.
África Subsahariana	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán del Sur, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook, 2014 [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/groups.htm>.

Anexo A2

Principales categorías de flujos concesionarios y no concesionarios, oficiales y privados

	Flujos concesionarios	Flujos no concesionarios
Oficiales	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia oficial para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Otros flujos oficiales
	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones financieras • Préstamos concesionarios • Alivio de la deuda • Asistencia técnica • Costos de refugiados en el país de acogida durante el primer año • Costos imputados por estudiantes • Costos administrativos de donantes • Gastos en concienciación sobre el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos a la exportación • Préstamos para el desarrollo no concesionarios • Reorganización de la deuda no incluida en la asistencia oficial para el desarrollo
Privados	Flujos benéficos privados (fundaciones y ONG)	Flujos privados en condiciones de mercado (inversiones y préstamos)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo A3

Algunas propuestas seleccionadas sobre instrumentos innovadores de financiamiento para el desarrollo

Mecanismo	Características principales	Potencial del financiamiento para el desarrollo
A. Mecanismos que generan nuevos flujos de ingresos públicos		
Impuesto a las transacciones financieras o impuesto sobre las transacciones monetarias	<p>Algunas propuestas se orientan a la aplicación a escala global de un impuesto sobre todos los tipos de transacciones financieras. Otras, en cambio, apuntan a un impuesto sobre las transacciones de divisas (impuesto sobre las transacciones monetarias).</p> <p>Por lo general, se reconoce que con esos impuestos se podría obtener una significativa recaudación sin distorsionar gravemente los mercados, ya que la base de ingresos sería muy amplia y la tasa muy reducida (el intervalo propuesto se sitúa entre el 0,005% y el 0,05%).</p>	<p>Con un impuesto a todas las transacciones financieras a escala global a una tasa del 0,05% se podrían recaudar cada año 661.000 millones de dólares, el equivalente al 1,21% del PIB mundial.</p> <p>Un impuesto sobre las transacciones monetarias de un 0,005% a las operaciones al contado y de derivados en las cuatro principales divisas (dólar, euro, libra y yen) permitiría recaudar 33.400 millones de dólares al año.</p> <p>La propuesta de un impuesto europeo sobre las transacciones monetarias cuenta con el apoyo de 11 países: Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia y Portugal. En 2012, se introdujo un impuesto sobre las transacciones monetarias en Francia, con una recaudación total de 648 millones de euros en un año.</p>
Impuesto sobre las emisiones de carbono	Concebido con el objetivo de recaudar fondos para el desarrollo y, además, fomentar la regulación de las emisiones de todas las fuentes de combustibles fósiles.	Se estima que un impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de 0,05 dólares a 0,35 dólares por galón podría generar unos ingresos de entre 130.000 y 750.000 millones de dólares al año.
Tasa sobre los pasajes aéreos	Desde 2006 está vigente en Francia y Chile la tasa sobre pasajes aéreos, que luego adoptaron Côte d'Ivoire, el Gabón y Mauricio. En otros 12 países se han celebrado reuniones parlamentarias a fin de establecer iniciativas de este tipo, y 19 países se han comprometido a introducir aportaciones voluntarias.	<p>Se estima que con la tasa solidaria sobre los pasajes de avión se pueden recaudar de 400 a 500 millones de euros anuales si se adhieren más países en los próximos años. Solo en Francia, se han recaudado 1.090 millones de dólares desde la implementación de la tasa en 2006.</p> <p>Hasta el momento, 12 países han puesto en práctica la tasa sobre los pasajes aéreos: Benin, Camerún, Chile, Congo, Francia, Jordania, Madagascar, Mali, Mauricio, Níger, Noruega y República de Corea. La tasa promueve la cooperación Sur-Sur, al permitir que nuevos actores de África y América Latina y el Caribe participen en el financiamiento para el desarrollo internacional.</p>
Asignaciones de derechos especiales de giro para el desarrollo	Una iniciativa concreta es la propuesta del inversionista George Soros de usar derechos especiales de giro de los países desarrollados para establecer un fondo de desarrollo sostenible que serviría para financiar planes orientados a la adaptación al cambio climático y reducción de sus efectos en los países en desarrollo.	Según las estimaciones que figuran en la propuesta de Soros, un fondo constituido por el equivalente a 100.000 millones de dólares de derechos especiales de giro (prestados por los países desarrollados durante 25 años) podría suponer 7.000 millones de dólares anuales en donaciones, préstamos y financiamiento de capital para los países en desarrollo durante los próximos 30 a 40 años.
Impuestos al comercio de armas	Constituye una propuesta de impuesto a escala global que persigue el doble objetivo de reducir el comercio de armas y recaudar fondos para el desarrollo. Ante esa idea, se han planteado diversas objeciones, como que podría incentivar el tráfico ilegal de armas y que los países en desarrollo —al ser sobre todo compradores y no productores de armamento— terminarían siendo los principales contribuyentes (Banco Mundial, 2009).	
Subasta o venta de permisos de emisión	Cuando existe un mecanismo de límites máximos y comercio para las emisiones (por ejemplo, en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea), se pueden subastar o vender derechos de emisión, en lugar de asignarlos gratuitamente a los emisores; los ingresos obtenidos se destinarían al financiamiento de proyectos de desarrollo internacionales.	<p>En 2008, Alemania subastó casi 1.000 millones de euros en subsidios de la Unión Europea, de los cuales 120 millones se dedicaron a la inversión en medidas internacionales de protección contra el cambio climático en países en desarrollo (Banco Mundial, 2009).</p> <p>Tanto Chile como los Estados Unidos y algunos países europeos han indicado que su experiencia con el comercio de derechos de emisión ha sido positiva.</p>

Mecanismo	Características principales	Potencial del financiamiento para el desarrollo
B. Instrumentos basados en la deuda y el adelanto de recursos		
Canjes de deuda	<p>Canjes de deuda por salud: En el marco de esta iniciativa, que se puso en marcha en 2007, los acreedores de una serie de países aceptan condonar una parte de la deuda, a condición de que los gobiernos de los países beneficiarios inviertan un determinado porcentaje en programas de salud vinculados a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria a través del Fondo Mundial.</p> <p>Canjes de deuda por naturaleza: El mismo principio inspira esta idea, que data de principios de la década de 1980 y en virtud de la cual una parte de la deuda externa del país se condona a cambio de inversiones en medidas de conservación o protección del medio ambiente a nivel local.</p>	<p>Participantes en los canjes de deuda por salud hasta el momento: Alemania con Indonesia (50 millones de euros), el Pakistán (40 millones de euros) y Côte d'Ivoire (19 millones de euros); Australia con Indonesia (54,6 millones de euros); Francia con Madagascar (20 millones de euros) y el Camerún (25 millones de dólares), y los Estados Unidos con el Perú (40 millones de dólares).</p>
Cancelación de préstamos a través de donantes	<p>Este instrumento implica, por una parte, la concesión de un préstamo a un país en desarrollo y, por otra parte, un donante que se compromete a cancelar el préstamo siempre y cuando el país receptor cumpla una serie de objetivos previamente definidos.</p>	
Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm)	<p>El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización es un ejemplo de instrumento para el adelanto de recursos. Fue creado en 2004 por Francia y el Reino Unido, y después se sumaron Australia, España, Italia, Noruega, los Países Bajos, Sudáfrica y Suecia. Es un mecanismo en virtud del cual se utilizan los compromisos vinculantes de largo plazo de ayuda al desarrollo de los donantes como activos, con objeto de respaldar la emisión de bonos en los mercados de capital internacionales, a fin de aumentar así los recursos que pueden utilizarse de forma inmediata en proyectos de financiamiento para el desarrollo.</p>	<p>Hasta la fecha, los nueve países donantes se han comprometido a realizar contribuciones por valor de más de 6.200 millones de dólares al Servicio Financiero Internacional para la Inmunización en un plazo de 23 años. A partir de esos compromisos, el servicio ha podido recaudar 3.400 millones de dólares en emisiones internacionales de bonos desde 2006.</p>
C. Incentivos público-privados, garantías y seguros		
Compromisos anticipados de mercado	<p>Con este mecanismo se pretende evitar que la industria farmacéutica centre solo sus investigaciones en las enfermedades de los "países ricos" por el hecho de que la demanda de los países pobres es imprevisible y existe un mayor riesgo de insolvencia. De este modo, se establece una alianza entre donantes y compañías farmacéuticas, en virtud de la cual estas se comprometen a realizar las investigaciones necesarias y a garantizar que, cuando las medicinas o las vacunas estén listas, se venderán a precios asequibles. Los donantes, por su parte, garantizan que, una vez concluida la investigación, la demanda será previsible y solvente.</p>	<p>El Canadá, la Federación de Rusia, Italia, Noruega, el Reino Unido y la fundación de Bill y Melinda Gates se comprometieron a aportar 1.500 millones de dólares, mientras que la Alianza GAVI prometió destinar 1.300 millones de dólares hasta 2015 para un proyecto piloto de compromiso anticipado de mercado con objeto de combatir enfermedades neumocócicas. El objetivo del proyecto, que se puso en marcha en 2009, es que la vacuna esté en el mercado dentro de pocos años. Los fabricantes se han comprometido a venderla a un precio reducido durante 10 años.</p> <p>El mecanismo de compromisos anticipados de mercado ha permitido recaudar 1.450 millones de dólares hasta el momento y tiene el objetivo de acelerar el desarrollo y la producción de vacunas a través de inversiones que garanticen su precio una vez desarrolladas, así como de introducir la inmunización en 40 países y salvar 7 millones de vidas hasta 2030.</p>
Fondo de seguros soberanos	<p>El Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe es un fondo de seguros soberanos fundado en 2007 por países caribeños con el objetivo de contar con una cobertura asequible en forma de apoyo presupuestario inmediato tras desastres naturales importantes. Funciona como mutua de seguros paramétricos; es decir, existe un acuerdo previo de cobertura en función de que se alcancen ciertos parámetros predefinidos (por ejemplo, indicadores de intensidad de un desastre natural en una ubicación determinada medidos por un organismo independiente) y no de las pérdidas que se produzcan. De esta manera, las reclamaciones se pueden pagar mucho antes que si el seguro estuviera basado en pérdidas reales, cuya cuantificación puede llevar mucho tiempo.</p>	

Mecanismo	Características principales	Potencial del financiamiento para el desarrollo
D. Aportaciones voluntarias por canales públicos o público-privados		
Donaciones de persona a persona	Con este sistema, las donaciones se realizan de forma individual y directa a destinatarios específicos, por lo general a través de Internet. Por ejemplo, existen plataformas en línea que permiten realizar inversiones en microfinanzas para emprendedores de países en desarrollo.	
Productos de valor combinado	La iniciativa RED, que se puso en marcha en 2006, es un ejemplo de los denominados productos de “valor combinado”, que estimulan las aportaciones voluntarias individuales combinando beneficencia y consumo. Las compañías asociadas (como Apple, Converse, Dell, Emporio Armani, GAP, Hallmark y Microsoft) diseñan y venden productos de marca especial RED y realizan aportaciones con el porcentaje correspondiente de los ingresos (Banco Mundial, 2009).	
Contribuciones voluntarias solidarias	Massivegood es una iniciativa piloto que se puso en marcha en 2010 y que permite a los viajeros contribuir al desarrollo mediante una donación de dos dólares en el momento de adquirir servicios de viaje (pasajes de avión, reservas hoteleras, arriendo de vehículos) a través de empresas asociadas al proyecto.	

Fuente: Esteban Pérez-Caldentey, Cecilia Vera y Daniel Titelman, “Middle-income countries and the system of international cooperation”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, inédito; CEPAL, El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos (LC/L.3419), Santiago de Chile, enero de 2011; France Diplomatie, 2015 [en línea] <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy-1/development-assistance/innovative-financing-for/>; UNITAID [en línea] <http://www.unitaid.eu/en/how/innovative-financing>, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Emission Permits and Competition, 2011” [en línea] <http://www.oecd.org/competition/sectors/48204882.pdf>.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org