



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPER
FES NEW YORK

**Fuentes innovadoras de financiamiento
tras la Conferencia de París:
el concepto avanza, pero los mayores des afios
persisten**

FRANK SCHROEDER

1 Introducción

Resulta paradójico que, a primera vista, las nuevas perspectivas en materia de desarrollo económico y reducción de la pobreza no parezcan otra cosa que aquel mismo viejo vino en nuevas botellas. La nueva terminología que se está utilizando con relación a las fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo podría ocultar que, en realidad, lo que se describe no sea genuinamente nuevo. Sin embargo, no habría que subestimar la atención política sin precedentes que concita el concepto. Rara vez ha habido tan intensa concentración de la comunidad internacional en una agenda de desarrollo general. La magnitud de los nuevos esfuerzos e iniciativas en ciernes para la revitalización del financiamiento internacional para el desarrollo indica que los gobiernos se han puesto mucho más serios que en las últimas décadas al respecto.

Después de muchos años de fatiga en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de falta de voluntad política para considerar concretamente los requerimientos de los recursos necesarios para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo desarrollada en 2002 en Monterrey, México, marcó un punto de inflexión ya que, en el documento final de la Conferencia, los gobiernos reconocieron explícitamente la necesidad de contar con recursos financieros adicionales. Tras Monterrey, el liderazgo compartido de los presidentes del Brasil, Francia y Chile en 2004 para lanzar la iniciativa "Acción contra el Hambre y la Pobreza" y promover el concepto de "Nuevas fuentes para el financiamiento del desarrollo" constituyó un importante paso político para la implementación de los compromisos de aquella Conferencia. En tanto que la búsqueda de esta iniciativa de recursos adicionales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio puede haber generado una cantidad reducida de propuestas y compromisos orientados hacia instrumentos financieros innovadores, la creciente atención política que ha concitado, incluido un renovado interés por mecanismos ya propuestos anteriormente, marca una oportunidad para colocar el financiamiento para el desarrollo nuevamente en el centro de la escena.

La propuesta de los gobiernos de Brasil, Francia y Chile, que posteriormente suscribieron también España, Alemania y Algeria, establece un grupo técnico para contribuir a los esfuerzos multilaterales orientados hacia nuevos mecanismos de financiamiento del desarrollo y

ha logrado sumar nuevos gobiernos a este emprendimiento. Después de que Chile y Francia aprobaran leyes para la implementación de un pequeño impuesto a los pasajes aéreos destinado al financiamiento del desarrollo, en una Conferencia realizada recientemente en París, otros 11 países se sumaron a esta propuesta. Más aun, esta Conferencia, que contó con la participación de 90 países y 60 organizaciones no gubernamentales, estableció un "Grupo Piloto sobre las Contribuciones de Solidaridad a favor del Desarrollo" compuesto por 38 naciones en total. La Conferencia de París marcó simbólicamente el cambio desde la teoría sobre nuevas fuentes adicionales para el desarrollo hacia la práctica y abrió oportunidades para establecer mecanismos adicionales en el futuro.

Este documento presenta un análisis de las diferentes propuestas para nuevas fuentes de financiamiento del desarrollo. Esto implica el abordaje de las siguientes cuestiones: ¿Por qué se buscan fuentes alternativas o adicionales a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)? ¿Cuáles son los criterios para hacer uso efectivo de flujos financieros adicionales para los países en desarrollo y cómo afectarán la capacidad de absorción en las naciones receptoras? ¿Cómo se puede sostener este momento de impulso al desarrollo y cuál será el papel que jugarán las nuevas fuentes de financiamiento del desarrollo, en términos generales, en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el crecimiento económico?

Finalmente, se examinará la base de apoyo político necesaria para los diferentes mecanismos propuestos y se planteará hasta qué punto podrían implementarse en el corto y largo plazo.

2 Avance en la Conferencia de París y motivo principal para la búsqueda de fuentes innovadoras de financiamiento

La Conferencia de París impulsa la cooperación multilateral para el desarrollo

Mientras que existe un reconocimiento generalizado en cuanto a que el proceso de globalización no sólo ha generado bienestar, sino también una creciente división entre naciones desarrolladas y no desarrolladas, la comunidad internacional ha establecido una fórmula de consenso con respecto a nuevos esquemas de financiamiento para asistir a los países más pobres y vulnerables del Sur Global. Con respecto al objetivo superior que apunta a

la reducción de la pobreza, durante muchos años, los objetivos de desarrollo multilateral han sido un ejemplo de lo que es una aproximación "talle único para todos". A pesar de la atención sin precedentes dedicada al concepto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en el debate internacional, cabe subrayar que los primeras siete ODMs respecto de los cuales las naciones en desarrollo asumieron responsabilidades, no comprenden un conjunto de opciones políticas explícitas, ni prestan la atención correspondiente a los diferentes estadios de desarrollo económico de los países en desarrollo. La octava meta de los ODMs detenta una falta notable, en tanto define los objetivos globales de los países desarrollados en el área de la Asistencia Oficial al Desarrollo, el comercio y condonación de la deuda. No existe plazo temporal alguno y, además, se ve afectada porque en los últimos años, su relevancia ha sido cuestionada por algunas de las naciones donantes.

Frente a estos antecedentes, los presidentes de Brasil, Francia y Chile lanzaron la valiente iniciativa "Acción contra el Hambre y la Pobreza" en 2004, que sentó las bases para el punto de inflexión que fue la Conferencia de París sobre formas innovadoras para el financiamiento al desarrollo en febrero de 2006 y estableció nuevos estándares para la cooperación internacional al desarrollo. En lugar de quedarse atrapada en la controversia sobre los instrumentos tradicionales de financiamiento externo, tales como la AOD o el Comercio Internacional, la iniciativa se inclinó hacia una aproximación muy flexible. Ésta se concentra exclusivamente en generar nuevas fuentes adicionales y apunta a implementar mecanismos de financiamiento que no requieran consenso de todos los actores multilaterales. La Conferencia de París, en la que participaron 90 países y 60 ONG's abrió el juego para la implementación de un impuesto a los viajes aéreos por parte de 13 países del Norte y del Sur en un futuro próximo. Este último avance no sólo resulta significativo porque marca una hoja de ruta para futuros esquemas en materia de impuestos globales. También es valioso el hecho de que el proceso hacia este nuevo acuerdo sobre financiamiento del desarrollo nunca se haya visto amenazado por la interferencia de algunos influyentes *global players* reticentes frente a nuevos mecanismos para el financiamiento del desarrollo. Para evitar distorsiones en el sector aeronáutico, el grupo técnico "Acción contra el Hambre y la Pobreza" ha sido muy cuidadoso al optar por un impuesto a los pasajes aéreos que han de implementar

autoridades de nivel nacional y no global, con tasas muy bajas.

Cuadro 1 El impuesto francés y chileno a los pasajes aéreos

fuentes: estimaciones propias

	Impuesto francés a los pasajes aéreos	Impuesto chileno a los pasajes aéreos
Vuelos de cabotaje	1 clase económica 10 business /primera clase (incluye vuelos dentro de la Unión Europea)	N/A
Vuelos internacionales	4 clase económica 40 business/ primera clase	\$4 por cada pasaje emitido
Utilización de la recaudación	100% aporte al Fondo Global de Salud	50% aporte al Fondo Global de Salud 50% aporte al fomento del turismo nacional

Una vez que Francia y Chile sentaran precedente (cuadro 1) y aprobaron medidas legislativas para la implementación de un impuesto a los pasajes aéreos, otros 11 países declararon en la Conferencia de París que se sumarían a la propuesta. La decisión fue claramente impulsada por el hecho de que el impuesto a los pasajes aéreos propuesto no tenía impacto negativo en los presupuestos fiscales nacionales, dado que sería financiado exclusivamente por los pasajeros. Los miembros de una nueva "coalición de buena voluntad" acordaron centralmente que los fondos recaudados por el nuevo impuesto solidario se destinarían a la lucha que se lleva a cabo contra pandemias como el HIV/SIDA, la tuberculosis y la malaria en los países más pobres y se haría efectivo mediante un nuevo Fondo Global de Salud. El hecho de que la Conferencia de París haya establecido un "Grupo Piloto sobre las Contribuciones de Solidaridad a favor del Desarrollo" con la participación de 38 naciones, abre esperanzas para la implementación futura de nuevos mecanismos de financiamiento.

Por qué los flujos de la Asistencia Oficial al Desarrollo serán insuficientes para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Una mirada más precisa sobre los actuales niveles de AOD revela por qué la movilización de fuentes adicionales de financiamiento resulta crucial en aras de ganar la batalla contra la pobreza y las enfermedades en el Sur Global. Ha sido ampliamente aceptado por los gobiernos en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey que el desafío planteado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el acuerdo político para su cumplimiento en 2015, fecha fijada como plazo, requerirá aportes anuales adicionales en el orden de los \$ 50 billones en precios actuales como AOD. A primera vista resulta impactante que, en comparación con el nivel AOD de 67 billones del año 2002, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) informó hace poco que, en 2005 la ayuda al desarrollo de los países más ricos del mundo sobrepasaba por primera vez los \$ 100 billones¹. Pero el actual aumento en materia de cooperación resulta exagerado no sólo porque los recientes aumentos en AOD han tomado la forma de seguridad internacional y auxilio en situaciones de emergencia (como en el caso del tsunami asiático) y no la forma de nuevas fuentes *cash*. Más aun, los países donantes han registrado lo que correspondería a la condonación de la deuda para Irak y Nigeria (aprox. 20 billones de dólares) como aumento de la cooperación para 2005. En otras palabras, los aumentos en los niveles de AOD desde 2002 han sido relativamente modestos y siguen siendo insuficientes para alcanzar el monto anual estimado como necesario para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para dar respuesta a las necesidades de los países más pobres debería tomarse en cuenta que los flujos de cooperación deben ser más estables y predecibles. La historia ha demostrado que los compromisos que apunten hacia niveles mayores de AOD despiertan incertidumbre, debido al desempeño de las economías nacionales y las restricciones presupuestarias inesperadas en los países donantes. Por ello se puede decir que el marco anual que generalmente gobierna los presupuestos de los países desarrollados no puede garantizar fuentes predecibles ni estables de AOD. En otras palabras, se necesitan fuentes adicionales y estables de financiamiento para financiar programas de largo plazo en las áreas

¹ Ver Desarrollo Estadístico Internacional OCDE (2006)

de salud, educación e infraestructura en los países más pobres.

Eficacia de la cooperación y capacidad de absorción en los países receptores

A pesar de la euforia en las campañas internacionales que hacen *lobby* por la erradicación de la pobreza, no debería ignorarse que un crecimiento drástico en el financiamiento para los países más pobres también debe asociarse con determinados riesgos². En tanto que la referencia a la falta de capacidad de absorción en los países en desarrollo a veces se exagera y sirve como vehículo ideológico para justificar actitudes mezquinas en la cooperación internacional al desarrollo, los defectos de las actuales intervenciones de los donantes en lo que hace a la eficacia de la cooperación, debería servir como oportunidad para identificar mejores puntos de entrada y ayudar a evitar potenciales problemas y errores³.

El objetivo central de canalizar recursos hacia las naciones en desarrollo más pobres apunta a promover el crecimiento económico en el largo plazo y sacar a la gente de la pobreza. Esto debería llevar a la conclusión de que las políticas sí cuentan en lo que hace a la eficacia de la ayuda. Es más, es una cuestión ya ampliamente reconocida que las prácticas actuales y el comportamiento de las agencias donantes son un factor importante en la limitada capacidad de absorción en los países receptores, dado que existen demasiados proyectos pequeños y dispersos y las organizaciones donantes imponen altos costos de transacción a la escasa capacidad de los gobiernos.⁴

Frente a este escenario, la sola composición de la alianza de países que apoyen un impuesto a los pasajes aéreos de los países en desarrollo y desarrollados abriría la oportunidad de dar nueva forma a la actual arquitectura de la cooperación y tendría un rol pionero en cuanto modelo más eficaz de cooperación internacional. Sin embargo, la actual propuesta del gobierno Francés para canalizar la recaudación del impuesto a los pasajes aéreos hacia un fondo

² Una buena síntesis de riesgos potenciales asociados a un aumento significativo de ODA y propuestas para mitigarlos pueden encontrarse en Hofmann/Zattler (2005)

³ Ver *Briefing Paper* del Instituto de Desarrollo en el Exterior (05/2005) [Overseas Development Institute] (05/2005)

⁴ Ver *Briefing Paper* del Instituto de Desarrollo en el Exterior (05/2005) [Overseas Development Institute] (05/2005)

global de salud para financiar una “facilidad para la compra de drogas” puede acarrear el riesgo de sobredimensionar un tipo de intervención a expensas de otras. Cuando se afirma que la provisión de drogas más baratas para combatir pandemias como el HIV/SIDA, la malaria y la tuberculosis a través de esa facilidad, podría entrar fácilmente en competencia con otras intervenciones, se está pasando por alto el deseo de los países en desarrollo de establecer sus propias prioridades. En tanto que un globalismo *top-down* puede jugar un papel fundamental al dar un impulso inicial a la comunidad de la salud pública, también podría generar un conflicto entre las prioridades de los financiadores de las iniciativas globales y los países que dicen ayudar. Más allá de los efectos macroeconómicos negativos que una disponibilidad masiva de la mayoría de las drogas manufacturadas en los países desarrollados crearía en el mundo en desarrollo, también podría socavar el criterio compartido en teoría económica en cuanto a que más capacidad y mejores programas resultan relevantes para el desarrollo. En un informe reciente, la Iniciativa Global de Equidad basada en Harvard demostró que las estrategias para movilizar, retener y entrenar trabajadores de la salud y la creación de sistemas de atención primaria de la salud construidos sobre bases sólidas son elementos esenciales para combatir exitosamente las pandemias⁵. Sin embargo, un impulso sustantivo a la inversión financiada por la cooperación en infraestructura y entrenamiento podría contribuir a la creciente sustentabilidad de los esfuerzos puestos en el desarrollo a largo plazo. No debería sorprender que la atención concentrada repentinamente en políticas de salud globales sea resultado de la influencia del Informe Sachs⁶. Sin embargo, esto no debería conducir a la conclusión de que la política de desarrollo debería apuntar ahora, básicamente, a hacer “arreglos rápidos”. Los logros de corto plazo, más allá de cuánto reporten en materia de relaciones públicas o respondan a los ciclos de financiamiento de los donantes, no necesariamente cumplen sus declarados objetivos humanitarios⁷.

⁵ Global Equity Initiative (2004)

⁶ Ver Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2005)

⁷ Muraskin (2004), p.9

Cuadro 2
Recaudación potencial generada por fuentes innovadoras de financiamiento

	Implementación	Recaudación potencial
Mecanismos de corto plazo		
Impuesto a pasajes aéreos	2006	400 millones (p.a.) ⁸
Facilidad Financiera Int. (FFI)	2006 (emisión de bonos)	\$ 4 billones
Remesas	N/A	N/A
Mecanismos potenciales en el largo plazo		
Derechos Especiales de Giro		18 billones ⁹
Combate Evasión Impositiva		\$ 50 billones (p.a.) ¹⁰
Impuesto a las transacciones financieras		\$ 16-60 billones (p.a.) ¹¹
Impuesto al Carbón		\$ 60-130 billones (p.a.) ¹²
Impuesto a las exportaciones de armas		\$ 5 billones (p.a.) ¹³

Por ello, los defensores de la sociedad civil y los partidarios del desarrollo deberían concentrar sus esfuerzos de *lobby* en las necesidades de inversión humana y en capital en los países en desarrollo toda vez que la mejora de la salud pública sea sujeta a debate político. El fortalecimiento de servicios públicos para lograr esta meta podría resultar esencial en particular en los países más pobres, tal como los del África subsahariana, en donde las estrategias para ampliar el papel del sector privado no se han materializado.¹⁴

⁸ Estimaciones propias

⁹ Basado en la propuesta de George Soros, que se explicará en la sección 3.1.

¹⁰ Basado en estimaciones del Informe del Grupo de Trabajo sobre Nuevas Contribuciones Internacionales para el Financiamiento del Desarrollo (2004)

¹¹ Ver World and Economy Survey (2004), p. 137

¹² Estimado en 5 centavos por galón (EEUU) de gasolina (figura más baja sin las naciones en desarrollo)

¹³ Basado en una tasa impositiva muy alta del 25%

¹⁴ Briefing Paper del Instituto para el Desarrollo en el Exterior (05/2005), p.4

3 La factibilidad política de mecanismos financieros adicionales en el corto plazo

Existen numerosos estudios que fueron realizados para probar la factibilidad técnica de nuevos mecanismos de innovación financiera. Las dos publicaciones más completas y prominentes en esta área fueron realizadas por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas¹⁵ y por el Grupo de Trabajo para Nuevos Aportes Internacionales para el Financiamiento del Desarrollo¹⁶ Desarrollo [Working Group on New International Contributions to Finance Development] a pedido del Presidente de Francia, Jaques Chirac. El debate político y las deliberaciones en la comunidad internacional tras la publicación de estos estudios demostraron que mientras que algunas propuestas pueden tener factibilidad política para su implementación en el corto plazo, otras todavía enfrentan fuertes reticencias en la comunidad internacional y sólo podrían tener posibilidades de concretarse en el largo plazo.

Sin embargo, las propuestas sometidas a debate difieren sustantivamente en términos de la magnitud de la recaudación potencial (ver cuadro 2) y su potencial impacto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Impuesto a los pasajes aéreos

Como se ha subrayado en el capítulo anterior, la decisión de los 13 países en cuanto a introducir un impuesto sobre los pasajes aéreos comerciales ha sido aclamada como el primer paso hacia futuros esquemas de impuestos globales. El hecho de gravar el transporte aéreo es una medida sensible porque los gases que emite el transporte aéreo tienen gran incidencia sobre el calentamiento global¹⁷. El grupo de países que ha acordado implementar un impuesto a los viajes aéreos para fines de este año son Francia, Chile, Brasil, el Reino Unido, Congo, Costa de Marfil, Chipre, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Nicaragua y Noruega. Mientras que la mezcla entre países en desarrollo y desarrollados simboliza la genuina

cooperación Norte-Sur, la falta de compromiso por parte de otros países industrializados que operan grandes sectores vinculados con los viajes en la economía mundial tendrán un fuerte impacto sobre la recaudación potencial que el proyecto piloto sea capaz de recaudar. De acuerdo con estimaciones iniciales, Francia recaudaría hasta 200 millones de Euros. Todos los demás países que participan en la iniciativa como grupo, recaudarían aproximadamente el mismo monto. La diferencia en los niveles de las recaudaciones puede explicarse por el hecho de que las naciones en desarrollo aplicarán el impuesto únicamente sobre los viajes internacionales y destinarán parte de los ingresos para fines domésticos tales como la promoción del turismo. El Reino Unido, que ya recauda alrededor de 1,8 billones de dólares por año por la aplicación de impuestos sobre los vuelos comerciales se ha comprometido a destinar un porcentaje de estos ingresos a la iniciativa mencionada.

El liderazgo de Francia al proveer la mayor parte de los recursos para esta iniciativa y movilizar el apoyo de otros países como anfitrión de la Conferencia de París en febrero de 2006, fue el puntapié inicial para conseguir recursos adicionales en pos de los Objetivos del Milenio. No obstante, en aras de lograr un avance significativo en el área de la Salud Global, sería necesario contar con el apoyo de grandes países industrializados. Según estimaciones de la Comisión Europea, de esta forma se podría alcanzar una magnitud de 10 billones de dólares en un año.

La Facilidad Financiera Internacional (FFI)

La propuesta inicial acerca de una Facilidad Financiera Internacional (FFI) impulsada por el Reino Unido, preveía que los países donantes hicieran una distribución anticipada (*front-load*) de los compromisos de ayuda adicional que hicieron desde la Conferencia de Monterrey en el 2002 para los aprox. 30 años futuros. El instrumento de un FFI sería ejecutado a través de un mecanismo de bonos sobre los mercados de capital, para financiar gastos de aprox. \$ 50 billones por año, dirigidos a los Objetivos del Milenio hasta el año 2015. La propuesta británica asumía que un monto de \$ 16 billones por año pondría en marcha el mecanismo. Se señalaba así que los donantes aumentarían los montos anuales que comprometieron inicialmente a 4% por año en términos reales, asumiendo desde el inicio dar continuidad a este proceso por 15 años, y con la perspectiva de

¹⁵ Atkins A.B. (2005)

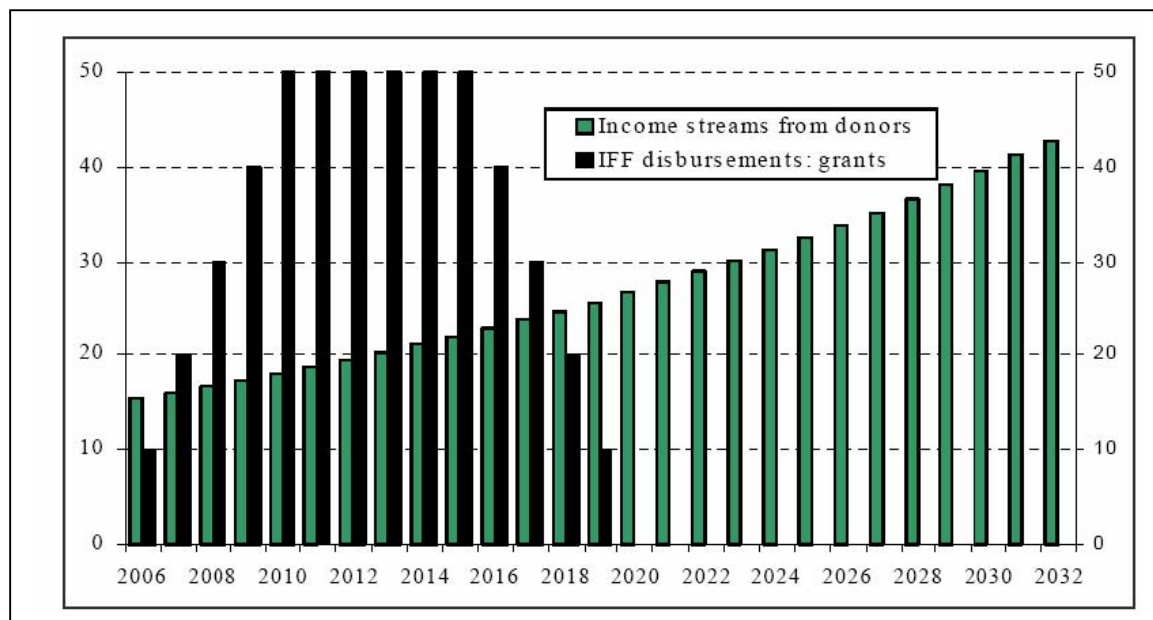
¹⁶ Grupo de Trabajo sobre Nuevos Aportes Internacionales para Financiar el Desarrollo [Working Group on New International Contributions to Finance Development] (2004)

¹⁷ Ver World Economic and Social Survey, (2005), p. 135

renovar compromisos de 15 años aproximadamente cada tres años desde entonces en adelante para cubrir, eventualmente, el periodo de 30 años (ver gráfico 1).

Gráfico 1 - Los Mecanismos de FFI (Fuente HM Treasury, Reino Unido)

Mientras que el gobierno británico sólo obtuvo ayuda por parte de algunos países donantes para el mecanismo propuesto, en septiembre de 2005 se lanzó un Programa Piloto FFI para la Inmunización (FFIm) en una escala más reducida de \$ 4 billones durante 10 años con aportes de Francia, Italia, España, Suecia, Noruega y el



Referencia: ■ Corrientes de ingresos desde los donantes
■ Desembolsos FFI: donaciones

La ventaja de la FFI sería que los presupuestos para cooperación se revitalizarían inmediatamente tras esta implementación, al evitar las limitaciones políticas de corto plazo que podrían impedir asignaciones de cooperación mayores. Sin embargo, las FFI no necesariamente crean nuevos recursos. De hecho, dado que se deben pagar intereses por los bonos emitidos, el efecto de red sobre los flujos de cooperación, en realidad, es negativo. Incluso puede cuestionarse si el mecanismo de gasto por adelantado de la FFI serviría para abordar las necesidades cada vez mayores en el ámbito de la provisión de salud o de servicios sociales en los países más pobres, considerando que esto requeriría financiamiento e inversiones de más largo plazo. Dado que los desembolsos de la FFI se agotarían después de 2015 e incluso afectarían la cooperación futura en etapas posteriores, el mecanismo debe ser analizado con cautela.

Reino Unido. Tras la reciente Conferencia de París, Brasil anunció que también aportaría \$20 millones por un periodo de 20 años. Los nuevos fondos del Programa Piloto FFI se utilizarán para apoyar el trabajo de la Alianza GAVI, una red de cooperación de salud global que incluye a UNICEF, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la Fundación Bill & Melinda Gates y representantes de la industria de las vacunas en los países industrializados y en desarrollo.

En el estado actual de cosas, la FFIm alcanza mayor magnitud como movilizadora de fondos para el desarrollo que el impuesto sobre los pasajes aéreos, aun cuando será realimentada sólo por presupuestos anuales de la Asistencia Oficial al Desarrollo. Es por ello que sería crucial lograr cooperación a largo plazo para la iniciativa, de modo que se pueda asegurar ayuda adicional. La participación de Brasil puede ser un primer paso en este sentido. Sin embargo, será fundamental analizar el abordaje de la FFIm con respecto a la cuestión de la sustentabilidad a largo plazo. Si el programa no tiene la capacidad de crear nueva infraestructura en el área de la salud en los países más pobres durante un largo periodo de tiempo, su impacto será mínimo.

Remesas

Las remesas están surgiendo como una fuente importante de financiamiento externo para el desarrollo. Estimaciones más bien conservadoras indican que los flujos de remesas han sobrepasado la asombrosa cifra de \$ 100 billones al año y para muchos países en desarrollo se han convertido en una fuente de financiamiento mucho más importante que la cooperación oficial. Sin embargo, debe destacarse que el grueso de las remesas internacionales no se dirige en su mayoría hacia los países más pobres, sino que benefician principalmente a los países de ingresos medios. En tanto que resulta importante subrayar que las remesas difícilmente puedan calificarse como fuentes innovadoras de financiamiento del desarrollo, las iniciativas que apuntan a facilitar la transferencia de remesas (reducción de los costos de las transacciones) y la difusión de estos flujos hacia un uso más productivo y que impulse el crecimiento, han sido una tarea central para la comunidad internacional en los últimos años. Como respuesta al debate cada vez más intenso que se desarrolla en torno a las remesas, algunos expertos en desarrollo han argumentado que, así como sucedió con la euforia con los flujos de capital a mediados de los 90, el atractivo de las remesas es, en parte, una reacción frente a fracasos previos de ciertos *mantras* del desarrollo¹⁸.

El reciente aumento en materia de investigación del impacto de las remesas en el desarrollo y la promoción de países donantes para facilitar tales flujos financieros también pueden explicarse por el hecho de que, a diferencia de la cooperación externa, los flujos de las remesas no generan cargas a los contribuyentes de los países ricos. Mientras que sería inapropiado desestimar el impacto de las remesas sobre el desarrollo, los beneficios de estos flujos financieros no compensan los efectos adversos de la fuga de cerebros en los países desarrollados¹⁹. Más allá de esto, cabe destacar que los países industrializados tienen diferentes opciones políticas para contribuir con un aumento en el volumen de remesas en todo el mundo, mejorando las condiciones laborales y el *status* legal de los inmigrantes.

Desde el lado de los receptores, la evidencia vinculada con el impacto directo de las remesas sobre el desarrollo económico y el crecimiento es limitada. Mientras que el grueso de las remesas

se gasta en consumo, efectos multiplicadores más amplios sólo podrían lograrse si las instituciones financieras locales - como los bancos para ahorristas- fueran accesibles para los pobres. Una transformación económica de mayor alcance de la remesas requeriría que los gobiernos provean instrumentos financieros adicionales, tales como préstamos respaldados en las remesas, de modo tal de superar las limitaciones de capital y liquidez que resultan críticas para el desarrollo de las pequeñas empresas.

4 Grandes fuentes de desarrollo financiero en el largo plazo

La asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG) [Special Drawing Rights]

El Derecho Especial de Giro (DEG) creado por el Fondo Monetario Internacional en 1969, fue diseñado como un activo de reservas internacionales para suplir las tenencias de reservas de los miembros del Fondo. Mientras que los principales países industrializados no pidieron préstamos al FMI por más de 25 años y asumieron como posición que el desarrollo de mercados de capital internacional había eclipsado el rol de los DEG, varios países en desarrollo y en transición que conforman la mayoría de miembros del Fondo, o bien enfrentan altos costos para adquirir y tener reservas a partir de préstamos o están excluidos de los mercados de capital privado en su conjunto. Ante este panorama, en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey, el filántropo George Soros hizo una propuesta en cuanto a reciclar los DEG asignados a los países industrializados en el FMI. Suponiendo que los países en desarrollo que toman o gastan estos activos recompensan a los receptores originales por el interés que este último deberá pagar de todos modos, los DEGs pueden transmitirse sin pérdida para los receptores originales. En otras palabras, los países en desarrollo que perciban subsiguientemente estos activos, estarán recibiendo, en efecto, préstamos incondicionales a bajas tasas de interés para financiar metas vinculadas al desarrollo. La aproximación de Soros se relaciona con una emisión especial de los DEGs que ya había sido autorizada por el FMI en 1997, fue aprobada por el 72% de sus miembros y sólo requeriría la aprobación del Congreso de los EEUU para lograr el 85% supermayoritario necesario para hacer efectivo este punto. Sobre la emisión especial que ascendería a aproximadamente \$ 27 billones,

¹⁸ Kapur, D. (2003), p.10

¹⁹ Lowell, Findlay and Stewart (2004), p.24

propuso que aprox. 18 billones de finanzas adicionales se donen a un fondo de tesoro destinado a propósitos de desarrollo. Mientras que todavía está pendiente lograr el consenso para un mecanismo tal, la propuesta tendría la ventaja de que los beneficios para muchos países en desarrollo sería tangible y acumulativa, y podría implementarse casi inmediatamente.

Cooperación impositiva internacional para combatir la evasión de impuestos

En los últimos años, la evasión y los agujeros (*loopholes*) en el sistema impositivo internacional se han convertido en rasgos distintivos de los mercados financieros internacionales²⁰. En tanto que la mayoría de los fondos no declarados se originan en los países desarrollados, una proporción significativa también proviene de los países en desarrollo y los priva de fondos necesarios para el desarrollo. Según el informe Landau, la pérdida de recaudación impositiva generada por la evasión en países en desarrollo podría equivaler a las sumas requeridas para alcanzar los ODM²¹. De este modo, pensar sobre la reducción de la pobreza no parece tener sentido, si al mismo tiempo poco es lo que se hace para ayudar a reconstruir las capacidades impositivas de los países en desarrollo, tanto en lo que respecta a sus propios habitantes como al capital extranjero. Más aun, la participación en actividades relativas a la evasión impositiva en los mercados financieros por parte de corporaciones transnacionales, que están preparadas para hacer uso de los agujeros (*loopholes*) en la economía internacional, otorga una ventaja competitiva injusta sobre los competidores locales y las pequeñas y medianas empresas que no tienen el alcance global de las corporaciones transnacionales. A la inversa que lo que sucede con la competencia fiscal, los gobiernos acuerdan, en principio, acerca de la necesidad de combatir la evasión impositiva. En este contexto se requeriría un impuesto a las ganancias por inversiones retenido en origen a todo contribuyente no residente (*withholding tax*). Con una tasa lo suficientemente alta, el *withholding tax* eliminaría los motivos de evasión para la fuga de capitales de los países en desarrollo. En el área de la competencia fiscal sería necesario terminar con todas las preferencias fiscales para los productores a favor de la propiedad extranjera de oficinas centrales o sitios de producción.

Sin embargo, tapar estos *loopholes* que son explotados por las corporaciones transnacionales, sería una tarea de difícil logro. Debido a la resistencia de los países desarrollados, un organismo orientado específicamente hacia cuestiones impositivas, tal como el Comité de Expertos Fiscales de las Naciones Unidas podría estar en condiciones de lograr consenso entre las distintas partes.

3.3. Otros mecanismos impositivos globales

El avance hacia la implementación de un impuesto sobre los pasajes aéreos ya fue visto como un primer paso hacia futuros esquemas de impuestos globales. Sin embargo, otros mecanismos impositivos que han sido objeto del debate internacional son más complejos en lo que hace a su composición y sólo serían viables si se introduce algún mecanismo coordinado internacionalmente con un claro acuerdo respecto del uso de la recaudación fiscal.

*Tasa sobre las Transacciones Financieras (CTT)*²²

Tras varios años de acalorado debate en la comunidad internacional sobre los méritos y limitaciones de una Tasa sobre las Transacciones Financieras (CTT) y hasta qué punto sería posible moderar la volatilidad en los mercados financieros internacionales, se ha logrado consenso en un punto, a saber, que un instrumento tal tendría el potencial de recaudar un considerable monto de ingresos globales para el desarrollo. La recaudación estimada podría oscilar entre los \$ 16-60 billones²³, dependiendo de los puntos base que se impongan a las transacciones financieras y la medida en que los países desarrollados con grandes centros financieros la utilicen para fines domésticos. Sin embargo, la CTT debería imponerse a una tasa muy baja (1-2 puntos base) y se aplicaría en forma consistente y universal. Esto requeriría que las autoridades responsables de las cuatro a seis monedas vehículo principales en la economía mundial tengan la voluntad de cooperar activamente entre sí y muchas otras estén dispuestas a participar, si fuera necesario. En un escenario de este tipo, el *free-riding* quedaría virtualmente excluido pero, a la inversa, una de las partes podría dar por terminado el esquema. Ante el panorama de la dura oposición ante la CTT en los círculos financieros y de que el instrumento ha despertado fuerte resistencia en

²⁰ Ver Schapiro/Schroder (2003)

²¹ Informe del Grupo de Trabajo sobre Nuevas Contribuciones Internacionales para Financiación del Desarrollo

²² N. de T.: El Impuesto a las Transacciones Financieras es también conocido por sus siglas en inglés CTT, correspondientes a *Currency Transaction Tax*.

²³ World and Economic Survey (2004), p. 137

el Congreso y el Senado de los EEUU, la viabilidad política al respecto se torna muy difícil.

Impuesto a la exportación de armas / impuesto al carbón

Un impuesto a la exportación de armas dependería, en gran medida, de los gobiernos aplicándose impuestos a sí mismos. Si las cargas recaen sobre los compradores, el impacto proporcional bien podría ser mayor en los países más pobres. La recaudación a cualquier tasa impositiva fluctuaría enormemente. Asumiendo que el impuesto fuera aplicado, por ejemplo, a una tasa alta del 25% y que no hubiera impacto del impuesto sobre la venta de armas, la recaudación estimada sería tan baja como de \$ 5 billones.

Un impuesto al carbón debería aplicarse por sobre varios impuestos y subsidios a diversos combustibles ya existentes. Si el acuerdo apuntara simplemente a que cada país aporte el equivalente de un impuesto al carbón a una tasa uniforme para uso internacional, no parece tan claro que esto resulte más aceptable que una agenda de contribuciones presupuestarias. Considerando la situación en los distintos países, un mecanismo de este tipo sería mucho menos justo: de hecho, entre algunos países resultaría altamente regresivo, ya que varios países pobres tienen un consumo de carbón por unidad de ingreso más alto que la mayoría de los países ricos. Sin embargo, la distribución sería más justa si el "impuesto" global fuera aplicado solamente a las naciones más ricas. Un impuesto pequeño, equivalente a 5 centavos de dólar por galón (EEUU) de gasolina en todo el mundo podría recaudar aproximadamente \$ 60 billones para propósitos globales y para los consumidores resultaría apenas perceptible. No obstante, la oposición de la opinión pública en tiempos de precios altos del petróleo haría políticamente muy difícil una campaña a favor de este impuesto.

5 Observaciones finales - El camino por recorrer

La alianza única entre gobiernos del Norte y del Sur que ha lanzado la iniciativa "Acción Contra el Hambre y la Pobreza" ha hecho tomar conciencia política sobre la propuesta de mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo. El concepto no sólo se ha convertido en un tema de agenda de los principales foros internacionales. Más aun, con la implementación de un Programa Piloto FFI para la Inmunización (FFIm) y con el avance de un impuesto a los

pasajes en la reciente Conferencia en París, las propuestas se han trasladado de la teoría a la práctica. En tanto que el nuevo momento político en torno a las fuentes innovadoras de financiamiento abre esperanzas en cuanto a que otros países se sumen a la iniciativa, los montos recaudados en este sentido son modestos comparados con las sumas que se señalan como necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las nuevas oportunidades para las formas innovadoras de financiamiento al desarrollo podría conducir a los siguientes escenarios:

- Sinergia entre CTT e impuesto a los pasajes aéreos

No hay razón alguna por la cual las CTT y el impuesto a los pasajes aéreos deban competir entre sí. Una posibilidad analizada por Gordon Brown y el Presidente Chirac es que la pequeña recaudación de los impuestos a los pasajes aéreos pueda usarse para apalancar montos mayores a través de la flotación de bonos bajo la CTT. El acuerdo anterior a la Conferencia de París entre los dos líderes políticos y el compromiso de Brasil de contribuir a los puntos indicados por la CTT, apuntan en esta dirección.

- Más presión sobre los grandes países donantes

A partir de la Conferencia de París, la atención de los medios de comunicación de la opinión pública sobre los mecanismos innovadores de financiamiento ha incrementado la presión sobre los principales países donantes como Alemania, Japón e incluso los EEUU, dado que hasta ahora no han hecho uso de los nuevos instrumentos.

- Examen por parte de los inversionistas

Mientras que la euforia actual para lograr mayor recaudación en pos de los Objetivos del Milenio pone un fuerte énfasis en la parte que recauda, en un futuro podrían resultar más relevantes cuestiones que hacen a la gobernabilidad y propiedad de los nuevos fondos, así como también a la eficacia de la cooperación. Esto podría provocar un cambio hacia mayores inversiones financiadas por la cooperación con relación a los esfuerzos destinados al desarrollo a largo plazo.

- El futuro de otros esquemas impositivos globales

Las razones para el apoyo político de un impuesto a los pasajes aéreos son su simplicidad, su muy baja tasa de interés y su aptitud para ser implementado por autoridades nacionales y no

globales. El hecho de que otros impuestos globales resulten mucho más complejos en su composición y requieran una fuerte coordinación internacional los vuelve menos viables políticamente. Es más, dado que los gobiernos

acuerdan que, al menos en principio, dada la necesidad de combatir la evasión fiscal, la futura cooperación Norte-Sur podría permitir progresos en esta área.

Bibliografía

Atkins, A. B. (2005): *New Sources of Development Finance* (Nuevas Fuentes para el Financiamiento del Desarrollo), Estudios UNU-WIDER en Economía del Desarrollo

Global Equity Initiative (2004): *Human Resources for Health-Overcoming the crisis* (Recursos Humanos para la Salud- Superación de la crisis), Universidad de Harvard

Grupo de Trabajo sobre Nuevas Contribuciones Internacionales para el Financiamiento del Desarrollo (2004): Informe para el Presidente de Francia, Jaques Chirac

Hofmann, M./Zatler, J (2005): *Mitigating the risk of increased ODA flows* (Mitigando los riesgos de los flujos ODA en aumento), Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo

Instituto para el Desarrollo en el Exterior (2005): *Scaling up versus absorptive capacity: Challenges and opportunities for reaching the MDGs in Africa*, n°5 (Aumento progresivo versus capacidad de absorción: desafíos y oportunidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África)

Kapur, D. (2003): *Remittances- The new development mantra?* (Remesas – ¿Nuevo mantra del desarrollo?), Universidad de Harvard y Centro para el Desarrollo Global

Lowell B./Findlay A./ Stewart E. (2004): *Brain-strain- Optimizing highly skilled migration from developing countries* (Fuga de cerebros – Optimización de la migración calificada desde los países en desarrollo)

Muraskin, William (2004): *The Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI): is it a New Model for Effective Public Private Cooperation in International Public Health?* (La Alianza Global para Vacunas e Inmunización: ¿un nuevo modelo de cooperación público-privada en salud pública internacional?), City University de Nueva York

OCDE (2005): Informe 2005 de Cooperación para el Desarrollo

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005): *Investing in development- A practical plan to achieve the Millennium Development Goals* (Invirtiendo en Desarrollo- Un plan práctico para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio), PNUD

Schapiro, M./Schroeder F. (2003): *Money Laundering and Tax Havens: the hidden billions for development* (Lavado de Dinero y Paraísos Fiscales: los billones ocultos para el Desarrollo), Dialogue on Globalization – Occasional Paper n°3, Friedrich-Ebert-Stiftung

World Economy and Social Survey (Encuesta Mundial Económica y Social) (2005): *Financing for Development* (Financiamiento del Desarrollo), Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

Más información en
www.fes.de/globalization

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

Friedrich Ebert Foundation
400 Madison Avenue, Suite 6C
New York, NY 10017
Tel: ++1 (212) 687-0208
Fax: ++1 (212) 687-0261
www.fes-globalization.org