

# Financiamiento de la Agenda 2030 para el **Desarrollo Sostenible** en América Latina y el Caribe

## Desafíos para la movilización de recursos

---



Foro de los Países  
de América Latina  
y el Caribe sobre el  
**DESARROLLO  
SOSTENIBLE**  
Ciudad de México  
26 a 28 de abril **2017**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Financiamiento de la Agenda 2030 para el **Desarrollo Sostenible** en América Latina y el Caribe

Desafíos para la movilización de recursos

---



Foro de los Países  
de América Latina  
y el Caribe sobre el  
**DESARROLLO  
SOSTENIBLE**  
Ciudad de México  
26 a 28 de abril **2017**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Luis Fidel Yáñez**  
Oficial a Cargo de la Secretaría de la Comisión

**Daniel Titelman**  
Director de la División de Desarrollo Económico

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico y Luis Yáñez, Oficial a Cargo de la Oficina del Secretario de la Comisión.

En el grupo de redacción participaron Ricardo Martner, Esteban Pérez Caldentey, Michael Hanni, Adriana Matos, Ivonne González, Andrea Podestá y José Tomás Saavedra Hurtado, de la División de Desarrollo Económico.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/FDS.1/4  
Distr.: General  
Original: Español  
Copyright © Naciones Unidas, 2017  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.17-00216

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, (LC/FDS.1/4), Santiago, 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Prólogo .....	5
Introducción.....	7
A. Para estimular el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, las instituciones fiscales han de darle prioridad a la inversión y a la vez proteger el gasto social.....	8
B. Los sistemas tributarios deben transformarse en el pilar del financiamiento para el desarrollo sostenible .....	9
C. La progresividad de los sistemas tributarios es nula .....	10
D. A pesar de los esfuerzos de las administraciones tributarias, la evasión fiscal sigue siendo considerable .....	10
E. La proliferación de incentivos tributarios erosiona las bases impositivas .....	12
F. Los países deben enfrentar la evasión derivada de las operaciones internacionales de empresas multinacionales y de individuos de patrimonio elevado .....	13
G. Los flujos financieros ilícitos han de reducirse sustancialmente .....	15
H. Es necesario redoblar los esfuerzos de cooperación tributaria, a nivel global y regional.....	17
I. Cambios en el panorama de los flujos financieros externos e importancia creciente de las fuentes y actores privados.....	18
J. Los flujos privados y los desafíos de financiamiento de la Agenda 2030 .....	19
K. La evolución de los flujos oficiales.....	20
L. Relevancia del financiamiento externo en América Latina y el Caribe y diferencias entre países.....	23
M. Instrumentos y mecanismos nuevos e innovadores para el financiamiento del desarrollo social y productivo.....	24
N. Alivio de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe: una propuesta innovadora ante un problema urgente.....	28
O. La Agenda 2030 y el entorno externo.....	29
Bibliografía .....	30



## Prólogo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, plantea grandes desafíos en materia de movilización de recursos, así como cambios en el financiamiento, la organización y la asignación de estos. Si bien la implementación de esta Agenda acaba de empezar, resulta ya evidente que los montos necesarios para cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y preservar los bienes públicos mundiales exceden ampliamente la capacidad de financiamiento de los flujos de desarrollo tradicionales.

En el caso de América Latina y el Caribe, donde 28 de los 33 países que conforman la región son considerados de renta media sobre la base de su nivel de ingreso per cápita, el financiamiento público es insuficiente para cumplir dicha tarea y tendrá que ser complementado con flujos privados; de hecho, estos constituyen el grueso del financiamiento externo de la región. Los países de América Latina y el Caribe afrontan, por tanto, el reto de combinar recursos privados y públicos y buscar fuentes innovadoras que les brinden el impulso necesario para maximizar el impacto del financiamiento para la Agenda 2030.

En conjunto con la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo aprobada en julio de 2015 en Etiopía, en la que se estableció el marco global del financiamiento para el desarrollo hacia 2030, y el Acuerdo de París sobre el cambio climático, aprobado en diciembre de ese mismo año, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye la guía que durante los próximos tres quinquenios debe orientar los esfuerzos de todos los actores por avanzar hacia un desarrollo sostenible centrado en la igualdad.

Con el fin de coordinar esfuerzos, intercambiar experiencias y buenas prácticas y facilitar la discusión sobre las metas comunes, en mayo de 2016 los países de la región aprobaron la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la Agenda 2030, sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y medios de implementación, así como de la Agenda de Acción de Addis Abeba. Entre el 26 y el 28 de abril de 2017 el Foro celebrará en Ciudad de México su Primera Reunión, en la que se dedicará una sesión especial a los medios de implementación de la Agenda 2030.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que coordina y acompaña los trabajos del Foro en calidad de Secretaría Técnica, busca contribuir con este documento a los debates que se desarrollen durante ese encuentro que organiza en conjunto con el Gobierno de México.

En este trabajo se constata que el panorama del financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe ha cambiado de forma significativa en los últimos años debido a la caída de los flujos procedentes de las fuentes tradicionales, especialmente en el caso de la asistencia oficial para el desarrollo, y a la emergencia de nuevos actores, instrumentos y mecanismos, como los fondos climáticos y los bonos verdes. Esto lleva a la necesidad de una arquitectura regional de financiamiento para el desarrollo coherente que vaya acompañada de políticas específicas.

Por otro lado, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se requerirá una sólida movilización de recursos internos. La región afronta varios desafíos en este ámbito, como los bajos niveles de tributación, con una razón media de impuestos sobre producto interno bruto (PIB) del 22,8% en 2015 (11,4 puntos porcentuales menos que el promedio del 34,3% del PIB observado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)), y la débil recaudación mediante tributos directos, especialmente en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas. A ello se suma la elevada evasión fiscal, que, según estimaciones de la CEPAL, en 2015 supuso alrededor de 340.000 millones de dólares (un 6,7% del PIB regional).

En los 15 puntos que aborda este documento se repasan la evolución de los flujos oficiales y privados; los cambios que se han producido en el panorama de los flujos financieros externos y la creciente importancia de las fuentes y actores privados; los instrumentos y mecanismos innovadores para el financiamiento del desarrollo social y productivo, y la propuesta de la CEPAL para el alivio de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.

En este informe se plantea la necesidad de que los sistemas tributarios se transformen en el pilar del financiamiento para el desarrollo sostenible y de que las instituciones fiscales den prioridad a la inversión y a la vez protejan el gasto social, a fin de estimular el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso. Además, se advierte sobre la nula progresividad de los sistemas tributarios y la erosión que provoca en las bases impositivas la proliferación de incentivos tributarios.

Asimismo, se subraya el imperativo de que se reduzcan sustancialmente los flujos financieros ilícitos y de que los países enfrenten la evasión derivada de las operaciones internacionales de empresas multinacionales y de individuos de patrimonio elevado. En este contexto, se llama a redoblar los esfuerzos de cooperación tributaria a nivel mundial y regional, lo que contribuirá también a evitar la competencia fiscal nociva entre Estados.

Confiamos en que estos datos, propuestas y reflexiones puedan arrojar luz sobre las discusiones que abordemos en los próximos años, juntos o por separado, para afrontar uno de los principales desafíos que nos impone esta Agenda universal, holística y civilizatoria: el de contar con recursos suficientes para ponerla en marcha y avanzar con paso firme hacia los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que nos proponen construir un mundo más justo, próspero y sostenible para el año 2030.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

# Introducción<sup>1</sup>

Para alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se requiere movilizar una gran cantidad de recursos financieros; según diferentes estimaciones, esta cantidad puede oscilar entre los 3 y los 14 billones de dólares anuales en total (véase el cuadro 1).

## Cuadro 1

Estimación de las necesidades anuales de financiamiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible seleccionados  
(En miles de millones de dólares)

Principales Objetivos de Desarrollo Sostenible	Financiamiento estimado necesario
<b>Desarrollo social</b>	
Erradicar pobreza extrema	66
Eliminar el hambre	50
Acceso a la salud universal	37
Educación primaria universal	42
<b>Medio ambiente</b>	
Océanos	30-80
Bosques	50-100
Biodiversidad	300-750
Mitigación del cambio climático	750-3 000
Adaptación al cambio climático	70-750
<b>Energía</b>	
Acceso universal a la energía	40-110
Energía renovable	400-750
Eficiencia energética	500-700
<b>Tierras y agricultura</b>	<b>70-300</b>
<b>Infraestructura (no energética)</b>	<b>800-7 000</b>
<b>Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>a</sup></b>	<b>70-400</b>

Fuente: Naciones Unidas, *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible* (A/69/315), Nueva York, octubre de 2014.

<sup>a</sup> Se ha incluido la información sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a modo de referencia para ayudar a dimensionar las necesidades de financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

También los países de la región deberán ser capaces de movilizar importantes niveles de financiamiento interno y externo, en un contexto en que la dinámica de crecimiento, tanto regional como mundial, no favorece el financiamiento del desarrollo.

El bajo crecimiento económico regional se suma a escenarios fiscales complejos y bajas tasas de ahorro nacionales, lo que implica un gran desafío para las políticas públicas y los medios de implementación destinados al financiamiento del desarrollo. Dado que el espacio fiscal y la disponibilidad de recursos seguirán siendo limitados, se requerirán reformas integradas y sostenidas en el ámbito de las finanzas públicas que apunten a asegurar la solvencia del sector público, a proteger la inversión, a cautelar los logros sociales y a ampliar los recursos tributarios.

Estas acciones en materia fiscal deben complementarse con un aumento de la inversión privada que permita volver a alcanzar tasas de crecimiento económico altas y estables. El comportamiento de la inversión no solo afecta el ritmo y la tasa de acumulación de capital, sino que también se relaciona directamente con la dinámica de la productividad. Debido a la relación causal entre acumulación de capital y productividad, las características cíclicas de la inversión son un factor determinante de la capacidad de crecimiento de largo plazo (CEPAL, 2015a).

<sup>1</sup> Las secciones de este documento relativas a temas fiscales están basadas en CEPAL (2016a).



En el ámbito del financiamiento público, también es imperativo mejorar los sistemas tributarios de la región, que en la mayoría de los países se caracterizan por una insuficiente recaudación producto de las ínfimas tasas efectivas pagadas por el decil más rico, una alta evasión del impuesto sobre la renta y los impuestos indirectos (de 6,7 puntos del PIB regional, según estimaciones de la CEPAL, lo que en 2015 correspondió a cerca de 340.000 millones de dólares) y bases impositivas erosionadas por la proliferación de incentivos tributarios.

En el panorama del financiamiento para el desarrollo, es necesario tener en cuenta que en el último decenio han acaecido cambios relacionados con la creciente participación de nuevos actores y fuentes de financiamiento, 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 incluyen acciones, bonos, títulos de deuda, préstamos concesionarios e instrumentos de mitigación del riesgo (incluidas las garantías), además de remesas de trabajadores y contribuciones voluntarias privadas.

Si bien estos cambios han ampliado las opciones para el financiamiento de actividades en el marco de la Agenda 2030, también plantean importantes desafíos, dada la necesidad de coordinar los actores, instrumentos y mecanismos y combinarlos en un marco coherente de financiamiento para el desarrollo.

A continuación se discuten los desafíos de la política fiscal de los países de la región a la hora de generar y canalizar recursos para el financiamiento del desarrollo, así como los desafíos que imponen los cambios ocurridos en la arquitectura financiera regional al financiamiento del desarrollo.

## **A. Para estimular el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, las instituciones fiscales han de darle prioridad a la inversión y a la vez proteger el gasto social**

Los Gobiernos de la región han realizado múltiples esfuerzos por rebajar sus déficit públicos en los últimos años, lo que ha incluido iniciativas de reducción de gastos y de aumento de ingresos, como se ha documentado ampliamente en publicaciones recientes (CEPAL, 2017). En un entorno de crecientes restricciones presupuestarias, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en especial, la movilización de recursos internos enfrentan el doble desafío de mejorar la calidad del gasto público y de incrementar los recursos tributarios.

Ante la necesidad de conducir las finanzas públicas por una senda sostenible, resulta fundamental dimensionar la importancia de la política fiscal en el crecimiento de mediano plazo de las economías de la región. El recorte del gasto de inversión en períodos de desaceleración es perjudicial para la economía, y los efectos negativos acumulados sobre el PIB de una caída de la inversión pública son mayores en etapas de recesión o de desaceleración. En dichas etapas, la política fiscal contracíclica tiene un impacto positivo, mientras que las políticas procíclicas resultan sustancialmente perjudiciales para la economía. Las reglas imperantes suelen enfocarse más en restringir la deuda, el balance y el gasto que en cederle espacio a la inversión necesaria para el crecimiento sostenible e inclusivo.

Desde una perspectiva funcional, muchos componentes del gasto público —en los que se incluye una combinación de gastos corrientes y gastos de capital— tienden a potenciar el crecimiento económico de largo plazo. En ciertos componentes clave, el gasto público engloba o conlleva un doble dividendo, atendiendo simultáneamente a objetivos de crecimiento y de redistribución del ingreso. Por ejemplo,

los gastos de educación, salud, exclusión social, vivienda, familia y niños, pensiones y desempleo aumentan la eficiencia macroeconómica en la medida en que favorecen la formalidad, el empleo de calidad, las tasas de participación de mujeres y jóvenes en el mercado del trabajo y la inserción laboral de personas excluidas. De esta manera, muchos tipos de transferencias sociales, además del gasto directo en educación y salud, encierran la característica de ser potencialmente progresivas y procrecimiento, por lo que pueden contribuir al logro de varios de los ODS.

Por otra parte, y de manera complementaria al estímulo a la infraestructura, en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo también se pone de relieve la importancia de armonizar los gastos de los Gobiernos con el desarrollo sostenible, por ejemplo, con el compromiso por parte de estos de racionalizar los subsidios a los combustibles fósiles ineficientes.

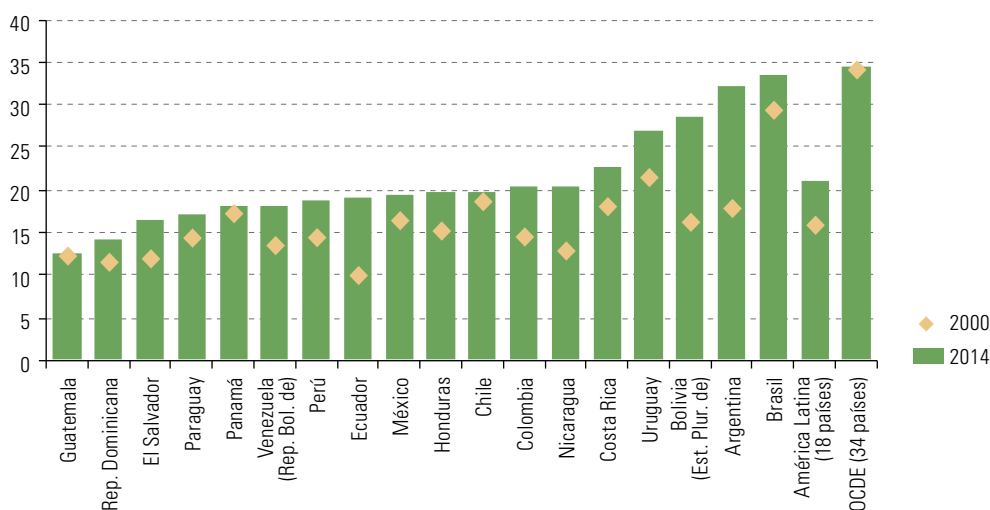
## B. Los sistemas tributarios deben transformarse en el pilar del financiamiento para el desarrollo sostenible

Como se sostiene en el informe del Secretario General de 2016, “las finanzas públicas nacionales son un componente fundamental de la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como del pacto social de la Agenda de Addis Abeba” (Naciones Unidas, 2016a, párr.12). De no haber reformas estructurales en los sistemas de finanzas públicas, la actual coyuntura de desaceleración económica y de caída de los precios de los productos básicos podría revertir los logros alcanzados en materia de recaudación y de gasto público en la región. De hecho, la carga tributaria de los países de la región está muy por debajo de la de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): en promedio, América Latina sigue estando 13 puntos del PIB por debajo del promedio de los países de la OCDE (véase el gráfico 1).

### Gráfico 1

América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (34 países): carga tributaria, 2000 y 2014

(En porcentajes del PIB)



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

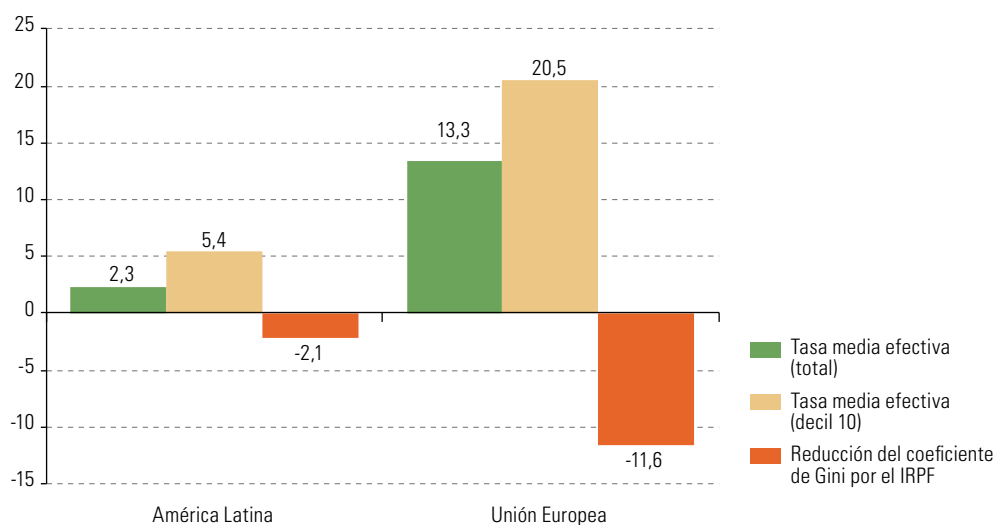
## C. La progresividad de los sistemas tributarios es nula

Una de las características fundamentales de los regímenes tributarios de América Latina es la elevada proporción de impuestos generales sobre bienes y servicios en el total de los ingresos tributarios de la región. Estos impuestos tienen un sesgo regresivo, mientras que los impuestos directos no generan ingresos fiscales como para tener un impacto importante en la redistribución (CEPAL, 2016a). El impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente débil como instrumento tributario en la región (CEPAL, 2015a).

### Gráfico 2

América Latina (16 países) y Unión Europea (27 países): tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción de la desigualdad debida a ese impuesto, 2011<sup>a b</sup>

(En porcentajes)



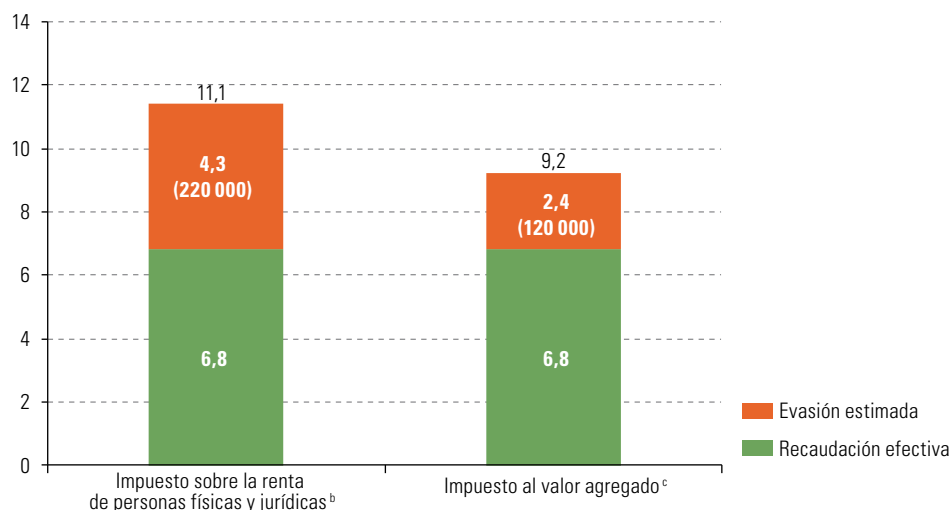
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Calculado sobre la base de los ingresos brutos (ingresos de mercado más transferencias públicas y privadas).

<sup>b</sup> Los datos de EUROMOD incluyen impuestos directos adicionales en algunos países, como los impuestos inmobiliarios y los impuestos a las instituciones religiosas.

## D. A pesar de los esfuerzos de las administraciones tributarias, la evasión fiscal sigue siendo considerable

En las economías de la región, la evasión constituye uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios. Sobre la base de los escasos estudios recientes disponibles, la CEPAL estima que el incumplimiento asciende a un monto equivalente al 2,4 % del PIB en el caso del IVA y al 4,3% del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que en 2015 sumó un total de 340.000 millones de dólares (véase el gráfico 3). Dichos estudios sitúan la evasión del impuesto sobre la renta de las empresas cerca del 70% en algunos países. Por añadidura, se percibe una llamativa dificultad para disminuir estos indicadores en un entorno de menor dinamismo económico y, peor aún, pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, la información disponible para cuantificar la magnitud del problema resulta insuficiente (CEPAL, 2016a).

**Gráfico 3****América Latina: recaudación tributaria y evasión estimada de impuestos, 2015<sup>a</sup>***(En porcentajes del PIB y en millones de dólares)***Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Se calculan la recaudación efectiva y la evasión estimada sobre la base de las cifras de la recaudación de ambos impuestos expresados en dólares; la suma de este valor se presenta como porcentaje del PIB de los países informados (promedio ponderado). Finalmente, se aplican los porcentajes al PIB de América Latina para estimar los valores regionales en dólares.

<sup>b</sup> Estimación sobre la base de datos procedentes de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y el Perú.

<sup>c</sup> Estimación sobre la base de datos procedentes de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

En promedio, los países de América Latina pierden más del 50% de sus ingresos por concepto de impuestos sobre la renta de las personas físicas: un 31,0% en Chile, un 32,6% en el Perú, un 36,3% en El Salvador, un 38,0% en México, un 49,7% en la Argentina, un 58,1% en el Ecuador y un 69,9% en Guatemala.

La elusión de impuestos endémica de la región no se limita al impuesto sobre la renta de las personas físicas. Los impuestos sobre la renta corporativa y el IVA también exhiben elevados niveles de evasión, aunque con diferencias entre los diferentes países. El nivel de evasión corporativa del impuesto sobre la renta abarca, según las estimaciones, desde un 26,6% en el Brasil hasta un 65% en Costa Rica y el Ecuador. Conviene destacar que estas estimaciones están basadas en datos de cuentas nacionales y, por lo tanto, no toman en cuenta las pérdidas derivadas de prácticas agresivas de planificación tributaria ni de los precios de transferencia, que reducen artificialmente el nivel de beneficios registrados en la economía.

Aunque menos pronunciada, la evasión del IVA sigue siendo significativa, desde alrededor de un 20% en la Argentina, Chile, Colombia, el Ecuador y México hasta casi un 40% en Guatemala y Nicaragua. Si bien la tendencia fue decreciente hasta 2008, la desaceleración económica generó un aumento de la evasión del IVA en algunos países. De hecho, es posible comprobar que el progreso en la reducción de los niveles de evasión del IVA alcanzados en años anteriores se ha detenido con la reversión del ciclo macroeconómico.

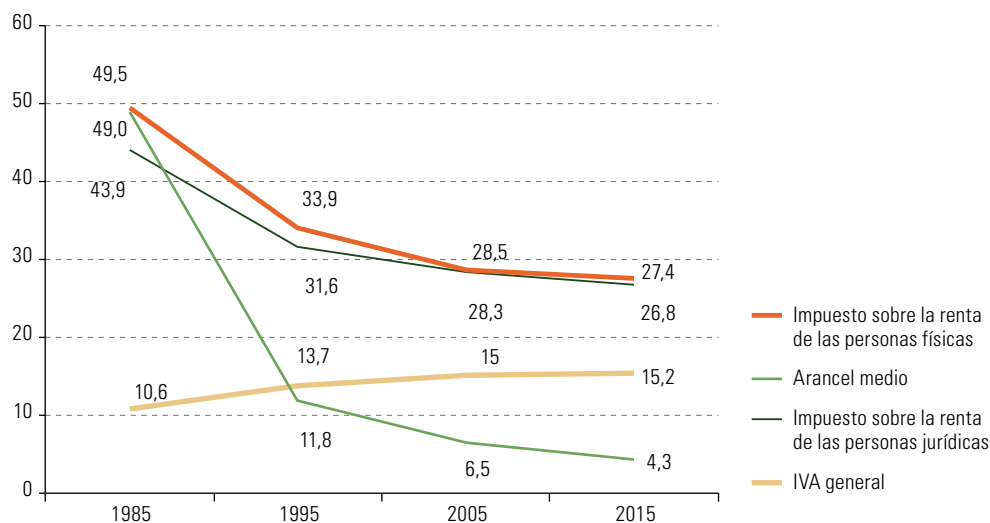
En este entorno, lograr mayores avances en el combate de la evasión requiere cambios administrativos y mejoras en factores estructurales, dados los elevados niveles de informalidad, pobreza y desigualdad socioeconómica, la pobre calidad institucional y la escasa conciencia y educación fiscal de los contribuyentes.

## E. La proliferación de incentivos tributarios erosiona las bases impositivas

En las últimas décadas, el contexto macroeconómico, las ideologías imperantes y las cuestiones de economía política han ido generando olas de reformas tributarias, con importantes repercusiones en las estructuras impositivas. En la década de 1990, la naciente globalización y la búsqueda de eficiencia y neutralidad de los sistemas tributarios dio curso a la eliminación de impuestos específicos al consumo y la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos indirectos, especialmente el IVA. En particular, se abandonó el tradicional principio Haig-Simons de tributación, que estipula que todos los ingresos personales deben ser tasados de la misma manera, independientemente de la fuente.

En repetidas ocasiones, ante la profundización de la globalización y la contingencia de crisis económicas coyunturales, la autoridad fiscal ha respondido multiplicando incentivos y exenciones tributarias, con la esperanza (a menudo vana) de estabilizar la demanda agregada y controlar los efectos de las recesiones sobre el empleo. Como se ilustra en el gráfico 4, los cambios en las tasas tributarias legisladas son notables: un brusco descenso de los aranceles a mediados de la década de 1990, acompañado de un paulatino aumento de la tasa general del IVA, y la reducción a la mitad de las tasas del impuesto sobre la renta tanto de las personas como de las sociedades desde valores cercanos al 50% a mediados de la década de 1980.

**Gráfico 4**  
América Latina: tasas generales de los principales impuestos  
(En porcentajes)



**Fuente:** D. Morán y M. Pecho, "La tributación en América Latina en los últimos cincuenta años", *Documentos CIAT*, N° 18/2016, Centro de Administración Tributaria (CIAT), 2016.

En general, los países de la región tienen dificultades para aplicar un impuesto sobre la renta personal global que alcance a todas las fuentes de ingresos de un mismo contribuyente de acuerdo con una estructura de tasas marginales progresivas. El impuesto sobre la renta se ve fuertemente amenazado por la erosión de las bases impositivas: en la mayoría de los casos, hay una larga serie de exoneraciones y tratamientos diferenciales según la fuente generadora de ingresos que atenta contra la equidad horizontal y vertical del tributo y limita su potencial recaudatorio y redistributivo.

Las recientes reformas y la adopción de los denominados “sistemas semiduales” en muchos países de la región han consagrado esta virtual mutilación del impuesto sobre la renta al limitar la imposición sobre las rentas de capital. Este sistema de incentivos generalizados al capital en forma de impuestos reducidos a utilidades, dividendos e intereses, que suele justificarse por la dificultad de fiscalizar en economías abiertas y por la necesidad de estimular las inversiones privadas, es quizá la realidad menos destacada de la competencia fiscal nociva y, sin embargo, puede que sea la más nociva de todas.

En muchos países de la región se justifican los incentivos fiscales como forma de atraer la inversión extranjera directa, que por su propia naturaleza puede tener importantes externalidades positivas en las economías receptoras, como la incorporación de nuevas tecnologías o el aumento de la productividad. Es importante conocer el impacto neto de estos tratos especiales que, en una primera aproximación, pueden calificarse como una mera transferencia de recursos de los países pobres (los países receptores) a los países ricos.

Desde el punto de vista de la movilización de recursos financieros para el desarrollo, parece mucho más eficiente multiplicar las iniciativas tendientes a disminuir la evasión y la elusión tributarias que subsidiar inversiones que muy probablemente se habrían materializado de todos modos, dadas las ventajas comparativas estáticas o dinámicas de cada país o territorio. Como se señala en CEPAL (2016a), la calidad del marco institucional es la que determina en gran medida la decisión de inversión; en ese sentido, las empresas parecen otorgarle poca importancia relativa a las ventajas tributarias. Esta constatación abre paso a visiones sistémicas de la dinámica de las inversiones: incluso si el objetivo principal fuera promover la inversión privada, sería preferible dar prioridad a programas de gasto público, sociales o de seguridad ciudadana, por ejemplo, en vez de otorgar exenciones o incentivos.

Por lo tanto, un principio fundamental por el que han de guiarse los esfuerzos de promoción de inversiones es limitar la proliferación de incentivos tributarios o el otorgamiento de subsidios generalizados. Las inversiones públicas y privadas son complementarias y no sustitutivas: estimular la inversión privada reduciendo la inversión pública no es un camino viable de desarrollo, particularmente si, como se argumentó previamente, la inversión pública está llamada a desempeñar un papel clave en el cambio de estilo del desarrollo.

La cuestión de los incentivos fiscales también ha surgido en el debate internacional sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. En el ámbito de las Naciones Unidas, cabe destacar el proyecto destinado a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para proteger sus bases tributarias mediante métodos y prácticas para afrontar los incentivos fiscales y la tributación del sector extractivo. A su vez, los países de la región han solicitado en varios foros marcos analíticos y asistencia técnica para llevar a cabo estudios de costo-beneficio y considerar el desmantelamiento progresivo de los sistemas de incentivos. Se trata de iniciativas prometedoras, siempre que se consiga aunar las voluntades de los países que tienen actividades económicas similares para evitar la competencia tributaria.

## **F. Los países deben enfrentar la evasión derivada de las operaciones internacionales de empresas multinacionales y de individuos de patrimonio elevado**

La evasión fiscal no se limita al ámbito interno: cuanto mayor es la inserción en la economía mundial, mayor es la posible erosión de la base tributaria, lo que se denomina “termitas fiscales”. Dichas termitas resultan de la multiplicación de mecanismos elusivos, entre los que cabe diferenciar tres fuentes de erosión: la proliferación de incentivos tributarios ya descrita, el desvío de beneficios y la planificación tributaria agresiva y los flujos financieros ilícitos derivados del comercio internacional y de las corrientes de capital.

En el orden mundial actual, la globalización financiera y la progresiva monopolización corporativa de la economía han permitido que las empresas multinacionales y transnacionales tengan un mayor control de la producción y el comercio, lo que se traduce en un mayor poder para adaptarse a los marcos de regulación y desplegar sofisticadas estrategias con el fin de reducir su carga impositiva global. Como contrapartida, esto deteriora la capacidad de los países para retener ingresos fiscales que podrían servir para el financiamiento de sus procesos de desarrollo.

En sentido estricto, estas prácticas y estrategias no implican la existencia de evasión impositiva. No constituyen una maniobra ilícita (violación de leyes o reglas formales), sino la búsqueda sistemática de espacios en la legislación tributaria vigente para reducir la obligación tributaria. Por ello, desde el punto de vista de los Estados, el estudio de la erosión de las bases tributarias debe abarcar todos estos fenómenos —lícitos o no—, incluidos los incentivos, exenciones, elusiones, evasiones y, por supuesto, las actividades ilícitas.

La estrategia tributaria de las multinacionales (y de las personas con un elevado patrimonio) causa graves distorsiones en la equidad del sistema impositivo que producen marcadas diferencias en las tasas efectivas de imposición para empresas similares de un país y sus residentes. Más allá de que no siempre constituyan maniobras ilícitas, su existencia y permanencia se relacionan con limitaciones y deficiencias propias del sistema vigente que hay que comprender para realizar diagnósticos precisos y promover acciones encaminadas a resolver esta problemática.

En este contexto, se ha destacado la importancia de las prácticas vinculadas a la traslación de utilidades o costos entre filiales de una misma empresa multinacional desde países o Estados con altos niveles de tributación o con restricciones administrativas al flujo de capitales hacia jurisdicciones con sistemas tributarios de imposición relativamente baja o nula (los llamados “paraísos fiscales”) a través de la manipulación de los precios de transferencia.

Como puede deducirse, el control, la detección y la fiscalización de estas maniobras a través de los instrumentos disponibles resultan tareas excesivamente complejas. Las administraciones tributarias muchas veces no cuentan con suficientes recursos para llevarlas a cabo de manera eficaz y, cuando los tienen, los procedimientos legales para su comprobación y resolución suelen prolongarse en el tiempo.

Además de las empresas, también los particulares con un elevado patrimonio utilizan los paraísos fiscales para esconder su riqueza. Se calcula que el 8% de la riqueza del mundo, unos 7,6 billones de dólares, se encuentra en paraísos fiscales. De este monto se estima que alrededor de 700.000 millones pertenecen a personas de América Latina, cifra que a su vez representa el 22% de la riqueza financiera total de la región y que en su mayor parte (alrededor de 80%, en promedio) no ha sido declarada a las respectivas administraciones tributarias. Incluso para los propios organismos de recaudación y fiscalización de contribuyentes resulta difícil identificar y cuantificar con detalle la magnitud de este fenómeno, que se podría resumir en el concepto de “evasión internacional de particulares con un elevado patrimonio y de empresas multinacionales”.

En una región sumamente desigual como América Latina y el Caribe, la existencia de esa cantidad de riqueza —y los ingresos que genera— fuera del alcance del fisco debilita aún más el limitado poder redistributivo de los sistemas tributarios.

## G. Los flujos financieros ilícitos han de reducirse sustancialmente

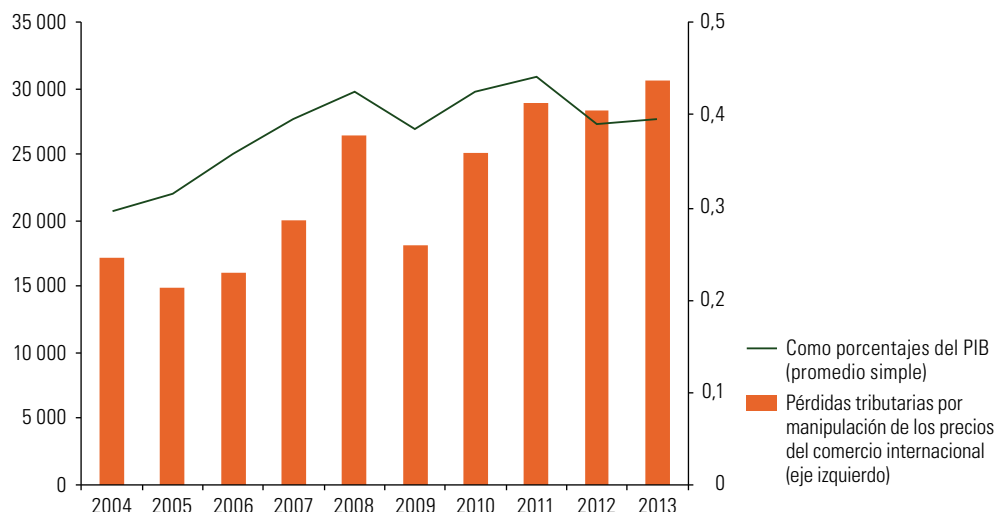
Los denominados “flujos financieros ilícitos” han cobrado cada vez más importancia en el debate internacional sobre el financiamiento para el desarrollo, dentro del marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este debate se ha alimentado de contribuciones tanto de Gobiernos como de la sociedad civil. Destaca el trabajo del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África, convocado por los Ministros de Hacienda de ese continente durante la conferencia conjunta de la Unión Africana y la Comisión Económica para África (CEPA) en 2011. También se recalca el papel de la sociedad civil en pos de generar mayor conciencia de este fenómeno (Christian Aid, 2009; Tax Justice Network, 2012). En particular, los informes anuales sobre los flujos financieros ilícitos desde los países en desarrollo de la institución Global Financial Integrity (GFI) han alimentado el debate con estimaciones de las pérdidas tributarias asociadas a estos flujos.

La intensificación del debate internacional sobre este tema se tradujo en el reconocimiento de la importancia de los flujos ilícitos durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en julio de 2015 en Addis Abeba. Entre las medidas contenidas en el documento final de la cumbre, se establece la importancia de la movilización de recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, la mejora de los sistemas recaudatorios y el combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos (Naciones Unidas, 2015). En concreto, los Gobiernos se comprometieron a: i) redoblar los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos para 2030 con miras a eliminarlos eventualmente, incluida la lucha contra la evasión fiscal y la corrupción a través del fortalecimiento de la regulación nacional y el incremento de la cooperación internacional; ii) invitar a otras regiones a realizar ejercicios similares a los del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África; iii) invitar a instituciones internacionales y organizaciones regionales a publicar estimaciones del volumen y la composición de los flujos financieros ilícitos, y iv) esforzarse por eliminar los paraísos fiscales que crean incentivos para transferir al exterior activos robados y flujos financieros ilícitos (Naciones Unidas, 2016b).

Pese a la inclusión del tema de los flujos financieros ilícitos en la agenda internacional para el desarrollo, su magnitud y composición todavía son objeto de intensa discusión. Dada su naturaleza —suelen tomar la forma de transacciones ocultas—, no existe una metodología única de medición ni estadísticas definitivas sobre su alcance. En este contexto, resulta importante analizar y cuantificar estas corrientes en los países de América Latina y el Caribe, así como identificar los sectores que generan los mayores flujos financieros ilícitos. Es por ello que la CEPAL (2016a) ha presentado estimaciones propias sobre los flujos financieros ilícitos vinculados al comercio exterior. Estas estimaciones representan una cota inferior de este tipo de flujos. Es conocido el uso abusivo de precios de transferencia en operaciones entre partes vinculadas. En estas prácticas, el precio de las transacciones entre firmas relacionadas, especialmente en empresas multinacionales, es diferente al precio de operaciones similares realizadas entre empresas independientes en condiciones de mercado.

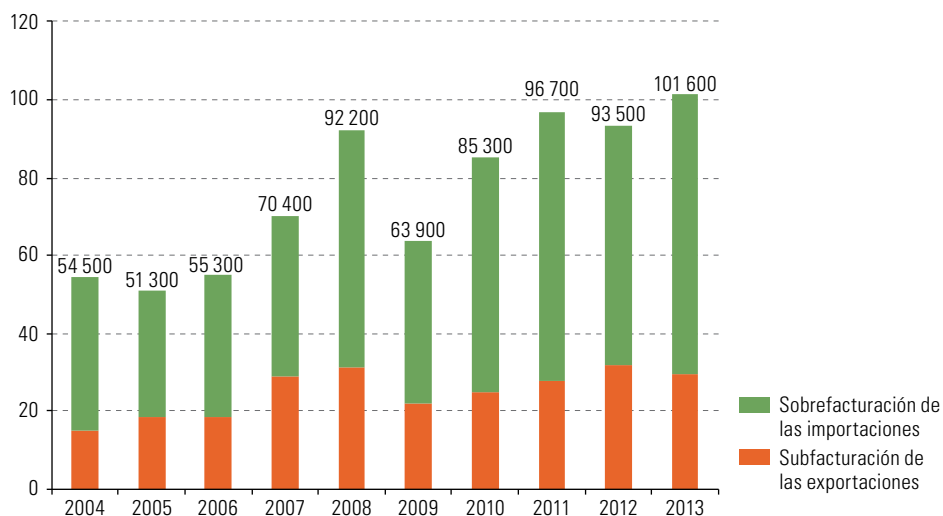
Como se aprecia en el gráfico 5, las pérdidas tributarias de la región rondaron los 31.000 millones de dólares o 0,5 puntos del PIB (promedio ponderado) en 2013 como consecuencia de la manipulación de los precios del comercio exterior. Este resultado corresponde a entre un 10% y un 15% de la recaudación efectiva del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas en dicho año. A nivel de países, las pérdidas potenciales son dispersas: destaca la sobredimensión de las salidas ilícitas estimadas en países como Costa Rica (principalmente por circuitos integrados y microestructuras electrónicas) y México (por su alta integración en cadenas de valor en diferentes sectores, especialmente los de máquinas eléctricas y vehículos motorizados, en los que las transacciones entre partes relacionadas son muy significativas).



**Gráfico 5****América Latina y el Caribe: pérdidas tributarias asociadas a la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, 2004-2013***(En millones de dólares y en porcentajes del PIB)*

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

Un hallazgo clave de este análisis es que en el último decenio se ha registrado un notorio aumento de los flujos financieros ilícitos. Durante este lapso, las salidas por manipulación de precios del comercio internacional se han incrementado un 9% anual en promedio en América Latina y el Caribe. Estos flujos ilícitos representan el 1,8% del PIB regional medio de los diez años considerados, lo que supone 765.000 millones de dólares en el acumulado 2004-2013: dos tercios de esta cantidad corresponden a la sobrefacturación de las importaciones y un tercio a la subfacturación de las exportaciones. Estas salidas ilícitas ascendieron a 101.600 millones de dólares durante 2013, último año con información completa disponible (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6****América Latina y el Caribe: montos estimados de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, 2004-2013***(En miles de millones de dólares)*

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

## H. Es necesario redoblar los esfuerzos de cooperación tributaria, a nivel global y regional

En los últimos años, el mundo ha experimentado una serie de cambios significativos en lo que respecta a la apertura comercial y financiera internacional que obligan a los países a repensar las normas existentes en materia de tributación internacional. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se exhortaba a adoptar medidas adicionales para fortalecer la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en particular por medio de la labor del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas. Para reforzar la eficacia y la capacidad operacional del Comité, los Gobiernos convinieron en dicha Agenda aumentar la frecuencia de las reuniones del Comité de cinco días por año (en un solo período de sesiones) a ocho días por año (en dos períodos de sesiones).

Por otra parte, en octubre de 2015 la OCDE presentó un paquete definitivo de medidas para llevar a cabo una reforma integral, coherente y coordinada de la normativa tributaria internacional a fin de contrarrestar el fenómeno de la erosión de la base imponible y traslado de beneficios que se apoyaba en las 15 acciones establecidas en el Plan de Acción del Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Entre otras medidas, este paquete incluye nuevos estándares mínimos con requisitos para los informes país por país que, por primera vez, brindarán a las administraciones tributarias una visión global de las operaciones de las empresas multinacionales; la prevención del abuso de los tratados (búsqueda del convenio más favorable) para erradicar el uso de sociedades canalizadoras de inversiones; la limitación de las prácticas tributarias perniciosas, principalmente en el ámbito de la propiedad intelectual y mediante el intercambio automático de ciertas determinaciones o acuerdos entre la administración y el contribuyente, y, por último, los procedimientos efectivos de acuerdo mutuo, con el fin de evitar que la lucha contra la doble imposición genere situaciones de doble imposición (OCDE, 2015).

Ya se han consolidado grandes avances en materia de intercambio de información entre países. Hasta el momento, un centenar de países se han comprometido a adoptar el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras (*Common Reporting Standard* (CRS)), que busca agilizar el intercambio automático de información financiera entre los Gobiernos. Un gran número de países han afirmado que implementarán el intercambio automático de información financiera a partir de finales de 2017 o en 2018.

Un elemento común de las iniciativas mencionadas es que reconocen que la evasión y elusión tributarias, así como los flujos ilícitos, son problemas globales y, como tales, requieren una solución global. En este sentido, el problema debe tratarse en el seno de las Naciones Unidas con un enfoque multilateral que incorpore las necesidades y realidades de todos los países y que esté orientado hacia la construcción de un pacto fiscal mundial diseñado para terminar, entre otras cosas, con las prácticas tributarias agresivas de las empresas transnacionales, la proliferación de los incentivos tributarios como mecanismo de estímulo al crecimiento y la opacidad de los sistemas comerciales y financieros que da lugar a la multiplicación de flujos ilícitos. Para asegurar una verdadera multilateralidad es importante avanzar en la creación, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de un foro intergubernamental que dé cuerpo al pacto fiscal mundial y que albergue la discusión de temas fiscales de alcance nacional, regional y mundial. Sus atribuciones deben ser universales, como lo plantea la Agenda de Acción de Addis Abeba: “Destacamos que las actividades de cooperación internacional en cuestiones de tributación deben tener un enfoque y un alcance universales y deben tomar plenamente en cuenta las distintas necesidades y capacidad de los países [...]”.

A pesar de estos avances, las debilidades institucionales de los países emergentes y su escasa participación directa en el proceso de erosión de la base imponible y traslado de beneficios llaman a situar la cuestión de la tributación internacional en el marco de las Naciones Unidas. Las iniciativas recientes son muy importantes, pero no terminarán con la evasión fiscal global, organizada hoy como

una “industria” o un sistema estructurado de planificación agresiva. Por ejemplo, dichos acuerdos no abordan el reparto de soberanías fiscales de los impuestos ni las necesarias acciones de armonización tributaria, por lo que no acaban con la persistente carrera hacia el abismo de la competencia tributaria nociva. En el orden actual de las cosas, el impuesto a la renta de las empresas, con tasas corporativas muy diferentes entre países y múltiples excepciones y beneficios, seguirá desviándose de la creación de valor y continuará socavando los ingresos fiscales tanto de la región como a nivel mundial.

Desde esta perspectiva, los países de América Latina y el Caribe deberían tener una voz común que les otorgara una mayor influencia en las propuestas mundiales en materia fiscal. El aporte desde la región no debe limitarse al debate sobre la fiscalidad global y los paraísos fiscales, sino que debe traer a la mesa consideraciones sobre las realidades y necesidades particulares de cada uno de los países.

En definitiva, el contexto internacional actual pone en evidencia la necesidad de profundizar los mecanismos de cooperación internacional entre países y bloques regionales, para lo cual los organismos multilaterales pueden proveer espacios a fin de alcanzar acuerdos y consensos. El objetivo central consiste en que no se limiten a meras negociaciones bilaterales entre dos países, sino que permitan viabilizar una progresiva coordinación y armonización tributaria regional e internacional, especialmente entre los países de América Latina y el Caribe.

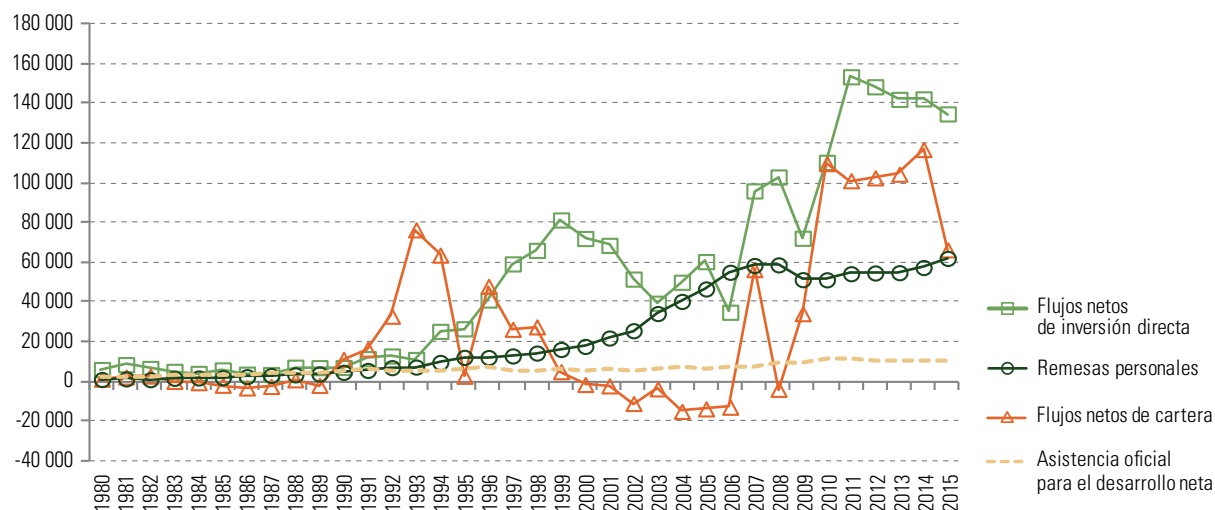
## **I. Cambios en el panorama de los flujos financieros externos e importancia creciente de las fuentes y actores privados**

El análisis de la composición de las corrientes de financiamiento muestra que los flujos privados se han transformado en la principal fuente de financiamiento de los países en desarrollo y de América Latina y el Caribe. A su vez, el componente más importante de los flujos financieros privados es la inversión extranjera directa (IED), que en el último decenio ha representado en promedio cerca de un 42% del total de los flujos en los países en desarrollo y un 46% del total en América Latina y el Caribe.

Los flujos de inversión extranjera directa se dirigen sobre todo a sectores ligados a los recursos naturales y los servicios y, en este sentido, están directamente relacionados con los patrones de especialización comercial y de ventajas comparativas de la región. La evolución de los flujos de IED desde la década de 1980 hasta 2015 muestra que llegó a su punto máximo en 2011 con 153.484 millones de dólares, tras lo cual se produjo una disminución. En el último año con información disponible, los flujos de IED se situaban en 134.795 millones, un 2,18% del PIB (véase el gráfico 7). Esto se debe a la disminución de la inversión en hidrocarburos y minería en un contexto de bajos precios de las materias primas y a la desaceleración de la actividad económica, particularmente en el Brasil.

En América Latina y el Caribe se observa también un aumento significativo de las remesas de los migrantes, que junto con la inversión extranjera directa se han convertido en el componente más dinámico de las corrientes financieras. En la región, las remesas representan el 24% del total de flujos financieros privados netos y en algunas economías de Centroamérica y el Caribe superan el 10% del PIB. En 2015, las remesas llegaron a situarse en 62.012 millones de dólares (lo que representa un 1% del PIB) con un crecimiento del 8,0% con respecto a 2014.

Por su parte, los flujos netos de cartera (que incluyen títulos de participación en capital y títulos de deuda) han aumentado en los últimos dos decenios, y en esta década han llegado a representar el 7% del total de los flujos financieros privados de América Latina. Después de Asia y el Pacífico, esta es la región más dependiente del financiamiento proveniente de los flujos financieros de corto plazo. De hecho, en 2010 la participación de los flujos de inversión de cartera en el PIB regional igualó la de la inversión extranjera directa (un 2,2% del PIB regional, en promedio).

**Gráfico 7****América Latina y el Caribe: principales flujos de financiamiento externo, 1980-2015***(En millones de dólares)*

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT respecto a la inversión extranjera directa (IED) y flujos de cartera, y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) respecto a las remesas.

Generalmente los flujos de cartera han sido mucho más volátiles que la inversión extranjera directa y las remesas, lo que demuestra su susceptibilidad a cambios repentinos de las condiciones económicas. Pese a haber registrado un aumento significativo tras la crisis financiera internacional (2008-2009), los flujos de cartera mantuvieron un crecimiento muy moderado hasta 2014, para luego caer significativamente en 2015. De hecho, en ese año solo alcanzaron los 66.344 millones de dólares, lo que significó una contracción del 43% con respecto a los 116.859 millones de dólares de 2014.

## J. Los flujos privados y los desafíos de financiamiento de la Agenda 2030

Dada la creciente importancia de los flujos privados, un reto clave con respecto a la arquitectura financiera de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en encontrar la forma de movilizar recursos privados hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los flujos privados —incluidas las remesas y la IED— constituyen el grueso del financiamiento externo de la región. Estos recursos deben combinarse con los públicos para lograr el apalancamiento necesario 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, lo que puede ocasionar que la inversión sea insuficiente en áreas cruciales para el desarrollo sostenible. En este contexto, el sector público debe desempeñar un papel cada vez más relevante en la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costo-beneficio. El financiamiento público debe dirigirse a sectores que no atraen suficiente capital privado y crear un entorno favorable (y los incentivos adecuados) para que aquel capital se dirija también hacia las actividades que promueven los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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 vienen desempeñando en los últimos tiempos un papel más importante 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 con el financiamiento para el desarrollo. Esta complejidad resulta particularmente significativa en el caso de los mecanismos innovadores y los fondos para el clima, que requieren una mayor claridad en lo referente a su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las fuentes de financiamiento y las condiciones de uso y acceso. Por otro lado, la relativa disminución de la importancia de los flujos financieros para el desarrollo tradicionales no debería implicar que algunos países queden excluidos de dichos flujos por criterios basados únicamente en el nivel de renta per cápita.

Cabe subrayar que establecer el mapa de la arquitectura del financiamiento no es suficiente para conseguir que los países adopten un enfoque estratégico en la política de financiamiento del desarrollo. La actual multiplicidad de opciones financieras no equivale a un acceso efectivo. La capacidad de acceder de forma efectiva al financiamiento privado varía ampliamente entre los distintos países de América Latina y el Caribe. El financiamiento privado está sujeto a múltiples requisitos de acceso y condicionalidades que dificultan la adopción de un enfoque estratégico para identificar y evaluar el impacto de las distintas fuentes de financiamiento. 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.

## **K. La evolución de los flujos oficiales**

La contraparte del aumento de los flujos privados es la disminución de los flujos oficiales. Estos han disminuido de 19.900 millones a 13.200 millones de dólares (que representan un 4,88% de los flujos financieros totales). Estas cifras contrastan con el valor mucho más elevado de los flujos netos privados, que se sitúan cerca de los 263.000 millones de dólares.

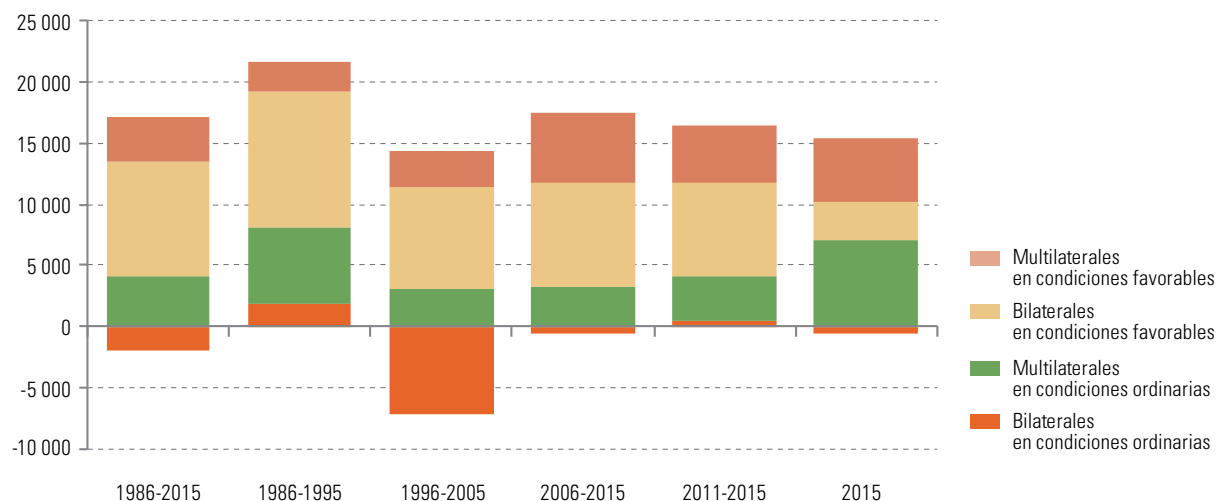
La clasificación de los flujos oficiales de financiamiento en flujos bilaterales (provenientes de terceros países) o multilaterales (provenientes de instituciones multilaterales), así como en flujos en condiciones favorables o en condiciones ordinarias, permite observar que a nivel bilateral predominan los flujos oficiales en condiciones favorables, mientras que a nivel multilateral destacan los flujos oficiales en condiciones ordinarias.

El desglose de los flujos netos oficiales por sus componentes de flujos en condiciones favorables y en condiciones ordinarias y por tipo de proveedor —multilateral o bilateral— ha variado a lo largo de los decenios (véase el gráfico 8). La tendencia es la disminución de los flujos bilaterales en condiciones ordinarias: los países de América Latina y el Caribe han devuelto gran parte de estos préstamos en los últimos 20 años y no han contratado muchos nuevos en términos netos. Los gráficos 9 y 10 muestran el

total de la deuda bilateral acumulada en condiciones ordinarias y favorables desde 1975 y la devolución con el pago de intereses, respectivamente. En los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX casi toda la deuda bilateral era en condiciones ordinarias, y en el transcurso de los años noventa los países empezaron a sustituir ese tipo de deuda bilateral por otra con condiciones favorables.

### Gráfico 8

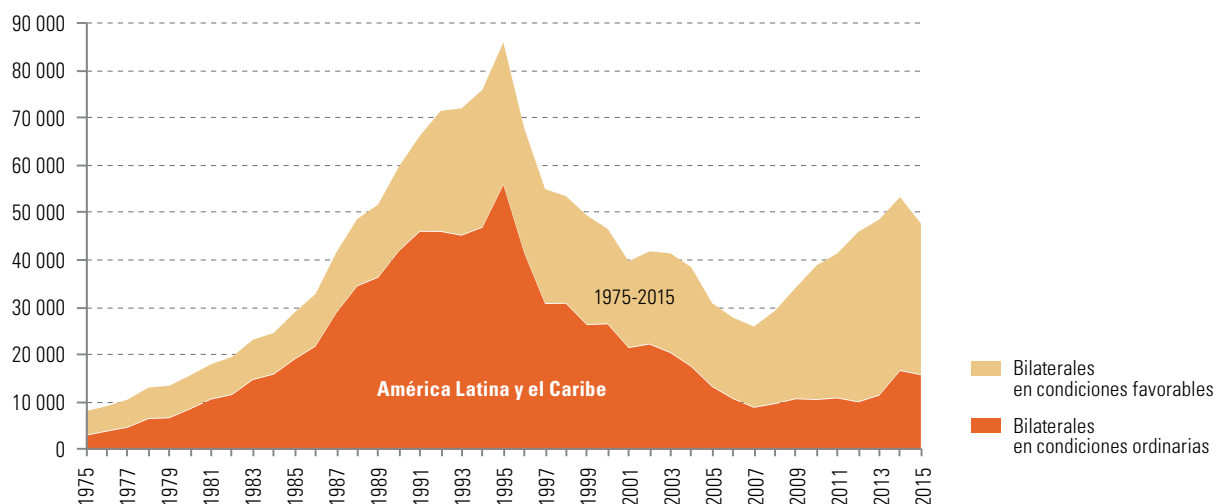
América Latina y el Caribe: clasificación de los flujos oficiales de financiamiento netos en flujos bilaterales y multilaterales, en condiciones favorables y en condiciones ordinarias, promedios de cada período, 1986-2015  
(En millones de dólares constantes de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Banco Mundial, International Debt Statistics y World Development Indicators, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) para las donaciones, 2016.

### Gráfico 9

América Latina y el Caribe: total de la deuda pendiente y desembolsada, 1975-2015  
(En millones de dólares)

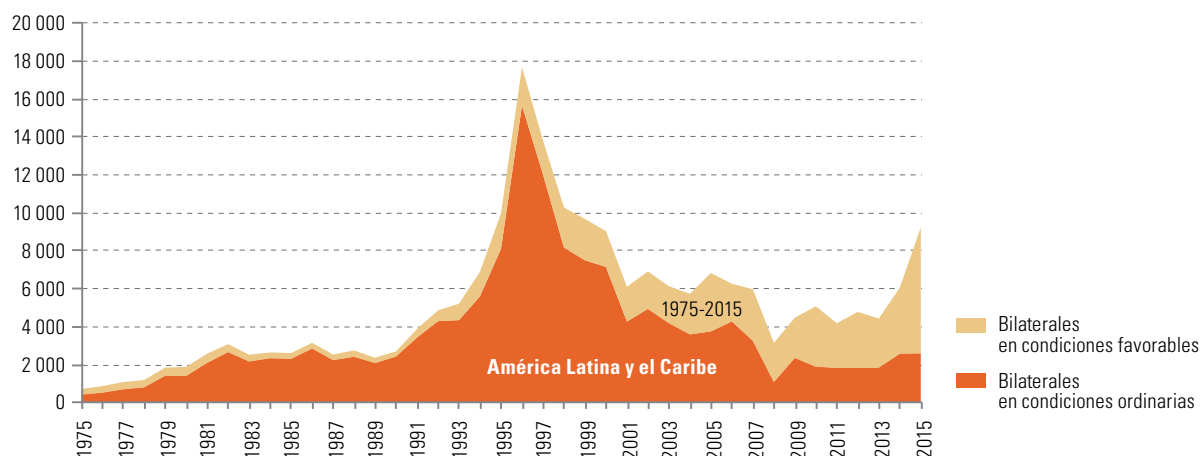


Fuente: Banco Mundial, International Debt Statistics.

**Gráfico 10**

América Latina y el Caribe: pagos en concepto de devolución de la deuda e intereses, 1975-2015

(En millones de dólares)



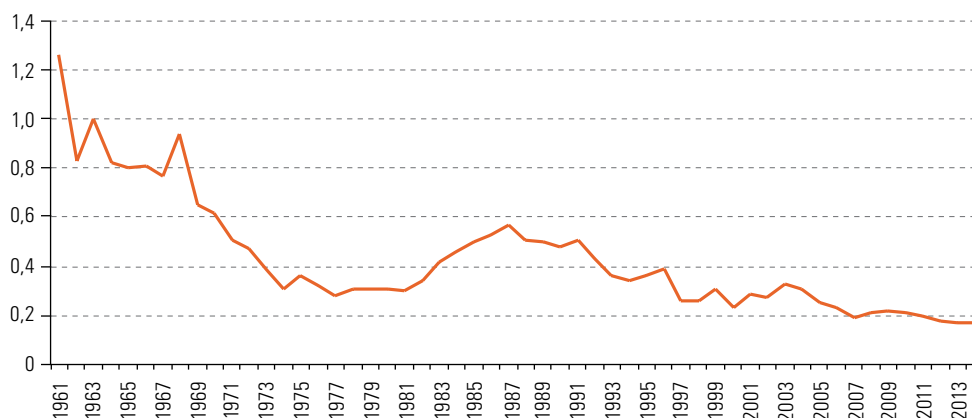
Fuente: Banco Mundial, International Debt Statistics.

En cuanto a la ayuda oficial (flujos en condiciones favorables), América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones de renta media, ha perdido participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo. De manera más precisa, la proporción de AOD recibida por la región ha mostrado un claro declive, tanto en términos comparativos con otras regiones en desarrollo como en relación con su ingreso nacional bruto (INB) medio. En la actualidad, los flujos de AOD representan el 0,25% del INB de la región, lo que evidencia una marcada disminución con respecto al 0,4% registrado en promedio en las décadas de 1970, 1980 y 1990 (véase el gráfico 11)<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, con respecto al total de la asistencia oficial para el desarrollo, la participación de la región descendió del 11% en las décadas de 1980 y 1990 a cerca de un 8% en la década de 2000.

**Gráfico 11**

América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo (AOD), 1961-2015

(En porcentajes del ingreso nacional bruto)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Development Finance Statistics", 2016 [en línea] <http://www.oecd.org/development/stats/>.

<sup>2</sup> Las cifras agregadas de la asistencia oficial para el desarrollo ocultan grandes disparidades entre los países, ya que el nivel relativo de esta asistencia varía ampliamente, desde el 0% del INB (Trinidad y Tabago) hasta aproximadamente el 17% del INB (Haití), en el período comprendido entre 2000 y 2014. Entre esos extremos, la AOD supera el 10% del INB en 2 países (Guyana y Nicaragua), se encuentra entre el 1% y el 6% en otros 10 países y es inferior al 1% en 18 países.

## L. Relevancia del financiamiento externo en América Latina y el Caribe y diferencias entre países

Al desagregar la región, se hace evidente que existe una gran distinción entre las tres principales subregiones —el Caribe, Centroamérica y América del Sur— y que el PIB per cápita nacional es un buen indicador de las fuentes de flujos financieros dominantes hacia cada país.

Durante los últimos tres años, los países con un PIB per cápita significativamente inferior a la media regional han tendido a recibir, en promedio, alrededor de la mitad de sus flujos en forma de AOD y de remesas; los países con PIB cercano o superior a la media regional, por otro lado, han atraído más capital de la inversión extranjera directa (IED) y flujos de cartera, mientras que las remesas y la ayuda oficial suponen menos del 15% de los flujos financieros totales.

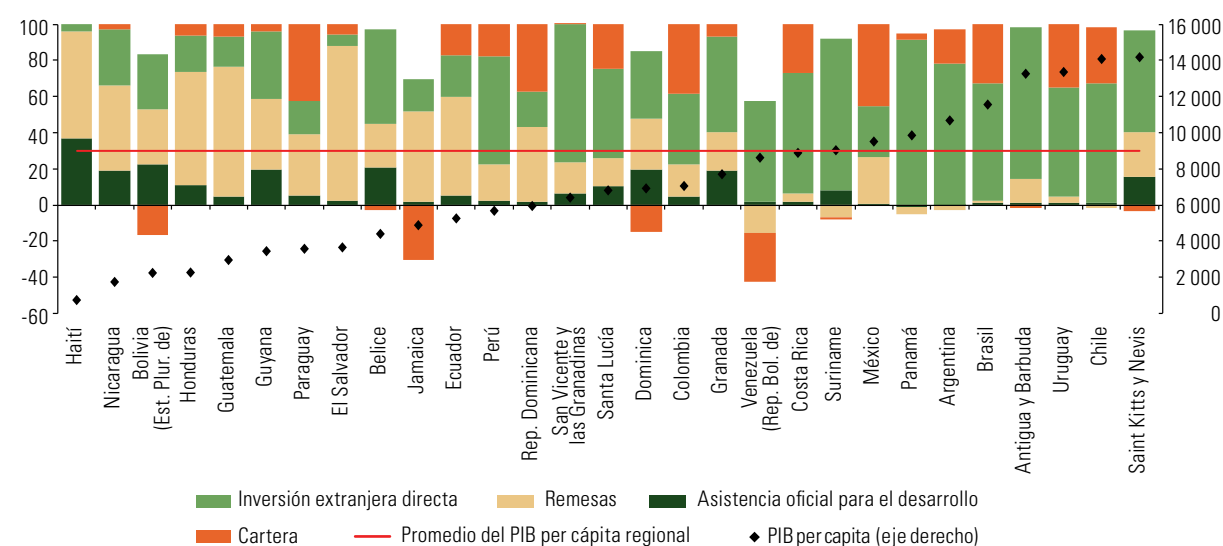
Países como Panamá y Suriname, que presentan un alto grado de IED, también han experimentado una pequeña salida neta de remesas; el aumento de la IED se asocia con una mayor comunidad de expatriados, que envían parte de sus sueldos y salarios de vuelta al país. Lo mismo ocurre, a menor escala, en la Argentina y Chile. La situación política y económica reinante en la República Bolivariana de Venezuela puede explicar, en parte, el gran flujo de capital de cartera y transferencias personales hacia fuera del país, por el abandono de inversores y residentes ante la inestabilidad política.

Otro elemento que presenta diferencias a nivel regional es la importancia relativa del capital extranjero como porcentaje del PIB nacional. En promedio, entre 2013 y 2015 los flujos financieros extranjeros hacia el Caribe fueron del 14% del PIB, y no parecieron variar en relación con el PIB per cápita. En las economías centroamericanas, el financiamiento externo también mantuvo una elevada importancia relativa a medida que aumentaba el ingreso nacional per cápita, mientras que en los países de América del Sur los flujos financieros extranjeros representaron como máximo un 7% del PIB, independientemente del nivel de ingreso nacional per cápita (véanse el gráfico 12 y el gráfico 13).

### Gráfico 12

América Latina y el Caribe (países seleccionados)<sup>a</sup>: importancia relativa de algunas fuentes de financiamiento externo (promedio 2013-2015) y PIB per cápita (promedio 2011-2015)

(En porcentajes del total de los flujos analizados y dólares constantes)



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

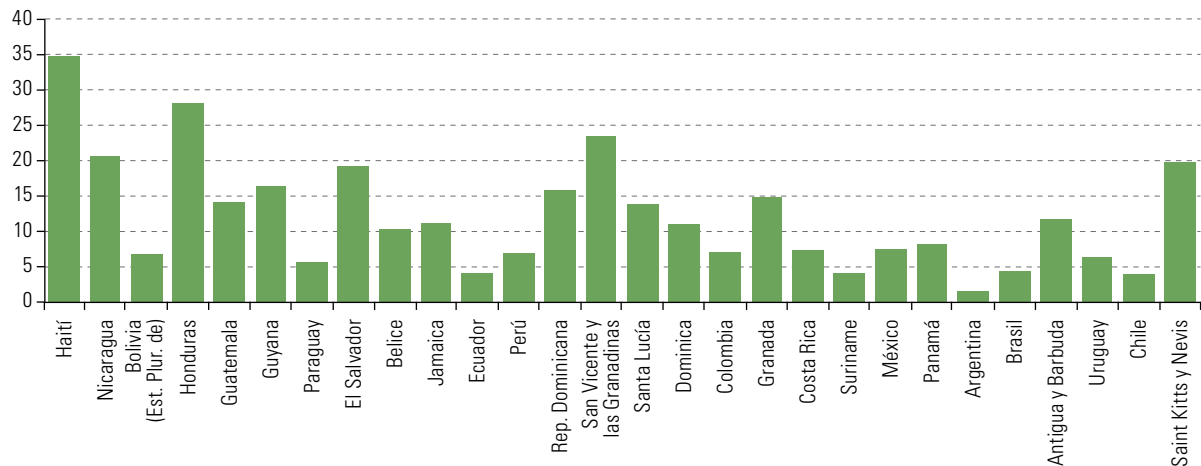
<sup>a</sup> En el gráfico no se recogen los países que no contaban con información completa para el período indicado.



**Gráfico 13**

América Latina y el Caribe (países seleccionados)<sup>a</sup>: flujos procedentes de inversión extranjera directa (IED), cartera, remesas y asistencia oficial para el desarrollo (AOD), promedio 2013-2015

(En porcentajes de PIB nominal)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de CEPALSTAT y Banco Mundial, World Development Indicators.

<sup>a</sup> En el gráfico no se recogen los países que no contaban con información completa para el período indicado. Los países están ordenados según su PIB per cápita.

## M. 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 (CEPAL, 2015b). No obstante, los objetivos y las fuentes financieras de los nuevos fondos e instrumentos aún no se han definido claramente.

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 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 (véase el recuadro 1).

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) impuestos, cuotas u otros cargos obligatorios sobre las actividades globalizadas; ii) contribuciones solidarias voluntarias; iii) instrumentos de carga anticipada y deuda, y iv) garantías estatales, incentivos público-privados, seguros y otros mecanismos basados en el mercado (véase el recuadro 1).

**Recuadro 1**  
Mecanismos de financiamiento innovadores ya existentes

Mecanismo de financiamiento	Descripción y recaudación
<b>Impuestos, cuotas u otros cargos obligatorios sobre las actividades globalizadas</b>	
Impuestos	Impuesto específico determinado por un Gobierno a fin de recaudar fondos para un desafío específico de desarrollo. Recaudación: 2.400 millones de dólares entre 2000 y 2013.
Gravamen de solidaridad en los boletos aéreos	Lanzado en 2006 por los Gobiernos del Brasil, Chile, Francia, Noruega y el Reino Unido, este impuesto sobre la venta de boletos aéreos que se coordina de manera internacional y se aplica a nivel nacional recauda fondos para el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (UNITAID) y el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm). Al comprar un boleto de aviación, se le cobra al pasajero una tasa baja del impuesto. En la iniciativa participan actualmente 14 países, y el nivel de impuestos varía de un país a otro. Recaudación: 1.000 millones de dólares entre 2006 y 2011.
<b>Contribuciones solidarias voluntarias</b>	
Subastas de carbono (mercado voluntario)	Participación voluntaria en intercambios jurídicamente vinculantes para el comercio de créditos de carbono y reducción de emisiones. Recaudación: 6.500 millones de dólares entre 2000 y 2013.
Donaciones como parte de la compra de los consumidores	Un porcentaje de cada compra de un producto de consumo se destina a financiar un desafío de desarrollo específico. Recaudación: 200 millones de dólares entre 2000 y 2013.
Productos “(RED)”	Se alienta a los consumidores a comprar productos de la marca (RED). A su vez, los productores colaboradores donan el 50% de los beneficios al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Recaudación: Desde su lanzamiento en 2006, (RED) ha generado más de 180 millones de dólares para el Fondo.
<b>Instrumentos de carga anticipada y deuda</b>	
Garantías	Compromiso financiero de realizar el pago en caso de pérdida financiera. Incluyen productos de seguros, que actúan como un incentivo de mitigación del riesgo para atraer a otros financiadores. Recaudación: 36.100 millones de dólares entre 2000 y 2013.
Préstamos	Préstamos realizados con condiciones de reembolso favorables a los prestatarios para la ejecución de intervenciones específicas en materia de desarrollo, como las líneas de crédito verdes. Recaudación: 1.800 millones de dólares entre 2000 y 2013.
Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm)	El IFFIm recauda fondos mediante la emisión de bonos en los mercados de capitales internacionales, ampliando la disponibilidad de recursos para el desarrollo. El IFFIm reembolsa a los tenedores de bonos durante períodos de hasta 20 años con los compromisos a largo plazo (jurídicamente vinculantes) de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los Gobiernos donantes. Esta disposición permite a los Gobiernos comprar y pagar más tarde o adelantar la AOD. Fue lanzado en 2006 por seis Gobiernos donantes (España, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia) y hasta la fecha también se han unido Australia, el Brasil, los Países Bajos y Sudáfrica. Recaudación: 3.400 millones de dólares entre 2006 y 2011.
Canjes de deuda (swaps)	Los canjes de deuda son transacciones financieras en las que se perdona una parte de la deuda externa de un país en desarrollo a cambio de inversiones locales en medidas de conservación social o ambiental. Recaudación: se desconoce la cantidad recaudada en el caso de los canjes de deuda por naturaleza y educación. La iniciativa Debt2Health ha recaudado un total de 163,6 millones de euros. Se han comprado 316 millones de dólares en créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para Nigeria y Pakistán.
Bonos y notas	Ingreso de crédito del mercado de capitales para financiar intervenciones de desarrollo como microfinanzas o intervenciones para el cambio climático. Recaudación: 23.200 millones de dólares entre 2000 y 2013.

Recuadro 1 (conclusión)

Mecanismo de financiamiento	Descripción y recaudación
Bonos de inversión sostenible (por ejemplo, los bonos verdes)	Los bonos de inversión sostenible están dirigidos a inversionistas que deseen integrar las preocupaciones sociales y ambientales en sus decisiones de inversión. Los ingresos se acreditan a cuentas especiales del Banco Mundial que proporcionan préstamos para proyectos de desarrollo o de mitigación del cambio climático. Un ejemplo de ello son los bonos verdes del Banco Mundial. <b>Recaudación: desde la emisión inaugural en 2008, el Banco Mundial ha emitido aproximadamente 3.000 millones de dólares en bonos verdes, en 44 transacciones y 16 monedas.</b>
Bonos de la diáspora	Los bonos de la diáspora son instrumentos de deuda emitidos por un país o una entidad soberana con el objetivo de recaudar fondos a través de las personas que forman parte de su diáspora por todo el mundo. <b>Recaudación: los Gobiernos de la India e Israel han recaudado más de 35.000 millones de dólares.</b>
Fondos de inversión en microfinanzas	Fondos de inversión que financian a los prestamistas de microcréditos que ofrecen acceso a financiamiento a prestatarios de bajos ingresos y marginados de países en desarrollo. <b>Recaudación: 9.100 millones de dólares entre 2000 y 2013.</b>
Otros fondos de inversión	Vehículos de inversión estructurados y financiados para dirigirse a un desafío de desarrollo específico, que a menudo mezclan inversiones con diferentes perfiles de riesgo y retorno. <b>Recaudación: 5.800 millones de dólares entre 2000 y 2013.</b>
Otros productos derivados	Instrumentos financieros que derivan su valor del desempeño de otro activo, como los títulos vinculados a hipotecas residenciales o eventos meteorológicos. <b>Recaudación: 600 millones de dólares entre 2000 y 2013.</b>
<b>Garantías estatales, incentivos público-privados, seguros y otros mecanismos basados en el mercado</b>	
Compromisos anticipados de mercado (CAM) para la vacuna antineumocócica	Los compromisos anticipados de mercado (CAM) son compromisos de fondos para garantizar que cierto producto, una vez desarrollado, tendrá un precio o un mercado determinado. En virtud de este CAM, los donantes comprometen fondos para garantizar el precio de las vacunas antineumocócicas. Este compromiso financiero constituye, a su vez, un nuevo incentivo para que los fabricantes de vacunas desarrollen un producto que de otro modo no sería comercialmente viable y para que lo fabriquen a gran escala. A cambio, las compañías farmacéuticas firman un compromiso jurídicamente vinculante para vender las vacunas al precio acordado. El CAM fue lanzado en 2007 por el Canadá, Italia, Noruega, el Reino Unido, Rusia y la Fundación Bill y Melinda Gates. <b>Recaudación: compromiso de donantes por un total de 1.500 millones de dólares.</b>
Recompensas y premios	Recompensas financieras por soluciones de desarrollo en procesos competitivos de selección. <b>Recaudación: 300 millones de dólares entre 2000 y 2013.</b>
Bonos de impacto de desarrollo	Los inversionistas financian la intervención de desarrollo por adelantado; el Gobierno o los donantes pagan a los inversionistas con intereses basados en los resultados obtenidos. <b>Recaudación: sin información.</b>
Contratos basados en el rendimiento	Contratos de subvención estructurados de forma que el desembolso depende del cumplimiento de metas de desempeño específicas. <b>Recaudación: 5.000 millones de dólares entre 2000 y 2013.</b>
Intercambios de deuda y recompras	Las obligaciones de reembolso de la deuda de los países en desarrollo se transfieren o se reducen en función de la adopción de medidas destinadas a promover la inversión local o de conservación del medio ambiente. <b>Recaudación: 1.400 millones de dólares entre 2000 y 2013.</b>
Comercio de emisiones de carbono	El comercio de emisiones de carbono, tal como se establece en el artículo 17 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, permite a los países que tienen unidades de emisión de sobra, es decir, emisiones permitidas pero no "utilizadas", vender este exceso de capacidad a países que sobrepasan lo permitido. <b>Recaudación: 28.000 millones de dólares procedentes del Protocolo de Kyoto y 810 millones de dólares de las licitaciones o ventas de licencias de emisiones bajo el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE).</b>
2% de participación en la venta de créditos de reducción certificada de emisiones (RCE)	El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) permite que un país que esté sujeto a un compromiso de reducción o limitación de emisiones bajo el Protocolo de Kyoto implemente proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo. Dichos proyectos le generan créditos de reducción certificada de emisiones (RCE) que equivalen a una tonelada de CO <sub>2</sub> cada uno y que se computan a la hora de alcanzar o no los objetivos de Kyoto. Sobre los créditos de carbono generados a través del MDL se aplica una tasa del 2%, y esta se canaliza, a su vez, al Fondo de Adaptación, que financia proyectos y programas de adaptación al cambio climático en los países en desarrollo. <b>Recaudación: hasta la fecha se han llevado a cabo 12 proyectos, por un valor total aproximado de 70 millones de dólares.</b>

**Fuente:** Global Development Incubator, *Innovative Financing for Development: scalable business models that produce economic, social, and environmental outcomes*, 2014, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Innovative Financing For Development: A New Model For Development Finance?*, Nueva York, 2012.

Un ejemplo ilustrativo de este tipo de financiamiento es el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (UNITAID). Esta iniciativa mundial para la salud obtiene más de la mitad de su financiamiento a través de un gravamen internacional de la solidaridad sobre los viajes aéreos. UNITAID financia tratamientos contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria para aproximadamente 47 millones de personas en 94 países de todo el mundo: 12 en las Américas, 25 en Asia, 7 en Europa Oriental, 8 en África Septentrional y Oriente Medio y 42 en África Subsahariana. También ha reducido más del 50% el coste de los mejores tratamientos antirretrovirales de segunda línea. Sin embargo, las cantidades se integran dentro de los presupuestos regulares de cooperación para el desarrollo de los donantes y se contabilizan como AOD.

Otro de estos mecanismos es el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm), que recauda fondos mediante la emisión de bonos en los mercados de capitales internacionales. El IFFIm reembolsa a los tenedores de bonos durante períodos de hasta 20 años con los compromisos a largo plazo (jurídicamente vinculantes) de la AOD de los Gobiernos donantes. Esta disposición permite a los Gobiernos comprar y pagar más tarde o adelantar la AOD. Fue lanzado en 2006 por seis Gobiernos donantes (España, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia) y hasta la fecha también se han unido Australia, el Brasil, los Países Bajos y Sudáfrica (véase el recuadro 1).

Este mecanismo de financiamiento innovador recaudó 3.400 millones entre 2006 y 2011. Se estima que en ese período se habrán evitado entre 1,3 millones y 2,08 millones de muertes gracias al IFFIm.

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 han sumado Côte d'Ivoire, el 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 el impuesto entró en vigor 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 asequible 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 (CEPAL, 2015b).

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, del Banco Interamericano de Desarrollo y de 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 un volumen mucho mayor de recursos de otras fuentes, y estos recursos se destinan a proyectos de infraestructura física y energética, entre otros, de mayor alcance que el que habrían permitido otras opciones.

Finalmente, en el caso de los países del Caribe, la CEPAL ha planteado la puesta en marcha de un mecanismo innovador: el canje (*swap*) de la deuda, que permitiría a estas economías crear un fondo para financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación, y así reducir su vulnerabilidad ante los desastres naturales.

## **N. Alivio de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe: una propuesta innovadora ante un problema urgente**

En 2013, 5 de los 20 países del mundo que mayor deuda pública tenían respecto de su producto interno bruto (PIB) eran caribeños: Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Jamaica y Saint Kitts y Nevis. El total de la deuda ascendía a 46.000 millones de dólares, lo que equivalía al 71% del PIB subregional. Si bien el peso de la deuda varía de unos países a otros, es una tendencia lo suficientemente generalizada como para constituir un problema regional y que necesita ser enfrentado de forma urgente (CEPAL, 2016b).

Esta situación se ha visto agravada por el descenso de la inversión extranjera directa (IED) con respecto a los niveles que mantenía antes de comenzar la crisis financiera mundial en 2008 y por el lento crecimiento económico y el alto nivel de desempleo, en especial entre los jóvenes.

Al desafío de la deuda se suma el bajo dinamismo del sector privado nacional, en parte debido a la reducción de la actividad del Gobierno, en especial en inversión en infraestructuras. Además, la subregión es muy vulnerable a los fenómenos extremos y a los consiguientes costos de reconstrucción y de reducción del riesgo de los desastres naturales. Así pues, existen argumentos convincentes a favor de la creación de un programa de alivio de la deuda de los países caribeños, sobre todo aquellos cuya deuda representa una carga insostenible. Más aún, lejos de deberse a errores de política, la deuda del Caribe tiene su origen en una serie de choques externos, agravados por carencias estructurales y por la vulnerabilidad característica de los pequeños Estados insulares en desarrollo expuestos a los desastres naturales y a los efectos del cambio climático (CEPAL, 2016b).

La CEPAL ha propuesto una estrategia de alivio de esa deuda diseñada para ampliar el espacio fiscal y promover el crecimiento, abordando al mismo tiempo los efectos del cambio climático. Específicamente, se propone un enfoque caso a caso para afrontar el problema, dado que la deuda tiene una composición heterogénea. Ciertos países presentan grandes deudas multilaterales, mientras que en otros gran parte de la deuda pública está vinculada a acreedores privados.

La propuesta tiene varios componentes. En primer lugar, las instituciones multilaterales condonarían gradualmente el 100% del monto de la deuda multilateral en condiciones favorables a la que están sujetos los pequeños Estados caribeños, siempre que se contara con la aprobación de los donantes y con la condición de que, por un período de diez años, estos Estados depositaran el equivalente al monto del servicio anual de la deuda remanente en moneda local en un fondo fiduciario. La CEPAL propone que este último sea un fondo de resiliencia, cuyo principal propósito sería financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación (CEPAL, 2016b).

En segundo lugar, en el caso de los países con un porcentaje considerable de la deuda pública vinculada a acreedores privados, la CEPAL propone un plan de recompra de la deuda que reduzca el servicio de la deuda y el principal. Este plan se llevaría a cabo sobre la base de un descuento sustancial en los mercados secundarios y nuevos acuerdos de préstamo a menor costo con los acreedores, teniendo en cuenta la necesidad continuada de financiamiento.

Los Estados miembros se comprometerían a realizar reformas estructurales para encarar los desafíos a corto y mediano plazo. El alivio de la deuda, por tanto, dependería del cumplimiento por parte de los Estados miembros de sus obligaciones con respecto a la implementación de programas sostenibles de consolidación fiscal y se cimentaría en acuerdos entre los acreedores y los deudores.

## O. La Agenda 2030 y el entorno externo

La movilización de los recursos externos e internos deberá ser un pilar clave de la arquitectura del financiamiento para cumplir con los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 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, los medios de implementación requieren, además, un entorno externo favorable para afrontar y reducir las asimetrías existentes.

En una región tan heterogénea como América Latina y el Caribe, las estrategias de movilización de los recursos internos han de tener en cuenta esta heterogeneidad. En algunos países, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, el tamaño de la economía es una restricción considerable para la movilización de los recursos internos.

Además, un nivel adecuado de movilización de los recursos internos es una condición necesaria para lograr que la arquitectura del financiamiento para el desarrollo pueda satisfacer eficazmente las necesidades de desarrollo de los países, pero no es suficiente. 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 financiero, 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.

Para gobernar el actual proceso de globalización, la arquitectura financiera nacional, regional y mundial debe hacerse cargo de sus tres grandes desafíos: promover una mayor estabilidad financiera como bien público global; 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 de los países de renta media, y ampliar su limitada capacidad de canalizar recursos para financiar un desarrollo inclusivo y sostenible.

La producción y el comercio mundiales están cada vez más organizados en redes de producción y acuerdos megaregionales. Los acuerdos megaregionales representan cerca del 70% del comercio de América Latina. Este tipo de acuerdos, que cubren distintas regiones del mundo, son complementarios entre sí, ya que comparten los mismos principios de base y se sustentan en la misma normativa. Por una parte, su aparición implica un proceso de unificación de la gama existente de acuerdos de libre comercio (el llamado “plato de espaguetis”) y, por la otra, apunta a una tendencia evidente hacia la concentración del poder de decisión sobre las reglas globales de comercio e inversión en las economías desarrolladas, que lideran estos acuerdos.

Esta nueva organización del comercio es compleja y engloba múltiples flujos de bienes (especialmente productos intermedios), servicios, inversiones, información y personas. De ahí que las barreras aplicables a este tipo de comercio sean cada vez más regulatorias y menos arancelarias.

Estos cambios pueden tener un impacto negativo en la región, producto de la desviación del comercio y la inversión y de la imposición de nuevas normas y requisitos. Es preciso generar nuevas reglas multilaterales que respondan a esta nueva configuración del comercio y la producción. Dichas reglas habrán de regular la transferencia de tecnología con miras a favorecer su adopción por parte de los países en desarrollo.

El entorno externo debe reflejar la importancia de las economías en desarrollo en la estructura de la gobernanza internacional, evitar la discriminación en el acceso al financiamiento, garantizar la estabilidad como bien público mundial, mejorar la participación de los países en desarrollo (incluidos los países de renta media) en el comercio internacional y brindar oportunidades para disfrutar de la adquisición y transferencia de tecnología y conocimientos.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- (2016a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2015b), *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media* (LC/L.3968), Santiago.
- Christian Aid (2009), *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free*, Londres [en línea] <https://www.christianaid.org.uk/Images/false-profits.pdf>.
- Global Development Incubator (2014), *Innovative Financing for Development: scalable business models that produce economic, social, and environmental outcomes*, septiembre.
- Naciones Unidas (2016a), *Seguimiento de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe del Secretario General (A/71/311)*, Nueva York.
- (2016b), *Addis Ababa Action Agenda Monitoring commitments and actions. Inaugural Report 2016. Inter-agency Task Force on Financing for Development*, Nueva York.
- (2015), “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo” (A/RES/69/313), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Nota explicativa. Informes Finales 2015*, París [en línea] <http://www.oecd.org/ctp/beps-nota-explicativa-2015.pdf>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?*, Discussion Paper, Nueva York, enero.
- Tax Justice Network (2012), “The Price of Offshore Revisited” [en línea] [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf).



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