

Intervención de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL
en el Dialogo Regional sobre la Eficacia de la Cooperación en America Latina y el
Caribe

Bogota, 26 de marzo de 2010

Estimados colegas:

Lo primero que se puede decir en estos breves minutos, además de felicitar a los organizadores por la oportunidad y pertinencia de esta convocatoria a un diálogo regional es que, en los próximos años, la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo sufrirá los efectos de la crisis financiera.

La caída en los niveles de actividad económica, sumada, en algunos casos, a los enormes paquetes de rescate fiscal y monetario implementados para enfrentar la crisis, ha traído consigo un notable deterioro de las finanzas públicas, que podría restringir la capacidad de los países donantes para aumentar su nivel de asistencia para el desarrollo.

A pesar del nivel récord alcanzado en 2008 (128.600 millones de dólares) y del 14% de crecimiento en términos reales logrado ese mismo año, el crecimiento medio de la AOD para el período 1991-2008 fue de solo un 2,2% .

Para 2010 las perspectivas tampoco son demasiado alentadoras. Simulaciones de la OCDE (2009) indican que los compromisos asumidos por el G-8 en materia de de AOD estuvieron lejos de la meta objetivo al situarse en un 0,39% del INB conjunto en 2009, por lo que para lograr el 0,7% tendría que crecer a una tasa anual real de n aumento del 10% real anual entre 2008 y 2010.

Sin embargo, una encuesta de la OCDE sobre planes de gasto futuro en asistencia para el desarrollo por parte de los países donantes (OCDE, 2009) indica que esta aumentará en una magnitud bastante menor a la necesaria.

En América Latina y el Caribe, la crisis económica y financiera global provocó una caída en las fuentes de financiamiento para el desarrollo, tanto internas como externas. En 2010 la región enfrentará una coyuntura fiscal bastante más ajustada y, por lo tanto, tendrá más dificultades para movilizar recursos internos¹. En el frente externo, los flujos financieros privados y los flujos de remesas hacia América Latina y el Caribe se verán severamente afectados y aún se desconoce cuándo habrán de recuperarse².

1.- La lógica de la asignación de la asistencia oficial para el desarrollo

Es posible que la participación de la región en los flujos totales de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que ya había mostrado una tendencia decreciente previa a la crisis, retroceda aún

¹ El descenso del nivel de actividad –el PIB regional habría caído un 1,8% en 2009–, unido al aumento del gasto público para la implementación de políticas fiscales contracíclicas, redundó en un deterioro del saldo primario de la región, que pasó de un superávit del 1,4% del PIB en 2008 a un déficit del 1% en 2009 (CEPAL, 2009).

² Para 2010 y 2011 se espera un aumento muy leve del flujo de remesas hacia la región, del 0,5% y del 3,5%, respectivamente (Banco Mundial, 2009).

más. De los 128.600 millones de dólares de asistencia oficial para el desarrollo canalizada hacia los países en desarrollo en 2008, solo 9.300 millones de dólares se dirigieron hacia América Latina y el Caribe.

El crecimiento medio anual de la AOD hacia América Latina y el Caribe desde 1990 hasta 2008 fue de solo un 1% en términos reales y resultó insuficiente para que aumentara -o al menos no disminuyera- el monto de AOD recibida como porcentaje del INB regional. De este modo, América Latina y el Caribe vio reducido el volumen de AOD recibida como porcentaje del INB regional de un 0,5% en 1990 a un 0,22% en 2008

En la lógica que ha seguido la asignación de asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países donantes y de las instituciones multilaterales en las últimas dos décadas resalta la canalización de una mayor proporción hacia las economías clasificadas como de ingresos bajos (incluidos los países considerados menos desarrollados) en detrimento de las de renta media. Esta tendencia se vio acentuada desde finales de los años noventa. Durante el período 2000-2008, los países de ingresos bajos (incluidos los menos desarrollados) absorbieron casi un 60% de los flujos totales de AOD, mientras que los de ingresos medios recibieron el 40% restante. Dentro de este grupo, los países de ingresos medios-bajos fueron los que absorbieron tres cuartas partes de los flujos.

De esta forma, Asia y África han concentrado la mayor parte de los flujos de AOD y actualmente ostentan la mayor participación, ambas con el 34%. Por el contrario, la participación relativa de América Latina y el Caribe como receptora de asistencia oficial para el desarrollo cayó de un 9% en 1990 a un 7% del total en 2008

Esta baja y decreciente participación de América Latina y el Caribe en los flujos totales de AOD es consecuencia, justamente, de que la mayor parte de los países de la región están clasificados como de ingresos medios-altos. Pero también se debe a que, al considerar la comparación internacional, ni siquiera los países de menores ingresos relativos de la región aparecen entre los principales receptores de AOD a nivel mundial (en el promedio entre 2000 y 2008, ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los primeros 10 receptores de AOD como porcentaje del INB³).

Si bien tiene sentido que la AOD intente cerrar la brecha entre posibilidades y necesidades en los países de menores recursos, no se puede pasar por alto la existencia de grandes disparidades en los grupos de países clasificados según el nivel de ingreso.

En América Latina y el Caribe, el nivel de ingreso per cápita del grupo de países clasificados como de ingresos medios-bajos osciló entre un mínimo de 2.264 dólares y un máximo de 7.140 dólares. A su vez, la tasa de pobreza en estos países varió entre un mínimo del 15% y un máximo del 35%. En el grupo de países de renta media-alta, el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 5.854 dólares y un máximo de 19.547 dólares y la tasa de pobreza se situó entre un mínimo del 3% y un máximo del 21%.

En este sentido, resultaría natural que la asistencia para el desarrollo se asignara de acuerdo con una lógica de necesidades específicas de los países y, dentro de estos, de los sectores más afectados.

³ Muy por el contrario, de los 10 países que recibían menos AOD a nivel mundial, 7 pertenecían a América Latina y el Caribe.

Cabría reevaluar la lógica de asignación según el concepto de países de renta media al momento de canalizar los flujos de asistencia para el desarrollo, ya que este grupo presenta una gran heterogeneidad y cuenta con sectores expuestos a un alto grado de vulnerabilidad.

Las prioridades de asignación de la asistencia deberían entonces fijarse teniendo en cuenta un conjunto más amplio de indicadores que refleje las particularidades concretas de los países y permita detectar dónde están las principales necesidades en cada caso particular. Para que esto sea posible, los países receptores deberían contar con información suficientemente detallada para determinar cuáles son las áreas prioritarias y detectar las necesidades de financiamiento no cubiertas en cada una de esas áreas. Esto no solo serviría de base para identificar con exactitud las principales demandas de cada uno de los países, sino también para solucionar ciertas fallas de coordinación que surgen entre receptores y donantes y por las que muchas veces algunas áreas con menores brechas de financiamiento terminan recibiendo mayores volúmenes de asistencia en términos relativos que otras con mayores brechas en un mismo país.

Incluso en el grupo de países de ingresos medios-bajos, es necesario considerar sus necesidades específicas para canalizar la AOD de la forma más efectiva posible. Si bien en algunos casos estos países pueden recibir grandes volúmenes de AOD en términos relativos, también es esencial considerar la forma que esta adopta. Por ejemplo, en el caso de nuestra región, dentro del grupo de países de ingresos medios-bajos que han recibido mayores volúmenes de AOD en términos relativos figuran algunos que, a su vez, se consideran países pobres muy endeudados (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y, más recientemente, Haití). Esto significa que, en algunos casos, una importante proporción de la AOD se ha recibido en forma de acciones relativas a la deuda externa (condonaciones y otras) y no en forma de fondos frescos dirigidos a otros sectores⁴. La contracara de este hecho es el menor peso de la AOD en forma de servicios sociales e infraestructura social. En estos tres países, la participación de este tipo de asistencia se situó entre un 32% y un 39% entre 2002 y 2007, muy por debajo de la participación que dicho rubro tuvo para América Latina y el Caribe en su conjunto. Si bien la AOD en forma de acciones relativas a la deuda refleja la preocupación y voluntad de los países donantes, y de la comunidad internacional en general, de aliviar la carga de la deuda de los países de más bajos ingresos, también se deberían tener en cuenta las necesidades concretas de flujos frescos de asistencia que pueden tener esos países.

2. Mecanismos innovadores

El nivel actual de financiamiento para el desarrollo mediante asistencia oficial no aporta el volumen de recursos necesarios para cumplir con los objetivos de desarrollo adoptados a nivel internacional y es necesario que los países donantes realmente se esfuercen por aumentar sus flujos de ayuda.

⁴ La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, adoptada en 1996, se ha orientado fundamentalmente a disminuir el servicio de la deuda mediante la condonación de deudas y la adopción de plazos más largos para el pago de la deuda pendiente. Véase la lista actual de países elegibles para recibir asistencia en virtud de la iniciativa del FMI/Banco Mundial para los países pobres muy endeudados [en línea] <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

A su vez, también es preciso que tanto los países desarrollados como en desarrollo sigan estudiando la posibilidad de implementar mecanismos adicionales e innovadores de financiamiento que se sumen a los que actualmente se utilizan y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual. El propósito de estos mecanismos es suministrar corrientes de asistencia oficial estables y predecibles para los países en desarrollo. La experiencia muestra que su implementación es técnicamente factible y que deben considerarse un complemento de la asistencia oficial para el desarrollo.

Hasta el momento, se han planteado diversas propuestas sobre mecanismos innovadores de financiamiento. Independientemente del destino sectorial de los recursos, los mecanismos propuestos pueden ordenarse en tres categorías: los impuestos globales, los fondos globales y los instrumentos financieros innovadores de mercado. Estos mecanismos, por ejemplo, se han planteado como fuentes de financiamiento en el marco de la iniciativa del fondo para la lucha contra el hambre y las iniciativas Acción contra el hambre y la pobreza propuestas por el Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, con el patrocinio del Brasil, Chile, España y Francia y el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas.

Los impuestos globales incluyen, entre otros, los impuestos a las transacciones financieras internacionales y a las emisiones de carbono.

En general, se acepta que un impuesto a las transacciones financieras internacionales tendría un importante componente recaudatorio sin provocar una distorsión en los mercados. Esto se debe a que contaría con una base de recaudación muy amplia –al incluir todas las transacciones financieras– y una tasa aplicable muy baja (se maneja un rango comprendido entre el 0,01% y el 0,1%). Se ha estimado que, de aplicarse en Europa y América del Norte, el potencial recaudatorio de este impuesto se situaría entre el 0,5% y el 2,4% del PIB mundial⁵.

Una de las propuestas para distribuir los ingresos que se recauden con este impuesto plantea que los países desarrollados destinen el grueso de los ingresos recaudados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en particular, a la erradicación del hambre y la pobreza) y a la provisión de bienes públicos globales. Dada la actual distribución de la asistencia oficial para el desarrollo, según estimaciones de la CEPAL correspondientes a 2007, los países latinoamericanos y caribeños recibirían entre 2.000 millones de dólares y 5.000 millones de dólares anuales por concepto de este impuesto, lo que corresponde a un valor situado entre el 0,1% y el 0,2% del PIB combinado de los países de la región y equivale, aproximadamente, al actual nivel de asistencia oficial para el desarrollo que recibe América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007).

Si bien la posibilidad de instrumentar un impuesto de esta naturaleza ha vuelto a discutirse en el contexto de la crisis actual, en este caso los motivos del impuesto serían distintos⁶. Por una parte, se buscaría disminuir las transacciones especulativas internacionales, y por la otra, se trataría de contar con más recursos para reducir los déficits fiscales de los países desarrollados. En principio, la asistencia para el desarrollo no se ha manejado como destino de los fondos recaudados.

⁵ Véanse, por ejemplo, estimaciones de CIDSE (2009b).

⁶ La iniciativa ha tenido el apoyo del Parlamento Europeo y de algunos países de Europa, incluidos Alemania, Austria, Bélgica y Francia.

La aplicación de un impuesto a las emisiones de carbono (CO₂) tiene por objeto recaudar fondos para promover el desarrollo y la regulación de las emisiones de todas las fuentes de carbonos fósiles a un costo muy bajo. La modificación de los precios relativos de los combustibles mediante este impuesto realzaría la eficiencia del uso de las fuentes de energía y fomentaría el desarrollo de fuentes alternativas. Se ha estimado que un impuesto a las emisiones de carbono con una tasa baja de 5 centavos de dólar por galón puede generar un ingreso de entre 60.000 millones de dólares y 130.000 millones de dólares anuales⁷. Para evitar el carácter regresivo que este impuesto puede tener en los países de ingresos más bajos se ha propuesto que estos apliquen tasas menores que las de los países más desarrollados. Algunos países, entre los que se destacan los europeos, ya han comenzado a aplicar algún tipo de impuesto a las emisiones de carbono.

En la misma línea de reducir los efectos ambientales adversos de las emisiones se encuentra la propuesta de fijar impuestos al transporte aéreo con la doble finalidad de reducir el efecto ambiental adverso de la industria de la aviación y generar un importante potencial recaudatorio. En algunos países ya se encuentran vigentes iniciativas de esta naturaleza: en Francia desde julio de 2006 y actualmente también en el Brasil, Chile, Costa de Marfil, Gabón y las Islas Mauricio⁸. Además, en otros 12 países se han celebrado reuniones parlamentarias para implementar iniciativas de este tipo y 19 países han prometido imponer contribuciones voluntarias. Se ha estimado que este impuesto podría recolectar 300 millones de euros al año en Francia y que con la participación de otros países se podría llegar a 400 millones de euros o 500 millones de euros anuales en los próximos años.

En lo que respecta a los fondos globales, se destaca el servicio de financiación internacional propuesto por el Reino Unido en 2003. Este servicio consiste en un mecanismo por el cual se titularizan las corrientes futuras (es decir los compromisos futuros) de asistencia para el desarrollo de los países donantes en el mercado de bonos internacionales⁹. El dinero recibido de la venta de esos títulos en los mercados internacionales se destina a desembolsos en los países receptores.

El servicio de financiación internacional fue concebido como una iniciativa con un horizonte temporal de unos 30 años. Al inicio de ese período, los compromisos de los países donantes respecto de los flujos de asistencia aumentan anualmente y de a poco comienzan a desaparecer hacia el final del plazo previsto. El objetivo era movilizar, durante todo el período, unos 500.000 millones de dólares adicionales destinados al financiamiento para el desarrollo¹⁰.

Un ejemplo concreto de la aplicación de este tipo de iniciativa es el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm), que fue establecido por Francia y el Reino Unido en 2006 y recibió el apoyo de España, Italia, Noruega, los Países Bajos, Sudáfrica, Suecia y la Fundación Bill y Melinda Gates¹¹. Todos estos donantes han asumido compromisos de asistencia con el IFFIm por alrededor de 4.000 millones de euros hasta 2020 y sobre la base de estos compromisos se han emitido bonos en los mercados internacionales de forma de financiar amplios programas de inmunización.

⁷ Véanse, por ejemplo, las estimaciones citadas en CIDSE (2009a).

⁸ La iniciativa de Francia tiene por objeto financiar un fondo global para la salud (el Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos).

⁹ La credibilidad de los países donantes en materia crediticia y la naturaleza vinculante de los compromisos respecto de los flujos de asistencia futura deberían permitir que el servicio de financiación internacional pudiera financiarse mediante títulos de muy buena calificación y, por ende, a un bajo costo.

¹⁰ Dado el diseño temporal del programa, los mayores desembolsos posibles (50.000 millones de dólares anuales) se producirían justo antes de 2015, el año límite para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹¹ Véase [en línea] <http://www.iff-immunisation.org/>.

Una alternativa diferente a la del servicio financiero internacional sería obtener fondos mediante la emisión de nuevos derechos especiales de giro. La propuesta de implementar estos instrumentos para el desarrollo se centra en su uso para el suministro de bienes públicos globales que incluyen la mejora del medio ambiente, la prevención de enfermedades, el incremento de la alfabetización y el suministro de ayuda humanitaria. Si estos derechos se emiten con una frecuencia adecuada, podrían representar una contribución importante para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Ffrench-Davis, 2009)¹².

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en Copenhague en diciembre de 2009, el inversionista George Soros presentó una propuesta concreta para destinar emisiones de derechos especiales de giro al financiamiento para el desarrollo. La propuesta era que, durante 25 años, los países desarrollados destinaran una parte (el equivalente a 100.000 millones de dólares) de su última asignación de derechos especiales de giro, realizada en septiembre de 2009, a la creación de un fondo para el desarrollo sostenible para planes de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo (Soros, 2009). Los cálculos citados en la propuesta indican que con un fondo de 100.000 millones de dólares se podrían proveer 7.000 millones de dólares anuales en donaciones, préstamos y financiamiento de capital en los países en desarrollo durante los próximos 30 a 40 años.

Los mecanismos alternativos de financiamiento de mercado incluyen, por ejemplo, la securitización de ingresos futuros y los bonos indexados al comportamiento futuro del PIB y tienen como fin la obtención de liquidez a bajo costo. Los bonos indexados al PIB permiten la emisión de títulos por parte de un país cuyo cupón varía de acuerdo con su crecimiento, es decir, con su capacidad de pago.

3. Algunas conclusiones

En primer lugar, para América Latina y el Caribe es fundamental que se introduzcan cambios en las políticas y en las prioridades de asignación que actualmente sigue la asistencia para el desarrollo para que esta considere las necesidades específicas de los países y no se base en una lógica de asignación según el criterio de países de renta media.

En segundo término, en el escenario actual hay una necesidad imperiosa de que los países donantes realmente se esfuercen por aumentar los flujos de asistencia muy por encima de lo que ha sido la tendencia histórica y por renovar su compromiso de llevar el monto de AOD hacia la meta del 0,7% de su INB. El volumen total de AOD debería incrementarse sustancialmente de forma que el aumento de la asistencia hacia unas regiones no vaya en desmedro de otras. Los países donantes deberían ser conscientes de que el deterioro de los indicadores sociales en cualquier economía no solo es un problema para los que tienen necesidades insatisfechas en el momento actual, sino que también puede tener consecuencias a mucho más largo y su daño puede extenderse en el tiempo y abarcar varias generaciones. Esta realidad debería entonces ser tenida en cuenta por los países donantes al momento

¹² En septiembre de 2009, el FMI asignó 283.000 millones de dólares en derechos especiales de giro a sus miembros. De ese total, más de 150.000 millones de dólares se dirigieron a 15 de las mayores economías desarrolladas y, según Soros (2009), probablemente no se utilizarán y pasarán a formar parte de las reservas internacionales de estos países, que en realidad no necesitan reservas adicionales.

de decidir entre priorizar las finanzas públicas propias o dar prioridad a las necesidades aumentadas de los países en desarrollo.

En tercer lugar, para los países de la región el escenario poscrisis presenta una oportunidad importante para intensificar los mecanismos de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular. Al menos en el mediano plazo, el mundo se caracterizará por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas y en este marco deben reforzarse ambas formas de cooperación. En este sentido, los países emergentes de mayor desarrollo relativo y dinamismo están llamados a potenciar su liderazgo en el sistema de cooperación internacional mediante la provisión de bienes públicos regionales y globales, la generación de externalidades tecnológicas y productivas, el fomento de la integración comercial y financiera y la sostenibilidad del medio ambiente, entre otras cosas.

No obstante, las formas de cooperación Sur-Sur y triangular deben concebirse como complementos y no como sustitutos de las formas tradicionales de asistencia para el desarrollo.

Finalmente, y también con el propósito de incrementar el volumen de recursos a disposición del financiamiento para el desarrollo, es necesario que la comunidad internacional continúe estudiando formas adicionales e innovadoras de financiamiento que se sumen a las que actualmente se emplean y puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual.