

LA CRISIS GLOBAL Y SUS EFECTOS SOCIALES: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA¹

Autor : Corporación Andina de Fomento

Con miras a identificar algunos lineamientos para la necesaria agenda regional de respuesta a la crisis global, el presente documento trata de establecer en primer lugar las dimensiones y los alcances de las transformaciones en curso, así como su correspondiente impacto sobre las condiciones sociales y ambientales en América Latina.

El primer capítulo trata de las tendencias de larga duración que están en la base de la crisis. El segundo capítulo se refiere a las repercusiones de la crisis global sobre la seguridad alimentaria; la salud; la educación; el empleo y las migraciones; y el cambio climático. En el tercer capítulo se identifican las respuestas instrumentadas por parte de los países latinoamericanos para mitigar los efectos de la crisis a nivel general, las principales medidas fiscales adoptadas, las políticas laborales y las medidas de los bancos multilaterales de desarrollo. El cuarto capítulo contiene los elementos de una agenda de iniciativas latinoamericanas en relación con las reformas del sistema internacional, iniciativas en el ámbito regional y propuestas para el plano nacional. El documento concluye con algunas reflexiones orientadas a reforzar la convocatoria a una mayor y mejor coordinación entre los actores económicos y políticos de América Latina y Europa.

“Desorden global” y transición de época

Tendencias de larga duración

La complejidad de la presente coyuntura proviene de la combinación de diversas crisis simultáneas y globales. Sin embargo, la irrupción de la crisis financiera ha desplazado a las otras circunstancias que habían convocado la atención de la comunidad internacional, fuera del alcance central de las preocupaciones. En efecto, antes de la crisis financiera se sabía que el mundo se encaminaba hacia una situación de grave inseguridad alimentaria con riesgo de convertirse en hambrunas de enormes dimensiones. Esta circunstancia no tiene una única causa; el síntoma inmediato del problema consiste en el alza de los precios de los alimentos básicos ocasionado por aumentos de la demanda provenientes particularmente de la China, pero también por cambios en la oferta por el desplazamiento de la producción de alimentos hacia la producción de agrocombustibles.

Otra preocupación global estaba relacionada con los acuerdos políticos que permitan poner límites al calentamiento global, que es la amenaza más importante para la biodiversidad del planeta, sus recursos naturales, la agricultura y el acceso a los alimentos, la erradicación de la pobreza y la disponibilidad de agua. La humanidad necesita alcanzar un gran acuerdo basado en la equidad, la integridad medioambiental y la apertura a todos los diferentes medios disponibles para detener el calentamiento

¹ Este documento ha sido preparado para el 10° Foro de Biarritz, que se llevará a cabo en Quito, Ecuador, entre los días 30 de septiembre y 2 de octubre de 2009. Dada la naturaleza de dicha reunión, se omiten referencias detalladas a la abundante literatura académica e institucional sobre el tema.

global y asegurar las capacidades necesarias para resistir los escenarios climáticos más probables en el futuro cercano.

A esto se ha sumado el hecho de que el mundo se enfrenta a una pandemia de tipo gripal ocasionada por las mutaciones de varios virus, cuyas consecuencias no se pueden establecer todavía con precisión.

La nueva geopolítica global

La situación actual se caracteriza por la búsqueda de nuevos acomodos estructurales en las relaciones de las economías industrializadas y las periferias y semiperiferias emergentes. No cabe duda de que las transformaciones en curso traerán consigo, entre otras cosas, una nueva división internacional del trabajo, nuevas articulaciones geopolíticas entre las diversas regiones y un desplazamiento del eje de las relaciones internacionales desde el Océano Atlántico hasta el Océano Pacífico.

Un dato importante en este contexto se refiere a la asimetría entre el ahorro y el gasto de consumo e inversión a nivel global, siendo ilustrativo de ello el exceso de gasto en los Estados Unidos y el excedente de ahorro de la China que lo financia en buena medida.

Ha comenzado la transición de un período dominado por certidumbres dogmáticas y de recetas generales a una situación en que todas las certezas y expectativas están siendo revisadas. No es conveniente rechazar todos los enfoques pasados, ya que es probable que obedecieran a circunstancias específicas de su momento; hoy se necesita una dosis de humildad intelectual acompañada de un gran esfuerzo de innovación institucional.

Es preciso retomar la reflexión sobre las prioridades sociales y políticas. Haber privilegiado los temas de la estabilidad monetaria y el manejo prudente de las cuentas fiscales no ha sido un error; sin embargo, se han desatendido las condiciones sociales de la economía. Parece haber llegado el momento de cambiar el enfoque de prioridades y de estilo de gestión de las políticas. El retorno de las preocupaciones sobre la primacía del empleo debe ser abordado con un elevado grado de responsabilidad ética.

La referencia a todos estos aspectos persigue el propósito de evitar que la voluntad política de los gobiernos se concentre en la dimensión financiera de la crisis, dirigiendo los esfuerzos exclusivamente a restablecer la circulación del crédito a corto plazo, sin tomar en cuenta los otros desequilibrios estructurales y sus consecuencias sobre la situación actual y futura de millones de seres humanos.

El debilitamiento del Estado nacional

La globalización financiera y de las comunicaciones en las décadas pasadas, trajo consigo un debilitamiento del Estado nacional respecto de su responsabilidad territorial en la gestión de políticas, la garantía de la seguridad de la población y la administración de los recursos. Esto ha ocurrido de dos maneras: en ciertas regiones con grados diversos de competencias transferidas hacia arriba y junto a los Estados nacionales, se han incorporado las organizaciones supranacionales; en paralelo, los Estados nacionales han descentralizado sus competencias y recursos hacia niveles subnacionales.

Además se han constituido diversos actores no estatales que actúan en los planos internacional, nacional y local. En general se trata de organizaciones no

gubernamentales y movimientos sociales que interpelan a las autoridades con demandas, críticas, propuestas y, en muchos casos, con la ejecución de competencias mediante la transferencia formal o informal de responsabilidades y recursos.

La consecuencia de la incorporación de nuevos actores consiste en que las estrategias de desarrollo, la asignación de los recursos financieros y humanos, así como el aprovechamiento de los recursos naturales, ya no pueden ejercerse únicamente por parte de los gobiernos. La gestión del desarrollo en todos sus niveles reclama, por consiguiente, un proceso permanente de deliberación, consulta, monitoreo y rendición de cuentas. En dicho proceso, el acompañamiento de la opinión pública constituye un ingrediente inexcusable.

La emergencia de la sociedad civil global

Como consecuencia de la revolución informática se han generado también cambios en las maneras en que la gente se comunica, se organiza y despliega sus acciones colectivas. La disponibilidad de información en tiempo real de los sucesos en cualquier lugar del mundo cambia la actitud política de la sociedad, dando paso a formas de participación inéditas, que a la vez expresan nuevas demandas y reivindicaciones de alcance internacional y exigencias de atención por parte de los gobiernos.

Junto con la dimensión positiva de una movilización internacional en pos de mayor justicia y equidad, también se utiliza la nueva conectividad global para desplegar las consignas de la intolerancia religiosa, la justificación de la violencia y el uso del terrorismo como método político.

En gran parte, la percepción de la población acerca de la justicia e injusticia está sujeta a una reformulación evidente debido a i) el proceso de transformación socioeconómica; ii) los cambios en la estructura de oportunidades proporcionadas por el Estado y el mercado de trabajo; iii) la crisis del marco institucional y de las normas y valores, y iv) el derrumbe de las relaciones sociales que proporcionaban a los individuos condiciones de estabilidad y certidumbre.

Dimensiones de la crisis

Después de cinco años de una excepcional bonanza de la economía internacional y de desempeños nacionales altamente favorables, el cambio de tendencias y la modificación de los parámetros han sido abruptos. En menos de doce meses se desplomó la mayor parte de los indicadores macroeconómicos. Los signos de reanimación que se perciben en los Estados Unidos y las principales economías asiáticas permiten esperar que 2009 será el año más crítico de la crisis en América Latina. Con la debida cautela se pueden abrigar expectativas de mejor desempeño en 2010.

La irrupción de la crisis constituye un episodio inesperado por varias razones: i) se ha iniciado en el centro del sistema; ii) podría durar más tiempo del que se ha pronosticado hasta ahora; iii) no tiene todavía una explicación clara, aunque ya se han formulado diversas interpretaciones provisionales que aún tendrán que ser validadas.

Orígenes

Las bajas tasas de interés imperantes en los Estados Unidos durante el Gobierno de Bush, movieron a los bancos a buscar nuevas esferas de negocios, fomentando que personas que normalmente no hubiesen sido sujetos de crédito, reciban financiamiento para la adquisición o construcción de inmuebles primero y vehículos luego.

La orientación a resultados de rentabilidad a corto plazo de los banqueros y la escasa regulación y supervisión ejercida sobre ellos por parte de las autoridades correspondientes, condujo a que millones de familias estadounidenses adquirieron deudas inmobiliarias, no obstante la insuficiencia de sus condiciones para acceder a tales créditos (falta de empleos estables, ingresos suficientes, garantías colaterales). Cuando subieron las tasas de interés o se acumularon los vencimientos, dichos deudores ya no pudieron cumplir con sus obligaciones y pusieron a los bancos en aprietos. Sin embargo, ocurre que los bancos habían “empaquetado” estos créditos en instrumentos financieros y los habían vendido a otros bancos más grandes, los cuales a su vez los volvieron a “empaquetar” y a vender a bancos de inversión.

El efecto multiplicador de la insolvencia de los primeros deudores se trasladó hasta las instituciones financieras más grandes y aparentemente más sólidas de los Estados Unidos. Entonces, el gobierno estadounidense se vio obligado al salvataje de algunos bancos.

La actual crisis financiera demostró que una de las verdades más sagradas para los neoliberales no era cierta: los mercados no son capaces de autorregularse. Asimismo se han despertado grandes cuestionamientos respecto de la conducta de los altos directivos de los bancos y otras empresas transnacionales: las remuneraciones de tales funcionarios estaban en estrecha relación con el logro de cotizaciones en la bolsa para las acciones de su empresa, mediante la búsqueda de ganancias a corto plazo, incursión en riesgos injustificados y especulación a gran escala con el dinero ajeno.

En la medida en que éstos hechos se hacían públicos, la crisis financiera también incorporó connotaciones políticas y éticas. La propia elección del nuevo presidente de los Estados Unidos no es ajena al rechazo a las circunstancias y enfoque que propiciaron los conservadores republicanos y que revelaron las asimetrías de los favores económicos distribuidos desde el poder político. Todo lo descrito ha dado lugar a que, cada vez con más frecuencia y firmeza, se incluyan límites respecto de las remuneraciones y beneficios colaterales en los paquetes de salvataje a las empresas.

Se evidenció que el sistema económico requiere instituciones que pongan límite a la codicia de los especuladores. Se han sacudido los cimientos teóricos del neoliberalismo y hoy en día se admite, sin mayores discusiones, que el Estado (es decir el sistema de instituciones y consensos sobre los valores básicos que sustentan la cohesión social) es imprescindible para contrapesar las desigualdades de poder que existen en los mercados.

Principales manifestaciones

Las principales manifestaciones de la crisis se pueden resumir en la reducción general del crecimiento con diferencias de intensidad entre las economías y el aumento generalizado del desempleo y contracción del comercio internacional en casi todos sus segmentos. Junto con ello se ha hecho también evidente el cambio en las expectativas de los principales agentes económicos.

La burbuja financiera hizo detonar la crisis de un patrón de globalización con elevada concentración de la riqueza, escasa solidaridad y muy baja capacidad de los Estados para fiscalizar, redistribuir y regular.

Las fuentes conceptuales de la política económica se han trasegado desde la ortodoxia neoliberal hacia un keynesianismo renovado. Por último, la comunidad internacional ha emprendido una serie de reformas referidas a la gobernanza económica global.

Canales de transmisión

Los canales de transmisión de la crisis son prácticamente los mismos que sirvieron de mecanismos de propagación del auge experimentado entre 2003 y 2008. Por consiguiente, se trata de i) la reducción de los precios de los productos básicos, ii) la disminución del volumen de las exportaciones por disminución de la demanda en los principales mercados, iii) la sequía de financiamiento, iv) la disminución de las remesas de los trabajadores emigrados, y v) la contracción de los flujos de turismo.

América Latina resistió razonablemente el primer impacto de la crisis financiera, pero tendrá más problemas a medida que se profundice la crisis en el sector real. Países con opciones diversificadas resisten mejor; países dependientes de un producto y con mala imagen en inversionistas no tendrán igual destino.

El contagio de la crisis por cada uno de los canales de transmisión varía según las características de los diferentes países, pero afecta en particular a los que carecen de recursos suficientes para compensar la caída de la demanda agregada con gasto público y redes de protección para sus sectores vulnerables.

Reacomodos globales

La crisis financiera ha sacado a flote problemas estructurales profundos y complejos desequilibrios económicos, sociales y políticos en el mundo.

Es evidente que la primera etapa de la crisis financiera mostró la debilidad de la gobernanza y reglamentación de los mercados financieros internacionales; tampoco cabe duda que una tarea urgente consiste en volver a poner en funcionamiento el sistema financiero internacional.

Las maneras y los recursos para alcanzar dicho objetivo han suscitado un enorme debate en el que participan expertos, autoridades nacionales y los propios organismos financieros multilaterales. Sin embargo, conviene dejar claro que el restablecimiento del sistema financiero no es condición suficiente para recuperar el crecimiento económico y la normalidad de los mercados mundiales de bienes y servicios.

La reconstrucción del sistema financiero y la reanudación de las negociaciones comerciales multilaterales necesitan un sustento político y una sólida voluntad gubernamental para superar las asimetrías, los desequilibrios y las brechas que los han caracterizado en el pasado. Es decir debe expresarse, en la práctica, el esfuerzo que permitirá llegar a soluciones colectivas por consenso y distribución diferenciada de responsabilidades, a fin de evitar que se amplíen las tendencias hacia el proteccionismo en sus más diversas expresiones.

La crisis puede proporcionar la oportunidad para realizar tareas que se fueron postergando en las últimas décadas. Al menos desde mediados de los años 70 se puso sobre el tapete la necesidad de emprender una reforma a fondo de las instituciones

del sistema multilateral; sin embargo, hasta ahora no se dieron las condiciones políticas para ello.

La distribución de poder a nivel mundial, la dimensión de las economías y la agenda internacional que surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial han sido largamente transformadas en los decenios siguientes. Destaca, en ese contexto, la emergencia de la zona del Asia-Pacífico como un espacio económico, demográfico y político determinante para las próximas décadas.

La enorme transformación que se lleva a cabo en la China ha sido uno de los factores que ha impulsado en los años recientes la demanda de materias primas, alimentos y energía. A pesar de que se trata de la economía con las mayores reservas internacionales del mundo, su rol político internacional y su presencia en los organismos multilaterales está lejos de expresar su actual poderío financiero.

Sistema político multilateral

El sistema político de las Naciones Unidas requiere modificaciones sustantivas que lo acomoden a las condiciones del siglo XXI y que se expresen en una reestructuración del Consejo de Seguridad con miras a reflejar las nuevas realidades internacionales. También será preciso cambiar las responsabilidades y competencias del Consejo Económico y Social, que nunca tuvo las facultades vinculantes del Consejo de Seguridad.

Se puede afirmar que en el sistema de Naciones Unidas las cuestiones de la paz han dispuesto de un sistema de decisiones y de capacidad de intervención muy superior al sistema de organizaciones que atiende a las cuestiones del desarrollo y la superación de la pobreza.

En las seis décadas pasadas se han creado innumerables agencias especializadas y se han diluido las fronteras de sus ámbitos de competencia. En algunos casos se superponen los mandatos y se gastan más recursos de los que serían necesarios para cumplir los mismos objetivos con más eficiencia.

Sistema monetario y financiero internacional

El Informe de la Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (Informe Stiglitz) propone que se haga una separación entre las medidas inmediatas y un programa de reformas sistémicas a mediano y largo plazo. Las reformas a la arquitectura financiera internacional deben contemplar la revisión de las consecuencias sociales de las políticas macroeconómicas. La coordinación entre las políticas económicas y sociales debe comenzar en este nivel, lo que implica el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las diversas agencias especializadas y los organismos multilaterales de financiamiento.

En la reunión de julio del presente en Italia, se ha creado un nuevo grupo que tiene a su cargo las tareas de responder a la crisis financiera, la crisis alimentaria y el cambio climático. Se trata del Grupo de los Catorce (G-14), en el cual la representación latinoamericana ha quedado exclusivamente en manos de Brasil y México.

Todo hace pensar que este nuevo mecanismo informal cumplirá con muchas de las funciones que antes estuvieron a cargo de otras instancias de negociación y concertación en el sistema internacional. De acá se deriva la necesidad de que los países latinoamericanos establezcan condiciones para que sus intereses sean

adecuadamente considerados, para lo cual resulta esencial la coordinación entre ellos con Brasil y México.

Principales repercusiones sociales de la crisis

Seguridad alimentaria

La Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que el hambre en el mundo alcanzará un hito histórico en el 2009, ya que nada menos que 1 020 millones de personas pasarán hambre a diario. El aumento reciente del hambre es consecuencia de la crisis económica global, que ha dado lugar a ingresos familiares más bajos y a un incremento del desempleo, lo que ha reducido el acceso de los pobres a los alimentos.

La FAO advierte que la combinación de la recesión con la subida de los precios de la comida en muchos países ha provocado que unos 100 millones de personas se hayan sumado en el último año a la pobreza crónica. Por tanto, urge alcanzar un consenso internacional para erradicar totalmente el hambre en el mundo, y para tomar acciones renovadas y continuas para este fin.

Salud

Los países de todos los niveles de desarrollo económico están preocupados por el impacto de la crisis financiera en la salud. Si continúa aumentando el desempleo, si fallan las redes de protección social, si se erosionan los ahorros y los fondos de pensiones y si caen los gastos públicos, es inevitable que la salud de la gente sufra serios deterioros.

Cuando el estrés causa un aumento de las enfermedades mentales y el uso del tabaco, el alcohol y otras sustancias dañinas, el impacto es directo. Y todo empeora cuando los servicios sanitarios no pueden mantener los cuidados que necesitan los enfermos. Esta predicción se basa en lo que ha sucedido en pasadas recesiones, la mayoría de las cuales han sido menos hondas y más breves que la que se despliega en el presente.

La ayuda al desarrollo no puede ser cortada como pasó en anteriores recesiones, ya que es cuando más se necesita. No se pueden sacrificar los avances logrados en relación con la salud de los niños y las mujeres, en la lucha contra el SIDA, la tuberculosis, la malaria y en la construcción de buenos sistemas sanitarios. No se puede tolerar que la crisis financiera socave la búsqueda de concreción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En tiempos de crisis económica se incrementa el riesgo de que las personas descuiden la prevención y el cuidado de su salud; la gente tiende a privarse de servicios médicos privados y a recurrir a los financiados públicamente. Sin embargo, los sistemas de salud pública de muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, están ya en situación económica comprometida y desfinanciados, situación por la que en muchas naciones de bajos ingresos, más del 60% del gasto en servicios médicos es privado, mayormente en la forma de pagos en efectivo.

Es sabido que las mujeres y los niños están entre los primeros en ser afectados por los efectos de las recesiones. Una caída del cuidado preventivo es particularmente

inquietante en tiempos en los que el envejecimiento demográfico y un aumento de las enfermedades crónicas constituyen tendencias globales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha identificado cinco áreas de acción:

- i) Las instituciones regionales pueden ser una poderosa fuerza para hacer que los gobiernos intercambien información oportuna con miras a salvaguardar los progresos obtenidos en la salud, asegurando que los donantes mantengan sus compromisos.
- ii) La planificación de contingencia debe basarse en información de alta calidad. El impacto de la crisis variará de país a país. Los sistemas de advertencia precoz requieren de la colaboración entre organizaciones con especialidades complementarias.
- iii) Los países que estén en condiciones deberían sostener los gastos públicos para evitar que se agrave la recesión. La ayuda internacional debería privilegiar a los países de bajos ingresos. El desafío es asegurar que los gastos ayuden genuinamente a los pobres y tengan efectos positivos en la salud de la población.
- iv) Es indispensable que no disminuya el cuidado primario de la salud, que subraya la importancia de la equidad, de la solidaridad y de la atención prioritaria a la maternidad y a la niñez, y así mismo reconoce que la buena salud depende del acceso al agua potable, el saneamiento, la educación, los alimentos nutritivos y otros factores, no sólo de los servicios sanitarios.
- v) La crisis financiera requiere que la comunidad sanitaria internacional aplique mecanismos coordinados de trabajo que aseguren la máxima sinergia entre los programas de sanidad.

La crisis debe ser vista como un acicate y no como un freno para la reforma del sistema de la ONU referida a la ayuda al desarrollo. Esta crisis plantea un enorme desafío a la salud global, pero también ofrece oportunidades para poner los cimientos de un sistema sanitario más equitativo y eficaz a lo largo y ancho del mundo.

Educación

La crisis está afectando profunda y negativamente a la educación. En efecto, como consecuencia del desempleo y la caída en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, en muchos países se observan cambios en la demanda por educación temprana y los jardines infantiles comienzan a tener dificultades para llenar sus vacantes.

En cuanto a la educación obligatoria, es probable que se genere un cierto desplazamiento de la demanda desde colegios privados pagados hacia colegios privados subvencionados y de éstos, hacia las escuelas fiscales. Esto puede traer como consecuencia que colegios de menor tamaño o con una gestión ineficiente se vean forzados a cerrar.

La situación de la educación superior es problemática puesto que los jóvenes podrían intentar sortear la crisis mediante una permanencia mayor en sus programas de estudio, a condición de que puedan sostener sus ingresos correspondientes. Los graduados de la enseñanza terciaria enfrentarán a partir de este año un mercado de

trabajo hostil, se verán forzados a aceptar trabajos de menor estatus e ingresos o a destinar más tiempo y energía a encontrar su primera ocupación.

Sin embargo, a mediano plazo la crisis obligará a una reformulación de las modalidades de financiamiento de la educación terciaria. Es probable que las instituciones de educación superior se vean forzadas a revisar la organización, duración, costo y, sobre todo, la pertinencia de los programas que ofrecen, con miras a preparar adecuadamente a los jóvenes para insertarse en la sociedad y en las ocupaciones disponibles, asumir riesgos de emprendimiento, innovar respecto de las rutinas que se han vuelto improductivas y para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Empleo y migraciones

La mayor informalización laboral trae consigo también repercusiones negativas sobre los empleos de baja remuneración y eso, a su vez, afecta a las condiciones de acceso a la salud y la seguridad social de los trabajadores menos calificados. A esto se suma que disminuyen los montos de las remesas de los trabajadores emigrados y se contraen los acervos de activos en los estratos menos favorecidos. Por otra parte, el angostamiento fiscal redundará en la contracción del gasto social.

Tal como se describe en un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como consecuencia de la crisis, millones de hombres y mujeres han perdido su empleo y se anticipa que el desempleo seguirá aumentando hasta entrado el año 2011; también ha aumentado de forma exponencial el número de empresas en quiebra, afectándose en mayor medida a las más pequeñas.

Sigue en aumento el número de personas que se incorpora por primera vez al mercado de trabajo sin grandes perspectivas de conseguir un empleo decente, lo que pudiera comprometer permanentemente sus perspectivas futuras, así como sus actitudes y valores. La incertidumbre y la disminución de los ingresos alimentan la inseguridad y si el desempleo se prolonga, los trabajadores pierden progresivamente sus competencias laborales.

La crisis de empleo afecta de diversa manera a hombres y mujeres ya que, sobre todo en los hogares de menores recursos, la pérdida del ingreso de la mujer puede traer consigo en el largo plazo mayores daños que la pérdida del ingreso del hombre.

Algunas encuestas de opinión señalan que en varios países de Europa por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, las nuevas generaciones perciben que tendrán peores condiciones de vida que las de sus padres, lo cual en buena medida se debe a que su incorporación al mercado laboral sólo les garantiza contratos temporales a pesar de que tienen una calificación superior a la de sus padres.

Las clases medias son un sector que ha estado en la base estructural del Estado de bienestar en los países desarrollados, pero ahora comienza a perder gravitación demográfica, poder económico y preferencia política por la democracia.

La prolongación de ese tipo de crisis entraña riesgos para la estabilidad social. Si la crisis mundial del empleo y de la protección social no se mitiga a tiempo, terminará convirtiéndose en una crisis política de proporciones mayúsculas.

Las migraciones son otro de los ámbitos afectados por las consecuencias de la crisis y las respuestas que ponen en práctica los gobiernos de los países receptores. La crisis alentará movimientos migratorios adicionales a los que ya existieron en el pasado. El despido de los trabajadores emigrados podría dar lugar a intenciones de retorno a sus

países de origen, con el consiguiente efecto de desaliento para nuevos emigrantes, y también con un aumento consiguiente de las personas que buscan empleo.

Cambio climático

El cambio climático está estrechamente relacionado con la matriz energética global y sus previsible cambios en el futuro. En el corto plazo parece inevitable una situación de mayor inseguridad energética a medida que se reduce la diversidad geográfica del suministro de hidrocarburos fósiles y crecen los riesgos de rutas de suministro vulnerables.

También se espera que aumenten los riesgos de la seguridad energética a más largo plazo. Mientras las reservas de petróleo que quedan en el mundo se concentran cada vez más en un pequeño grupo de países, el dominio de estos países en el mercado puede amenazar el ritmo de la inversión. Cuanto mayor sea la demanda de petróleo y gas de estas regiones, mayor la probabilidad de que estas regiones quieran aplicar precios más altos, y mantenerlos elevados difiriendo la inversión y limitando la producción.

Un crecimiento incontenible de la demanda energética claramente tendrá consecuencias graves para el clima. Existen proyecciones de que las emisiones de CO² crecerán el 45% para el 2030, mientras que otros gases de tipo invernadero contribuirán a un eventual incremento de la temperatura promedio de hasta 6°C.

Las tres cuartas partes del CO² adicional provendrán de China, India y Oriente Medio, aunque las emisiones per capita de dichos países estarán muy por debajo del promedio de los países de la OCDE.

El sector energético tiene una tasa relativamente lenta de sustitución del capital fijo debido a la prolongada vida útil de gran parte de su infraestructura. Normalmente la difusión de tecnologías más eficientes en el sector energético demora muchos años. En consecuencia, tanto los sectores públicos como privado deben aceptar la necesidad de inversiones adicionales para obtener recortes profundos en las emisiones de CO². Ya se conocen muchas de las políticas y tecnologías que pueden ofrecer ahorros sustanciales en el consumo de energía y emisiones de gas de efecto invernadero, pero las decisiones correctas se deben tomar e implementar ahora mismo. Si bien la escala total de la transformación implica depositar una carga sustancial tanto en el sector público como en el privado, la actual crisis financiera debería utilizarse como una oportunidad más que como una barrera para su lanzamiento.

La energía renovable desempeñará un papel importante. Se calcula que la generación global de electricidad basada en energías renovables (principalmente energía hidroeléctrica y eólica, pero también solar y de biomasa) se duplicará entre 2006 y 2030.

Los gobiernos deben galvanizar esta transformación, ya que un futuro reducido en carbono requiere importantes avances en el desarrollo de tecnología y en su puesta en funcionamiento. Los gobiernos pueden crear incentivos para innovar, alentar la investigación y derribar barreras internacionales. Por ello es necesario que gran parte de la inversión adicional sea hecha por los hogares, alentados por un cambio profundo en las actitudes individuales y colectivas frente a la eficiencia energética.

Algunas partes del mundo son más vulnerables que otras a estos cambios. La región ártica, en particular, se ha estado calentando a tres veces el ritmo del resto del

planeta. Los arrecifes de coral, los grandes deltas y los pequeños Estados formados por islas son también extremadamente vulnerables al aumento del nivel del mar.

Entre otros efectos negativos del cambio climático se encuentra la posible reducción del rendimiento de las cosechas. El cambio climático produciría una mayor escasez de agua, que para el año 2020 podría afectar a cientos de millones de personas.

Las consecuencias del calentamiento global podrían ser graves en varias partes del mundo, lo que incluiría una mayor escasez del agua, graves efectos sobre los ecosistemas, y vidas y propiedades amenazadas debido a inundaciones en zonas costeras. Puede haber además graves consecuencias para la salud humana, particularmente mayor morbilidad y mortalidad como resultado de olas de calor, inundaciones y sequías. Más aún, cambiaría la distribución de algunas enfermedades, haciendo más vulnerables a las poblaciones humanas.

Respuestas preliminares de América latina

Políticas generales y medidas fiscales

Frente a la crisis global, los países latinoamericanos y caribeños han reaccionado con medidas de muy diversa índole que se pueden agrupar alrededor de dos objetivos básicos: restaurar la confianza y poner en funcionamiento los mercados financieros apuntalando a la debilitada demanda agregada. A tales efectos se han adoptado políticas públicas consistentes en la modificación del encaje bancario, provisión de liquidez en moneda nacional y cambios en la tasa de política monetaria; disminución de impuestos, aumento de subsidios y beneficios tributarios, y anticipación del gasto, así como provisión de liquidez en moneda extranjera y financiamiento y apoyo a los sectores exportadores. En varios países se han adoptado también medidas a favor de las PYME y la industria en general.

Las medidas fiscales contemplan, por el lado del gasto, planes de apoyo al sector productivo, inversión en infraestructura y programas de vivienda. Por su parte, las medidas tributarias consisten principalmente en diferentes formas de reducción de impuestos.

El cuadro siguiente ilustra las principales medidas adoptadas hasta ahora por parte de los gobiernos de América Latina.

AMERICA LATINA (18 PAISES): PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES PARA ENFRENTAR LA CRISIS																		
	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERU	REP.	URUGUAY	VENEZUELA
Sistema tributario																		
Impuesto a la renta de la				T	X	T	X		X		T				X		T	

AMERICA LATINA (18 PAISES): PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES PARA ENFRENTAR LA CRISIS																		
	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERU	REP.	URUGUAY	VENEZUELA
empresas, reducción, depreciación																		
Impuesto a la renta de las personas, rebajas	X		X	T	X				X	X	T		X					
Impuestos al comercio exterior	X		T				X				X	T						
Impuestos sobre bienes y servicios			T															
Contribuciones sociales	X										T							
Otros			X	X	X		T								T		X	
Gasto público																		
Inversión en infraestructura	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	
Vivienda		X		T	X	X			X		X	X		X	X		X	
Apoyo a pymes o productores agrícolas			X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X		X	X
Apoyo a sectores estratégicos		X	X	X					X						X			
Transferencias directas a familias	T			T		X								X				
Otros	T		X		X			X		X	X	X						
Fuente: CEPAL																		
T = Medidas de carácter transitorio																		

Políticas laborales

De acuerdo con un reciente boletín conjunto de CEPAL-OIT, se ha ampliado la cantidad y calidad de las políticas dirigidas al mercado de trabajo. En este contexto cabe mencionar el uso creciente de seguros de cesantía combinados con políticas activas dirigidas al mercado de trabajo. En general, los países que disponen de este tipo de seguros los han reorientado hacia una mayor extensión del período de los beneficios, ampliación de la cobertura de los posibles beneficiarios y su combinación con políticas de capacitación y medidas destinadas a proteger el empleo.

Las políticas activas más antiguas como la intermediación laboral y la capacitación de la mano de obra, están siendo reforzadas con nuevas dimensiones que se basan en tecnologías informáticas y el uso de Internet.

La capacitación y formación profesional viven un nuevo auge en la mayoría de los países, tanto por sus beneficios en términos de empleabilidad de la mano de obra, como por la perspectiva de inversión en capital humano. Ambas actividades se han perfeccionado y hoy se pone más énfasis en la satisfacción de los requerimientos efectivos de mano de obra calificada atendiendo a la demanda, que en la oferta de actividades de capacitación.

Las políticas de generación directa e indirecta de empleo por parte del sector público han continuado jugando un papel contracíclico. Se han tomado en cuenta experiencias exitosas del pasado, como los programas de empleo de emergencia de los años setenta y ochenta a raíz de los programas de estabilización y de ajustes estructurales. Más que un objetivo de empleo, la creación de empleos directos de emergencia tuvo como objetivo la obtención de ingresos por parte de las familias más vulnerables, ya que se utilizó como paliativo frente a situaciones económicas adversas.

Como política activa de generación indirecta de empleo en el sector privado se comienza a utilizar el subsidio a la contratación de mano de obra en el marco de políticas públicas macroeconómicas consensuadas entre el sector público y el privado. Dicho subsidio se combina con actividades de intermediación, por medio de oficinas públicas, y oportunidades de capacitación con el objeto de fortalecer la empleabilidad de los beneficiarios.

En muchos países se han reforzado los diversos programas orientados a resolver los problemas de empleo de los jóvenes, que suelen mostrar las tasas de desempleo más altas de sus respectivos mercados de trabajo.

Se han fortalecido los programas tradicionales de apoyo a la microempresa, tanto desde una perspectiva económica, como desde el objetivo de la inclusión social, en vista de la vulnerabilidad que caracteriza a los trabajadores por cuenta propia con baja calificación y nivel educativo, y los trabajadores dependientes de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

También se han adoptado en muchos países medidas especiales para atender a los desempleados, combinando las políticas de mercado laboral y las de protección social. A raíz de las crisis anteriores, algunos países, sobre todo los de ingreso más alto, introdujeron seguros de desempleo de naturaleza contributiva. En general, estos seguros han actuado de manera independiente y más bien en forma desarticulada del resto de las políticas de mercado laboral, privilegiando el componente de transferencia monetaria como sustitución del ingreso salarial.

Una línea de trabajo interesante, que ha suscitado gran atención en el marco de la crisis actual, son las experiencias que buscan utilizar los recursos y la institucionalidad

del seguro de desempleo y programas relacionados para prevenir la desvinculación laboral a través del despido. Dado que las consecuencias sociales del despido exceden el simple costo de otorgar una prestación monetaria, debido a que genera pérdidas de capacidades laborales y disminuye la probabilidad de reinserción en el mercado de trabajo formal, algunos países utilizan, o han elaborado, programas para apoyar a las empresas en la retención de sus trabajadores.

Medidas de los bancos multilaterales

Los principales bancos de desarrollo multilateral incrementarán su apoyo a América Latina y el Caribe, proveyendo hasta US\$ 90 000 millones durante los próximos dos años, en un esfuerzo conjunto para estimular el crecimiento económico coordinando sus iniciativas de respuestas ante la crisis. Se han establecido alianzas que permiten incrementar su impacto colectivo, así como para explorar nuevas oportunidades que protejan los logros económicos y sociales conquistados en la región durante los últimos cinco años.

La CAF está adoptando un enfoque contracíclico para atender las necesidades financieras de sus países accionistas ante la crisis global. Entre las medidas específicas adoptadas, cabe destacar i) el aumento de las operaciones de crédito y de cooperación técnica; ii) el financiamiento para mejorar el perfil de la deuda de los países; iii) nuevas líneas de crédito contingente; iv) mayor financiamiento al comercio exterior; v) ampliación del financiamiento de inversión tanto en forma directa como catalítica, y vi) mejoras en las condiciones financieras y el fortalecimiento del Fondo de Financiamiento Compensatorio, el cual está orientado a contribuir en la mitigación de las asimetrías entre países accionistas mediante un subsidio a la tasa de interés que se cobra por los préstamos destinados a beneficiar poblaciones marginadas y a promover la integración regional.

Todo ello se orienta a cubrir las necesidades de financiamiento de proyectos con un alto impacto para el desarrollo social y económico de los países accionistas. La CAF se ha propuesto promover un modelo de crecimiento a largo plazo, de mejor calidad e incluyente que favorezca la creación de empleo productivo y que respete la diversidad cultural y el medio ambiente.

Como complemento al apoyo financiero a los países, se busca incrementar el apoyo al fortalecimiento institucional y de políticas públicas. A tales efectos, se ha aumentado el capital pagado de la institución en US\$ 2 500 millones, lo que se suma a la capitalización en curso por US\$ 1 500 millones como consecuencia de la transformación de cinco países (Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay) en miembros plenos. De esta manera, la institución dispondrá de recursos adicionales por un monto superior a los US\$ 4 000 millones, que serán pagados entre los años 2010 y 2017.

Elementos para una agenda regional

Temas globales

Pacto por el Empleo

En la Cumbre Mundial sobre la Crisis del Empleo realizada en junio de este año, los líderes asistentes se han pronunciado a favor de un pacto mundial para el empleo con el objetivo de orientar políticas nacionales, internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos y proteger a los trabajadores en el contexto de la crisis.

El mencionado pacto implica también que la OIT tendrá una mayor participación en las deliberaciones internacionales, comenzando por su incorporación a las agencias que concurren a las reuniones del G-20.

Resulta en consecuencia de la mayor importancia que los países latinoamericanos traduzcan los compromisos generales acordados en junio en un conjunto de iniciativas susceptibles de aplicarse a nivel regional.

Cambio climático

– En diciembre tendrán lugar las negociaciones globales sobre el cambio climático que podrían culminar el compromiso de la comunidad internacional para luchar conjuntamente contra el calentamiento global. En esta ocasión se tratarán temas fundamentales relacionados con la gestión de los riesgos del clima en el marco de la adaptación a la variabilidad del clima y al cambio climático.

– Se tendrán en cuenta las distintas capacidades y habilidades de todas las regiones del mundo en materia de servicios de información y predicción del clima, así como la necesidad de disponer de datos y de recursos humanos que serán más útiles a la humanidad si los países, las regiones y los sectores sensibles al clima trabajan juntos y si el vínculo entre los científicos y los usuarios se estrecha.

El cambio climático requiere una acción urgente que no puede ser retrasada por la actual situación económica. Es necesario alcanzar un acuerdo global y exhaustivo en Copenhague sobre el régimen climático global, basado en la ciencia, y que invierta en mitigación, adaptación, transferencia tecnológica y en un nuevo y mucho más consistente modelo de financiación para el desarrollo, y todo ello enmarcado en una visión compartida sobre cómo conseguir una transición a un patrón de desarrollo bajo en carbono, y respetuoso con el medio ambiente.

La Conferencia de Copenhague representa la última etapa para negociar un nuevo acuerdo global de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (CO²) tras la expiración del Protocolo de Kyoto en 2012. Lo que está realmente en juego en esta Conferencia es el grado de compromiso de Estados Unidos y de China, causantes de más del 50% de todas las emisiones, frente al cambio climático, y que, en su día, no se adhirieron al Protocolo de Kyoto. Aunque las perspectivas son mejores en vista de la posición más favorable adoptada por los Estados Unidos, la negociación será muy dura en vista de las compensaciones o facilidades para adaptarse al cambio tecnológico necesario para frenar las emisiones, que demandarán los países emergentes.

En este orden de cosas, América Latina podría jugar un papel mucho más relevante que en el pasado, a partir de una coordinación y concertación apropiada entre todos los países amazónicos.

Nuevos enfoques y propuestas conceptuales y legislativas

En los debates actuales sobre las políticas sociales se han presentado algunas perspectivas teóricas y normativas novedosas, tales como el enfoque del INDES-BID sobre el universalismo básico; las propuestas de la CEPAL sobre la cohesión social; los enfoques jurídicos sobre los Derechos Humanos relacionados con el alcance, contenido y mecanismos de protección de los derechos sociales; el planteamiento de las políticas sociales como parte de la ciudadanía; la propuesta del Pacto Global por el Empleo de la OIT, e iniciativas legislativas como las de la Ley de Desarrollo Social (México) y la Ley de la Transformación Social (Colombia).

Dichas propuestas comparten algunos lineamientos comunes entre los que cabe mencionar en primer lugar que la política social no debe concebirse como un complemento reparador de las consecuencias sociales de la política económica; por el contrario, debe formularse y ejecutarse en estrecha coordinación con ésta última.

Por otra parte, los derechos sociales no deben estar vinculados al trabajo formal exclusivamente, ni ser concebidos como mecanismos compensatorios que favorecen únicamente a los pobres. También se ha propuesto que la política macroeconómica debe identificar ex ante su contenido social y otorgar prioridad a aquellas estrategias con impacto social positivo, además de estimar sus efectos negativos con el objeto de resolverlos.

De igual manera, se plantea que la instrumentación de las políticas sociales requiere de una autoridad responsable en el nivel ministerial que, institucional y políticamente, esté colocada al mismo nivel de la autoridad económica.

Por último, la ejecución descentralizada de las políticas sociales tiene exigencias considerables en materia de capacitación de los funcionarios responsables en cada uno de los niveles de gestión.

Algunas opciones en el plano nacional

La recesión generalizada determina que, en el corto plazo, será difícil que países individuales intenten salir de la crisis mediante el impulso de sus exportaciones. En cambio si todos los países estimulan su actividad interna mediante la reactivación productiva, la promoción del empleo y la protección social renovada (dispositivos que contribuyen a sostener la demanda agregada), entonces la reactivación del crecimiento global y el aumento del comercio mundial ocurrirán más pronto.

Si un gran número de países adopta coordinadamente pactos nacionales para el empleo al estilo de los que propone la OIT, las sinergias e interacciones entre dichos pactos nacionales redundarían en una incidencia cada vez mayor a nivel mundial, reforzando así los efectos dinámicos en todos los países.

Reforzar el enfoque de derechos ciudadanos

El enfoque de derechos propone la vigencia de la universalidad de los valores a fin de hacer frente a las oscilaciones de la contingencia; coloca la dignidad y el bienestar de

las personas como un valor irreductible frente a la primacía de la racionalidad económica y la maximización de la utilidad individual, y concibe al Estado de nuevo como responsable de la regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos. Dicho enfoque establece la vinculación del acceso igualitario a los servicios como parte de la ciudadanía efectiva y apoya mecanismos de autodeterminación colectiva con miras a limitar la voluntad de los poderes fácticos.

Tal enfoque de derechos resulta particularmente relevante en tiempos de crisis, porque sitúa los desafíos en el contexto más amplio de derechos postergados secularmente y que la crisis amenaza con agravar aún más. Además, bajo tal enfoque resulta política y éticamente más difícil descuidar la protección frente a costos sociales de la crisis, dado que imprime carácter vinculante a derechos de protección social, al mismo tiempo que obliga al Estado a hacerse responsable.

Por otra parte, se establece un marco para conjugar políticas frente a la crisis con políticas de inclusión y equidad en el largo plazo: desarrollo del pilar solidario de la protección social, subsidios cruzados, mayor progresividad del gasto social y de la estructura tributaria, esfuerzos en capital humano en los sectores más vulnerables, capacitación y protección frente al desempleo.

Por último, la jerarquización del tema del empleo entre las políticas sociales interpela a los actores económico-laborales para concertar un pacto social frente a la crisis.

Fortalecer la gobernabilidad democrática

Es preciso mejorar la eficacia del aparato estatal mediante la combinación del fortalecimiento del sistema político y la democracia con el mejoramiento de la calidad profesional y ética de las burocracias de todos los poderes del Estado, la erradicación de la corrupción y el fortalecimiento de la capacidad estatal de controlar el conflicto social.

i) Autoridad social

Las instituciones que conforman el área social de los gobiernos suelen funcionar aisladamente mostrando debilidades de organización y coordinación. En el contexto de la institucionalidad gubernamental, y con el fin de una gestión unificada de las políticas orientadas a elevar la cohesión social, se hace imprescindible el diseño de autoridades sociales que garanticen la adecuada y consistente integración de las dimensiones social y económica dentro de la política estatal. El fortalecimiento de los ministerios de trabajo y empleo es una de las tareas más importantes en la reconstrucción del Estado social de Derecho.

ii) Blindaje efectivo del gasto social

La emergencia que trae consigo la crisis exige el aumento sustancial de los recursos para las políticas sociales. Por consiguiente, el esfuerzo que se realiza para restablecer la capacidad operativa del sistema financiero y reanudación del proceso de crecimiento compite con el objetivo de aumentar el financiamiento hacia los sectores sociales. En vista de las experiencias pasadas, sería recomendable que se promueva legislación orientada a evitar que los primeros recortes del gasto fiscal se lleven a cabo en el área social.

iii) Capacitación de gerentes sociales

La capacitación de gerentes públicos tendría que reforzarse de manera sistemática a fin de combinar la administración tradicional, a partir de la aplicación de procedimientos, con la gestión orientada a resultados.

La experiencia acumulada ha puesto de manifiesto que esquemas burocráticos pueden limitar la eficacia de los recursos y su captura en eslabones intermedios haciendo que sólo una mínima parte llegue efectivamente a los sectores que se pretende atender. Una alternativa para aumentar la eficacia de los recursos disponibles podría consistir en instrumentar alianzas público-privadas circunscritas a determinadas políticas, territorios o sectores sociales.

iv) Indicadores eficaces para la gestión

Se requiere adoptar un conjunto de indicadores para el seguimiento de las metas de las políticas sociales con especial referencia a los impactos sociales que genera el despliegue de la crisis global. A estos efectos es preciso contar con acuerdos internacionales que permitan la comparación oportuna de los indicadores como un instrumento de gestión y corrección oportuna de las políticas y medidas. Un sistema de indicadores de alerta temprana a nivel internacional podría activar, de una manera relativamente automática, medidas de emergencia para los grupos más vulnerables en temas como los de la alimentación y nutrición.

v) Rendición sistemática de cuentas

La rendición de cuentas, el control social, el monitoreo de las políticas y la voz de los ciudadanos necesitan instituciones renovadas, opinión pública bien informada y herramientas para el escrutinio ciudadano de los recursos disponibles y sus aplicaciones.

vi) Medios de comunicación independientes

Se requiere asegurar la existencia de un sistema de medios de comunicación independientes, con capacidad de otorgar voz a todos los grupos sociales de una manera equitativa.

Institucionalizar el diálogo social y político

i) Consejos económicos y sociales

En un número creciente de países latinoamericanos se han establecido consejos económicos y sociales con alcances, competencias y facultades diversas. Se puede afirmar que en general se trata de uno de los mecanismos más convenientes para generar dinámicas de concertación social.

ii) Ampliación del rol social de los parlamentos

La constitucionalización de nuevos derechos y garantías sociales que surge de las reformas constitucionales, trae consigo la incorporación de los parlamentos como un nuevo escenario institucional para la deliberación política, la formulación normativa, la fiscalización y la rendición de cuentas sobre derechos y garantías sociales.

iii) Participación de la sociedad civil organizada

La participación de la sociedad civil es diversa de acuerdo con las características demográficas, nivel de desarrollo y la arquitectura institucional de cada país. Por eso el mecanismo del diálogo político debe corresponder a las características de cada caso y, su puesta en vigencia, debe contemplar enfoques de arriba hacia abajo junto con capacidades de procesamiento de iniciativas que van de abajo hacia arriba.

Establecer un nuevo pacto fiscal

Una de las debilidades fundamentales del desarrollo latinoamericano consiste en la fragilidad de su estructura tributaria, así como el sesgo de la tributación hacia ingresos tributarios de carácter indirecto. Por eso, los avances adicionales en materia de política social pasan irremediablemente por un cambio en la tributación directa y por el fortalecimiento de las contribuciones a la seguridad social. Este es, por lo tanto, uno de los terrenos donde se manifestará si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas.

De acuerdo con estas consideraciones, el pacto fiscal necesario para contribuir a una mejor política social incluye cuatro elementos básicos: i) un aumento en los niveles de tributación, especialmente de los impuestos directos a las personas naturales, pero también de contribuciones a la seguridad social; ii) una continua obsesión por el carácter redistributivo del gasto público, siguiendo principios de universalidad y acompañados de programas asistenciales complementarios; iii) reglas fiscales que contribuyan a un comportamiento anticíclico del gasto social; y iv) reglas de descentralización que eviten un comportamiento procíclico de las transferencias contribuyendo a reducir las disparidades regionales.

Complementariamente, se puede agregar la importancia del debate público de la política fiscal y el diseño de mecanismos participativos en la ejecución del gasto público social.

Por tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo “pacto fiscal”, que eleve significativamente los niveles de ingresos públicos y torne a la política tributaria en un instrumento más progresivo. Los esfuerzos fiscales deben abarcar también otras áreas, en especial la reducción del carácter procíclico del gasto social y el diseño de esquemas de descentralización que contribuyan a mejorar la equidad y a reducir el comportamiento procíclico del gasto público.

Reflexiones finales

Como corolario de las consideraciones anteriores, se proponen las siguientes reflexiones finales:

1. Los enormes desafíos que plantea la crisis económica no pueden ser enfrentados con iniciativas y esfuerzos de los actores sociales y los agentes económicos de manera aislada. Se requiere coordinación y cooperación entre ellos en todos los niveles, y eso no ocurre de manera espontánea.
2. Está claro que la acción de los mercados no conduce necesariamente a situaciones de equilibrio dinámico en condiciones de equidad; para eso se requieren actores políticos, económicos e institucionales mucho más vigorosos de los que se han puesto en vigencia hasta ahora.
3. En vista de los enormes desafíos que plantean la crisis global y sus impactos sociales, resulta preocupante que América Latina no cuente con una agenda común con renovados objetivos de desarrollo, sobre todo si quiere colocar sus intereses estratégicos en la deliberación sobre las nuevas bases del funcionamiento del sistema económico global.
4. En la medida en que esta vez los países latinoamericanos no han sido responsables de la irrupción de la crisis, pero probablemente serán los que sufran en mayor medida

sus consecuencias, es un imperativo que las economías industrializadas suministren recursos adicionales para fortalecer los esfuerzos de acomodo de los países en desarrollo a las nuevas circunstancias internacionales. Es necesario que dichos países dispongan del financiamiento suficiente para llevar adelante sus programas de lucha contra la pobreza y de cumplimiento de las Metas del Milenio. Quizás podría explorarse la conveniencia de una revisión anticipada de los resultados alcanzados hasta ahora, con miras a reforzar los compromisos de las agencias y países donantes, a fin de que se alcancen las metas establecidas, a pesar de los impactos negativos de la crisis global.

5. Todos los mecanismos de la integración latinoamericana adolecen de problemas más o menos severos, y tampoco los que han sido establecidos en fechas más recientes parecen disponer de condiciones efectivas de coordinación de la posición latinoamericana frente a los foros globales. A pesar de ello, parece imprescindible impulsar algún tipo de aproximaciones pragmáticas a geometría variable con miras a evitar retrocesos en materia de intercambio comercial, en primer lugar, y eventualmente lograr que se articulen de mejor manera los intereses regionales en el proceso de reformas al sistema multilateral en sus dimensiones políticas, comerciales y financieras.

6. América Latina y Europa tienen objetivos comunes que deberían traducirse en una más estrecha cooperación en materia de temas globales, tales como las reformas de la arquitectura financiera internacional y la reanudación de las negociaciones de Doha en la OMC.

7. Aunque no se puede anticipar el cambio de tendencias y la magnitud de las migraciones en los próximos años, es posible afirmar que es inadmisibles la criminalización de los emigrantes, su reclusión o su estigmatización por razones étnicas. Un acuerdo internacional sobre bases humanistas y responsabilidades compartidas podría proporcionar políticas internacionales equitativas de largo aliento. Se requiere negociar un sistema de protección especial para los trabajadores emigrantes que contemple responsabilidades diferenciadas en los países de origen y de recepción.