

Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después

**Prioridades de América Latina y el Caribe
en la agenda de políticas mundial en materia
de financiamiento para el desarrollo**

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

11 de marzo de 2021



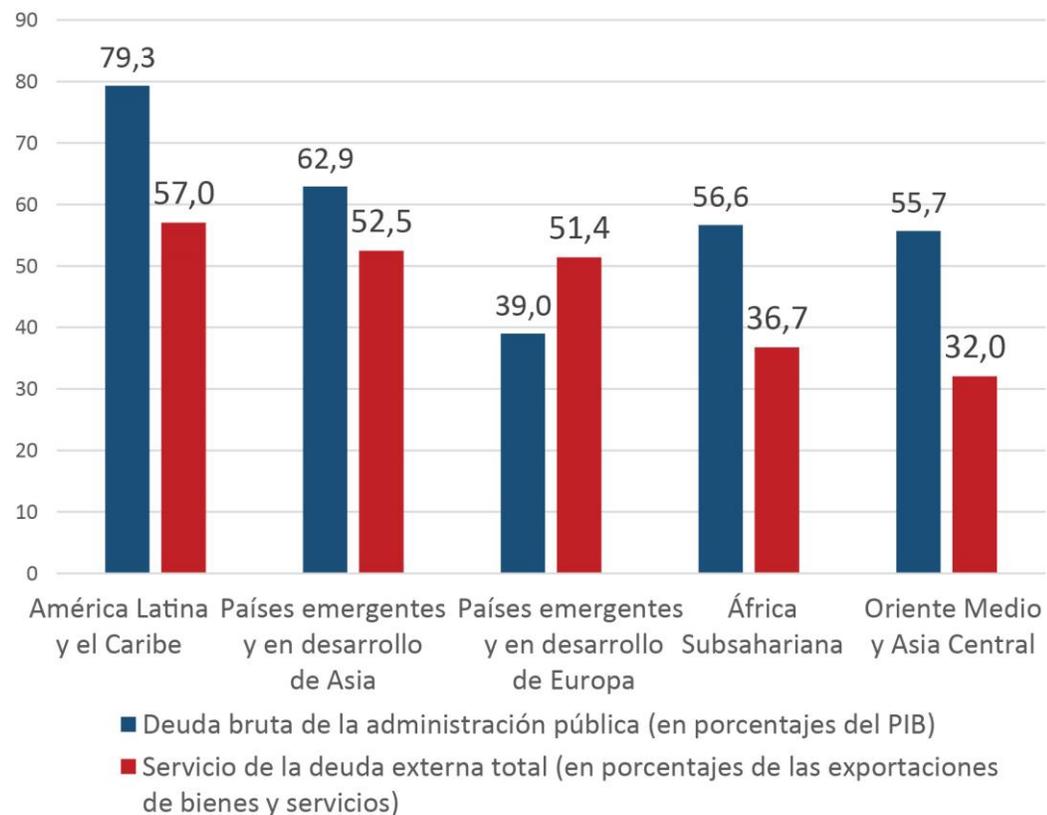
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ES LA REGIÓN EN DESARROLLO EN LA QUE EL COVID-19 HA TENIDO EL PEOR IMPACTO, LO QUE AGRAVA LA CARGA DE LA DEUDA Y LOS DESEQUILIBRIOS DE PAGOS (ECONOMÍAS DE MENOR TAMAÑO)

- América Latina y el Caribe representa el 8,4% de la población mundial, pero registró el 28,7% de los fallecimientos mundiales por COVID-19
- Mayor contracción económica en 120 años: -7,7% en 2020; las exportaciones **cayeron** alrededor de un 13%, y más de 2,7 millones de empresas (en su mayoría pymes) cerraron
- 40 millones de hogares sin conexión a Internet
- Tasa de desempleo: 10,7% (44,1 millones de personas)
- Marcado descenso de la participación laboral
- 209 millones de personas en situación de pobreza y 78 millones en situación de extrema pobreza (33,7% y 12,5% de la población total)
- América Latina y el Caribe es la región **más endeudada** del mundo en desarrollo (79% del PIB)
- Tiene el mayor servicio de deuda externa **en relación con las exportaciones** de bienes y servicios (57%)
- El **déficit externo en el Caribe** crecerá del 4,5% al 17% del PIB regional

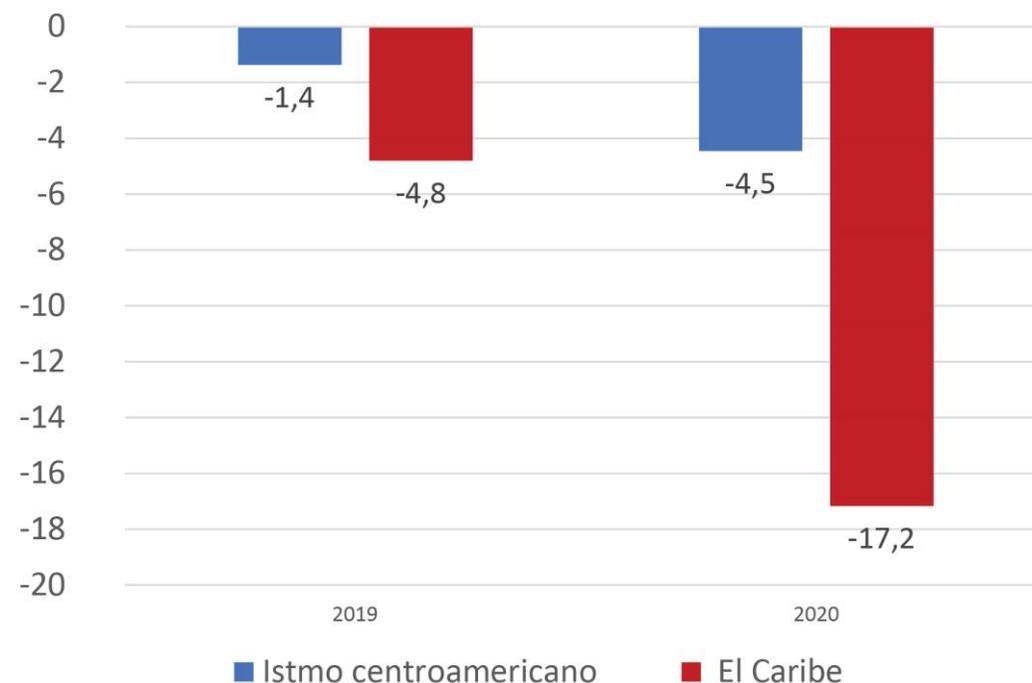
LA CRISIS DEL COVID-19 AMPLIARÁ CONSIDERABLEMENTE LA BRECHA DE FINANCIAMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INCREMENTO DE LA DEUDA EXTERNA Y EMPEORAMIENTO DE LA POSICIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS, SOBRE TODO EN LAS ECONOMÍAS DE MENOR TAMAÑO DE LA REGIÓN

Regiones en desarrollo: indicadores de deuda seleccionados, 2020

(En porcentajes)



Istmo Centroamericano y el Caribe: balanza en cuenta corriente como porcentaje del PIB, 2019 y 2020



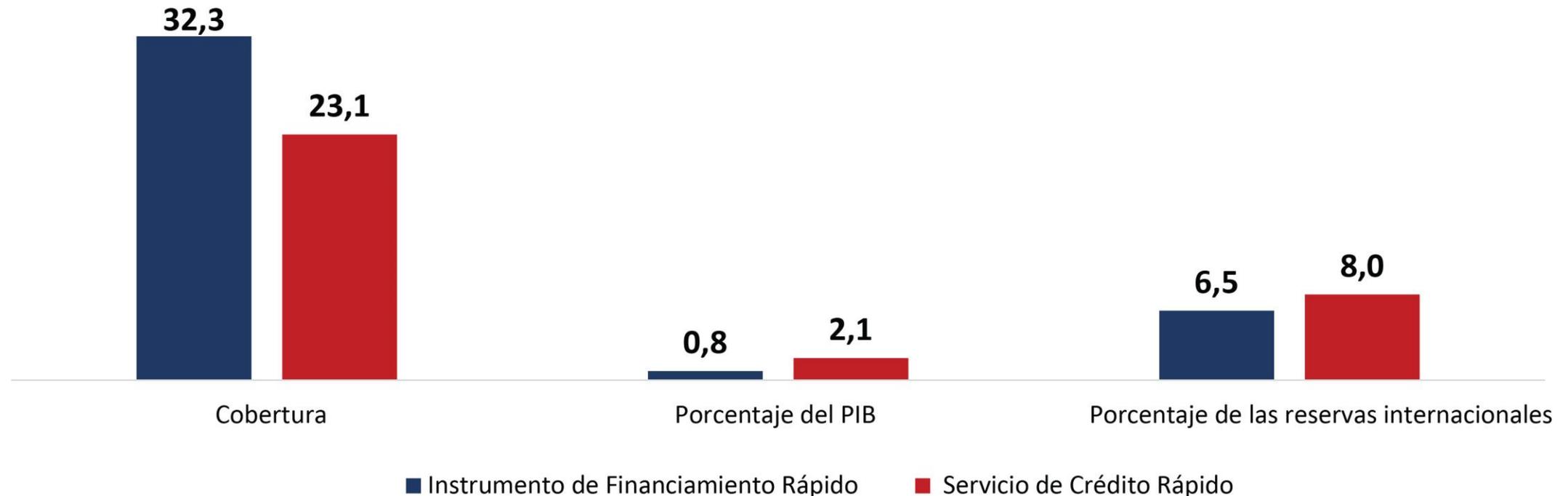
Fuente: Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021.

ES NECESARIO QUE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES AUMENTEN LA DISPONIBILIDAD DE LIQUIDEZ PARA CUBRIR LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- Los préstamos del FMI a América Latina y el Caribe se han otorgado mediante instrumentos que suponen condicionalidades limitadas o ninguna condicionalidad, para mejorar su flexibilidad y su capacidad de respuesta ante los efectos de la pandemia.
- Los instrumentos que cubren la mayoría de las necesidades de financiamiento de los países solo están disponibles para un conjunto reducido de países.
- La mayoría de los instrumentos cubren solo entre el 23,1% y el 32,3% de las necesidades de financiamiento de los países en 2020.
- Además de los servicios de préstamo de emergencia del FMI, los países tienen otras tres alternativas para acceder a financiamiento:
 - Postularse para un programa estándar del FMI y cumplir con las condicionalidades asociadas.
 - Recurrir al mercado internacional de bonos
 - Solicitar préstamos a los bancos multilaterales de desarrollo

PARA LA MAYORÍA DE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LAS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO DE EMERGENCIA CUBREN SOLO UNA PARTE REDUCIDA DE LA BRECHA DE FINANCIAMIENTO

América Latina y el Caribe (países seleccionados): cobertura del déficit de financiamiento proporcionada por el Instrumento de Financiamiento Rápido y el Servicio de Crédito Rápido, 2020
(En porcentajes de la cobertura, del PIB y de las reservas internacionales)



Fuente: Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cifras oficiales de 2020.

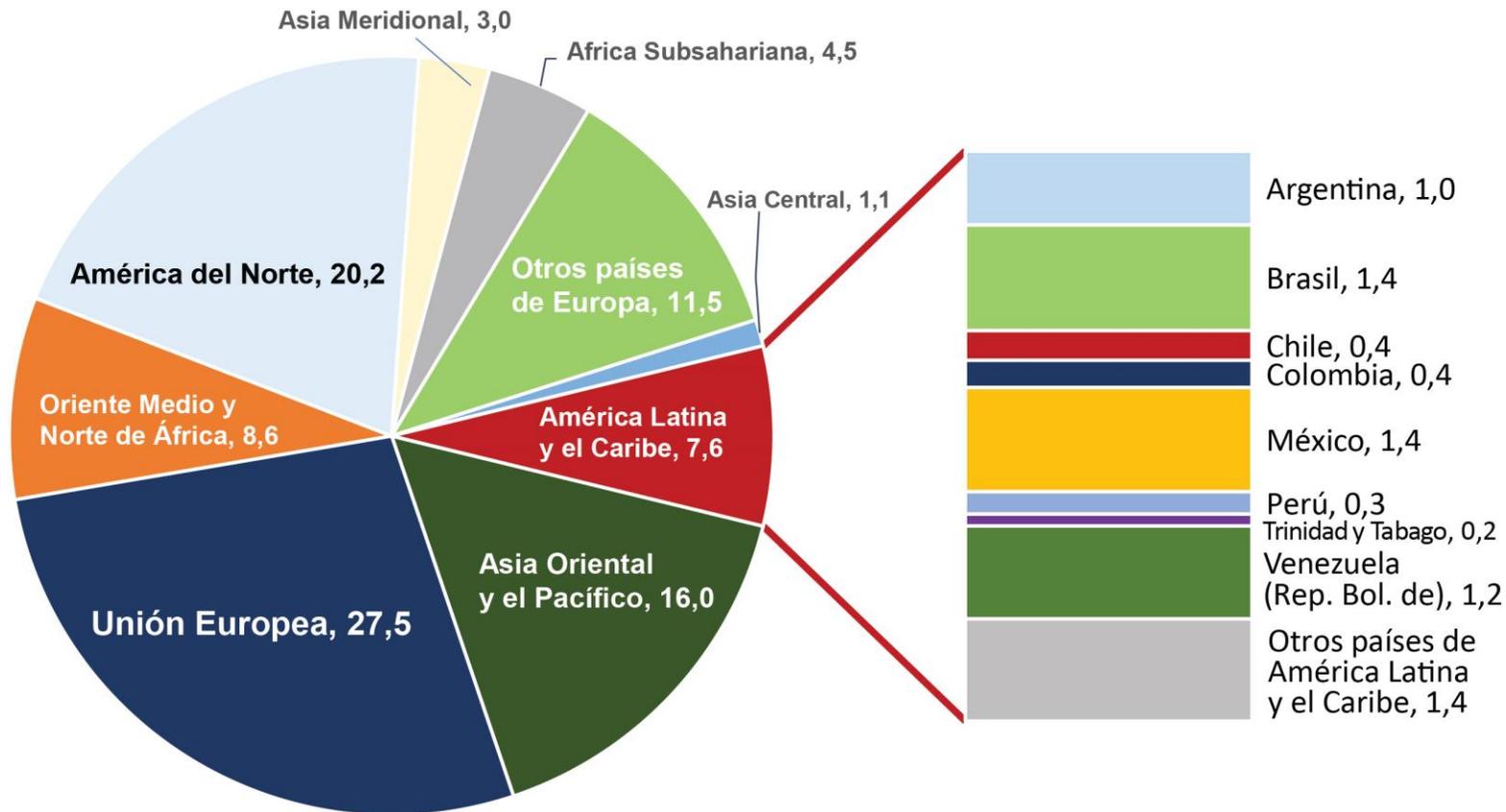
Nota: Las cifras son cálculos que se basan en una serie de informes del FMI sobre los países de América Latina y el Caribe que solicitaron financiamiento de emergencia a través del Instrumento de Financiamiento Rápido o del Servicio de Crédito Rápido en 2020. Estos países son los siguientes: Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía.

LA CEPAL PROPONE CINCO MEDIDAS DE POLÍTICA DESTINADAS A HACER FRENTE A LAS NECESIDADES DE LIQUIDEZ Y LOS PROBLEMAS DE DEUDA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A FIN DE CREAR EL MARCO IDÓNEO PARA CONSTRUIR UN FUTURO MEJOR

1. Ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo.
2. Fortalecer la cooperación regional aumentando la capacidad de préstamo y respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, y estrechando los vínculos entre ellas.
3. Llevar a cabo una reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral.
4. Ampliar el conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo.
5. Integrar las medidas de liquidez y de reducción de la deuda en una estrategia de financiamiento para el desarrollo encaminada a construir un futuro mejor.

PRIMERA MEDIDA DE POLÍTICA: AMPLIAR Y REDISTRIBUIR LA LIQUIDEZ DESDE LOS PAÍSES DESARROLLADOS HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Asignación de los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional por región, diciembre de 2020



- Una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) aumentaría la liquidez de los países sin generar más deuda.
- A las economías en desarrollo se les asignaría aproximadamente un 40% de la nueva emisión, y el resto iría a los países desarrollados.

Fuente: Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021.

DERECHOS ESPECIALES DE GIRO: EMISIÓN Y REASIGNACIÓN

- La región podría recibir un 7,6% de una nueva asignación de 500.000 millones de DEG, lo que representaría 56.000 millones de dólares de reservas internacionales adicionales para las economías de América Latina y el Caribe. Esto beneficiaría a varias economías, incluidas las muy endeudadas.
 - América del Sur (Argentina y Ecuador)
 - Centroamérica (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua)
 - El Caribe (Belice y Suriname)
- Una nueva asignación de DEG debería complementarse con una reasignación de los DEG ya existentes hacia los países de ingreso medio de América Latina y el Caribe.
 - Mancomunar los DEG sería una forma más eficaz de hacer frente a las necesidades de liquidez de los países de la región que las transferencias bilaterales voluntarias.
 - Una reasignación de DEG reforzaría la capacidad financiera de los acuerdos financieros regionales y otras instituciones financieras de la región (bancos regionales de desarrollo), incluida la creación de un nuevo fondo fiduciario.

LOS FONDOS MULTILATERALES COMO EL FONDO PARA ALIVIAR LA ECONOMÍA COVID-19 (FACE) TAMBIÉN PUEDEN REDISTRIBUIR LA LIQUIDEZ DESDE LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS HACIA LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

CUATRO CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

1. El fondo es de tamaño modesto

- 516.000 millones de dólares (un 3% del PIB de los países de ingreso bajo y medio, que equivale a aproximadamente 17 billones de dólares).
- Esta cifra equivale al financiamiento que los bancos multilaterales de desarrollo podrían proporcionar ante una emergencia.

2. Préstamos concesionales sin importar el nivel de ingreso de los países

- Con un plazo de 50 años, un período de gracia de 5 años y una tasa de interés del 0% (o casi el 0%).

3. Ausencia de condicionalidades

- A los préstamos concesionales no se les imponen condiciones fiscales, monetarias ni estructurales.
- Exigencias de buena gobernanza y lucha constante contra la corrupción por parte de los países.

4. El gasto de los fondos del FACE debe estar alineado con los Objetivos de la Agenda 2030.

SEGUNDA MEDIDA DE POLÍTICA: AUMENTAR LA CAPACIDAD DE PRÉSTAMO Y RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS REGIONALES, SUBREGIONALES Y NACIONALES

- Aumentando los niveles de **capitalización** y adoptando criterios de préstamo **más flexibles**.
- Los bancos de desarrollo podrían utilizar el capital disponible de forma más eficaz **reduciendo la relación entre los fondos propios y los préstamos** hasta situarla en un nivel acorde con el de los bancos comerciales.
- Los bancos de desarrollo regionales y subregionales (incluidos el BCIE, el CAF, el CARIBANK y el BID) han destinado 20.000 millones de dólares a la lucha contra la pandemia en los países de América Latina y el Caribe.
- El **BCIE** aumentó su capital autorizado un 40% (2.000 millones de dólares) en abril de 2020.
 - El **BID** está considerando la posibilidad de aumentar el capital de modo que los préstamos anuales puedan incrementarse de 12.000 millones a casi 20.000 millones de dólares.
- Fomentar la cooperación y la coordinación entre los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales: los bancos de desarrollo nacionales son actores clave en el suministro de financiamiento, puesto que han destinado el equivalente a 93.000 millones de dólares a apoyo financiero.

TERCERA MEDIDA DE POLÍTICA: REFORMA INSTITUCIONAL DE LA ARQUITECTURA DE LA DEUDA MULTILATERAL

Grupos de países según su ingreso: deuda externa pública y con garantía pública

(En millones de dólares y en porcentajes del total)

Grupo	Millones de dólares	Porcentajes
Países de ingreso bajo y medio	2 923 874	100
Países de ingreso bajo	118 111	4,0
Países de ingreso medio-bajo (sin incluir la India)	1 021 506	34,9
Países de ingreso medio-alto (sin incluir China)	1 784 258	61,0
Países de ingreso medio (sin incluir China y la India)	2 805 763	96,0

El aumento de la deuda de los países de ingreso medio puede ser un escollo importante a la hora de dar una respuesta eficaz a la urgencia provocada por la pandemia:

- Los países de ingreso medio representan el 75% de la población mundial, el 62% de las personas que viven en la pobreza y alrededor del 30% de la demanda agregada mundial.
- Los países de ingreso medio representan el 96% de la deuda pública de los países en desarrollo (sin incluir China y la India). El endeudamiento excesivo y la potencial suspensión de pagos en los países de ingreso medio pueden tener repercusiones en los mercados financieros.

Fuente: Banco Mundial, 2020.

DEBE PROFUNDIZARSE Y AMPLIARSE LA INICIATIVA DE SUSPENSIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA RESPONDER A LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES, ESPECIALMENTE LAS DE LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO

Dominica, Granada, Santa Lucía y todos los países del mundo que participan en la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda:
servicio de la deuda por tipo de acreedor, 2020
(En porcentajes del total)

Tipo de acreedor	Todos los países participantes	Países del Caribe que participan en la Iniciativa		
		Dominica	Granada	Santa Lucía
Privados	25,5	18,0	25,0	1,0
Oficiales multilaterales	30,1	49,0	58,0	74,0
Oficiales bilaterales	44,4	25,0	17,0	25,0
No oficiales	...	8,0	0,0	...

Fuente: Banco Mundial y Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), 2020.

- La Iniciativa debe incluir a los países de ingreso medio
- Solo tres países de América Latina y el Caribe participan: Dominica, Granada y Santa Lucía
- El sector privado y las instituciones multilaterales deben incluirse en la Iniciativa
- Estos representan más del 50% del total del servicio de la deuda de todos los países participantes y más del 70%, en promedio, para Dominica, Granada y Santa Lucía
- El marco temporal de la Iniciativa debe ampliarse más allá de junio de 2021

LAS INICIATIVAS DE ALIVIO DE LA DEUDA REQUIEREN CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA DE LA DEUDA INTERNACIONAL

- Es necesario un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda soberana para hacer frente a las obligaciones contraídas con los acreedores privados.
- Un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda soberana va de la mano de la creación de una agencia multilateral de calificación crediticia que pueda mitigar el conflicto de interés entre los objetivos públicos y privados.
 - El hecho de que las agencias privadas de calificación crediticia evalúen el riesgo implica que la autoridad reguladora del gobierno (al que normalmente se le encomienda esta tarea) se transfiere al sector privado.
 - Durante la pandemia se rebajó la calificación crediticia de 13 países de América Latina y el Caribe.
 - Las rebajas de las calificaciones crediticias pueden crear problemas importantes, ya que el mandato de las agencias de calificación crediticia no es proporcionar información ni evaluar el riesgo crediticio en interés de los objetivos públicos, sino maximizar los beneficios y el valor para los accionistas (Gavras, 2012).

LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA DEUDA DEBE EVITAR ADOPTAR UN ENFOQUE ÚNICO Y TENER EN CUENTA LA HETEROGENEIDAD DE LOS PERFILES DE ENDEUDAMIENTO Y LA VULNERABILIDAD DE LA DEUDA

- Las economías muy endeudadas, las economías en que el perfil de endeudamiento es de corto plazo y las economías en que la carga del servicio de la deuda es elevada deberían poder acogerse al **alivio oficial de la deuda o a moratorias**.
- En los casos en que la acumulación de deuda es una característica estructural de la economía, como en los países del Caribe, se necesitan **recortes del valor de la deuda y mecanismos de financiamiento de la deuda innovadores**.
- Aquellos países que, según los estándares internacionales, tienen un mayor margen fiscal y una situación fiscal o macroeconómica más sólida (como Chile, Colombia y el Perú) pueden acceder a los mercados financieros internacionales para financiar su deuda.

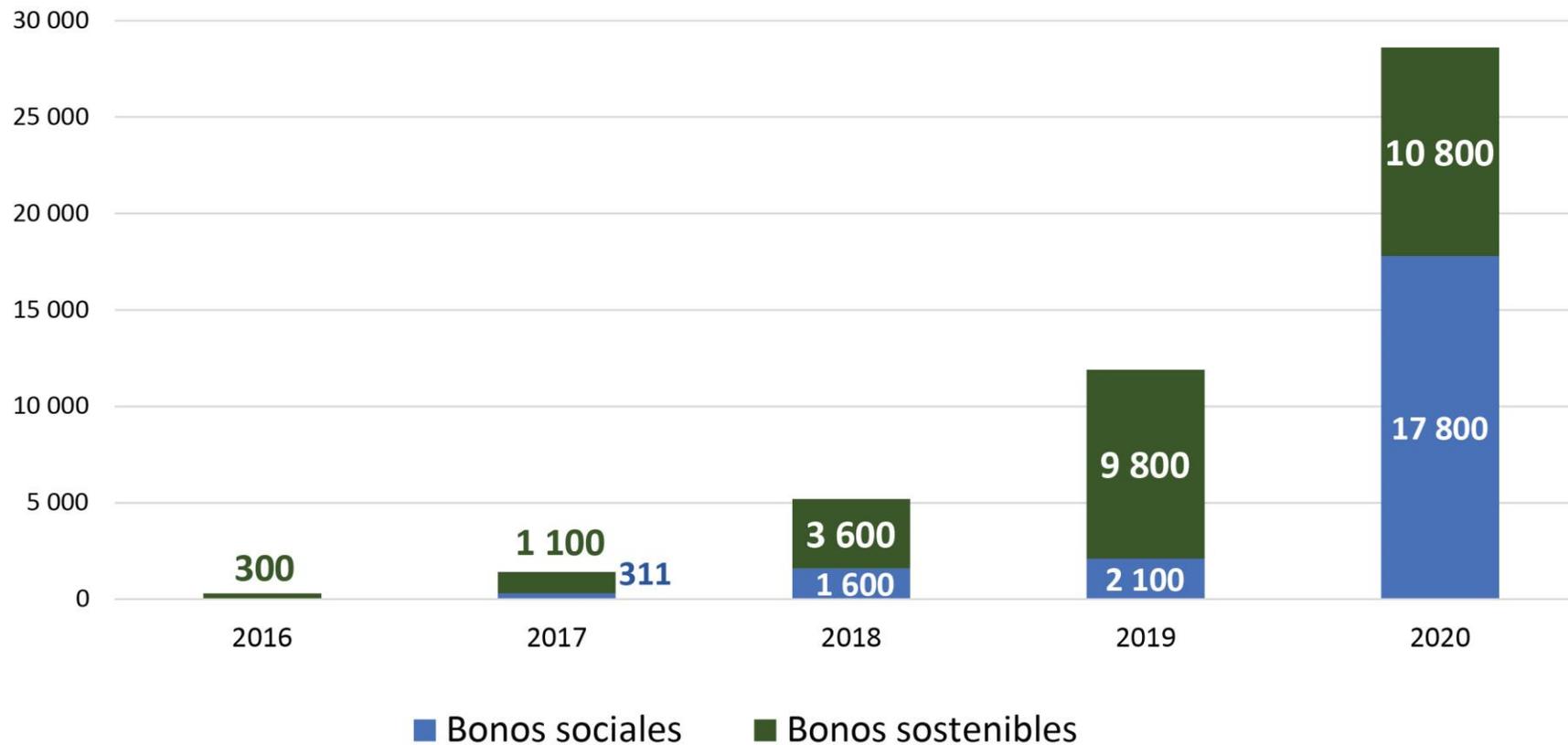
CUARTA MEDIDA DE POLÍTICA: AMPLIAR EL CONJUNTO DE INSTRUMENTOS INNOVADORES

- Las cláusulas sobre los huracanes deberían aparecer siempre en las iniciativas encaminadas a aliviar la deuda de países como los del Caribe, que están constantemente expuestos a peligros naturales
 - Estas cláusulas permiten aplazar el pago del servicio de la deuda, tanto en lo que atañe al capital como a los intereses, o brindan la posibilidad de acelerar las operaciones de reestructuración de esta, en caso de que ocurra un huracán (u otro desastre natural asegurado).
 - El caso de Granada (2013-2015) es un ejemplo del uso de cláusulas sobre los huracanes en la reestructuración de la deuda.
- La experiencia con los bonos asociados a los huracanes subraya la necesidad de vincular la capacidad de reembolso al desempeño de la economía
 - Los bonos vinculados al ingreso vinculan el reembolso de la deuda con la capacidad del país para reembolsar.
 - Tienen en cuenta la importancia del sector externo: las exportaciones, las importaciones y los términos de intercambio.
 - Reducen la carga de la deuda cuando la economía se encuentra en un período de crecimiento lento, situación que normalmente va acompañada de una disminución de los ingresos públicos.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN FUTURO MEJOR PUEDE VERSE FACILITADA POR EL CRECIENTE INTERÉS EN LOS BONOS SOCIALES Y SOSTENIBLES EMITIDOS EN LAS ECONOMÍAS DE LOS MERCADOS EMERGENTES

Emisiones de bonos sociales y sostenibles en las economías de mercado emergentes, 2016-2020

(En millones de dólares)



- Los datos del período 2016-2020 muestran que las emisiones de bonos sociales aumentaron de 0 a 17.000 millones de dólares, y las de bonos sostenibles, de 300 a 10.800 millones de dólares.
- En América Latina y el Caribe, Chile y México son dos de los países que han aprovechado el entusiasmo inversor para emitir bonos vinculados a la sostenibilidad.

Fuente: Mutua, 2021.

QUINTA MEDIDA DE POLÍTICA: INTEGRAR LAS MEDIDAS DE LIQUIDEZ Y DE REDUCCIÓN DE LA DEUDA A UNA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO ENCAMINADA A CONSTRUIR UN FUTURO MEJOR

- Deben integrarse las fases de corto plazo y de largo plazo **para reconfigurar el modelo de desarrollo** hacia la transformación productiva con sostenibilidad e igualdad.
- Los **esfuerzos de recuperación** deben enfocarse en promover la resiliencia.
- La comunidad internacional puede apoyar la **construcción de un futuro mejor**:
 - ✓ Eliminando las barreras de acceso a la tecnología Ambiental y fomentando las innovaciones mediante la expansión de prácticas de habilitación obligatoria en los países en desarrollo.
 - ✓ Proponiendo una nueva declaración mundial de desarrollo (en el sentido de la Declaración de Doha) relativa a los derechos de propiedad intelectual y el cambio climático.
 - ✓ Creando un fondo común voluntario de patentes ambientales y haciendo cumplir los compromisos de financiamiento para el clima a fin de ayudar a los países en desarrollo, como se prevé en el Acuerdo de París.
 - ✓ Creando empleo y programas de empleo vinculados con el desarrollo de la economía verde.

LOS BANCOS DE DESARROLLO PUEDEN CONTRIBUIR DE MANERA SIGNIFICATIVA A LA RECUPERACIÓN MODIFICANDO SUS PRIORIDADES CREDITICIAS HACIA OBJETIVOS DE DESARROLLO DE MEDIANO Y MÁS LARGO PLAZO

- El aumento del financiamiento debería acompañarse de cambios en la composición de las carteras de préstamos.
- En el mandato de los bancos de desarrollo se debería contemplar que un porcentaje considerable de la cartera de préstamos se canalizara hacia las inversiones verdes y los proyectos relacionados con el cambio climático.
- Para que en el sistema de la banca de desarrollo se articule una estrategia coherente encaminada hacia el financiamiento verde es necesario que los bancos multilaterales de desarrollo apoyen a los bancos subregionales y nacionales para que accedan a financiamiento de bajo costo, a capital de largo plazo y a la capacidad técnica que les permita acceder a los fondos y diseñar proyectos.

A NIVEL SUBREGIONAL SE PUEDE PROMOVER LA RESILIENCIA MEDIANTE INICIATIVAS COMO EL FONDO DE RESILIENCIA DEL CARIBE

- El Fondo de Resiliencia del Caribe se dedicará a atraer financiamiento a gran escala y de bajo costo para destinarlo a invertir en sectores verdes, a reducir la deuda mediante el canje de esta por adaptación al clima, y a apoyar la inversión en proyectos que fomenten la resiliencia.
- Los recursos de este fondo se utilizarían para financiar iniciativas relacionadas con políticas industriales verdes, infraestructura y creación de resiliencia en general; en los PEID del Caribe, como en otras partes de América Latina y el Caribe, esto debería ser un componente crucial de la labor de recuperación, y una oportunidad para la diversificación y la creación de empleo.
- Además de atraer financiamiento en condiciones favorables y otras fuentes de financiamiento, el Fondo de Resiliencia del Caribe se financiaría mediante una reducción de la deuda que representaría el 12,2% del total de la deuda pública de los PEID del Caribe, lo que ascendería a solo 7.000 millones de dólares.

LA ACCIÓN COLECTIVA Y LA SOLIDARIDAD SON LA ÚNICA MANERA DE RESPONDER A LA URGENCIA Y A LOS RETOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO QUE PLANTEA UNA CRISIS SISTÉMICA COMO LA DEL COVID-19

- La crisis actual debe aprovecharse como una oportunidad para alcanzar un amplio consenso social y político que permita aplicar reformas ambiciosas con el fin de emprender un proceso de construcción sostenible e igualitario hacia el futuro.
- Los países de la región también deben hacer su parte:
- Los países pueden ampliar su espacio de política mediante la erradicación de la elusión y la evasión fiscales, y haciendo caer el peso de la tributación en los impuestos directos y los que gravan la propiedad y el patrimonio.
- También pueden reorientar el gasto público hacia la creación de empleo y las actividades transformadoras y ambientalmente sostenibles.
- El gasto público debe priorizar la inversión pública, el ingreso básico, la protección social universal, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), la inclusión digital y el desarrollo de tecnologías verdes.