



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



12 de abril de 2004
DC2004-0003

**MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO DEL MILENIO:**

Informe de situación

Se adjunta para la reunión del Comité para el Desarrollo que se celebrará el 25 de abril de 2004, un informe titulado “Modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”, preparado por el personal del Banco Mundial. Este tema se examinará en relación con el punto I del Temario provisional.

* * *

**MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO DEL MILENIO: INFORME DE SITUACIÓN**

COMITÉ PARA EL DESARROLLO
25 DE ABRIL DE 2004

**MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO DEL MILENIO: INFORME DE SITUACIÓN**

Preparado por el personal del Banco Mundial
con la colaboración del personal del FMI

Índice

Resumen

I.	Introducción	1
II.	Recursos para el desarrollo	2
	A. El desafío de alcanzar los ODM	2
	B. ¿Qué se necesita para alcanzar los ODM?	3
	C. La función de la asistencia oficial para el desarrollo	4
III.	Opciones para movilizar recursos conducentes al logro de los ODM	7
	A. Cumplimiento de los compromisos contraídos en Monterrey	7
	B. Anticipo de los flujos de ayuda: Mecanismo de financiamiento internacional	8
	C. Propuestas de tributación internacional	14
	D. Aumento de la capacidad de respuesta y la flexibilidad de la ayuda	17
IV.	Actividades en curso	21

Anexo: Mecanismo de financiamiento internacional

Modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio: Informe de situación

Resumen

- i. En el presente documento se reseña la labor que se está llevando a cabo en relación con las modalidades de financiamiento que pueden ayudar a movilizar recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Existe amplio consenso acerca de la necesidad de continuar mejorando la eficacia del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo a fin de lograr los ODM. En ese sentido, es esencial incrementar los niveles de asistencia en consonancia con la magnitud de las necesidades y con el desempeño; asegurar flujos de ayuda previsibles para facilitar la inversión a largo plazo en actividades de desarrollo fundamentales, y contar con mecanismos de ayuda más flexibles que se adapten a las considerables variaciones en las circunstancias de cada país.
- ii. Las necesidades de financiamiento para alcanzar los ODM son considerables y queda mucho por hacer para satisfacerlas. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) es de vital importancia, en especial para los países más pobres, los cuales, en comparación con los países de ingreso mediano, reciben volúmenes considerablemente menores de financiamiento para el desarrollo procedentes de otras fuentes, en particular inversión extranjera directa y remesas. Si bien se han prometido mayores niveles de ayuda, obtener los recursos que faltan para alcanzar los ODM sigue siendo todo un desafío. A fin de incrementar los volúmenes de asistencia y convertir las promesas en fondos concretos es preciso impulsar una acción concertada.
- iii. A la par de los esfuerzos por aumentar la cuantía de los recursos disponibles, se ha abordado una gran variedad de formas de utilizar la ayuda con más eficiencia y, gracias a las recientes deliberaciones sobre el financiamiento oficial para el desarrollo, se ha ampliado el estudio de otras modalidades de financiamiento, además de la ayuda tradicional. El plazo fijado para la consecución de los ODM —2015— ha alentado el análisis de medios para “anticipar” los compromisos de ayuda futuros partiendo de la premisa de que los beneficios sociales y económicos de la inversión en ayuda son superiores al costo de los fondos solicitados en préstamo. La propuesta más acabada en ese sentido es el Mecanismo de financiamiento internacional, ideado por el Reino Unido. Como forma de aumentar considerablemente a corto plazo los flujos de ayuda utilizando los conductos existentes, el Mecanismo —que consiste sobre todo en la formulación, por parte de los donantes, de promesas de fondos jurídicamente obligatorias destinadas a respaldar empréstitos de clasificación AAA para fines de desarrollo— parece ser técnicamente viable. Para poder llevar el mecanismo a la práctica sería indispensable que las obligaciones asumidas contaran con un amplio y sólido respaldo político y que las autoridades nacionales resolvieran las cuestiones vinculadas al tratamiento que se otorgaría a las promesas de fondos desde el punto de vista fiscal. Al analizar, en el futuro, este y otros aspectos técnicos del mecanismo, también se pueden considerar otras estructuras basadas en los mismos principios.

iv. Las opciones de tributación internacional, otro conjunto de propuestas para incrementar los flujos de asistencia para el desarrollo, podrían en principio representar un medio de generar corrientes importantes con un moderado grado de previsibilidad. En vista de la necesidad de limitar el alcance de la elusión fiscal en los sistemas impositivos internacionales, la mayoría de esas opciones requerirían amplio respaldo, que no han recibido hasta el momento.

v. También es preciso continuar perfeccionando los mecanismos para aumentar la flexibilidad y la eficiencia de los actuales flujos de ayuda. Se trata de un tema amplio, pero en el ámbito de los instrumentos de financiamiento se está trabajando principalmente en dos campos. En primer lugar, las formas y el carácter concesionario de la asistencia se deben abordar con mayor ductilidad para que los países pobres puedan disponer de financiamiento más flexible cuando se encuentren agobiados por la deuda o enfrenten perturbaciones exógenas. En segundo término, deben buscarse formas más dinámicas de prestar asistencia en condiciones muy favorables para alcanzar los ODM, por ejemplo combinando financiamiento de diferentes grados de concesionalidad para inversiones sociales con elevadas externalidades regionales o mundiales (como la prevención de enfermedades) o financiando, cuando corresponda, necesidades vinculadas a los ODM en países que normalmente no reúnen los requisitos necesarios para obtener financiamiento en condiciones concesionarias. Según se prevé, la labor que están llevando a cabo el Banco y el Fondo en relación con diferentes aspectos de esta serie de cuestiones generará opciones y propuestas más precisas en los próximos meses.

Modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio: Informe de situación

I. Introducción

1. En las Reuniones Anuales de 2003, el Comité para el Desarrollo pidió “al Banco que, en colaboración con el Fondo, examine las ventajas de las distintas políticas posibles, como el establecimiento de un mecanismo de financiamiento internacional, para movilizar los considerables recursos adicionales que se necesitan a mediano plazo y que deberían poder utilizarse eficazmente para lograr resultados en términos de desarrollo y para impulsar el progreso hacia los ODM”¹.
2. El Comité para el Desarrollo efectuó su petición en el marco de la más amplia labor que se está realizando sobre la arquitectura de la asistencia para el desarrollo, de la que se hace eco el Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) de la Junta de Gobernadores del FMI. El CMFI instó “al FMI a colaborar con el Banco Mundial en los trabajos sobre la eficacia de la ayuda, la capacidad de absorción, los mecanismos de medición de los resultados y el examen de los méritos de las distintas opciones de política y mecanismos de financiamiento, como el servicio financiero internacional, a fin de movilizar los sustanciales recursos adicionales que se requieren a mediano plazo”². El trabajo conjunto del Banco y el Fondo en respuesta a esta solicitud deberá estar concluido para las Reuniones Anuales de 2004.
3. En este documento se presenta un informe sobre la búsqueda de medios de movilizar financiamiento para avanzar hacia el logro de los ODM. La forma más evidente de suministrar financiamiento adicional consiste en aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, y en el documento se sintetiza lo que se necesita para alcanzar los ODM y lo que se está haciendo para cumplir las promesas formuladas a partir del consenso de Monterrey. Un segundo método consistiría en “anticipar” la ayuda, como se establece en el mecanismo de financiamiento internacional propuesto por el Reino Unido, partiendo de la premisa de que los beneficios sociales y económicos de la inversión en ayuda son superiores al costo de los fondos solicitados en préstamo. En tercer lugar, los flujos para el desarrollo podrían incrementarse mediante algunos mecanismos mundiales propuestos, como los impuestos internacionales. En cuarto término, las corrientes de ayuda podrían reforzarse mejorando la eficiencia y la flexibilidad de la asistencia para el desarrollo que se presta actualmente, por ejemplo, adecuando el grado de concesionalidad a las circunstancias y necesidades de cada país. A continuación se exponen las actividades que se están llevando a cabo con relación a estas cuatro modalidades orientadas a incrementar el financiamiento efectivo.

¹ Comunicado del Comité para el Desarrollo, 22 de septiembre de 2003, párr. 3.

² Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 21 de septiembre de 2003, párr. 17.

4. Cabe señalar que esta labor se está desarrollando en el marco de una gran variedad de actividades conexas. Reviste particular importancia el Informe sobre el seguimiento mundial 2004, que también se está preparando para las Reuniones de primavera, en el que se evalúan los progresos obtenidos en las políticas y medidas necesarias para alcanzar los ODM y otros resultados conexos en materia de desarrollo. Está avanzando la idea de adaptar los niveles de concesionalidad a las circunstancias de cada país, en el contexto de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF y la estrategia del Banco a mediano plazo. Asimismo, las actividades ulteriores basadas en el documento titulado “Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente”³, examinado el otoño pasado en las reuniones del Comité para el Desarrollo, permitirán profundizar la evaluación de las necesidades nacionales y el financiamiento apropiado para algunos países piloto.

II. Recursos para el desarrollo

A. El desafío de alcanzar los ODM

5. En el Informe sobre el seguimiento mundial 2004 que se presentará al Comité para el Desarrollo se examinan los progresos observados en la ejecución de políticas y medidas tendientes a alcanzar los ODM y otros resultados conexos. Como se explica claramente en el informe, los ODM representan un desafío gigantesco, que exige rápidos avances en cuestiones muy difíciles. A juzgar por las tendencias actuales y los pronósticos de crecimiento, el mundo puede lograr el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema. Sin embargo, en algunos países los progresos se han interrumpido, mientras que en otros se corren serios riesgos de no poder alcanzar esa meta. África al sur del Sahara está especialmente atrasada en este aspecto; sólo ocho países, que reúnen alrededor del 15% de la población, tienen probabilidades de cumplir el ODM vinculado a la pobreza medida en función del ingreso.

6. Las tendencias mundiales y regionales ocultan considerables diferencias entre un país y otro, y Asia oriental constituye un buen ejemplo de esta afirmación. La región comprende países como China y Tailandia, que pronto alcanzarán varios ODM, y, en el otro extremo, países de ingreso bajo con escasas posibilidades de lograrlo, como Camboya y Papua Nueva Guinea.

7. Los países de ingreso mediano tienen mejores perspectivas de alcanzar los ODM que los de ingreso bajo, y muchos de ellos ya han logrado algunos de los ODM o van camino de hacerlo. No obstante, otros van a la zaga en lo que respecta a ODM no vinculados al ingreso, como la mortalidad infantil.

8. A pesar de todo, los éxitos obtenidos en el campo del desarrollo permiten abrigar optimismo. Indudablemente, las políticas de los países en desarrollo están mejorando y, de acuerdo con los indicadores de los últimos cinco años, se han producido mejoras en todas las regiones, aunque en distinta medida. El perfeccionamiento de los marcos

³ DC2003-0016, 13 de septiembre de 2003.

normativos está creando condiciones más propicias para un uso más acertado y eficaz de la asistencia para el desarrollo. Si bien ello es alentador, para alcanzar los ODM será preciso acelerar el ritmo de las reformas, especialmente en los países de ingreso bajo y en África al sur del Sahara. Existe también amplio acuerdo sobre el marco de desarrollo necesario para alcanzar los ODM en las distintas naciones. En muchos países, la calidad de las políticas, las instituciones y la gestión de gobierno es tal que un aporte cuantioso e inmediato de financiamiento externo puede acelerar el avance hacia la consecución de los ODM. En otros, la combinación de mejores políticas y un mayor nivel de asistencia de mejor calidad permitirá acelerar los progresos hacia los ODM. Sin embargo, hay otro grupo en el cual habrá que mejorar considerablemente las políticas y la gestión de gobierno para poder utilizar un mayor volumen de ayuda de manera eficaz y productiva.

B. ¿Qué se necesita para alcanzar los ODM?

9. Los esfuerzos tendientes a alcanzar los ODM y la función de la asistencia y el financiamiento oficial externo, tema principal del presente informe, deberían analizarse en el contexto de todos los flujos de importancia con destino a los países en desarrollo. A largo plazo, la pobreza se reducirá mediante el crecimiento sostenido y dinámico, que sigue siendo impulsado fundamentalmente por las corrientes privadas de capital y ganancias. Como es bien sabido, el aumento y la liberalización del comercio traerán aparejados notables beneficios tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados, y generarán importantes aumentos del ingreso real en todo el mundo. La inversión extranjera directa (IED) representa el mayor volumen de financiamiento externo para los países en desarrollo. Si bien los flujos de IED con destino a los países en desarrollo son importantes y las perspectivas de que aumenten son favorables, se concentran en gran medida en un número relativamente reducido de países en desarrollo de ingreso mediano. Por otra parte, las remesas de los trabajadores emigrados constituyen, por su magnitud, la segunda corriente financiera hacia los países en desarrollo después de la IED y duplican con creces los flujos oficiales. A diferencia de la IED, las remesas han sido una fuente bastante estable y creciente de flujos hacia los países en desarrollo, aunque también su distribución entre los países receptores es despareja.

10. La promoción de un crecimiento sostenido y dinámico es un elemento central de la estrategia destinada a facilitar el logro de los ODM y otros resultados conexos en materia de desarrollo. El crecimiento reduce la pobreza directamente y aumenta (y libera) recursos que pueden utilizarse para tratar de alcanzar objetivos no vinculados al ingreso. Por lo tanto, en muchos países en desarrollo el crecimiento económico tendrá que ser más sólido que hasta el momento.

11. Esta meta es ambiciosa, pero asequible. Desde 1990, el crecimiento per cápita de los países en desarrollo supera, como promedio, el de los países desarrollados. En África al sur del Sahara, 15 países vienen creciendo a tasas superiores al 4% desde mediados de los años noventa. Lo que se necesita es acelerar la reforma de las políticas y la gestión de gobierno en todos los países en desarrollo para impulsar la inversión privada y el

crecimiento. Estas naciones también deben aumentar la inversión en infraestructura y el gasto social.

12. La infraestructura cumple una doble función, esencial para los esfuerzos por alcanzar los ODM. Es un elemento importante entre los que favorecen la inversión; la reducción de la pobreza a través de la promoción del crecimiento es una de las formas en que la infraestructura contribuye al logro de los ODM. Asimismo, una infraestructura segura y accesible contribuye de manera directa a dicho logro al suministrar servicios esenciales o facilitar su prestación. Sin embargo, como se explica claramente en el Informe sobre el seguimiento mundial, hay grandes deficiencias en la existencia y la calidad de servicios de infraestructura clave en los países en desarrollo. Esas deficiencias son particularmente graves en los países de ingreso bajo y considerables en los países de ingreso mediano. Para salvar las diferencias de acceso y calidad se necesitarán importantes aumentos de la inversión y el gasto conexo.

13. El gasto en educación, salud y otras actividades relacionadas con el desarrollo humano en los países en desarrollo se ha incrementado en el último decenio. Esa tendencia ascendente indica un compromiso creciente de sus gobiernos con los objetivos referentes al desarrollo humano. Para alcanzar los ODM se necesitarán nuevos aumentos del gasto en estos sectores y en la infraestructura más importante vinculada a ellos, como las obras de abastecimiento de agua y saneamiento, especialmente en los países de ingreso bajo.

14. El grueso de los recursos para satisfacer esas necesidades de financiamiento tendrá que ser de origen nacional, lo que pone de relieve la importancia del crecimiento y la movilización de los recursos nacionales. Los flujos privados, incluidas la inversión extranjera directa y las remesas, pueden ser importantes fuentes complementarias de financiamiento, en particular para los países de ingreso mediano. Para los países más pobres, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) es la fuente más importante de financiamiento externo y representa el 12% del financiamiento de la inversión. En cambio, la contribución relativa de la AOD registra una constante disminución en los países de ingreso mediano. En ellos, la AOD y los préstamos netos otorgados por bancos multilaterales representan actualmente menos del 2% de los gastos de inversión.

C. La función de la asistencia oficial para el desarrollo

15. La asistencia oficial para el desarrollo ha actuado como agente catalizador del cambio, y de los estudios comparados entre países surge que ha resultado eficaz donde los marcos normativos eran satisfactorios; ha desempeñado un importante papel al respaldar, consolidar y, en muchos casos, ayudar a plasmar reformas encaminadas a reducir la pobreza en los últimos años.

16. Los países de ingreso bajo son los más necesitados de ayuda y los que precisan el mayor volumen de ésta, y es probable que continúen necesitándola después de 2015. Están situados, en su mayoría, en África al sur del Sahara. Están muy lejos de alcanzar los ODM, enfrentan riesgos en cuanto a la sostenibilidad de la deuda y son vulnerables a

las crisis. Cada país tendrá diferente capacidad para administrar y absorber mayores flujos de asistencia, pero en general los marcos normativos han ido mejorando sin pausa. Muchos países podrán utilizar eficazmente volúmenes más elevados de asistencia en el corto plazo, mientras que otros necesitarán más tiempo para invertir en capacidad y sistemas de prestación.

17. En los países de ingreso bajo en dificultades y los que salen de un conflicto, los problemas trascienden las cuestiones sociales: es probable que resulte ineficaz prestar una asistencia cuantiosa, pero se pueden utilizar conductos no gubernamentales para destinar la ayuda a atender necesidades humanas básicas, al tiempo que se fortalece la capacidad para absorber eficientemente mayores volúmenes de ayuda.

18. La dificultad de otorgar financiamiento con el grado apropiado de concesionalidad también se extiende a los países habilitados para recibir financiamiento combinado de la AIF y el BIRF, así como a los países que se hallan en el límite para poder recibir financiamiento normal de la AIF o lo superan, pero tienen una capacidad crediticia insuficiente para recibir fondos del BIRF. En vista de la variedad de circunstancias existentes en los países que conforman este grupo, como primera medida habría que llevar a cabo un análisis más sistemático de sus necesidades a fin de trazar una taxonomía de los países. Ello serviría de base para idear mecanismos de financiamiento que se adapten mejor a la situación de cada país y permitan a estas naciones recurrir más rápidamente a los mecanismos de mercado.

19. Los países de ingreso mediano presentan focos de pobreza muy grandes e ingentes necesidades sociales, incluso en materia de infraestructura social. Tienen marcos normativos relativamente satisfactorios y pueden aprovechar los logros obtenidos. Sin embargo, muchos sufren limitaciones fiscales y todavía tienen niveles de ingreso per cápita relativamente bajos. También en estos países la ayuda bien focalizada puede convertirse en un poderoso agente catalizador para acelerar el avance hacia el logro de los ODM.

Flujos de ayuda

	Población	INB per cápita	Proporción de la población mundial pobre (menos de US\$1 al día)	Flujos oficiales netos (incluidas donaciones)
Grupos de países	Miles de millones	US\$	En porcentaje	Miles de millones de US\$
	2002	2002	Decenio de 1990	2001
Ingreso mediano	2,6	1.967	30	8,2
En condiciones de recibir financiamiento combinado (AIF-BIRF)	1,6	501	40	5,5
AIF	0,7	354	20	13,1
AIF/Ingreso bajo en dificultades	0,3	331	10	1,4

20. En el informe de septiembre de 2003 presentado por el Banco al Comité para el Desarrollo (*Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente*) se llegó a la conclusión de que los países receptores podrían utilizar eficazmente un incremento inicial de al menos US\$30.000 millones anuales, como estimación prudente. A medida que los países mejoren sus políticas, la gestión de gobierno y su capacidad, el monto de ayuda adicional que podrían usar con eficacia a mediano plazo sería del orden de los US\$50.000 millones anuales⁴. También se necesitan recursos financieros para ayudar a proteger a los países de ingreso bajo de las consecuencias de crisis exógenas y para financiar bienes públicos mundiales de crucial importancia, que deben sumarse a este total. Se está trabajando para evaluar el déficit de financiamiento con más exactitud.

21. La experiencia y la información recogida en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, así como un examen de las prioridades sectoriales, por ejemplo en la esfera de salud y educación, parecen indicar que nunca antes habían existido mejores oportunidades de intensificar la asistencia a fin de ayudar a cumplir los ODM. De la experiencia observada recientemente en distintos países y sectores se desprende que, incluso donde hay acuerdo sobre las necesidades y el destino del financiamiento y hay coincidencia en que dicho financiamiento será eficaz, no se presta suficiente ayuda en la escala necesaria. Lleva bastante tiempo poner en marcha los flujos de ayuda y que éstos produzcan efectos concretos. La necesidad más urgente es aumentar la AOD tradicional ahora para poder cosechar los beneficios para 2015.

⁴ Según otras estimaciones, probablemente se necesiten US\$50.000 millones o más para contribuir a los avances hacia los ODM. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo (Zedillo y colaboradores, 2001), Goals for Development: History, Prospects, Costs (Devarajan, Swanson, Miller, 2002); Interim Report of the Task Force I on Poverty and Economic Development (2004) of the Millennium Project.

22. Es indudable que necesitamos aumentos apreciables de la asistencia adicional: más ayuda en general, más ayuda inicial, de mejor calidad, y más previsible y sostenida. Contar con compromisos tempranos y firmes contribuiría a crear un círculo virtuoso al alentar y respaldar reformas más profundas que redundarían en una asistencia más productiva.

III. Opciones para movilizar recursos conducentes al logro de los ODM

23. En esencia, entonces, la mejor forma de aumentar los flujos de ayuda consiste sencillamente en prestar más asistencia, es decir, que la comunidad internacional incremente la AOD y cumpla las promesas formuladas en torno al consenso de Monterrey, donde se instó a los países desarrollados a realizar esfuerzos concretos para llegar a destinar el 0,7% del producto nacional bruto a la AOD para los países en desarrollo⁵. Es evidente, no obstante, que hay una brecha entre las necesidades y la capacidad de absorción, por un lado, y los flujos de ayuda previstos, por el otro. Después de sintetizar las posibilidades de incrementar los flujos de asistencia, en esta sección se examinan las ideas vigentes actualmente y la labor que se está llevando a cabo en tres campos: las propuestas para adelantar los compromisos de ayuda futuros; la tributación internacional para fines de desarrollo, y la flexibilización de la forma y el grado de concesionalidad de la asistencia existente hoy en día.

A. Cumplimiento de los compromisos contraídos en Monterrey

24. Tras una apreciable disminución en la segunda mitad del decenio de 1990, los volúmenes de ayuda repuntaron en 2002. Los flujos netos de AOD, según estimaciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, pasaron de US\$52.000 millones en 2001 a US\$58.000 millones en 2002. La relación entre la AOD y el INB de los donantes, que había retrocedido del 0,34% a comienzos de los años noventa al 0,22% en 2001, llegó al 0,23% en 2002. Los volúmenes de asistencia continuarán creciendo a medida que los miembros del CAD vayan cumpliendo los compromisos que contrajeron en Monterrey. Esas promesas, supeditadas a las medidas legislativas que tendrá que adoptar cada país donante, mejoran considerablemente las perspectivas de contar con financiamiento suficiente para alcanzar los ODM. Si se cumplen los compromisos contraídos por los donantes en la Conferencia de Monterrey en marzo de 2002 o desde entonces, el total de AOD se incrementaría en unos US\$18,5 millones por encima del nivel de 2002 (32% en términos reales), es decir, pasaría de US\$58.000 a US\$77.000 millones⁶. De este modo, la relación entre la AOD y el INB aumentaría hasta llegar al 0,29% para 2006.

⁵ Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, aprobado por aclamación en el segmento de la cumbre de dicha Conferencia el 22 de marzo de 2002 en Monterrey, México.

⁶ OCDE 2004. Los montos corresponden a los precios y los tipos de cambio de 2002.

25. Aun cuando resulta alentador, el incremento mencionado está muy lejos de cubrir las necesidades. Además, una proporción mucho más elevada de la asistencia tendrá que suministrarse en efectivo, de manera flexible y en niveles previsibles, para que pueda utilizarse de acuerdo con las prioridades establecidas por cada país para financiar los gastos que demande la consecución de los ODM. Como se señala en el Informe sobre el seguimiento mundial 2004, la proporción de ayuda suministrada en efectivo y en condiciones flexibles ha venido disminuyendo constantemente: del 60% a comienzos de los años ochenta se redujo a menos del 30% en la actualidad⁷. Es preciso revertir esta tendencia.

26. Hay también un gran margen para aumentar la eficacia de la ayuda coordinándola mejor con las prioridades en la esfera del desarrollo señaladas por los receptores en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y otros marcos de desarrollo trazados por los propios países, así como armonizando las políticas y prácticas de los donantes. Existe amplio consenso en que la cooperación multilateral permite reducir los costos de transacción y la rigidez que supone la actuación paralela de una multiplicidad de donantes. Al respecto, es fundamental reponer los recursos de los servicios multilaterales de financiamiento en condiciones concesionarias para poder traducir los compromisos de asistencia en resultados concretos vinculados a los ODM. Actualmente, los donantes se hallan abocados a este proceso, y se están llevando a cabo en forma simultánea importantes deliberaciones sobre el tema. En febrero de 2004 se iniciaron las negociaciones tanto para la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF como para la décima reposición de los recursos del Fondo Africano de Desarrollo. También hay negociaciones en curso para reponer los recursos del Fondo Asiático de Desarrollo (ADF IX); la tercera reunión tuvo lugar del 9 al 11 de marzo de 2004. El compromiso de los donantes de aumentar los flujos de ayuda a través de esas instituciones es decisivo para reunir el financiamiento que permita alcanzar los ODM.

B. Anticipo de los flujos de ayuda: Mecanismo de financiamiento internacional

27. Ante la necesidad acuciante de obtener nuevos recursos que contribuyan al logro de los ODM, se ha sugerido estudiar distintas formas de anticipar algunos de los aumentos de la asistencia comprometidos o previstos para los próximos años o, en otras palabras, “adelantar” la ayuda. Los argumentos a favor de este sistema para aumentar los fondos disponibles actualmente para asistencia se basan, en primer lugar, en la urgencia de las cuestiones relacionadas con los ODM y, en segundo término, en la premisa de que los beneficios sociales y económicos de una asistencia bien distribuida y focalizada son muy superiores al costo de la obtención de préstamos.

28. El principal sistema para “adelantar” ayuda es el Mecanismo de financiamiento internacional (IFF), propuesto por el Reino Unido en enero de 2003⁸. El Mecanismo constituiría un medio de incrementar, desde ahora hasta 2015, los niveles de asistencia,

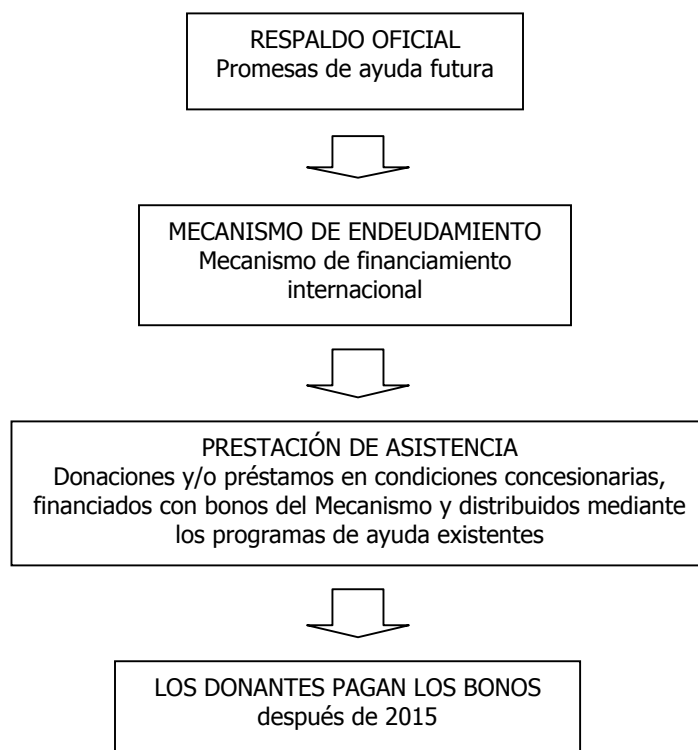
⁷ Informe sobre seguimiento mundial 2004, Cap. 11, Gráfico 3.

⁸ “International Finance Facility”, Ministerio de Hacienda y DfID del Reino Unido, enero de 2003.

que los países donantes desembolsarían después de 2015. Se organizaría como un servicio de financiamiento que convertiría en valores, a través de los mercados de bonos, los aumentos de la AOD prometidos para el futuro. El Mecanismo permitiría engrosar los fondos disponibles actualmente para ayuda recurriendo a empréstitos en los mercados a fin de hacer efectivos los aumentos de la asistencia prometidos para el futuro, en vista de la urgencia de las cuestiones vinculadas a los ODM y partiendo de la premisa de que los beneficios de la inversión en ayuda son superiores al costo de la obtención de préstamos.

Estructura del Mecanismo de financiamiento internacional

29. El Mecanismo de financiamiento internacional consta de cuatro componentes básicos: primero, los donantes se comprometen a otorgar financiamiento en el futuro sin tener que realizar asignaciones o contraer compromisos fiscales de inmediato. Segundo, una plataforma de financiamiento utiliza las promesas de los donantes como respaldo para la emisión de bonos con clasificación AAA. Tercero, el producto de los bonos se encauza mediante los programas de ayuda bilaterales y multilaterales existentes. Por último, los bonos llegan a su vencimiento y los donantes que participan en el programa efectúan los pagos correspondientes.



(1) Promesa de los gobiernos de asegurar la existencia de flujos financieros

30. El primero de los cuatro componentes del Mecanismo de financiamiento internacional es la promesa de ayuda futura formulada por los donantes. Un aspecto clave de la propuesta es que esas promesas sean jurídicamente vinculantes, para que puedan ser

aceptadas como respaldo y el Mecanismo pueda avalar así la emisión de bonos con clasificación AAA.

31. El estudio más sistemático del tratamiento fiscal de las promesas formuladas en el marco del Mecanismo —en particular, cómo aumentar el gasto destinado a asistencia sin producir un impacto inmediato en el presupuesto— se llevó a cabo en relación con los países de la Unión Europea. En el plan bosquejado por el Reino Unido, la estructura del Mecanismo permitiría a los donantes registrar únicamente los pagos anuales en efectivo en sus cuentas fiscales, mientras que las promesas de flujos futuros seguirían siendo contabilizadas como pasivo contingente, no incluidas en el balance. Será necesario estudiar detenidamente el tratamiento fiscal de ese pasivo contingente para asegurar el cumplimiento de los principios de transparencia fiscal que el Fondo y el Banco promueven al prestar asesoramiento a los países miembros.

32. Según lo previsto por los proponentes del Mecanismo, el hecho de que las promesas formuladas a éste por los donantes no vayan a integrar el pasivo de los balances de los países de la Unión Europea haría necesario el cumplimiento de dos requisitos fundamentales. En primer lugar, la naturaleza contingente del pago de los donantes en cumplimiento de sus promesas tendría que definirse mediante una “condición de alto nivel para recibir financiamiento” basada en la expectativa de que los países receptores cumplan condiciones clave relativas al buen gobierno, para que los contribuyentes de los países donantes continúen efectuando pagos al Mecanismo. Según la propuesta del Reino Unido, esa condición debería ser que el país beneficiario no acumulara atrasos de seis meses o más con el FMI. Si esa condición no se cumpliera —es decir, si un país receptor hubiera estado en mora con el FMI durante un tiempo prolongado— los donantes no estarían obligados a efectuar pagos al Mecanismo destinados a prestar asistencia a ese país en particular. El segundo requisito para no incluir al Mecanismo en los balances corrientes de los países participantes consistiría en que la estructura de gobierno del Mecanismo no dependiera de un único gobierno donante.

33. Además del análisis efectuado con relación a los países de la Unión Europea, algunos donantes importantes no pertenecientes a ella han señalado cuestiones de importancia relativas al tratamiento contable y los procesos legislativos nacionales respectivos. Asimismo, para que el Mecanismo pueda convertirse en un vehículo de financiamiento mundial, cada donante tendría que evaluar la factibilidad del sistema.

(2) Plataforma de financiamiento

34. El segundo aspecto del Mecanismo es la creación de una plataforma de financiamiento para la emisión de bonos que proveerá fondos para actividades de desarrollo. Frente a otras opciones posibles, el Mecanismo tiene la ventaja de que, para respaldar los bonos, se vale de promesas en lugar de efectivo, capital u otras garantías. El hecho de que los montos prometidos superen el monto de los empréstitos contribuye a que los bonos reciban la clasificación AAA. Ello implica que no existen costos de oportunidad directos al otorgar financiamiento por sumas inferiores a los montos prometidos; el hecho de valerse de las promesas para asegurar la clasificación AAA sólo

tiene por efecto reducir el grado de concentración de la asistencia en las etapas iniciales o el nivel de sustitución intertemporal de los volúmenes de asistencia. En otras palabras, el Mecanismo emitiría bonos únicamente para cubrir el volumen necesario de desembolsos de asistencia y no para cubrir la totalidad de los montos prometidos por los donantes. De este modo se evitarían la acumulación de liquidez en el Mecanismo y los costos de oportunidad conexos para los donantes.

35. Habría que estudiar con qué eficiencia se pueden transformar los recursos prometidos por los donantes en emisiones de bonos AAA; también cabe señalar que el costo de la creación del Mecanismo y el pago de intereses de los bonos reducirán el monto de recursos que este sistema puede poner a disposición de los países en desarrollo.

36. Es preciso que los bonos emitidos por el Mecanismo obtengan la clasificación triple A; la emisión de bonos a un costo superior resultaría ineficiente frente a la emisión directa de títulos públicos garantizados por los gobiernos del Grupo de los siete⁹. Se espera lograr ese objetivo actuando con prudencia y tomando en préstamo sólo una proporción de los compromisos de los donantes con el Mecanismo. Al emitir bonos en volúmenes inferiores al 100% de los montos prometidos por los donantes, el Mecanismo contaría con respaldo suficiente para cubrir el riesgo de incumplimiento de pago, que surgiría principalmente de la posibilidad de que una mora prolongada de los prestatarios con el FMI redujera las obligaciones de pago de los donantes. Este exceso de respaldo es sólo teórico; si, con el correr del tiempo, el ritmo al cual los países entran en mora con el FMI es inferior al previsto, el respaldo no utilizado se puede reincorporar como parte de un nuevo compromiso.

37. La eficiencia de la estructura del Mecanismo y los riesgos que lleva consigo se reflejan en la **tasa de anticipo**, que es la proporción de los montos comprometidos que se puede tomar en préstamo y utilizar para financiar actividades de desarrollo. Suponiendo que un país receptor con atraso en los pagos al FMI regularizara su situación después de cuatro años (o siete años), para mantener la clasificación triple A de los bonos del Mecanismo, alrededor del 76% (o 66%) de los montos prometidos por los donantes podría destinarse a la emisión de bonos¹⁰. Un prestigioso organismo de clasificación de valores ha asegurado al Reino Unido que la estructura propuesta del Mecanismo permite la emisión de bonos triple A aplicando las tasas de anticipo calculadas.

38. El modelo ideado para evaluar la tasa de anticipo del Mecanismo se ha aplicado al estudio de los efectos de la variación de parámetros clave, como la frecuencia del

⁹ Es probable que los bonos del Mecanismo se emitan con una pequeña prima respecto de los bonos con garantía del Estado y clasificación triple A, pero siempre dentro del rango de las tasas de los títulos triple A.

¹⁰ Con la ayuda de Goldman Sachs y Standard & Poor's, el Ministerio de Hacienda del Reino Unido ha realizado simulaciones con el método de Monte Carlo utilizando países que reúnen los requisitos para recibir financiamiento de la AIF como presuntos receptores del Mecanismo y suponiendo que los donantes sean países del Grupo de los siete.

incumplimiento de los prestatarios y la composición de los donantes¹¹. Se siguen llevando a cabo pruebas sobre la eficiencia, las características del riesgo y la estructura financiera del Mecanismo.

(3) Prestación de ayuda /Gobierno

39. El tercer componente del Mecanismo se relaciona con su estructura de gobierno y con la forma en que garantizaría la eficacia de los flujos de asistencia para impulsar el desarrollo. En especial, si el Mecanismo generara considerables corrientes de ayuda adicionales, la eficacia de los flujos anticipados estaría condicionada de manera determinante por el modo en que se asigne, preste y supervise la ayuda. Para evitar una ineficiente duplicación en la prestación de ayuda, está previsto encauzar los fondos del Mecanismo a través de los conductos existentes. La asignación de fondos a los programas de ayuda podría alterar el equilibrio entre flujos bilaterales y multilaterales y, de este modo, afectar la estrategia global internacional de prestación de asistencia¹². Tales cambios podrían resultar constructivos; por ejemplo, se podría exigir a los donantes que participan en el Mecanismo la observancia de determinados principios relacionados con la asistencia, como suministrar ayuda no condicionada o ayuda para programas previsible a mediano plazo. De lo expuesto surge que la estructura de gobierno del Mecanismo es un aspecto de vital importancia que debería analizarse con gran detenimiento.

40. De acuerdo con la propuesta del Reino Unido, el Mecanismo sería una persona jurídica de propiedad de los donantes participantes. Todavía no se han estudiado exhaustivamente todas las cuestiones vinculadas a la estructura de gobierno y podrían formularse diversos planteamientos al respecto. El Reino Unido ha señalado que el Mecanismo podría organizarse según el sistema de reposición de recursos y podría dar a la sociedad civil y los países en desarrollo, periódicamente, la oportunidad de participar en la determinación de políticas, aun cuando ello implicara la celebración de una nueva serie de negociaciones sobre la reposición de recursos. Algunos donantes importantes han planteado inquietudes acerca del costo de crear una nueva organización internacional independiente, así como acerca de la forma de asegurar que su estructura de gobierno sea eficiente y rinda debida cuenta de sus actos. Cómo se adoptarían las decisiones y cómo quedarían reflejadas las opiniones de los principales donantes, los receptores y la sociedad civil son temas de debate que han suscitado considerable interés.

¹¹ Cabe señalar que los supuestos que sustentan la tasa de incumplimiento del caso base y el modelo usado para determinar el caso base y la sensibilidad no fueron desarrollados en el Banco.

¹² Véase “The International Aid System 2005-2010: Forces for and Against Change,” Rogerson, Hewitt y Waldenburg, enero de 2004, págs. 30-31.

(4) Reembolsos

41. La cuarta etapa de la organización del Mecanismo es el período de reembolso. En relación con la estructura de reembolsos se planteó el temor de que los flujos de asistencia, que habrán aumentado en el próximo decenio, podrían menguar después de 2015, a medida que los donantes comiencen a utilizar parte del presupuesto destinado a asistencia para el pago de los bonos del Mecanismo. Si bien al anticipar ayuda se pueden lograr progresos importantes en relación con los ODM, es probable que persista la necesidad de contar con volúmenes considerables de AOD. Como el Mecanismo tiene por objeto anticipar asistencia y, en realidad, no suministraría flujos nuevos, se estima que por varios años a partir de 2015 las corrientes de ayuda disminuirían. Aun así, es importante destacar que el Mecanismo tiene la finalidad de captar únicamente los compromisos de asistencia adicional contraídos después de Monterrey. El Mecanismo adelantaría sólo esos montos incrementales prometidos, que hasta la fecha ascienden a aproximadamente el 0,06% del INB de la OCDE. Asimismo, la distribución cronológica del financiamiento otorgado por el Mecanismo sería flexible y dependería de las promesas existentes antes que de los ciclos de asignación de fondos y conversión en efectivo por parte de los donantes. De este modo, el flujo de desembolsos del Mecanismo se podría administrar de acuerdo con el volumen de anticipos deseado y las necesidades de desembolso previstas.

42. A pesar de que el anticipo de asistencia para fines de desarrollo se justifica desde el punto de vista económico, es probable que los gobiernos donantes enfrenten presiones políticas cuando comiencen a utilizar parte del presupuesto destinado a asistencia para reembolsar a los tenedores de bonos del Mecanismo. La medida en que la estructura de gobierno del Mecanismo sea reflejo de la amplitud de su composición puede favorecer, en la etapa de reembolso de los bonos, la percepción política sobre la utilidad del sistema.

Variantes de la estructura del Mecanismo

43. Suponiendo que el anticipo de asistencia goza de justificación económica y que los donantes pueden y están dispuestos a contraer el compromiso jurídicamente obligatorio de suministrar flujos de ayuda en el futuro, podrían estudiarse diversas variantes de la estructura del Mecanismo. Los componentes del Mecanismo podrían organizarse de diferente manera. Con respecto al primero de ellos —la promesa de futuros flujos de asistencia— el Mecanismo, tal como ha sido propuesto, daría a los países miembros de la Unión Europea la posibilidad de no incluir esas promesas en el presupuesto. Los donantes que no puedan aprovechar ese sistema en particular quizá encuentren otros medios de participar, por ejemplo mediante garantías o autorizaciones sin asignación específica, entre otras formas.

44. En cuanto al segundo componente —el propio Mecanismo— puede haber distintas formas de crear o utilizar la plataforma de financiamiento necesaria. La creación de una entidad internacional no es una tarea menor. Como alternativa, podrían utilizarse las plataformas existentes en los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), que emiten

bonos con clasificación AAA y administran carteras en que existe una asimetría entre las monedas; esta opción podría ser una forma eficiente de instrumentar el Mecanismo. Una solución semejante tendría la ventaja de aprovechar las entidades existentes, que cuentan con personal altamente especializado y fuerte presencia en el mercado, aunque requeriría una organización muy cuidadosa para no afectar la estructura de capital de los bancos multilaterales de desarrollo. Aprovechando el respaldo que los donantes prestarían a la estructura del Mecanismo, otra posibilidad sería organizar el Mecanismo en los BMD, dentro de los servicios de préstamos en condiciones muy favorables. Ello podría facilitar una estrecha coordinación con los objetivos fundamentales de las instituciones de financiamiento en condiciones concesionarias y, al mismo tiempo, reducir los costos de transacción, ya que la AIF y aquellos servicios de préstamos tienen acceso a las tesorerías de los BMD y cuentan con cierto valor de balance como respaldo adicional. Otra variante podría ser la creación del Mecanismo como entidad subsidiaria de uno o más BMD o administrada en forma independiente por ellos.

Resumen

45. La premisa fundamental del Mecanismo —anticipar ayuda para alcanzar los ODM, partiendo del supuesto de que los beneficios derivados de invertir en desarrollo son superiores al costo del financiamiento mediante títulos de deuda de clasificación triple A— tiene aspectos muy interesantes. Según la propuesta, los flujos del Mecanismo podrían ayudar a satisfacer necesidades de desarrollo, aprovecharían los canales de distribución de ayuda existentes y podrían mejorar la previsibilidad de los flujos a mediano plazo. La propuesta, supeditada a la situación contable, legislativa y de otra índole de cada donante, parece ser técnicamente viable; la estructura respaldaría la emisión de bonos triple A para proveer financiamiento para actividades de desarrollo. Aún quedan cuestiones por resolver respecto de la posibilidad de que otros donantes formulen promesas jurídicamente obligatorias sin incluirlas en el presupuesto y respecto de cuestiones básicas de gobierno y eficiencia.

C. Propuestas de tributación internacional¹³

46. La comunidad internacional también está estudiando formas de incrementar otros flujos para el desarrollo, lo que ha dado lugar a una serie de propuestas. Varias de ellas, orientadas a la búsqueda de fuentes novedosas de financiamiento para el desarrollo, se relacionan con impuestos que los proponentes consideran ventajosos, incluso si lo recaudado no se utilizara para actividades de desarrollo, pero que por diversos motivos los países no imponen unilateralmente por carecer de los incentivos adecuados o de la capacidad práctica de hacerlo. Las propuestas más destacadas son las siguientes:

- Distintos tipos de **impuestos para la protección del medio ambiente**, en especial un **impuesto a las emisiones de carbono** (o su equivalente en líneas generales, un

¹³ Esta sección fue preparada por personal del Fondo, con la colaboración del personal del Banco.

sistema de permisos negociables¹⁴) encaminados a aliviar el cambio climático. Es probable que, sin coordinación internacional, esos impuestos resulten muy bajos, tanto porque parte de los perjuicios provocados por las emisiones de un país afectan a otros como por el temor de colocar a los productores nacionales en situación desventajosa. Los ingresos derivados de esas fuentes podrían ser considerables: un impuesto a las emisiones de carbono equivalente a 4,8 centavos de dólar por galón estadounidense de gasolina permitiría recaudar unos US\$60.000 millones aun si — por razones de equidad— se impusiera sólo en los países desarrollados.

- Un **impuesto a las transacciones en moneda extranjera (impuesto ‘Tobin’)**. En su forma más sencilla (hay muchas variantes), un impuesto a las operaciones de cambio al contado contrarrestaría, según sus defensores, la tendencia a la excesiva inestabilidad de los tipos de cambio y permitiría a la política monetaria concentrarse más en los problemas nacionales, sin desalentar los flujos de capitales a largo plazo. No obstante, la instrumentación de un impuesto semejante es problemática, salvo que participen al menos los principales centros financieros, puesto que, de no ser así, las transacciones pasarían a llevarse a cabo en el exterior, a través de intermediarios no alcanzados por el impuesto. También en este caso los ingresos podrían ser muy elevados: un impuesto del orden del 0,02% podría recaudar entre US\$35.000 millones y US\$50.000 millones por año. Sin embargo, el impuesto también puede desalentar operaciones de cobertura beneficiosas y otras transacciones. La experiencia recogida con distintos impuestos a transacciones nacionales parece indicar que los operadores encontrarán formas de evitarlo o evadirlo. Además, al reducir los mercados y desalentar la especulación estabilizadora, el impuesto podría en realidad aumentar la inestabilidad.
- **Aumentos coordinados de los impuestos sobre el movimiento internacional de empresas y capitales.** El incremento de las tasas impositivas internacionales que son excesivamente bajas debido a la competencia mundial podría revertir el deterioro de los ingresos provocado por los paraísos fiscales. Las posibilidades de generar mayores ingresos aumentando los impuestos sobre las utilidades y la renta del capital son considerables. Los esfuerzos realizados hasta el momento para coordinar incrementos de este tipo han encontrado escaso respaldo político, producto, en parte, de la inquietud ante el problema de los “terceros países” que surge cuando competidores importantes quedan al margen del acuerdo. Algunos sostienen que la competencia internacional en materia impositiva es útil para limitar el gasto público excesivo. También se han presentado propuestas encaminadas a coordinar aumentos de los impuestos al **combustible para aviación** y/o al **transporte aéreo** (impulsado también por preocupaciones ecológicas, el incremento de este último impuesto permitiría recaudar anualmente unos US\$20.000 millones), al **transporte marítimo** o a las **exportaciones de armas** (generaría ingresos del orden de los US\$1.500 millones por año, a una tasa del 5% en 1999-2000).

¹⁴ Se ha comenzado a tomar medidas para implementar ese sistema a título experimental, por ejemplo, en el caso del fondo tipo para reducir las emisiones de carbono.

- Otro conjunto de propuestas se orienta a **gravar recursos que son patrimonio común** del mundo entero y no de determinados países. En este caso, la tributación puede servir para corregir la explotación excesiva; asimismo, se considera que los ingresos potenciales, por su propia naturaleza, no pertenecen a ningún país en particular sino que son de propiedad colectiva. Se ha propuesto cobrar cargos por la **colocación de satélites** o por la explotación de **derechos de minería en aguas internacionales** o en la **Antártida**. El rendimiento potencial de esos impuestos se ha estudiado muy poco, pero por el momento parece ser moderado.
- En el mismo orden de ideas, como demostración de soberanía mundial —que exige reunir consenso internacional acerca de la existencia de un problema mundial de liquidez, como quedó reflejado en el requisito de una mayoría especial del número de votos en el FMI— se ubica la propuesta de **crear y redistribuir voluntariamente derechos especiales de giro (DEG) adicionales entre los países en desarrollo** (o destinarlos a un fondo administrado en su nombre). Si los países desarrollados prestaran esos DEG a países en desarrollo, en la práctica les darían acceso a moneda fuerte por medio de préstamos sin plazo y a bajo interés. Si donaran sus DEG, las transferencias serían similares a donaciones. No obstante, los países desarrollados continuarían pagando tasas de mercado sobre los DEG que prestaran o donaran. Una distribución semejante de DEG requeriría la aprobación del 85% de los miembros del Fondo y la conclusión de que existe la necesidad a largo plazo de aumentar la liquidez internacional. Algunas propuestas similares presentadas anteriormente no han tenido mucho eco.

47. Otras propuestas —una **lotería mundial**, **planes de ahorro con un elemento de lotería**, un **recargo sobre la renta nacional**, un **cargo fijo mínimo sobre las transacciones con tarjeta de crédito** u otros impuestos (obligatorios o voluntarios)— son más que nada ‘buenas ideas’ que los países podrían, en gran medida, llevar a la práctica unilateralmente. Deberían estudiarse con más detenimiento, pero cabe preguntarse por qué, dado que al parecer no plantean problemas especiales de coordinación entre países, no se han adoptado aún como fuentes nacionales de financiamiento.

48. Para avanzar con estas propuestas habría que solucionar diversas cuestiones administrativas e institucionales, aunque quizá se podría hacer mucho sin crear ningún organismo mundial de recaudación impositiva. Las medidas tributarias más complejas requerirían un grado sin precedentes de cooperación internacional en un área particularmente delicada. Otra dificultad consistiría en asegurar la “adicionalidad”: los contribuyentes netos podrían compensar el aumento de la asistencia para el desarrollo derivado de esas fuentes reduciendo (o aumentando en menor proporción) otras contribuciones. Incluso en relación con los impuestos sobre el patrimonio común de la humanidad —de cuya recaudación el mundo en su conjunto es beneficiario natural—, el aumento de la asistencia colectiva puede desplazar a las contribuciones nacionales. Sin embargo, los innovadores impuestos propuestos ofrecen la interesante posibilidad de mejorar el funcionamiento del sistema tributario internacional y, al mismo tiempo, proporcionar una fuente relativamente grande y previsible de ayuda para el desarrollo. En

líneas generales, muchos de los problemas técnicos que se plantean parecen tener solución; lo más difícil es lograr aceptación política.

D. Aumento de la capacidad de respuesta y la flexibilidad de la ayuda

49. En principio, el sistema multilateral de asistencia se basa en un abanico de “concesionalidad” cuyos grados dependen del nivel de pobreza de los países. A medida que los niveles de INB per cápita descienden, ese abanico va desde países de ingreso mediano en desarrollo que reúnen los requisitos para recibir financiamiento de los BMD, pasando por países habilitados para obtener tanto préstamos de los BMD como préstamos en condiciones concesionarias, hasta aquellos países que únicamente tienen acceso al financiamiento de la AIF en condiciones concesionarias, los países de ingreso bajo en dificultades y los países que salen de un conflicto, con acceso a condiciones aún más favorables.

50. Para alcanzar los ODM, incluso cuando se prestaran los volúmenes de asistencia pretendidos, se necesitará mayor flexibilidad. El abanico de concesionalidad debe ajustarse con más precisión a las necesidades de la diversidad de países que precisan ayuda para lograr los ODM. Los niveles de pobreza constituyen un parámetro de referencia, pero los países enfrentan una gran variedad de complejas circunstancias al tratar de reducir la pobreza, entre ellas una relativa capacidad institucional, el desempeño en materia de políticas, el progreso hacia los objetivos de desarrollo y los ODM, el agobio de la deuda y el acceso al financiamiento externo, y la vulnerabilidad ante las crisis exógenas.

Vulnerabilidad ante la deuda y las crisis

51. Se está avanzando bastante en el análisis de las formas de adecuar las condiciones de la asistencia para abordar el agobio de la deuda y las crisis externas, dos problemas que despiertan honda preocupación entre los países de ingreso bajo. Los trabajos sobre la sostenibilidad de la deuda están relativamente adelantados, impulsados por la convicción de que se necesitan sistemas más flexibles para los países que sufren continuamente el agobio de la deuda, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad que hace tambalear peligrosamente los frágiles logros obtenidos en relación con los ODM. El Fondo y el Banco han elaborado en forma conjunta un marco para evaluar la viabilidad de la deuda en países de ingreso bajo, que tiene por objeto ayudar a orientar las decisiones de los acreedores oficiales y los donantes, tanto las vinculadas a los empréstitos como al otorgamiento de préstamos y donaciones; según el marco, los países con mejor desempeño están en condiciones de soportar niveles más altos de endeudamiento¹⁵. Las próximas medidas de importancia que se van a adoptar en esta esfera consistirán en el análisis más sistemático de la forma en que se pueden utilizar los instrumentos de financiamiento para suministrar asistencia externa en volúmenes suficientes y con el grado apropiado de concesionalidad.

¹⁵ Debt Sustainability in Low Income Countries – Proposal for an Operational Framework and Policy Implications, documento conjunto del Banco y el Fondo, 2 de febrero de 2004.

52. Otro motivo de preocupación son las crisis exógenas, que afectan de manera desproporcionada a los países de ingreso bajo, especialmente a los más pobres. Aunque la diversidad de circunstancias de cada país frente a perturbaciones tales como la disminución del precio de los productos básicos o los desastres naturales es más amplia, es probable que se necesite la misma dosis de creatividad para asegurar una prestación oportuna y flexible de asistencia para el desarrollo. Si bien la comunidad mundial ha suministrado asistencia a países de ingreso bajo para prevenir y aliviar los efectos de crisis exógenas, la mayor parte de esa ayuda ha sido, en gran medida, concebida especialmente para ese fin y, en ocasiones, ha llegado en plazos no acordes con la urgencia de la situación. En el Banco se están realizando estudios preliminares para analizar la viabilidad y los beneficios de determinados instrumentos que pueden mejorar la previsibilidad o aumentar el volumen del financiamiento frente a una crisis. El servicio de la deuda se puede reducir en caso de perturbaciones, y en este sentido se están estudiando tres mecanismos: reembolsos vinculados a los productos básicos, préstamos en moneda nacional ajustados según la inflación y planes de reembolso diferido. Para todos estos instrumentos, el diseño depende fundamentalmente de que los criterios de admisibilidad se fijen de forma tal que beneficien a los países y, al mismo tiempo, continúen alentando los ajustes apropiados frente a las perturbaciones permanentes y recurrentes. Cada instrumento supone riesgos para los proveedores de financiamiento y entraña problemas de gestión financiera. La experiencia recogida hasta el momento con el uso de instrumentos financieros que incluyen una respuesta automática ante las crisis no ha resultado satisfactoria, lo que ha limitado las expectativas acerca de la aplicación práctica de esos instrumentos.

53. El 31 de marzo de 2004, el Directorio Ejecutivo del FMI examinó varias opciones para ayudar a los países miembros a actuar frente a las crisis externas¹⁶. Avaló la posibilidad de ampliar el acceso al Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en aquellos países donde ya existiera un programa respaldado por este servicio y de subvencionar ayuda de emergencia en casos de desastres naturales, si hubiera financiamiento suficiente para ello. El Directorio pidió al personal del Fondo que continuara analizando la posibilidad de crear, dentro del SCLP y el Fondo Fiduciario SCLP-PPME, una “ventanilla” similar a los acuerdos de derecho de giro utilizando recursos del SCLP. El Directorio del FMI también examinó el Servicio de financiamiento compensatorio, creado para ayudar a los miembros a afrontar la caída temporaria de las exportaciones provocada por perturbaciones exógenas, y decidió seguir poniendo ese servicio a disposición de sus miembros en las condiciones vigentes en la actualidad¹⁷. Al evaluar esas opciones, el Directorio subrayó que, para los miembros más débiles y vulnerables, probablemente el financiamiento del Fondo no fuera la respuesta más acertada ante las crisis; esos países deberían tener acceso a donaciones de otros donantes. Además de suministrar asistencia técnica, en esos casos el Fondo debería limitarse a

¹⁶ The Fund’s Support of Low-Income Member Countries: Considerations on Instruments and Financing (SM/04/53, 24 de febrero de 2004).

¹⁷ Review of the Compensatory Financing Facility (SM/04/43, 19 de febrero de 2004).

señalar las necesidades de financiamiento del país en cuestión y contribuir a velar por el uso eficaz de la asistencia.

Adecuación de la concesionalidad

54. Una correspondencia más exacta entre las necesidades de un país y el nivel apropiado de concesionalidad deberá fundarse en una evaluación, país por país, de las características y circunstancias pertinentes y las necesidades esenciales en materia de desarrollo. Si los flujos de ayuda se concretan, los niveles de concesionalidad apropiados para la situación del país, incluso respecto de la pobreza y el agobio de la deuda, se pueden lograr adaptando las condiciones de financiamiento de la asistencia externa. En muchos casos, ello implicará aumentar la proporción de financiamiento otorgado a título de donación en el total de los flujos con destino a ese país. Un sistema de esta índole implica una visión más integral de la totalidad del financiamiento externo para los países vulnerables. También presenta nuevos problemas para los servicios de préstamos concesionarios de las entidades multilaterales, que tradicionalmente concedían sólo préstamos en condiciones muy favorables, pero últimamente incluyen algún grado de donación.

55. Cuando no existen suficientes flujos de ayuda con niveles apropiados de concesionalidad para satisfacer las necesidades de desarrollo de un país, se pueden estudiar otros medios de movilizar fondos y lograr oportunidades de añadir nuevos recursos. Una posibilidad es utilizar mecanismos de financiamiento combinado o de conversión de créditos en donaciones mediante los cuales se pueden flexibilizar las condiciones efectivas del financiamiento para el desarrollo combinando instrumentos de financiamiento estándar con financiamiento adicional a título de donación. Por ejemplo, se pueden utilizar fondos de donantes para convertir un crédito estándar de la AIF en una donación. Una vez que el prestatario cumple determinados requisitos en cuanto a su desempeño (relativos, por ejemplo, a la vacunación infantil), el donante paga un monto igual al valor neto actualizado del crédito a la AIF, que cancela el crédito. Un mecanismo semejante también se puede usar para transformar las condiciones de un préstamo del BIRF u otro BMD en condiciones concesionarias, sea cancelando el capital del préstamo o subvencionando el pago de intereses. La finalidad principal de los mecanismos de financiamiento combinado sería lograr determinados niveles de concesionalidad dentro del abanico de las condiciones de financiamiento, que comprende desde las condiciones de mercado hasta las donaciones.

56. Los mecanismos de financiamiento combinado se deben diseñar y utilizar con cautela para no enviar señales erróneas a los prestatarios, por ejemplo para no reforzar la opinión equivocada de que los beneficios del gasto en el sector social son escasos o para no socavar las decisiones sobre inversiones con las que el país se identifica plenamente. Los mecanismos de conversión de créditos en donaciones también pueden acarrear ciertos riesgos, a menos que los recursos se sumen a los flujos de asistencia existentes. Por ejemplo, si un mecanismo de este tipo se emplea para transformar en concesionarias las condiciones no concesionarias de un préstamo, es posible que se estén desviando fondos que podrían destinarse a países más pobres. La aplicación de estos mecanismos a

través de los servicios de préstamos concesionarios conlleva el riesgo de deteriorar la capacidad crediticia futura, puesto que reducen la facultad nominal de contraer compromisos futuros. Estas cuestiones demuestran la importancia de diseñar correctamente los mecanismos de financiamiento combinado.

57. Bien organizados, esos mecanismos permitirían trazar una gradación más precisa de las condiciones concesionarias, desde las que se aplican a los países más pobres, pasando por los de ingreso bajo, hasta los países en desarrollo de ingreso mediano y los habilitados para recibir financiamiento combinado. Podrían resultar apropiados en tres casos: para abordar externalidades mundiales o regionales en países de ingreso bajo; para dotar de mayor flexibilidad al financiamiento destinado a los países agobiados por la deuda, y para ampliar el carácter concesionario más allá de los límites de ingreso tradicionales, como medio de alentar inversiones que contribuyan al logro de los ODM en países habilitados para recibir financiamiento combinado y en países de ingreso mediano.

58. Externalidades mundiales y regionales. En la AIF, el mecanismo de conversión de créditos en donaciones fue concebido específicamente para financiar actividades del sector de salud que tuvieran importantes externalidades positivas transfronterizas en las condiciones apropiadas y para aprovechar los recursos existentes de los donantes. El mecanismo actúa ante situaciones donde, desde el punto de vista de un país pobre, es racional invertir en el suministro de un bien público menos de lo que resulta óptimo desde una perspectiva mundial¹⁸.

59. Agobio provocado por la deuda. En el contexto de la sostenibilidad de la deuda, se podrían utilizar mecanismos para aumentar el volumen de asistencia a los países donde el nivel de financiamiento puede estar limitado por consideraciones relativas a la sostenibilidad de la deuda. Por ejemplo, donde un país podría estar habilitado para recibir determinado nivel de financiamiento de la AIF en función de sus políticas y su desempeño, pero está limitado por su capacidad de tomar nuevos préstamos, la asociación con otro donante podría permitir a la AIF suministrar al país la totalidad de los fondos asignados sin aumentar el nivel de endeudamiento del país receptor.

60. Focalización en sectores clave. Los mecanismos de financiamiento combinado se podrían emplear para alentar a los países a realizar esfuerzos especiales en algunos sectores, impulsados por el afán de alcanzar los ODM. El principal ejemplo de un uso semejante fue la utilización de los recursos de los donantes para aumentar el grado de concesionalidad del financiamiento del BIRF en dos proyectos que incorporaron elementos de aquellos mecanismos y se emprendieron en China con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido¹⁹. La determinación de los países que reúnen

¹⁸ Mecanismos de esta índole se utilizaron en proyectos de erradicación de la poliomielitis en Nigeria y Pakistán con el apoyo financiero de la Fundación Gates, la Fundación de las Naciones Unidas y Rotary International. La terminación satisfactoria de los proyectos activa el mecanismo y libera recursos de un fondo fiduciario para la compra y cancelación del crédito, que en la práctica se convierte en una donación.

¹⁹ Proyecto de lucha contra la tuberculosis (21 de marzo de 2002) y educación básica en zonas occidentales (9 de septiembre de 2003).

los requisitos para dicha focalización se debe coordinar cuidadosamente con una estructura de condiciones de financiamiento donde se establezca que resulta ventajoso otorgar financiamiento subvencionado, en determinadas circunstancias, a países habilitados para recibir financiamiento combinado y países de ingreso mediano.

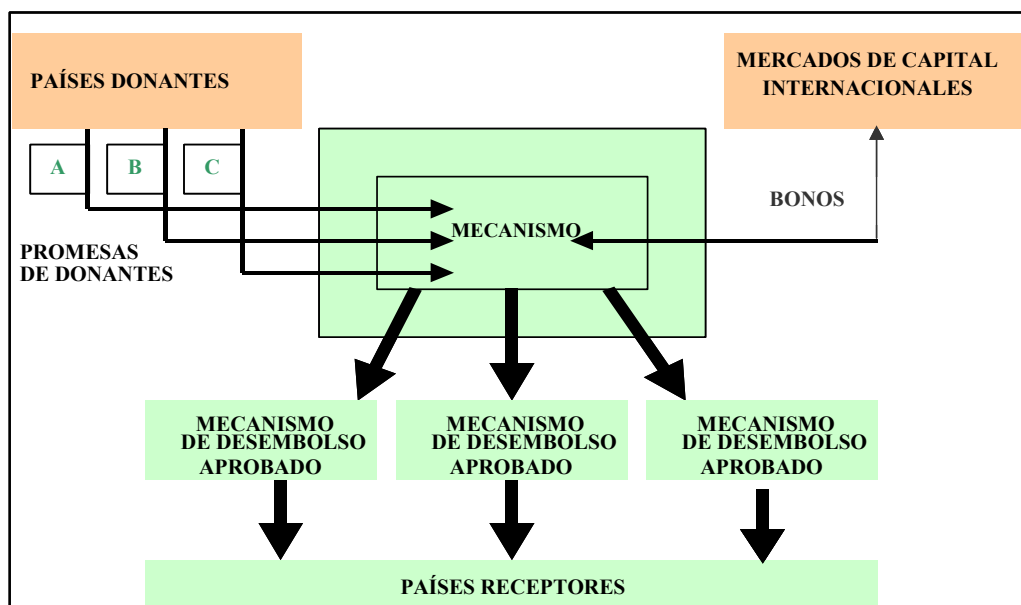
IV. Actividades en curso

61. En el presente documento se informa sobre la marcha de las actividades vinculadas a diversos medios de aumentar los flujos de asistencia y mejorar la flexibilidad de la ayuda para poder así alcanzar los ODM. Con relación a las propuestas de anticipar asistencia, como el Mecanismo de financiamiento internacional, se ha llegado a la conclusión de que es preciso continuar realizando estudios técnicos, principalmente en cuatro áreas: el alcance de la participación de los donantes, en especial respecto de las diferencias en el tratamiento contable y legislativo que los distintos países dispensarían a las obligaciones similares a las derivadas del Mecanismo; la eficiencia financiera en diferentes supuestos, incluida la contingencia de las obligaciones de los donantes; la estructura de gobierno del Mecanismo, y las posibles variantes de los modelos o plataformas para alcanzar objetivos similares a los de éste. El personal del Banco y el Fondo presentará esa evaluación más completa durante las Reuniones Anuales, en el marco de la amplia labor sobre la arquitectura de la asistencia para el desarrollo que se está llevando a cabo como respuesta a lo solicitado en septiembre pasado en el Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del FMI. Para el otoño, otros elementos abordados en este documento — fundamentalmente, los sistemas encaminados a aumentar la flexibilidad de la asistencia y adecuar mejor la concesionalidad a los ODM según las circunstancias de cada país— se habrán estudiado con mayor detenimiento y también se someterán a la consideración de los Ministros.

Mecanismo de financiamiento internacional

1. El Mecanismo de financiamiento internacional (IFF) propuesto sería un servicio de financiamiento constituido como persona jurídica independiente con funciones básicas de tesorería¹. Emitiría bonos en los mercados de capital, con el respaldo de promesas jurídicamente vinculantes de futuros flujos de AOD (véase el Gráfico 1). Los fondos obtenidos se encauzarían mediante los programas y las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo existentes, con el propósito de financiar actividades encaminadas al logro de los ODM. La ayuda adicional financiada con recursos del Mecanismo consistiría principalmente en donaciones, pero también podría incluir préstamos en condiciones concesionarias, en cuyo caso los reembolsos se podrían utilizar para ayudar a los donantes a pagar los bonos. Los donantes presentarían sus promesas de fondos en ciclos periódicos de reposición de recursos, que permitirían al Mecanismo emitir bonos en función del monto comprometido en el ciclo. Cada ciclo daría origen a una serie de pagos anuales de los donantes al Mecanismo durante varios años.

Gráfico 1: Panorama general del Mecanismo de financiamiento internacional

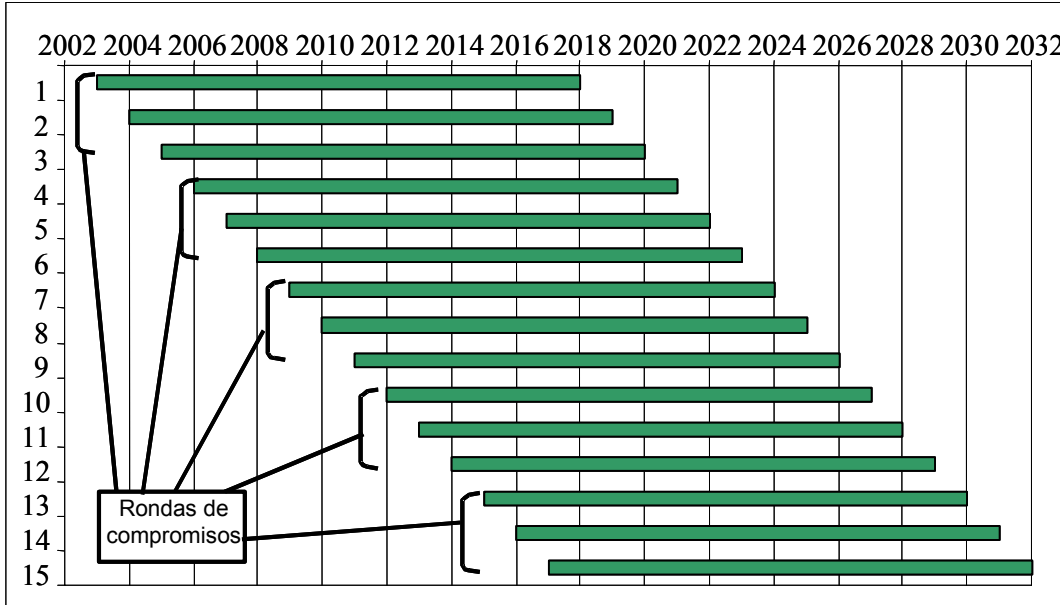


Fuente: Ministerio de Hacienda del Reino Unido y DfID

2. El Mecanismo, según la propuesta actual, proporcionaría un marco provisional que permitiría obtener fondos adicionales en los mercados de capital por un período de alrededor de 15 años. Los recursos obtenidos en los mercados de capital se devolverían a lo largo de un período de unos 30 años. Los donantes prometerían AOD al Mecanismo en 15 rondas anuales consecutivas, cada una de las cuales cubriría pagos al Mecanismo durante un período de 15 años (véase el Gráfico 2).

¹ Véase “International Finance Facility”, Ministerio de Hacienda del Reino Unido y DfID, enero de 2003.

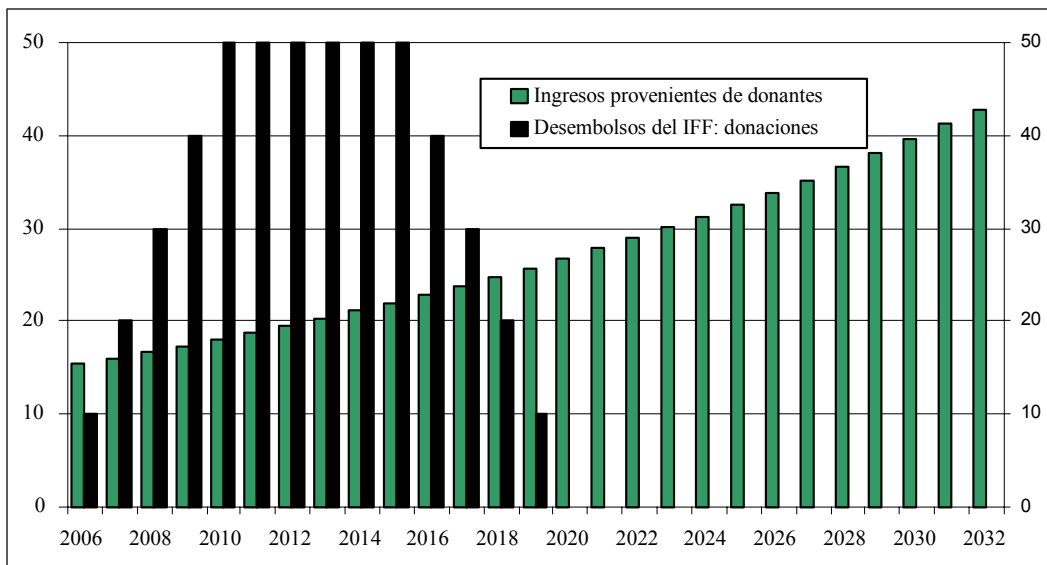
Gráfico 2: Ejemplo de compromisos contraídos por los donantes con el Mecanismo



Fuente: Ministerio de Hacienda del Reino Unido y DfID

3. Los pagos anuales efectuados por los donantes al Mecanismo se incrementarían con el tiempo. En el Gráfico 3 se observa una posible distribución de los pagos de los donantes, según la cual estos pagos aumentarían en forma constante, a diferencia de los desembolsos de recursos de ayuda realizados por el Mecanismo a los organismos de ejecución, que se concentrarían en los primeros 15 años.

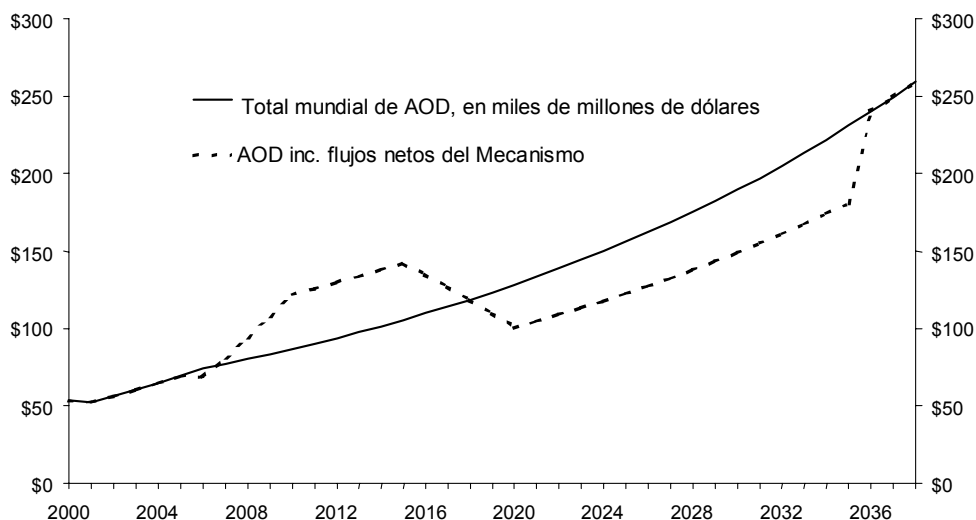
Gráfico 3: Ejemplo de estructuras de ingresos y desembolsos del Mecanismo (en miles de millones de US\$)



Fuente: Ministerio de Hacienda del Reino Unido y DfID

4. En el ejemplo del Gráfico 3, los flujos netos incrementales de AOD provenientes del Mecanismo serían positivos en los primeros 12 años, puesto que los desembolsos del Mecanismo para proyectos de ayuda superan los aportes de los donantes al Mecanismo. A partir de entonces, como los desembolsos del Mecanismo para fines de asistencia han llegado a cero y todo el dinero obtenido mediante la emisión de bonos se ha entregado a los organismos de ejecución, el Mecanismo reduciría los flujos de AOD durante la segunda mitad de su vida, cuando los bonos vencen y se deben reembolsar. El efecto del Mecanismo en los flujos totales de AOD se puede observar en el Gráfico 4.

Gráfico 4: La AOD incluidos los compromisos de Monterrey aumenta 4% anual



Fuente: Ministerio de Hacienda del Reino Unido y DfID

5. La propuesta del Mecanismo supone la creación de una plataforma de financiamiento para la obtención de bonos que proveerán fondos para actividades de desarrollo. Es preciso que los bonos emitidos por el Mecanismo obtengan la clasificación triple A; la emisión de bonos a un costo superior resultaría ineficiente frente a la emisión directa de títulos públicos garantizados por los gobiernos del Grupo de los siete. (Es probable que los bonos del Mecanismo se emitan con una pequeña prima respecto de los bonos con garantía del Estado y clasificación triple A, pero siempre dentro del rango de las tasas de los títulos triple A). Ese objetivo se lograría actuando con prudencia y tomando en préstamo sólo una proporción del valor neto actualizado de los compromisos de los donantes con el Mecanismo. Al emitir bonos en volúmenes inferiores al 100% de los montos prometidos por los donantes, el Mecanismo contaría con respaldo suficiente para cubrir el riesgo de incumplimiento de pago, que surgiría principalmente de la posibilidad de que una mora prolongada de los prestatarios con el FMI redujera las obligaciones de pago de los donantes.

6. La eficiencia de la estructura del Mecanismo y los riesgos que ésta lleva consigo se reflejan en la **tasa de anticipo**, que es la proporción de los montos comprometidos que se puede tomar en préstamo y utilizar para financiar actividades de desarrollo. Con la ayuda de Goldman Sachs y Standard & Poor's, el Ministerio de Hacienda del Reino Unido ha

realizado simulaciones con el método de Monte Carlo utilizando países que reúnen los requisitos para recibir financiamiento de la AIF como receptores del Mecanismo y suponiendo que los donantes sean países del Grupo de los Siete. Partiendo del supuesto de que los países receptores con atraso en los pagos al FMI regularizaran su situación después de cuatro años (o siete años), para mantener la clasificación triple A de los bonos del Mecanismo, alrededor del 76% (o 66%) de los montos prometidos por los donantes podría destinarse a la emisión de bonos. Con el correr del tiempo, el apalancamiento necesario disminuiría a medida que los bonos se acerquen al vencimiento.

7. La tasa de anticipo estimada del Mecanismo depende de varios supuestos, entre ellos la composición del grupo de donantes participantes y su calificación; el riesgo de incumplimiento de pago de los receptores de ayuda y, por consiguiente, de que los donantes no efectúen los pagos pertinentes al Mecanismo, si no se cumple la “condición de alto nivel para recibir financiamiento”; el tiempo estimado de mora de un receptor con atrasos en los pagos, y también la composición del financiamiento. Asimismo, se da por sentado que los flujos del Mecanismo se otorgarán a título de donación. Si, en cambio, se usan para préstamos, la existencia de reembolsos procedentes de la asistencia no concedida como donación por el Mecanismo haría aumentar el efecto palanca.

8. El modelo ideado para evaluar la tasa de anticipo del Mecanismo se ha aplicado al estudio de los efectos de la variación de parámetros clave, como la frecuencia del incumplimiento de los prestatarios y la composición de los donantes. (Cabe señalar que los supuestos que sustentan la tasa de incumplimiento del caso base y el modelo usado para determinar el caso base y la sensibilidad no fueron desarrollados en el Banco). Los resultados iniciales parecen indicar que la tasa de incumplimiento del caso base es sensible, principalmente, al **tiempo de mora promedio supuesto**. En el caso base se supone que los prestatarios tienen una mora de cuatro años. Al aumentar en dos años el período de mora (lapso coherente con la experiencia del FMI y la AIF), la tasa de anticipo se reduce aproximadamente en seis puntos porcentuales. El resultado del modelo también es muy sensible a las **probabilidades de incumplimiento** de los países receptores. Además de las mismas probabilidades de incumplimiento, entonces, los supuestos sobre la clasificación de los prestatarios (la mayoría de los países que recurrirían al financiamiento del Mecanismo no son clasificados por los principales organismos de clasificación de valores) y la distribución del riesgo entre los prestatarios son muy importantes para la determinación de la tasa de anticipo.

9. Se han analizado diversos escenarios en los que se realizaron **combinaciones de variantes** en los parámetros más importantes. Algunos de esos escenarios tienen considerable impacto en la tasa de anticipo. Por ejemplo, al combinar probabilidades de incumplimiento más elevadas con un período de mora de ocho años, dicha tasa se reduce en casi 20 puntos porcentuales.

10. Los resultados del modelo son menos sensibles a los cambios en la **correlación** de incumplimiento entre los prestatarios. La tasa de incumplimiento del caso base incluye los mismos coeficientes de correlación regionales y mundiales. No obstante, incluso variaciones muy marcadas en estos coeficientes producen un efecto relativamente limitado

en la tasa de anticipo. Habida cuenta de estas circunstancias, el personal del Banco está analizando otras posibles formas de incorporar la correlación en el modelo.

11. Se siguen llevando a cabo pruebas sobre la eficiencia, las características del riesgo y la estructura financiera del Mecanismo.