



Manual sobre el financiamiento del desarrollo en América Latina y el Caribe

Manual sobre el financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Introducción

El desarrollo sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requieren asegurar flujos adecuados y confiables de financiamiento externo¹. Según la OCDE, la brecha de financiamiento de los ODS² asciende a entre US\$ 5 y 7 billones por año, y la cantidad total de deuda ahora supera el 320% del PIB mundialⁱ. Estas cifras se traducen en un desafío de financiación para los países de ingresos bajos y medios que tienen mucho camino por recorrer para lograr alcanzar las metas de los ODS. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el cumplimiento de estos objetivos de desarrollo implicaría un gasto anual adicional de hasta el 15% de su PIBⁱⁱ.

A nivel regional, vale la pena señalar que 28 de los 33 países de América Latina y el Caribe se clasifican como de ingreso medio, según los niveles de ingreso per cápitaⁱⁱⁱ. Esta clasificación, sin embargo, debe contextualizarse dados los altos niveles de desigualdad de la región que han aumentado en los últimos años³, lo que demuestra que algunos indicadores no son necesariamente un reflejo directo del nivel de empoderamiento económico de toda la población.

Además, los efectos económicos de la pandemia de COVID-19, moldeados por las políticas de respuesta a la crisis y los cambios en el comportamiento de los consumidores, dieron lugar a una contracción del 3% de la economía mundial después de solo el primer año, 2020, y a un aumento de la pobreza mundial por primera vez en una generación^{iv}. América Latina y el Caribe enfrentaron una contracción económica del 7% en 2020, y algunos países del Caribe reflejaron una disminución económica estimada de hasta el 15%, debido a sus economías basadas en el turismo⁴. El desafío es enorme. La recuperación real sólo será posible con una movilización eficaz de recursos nacionales e internacionales procedentes de fuentes públicas y privadas.

¹ El financiamiento externo es cualquier fuente de financiamiento que no sea un ingreso del gobierno.

² Una estimación de la inversión necesaria para cumplir con los objetivos de desarrollo de educación, salud, caminos, electricidad, agua y saneamiento, entre otros, calculados por la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible

³ Coeficiente de Gini superior a 46 puntos de 2012-2018

Este manual ofrecerá a las y los parlamentarios y otras partes interesadas una breve visión general sobre los procesos del financiamiento para el desarrollo, sus implicaciones para los flujos de capital y los niveles de deuda de un país, y formas innovadoras de lograr el desarrollo sostenible. También cubre los efectos de la movilización eficiente de recursos por parte de los gobiernos sin afectar negativamente la estabilidad macroeconómica de la trayectoria de desarrollo económico y social de un país.

El papel de los parlamentos en el financiamiento para el desarrollo

Las diferentes funciones que asumen los parlamentos para promover el desarrollo sostenible se enmarcan en una amplia gama de funciones destinadas a proporcionar controles y equilibrios sobre las políticas con el objetivo de estimular la estabilidad macroeconómica y fomentar al mismo tiempo iniciativas que proporcionen una mejor calidad de vida a la ciudadanía, ahora y en el futuro. En ese sentido, los siguientes emergen como los roles más relevantes:

- **Legislación.** Acción legislativa para el desarrollo económico y social sostenible a través del diseño, análisis y aprobación de marcos regulatorios y estrategias de desarrollo pertinentes.
- **Presupuestación.** Análisis, aprobación y monitoreo del presupuesto nacional, que debe alinearse con la Agenda 2030, sus ODS y otras mejores prácticas internacionales^a.
- **Gestión de la deuda.** Ratificación de compromisos financieros con un análisis exhaustivo del impacto en el desarrollo y los niveles de deuda nacional. Los parlamentos también deben desempeñar un papel fundamental en la construcción y aplicación de marcos sólidos para todos los generadores de deuda pública, especialmente las empresas estatales^b.
- **Negociaciones internacionales.** Las y los parlamentarios participan en foros internacionales^c donde se debaten y acuerdan las mejores prácticas mundiales, con el objetivo de un futuro más sostenible e inclusivo para todas las personas.
- **Supervisión.** Los parlamentos deben tratar de garantizar que todos los fondos recaudados se inviertan de manera eficiente y con vistas a la sostenibilidad. Para lograr esto, se deben priorizar los canales abiertos de comunicación entre el parlamento, el poder ejecutivo y otras partes interesadas para garantizar que las estrategias de desarrollo se implementen de manera eficiente, abordando las necesidades de todos, pero especialmente, de aquellos que viven en condiciones más vulnerables.

a. Inter-Parliamentary Union. 2021. [“Guidelines for parliamentarians on budgeting for the SDGs: making the most of public resources”](#)

b. Geoff. Dubrow. Westminster Foundation for Democracy (WFD). 2020. [“The role of parliament in public debt management”](#)

c. [UN Climate Change Conference](#), [Commission on the Status of Women](#), [Global Forum on Development](#), and others.

Implicaciones fiscales del desarrollo

Al evaluar las implicaciones fiscales de la financiación para el desarrollo, se hace evidente que en la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos⁵ casi todo el progreso en infraestructura social, económica y productiva es el resultado del gasto del sector público. Dados los persistentes déficits presupuestarios debidos a la recaudación estructural de

⁵ Puede obtener más información sobre esta clasificación en el [Portal de datos del Banco Mundial](#)

impuestos⁶ y otros problemas, la deuda se convierte en la vía más rápida para obtener recursos para proyectos de desarrollo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

La deuda del sector público no tiene una definición universalmente aceptada. En el sentido más amplio, el concepto implica la combinación de deuda pública con corporaciones públicas no financieras y financieras (incluido el Banco Central), deuda pública garantizada⁷ y deuda pública externa^v. Aunque una cierta cantidad de deuda es buena, porque permite a los países de bajo ingreso recaudar dinero para el desarrollo de una manera más ahorradora de tiempo⁸, es de suma importancia que los países mantengan un nivel sostenible de deuda que no amenace su crecimiento o estabilidad.

Según Dalia Hakura, del FMI, "la deuda pública de un país se considera sostenible si el gobierno es capaz de cumplir con todas sus obligaciones de pago actuales y futuras sin asistencia financiera excepcional o en mora".

Por lo tanto, todos los préstamos deben ser consistentes con el marco fiscal del país, al tiempo que se consideran los rendimientos de las inversiones. Si un país, a través de la buena gobernanza y marcos regulatorios integrales, es capaz de transformar la inversión pública en capital social público (por ejemplo, escuelas públicas, hospitales públicos, carreteras, etc.), entonces los ingresos proyectados de la nueva infraestructura pueden compensar el costo de la deuda y ayudar a lograr resultados de desarrollo sostenible por medio de una deuda sostenible.

Tan importante como la gestión de los índices de deuda es para todos los gobiernos, este tipo de indicadores pueden convertirse en barreras para acceder a recursos y fondos a tasas de interés más accesibles.

Muchos países de América Latina y el Caribe, incluidos los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), tienen un porcentaje elevado de la deuda sobre el PIB, ya que han enfrentado vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales únicas y consistentes a lo largo de los años. Estos desafíos, junto con los desastres por amenazas naturales, han llevado a los gobiernos a buscar cooperación y recursos internacionales, lo que generalmente se traduce en altos niveles de deuda externa como la única forma de hacer frente a las emergencias.

También es importante señalar que con una alta relación deuda/PIB vienen mayores desafíos para la reestructuración o refinanciación de la deuda^{vi}, así como para atraer inversión extranjera directa. Las calificaciones crediticias negativas, para un país, se traducen en bajos

⁶ Según la CEPAL, la estructura tributaria latinoamericana se basa principalmente en el impuesto al valor agregado, siendo la fuente de ingresos tributarios. Para leer más sobre esto, visite: <https://bit.ly/360xzhq>

⁷ Deuda que el sector público no ha adquirido directamente, pero tiene la obligación de cubrir

⁸ Otras opciones son aumentar los ingresos internos, mejorar la eficiencia del gasto, reducir la corrupción, y la mejora del entorno empresarial, pero todo esto llevará más tiempo implementarlo.

niveles de confianza de las instituciones financieras e inversores nacionales, regionales e internacionales.

Por lo tanto, es fundamental por el bien de la región analizar la viabilidad de que la comunidad internacional acepte cómo se percibe la deuda en los países de ingresos bajos y medianos. O bien el índice de referencia es demasiado alto y es necesario hacer un ajuste en términos de cómo las instituciones multilaterales de desarrollo y otras contrapartes perciben los coeficientes de endeudamiento de la región; o bien, es necesario establecer la relación deuda/PIB, teniendo en cuenta los elementos de la deuda que son producto de las respuestas de emergencia a los desastres por amenazas naturales (como huracanes o pandemias) y que no forman parte de los planes de desarrollo de los países⁹.

Con el objetivo final de erradicar la pobreza y alcanzar los ODS para 2030, la comunidad internacional debe trabajar en conjunto y concentrar sus esfuerzos en aumentar el flujo de fondos externos a los países de ingresos bajos y medianos, ya sea creando formas innovadoras de reinvertir la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)¹⁰ recibida o redefiniendo el concepto de deuda externa para los países menos desarrollados.

⁹ Propuesta del Dr. Hyginus 'Gene' León, Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe

¹⁰ Según la OCDE, las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se definen como las corrientes hacia los países y territorios que figuran en la lista de receptores de AOD del CAD y hacia las instituciones multilaterales de desarrollo que son proporcionadas por fuentes gubernamentales oficiales u organismos internacionales con el fin de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países menos adelantados (PMA).

Igualdad de género en el financiamiento para el desarrollo

Uno de los principales objetivos del programa internacional de desarrollo es lograr la plena igualdad entre los géneros para todas las mujeres y las niñas. Para que esto suceda, es necesario que florezcan inversiones significativas y enfoques más amplios de la financiación del desarrollo. Promover la movilización de recursos combinados y ordinarios destinados a eliminar las barreras legales, sociales y económicas para el empoderamiento de las mujeres es vital para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo.

También es esencial incorporar las consideraciones de género en cualquier iniciativa de desarrollo en un país o región, por ejemplo, diseñando proyectos y programas con una clara perspectiva de género. En la construcción de una nueva carretera, por ejemplo, o una serie de nuevos hospitales públicos en las zonas rurales. Los indicadores de seguimiento y evaluación deben reflejar el impacto de estos proyectos en los medios de vida de todas las mujeres y niñas de diferentes orígenes en las comunidades seleccionadas.

Los parlamentos, en particular, pueden trabajar para garantizar una distribución equitativa de los recursos que permita la igualdad de oportunidades para todas las personas. Un análisis sensible al género del proceso de presupuestación es un mecanismo que ilumina los impactos de las prácticas de recaudación de fondos, la priorización en el uso de esos recursos y cómo la implementación real del presupuesto se alineó con los procesos de planificación en años anteriores^a.

Por lo tanto, es importante que los parlamentos tengan acceso a datos desglosados que reflejen las necesidades y prioridades diferenciales que enfrentan las niñas, los niños, las mujeres y los hombres en su vida cotidiana. Contar con información desglosada pertinente y precisa en el momento de la toma de decisiones puede conducir a la adopción de medidas legislativas, incluida la revisión del presupuesto, que aborden de manera eficiente las brechas interseccionales que disuaden a un país de lograr un desarrollo inclusivo y sostenible.

El logro de los ODS para 2030 requerirá una serie de compromisos y acciones de todas las partes interesadas, lo que también requerirá una mejor calidad y cantidad de inversiones financieras que estén alineadas con la promoción del desarrollo social y económico de las mujeres y los pueblos marginados.

a. Mary-Ann Stephenson, OXFAM. 2018. "[A guide to gender-responsive budgeting](#)"

Soluciones innovadoras | Finanzas combinadas

Dado el desafío de alcanzar los ODS en América Latina y el Caribe, es de vital importancia explorar métodos innovadores para cerrar las brechas de desarrollo estimadas que enfrentan algunos países. Una solución innovadora es el uso del financiamiento combinado, que, según la OCDE, se define como el uso estratégico del financiamiento del desarrollo para la movilización de financiamiento adicional hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo^{vii}.

Asociaciones público-privadas

Uno de los modelos más conocidos y confiables para el financiamiento combinado son las asociaciones público-privadas (APP). Este modelo no solo ofrece una forma innovadora de acceder a los fondos, sino que también responde a ciertas ineficiencias en la inversión pública. Dado que casi el 40% de la inversión pública en los países de bajos ingresos no se convierte en capital social público^{viii}, la implementación de las APP mejora la productividad de los fondos públicos. Las APP permiten que un mayor porcentaje de los fondos recaudados para invertir en iniciativas de desarrollo se transformen realmente en infraestructura y servicios productivos, no solo promoviendo una mejor calidad de vida para todos, sino que también son una fuente de ingresos para el gobierno.

En las APP, las empresas privadas, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, combinan sus recursos para abordar un problema de desarrollo específico con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible. Sin embargo, esta combinación de financiadores puede ser cuestionada en términos del equilibrio ideal entre la responsabilidad compartida y la autonomía de los socios, al tiempo que se garantiza la participación de las y los beneficiarios de la intervención de desarrollo^{ix}. Para promover alianzas exitosas entre los sectores público y privado, las y los parlamentarios pueden apoyar marcos regulatorios para monitorear estas asociaciones y adaptar su uso al contexto local de cada país.

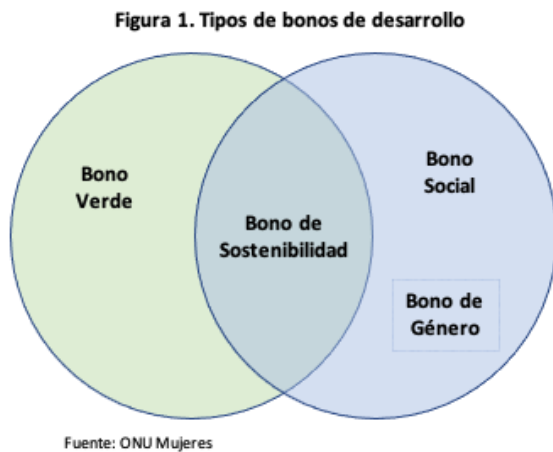
Vínculos verdes, sociales y de género

Otra opción, dentro del modelo de financiamiento semipresencial, es el uso de bonos verdes¹¹ o sociales. Estos bonos suelen ser emitidos por inversionistas privados con el objetivo filantrópico de abordar problemas ambientales o sociales invirtiendo en proyectos o programas implementados por gobiernos nacionales o locales. Para evitar altos riesgos financieros y poder llevar a cabo iniciativas impactantes a través de estos fondos, es importante que este tipo de bonos (Figura 1) se emitan de acuerdo con los principios internacionales, las mejores prácticas y los marcos regulatorios integrales que defienden la transparencia y la eficiencia del capital.

Los bonos verdes, como su nombre indica, se centran en financiar iniciativas con resultados ambientales como energía renovable, eficiencia energética, transporte limpio, infraestructura sostenible o adaptación al cambio climático, entre otros. Los bonos sociales, por otro lado, se emiten para financiar iniciativas con el objetivo general de lograr resultados sociales positivos. Estos bonos pueden tener como objetivo facilitar la seguridad alimentaria, la vivienda asequible y el acceso a servicios esenciales. Más recientemente, ha habido bonos sociales dirigidos a mitigar los impactos de la COVID-19, con un enfoque en los grupos más afectados.

¹¹ Para leer más sobre financiamiento climático, por favor vaya a: <https://bit.ly/3782LvP>

Si un bono social se emite principalmente para abordar las preocupaciones o desigualdades de género, entonces puede considerarse un bono de género. Este tipo de instrumento financiero tiene como objetivo promover proyectos o programas que prioricen la igualdad de género o las iniciativas de empoderamiento de las mujeres^x, diferenciándolas de los bonos sociales o sostenibles.



Para que este tipo de opciones financieras funcionen a favor de cualquier programa ambiental o social, el país implementador deberá contar con marcos sólidos de políticas verdes o sociales que faciliten un mercado sólido y seguro para estas inversiones. Los parlamentos pueden contribuir a este proceso revisando el diseño y la implementación de regulaciones que ayuden a la alineación de estos instrumentos financieros con iniciativas sostenibles que han sido priorizadas en el presupuesto nacional y los planes de desarrollo.

Aunque los gobiernos nacionales y locales pueden participar directamente en la adquisición de este tipo de bonos, es recomendable evaluar la viabilidad de participar en estas transacciones a través de un agente especializado, como las instituciones financieras multilaterales de desarrollo (Tabla 1). Dichas instituciones cuentan con los recursos humanos y técnicos para investigar y realizar la adquisición de bonos de sostenibilidad, verdes y sociales para iniciativas de desarrollo.

Tabla 1. Bancos multilaterales de desarrollo de la región

Bancos Multilaterales de Desarrollo	Para obtener más información, visite:
Banco Mundial	https://www.bancomundial.org/es/home
Banco Interamericano de Desarrollo	https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general
Banco de Desarrollo de América Latina	https://www.caf.com/
Banco de Desarrollo del Caribe	https://www.caribank.org/
Banco Centroamericano de Integración Económica	https://www.bcie.org/
Banco de Desarrollo FONPLATA	https://www.fonplata.org/es

Transparencia y rendición de cuentas

El desarrollo efectivo y el logro de los ODS solo son posibles si todas las partes interesadas involucradas en estos procesos actúan con transparencia, responsabilidad y administración adecuada de los recursos. Ganar y mantener la confianza pública es fundamental para lograr un progreso real y sostenido hacia el desarrollo, considerando que los resultados impactan directamente a las comunidades.

Desde el punto de vista gubernamental, es importante crear procesos sistémicos que permitan compartir información completa sobre los compromisos financieros con acreedores públicos, privados e internacionales, así como con el resto de la población. Esta práctica crea responsabilidad no solo con los recursos disponibles, sino también con el proceso de diseño, aprobación, desembolso, implementación y evaluación de cualquier iniciativa de desarrollo.

El papel de los parlamentos en la financiación del desarrollo puede ser fundamental a este respecto. Aunque los proyectos o iniciativas de desarrollo suelen ser diseñados, propuestos e implementados por el Poder Ejecutivo a través de sus ministerios, la aprobación de los pasivos financieros que conllevan es responsabilidad de los parlamentos.

Al analizar una propuesta de financiamiento para el desarrollo, las y los parlamentarios deben ser inflexibles en solicitar información transparente y relevante sobre proyectos prospectivos y existentes a través de las oficinas de presupuesto parlamentario, analizar el impacto positivo y negativo de estos proyectos, estudiar los términos financieros del pasivo, la ruta y el objetivo de la movilización de recursos. También deben ser conscientes de las macro dinámicas que podrían afectar la implementación de dichos proyectos.

Aunque gran parte de este análisis podría ser proporcionado por la institución financiera de desarrollo a través de la cual se llevan a cabo las operaciones, es crucial que las y los parlamentarios también se aseguren de que se consideren las perspectivas de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil generalmente tendrán una visión invaluable del impacto real de cualquier iniciativa de desarrollo en las comunidades locales.

En conclusión, el financiamiento para el desarrollo tiene como objetivo catalizar recursos para promover el progreso económico, social y sostenible en los países. Los parlamentos deben trabajar para convertirse en un filtro que desafíe el *status-quo* y contribuya a la promoción de la implementación más eficiente y justa de los fondos, asegurando que todas las partes interesadas que tienen un papel en el proceso de toma de decisiones, siguiendo pautas y marcos sólidos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas para la gestión de los recursos.

REFERENCIAS

- ⁱ Sonja Gibbs. OCDE. 2020. [Blog El Desarrollo Importa: Nuevos enfoques para ampliar la financiación del sector privado para el desarrollo sostenible](#). (Disponible únicamente en inglés)
- ⁱⁱ Fondo Monetario Internacional. 2019. [Apuntes del diálogo del personal: Política fiscal y desarrollo: inversiones humanas, sociales y físicas para los ODS](#). (Disponible únicamente en inglés)
- ⁱⁱⁱ CEPAL. 2017. [Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos](#)
- ^{iv} El Banco Mundial. 2022. [Informe sobre el desarrollo mundial 2022 finanzas al servicio de la recuperación equitativa](#).
- ⁸ Servicio de Investigación del Congreso. 2022. [América Latina y el Caribe: impacto de la COVID-19](#). (Disponible únicamente en inglés)
- ^v Dalia Hakura. Fondo Monetario Internacional. 2020. [¿Qué es la sostenibilidad de la deuda?](#)
- ^{vi} CEPAL. 2022. [Una década de acción para un cambio de época](#).
- ^{vii} OCDE. 2018. [“Haciendo que las finanzas combinadas funcionen para los objetivos de desarrollo sostenible”](#). (Disponible únicamente en inglés)
- ^{viii} Sonja Gibbs. OCDE. 2020. [Blog El Desarrollo Importa: Nuevos enfoques para ampliar la financiación del sector privado para el desarrollo sostenible](#). (Disponible únicamente en inglés)
- ^{ix} Lea Stadtler. 2012. [Diseño de asociaciones público-privadas para el desarrollo](#). (Disponible únicamente en inglés)
- ^x ONU Mujeres. 2021. ["Bonos para cerrar la brecha de género: la guía de un profesional para utilizar la deuda sostenible para la igualdad de género"](#) (Disponible únicamente en inglés)