

## **CAF: EL BANCO DE LA REACTIVACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

CAF: THE REACTIVATION BANK OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

*Sergio Díaz-Granados \**

### **RESUMEN**

CAF, como Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, tiene por misión ayudar a los países a enfrentar retos estructurales que afectan su capacidad de desarrollo relacionados con la productividad, las brechas sociales y, más recientemente, el reto del cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Estos se han exacerbado con la irrupción de la pandemia del COVID-19 amenazando con retrotraer las ganancias que se habían logrado en algunos indicadores sociales en los últimos 10 años. El riesgo también atañe a consecuencias de largo plazo sobre la productividad de las economías por daños en la asignación de recursos y aumentos en la informalidad, y sus consecuencias sobre las habilidades de los trabajadores actuales. A ello se debe sumar el deterioro de las capacidades de los futuros trabajadores por la interrupción de los procesos educativos.

El propósito de esta nota es elaborar un diagnóstico de estos desafíos estructurales que enfrenta la región y cómo estos han sido potenciados por la crisis sanitaria. También discutir el marco de políticas que podría ser relevante para apoyar la recuperación, y cómo la acción de CAF y su proyección futura puede ser un instrumento eficaz para acompañar a los países con servicios financieros, apoyo técnico y de conocimiento con el objetivo de implementar esta agenda y apuntalar el desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible.

**Palabras Clave:** CAF - Banca de desarrollo, América Latina y el Caribe, inclusión social, integración, competitividad, productividad, sostenibilidad, cambio climático, biodiversidad, COVID-19.

### **ABSTRACT**

CAF, as the Development Bank of Latin America and the Caribbean, has the mission of helping countries face structural challenges that affect their development capacity related to productivity, significant social gaps and, more recently, the challenge of climate change and environmental sustainability. These challenges have been exacerbated by the COVID-19 pandemic, threatening to roll back the gains that had been achieved in some social indicators in the last 10 years. The risk also concerns long-term consequences on the productivity of economies due to damage in the allocation of resources and increases in labor informality,

---

\* Presidente Ejecutivo, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

and their consequences on the skills of current workers. To this, must be added the deterioration of the capacities of future workers due to the interruption of educational processes.

The purpose of this note is to prepare a diagnosis of these structural challenges facing the region and how they have been enhanced by the health crisis. Also discuss the policy framework that could be relevant to support recovery, and how CAF's action and its future projection can be an effective instrument to accompany the countries with financial services, technical support and knowledge in order to implement this. agenda and underpin inclusive and environmentally sustainable development.

**Keywords:** CAF - Development bank, Latin America and the Caribbean, inclusive development, social inclusion, integration, competitiveness, productivity, sustainability, climate change, biodiversity, COVID-19.

.....

## **1. Introducción**

CAF comenzó sus operaciones a partir de 1970 como parte de la institucionalidad de la Comunidad Andina de Naciones lanzada en 1968. Su principal actividad era apoyar financieramente la integración y el intercambio comercial entre los países que conformaron la nueva iniciativa regional. A partir de la década de los noventa, la organización experimentó una transformación cualitativa y cuantitativa que marcó su evolución de institución andina a banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. Dicha transformación comenzó con un cambio significativo en su orientación programática e institucional, basada en la expansión de la membresía a otros países de América Latina y el Caribe (ALC), en el financiamiento de proyectos de inversión y, por último, en obtener acceso a los mercados internacionales de capital, a fin de potenciar sus propios recursos y ampliar su capacidad operativa.

A lo anterior se suma el fortalecimiento patrimonial continuo y el apoyo que siempre le han brindado sus países accionistas. En su proceso de expansión, CAF se convirtió en una importante institución multilateral de desarrollo que hoy cuenta con 19 países accionistas y presta múltiples servicios a una amplia gama de clientes de los sectores público, privado y mixto en la región. En el curso de esa evolución, la organización ha desempeñado un papel preponderante en el desarrollo económico y social de la región y se ha posicionado como una de las principales fuentes de financiamiento multilateral de infraestructura en América Latina.

Esta acción de CAF en la región tiene por misión ayudar a los países a enfrentar retos estructurales que afectan su capacidad de desarrollo relacionados con la productividad, las importantes brechas sociales y, más recientemente, el reto del cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Estos retos se han exacerbado con la irrupción de la pandemia del COVID-19 amenazando con retrotraer las ganancias que se habían logrado en algunos indicadores sociales en los últimos 10 años. El riesgo también atañe a consecuencias de largo

plazo sobre la productividad de las economías por daños en la asignación de recursos y aumentos en la informalidad, y sus consecuencias sobre las habilidades de los trabajadores actuales. A ello se debe sumar el deterioro de las capacidades de los futuros trabajadores por la interrupción de los procesos educativos.

El propósito de esta nota es elaborar un breve diagnóstico de estos desafíos estructurales que enfrenta la región y cómo estos han sido potenciados por la crisis sanitaria. También discutir el marco de políticas que podría ser relevante para apoyar la recuperación, y cómo la acción de CAF y su proyección futura puede ser un instrumento eficaz para acompañar a los países con servicios financieros, apoyo técnico y de conocimiento con el objetivo de implementar esta agenda y apuntalar el desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible.

## **2. ¿Cuáles son los retos más importantes que enfrenta la región en la postpandemia?**

Uno de los principales escollos para que América Latina y el Caribe crezca de manera más acelerada y sostenida es la baja productividad. Esto es, la eficiencia con la cual se utilizan y asignan los recursos productivos al interior de las empresas y entre las empresas al interior de los sectores económicos. Antes de la crisis, la productividad total de los factores promedio en la región era apenas un tercio de aquella correspondiente a las economías avanzadas, siendo un problema transversal a todos los sectores económicos (Alvarez et al, 2018). Esta baja productividad se refleja, por un lado, en que no siempre los recursos de capital y trabajo se asignan a aquellas empresas con mayor potencial productivo. Problemas de acceso al financiamiento y políticas impositivas y otras regulaciones laborales muchas veces penalizan a las empresas con mayor capacidad de crecimiento. Por el otro, en América Latina y el Caribe las empresas formales, tanto PYMES como aquellas aún más grandes, son en promedio, menos productivas y crecen menos a lo largo de su ciclo de vida que aquellas en países más desarrollados (CAF, 2014). Aquí de nuevo el entorno dado por el marco de políticas públicas puede no ser el adecuado para mejorar tanto la asignación de recursos como los incentivos a innovar de las empresas.

A lo anterior debemos sumarle los altos niveles de informalidad que afectan por igual a empresas y trabajadores. Esta informalidad no solo se refiere al hecho que las empresas y trabajadores no están registrados y que no se realizan los pagos de impuestos y aportes a la seguridad social correspondientes, sino fundamentalmente a que la mayoría de estas unidades productivas son muy pequeñas -con un porcentaje muy alto de autoempleados-, no crean empleo, no innovan ni capacitan a sus trabajadores, tienen un bajo uso de bienes de capital o de tecnología, y como consecuencia de todo ello, los ingresos que se generan son muy reducidos. Algunos números ilustran esta realidad que aqueja a la región desde hace varias décadas. Por ejemplo, la distribución del empleo por tamaño de empresas muestra que 32% de la mano de obra en América Latina se ocupa en el autoempleo, si sumamos a las microempresas de hasta 4 trabajadores allí tenemos un 60%-65%- de la mano de obra (CAF, 2014). Por otro lado, reflejando el bajo nivel de productividad de las microempresas, los salarios de trabajadores en estas empresas podrían subir más del 24% si estos se moviesen a unidades productivas de más de 4 empleados aun asumiendo el mismo nivel educativo, edad y género (Alvarez et al, 2018).

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 tiene el potencial de agravar este problema de baja productividad en la región. El cierre de empresas destruye emparejamientos entre habilidades de los trabajadores y puestos de trabajo que potencian esas habilidades; recrear esos emparejamientos puede tomar tiempo o, aún peor, perderse por completo si los trabajadores despedidos se desaniman y salen del mercado, o van a trabajar a empresas en puestos que no son tan compatibles con sus habilidades, o si se vuelcan en trabajos o empresas informales. En otras palabras, el retroceso que venía observándose en la productividad en la región podría exacerbarse si los factores de producción, producto de la crisis, se reasignan hacia actividades de menor productividad de manera más permanente. Esto ocasionaría una pérdida de capital intangible, reduciendo los incentivos la inversión, una disminución de habilidades de los trabajadores al permanecer más tiempo en desempleo, inactividad o informalidad. En varios países de la región, la informalidad aumentó en al menos 5 puntos porcentuales (Alvarez et al 2021; BID, 2021). Esto incidirá particularmente en los jóvenes, cuyas trayectorias de ingresos laborales a largo plazo se están viendo afectadas por los empleos iniciales de baja calidad, y a las mujeres, que han abandonado en mayor proporción el mercado laboral que los hombres.

Pero la región no solo se caracterizaba por una baja productividad, sino también por importantes brechas sociales en los niveles de ingresos y acceso a servicios públicos. Por supuesto que este problema en parte está asociado con la baja productividad, ya que este fenómeno impide el crecimiento del empleo de calidad que genera mejores fuentes de ingreso para las familias más desventajadas. Sin embargo, también podemos decir que la falta de políticas de inclusión que aseguren, por ejemplo, el acceso a servicios de vivienda, educación y salud de calidad produce que los trabajadores de estas familias vulnerables no puedan acceder a las oportunidades de empleo formal que se ofrecen en el mercado. En tal sentido, a la inclusión laboral le antecede la inclusión en servicios básicos que aseguren la acumulación de capital humano de los niños y jóvenes que más tarde se integrarán al mercado laboral. Este proceso reproduce entonces situaciones de pobreza entre generaciones que se vuelven difíciles de revertir en el tiempo. Este aspecto de inclusión no solo debe verse con un fenómeno centrado en las personas, sino también en los territorios toda vez que la falta de servicios y oportunidades de empleo también están presentes en territorios apartados en las geografías de los países.

América Latina había hecho progresos en reducir la pobreza desde comienzos de la década del 2000 y hasta el año 2013-14 en parte gracias al fuerte crecimiento en este período producto por el boom del precio de los “*commodities*”, pero también a una fuerte expansión de los gastos sociales que implicó aumentos significativos en el acceso a la educación y a transferencias que completaron el ingreso de los hogares más pobres. Estas ganancias se ralentizaron desde el 2015 aunque no hubo significativos retrocesos. Así la pobreza se redujo de 45% en el 2000 a 34% en el 2018; un proceso similar ocurrió con la desigualdad que, de acuerdo con el coeficiente de Gini, se redujo de 52% a 48% en el mismo periodo (Cepal, 2021).

La crisis del COVID-19 ha traído consecuencias muy negativas sobre los indicadores sociales. Con el aumento del desempleo y la informalidad y sus consecuencias sobre los ingresos de las familias, la pobreza aumentó a niveles que se observaban 10 años atrás (algo

similar ocurre con el indicador de desigualdad). Ello ha sucedido a pesar de los esfuerzos de los gobiernos con el aumento de las transferencias sociales.

Pero más allá de impacto a corto plazo sobre el ingreso de las familias, lo que es aún más preocupante es el impacto a largo plazo sobre las oportunidades de empleo y las capacidades generar ingresos que trajo aparejado el cierre de escuelas y el crecimiento de la brecha educativa entre familias de altos y bajos ingresos. Esto teniendo en cuenta que América Latina y el Caribe es la región con cierres totales o parciales de escuelas más largo del mundo: entre 50 y 70 semanas desde marzo de 2020, con una media mundial por debajo de las 40 semanas (Berniell et al 2021). El prolongado cierre de escuelas podría reducir la probabilidad de completar la secundaria en América Latina en 14 pp (a 42%) y en 20 pp para los grupos de más vulnerables (Neidhofer et al., 2021). Esto tiene el potencial de ampliar las brechas de equidad en la región en forma permanente, debido a los efectos de largo plazo sobre las trayectorias de ingresos de los futuros trabajadores con distintos niveles de educación.

Un proceso similar se produce por la interrupción en la atención primaria en salud, debido al estrés de los sistemas abocados a la atención de la pandemia. En América Latina, la cobertura de vacunas en niños retrocedió en promedio entre 5 y 9% en 2020 con respecto al promedio de 2017-2019, acumulando las mayores pérdidas a nivel global (Berniell et al 2021).

A la urgencia de aumentar la productividad y el crecimiento del empleo formal y de asegurar que este crecimiento les llegue a las poblaciones y territorios más vulnerables y que por lo tanto sea inclusivo se suma un desafío que también ha estado presente ya desde algunos años, pero que recientemente ha tomado una renovada actualidad, que es el abatimiento del cambio climático y la sostenibilidad ambiental. La región ha sido afectada por fuertes choques climáticos (p. ej. sequías, inundaciones) que generan costos económicos y sociales cada vez más significativos y que afectan a la vez su rica biodiversidad. Contrarrestar estas consecuencias del cambio climático requiere inversiones en infraestructura resiliente y transferencias a los sectores y poblaciones más afectadas por desastres naturales. Al mismo tiempo, ALC debe contribuir con la acción global de reducción de las emisiones a través de programas de mitigación y adaptación.

### **3. La agenda de políticas para la recuperación**

El logro de los objetivos del desarrollo en la postpandemia en términos de un crecimiento más dinámico, pero a la vez sea inclusivo y ambientalmente sostenible, tal cual se refleja en los preceptos de la propuesta de la agenda de los **Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) 2030 planeados por Naciones Unidas**, requerirá implementar un programa de políticas públicas que combina viejos desafíos con otros nuevos. Este programa como veremos tiene un fuerte foco en activar al sector privado como promotor del crecimiento basado en ganancias de productividad vía políticas públicas que resuelvan fallas de mercado (y eviten fallas de gobierno) – las así llamadas *market based solutions*-. Esta reactivación del crecimiento además estará impulsada por la digitalización de procesos productivos y de los servicios públicos y con una impronta “verde” que deberá buscar la descarbonización de los distintos sectores de la economía. Digitalización y descabornización son entonces

habilitadores transversales que promueven el desarrollo sostenible pero que su efectiva implementación depende de políticas más específicas, - algunas de las cuales se detallan a continuación- que deberán diseñarse e implementarse y que seguramente variarán de acuerdo con el contexto que enfrentan los distintos países.

El crecimiento de la productividad debe estar apoyada en políticas que promuevan la innovación en las empresas y mejoren la asignación de recursos dentro de las economías a través de la eliminación de barreras a la entrada en los distintos sectores económicos, la mejora y simplificación regulatoria, la digitalización de los procesos productivos, el fomento de la competencia y la apertura comercial. Aquí juega un rol central también la infraestructura de transporte, conectividad digital, y logística para mejorar el flujo de comercio de bienes y de factores productivos al interior de las economías y con el exterior. Estas inversiones pueden realizarse no solo vía obra pública sino a través de la participación privada en esquemas de APP que no solo permiten apalancar recursos privados, sino también promueven la innovación y mejoras en la gestión de estas infraestructuras. Esto último también aplica a aquellas destinadas a la producción y distribución de energía dentro de las cuales aquellas no renovables ocupan un lugar cada vez más destacado.

El financiamiento es esencial para las empresas, particularmente para las nacientes y para las pymes. Hay espacio para promover y acelerar los procesos de innovación financiera a través de servicios electrónicos (*Fintechs*), los esquemas de factoraje (*factoring*) y los mecanismos de capital de riesgo para las empresas emergentes o de nueva creación (*startups*). Los programas de garantías para compartir riesgos también podrían ser útiles, habiendo facilitado el crédito durante la crisis. Será de importancia profundizar la educación financiera para el uso de nuevos instrumentos y la adecuación de la regulación prudencial para incorporarlos. La adaptación de las regulaciones de bancarrota también será relevante para facilitar la liquidación de empresas y movilización de recursos.

Mejorar la asignación de recursos y aumentar la productividad implica reducir los altos niveles de informalidad en las economías. Además de promover la creación de empresas con potencial de crecimiento a través de las medidas mencionadas previamente, se requiere facilitar la reasignación de la mano de obra (y capital) hacia estas empresas. Ello se puede lograr con programas de reentrenamiento laboral (ej. en habilidades digitales) y el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación para facilitar el apareamiento entre las demandas de las empresas y la oferta de trabajadores. La transición laboral entre ocupaciones también puede ser apoyada por renovados sistemas de seguros de desempleo que pueden reemplazar en parte onerosos sistemas de indemnizaciones por despidos. Al mismo tiempo, varios países podrían revisar la legislación sobre salarios mínimos que dejan afuera del mercado de trabajo formal (y del acceso a los sistemas de seguridad social) a muchos trabajadores, especialmente aquellos más jóvenes.

La inclusión social requiere, como se mencionó antes, fortalecer los sistemas de acceso a la educación y salud de calidad que son la base de la acumulación de capital humano. La pandemia amplió las brechas educativas, afectando particularmente a los niños de los hogares más pobres. Para cerrar estas brechas es importante cuantificar las caídas en los aprendizajes para dirigir las intervenciones hacia los grupos poblacionales y las competencias que registraron mayores pérdidas. Para contener el abandono escolar es importante identificar a

los estudiantes en situación de riesgo e incentivar su permanencia o reinserción en los sistemas educativos. Asimismo, es importante mejorar la infraestructura escolar para resolver carencias de servicios básicos en los centros educativos que dificulten la enseñanza y desincentiven la escolaridad. Por otro lado, la pandemia también hizo patente las debilidades de los sistemas de salud. La informalidad deja afuera a muchos trabajadores y familias de los servicios contributivos y deben atenderse en sistema de hospitales públicos que muchas veces enfrentan serias restricciones de capacidad. Es importante entonces fortalecer el acceso a estas familias a los sistemas contributivos del sistema de salud público-privado a través de seguros de salud que pueden ser parcialmente subsidiados. Por el lado de la oferta, hay espacio para mejorar la eficiencia de los sistemas de salud integrando los diversos subsistemas y el uso de la tecnología y digitalización para el procesamiento de información que sirva para orientar y optimizar la provisión de los servicios.

Dentro el sistema de protección social los esquemas de pensiones también tienen relevancia y enfrentan importantes desafíos debido al envejecimiento de la población, el cambio tecnológico y la realidad de la informalidad. Estos sistemas necesitan lograr un balance entre la sostenibilidad financiera, la cobertura y la suficiencia. En cuanto a los sistemas contributivos, para alcanzar la sostenibilidad, algunos países podrían bajar los años mínimos de aporte y aumentar la edad mínima de retiro, mientras que otros deberían concentrarse en el aumento de los aportes y revisar los sistemas para los trabajadores autónomos mucho de los cuales son opcionales o no existen. Por otro lado, los sistemas no contributivos podrían ampliarse para ofrecer un mayor acceso y pagos relacionados con la línea de pobreza, teniendo en cuenta que la alta informalidad en la región limita el alcance de los sistemas contributivos (Alvarez et al 2020).

Por otro lado, las transferencias sociales que se han extendido y jugado un papel tan importante en la asistencia a familias y empresas durante la crisis también deben reformarse y reconvertirse buscando su integración y compatibilidad con los otros elementos de los sistemas de protección social (ej. seguros de desempleo), evaluar su universalización en algunos casos, o la mejora en la focalización en otros, dependiendo de las condiciones de los países para una implementación efectiva y sostenible. Asimismo, estos programas deberán ser compatibles con los incentivos para favorecer el empleo formal y la acumulación de capital humano, para lo cual resulta clave el diseño de las estrategias de salida (Berniell et al 2021).

Además de un crecimiento dinámico e inclusivo, hay una fuerte necesidad por asegurar la sostenibilidad ambiental y la biodiversidad. Esto implicará un aumento en la demanda de energías más limpias implicando cambios sustanciales dentro del sector energético, con potenciales ramificaciones sobre otros sectores productivos importantes en la región, como la agroindustria y la minería. Los temas de sostenibilidad ambiental son transversales a toda la actividad económica. Más allá de políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático, deberían generarse los incentivos para promover innovaciones tecnológicas que hagan que la transición energética sea más compatible con la creación de empleo y ganancias de productividad de las economías, reduciendo el posible *trade off* entre cuidado del medio ambiente y la actividad económica, particularmente en los países productores y exportadores de hidrocarburos.

Todas estas iniciativas requieren que los países -tanto el sector público como privado- puedan obtener mayores recursos para apuntalar la inversión en infraestructura social y económica. En el caso de inversión pública, ello puede requerir reformas tributarias que aumente el recaudo con un buen balance entre eficiencia, para no penalizar los incentivos al ahorro y la inversión, y equidad, donde se busca fortalecer la progresividad de los sistemas impositivos (Barreix y Roca, 2021). Por otro lado, los países necesitan apalancar recursos externos a través de los mercados de capital internacionales y las instituciones multilaterales de desarrollo. Ello requiere mantener una macro ordenada con instituciones monetarias y fiscales que establezcan las expectativas de inflación y que también den cierta credibilidad a la consolidación fiscal a mediano plazo.

Más allá de recursos para avanzar con esta agenda de políticas para la recuperación se requieren capacidades estatales que garanticen el apropiado diseño, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas. Tres áreas críticas pueden destacarse. En primer lugar, la gobernanza de la infraestructura y de las asociaciones público-privadas (APP) para galvanizar la necesaria inversión y alentar la participación del sector privado mediante el fortalecimiento de las evaluaciones ex ante y de los procesos de licitación y de fiscalización de los proyectos, así como la mejora en el diseño de los contratos, incluyendo restricciones para la renegociación ex post de los mismos (Fajardo et al. 2021). En segundo lugar, la pandemia aceleró el proceso de digitalización de trámites y servicios públicos. La tecnología puede utilizarse para producir una reingeniería de procesos regulatorios y simplificación administrativa (López, 2021). Esto permitiría, entre otras cosas, una mejor eficiencia en la gestión de los servicios públicos, por ejemplo, en los temas de pagos de impuestos y control tributario o en la mejora de la gestión de las transferencias sociales, entre otros. En tercer lugar, el uso de datos e inteligencia artificial contribuiría a hacer más efectiva y eficiente la gestión pública, facilitando la toma de decisiones basadas en datos y la coordinación entre distintas áreas del sector público que comparten información consolidada a partir de las bases de datos que estos organismos manejan (Cetina, 2021). La información abierta contribuye, además, a prevenir la corrupción al incrementar la transparencia. Para implementar esta transformación digital del Estado se deberá invertir en las capacidades institucionales (por ejemplo, reglas que fijen la gobernanza de datos y manejo su ético y responsable) y en el talento humano necesarios.

### *La integración regional*

Más allá de la agenda de políticas domésticas que los gobiernos tienen a su disposición para enfrentar este desafío de alcanzar un desarrollo sostenido -a través de aumentos en la productividad- pero que a la vez sea inclusivo y ambientalmente sustentable, existen iniciativas de coordinación con otros países, como el caso de programas de integración regional, tanto comercial como productiva, que pueden ser también un instrumento efectivo para alcanzar estos objetivos.

América Latina ha estado involucrada en iniciativas de integración regional en los últimos 30 años que han reducido sustancialmente los aranceles y barreras no tarifarias intrazona (y también contra terceros países). Sin embargo, los resultados en términos de aumentos en el



comercio intrarregional han sido relativamente modestos. Esto contrasta con el alto nivel de comercio intrarregional en otros bloques como el Este y Sudeste de Asia, Europa o América del Norte.

Es así que, aun teniendo en cuenta diversos factores, como el menor tamaño de sus economías, los países de la región comercian poco entre sí. La cercanía geográfica no parece haber tenido un impacto significativo en términos de menores costos de comercio. Cabe preguntarse entonces cuáles han sido las causas de este pobre desempeño.

Un aspecto para resaltar es que una vez que se reducen los aranceles se hacen más visibles otros costos de comercio sobre los cuales también es muy importante actuar. En primer lugar, hay que trabajar en la disminución de los costos aduaneros y de frontera, además de procurar mejoras sustantivas en la infraestructura de transporte que faciliten la integración física entre los países. Esta infraestructura de conexión vale para el transporte de mercancías, pero también para otros bienes, como la energía, donde la ventaja de la cercanía geográfica desempeña un rol central en la facilitación del intercambio.

En segundo lugar, adoptar regulaciones domésticas y regionales (por ejemplo, normas de origen) que promuevan la integración productiva entre las economías, estimulando la participación de las empresas en cadenas regionales de valor que son tan relevantes para explicar el alto nivel de intercambio regional en otros bloques.

Como se mencionó antes un sector donde la integración regional tiene también altas ganancias en términos de desarrollo sostenible es la energía, en particular, la energía eléctrica. Esto permite optimizar las inversiones aumentando la eficiencia en la producción y bajando los precios. También facilita atender los picos de demanda estacionales o shocks de oferta. Quizás más importante, permite a los países que se integran diversificar sus fuentes de suministro con un criterio de sostenibilidad ambiental reemplazando producción más contaminante por aquella de origen renovable con menores emisiones. Estos beneficios de la integración energética ya son una realidad en Centroamérica y está siendo promovida en los países andinos y en el cono sur.

La agenda de integración regional que tiene por delante América Latina tiene entonces mucho por recorrer más allá de los esfuerzos y avances que han hecho los países en los últimos años. Esta agenda incluye medidas asociadas con la facilitación del comercio, la inversión en infraestructura de transporte y de integración energética, y políticas para fomentar el desarrollo de cadenas regionales de valor. Estas iniciativas están menos sujetas a controversias políticas o ideológicas. Por lo tanto, la viabilidad de su concreción es alta y permite establecer un camino pragmático hacia una mayor integración de las economías (Allub et al 2021).

#### **4. El aporte de CAF para el logro del desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible**

Como se mencionó en la introducción, CAF en los últimos 30 años se ha convertido de un banco subregional al banco de desarrollo de América Latina y el Caribe con 17 socios en la

región. Durante este período la institución aprobó cerca de USD 200.000 millones a favor de proyectos e iniciativas conducentes al desarrollo sostenible y a la integración de la región y ha sustentado el volumen y la calidad de las operaciones en una gestión alineada con las diversas realidades nacionales. Asimismo, pasó de un total de activos de USD 1.141 millones, pasivos de USD 565 millones y patrimonio de USD 576 millones en 1991 a USD 46.846 millones, USD 33.851 millones y USD 12.995 millones al cierre de 2020, respectivamente. En estos últimos 30 años, CAF incrementó su tamaño en más de 30 veces.

No obstante, este crecimiento, CAF busca renovarse y fortalecerse para ayudar a los países a enfrentar los importantes desafíos estructurales que se evidenciaron luego de la finalización del “superciclo” de los precios de las materias primas -que hizo retroceder el crecimiento desde 2014/2015-, y que fueron agudizados con la pandemia desde principios de 2020. En tal sentido CAF tiene la proyección de convertirse en el “Banco de la reactivación económica de América Latina y el Caribe” y en el “Banco Verde”. Esta reactivación no solo se refiere a recuperar los niveles de ingreso prepandemia, sino fundamentalmente ayudar a los países a alcanzar un crecimiento de largo plazo más elevado que sea inclusivo y ambientalmente sostenible consistente con el logro de los ODS planteados en la agenda 2030.

#### *Apoyo a la productividad*

Como se mencionó el crecimiento de la productividad se apoya en el rol crítico del sector privado innovando y creando empleos de calidad. Para apoyar este proceso CAF ha diseñado una agenda de financiamiento con el sector privado. En la acción de apoyo al sector privado es muy relevante el relacionamiento con los bancos nacionales de desarrollo. Esta relación de CAF con estas instituciones es de larga data y única entre las multilaterales que operan en la región y facilita un mayor alcance del financiamiento a aquellas PYMES con potencial de crecimiento, promoviendo la innovación y una mejor asignación de recursos en las economías y, a través de ello, la productividad. Una relación más robusta con la banca nacional de desarrollo permite resolver fallas de mercado complementando el financiamiento de la banca comercial tradicional con líneas de financiamiento y productos que permitan mitigar riesgos para atender a sectores estratégicos (generadores de empleo, agregadores de valor e innovadores) que no acceden a financiamiento privado ante la falta de colaterales y la existencia de riesgos elevados que no pueden ser adecuadamente cubiertos.

Las políticas en favor de la productividad se completan con apoyo financiero para la infraestructura económica y de integración. Tal como lo ha venido haciendo los últimos años, CAF continúa apoyando a los países a cerrar la brecha y mejorar los estándares de calidad de la infraestructura económica de su Agenda de Infraestructura. A través de este programa se financian proyectos de inversión con un abordaje más estructurado, sistémico y orientado a medir resultados e impactos en el desarrollo, que permite abordar las operaciones con una visión más integral. Para ello se pone a disposición de los países accionistas facilidades y recursos para los estudios de pre-inversión y se potencia el fortalecimiento institucional a las entidades ejecutores de los proyectos con el objetivo de aumentar su eficiencia y capacidad de gestión. En relación con la infraestructura en favor de la integración, es muy importante el apoyo a los corredores logísticos inteligentes que, más allá de su conexión con la

infraestructura, facilitan la integración, la gobernanza institucional, las redes de negocios virtuales, la digitalización, el aumento de exportaciones e importaciones intrarregionales, y el apoyo a clústeres, además de fortalecer las capacidades para promover una mejor y mayor inserción en los mercados globales.

Finalmente, la digitalización es un ingrediente fundamental para aumentar la eficiencia y productividad de las economías. CAF busca robustecer su oferta digital a la región. La reactivación postpandemia representa una oportunidad para dar un salto cuantitativo y cualitativo en la oferta digital de la institución, en línea con su Agenda Digital. El propósito subyacente de esta agenda es posicionar a la región en el nivel equivalente de desarrollo digital de los países más avanzados y resolver, al menos parcialmente, el desarrollo desigual de los ecosistemas digitales entre y dentro de los países de la región, reconociendo el impacto de la digitalización en la mitigación de los efectos del cambio climático. Uno de los ejes de la agenda digital de CAF, pertinente con el tema de promover la productividad, es el programa de Economía Digital. A través de esta iniciativa se promueve la transformación digital de los sectores productivos y de sus cadenas de valor, con un énfasis en la mipymes. También se apoya a la innovación digital para la inclusión financiera y se financian inversiones de impacto en emprendimientos innovadores.

### *La inclusión social y territorial*

Como vimos no solo importa que la región retome un crecimiento dinámico a largo plazo, sino que este sea más inclusivo en términos de personas y territorios. Aquí las inversiones en infraestructura social son muy relevante. La agenda de CAF en términos de mejoras en la infraestructura de agua y saneamiento cobra gran relevancia. CAF se ha convertido en una de las instituciones líderes en temas de agua con importantes impactos positivos en la salud de familias de bajos recursos sobre todo en áreas rurales y poblaciones apartadas. Los programas Mi Agua en Bolivia ha constituido un ejemplo cabal de estos impactos sobre el desarrollo. Estos programas también tienen un costado productivo al facilitar recursos hídricos para sectores agrícolas con consecuencias positivas no solo sobre la inclusión, sino también en la productividad. CAF trabaja también en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para la gestión de estos servicios.

La inclusión social también se refuerza mejorando los servicios en las zonas urbanas donde se concentra el 80% de la población de la región. Es por ello por lo que es muy relevante la iniciativa de CAF “Ciudades con Futuro” que busca garantizar, en un marco de resiliencia climática, mayores niveles de acceso a bienes y servicios en las ciudades de la región y promover modelos de gestión urbana dirigidos a mejorar tanto la inclusión como la productividad. Estos programas tienen la particularidad de combinar intervenciones en varias dimensiones que hacen al bienestar y la productividad de estos territorios. Es así como incluyen transporte y movilidad urbana, agua y saneamiento, espacio público, entre otros. En muchos casos estas intervenciones han permitido recuperar áreas desatendidas de las ciudades donde se concentra una parte relevante de barrios donde viven familias de bajos ingresos. Ejemplos de este tipo de intervención integrales es el caso de Brasil con más de 40

proyectos con estas características en distintas localidades del país lo que ha implicado que CAF se haya convertido en el “banco de las ciudades”.

Otra dimensión de la inclusión social se refiere a la inclusión digital. Aquí CAF busca consolidarse como un actor líder en materia de infraestructura digital para ampliar la conectividad y acceso e incrementar la cobertura, calidad y asequibilidad, como soportes básicos de la inclusión, la economía y el gobierno digitales. También son necesarias las inversiones en capital humano digital para la aumentar la productividad laboral.

Finalmente, el apoyo a la inclusión social y territorial se completa con la acción de CAF en infraestructura educativa. Aquí se promueve la mejora en las instalaciones educativas tanto a nivel básico como universitario. El deterioro de estas infraestructuras conspira contra los objetivos de fortalecer los aprendizajes de los estudiantes, aunque estas acciones deben siempre complementarse con programas de capacitación hacia maestros y directivos. CAF ha encarado una agenda integral en esta materia, que también incluye el uso de la tecnología e instrumentos de enseñanza virtual como complemento del tradicional método presencial.

#### *El “Banco Verde” de América Latina y el Caribe*

CAF tiene como aspiración transformarse en el “Banco Verde” de la región. Reconociendo la necesidad de responder contundentemente ante la crisis climática y la pérdida de biodiversidad para una recuperación económica justa, la institución se ha propuesto asumir un mayor protagonismo en los temas de sostenibilidad ambiental, sino que además lidere un esfuerzo multilateral en favor de una agenda de sostenibilidad regional.

Este anhelo parte del hecho de que América Latina es una de las regiones más biodiversas del planeta. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), ésta alberga alrededor del 60 por ciento de la vida terrestre mundial y diversas especies marinas y de agua dulce.

CAF dirige su accionar hacia un desarrollo económico de la región considerando que la conservación, la puesta en valor y el uso sostenible de la biodiversidad, junto con una acción climática responsable, contribuyen directamente al crecimiento sostenible de los países. Ello a través del uso efectivo, eficiente y equitativo de sus recursos naturales, a la vez que mejora su capacidad adaptativa y, por tanto, la resiliencia de las economías. Específicamente, CAF promueve la transición justa de los países hacia una economía verde y baja en carbono, a través de la puesta en valor del capital natural y el desarrollo de medidas climáticas efectivas y eficientes. Para ello incorpora el componente ambiental de manera explícita en cada una de las operaciones de financiamiento y apoyo técnico que apoye, a la vez que incrementa sustancialmente su agenda de movilización de recursos para el financiamiento verde, bajo principios de inclusión y equidad, y a la vez contribuyendo a soluciones costo-efectivas.

En este sentido, es indispensable emplear estrategias concertadas de sostenibilidad ambiental, inclusión social y resiliencia climática en todos los sectores de la economía de la región. Para ello, CAF propone una agenda de sostenibilidad focalizada en apoyar iniciativas con co-beneficios ambientales y climáticos para el desarrollo de los sectores agricultura y bosques, agua, energía, digitalización y transporte. Ello junto al apoyo de expresiones integrales que se implementen bajo un enfoque territorial, tanto para el desarrollo urbano productivo e

inclusivo, como en favor de una agenda de desarrollo rural integral e intervenciones para la protección y uso sostenible de ecosistemas marino-costeros.

Para el cumplimiento de esta propuesta se plantean los siguientes ámbitos de acción:

- i. Promover y liderar la creación de una plataforma regional, sólida y consensuada, para afrontar la crisis climática y de pérdida de biodiversidad;
- ii. Priorizar una agenda de apoyo técnico y financiero para la estructuración de nuevos proyectos y programas de inversión para los fondos climáticos, así como también contribuir al fortalecimiento de las Autoridades Nacionales Designadas (NDA) de los países accionistas, a efectos de potenciar el nivel de apalancamiento de recursos de fondos de terceros que son requeridos para acompañar a la región en el cumplimiento de sus metas climáticas que surjan de la Conferencia de Glasgow.
- iii. Potenciar alianzas estratégicas con inversionistas y aliados internacionales, como fondos especializados, banca y sector privado, cuyas prácticas estén en línea con las de CAF para captar y movilizar recursos en términos competitivos, cofinanciar, y utilizar otros mecanismos financieros y no financieros que permitan catalizar inversión adicional hacia la región;
- iv. Generar planes de acción en materia de biodiversidad y biocomercio, especialmente en zonas estratégicas como el Amazonas, a través de la OTCA, y el Pacífico Oriental Tropical.
- v. Desarrollar instrumentos financieros novedosos que permitan optimizar el uso del capital de CAF y/o mejorar perfiles de riesgo de operaciones, promoviendo la movilización de recursos en términos más competitivos;
- vi. Atraer el concurso de nuevos y distintos tipos de aliados estratégicos, tales como universidades, fundaciones, ONGs, gobiernos subnacionales, a través de las cuales podamos intercambiar conocimiento y mejores prácticas que potencien la capilaridad de CAF;
- vii. Profundizar la relación con actores locales de los países como bancos nacionales de desarrollo y bancos comerciales, maximizando la coordinación en favor del propósito común de apoyar a los países en el cumplimiento de sus agendas nacionales de desarrollo.
- viii. Incrementar la agenda de financiamiento verde en los mercados de capitales, bajo el marco del programa corporativo de Programa de Bonos Verdes, lo cual permitirá incrementar la participación de CAF como emisor en los mercados internacionales y fortalecer su posición como referente a nivel regional.
- ix. Promover una cartera de financiamiento de operaciones verdes creciente, que contemplen intervenciones con énfasis en conservación del capital natural, medidas

de mitigación y adaptación al cambio climático. Esta orientación también contempla las líneas de crédito otorgadas a las instituciones financieras intermediarias con que se trabaja en los países. Para ello, CAF se ha propuesto incrementar el porcentaje de aprobaciones anuales que cuentan con cobeneficios ambientales y/o climáticos, partiendo de un piso de 23,4% en el año 2020 y lograr 40% en 2026.

### *Capacidades públicas y servicios de conocimiento para el desarrollo*

Para que CAF pueda colaborar con los gobiernos en estas acciones de apoyo se requiere capacidades por parte de los Estados para diseñar e implementar los proyectos y acciones que la organización se propone hacer con cada socio de la institución. Estas capacidades incluyen, por ejemplo, la identificación, planificación, evaluación y estructuración de proyectos de inversión en infraestructura económica y social. Aquí CAF ha tenido y seguirá teniendo un rol muy importante en asesorar a los países en fortalecer la institucionalidad ligada a la gobernanza de la infraestructura incluyendo esquemas de APP. Asimismo, la institución ha desarrollado un programa de capacitación de funcionarios a través de programas cortos y aplicados vía medios digitales (MOOCS) que ha sido muy exitoso. También debe mencionarse las iniciativas de capacitación de agencias públicas en establecer agendas de aprendizaje alrededor de políticas y proyectos que estas agencias gestionan. CAF apoya a los gobiernos en esta tarea a través de la iniciativa “Seminario de Medición de Impacto para el Desarrollo” - CAF SEMIDE, que incluye fortalecer la evaluación de procesos, resultados e impactos estas iniciativas.

Por supuesto que un aspecto muy relevante en la mejora de las capacidades estatales para la gestión pública está asociada con la modernización digital del Estado y la transformación digital de los servicios públicos. CAF se ha convertido un líder en la región en esta temática promoviendo esta agenda con servicios de asesoría, creación de redes para compartir mejores prácticas, y financiamiento a gobiernos nacionales y subnacionales. Adicionalmente, se han priorizado iniciativas estratégicas sobre uso de los datos, inteligencia artificial e innovación gubernamental para la modernización del estado y la integridad pública, inclusive a través del apalancamiento de nuevas tecnologías disruptivas.

En el desarrollo de estas capacidades públicas un insumo también fundamental es la generación, captación, uso de conocimiento y esquemas de aprendizaje de los gobiernos. La oferta de valor de la banca multilateral requiere estar orientada a cerrar las grandes brechas de calidad de los servicios públicos, y este objetivo se puede alcanzar no solo proveyendo financiamiento para las inversiones y capacitación, sino poniendo la agenda de conocimiento en el centro de los servicios que ofrecen estas instituciones a los países.

La agenda de conocimiento de CAF tiene un nivel macro conceptual, que trata de los grandes temas de política pública y estudios sectoriales que apoyan a los gobiernos en la identificación de las fallas de mercado (y de gobierno) más importantes en las que tiene sentido priorizar los esfuerzos públicos y las oportunidades de trabajo para impulsar el desarrollo. CAF se ha posicionado como un foro de debate regional e internacional sobre los temas de desarrollo de América Latina a través de la publicación de su Reporte de Economía

y Desarrollo (RED), y ha logrado una vinculación muy importante con prestigiosos centros de pensamiento y comunidades académicas a nivel global. La Institución está comprometida en hacer crecer estos ámbitos de intercambio de conocimiento dando un salto cualitativo en la cobertura geográfica y sectorial, además de apuntalar un esfuerzo comunicacional mucho mayor para posicionar a la organización como referente en cada país en los temas de debate de política pública para el desarrollo y como un socio estratégico para tal efecto.

Por otra parte, el nivel micro de la agenda de conocimiento de CAF está relacionada con la inmersión en su propio portafolio de operaciones. Este portafolio debe convertirse en el mejor ejemplo de la política informada por la evidencia, donde el ciclo mismo del proyecto no solo se ve como un objetivo para la provisión de una obra o una política sino también para la entrega de aprendizajes significativos sobre los retos de implementación, resultados e impactos de tales políticas o proyectos. En este sentido, el proceso de generación de conocimiento a partir de los proyectos financiados por CAF pretende ser parte integral de la relación con los países, donde este conocimiento sea relevante para las autoridades en la gestión de los proyectos y la aplicación de políticas públicas.

Adicionalmente, CAF busca fortalecer su rol como plataforma para el intercambio de conocimiento entre los países de la región y como mecanismo para canalizar buenas prácticas y estándares internacionales hacia los países miembros. CAF enfoca sus esfuerzos en consolidarse como un importante puente de comunicación de ALC con el resto del mundo, y de esta manera apoyar a los países miembros a impulsar sus agendas multilaterales de financiamiento para el desarrollo.

## **5. Consideraciones finales**

La pandemia del COVID-19 tuvo un severo impacto económico y social en los países de América Latina y el Caribe. Previo a la crisis sanitaria la región ya venía de un período de magro crecimiento que había desacelerado fuertemente las ganancias en los indicadores económicos y sociales que se habían conseguido desde inicios de la década del 2000. La crisis del COVID-19 ha agravado en forma significativa esos indicadores y puede dejar secuelas de largo plazo que debiliten la capacidad de crecimiento futuro de las economías y ahonden las brechas sociales. Es por ello por lo que la recuperación que se observa a corto plazo requiere ser apoyada por una agenda amplia de políticas públicas y proyectos de inversión en infraestructura económica y social para incrementar la productividad, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, y las capacidades de los Estados para implementar y gestionar estas políticas. Desde hace 50 años CAF ha sido un aliado comprometido con el desarrollo de los países de la región. En estas circunstancias tan particulares que atraviesa América Latina y el mundo, CAF quiere renovar ese compromiso apoyando a la región en el camino de la reactivación postpandemia. Para ello, la institución dispone de una renovada oferta de servicios financieros, asesoramiento técnico y conocimiento que facilitan el tránsito hacia un mayor crecimiento compartido y responsable con el medio ambiente y el capital natural que beneficie a las presentes y futuras generaciones de latinoamericanos.

## Referencias

Allub, L. Barril, D., Cont, W., Juncosa, C., Lalana, A., Moncarz, P., Sanguinetti, P. y Vaillant, M. (2021): “Caminos para la integración en América Latina: Facilitación del Comercio, Infraestructura y Cadenas Globales de Valor”. Reporte de Economía y Desarrollo de América Latina, CAF.

Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). “Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial”. Reporte de Economía y Desarrollo (RED). Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”. Reporte de Economía y Desarrollo (RED): Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

Alvarez, F. y Toledo, M. (2021): “Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19”. Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, Nro. 2, CAF.

Alves, G., Berniell, L., de la Mata, D. (2021). “Retos de los sistemas de protección social y salud en el marco de la crisis del COVID-19 y a futuro”. Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, Nro. 12, CAF.

Barreix, A. y J. Roca (2021): “Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia”. Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo No18. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789>

Berniell, L., Diaz, B., Estrada, R., Hatrick A., Llambí, C., Maris, L. y Singer, D. (2021): “Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia”. Serie de Documentos de Políticas para el Desarrollo, Nro 13, CAF.

BID (2021). «Observatorio Laboral COVID-19». Banco Interamericano de Desarrollo [base de datos]. <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/> (consulta realizada el 30 de agosto de 2021). X

CAF (2013): Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformación productiva. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Capítulo 2.

CEPAL (2021). «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales». Informe Especial COVID-19. Abril de 2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>.



Cetina, C. (2021): “La aceleración digital de los gobiernos e implicaciones de política pública”. Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo No16. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1782>

Fajardo, G., López, M., Ramírez, A., Román, C., Silveira, A., Zarama, D. (2021): “Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP”. Documentos de Políticas para el Desarrollo, No 14. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1774>

Lopez, S. (2021): “El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites”. Serie Documentos de Políticas Públicas para el Desarrollo, No 15. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1781>

Maurizio, R. (2021). «Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas». Serie panorama laboral en América Latina y el Caribe 2021. Organización Internacional del Trabajo.

Neidhofer, G., Lustig, N. and Tommasi, M. (2021): “Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America”. *The Journal of Economic Inequality*. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09501-x>

x