

América Latina y el Caribe frente a las secuelas de pandemia y guerra: “Llueve sobre mojado”

Recomendaciones de la sociedad civil en el
marco de Financiamiento para el Desarrollo



América Latina y el Caribe frente a las secuelas de pandemia y guerra: “Llueve sobre mojado”

Recomendaciones de la sociedad civil en el marco de Financiamiento para el Desarrollo

Abril, 2022

Este documento fue elaborado por LATINDADD¹ con la contribución de su organización miembro el Centro de Derechos Económicos y Sociales - CDES².

El objetivo de este documento es presentar recomendaciones basadas en los estudios realizados por nuestras organizaciones, sobre el contexto de la región, el análisis de los procesos de desarrollo y las recomendaciones al respecto.



Este documento ha sido elaborado con la cofinanciación de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de LATINDADD y CDES y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

1 www.latindadd.org

2 www.cdes.org.ec

1. Contexto y efectos de las múltiples crisis actuales en la región

América Latina es una región que sufre de grandes brechas sociales y económicas, con una alta dependencia de las actividades de extracción de recursos naturales y servicios de baja productividad, con enorme riqueza natural pero a la vez con una gran fragilidad en términos socioeconómicos, de género y climáticos, lo que la hace bastante vulnerable a los choques externos internacionales y a eventos catastróficos (huracanes, inundaciones, sequías, terremotos, etc.), situación que se ha agravado con la pandemia del Covid-19 y los efectos del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

El año 2020 nos ha demostrado la enorme vulnerabilidad que tiene la región a pesar de las cifras macroeconómicas que han venido mostrando ciertos países, con un buen desempeño en términos del crecimiento de la economía y un adecuado manejo de las cuentas fiscales en los últimos años. Sin embargo, este buen desempeño macro contrasta con la situación precaria de gran parte de la población que vive el “día a día” y que no cuenta con la provisión de servicios básicos de calidad de parte de los Estados, situación en la que las mujeres y los pueblos indígenas se encuentran más afectados.

Casos como Perú demuestran esto claramente: un envidiable crecimiento del PIB promedio anual del 4.5% entre los años 2010 y 2019, un déficit fiscal que ha bordeado el 2% del PIB en los últimos años y con un endeudamiento por debajo del 30% del PIB hasta antes de la pandemia, pero sufrió los embates de una emergencia sanitaria que colocó a este país como primero en el mundo en muertes por Coronavirus en relación a su población, y una caída del 11% del PIB en el 2020³.

En cambio, Ecuador ocupó segundo lugar en el mundo por exceso de muertes provocado por la pandemia del Covid-19. Durante el 2020 el PIB real se desplomó hasta el 9%, y en el 2021 apenas se elevó 2%, las expectativas de crecimiento para el 2022 son tan solo del 2.3%.⁴ El bajo desempeño muestra nuevamente el resultado de una economía dependiente de los recursos extractivos y el modelo de políticas basadas en la austeridad fiscal y la especialización primario exportadora acordada con el FMI.

De mal en peor

Los problemas estructurales y el alto grado de informalidad laboral y productiva existente en nuestra región, fueron factores negativos que contribuyeron a configurar este escenario caracterizado como una de las peores crisis en nuestra historia.

Pero, cuando empezábamos a hablar de las salidas posibles para la recuperación post pandemia, surge un nuevo elemento en la escena internacional que irrumpe en las esferas del dominio de poder global y pone en jaque a las economías desarrolladas de occidente. La afectación a las actividades económicas, propia de la tensión por el conflicto entre Rusia y Ucrania, así como las sanciones impuestas a la federación rusa, empiezan a hacer mella en la oferta de productos tan importantes como los combustibles, los alimentos y los fertilizantes, propiciando el incremento de los precios de estos bienes en los mercados internacionales.

Es así que, según las Naciones Unidas⁵, el índice de precios de los alimentos a marzo de 2022 es un 60% mayor que los niveles pre pandemia; mientras que, en el último año, los precios del crudo han aumentado en alrededor de un 60%, y los precios del gas y los fertilizantes se han más que duplicado. En el 2021, las presiones inflacionarias ya venían superando las metas de inflación establecidas en los países latinoamericanos, por lo que el panorama en el 2022 se torna bastante complejo, sobre todo tomando en cuenta que los ingresos de las personas no han subido de la misma manera que el costo de vida; por el contrario, se observa que las desigualdades se han incrementado

3 Datos extraídos del MEF de Perú.

4 Datos extraídos del MEF de Ecuador.

5 <https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/04/UN-GCRG-Brief-1.pdf>

al haber sectores de los estratos más ricos que han incrementado el valor de su patrimonio, mientras la población de menos ingresos capta una menor riqueza en épocas de pandemia.

Esta situación amenaza principalmente a los más pobres, a la clase media que está expuesta a una gran vulnerabilidad frente al incremento del valor de la canasta básica y a los productores campesinos que ven incrementarse los precios de los mercados internacionales pero sus productos para el mercado interno tienen precios estancados como resultado de la recesión económica; dejando así a millones de personas en una potencial situación de pobreza y extrema pobreza. Ya se habla de una emergencia alimentaria que tiene que ser abordada desde ahora y que se suma a los impactos que nos dejó la pandemia, que aún no se ha ido.

Respuestas de los gobiernos

Ante la pandemia, los gobiernos implementaron una serie de medidas que apuntaron a, por un lado, proteger a las poblaciones más vulnerables -a través de transferencias monetarias, provisión de alimentos, subsidios a los servicios básicos, etc. - y, por el otro lado, a mantener el empleo y la capacidad productiva de la economía -por medio de subsidios a las empresas, créditos blandos, postergación del pago de impuestos, etc.-. Estas y otras medidas, además de las sanitarias, fueron atendidas de diversas maneras en la región, dependiendo principalmente de las políticas financieras sobre la ampliación de la base monetaria y el uso de las reservas fiscales que, a su vez, estaban condicionadas por la gestión de la deuda externa y, en algunos casos, por las condiciones impuestas por el FMI.

Con motivo de la crisis que se iba expandiendo a nivel internacional, los organismos internacionales optaron por aplicar políticas globales de acceso a financiamiento concesional y de tratamientos especiales de la deuda soberana, tales como la Iniciativa para la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés) y el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda (Common Framework), aunque solo aplicables para los países más pobres, dejando excluida a América Latina por su condición de estar integrada, en general, por países de ingreso medio. Junto a ello, se dio una nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) desde el FMI, la cual se puede considerar como la única iniciativa que llegó a los países de ingresos medios, aunque no en la escala que se necesita, debido a la distribución desigual que se da sobre la base de criterios que favorecen más a los países desarrollados.

A pesar de los esfuerzos de los países por destinar importantes cantidades de dinero a los programas de ayuda para enfrentar la crisis por la pandemia durante el 2020 y 2021, estos no han sido suficientes para atender todas las necesidades existentes, dejando a millones de personas en situación de pobreza y con un aparato productivo golpeado que no ha podido recuperar los niveles de actividad y de empleo prepandemia, afectando en mayor medida a las mujeres. La CEPAL⁶ afirma que la región fue la más golpeada en el mundo en este ámbito, con un retroceso de casi 7% del PIB en promedio y una caída en el empleo de 9% en 2020.

Una de las consecuencias directas del estancamiento de la actividad económica fue la caída en la recaudación tributaria de casi todos los países latinoamericanos, empeorando aún más la situación de baja presión tributaria que ya veníamos sufriendo. En promedio, los ingresos tributarios cayeron en 0.5% del PIB entre 2019 y 2020, aunque con gran diferencia entre países⁷.

Esta caída de ingresos y los mayores gastos de parte de los Estados -incluyendo los pagos crecientes por intereses de la deuda-, conllevó a mayores déficits fiscales y a mayores niveles de endeudamiento. Es así que, América Latina (sin los países del Caribe),

6 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210831_version_final_v2.pdf

7 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210421_esp_pan_fiscal_post_lanzamiento.pdf

en promedio, pasó de tener una deuda pública de 45% del PIB en 2019 a un 56% en el 2020⁸. En la subregión Caribe este indicador se situó en 89% del PIB en 2020. Para el 2021 las proyecciones alertan de una ligera disminución del endeudamiento, pero sigue estando en niveles superiores a los observados hace más de 20 años.

El otro aspecto con el cual las economías en desarrollo tienen que lidiar es el de la escalada de precios. Ya en el 2021, los precios en general venían subiendo moderadamente debido a los mayores costos de transporte internacional, pero en este 2022 la situación viene empeorando con la subida de los precios de los productos básicos por el conflicto Rusia-Ucrania, lo cual ejerce aún una mayor presión sobre las economías en desarrollo, especialmente aquellas que son importadoras netas de estos bienes, las que ahora necesitan tomar medidas para disminuir en lo posible los impactos negativos -a pesar de que no pueden controlar la volatilidad de los mercados internacionales- y para ello existen algunas herramientas que permiten atenuar la situación de inflación.

Es así que los Bancos Centrales de los países de la región, siguiendo la política de la Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos y de otras economías en el mundo, han venido subiendo las tasas de interés de referencia para poder frenar el alza de precios; sin embargo, esta medida podría tener como consecuencia un menor dinamismo de las actividades y, por tanto, un menor crecimiento de la economía, lo cual repercute en la recaudación fiscal y la generación de empleos.

A pesar del endurecimiento de la política monetaria, la inflación no se detiene y los gobiernos ya están empezando a implementar medidas que permitan de alguna manera sobrellevar esta nueva crisis mediante la subvención estatal para aminorar los precios de ciertos productos y/o la provisión de ayudas directas a las poblaciones más expuestas a condiciones de vulnerabilidad. Todo esto trae como consecuencia un mayor gasto público, lo cual ocasiona un esfuerzo fiscal adicional de las economías, especialmente aquellas que dependen en mayor medida de los bienes en alza, así como las que están más expuestas a deudas en moneda extranjera. El resultado: deterioro de la balanza de pagos, una mayor brecha fiscal y la presión por recurrir a un mayor endeudamiento, agravando la situación de países que ya están altamente endeudados.

2. El proceso de financiamiento para el desarrollo

El Foro de [Financiamiento para el Desarrollo](#) (FfD, por sus siglas en inglés) tiene sus bases históricas en el llamado que hicieron los países en vías de desarrollo para discutir sobre las limitaciones sistémicas de la arquitectura financiera internacional y por recuperar la voz de las Naciones Unidas (ONU) en el sistema global económico y financiero, lo que llevó a la primera conferencia internacional sobre financiamiento para el desarrollo que tuvo lugar en la ciudad mexicana de Monterrey en el año 2002, conocida también como el "[Consenso de Monterrey](#)".

En ese entonces, el rol de las Naciones Unidas estaba siendo ya bastante marginado de forma sistemática por instituciones financieras como el Fondo Monetario internacional y el Banco Mundial bajo el mando de los países ricos en su afán de controlar las políticas económicas internacionales a través de estas instituciones, donde tienen mayor derecho de voto, así como con la OCDE donde tienen una membresía exclusiva. Por ello, un objetivo fundamental del proceso de FfD es democratizar la gobernanza económica global, dado que los países en desarrollo tienen posibilidades de una mayor influencia en el sistema de la ONU por medio de 'un país, un voto'.

El proceso de FfD es una actividad de la ONU a cargo del [Consejo Económico y Social](#) (ECOSOC), cuyos foros anuales de seguimiento son actividades internacionales que

8 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220111_ppt_bp_2021_abi_version_final-rev4.pdf

incluyen la participación de instituciones financieras internacionales como el BM y el FMI, así como la Organización Mundial del Comercio (OMC). También participan la sociedad civil y el sector privado como partes interesadas en este proceso, lo cual permite que el proceso de FfD sea un espacio inclusivo, aunque con ciertas limitaciones, para discutir sobre temas económicos de alcance global en todas sus dimensiones sistémicas. Por otro lado, tenemos las Conferencias Internacionales sobre FfD, la primera de las cuales se llevó a cabo en Monterrey, seguida de otras dos conferencias: en Doha, Qatar en 2008 y en Addis Abeba, Etiopía en 2015, la cual tuvo como producto la [Agenda de Acción de Addis Abeba](#) (AAAA).

La misión de FfD es trabajar en el desarrollo de contenido temático y la definición de reglas y recomendaciones coherentes, que están basadas en los derechos y la atención de las desigualdades sistémicas e históricas que definen las relaciones internacionales, y para ello el trabajo de análisis y recomendaciones se organiza en áreas temáticas que forman parte del amplio rango de fuentes financieras que están vinculadas al desarrollo, tales como: movilización de recursos nacionales; finanzas y negocios domésticos e internacionales; comercio internacional; cooperación internacional y asistencia oficial para el desarrollo; deuda; tecnología y problemas sistémicos.

Además de las representaciones que tiene cada país, este espacio, así como otros pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, cuenta con la participación de otros actores, como representantes de la sociedad civil y del sector privado. Uno de los espacios más importantes de articulación de las organizaciones de la sociedad civil global es el [Civil Society Financing for Development Group](#) (CSO FfD Group) a través del cual se busca la mayor participación posible de organizaciones del Sur, con la posibilidad de que su voz sea escuchada en las sesiones temáticas.

FfD4 y Monterrey+20

Dada la urgencia de encontrar salidas a la actual crisis ocasionada por la guerra, que se suma a los impactos causados por la pandemia y por el cambio climático, se hace imprescindible que la comunidad internacional en su conjunto vuelva a discutir sobre las prioridades que deben guiar la política económica y financiera de los países, tratando de encontrar un equilibrio entre los intereses de todos los participantes, pero priorizando la atención del financiamiento de los países más afectados por estos desastres.

La limitada disponibilidad de recursos financieros -a raíz de la baja capacidad de recaudación, la evasión y elusión fiscal y los Flujo Financieros Ilícitos (FFI), el gasto tributario injustificado, entre otros factores- es una de las causas por las que muchos de nuestros países han venido incrementando sus niveles de endeudamiento para poder cubrir los déficit fiscales, lo cual se agrava por la existencia de un sistema financiero global que no permite dar solución adecuada a una situación en la que el deudor no puede cumplir con los pagos o los debe hacer a costa de sacrificar gasto presupuestario en atención de las necesidades esenciales de la sociedad y los derechos de las personas.

La movilización de recursos domésticos es uno de los temas clave en las discusiones sobre financiamiento para el desarrollo y está relacionado con la aplicación de políticas tributarias nacionales que busquen una mayor recaudación y las medidas que se deben tomar para cambiar el sistema tributario y financiero internacional. El otro tema relevante es el del financiamiento internacional por medio del endeudamiento, sobre lo cual se busca cambiar las reglas internacionales relativas a la sostenibilidad financiera y la relación entre acreedores y deudores.

Por ello, este año 2022, en que se cumplen 20 años de la primera conferencia internacional realizada en México, la sociedad civil organizada viene pidiendo al ECOSOC y a todo el sistema de las Naciones Unidas que se lleve a cabo la [Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, Monterrey+20](#), para plantear reformas sistémicas que permitan la recuperación de las economías sobre la base de una nueva economía global.

3. ¿Cuáles son los temas prioritarios y qué cambios se proponen desde las OSC?

Como parte de la sociedad civil que trabaja estos temas, LATINDADD viene participando en los últimos años de los procesos de financiamiento para el desarrollo de la mano con otras organizaciones y redes nacionales, regionales e internacionales, lo que nos ha permitido profundizar en el análisis de los temas más relevantes desde la perspectiva de la región latinoamericana y levantar propuestas que permitan avanzar hacia una nueva arquitectura financiera que sea justa para las personas y sostenible para el planeta.

Este proceso debe estar basado en principios que permitan la democratización de la gobernanza económica global y la participación efectiva de los involucrados a todo nivel, así como estar guiado por el respecto de los derechos humanos, equidad de género, justicia socioeconómica y ambiental.

Entre los temas que consideramos prioritarios están:

a) Tributación

- Recuperar los recursos públicos perdidos por el fraude fiscal y los flujos financieros ilícitos, para lo cual es necesario eliminar los paraísos o guaridas fiscales y centros financieros que son usados por corporaciones multinacionales y personas millonarias para esconder activos y beneficios, a través del fortalecimiento de medidas para lograr la transparencia financiera como: el intercambio de información en materia financiera, corporativa y comercial, la creación de registros de beneficiarios finales con carácter público, entre otras medidas, producto de una mayor cooperación entre países que refuerce la capacidad de los organismos de control, que vayan más allá de los estándares mínimos establecidos actualmente y donde las voces de los países en desarrollo sean realmente escuchadas.
- Reformas tributarias progresivas con enfoque de género y ambiental: que contemplen impuestos a las grandes fortunas, las herencias, a las ganancias de capital y las sobreganancias de ciertos sectores beneficiados en este contexto (actividad extractiva, servicios digitales, farmacéuticas, etc.). Además, es necesario eliminar los beneficios tributarios dañinos e innecesarios, así como los subsidios a los combustibles fósiles.
- Establecer en las Naciones Unidas un Comité intergubernamental en materia tributaria, así como una Convención que aborde urgentemente las cuestiones de tributación.

b) Deuda

- Cancelación inmediata de la deuda: para todos los países que la requieran, incluyendo a países de bajos ingresos e ingresos medios, en base a una evaluación que considere las necesidades financieras para su desarrollo y para enfrentar catástrofes climáticas, en la que intervengan todos los acreedores (bilaterales, multilaterales y privados).
- Construir un consenso global sobre los principios de la responsabilidad crediticia: tanto los deudores como los acreedores tienen una responsabilidad en el endeudamiento. Esto permitiría también avanzar en la transparencia y la creación de un registro público de datos sobre los préstamos, así como facilitar la organización de auditorías de la deuda.
- Incluir el impacto en los derechos humanos y el desarrollo como parte de los análisis de sostenibilidad de deuda: se debe ampliar el enfoque meramente económico para considerar también el impacto del peso de la deuda de un país

en su capacidad para alcanzar los objetivos del desarrollo y crear las condiciones para el cumplimiento de los derechos humanos universales.

- Establecimiento de un mecanismo de resolución de la deuda: que sea transparente, vinculante y multilateral bajo el auspicio de la ONU, que enfrente la deuda insostenible e ilegítima y provea una reestructuración sistemática, oportuna y justa de la deuda soberana, incluyendo la cancelación de deuda en un proceso que reúna a todos los acreedores.

c) Otros temas de importancia:

- Dejar de promover la implementación de proyectos bajo mecanismos como las asociaciones público-privadas (APP), la financiación combinada y otros que promueven un enfoque de “financiamiento privado primero”. La infraestructura y la provisión de servicios públicos no deben ser activos transables o fuentes de negocios, y deben enmarcarse en planes de desarrollo en los distintos niveles de gobierno.
- Acelerar la implementación de los compromisos de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) para cumplir y superar el objetivo del 0.7% en forma de subvenciones incondicionales.
- Evaluar los riesgos sistémicos que plantean los instrumentos y actores del sector financiero no regulados o inadecuadamente regulados.
- Redistribución de los Derechos Especiales de Giro (DEG) no utilizados, de países ricos a países en desarrollo, bajo una nueva fórmula que beneficie a los países que más lo requieren, sin crear nueva deuda ni condicionalidades. Nuevas emisiones de DEG como una fuente de financiamiento para el desarrollo para contribuir a la agenda 2030 y a la agenda climática.
- Nuevas reglas sobre la calificación de riesgo crediticio para las deudas soberanas para que no estén en manos de las agencias calificadoras privadas.
- Revisión de la desregulación de la cuenta de capitales y consensos sobre la necesidad de que los Estados tengan capacidad para intervenir frente a la fuga de capitales.
- Revisión global de la política de condicionamientos de las Instituciones Financieras Internacionales (FMI, BM, BID, CAF, etc.), a fin de precautelar el espacio de política que deberían gozar los Estados para implementar políticas de estímulo productivo.

4. El proceso de negociación y la ruta para la incidencia

La movilización de recursos domésticos y la gestión de la deuda soberana son dos de los temas más controversiales dentro de las discusiones en el proceso de FfD, donde generalmente es el [Grupo de los 77 \(G77\)](#)⁹ el que lleva la voz y los intereses de los países en desarrollo, mientras los países desarrollados, o algunos de ellos, mantienen posiciones conservadoras y no permiten que se realicen cambios sustantivos en los lineamientos de política internacional. Dentro del G77 están presentes casi todos los países latinoamericanos, pero no siempre las posiciones son coincidentes, lo cual afecta las posibilidades de mantener una respuesta firme frente a los otros grupos.

Por ello es importante que los funcionarios y los representantes de los Estados en los foros internacionales no solo tengan una mayor comprensión de los temas problemáticos y sus posibles soluciones, sino que también sean conscientes de la importancia de

⁹ Este grupo actualmente cuenta con 134 países miembros, incluyendo China, con la participación casi todos los países latinoamericanos.

actuar de manera coordinada en los espacios de negociación para poder contribuir con la defensa de los intereses de los países de la región y del Sur Global, que son los que sufren los mayores impactos en los desequilibrios financieros globales.

Para lograr los cambios necesarios en los temas prioritarios, se requiere de la sensibilización y la intervención de la sociedad civil organizada para poder incidir en aquellas instancias que definen las políticas económicas, tributarias y financieras en los países y a la vez de quienes tengan la misión de actuar en los ámbitos de negociación y cooperación intergubernamental.

Nuestras propuestas se enmarcan en una apuesta por la unidad e integración de los países de América Latina y el Caribe, y esperamos que los tomadores de decisión puedan apropiarse de las propuestas que presentamos, para lo cual tenemos como objetivo llegar a la mayor cantidad posible de funcionarios y en todos los niveles y espacios existentes:

- A nivel nacional: parlamentos, ministerios de economía, ministerios de relaciones exteriores, bancos centrales, delegados ante Naciones Unidas, etc.
- A nivel regional: espacios de integración regional y subregionales (CELAC, CAN, Mercosur, SICA), organismos técnico-políticos regionales de Naciones Unidas (CEPAL), y los netamente técnicos (CIAT, Declaración de Punta del Este).

Con la finalidad de que las organizaciones de sociedad civil que trabajan en la región puedan llegar de mejor manera a sus funcionarios y a aquellos representantes que participan en los procesos de negociación, ponemos a disposición materiales y documentos que pueden ser de utilidad para la profundización en el análisis de los temas mencionados, así como las posibles salidas que se plantean.

Los materiales pueden ser consultados en los siguientes enlaces:

- **Flujos financieros ilícitos en Perú y su impacto en la garantía de los derechos humanos:** <https://bit.ly/3KkGAAd>
- **Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y desarrollo humano:** <https://bit.ly/3rYkGwb>
- **¿Qué hacer ante una posible crisis de deuda externa? Una mirada desde el Sur Global para un problema público y privado:** <https://bit.ly/3OGkb3A>
- **Manual de uso de Derechos Especiales de Giro (DEG) para Fines Fiscales:** <https://bit.ly/3y2lQL6>
- **Mujeres, deuda y desigualdades de Género:** <https://bit.ly/3LEjlSQ>
- **El Banco Mundial y Las Asociaciones Público Privadas. Luces y sombras de la intervención privada en el desarrollo de América Latina:** <https://bit.ly/3Kszjhw>
- **Análisis del financiamiento climático internacional en América Latina y el Caribe, desde un enfoque de justicia climática y financiera:** <https://bit.ly/3ktdHqJ>

Para mayor información, usted puede visitar:

<https://www.latindadd.org/>

<https://csoforffd.org/>