Políticas Sociales
en Tiempos de Crisis

EMBAJADA DE ESPAÑA EN PARAGUAY
aecid OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN
PNUD Paraguay
Secretaría General Iberoamericana
Secretaría Geral Ibero-americana

Políticas Sociales
en Tiempos de Crisis

MEMORIA DEL SEMINARIO IBEROAMERICANO
Asunción - Paraguay, 6 y 7 de agosto del 2009

© PNUD Paraguay. Políticas Sociales en Tiempos de Crisis. Diciembre 2009

Esta publicación fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (PNUD). Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada en el Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas la reproducción y divulgación del material por cualquier medio, siempre que se cite la fuente.

El análisis y las orientaciones de este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, de sus Estados Miembros; ni de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

FICHA TECNICA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- Rebeca Grynspan, Directora Regional para América Latina y el Caribe
- Luis Felipe López-Calva, Economista en Jefe del Buró Regional para América Latina y el Caribe
- Pedro Manuel Moreno, Especialista de Programa, Área de Reducción de la Pobreza, Desarrollo Humano y ODM
- Pablo Basz, Asesor Regional de Comunicaciones para América Latina y el Caribe

Oficina en Paraguay
- Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente
- Igor Bosc, Representante Residente Adjunto
- Rocío Galiano, Coordinadora de Programa a.i.
- Rosmary Zanotti, Oficial de Programa, Área de Reducción de la Pobreza

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
- Enrique Iglesias, Secretario General
- Ángeles Yañez-Barnuevo García, Directora de Asuntos Sociales y Secretaría para la Cooperación
- Pilar García, Consultora de la División de Asuntos Sociales

Equipo técnico:
Coordinadora de Edición: Silvana Oneto
Sistematización: Guillermo José Monroy
Corrección de estilo: Alberto Muñoz Aguirre
Diseño y Diagramación: Comunicación Visual
Fotografías interior: Rene González
Impresión: Mercurio

Copyright 2009 ©
Impreso en Paraguay

ÍNDICE

Prólogo _____ 7

Presentación _____ 8

Introducción _____ 10

I. Inauguración

Rebeca Grynspan
Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD _____ *13*

Enrique Iglesias
Secretario General de la SEGIB _____ *16*

María Teresa Fernández de la Vega
Vicepresidenta Primera del Gobierno de España _____ *18*

Fernando Lugo Méndez
Presidente de la República del Paraguay _____ *23*

II. Conferencia de apertura

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) _____ *26*

III. Panel 1: Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis

Presentación del Panel 37

Dionisio Borda
Ministro de Hacienda de Paraguay 37

Temístocles Montás
Secretario de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana 44

Osvaldo Kacef
Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL 56

Gerardo Esquivel
Profesor del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México 63

Conclusiones del Primer Panel 73

IV. Panel 2: Empleo y protección social en tiempos de crisis

Presentación del Panel 75

Miguel Ángel López Perito
Ministro Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República de Paraguay 76

Karin Slowing
Ministra de Planificación de Guatemala 85

Adolfo Enrique Deibe
Secretario de Empleo de la Argentina 89

Víctor Báez Mosqueira
Secretario General de la Confederación Sindical de las Américas 94

Conclusiones del Segundo Panel 99

V. Panel 3: Políticas sociales: salud y educación. Impacto sobre los programas sociales. Respuestas a corto plazo

Presentación del Panel 101

Jeannette Sánchez
Ministra de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador *101*

Edgar Giménez
Viceministro de Salud del Paraguay *107*

Jorge Balbis
Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) *113*

Luis Felipe López-Calva
Economista Jefe y Coordinador del Área de pobreza, ODM y Desarrollo Humano de la División para América Latina y el Caribe del PNUD *117*

Conclusiones del Tercer Panel 125

VI. Clausura

Lorenzo Jiménez de Luis
Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Paraguay *127*

Rebeca Grynspan
Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD *130*

Miguel Ángel Cortizo
Embajador del Reino de España en el Paraguay *132*

Enrique Iglesias
Secretario General de la SEGIB *134*

Miguel Carrizosa
Presidente de la Cámara de Senadores del Paraguay *138*

PRÓLOGO

Luego de varios años de crecimiento del PIB per cápita en América Latina y el Caribe, en el 2008 los motores de crecimiento de la Región se ven afectados por el impacto de la crisis financiera mundial, la demanda de bienes manufacturados, servicios, turismo, remesas, etc. Por un lado, es sabido que las economías de la región llegan a la crisis con mayores fortalezas que en el pasado. Esto principalmente está asociado al menor endeudamiento externo público, a altos niveles de reservas internacionales y a que ha mejorado la institucionalidad social, lo cual deriva en la implementación de importantes programas sociales.

No obstante, la crisis tiene un efecto negativo sobre el empleo y la pobreza, y representa un serio obstáculo en el camino hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Debido a la volatilidad y riesgo de reversibilidad de logros característicos de la región, esta coyuntura requiere de una respuesta rápida y flexible en materia de políticas públicas, a fin de mitigar los efectos de la crisis sobre los indicadores sociales.

En este contexto, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), realizó el Seminario Iberoamericano *Políticas Sociales en Tiempos de Crisis* en Asunción, Paraguay para ofrecer un espacio de intercambio y debate para los países de la Región sobre las respuestas a corto y largo plazo.

Es fundamental poner en la agenda y debatir temas como los efectos macroeconómicos y el impacto de la crisis sobre los índices de empleo y pobreza, así como cuáles son algunas medidas urgentes de protección social y políticas públicas que puedan implementar los países de la región para minimizar el impacto de esta crisis global. Asimismo, es primordial estudiar sus efectos sobre políticas de salud y educación y el impacto sobre programas sociales.

Esta publicación pretende ser un valioso y oportuno aporte en un momento crítico para América Latina y el Caribe. Es nuestro deseo que la experiencia compartida por renombrados especialistas y autoridades en materia de políticas públicas sirva para enriquecer el debate y la toma de decisiones en el futuro inmediato.

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente del PNUD
en Paraguay

PRESENTACIÓN

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) realizaron en la ciudad de Asunción, Paraguay, el 6 y 7 de agosto del 2009, un seminario de alto nivel con destacadas personalidades del ámbito internacional. El evento tuvo como fin analizar los efectos de la crisis sobre las políticas y los programas sociales en los países iberoamericanos, además de socializar las medidas que los gobiernos han adoptado para enfrentarla.

El seminario contó con la presencia del Presidente de la República del Paraguay, Sr. Fernando Lugo Méndez; del Presidente del Congreso del Paraguay, Lic. Miguel Carrizosa; de la Vicepresidenta 1ª del Gobierno de España, Sra. María Teresa Fernández de la Vega; de la Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Sra. Rebeca Grynspan; del Secretario General Iberoamericano, Sr. Enrique Iglesias; de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, Sra. Alicia Bárcena; así como de ministros, viceministros, embajadores, miembros del cuerpo diplomático, responsables del Gobierno, encargados de los asuntos sociales y del empleo; autoridades de organismos internacionales; líderes de organizaciones sociales; y líderes empresariales de, al menos, once países iberoamericanos.

Se realizó una sesión de inauguración y se desarrolló una conferencia de apertura. Seguidamente se realizaron tres paneles. El primero, *Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis global*, fue moderado por la Ministra de Desarrollo Social del Uruguay, Sra. Marina Arismendi, y contó como panelistas a: Dionisio Borda, Ministro de Hacienda del Paraguay; Temístocles Montás, Secretario de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana; Osvaldo Kacef, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, así como Gerardo Esquivel, Profesor del *Centro de Estudios Económicos del Colegio de México.*

Este panel tuvo como eje la siguiente idea generadora: *Las economías de la región están mejor preparadas para la crisis con respecto a la situación existente en la crisis de los años ochenta. ¿Esto se traduce en que los hogares y, en concreto, las personas también están mejor preparados?*

El segundo panel, *Empleo y protección social en tiempos de crisis*, fue moderado por Liz Torres, Ministra de la Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia del Paraguay. Fueron panelistas Miguel Ángel López Perito, Ministro Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República del Paraguay; Karin Slowing, Ministra de Planificación de Guatemala; Adolfo

Enrique Deibe, Secretario General de Trabajo de la Argentina; y Víctor Báez Mosqueira, Secretario General de la Confederación Sindical de las Américas.

La idea generadora de este panel fue la siguiente: *Muchos países de la región han implementado programas sociales mejor diseñados y con mayor eficacia para disminuir los niveles de pobreza. ¿Se han debilitado las políticas activas de empleo? ¿Existen las bases para sistemas de protección social, más allá de los programas específicos?*

El tercer y último panel, *Políticas sociales: salud y educación. Impacto sobre programas sociales. Respuestas a corto plazo*, estuvo moderado por Ángeles Yánez-Barnuevo, Directora de la División de Asuntos Sociales de la SEGIB. Participaron como panelistas Jeannette Sánchez, Ministra de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador; Édgar Giménez, Viceministro de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay; Jorge Balbis, Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP); Luis Felipe López-Calva, Economista en Jefe y Coordinador del Área de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano de la División para América Latina y el Caribe del PNUD.

La idea generadora para este panel fue la siguiente: *El corto y el largo plazo empiezan a un mismo tiempo. Las políticas de respuesta a la coyuntura deben ser consistentes con una visión a largo plazo de la política social, pero, a la vez, deben ser efectivas para contener los efectos de la crisis sobre el bienestar con un sentido de oportunidad.*

El documento que llega a manos del lector constituye, en buena medida, el reporte de lo que se expresó en los distintos momentos del evento.

INTRODUCCIÓN

LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

La crisis económica estadounidense, que también será recordada como la crisis de las hipotecas, golpeó fuertemente a los países de América Latina y el Caribe. Se inició en los mercados inmobiliarios, rápidamente se expandió al sistema financiero y, de este, se trasladó a la industria y a los otros sectores, provocando una profunda contracción económica.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante el año 2009 las mayores caídas en la actividad económica se registraron en México y en algunos países de Centroamérica y el Caribe. En todo caso, la totalidad de los países registró diferencias significativas entre las tasas de crecimiento observadas entre 2004 y 2008 y las del 2009.

Las exportaciones totales de América Latina y el Caribe cerraron el 2009 con una caída del 24% en valor con respecto al año anterior; esto representa una caída combinada del 15% en precios y 9% en volumen.

La crisis generó en la región 9 millones de pobres más. De esta forma, en el 2009 la cantidad de personas en situación de pobreza aumentó de 180 a 189 millones (34,1% de la población), y aquellas en situación de indigencia aumentó de 71 a 76 millones (13,7% de la población).

La crisis tuvo también un impacto muy importante en la pérdida de puestos de trabajo; sólo en Estados Unidos se perdieron un millón de puestos de trabajo. En América Latina el desempleo subió del 7% al 9%; lo que también significó que más de un millón de personas se sumaran al grupo de desempleados entre el primer trimestre del 2008 y el primer trimestre del 2009.

En varios países de América Latina la existencia, desde hace casi dos décadas, de políticas sociales orientadas al combate a la pobreza, permitió que los efectos de la crisis no fueran tan cruentos sobre la vida de las familias más pobres.

Las lecciones aprendidas de las crisis económicas vividas en la región permitió estar mejor preparados para hacer frente a la crisis. Igualmente, las iniciativas emprendidas en

los últimos veinte años, como los programas relacionados a la lucha contra la pobreza, los fondos de inversión social, las Transferencias Monetarias Condicionadas o con Corresponsabilidad, las inversiones para la generación de empleo de corto plazo, los fondos para pequeños proyectos, la inversión en pymes y micropymes, etc. coadyuvaron a atenuar los efectos de la crisis económica.

Sin embargo, los países más afectados fueron aquellos que mantienen una mayor relación o dependencia del comercio con los Estados Unidos, como México, que ha sufrido los efectos más severos, sobre todo en aquellas zonas fronterizas con dicho país, o en aquellas que dependían del turismo norteamericano. No obstante, los diversos análisis económicos hacia fines del 2009 señalan que varios países han iniciado procesos de recuperación económica de manera lenta pero paulatina. Se prevé para la región un crecimiento económico del 4,1% del PIB en el 2010. La reactivación será más notoria en América del Sur y Centroamérica (excluyendo México), que alcanzarían tasas de crecimiento del 4,7% y 3,0%, respectivamente, mientras que en El Caribe el repunte sería menor (1,8%).

La crisis deja varias lecciones, especialmente en el ámbito de la previsión y la anticipación. Las dudas respecto a la necesidad de la intervención del Estado van perdiendo cada vez más fuerza. Se necesita de un Estado que, a la par de estimular a los actores económicos, establezca mecanismos de control y de mayor transparencia en los productos y agentes financieros; un Estado capaz de crear o profundizar las políticas sociales que permitan a los sectores más vulnerables, no sólo enfrentar sin mayores sufrimientos las consecuencias de las crisis, sino además emerger de ella como actores claves para el desarrollo de sus países. Esta requerirá un progresivo empoderamiento de la sociedad civil, y un diálogo más abierto y responsable entre los actores estatales, el empresariado y la sociedad civil.

De esta forma, el Estado desempeña un papel importante en la convocatoria y articulación de los consensos necesarios para el sostenimiento de la democracia, la profundización del Estado de derecho y la garantía al pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

A decir de la CEPAL, los efectos de la crisis deberían movernos hacia la necesidad urgente de redefinir patrones de especialización productiva y comercial, incentivando la innovación, la incorporación del conocimiento, la diversificación de productos y la búsqueda de nuevos mercados de destino.

De nuevo, desde América Latina los esfuerzos que han hecho, hacen y harán las familias pobres encontrarán salidas de tipo comunitario, como las ollas populares. Por su parte, los programas de asistencia y protección social, como los de vasos de leche, alimentos por trabajo, transferencias monetarias con corresponsabilidades, estarían vigentes por varios años más. Sólo las ollas populares son de tipo comunitario.

La experiencia enseña, una vez más, la necesidad de devolver a las políticas sociales el enfoque basado en derechos. Devolver la razón de ser de la política pública un mecanismo de servicio a las comunidades, en donde la participación de la sociedad civil sea un elemento de primer orden se convierte también en otra necesidad.

La recuperación económica tomaría menos tiempo del previsto. Pero la profundización de las políticas sociales que permitan "alcanzar" a los millones de personas que ya vivían en pobreza antes de la crisis, y a los nueve millones de nuevos pobres después de la crisis, exige un enorme esfuerzo y recursos financieros frescos. La ampliación de planes, programas y proyectos de lucha contra la pobreza requerirá de un nuevo impulso y una mayor participación de todos los actores. Esta sería quizás la mejor lección que podríamos extraer de este período de vaivenes económicos.

INAUGURACIÓN

REBECA GRYNSPAN

Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

En primer lugar, quisiera darles las gracias por la calurosa bienvenida que siempre nos brinda el Paraguay. Estamos encantados de estar aquí, en ésta nuestra casa.

Este seminario se inscribe en una serie de iniciativas conjuntas con la Secretaría General Iberoamericana, tendientes a dar un seguimiento minucioso a los efectos de la crisis global en América Latina. Esta crisis que enfrenta el mundo, que comenzó como una crisis financiera, que evolucionó rápidamente hacia una crisis económica generalizada y de gran profundidad, y que amenaza convertirse en una crisis social sin precedentes, si la acción pública no es rápida y efectiva.

La crisis representa un serio obstáculo en el camino al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, en el caso del Paraguay, la contracción económica debida a la crisis global se ha visto exacerbada por la sequía, que ha llevado a una compleja situación en términos de la producción agrícola.

Presumimos que los esquemas de respuesta a la crisis, si bien deben considerar los proyectos económicos, también deben tomar en cuenta otros riesgos crecientes relacionados con el cambio climático y los eventos naturales extremos, que afectan a varios países de nuestra región.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría General Iberoamericana pretenden promover en la región la idea de que es posible ampliar el conjunto de políticas disponibles para paliar los efectos de esta crisis y de cualquier otra que pudiere venir; y evitar, de esa manera, que una mala coyuntura a corto plazo cause efectos que impacten, seriamente, a largo plazo.

Siempre me gusta citar que a América Latina le tomó 25 años recuperarse de los efectos de la crisis económica de los ochenta. No fue sino hasta el 2005 cuando América Latina logró bajar el indicador de 40% de pobreza que padecíamos antes de la crisis. En dicho perio-

do, desgraciadamente, convertimos la pobreza coyuntural en pobreza estructural; y esta experiencia fue muy dolorosa para nuestros países.

Muchas veces se toman decisiones en períodos de crisis, sin considerar los mecanismos de protección que son necesarios para garantizar la dignidad de las personas y de las familias. Muchas veces dichas decisiones afectan para siempre la vida de las familias. Por ejemplo, en épocas de crisis suelen aumentar la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la desnutrición o la deserción escolar que afecta a los niños.

Cuando los niños o niñas abandonan la escuela, en un mal momento del ciclo económico, por lo regular nunca más vuelven a ella, afectándolos en sus posibilidades de desarrollo personal, y, por ende, en las oportunidades de inserción laboral. Por eso es tan importante cuidar que este tipo de situaciones no vuelvan a suceder en la región, que aprendamos de las lecciones del pasado y que evitemos repetir lo que ya nos pasó. Que por dos años malos que tengamos, no sacrifiquemos los siguientes 25 con malos indicadores económicos y sociales.

Esta crisis se da en un momento en que América Latina y el Caribe experimentaban un período de crecimiento inédito. Este crecimiento, además, estuvo acompañado de otras soluciones macroeconómicas y políticas positivas: bajo déficit fiscal, disminución significativa del endeudamiento externo y un avance importante en el apoyo a la democracia.

Aquellos países que han protegido los ámbitos regulatorios, redistributivos y promotores del Estado democrático son los que están mejor preparados para enfrentar la crisis y sus secuelas.

Las mejores medidas contra la crisis son aquellas que no solo responden a restituir la solvencia del sector financiero, sino que actúan también para restablecer la capacidad de crecimiento del sector productivo y del empleo; proteger la inversión social y fortalecer las redes de protección.

Dentro de esta visión alternativa, es posible plantear propuestas para una política de desarrollo incluyente. Si bien hoy las economías están mejor preparadas para enfrentar la actual crisis, y sabemos que América Latina está hoy mucho más preparada para enfrentarla, nos hacemos la pregunta: ¿está la gente mejor preparada para combatirla?

La razón por la que nos hacemos esta pregunta es porque si bien los índices de pobreza y desigualdad bajaron en América Latina, esas mejoras son todavía muy recientes, y aún no hemos tenido tiempo para profundizarlas y fortalecerlas, de manera que la gente esté mucho mejor preparada para luchar contra el actual momento.

Aunque esta crisis no es responsabilidad nuestra, porque fue generada en los países desarrollados, lo cierto es que nos está afectando enormemente, sobre todo a los grupos más vulnerables. Planteo una nueva pregunta: ¿qué podemos hacer entonces para intervenir, de manera más efectiva, y proteger a la gente que no se puede proteger sola, a fin de evitar que perdamos lo ganado durante todo este período?

El crecimiento sostenible, con equidad e inclusión social, requiere del fortalecimiento del Estado y de los instrumentos de que dispone. Una política con equidad es consustancial al fortalecimiento democrático y la cohesión social.

Los espacios, como este seminario, representan puntos de encuentro para aquellos que creemos que sí se pueden hacer las cosas de manera distinta y bien.

Vengo de un país pequeño, Costa Rica, donde aprendí que el desarrollo humano es posible incluso en un país con grandes restricciones de recursos, cuando se pone el bienestar de la gente como objetivo y centro de la política pública.

En el marco de un proyecto compartido de sociedad se toman las decisiones correctas no solo para el desarrollo social, sino también para el desarrollo económico. Si a veces estamos obligados a hacer las cosas a destiempo, es bueno buscar los momentos adecuados para cada realidad, no dejarse llevar por la corriente, ni abandonar la búsqueda de un camino propio. La pobreza y la desigualdad no son un destino inevitable para nuestros países. Lo económico y lo social pueden ser las dos caras de una misma moneda. Este es el momento para demostrarlo, y como dice el viejo refrán: *Si no es ahora, ¿cuándo?*

Muchísimas gracias.

ENRIQUE IGLESIAS

Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana

Me da mucho gusto estar aquí en tierra paraguaya, porque es algo que siempre nos pasa a los uruguayos, desde hace muchos años. Me da mucho gusto también contar con el apoyo del Presidente de la República del Paraguay para la realización de este seminario, que, de manera conjunta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, organizamos como parte del mandato que recibimos de los Jefes de Estado de Iberoamérica en la reunión de San Salvador, en el sentido de ocuparnos del proceso de la crisis global y su impacto en América Latina.

Creo que esta es una etapa importante para el diálogo y para la consulta, a fin de preguntarnos ¿qué está pasando en el mundo de hoy con relación a la crisis y de qué manera esta situación repercute en América Latina?

Recordaba hace poco Rebeca Grynspan que ésta es una crisis más profunda que la que se presentó en los años '30. Esta es la primera gran crisis mundial, la de los años '30 fue una crisis Noratlántica, no una global.

Esta es además una crisis inédita, porque se resiste a los medicamentos tradicionales, hay que administrar dosis masiva de antibióticos para que la economía empiece a reaccionar. Es, por supuesto, una crisis que causa un impacto muy grande en las sociedades de los países, sobre todo en los países del norte.

También sabemos que esta crisis va a pasar, como terminaron todas las crisis anteriores, pero no sabemos cuándo ni cómo terminará. Y sabemos que cuando salgamos de la crisis vamos a llegar a una sociedad distinta, a una economía distinta, a relaciones internacionales distintas, y quizás, también en el plano político, a impactos que serán inevitables.

En este contexto, nosotros nos encontramos con una América Latina que en los últimos años hizo posible el sueño de conciliar buenas políticas internas con buenos precios de materias primas. Crecimos en forma generosa y abundante, y logramos que la pobreza se redujera de un 45% a un 35% en menos de una década. Después de un tiempo, empezamos a ver una luz al final del túnel, y cuando estábamos en eso nos viene esta crisis, la cual no provocamos, aunque sí somos parte de la solución.

Las preguntas que debemos hacernos son ¿cómo haremos para amortiguar los impactos que nos pueden venir de afuera? ¿Qué haremos para amortiguar los impactos de la caída de los productos? ¿Qué haremos para amortiguar los impactos en los sectores sociales?

Como lo que recalcaba Rebeca, es cierto que América Latina, de alguna forma, está hoy mejor preparada que antes para enfrentar la crisis. En el pasado, pagamos costos muy altos con experiencias negativas y dolorosas. Nos costó llegar adonde estamos; pero es cierto que estamos mejor preparados para combatir la crisis; es cierto que esto nos permite tener ciertos puntos de apoyo, pero todo lo demás sufre. ¿Cómo no van a sufrir las remesas familiares, por ejemplo? Cuando los migrantes latinoamericanos no consiguen trabajo (en Estados Unidos o en España), no pueden enviar dinero a sus países de origen, y esto impacta, de manera muy negativa en sus familiares. ¿Cómo no va a sufrir el turismo o el empleo? ¿Cómo no se van a resentir las políticas de salud o de educación en gobiernos que, enfrentados a la crisis, deben limitar sus gastos? ¿Cómo no se van a reducir las transferencias condicionadas de recursos destinados a los sectores populares?; las cuales, dicho sea de paso, fueron una de las estrategias de los últimos años que se han puesto en marcha para llevar alivio a la pobreza de grandes sectores de la población latinoamericana.

Estas y otras interrogantes están ahora sobre la mesa para que nos preguntemos todos ¿qué hacer? En este seminario veremos qué se está haciendo en nuestros países de América Latina.

Creo importante recuperar la experiencia de lo que significó para América Latina salir de la crisis de la deuda, luego de 25 años; pero también es importante mencionar que, para superar la crisis de los años '30 también se necesitaron 24 años; y espero que esto no signifique que debemos esperar otros 25 para salir de la crisis actual. Creo que el mundo es un poco más sensato que antes; que el mundo es capaz de actuar hoy con mayor rapidez.

Para nosotros, en América Latina, sería realmente una tragedia, después de haber bajado 10 puntos en la reducción de la pobreza, volver a poner a la gente en dicha situación. Sería una gran frustración para la población, después de haber recuperado posiciones volver a perderlas; y perderlas porque crece el desempleo, porque no llegan los subsidios, porque la inversión social es recortada, etc.

Entonces, el tema central de este seminario es cómo manejamos, de la mejor manera, estas situaciones; y es por eso por lo que estamos aquí, con la presencia de ministros, viceministros, representantes y delegados de los países de Iberoamérica, a fin de conversar y aprender, unos de otros, de las experiencias exitosas que pueden ayudarnos a salir adelante en la crisis que nos toca enfrentar.

Estamos mucho mejor preparados de lo que estuvimos antes para enfrentar la crisis, pero eso no significa que los impactos no van a golpearnos; y para evitar que dichos impactos nos golpeen demasiado, estamos en este seminario. Espero que las conclusiones que salgan de aquí sean de un enorme valor y contribución a la reunión de los presidentes de Iberoamérica, encuentro que ocurrirá a fines de noviembre del próximo año, en Portugal.

Muchas gracias.

MARÍA TERESA FERNÁNDEZ DE LA VEGA

Vicepresidenta Primera del Gobierno de España

Dicen que la historia está hecha de continuidades, y que el cambio suele medirse por el lento paso de las generaciones. Sin embargo hay momentos en los que el mundo parece acelerarse, en los que debemos tomar decisiones cruciales sobre los caminos que vamos a transitar; decisiones que sabemos que pueden marcar nuestro porvenir y el de nuestro planeta.

Tenemos ante nosotros uno de esos períodos de la historia de mayor complejidad. A la crisis económica se suma una crisis ecológica que amenaza desencajar los ciclos climáticos de nuestro planeta. La globalización ha posibilitado una de las etapas de mayor crecimiento económico de la humanidad, pero también ha dejado unas intolerables secuelas de injusticia social, de desigualdad y de violencia.

El futuro parece una madeja en la que todos tenemos que ver con todos. Cada problema y cada oportunidad se suman en un presente más abierto que nunca. De las decisiones que hoy tomemos, depende en buena medida el mundo que legaremos.

Permítanme que mis primeras palabras sean para agradecer a la SEGIB, al PNUD y a la AECID la oportunidad de acercarles mi reflexión sobre los posibles caminos que se abren ante nosotros, y la opción en la que creo, la que defiendo y en la que estoy convencida que debemos trabajar.

La política de nuestros días se encuentra ante el desafío de tratar de reconciliar tres valores contrapuestos: la competitividad, la cohesión y la libertad. Sobre estos tres principios hemos edificado nuestro desarrollo político, económico y social. Son valores que, lejos de contraponerse, se refuerzan mutuamente. Creo que no hay verdadera libertad que no se apoye en la cohesión social.

Creo que la justicia social y la estabilidad institucional que genera, son la base misma de la confianza sobre la que se asienta el rendimiento económico y la competitividad. Por eso creo que mantener la capacidad económica apuntalando las bases de la solidaridad es el gran reto, pero sobre todo, es la oportunidad que tenemos las democracias en este nuevo tiempo que vivimos.

Si algo aprendimos de la actual crisis económica es que algunos de los valores que dejamos atrás, y en los que muchos creyeron a pie juntillas, demostraron ser ídolos con pies de barro, levantados por una ideología que creyó ver, en el egoísmo y en la búsqueda del beneficio individual, las piedras angulares del progreso social.

Se equivocaron quienes creyeron que, con la ideología del mercado librado y la irresponsabilidad social, habíamos llegado al fin de la historia y, en adelante, no habría más para avanzar. Se equivocaron porque olvidaron que la democracia no es un puerto seguro, que el mundo no es un punto de llegada ni el final de un camino, sino que es el camino mismo. Es una promesa constantemente renovada, de mayor igualdad, de mayor equidad, de mayor inclusión, de mayor libertad y de mayor justicia social.

Ante nuestros ojos se están dibujando los contornos del nuevo sistema económico internacional, y sobre las vigas maestras de este nuevo orden global estamos esbozando la gobernabilidad del nuevo siglo. Desde la cumbre de Washington o desde Londres, desde las reuniones del G8 o del G20, de la Unión Europea, de las Cumbres Iberoamericanas, o de los países de la Región Asia Pacífico, etc.

En todos los foros internacionales existe consenso en que asegurar la estabilidad económica internacional supone ir más allá del establecimiento de un orden económico más transparente, supone caminar hacia un reparto más equilibrado de la riqueza y de la responsabilidad, de mayor justicia social, de mayor responsabilidad individual, nacional y global. Supone, en definitiva, dar mayor protagonismo a la cohesión social.

Cohesión social, sí, cohesión social, porque hoy sabemos que un futuro de paz y progreso exige que los fuertes sean justos en el uso de la fuerza, y los justos, fuertes en la defensa de la justicia. Cohesión, porque la calidad de una democracia no se mide por las oportunidades que disfrutan los que más tienen, sino por lo

que somos capaces de ofrecer a los que más necesitan. Cohesión, porque materializando los derechos legales en bienestar real, ponemos los cimientos más sólidos de la estabilidad institucional, de la gobernabilidad y del crecimiento político, económico y social.

Ese es el gran reto de las democracias, de todas las democracias: construir sociedades cohesionadas, construir sociedades en las que cada uno se sienta solidario, responsable hacia su país, hacia sus conciudadanos y hacia la sociedad.

Trabajar por la cohesión social implica, sin duda, seguir luchando contra las viejas fracturas sociales, contra las desigualdades de siempre (la fractura de la pobreza, la fractura de género, la discriminación de las minorías, etc.), pero también supone permanecer alertas ante la aparición de nuevas formas de desigualdad, ante la apertura de nuevas brechas sociales que nos demandan nuevas respuestas. Nuevas desigualdades, como el surgimiento de un nuevo proletariado de género a escala global que parece relegar, otra vez a las mujeres, a los trabajos más inestables y peor remunerados, incluso en los estados más avanzados.

Nuevas desigualdades, como las brechas del riesgo climático que condena a quienes menos contaminan a soportar el mayor coste del desequilibrio medioambiental. Nuevas desigualdades, como la brecha tecnológica que amenaza condenar buena parte de la humanidad a vivir en los bordes del progreso social. Sí, son nuevas desigualdades asociadas a los fenómenos que acabo de señalar o a otros fenómenos, como los fenómenos migratorios actuales y que se solapan con viejas discriminaciones étnicas o culturales, produciendo desconfianza y recelos en el seno de nuestras sociedades y en el pueblo que confía.

Hoy, amigas y amigos, es necesario, más necesario que nunca, asegurar los escenarios de protección social con políticas públicas ambiciosas y amplias; dar respuesta a todos esos problemas, convertir el reto de la cohesión social en una oportunidad. Eso implica plantearnos una nueva forma de entender nuestra sociedad, una nueva forma de entender la relación entre lo público y lo privado, entre lo colectivo y lo individual, entre el interés privado y el interés general, entre el Estado y la sociedad. Porque la experiencia nos dice que, al contrario de lo que muchos opinan, ganar estabilidad económica, social e institucional pasa por aumentar la responsabilidad social, pasa, necesariamente, por invertir en políticas sociales, en política educativa, sanitaria, en políticas de solidaridad y en políticas de igualdad.

Es necesario, por tanto, comenzar políticas de generación de empleo, porque el empleo es el elemento fundamental del bienestar, de la autorrealización y de la integración social. Es necesario invertir en formación, en educación, porque es el camino del porvenir. En sanidad, porque es el sustrato más elemental de la igualdad; en responsabilidad colectiva y protección ante la necesidad, porque es la verdadera fuente de estabilidad social y la base más sólida de legitimidad institucional.

No se trataría, por tanto, de la vieja contraposición entre Estado y mercado, y aún menos, entre Estado y sociedad. Hoy sabemos que un Estado fuerte necesita un mercado fiable, responsable y solvente. Del mismo modo que un mercado fuerte necesita un Estado fiable, responsable y solvente. No se trata ya de más o menos Estado, de más o menos sociedad. Se trata de instituciones y de políticas sociales al servicio de la ciudadanía y de su bienestar.

Cuando, en 1991, se celebró la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, el objetivo fue avanzar en un proceso político, económico y cultural común que estaba en ciernes. Esta misma mañana, ante el Parlamento de esta Nación, recordaba que la democracia, pese a episodios aislados como la crisis de Honduras, ya es una realidad asentada en toda Iberoamérica. También, en estos años, vimos que se produjo lo que decía Enrique Iglesias, un crecimiento económico espectacular en toda la región, un crecimiento que permite enfrentar las crisis actuales con nuevas herramientas y con más capacidad.

Pues bien, hoy el objetivo es muy distinto del que nos propusimos 18 años atrás, hoy aquí, como en todo el mundo, una de las tareas fundamentales es garantizar que el crecimiento se materialice en cohesión social, que el crecimiento elimine las bolsas de exclusión: más oportunidades y menos desigualdades. Es reducir los desequilibrios que existen en la región y consolidar ese espacio político, económico y cultural común que habla, con voz propia, en todo el mundo.

El objetivo hoy es caminar hacia una ciudadanía plena. En ese camino, España e Iberoamérica, América Latina y la Unión Europea estamos llamados a encontrarnos, porque compartimos valores y principios, porque compartimos prioridades globales y objetivos. Las naciones que formamos la sociedad Iberoamericana compartimos la aspiración de crear un espacio común basado en la democracia, en la cohesión social y territorial, en el desarrollo sostenible y en los derechos humanos.

Compartimos la aspiración de dar respuesta a los problemas que preocupan a la gente, a los ciudadanos y las ciudadanas. Compartimos la preocupación de construir una democracia basada en la equidad y en la justicia. Ese es nuestro mejor capital, un capital que se apoya no solo en un mercado cada vez más unido en intereses económicos ampliamente compartidos, sino en valores y principios, en una visión del mundo y en unos objetivos que nos permiten hablar, nos deben permitir hablar, con una misma voz, y contribuir de modo decisivo a la gobernanza global.

Creo que no sólo es posible hablar con una misma voz, sino que esa voz -la voz de los países iberoamericanos- es necesaria. Es necesaria en un mundo que, justo en estos momentos, está definiendo sus nuevas coordenadas políticas y económicas, y que nos va a exigir a todos no menos, sino más cooperación, no menos, sino más compromiso, no menos, sino más coordinación. Porque no hay respuestas a amenazas como el cambio climático, el hambre, la miseria y su secuela de resentimiento y

violencia social, que no pasen por políticas públicas responsables, coordinadas y globales.

No hay respuestas a la nueva criminalidad internacional, al terrorismo o a cualquier amenaza sobre nuestra seguridad física y nacional que no pasen por políticas públicas responsables, coordinadas y globales. No hay respuestas a la búsqueda de estabilidad económica y política que no pasen por políticas públicas responsables, coordinadas y globales.

En los próximos meses, la Cumbre de la Unión Europea y América Latina, la Cumbre Iberoamericana y la Presidencia Española de la Unión Europea van a ser oportunidades excelentes para avanzar en esa posición común, responsable y coordinada, que no podemos desaprovechar. Desde luego, el Gobierno al que represento hará todos los esfuerzos necesarios para que así sea, porque estoy convencida de que el futuro pasa por aumentar esa colaboración que exigen los retos a los que debe hacer frente la democracia en el siglo XXI.

Creo, sinceramente, que esa es la dirección hacia la que todos debemos caminar. Solidez y solidaridad comparten mucho más que una raíz y una etimología común. Una sociedad solidaria es una sociedad sólida, integrada, unida, no solo por lazos históricos o económicos, sino por principios compartidos, por valores que nos permiten reconocernos en los demás.

Estoy convencida de que el siglo XXI debe ser el siglo de los derechos sociales, porque es el camino de la capacitación ciudadana, de la cohesión y de la responsabilidad social. No solo es el camino que nos sacará de la crisis actual, sino también la mejor garantía para un futuro de paz, progreso y estabilidad. Vivimos en una de esas épocas en las que, como decía Machado: *Ni el pasado ha muerto, ni está escrito el mañana*.

Algunas cosas del ayer desaparecieron, pero otras abren una brecha al futuro y son esas las que están por llegar, las cosas en las que podemos y debemos soñar, las que debemos rescatar, por las que debemos trabajar. Ese es el reto de nuestro tiempo y también nuestra oportunidad.

El futuro está más abierto que nunca y sólo a nosotros nos corresponde decidir qué forma tomará: construimos una sociedad en la que el progreso esté al servicio de nuestras necesidades, o una sociedad en la que los viejos valores vuelvan a enterrar el verdadero progreso social. Por mi parte creo que, más que ser hijos del ayer, debemos ser padres del mañana. Si de algo debemos tener nostalgia, que sea por el porvenir.

Muchas gracias.

FERNANDO LUGO MÉNDEZ

Presidente de la República del Paraguay

Desde que soy Presidente del Paraguay, muchas veces me ha tocado hablar en último término, y siempre me digo: *qué difícil tarea, qué más puedo decir cuando ya se ha dicho casi todo*. Sin embargo, quiero retomar el sentido de oportunidad del que se ha hablado. Creo que esta crisis económica mundial nos ha convocado a replantearnos, en varias oportunidades últimamente, tanto a gobernantes como a líderes del sector privado y de la sociedad civil, el cristal con el que debemos mirar este mundo. Este mundo multipolar que pasa hoy por el enorme y profundo desafío de aprender de errores, de inventar salidas y soluciones en un escenario complejo.

Esta crisis económica no es consecuencia antojadiza de algún desliz infortunado, no es una casualidad, no es una mera falla en un sistema que, en medio de su inercia, avanzaba, presuroso, sin oír consejos, fabricando una volátil realidad económica, que hacía crecer los números para justificar la teoría de que el mercado todo lo resuelve.

¿Quién habría pensado, sólo dos años atrás, que los países más ricos del mundo tuviesen que adoptar medidas estatistas para salvar a sus sociedades de la vorágine depresiva de sus economías?

Esta crisis es más bien el desenlace drástico de una carrera de vértigos, pero, al mismo

tiempo, una brillante oportunidad de nuevos escenarios, escenarios con replanteamiento, reflexión y reinvención. Escenarios más acordes a la realidad en la que vivimos; escenarios más nuestros, más solidarios. Escenarios que nos permitan la construcción de políticas de desarrollo y crecimiento económico efectivas y con rostro mucho más humano; construcción de políticas sociales que no se limiten al simple asistencialismo sino que generen capital humano, un capital humano solidario y activo, es decir, un pueblo ocupado y digno, que dé al desarrollo de su comunidad su propio bienestar y que el trabajo de sus compatriotas sea su propia prosperidad.

No decimos nada nuevo al plantear que la crisis económica representa la aparición nece-

saria de nuevos paradigmas, de nuevas concepciones de políticas públicas en lo que se refiere al desarrollo del pueblo. Es por eso por lo que este Gobierno ha puesto énfasis en la implementación de políticas sociales que generen un desarrollo integral y sostenido de la población más vulnerable, teniendo siempre en cuenta que existen necesidades más acuciantes que otras, tratando de no perder la perspectiva de una realidad tan compleja como la paraguaya, en la que la raíz estructural del problema de la pobreza pasa por razones tan profundas como la tenencia de la tierra, el prebendarismo o la corrupción anquilosada por tantos años de dictadura.

La política social que impulsamos en el país pone especial énfasis en la generación de ingresos para las personas más pobres; así hemos implementado cambios en las guías de contrataciones públicas para favorecer a las pequeñas y medianas empresas, hemos firmado un convenio con las organizaciones campesinas y el Crédito Agrícola de Habilitación, para atender preferencialmente a las unidades campesinas familiares. Estamos también poniendo mucho empeño en incrementar las transferencias condicionadas a los hogares de familias en pobreza extrema, y estamos impulsando obras públicas que demanden servicios generadores de mano de obra de pequeñas y medianas empresas.

Para nuestro gobierno, el reto de la reducción de la pobreza se encuentra en la inclusión económica vinculada al aumento del capital humano, así los programas sociales de la Secretaría de Acción Social como *Tekoporâ*, los distintos proyectos desarrollados por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), o el otorgamiento de créditos a quienes no eran sujetos de crédito, a través del Crédito Agrícola de Habilitación, la red de protección social que recientemente hemos presentado con la presencia y cooperación de la Presidenta Bachelet en el Bañado Sur; tienen como objetivo crear un mecanismo que garantice bienes y servicios públicos a todos los paraguayos y paraguayas y, en especial, a los más pobres. La red de protección social *Paraguay para todos y todas* fue resultado de una nueva forma de implementación de políticas públicas, la conclusión, conjunta y participativa, a nivel interinstitucional, de la oferta de servicios públicos que el Estado paraguayo pone a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas para la cobertura de necesidades con el fin de prevenir, mitigar, o superar riesgos a los que pueden estar expuestos a lo largo del ciclo de vida.

Por otro lado, el plan de empleo está orientado a mejorar las condiciones de estabilidad de la población y de equilibrio en el mercado de trabajo de manera cualitativa y cuantitativa. En ese sentido, el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaría Técnica de Planificación Económica se encuentran elaborando un plan de acción inmediata, con perspectiva a corto plazo, incorporando propuestas especificas para la población beneficiada por los programas de transferencias monetarias condicionadas.

En relación con la inclusión de los jóvenes, hemos creado una mesa de diálogo que explore las posibilidades para la generación de empleos juveniles. La mesa tiene como objetivo: diseñar y ejecutar una política de empleo juvenil que logre aumentar las oportunidades para los jóvenes paraguayos; y así poder encontrar un trabajo decente por medio del ordenamiento y rediseño de los programas en ejecución ya existentes.

La propuesta de nuevas iniciativas, el fortalecimiento institucional y el diálogo social son los elementos más importantes en el cambio de estructuras que superen viejos y nuevos problemas. Para nosotros importan, en la implementación de las políticas sociales, no sólo los recursos para su aplicación, sino una clara convergencia de voluntades de diversos sectores implicados en los cambios de estructuras, donde el factor ciudadano, hombres y mujeres que toman parte de esta gestión de cambio social, sean copropietarios del proceso, de la apropiación de acciones y del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de su propio futuro, contando para ello con el apoyo técnico, financiero y solidario de sus autoridades.

Un Paraguay para todos y todas se construye desde la persona, en tanto la persona es el centro de nuestro proyecto, proyecto nacido no desde las urnas sino en la historia profunda de las aspiraciones ciudadanas.

Muchas gracias.

CONFERENCIA DE APERTURA:
PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN ANTE LA CRISIS

ALICIA BÁRCENA

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Es un honor para la CEPAL participar en este evento y estar aquí en el Paraguay, esta maravillosa *Provincia Gigante de las Indias*.

Como punto de partida en este encuentro sobre *Las políticas sociales en tiempos de crisis* quisiera formular dos preguntas: ¿De qué hablamos cuando hablamos de crisis? , y ¿Hacia dónde mirar para salir de la crisis?

Hoy, tenemos la oportunidad de compartir un par de reflexiones sobre la interpretación social de la crisis y las posibles respuestas a corto y mediano plazos. Hasta ahora se la ha abordado fundamentalmente desde la perspectiva macroeconómica y se han dise-

ñado respuestas en este sentido. Toca ahora abordar las consecuencias sociales y, con ello, dibujar algunas ideas iniciales sobre cómo abordar el futuro.

En la CEPAL estamos planteando tres hipótesis:

Nuestra **primera hipótesis general** es que esta crisis no es solamente la expresión de una debilidad regulatoria de los sistemas financieros, ni tan solo el resultado de una crisis moral sobre la ambición y la avaricia. Nuestra hipótesis es que esta crisis pone fin a un estilo de desarrollo y abre nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental.

La segunda es que el Estado debe volver a jugar un rol en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países. Entonces, debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su rol, dotarlo de las herramientas suficientes, encontrar su lugar preciso y en equilibrio con el mercado y el ciudadano y hallar el balance óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo.

La tercera hipótesis, que se desprende con naturalidad de las anteriores, es que debemos recuperar la idea de construir la estrategia de desarrollo de largo plazo. Debemos ser capaces de proponer e implementar medidas de políticas públicas que hagan coherente lo urgente con lo importante.

- **Sobre la crisis**

Como se ha afirmado, la diferencia entre esta crisis y otras es que esta se genera y produce fuera de las fronteras de América Latina. Podemos afirmar, con toda claridad, que de esta crisis no somos responsables, somos víctimas.

La historia corta de la crisis nos muestra cuatro dimensiones:

a) **El encadenamiento conocido:** crisis subprime-bancos de inversión-sistema financiero-crisis de confianza de los agentes.

b) **El eslabón reconfirmado:** se apagaron los motores del crecimiento y se trasladó a la economía real. No hay desacople.

c) **Los efectos comprobados:** baja en la actividad, crecimiento negativo, caída en el comercio internacional y en la inversión extranjera directa, descenso en remesas.

d) **El rostro social:** aumento del desempleo y precarización del empleo, más pobreza con mayor impacto en las mujeres y los jóvenes.

La actual crisis sorprendió a América Latina y el Caribe en un período histórico de bonanza y progreso que no se apreciaba en la región desde hace más de cuarenta años. Los tres elementos inéditos son: sólidas políticas fiscales y mejor deuda pública; mayor flexibilidad de los tipos de cambio y reservas internacionales sin

precedentes; y superávit de cuenta corriente regional con crecimiento económico.

La región tuvo un amplio acceso a financiamiento externo, y de acuerdo con su patrón de inserción, se produjo un aumento sin precedentes del comercio internacional, tanto en valor como en volumen, y un mejoramiento de los términos de intercambio.

Desde el punto de vista del crecimiento de la economía, gozamos de un quinquenio (2003-2007) de crecimiento que se expandió desde un 2,2% en el 2003 a un 5,8% en el 2007. Este impulso permitió a la región crecer todavía durante el 2008 a una tasa de 4,2%, lo que supone más del 3% de crecimiento anual del PIB per cápita por cinco años consecutivos.

En el quinquenio 2003-2007, el número de personas pobres disminuyó en 10 puntos porcentuales, vale decir, salieron de la pobreza 37 millones de personas. Respecto de la extrema pobreza o indigencia las cifras también muestran resultados muy positivos: disminuyó en casi 7 puntos porcentuales, lo que equivale a 29 millones de personas.

Es ya un lugar común señalar que América Latina es la región del mundo que presenta las mayores desigualdades de ingreso en el mundo. Y constituye una buenísima noticia el observar como, en este quinquenio 2003-2007, en ocho países de la región la desigualdad disminuyó, solo en tres empeoró, y en el resto de los países se mantuvo más o menos igual. Las disminuciones son modestas, pero conociendo lo difícil que es cambiar la estructura de desigualdades en un país, estos resultados constituyen una halagadora realidad.

En dicho período, el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. La tasa de desempleo regional bajó de 11 a 7.5% entre el 2003 y el 2008, y los ingresos laborales por ocupado aumentaron en casi todos los países. Creció la riqueza, aumentó y mejoró el empleo, disminuyeron la pobreza y la desigualdad. Todos estos avances fueron obtenidos en ambientes democráticos y en el pleno ejercicio, por parte de la ciudadanía, de sus derechos civiles y políticos.

Este era el cuadro general que se apreciaba en América Latina y el Caribe cuando la crisis se desató, amenazando, seriamente, estos logros económicos y sociales.

Cómo afecta a América Latina

La CEPAL viene analizando la crisis desde su inicio en septiembre del 2008. Y como era de esperar se aprecia un panorama de marcados contrastes, muy diferente en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.

Estamos mejor preparados, pero no inmunes. Lo que debemos resaltar es que, sin lugar a dudas, el *shock* comercial es mucho más importante que el financiero. Los principales efectos pueden resumirse en siete:

1. **El sector financiero está menos expuesto,** pero sigue enfrentándose a la escasez de crédito en los mercados

internacionales y a la volatilidad de los tipos de cambio, las tasas de interés y las corrientes financieras.

2. **Crédito restringido, escaso, con recuperación lenta.**

3. **Comercio**: en abril pasado, cayeron las exportaciones 29,2% en valor y 9,2% en volumen, mientras las importaciones cayeron 34,6% en valor y 29,9% en volumen.

4. **Remesas**: caerán entre el 5 y el 10%. De acuerdo a datos del Banco Interamericano de Desarrollo, en el 2008 las remesas que llegaron a la región alcanzaron 69.200 millones de U$D, la mitad de lo que la región recibió en términos de inversión extranjera directa que alcanzó su máximo histórico en 128.301 millones de U$D.

5. **Caída del producto**: la tasa esperada de crecimiento para este año será de -1,9%, marcadamente inferior al 2008 que cerró con 4,2%. Y esto bajo el supuesto -optimista- que se verifique una gradual recuperación a partir de la segunda mitad del 2009.

6. **Desempleo**: aumentará al 9% la tasa de desempleo regional, que había descendido del 11% (2003) a 7,5% (2008). Sin embargo, para el 2009 se espera que aumente al 9%, es decir, 3,4 millones de desempleados que se sumarían a los 15 millones actuales.

7. Aumentarán la **pobreza y la indigencia.**

En suma, el período de crecimiento que vivimos entre el 2002 y el 2007 no lo volveremos a ver en muchos años. Esos días no volverán. Es muy claro, vivimos tiempos difíciles, pero en momentos como éste es cuando debemos mantener la calma y revisar las lecciones aprendidas de otras crisis.

La primera se relaciona con un problema que normalmente pasa inadvertido y que nos parece de la mayor importancia. Como señala la CEPAL, la experiencia histórica de América Latina nos muestra que la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes que se desatara la crisis de la década del '80 tomó catorce años. Sin embargo, veinticinco años pasaron para que la región alcanzara los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis de 1980 (40,5%). Esto quiere decir que las pérdidas ocasionadas por las crisis no son recuperables en el nuevo ciclo. La próxima bonanza no asegura alcanzar, por sí misma, lo que perdamos en esta crisis.

Quiero decir algo tan simple como dramático: si nos cruzamos de brazos para ver cómo la crisis nos pasa por encima, podrá tomar un cuarto de siglo recobrar los indicadores sociales actuales.

La segunda es que esta crisis puso sobre el tapete, una vez más, la pendiente y persistente desigualdad, rasgo que acompaña, desde larga data, a las sociedades de la región

- como lo prueban las bases de datos históricos de la CEPAL - y cuya transmisión es de carácter intergeneracional por múltiples canales.

La tercera, y muy vinculada con la anterior, es que esta crisis puso en claro la persistente heterogeneidad estructural en nuestra región. **Desnudó el creciente y persistente casillero vacío y la debilidad de la estructura productiva** en una región donde hay una fuerte presencia de industrias procesadoras de recursos naturales, baja participación de sectores difusores de progreso técnico y mayor brecha de productividad frente a la aparición de nuevos paradigmas tecnológicos. Por ello, la Cumbre de Estoril sobre Innovación abre nuevos caminos para el futuro de la región, así como el tránsito hacia una competitividad internacional más allá de los sectores intensivos en recursos naturales.

En cada país hay sectores que aprovechan las oportunidades del crecimiento y la innovación, y siempre quedan pendientes otros grupos que no logran integrarse, y que no lo conseguirán sin políticas explícitas que refuercen la complementariedad entre transformación productiva y equidad y el fortalecimiento de la política y los pactos fiscales, entre globalización, equidad y competitividad, y con políticas públicas activas de innovación y productividad y protección social. Seguimos hablando de 180 millones de latinoamericanos pobres. Es urgente avanzar hacia una sociedad del conocimiento, de la innovación, con pleno acceso de calidad y con pertinencia para impulsar la formación ciudadana.

La cuarta es que según la historia económica, en la Gran Crisis, la seguridad militar, el proteccionismo y las políticas pro cíclicas o de ajuste automático profundizaron y alargaron la crisis, acentuando los costos sociales de la misma. Evitar el proteccionismo comercial, financiero y ambiental es la gran lección.

- **La historia larga de la crisis**

Se aprecia un enorme vacío, pues pese a los esfuerzos por ordenar nuestras economías, poner en orden nuestras finanzas públicas, abrirnos a los mercados mundiales, apostar a que los mercados autorregulados podían hacer bien sus tareas, se desmorona el edificio y nos damos cuenta que los cimientos no eran firmes.

Los eventos de los últimos meses han abierto nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental, dominado -hasta hace no mucho tiempo- por dogmas cuya validez no ha sido confirmada por los hechos. En los últimos 25 años, hemos vivido bajo la ilusión que el mercado todo lo resuelve. La sociedad perfecta era aquella gobernada por mercados, en lo posible sin Estado, en donde se confundía la idea del ciudadano con la del consumidor. La actual crisis pone fin a esa ilusión.

Entramos a la macrohistoria, caracterizada por cinco crisis:

- La de un estilo de desarrollo basado en desregulación o autorregulación de los mercados.
- La de un modelo basado en la escisión y predominio creciente de la economía financiera frente a la productiva.
- La de formas de producir que tornan crítica la seguridad climática y la habitabilidad futura en el planeta.
- La desigualdad producida por una muy alta concentración de la riqueza, escasa solidaridad y baja capacidad de los Estados para fiscalizar, redistribuir, regular.
- La de paradigmas como la «mano invisible» o la «teoría del chorreo».

¿Qué significa todo esto en términos del futuro de la región? ¿En términos de nuestra lucha por la igualdad? ¿Para nuestra lucha contra la pobreza? ¿Para nuestro aporte al combate contra el calentamiento global? Son preguntas fundamentales, y no tienen respuesta solamente en la economía.

- **El futuro será distinto**

Se avista una «nueva normalidad» y un futuro global distinto, definido por:

- Menor flujo financiero y más estrictas regulaciones y supervisiones
- Nueva geometría política (eje EE.UU. - China), pero más interdependencia
- Amplio desempleo a nivel global/precarización a nivel regional
- Menor crecimiento («*plateau* más bajo»)
- Contracción comercial (con proteccionismo)
- Déficits fiscales
- Economía sin dióxido de carbono y con condicionamientos ambientales crecientes

Mucho se ha dicho y escrito sobre los efectos económicos de la crisis. Entre los más importantes para nuestra región, es que tendremos una recuperación lenta de la economía mundial y a un menor nivel.

Surgen preguntas a la política, pero hay mucha confusión. En primer lugar, si esta crisis encuentra a América Latina y el Caribe más democráticas, también están más frágiles… y debemos evitar que nos inunde un sentido de frustración y la sombra del desánimo. El tejido social será, posiblemente, lo más afectado:

- Los efectos del *crecimiento* y de la *distribución* que han permitido disminuir la pobreza entre el 2002 y el 2008, podrían deteriorarse con la crisis.
- Los impactos más visibles son el desempleo, pérdida de calidad del empleo, refugio en la informalidad, vulnerabilidad social, pobreza.

- La merma del empleo afecta, además, a la salud y a la seguridad social.
- Podrían estrecharse, en algunos países, el gasto social, las remesas y la ayuda al desarrollo.
- La crisis tendrá efectos diferentes según los grupos, y afectaría con más fuerza las ocupaciones informales y de menor productividad, concentrando mayor daño en los más pobres. Los sueldos y salarios reales no crecerán, será rígida la distribución del ingreso.
- Y la procesión que va por dentro: desamparo, impotencia, percepción de injusticia, merma en sentido de pertenencia, particularmente para los jóvenes.

América Latina y el Caribe cuentan hoy día con una ciudadanía más activa, más protagónica, pero, a la vez, más ajena a la política y aunque contamos con regímenes e instituciones democráticas, hay demasiada confusión respecto a los alcances de la política para la vida diaria de la ciudadanía.

La densidad de la democracia está muy cuestionada por el sinnúmero de demandas sociales cruzadas con sistemas políticos todavía incapaces de representar toda la diversidad que los países de la región contienen, y cuyos estados nacionales están tensionados en su capacidad de ofrecer libertad, progreso y bienestar a sus ciudadanos, al mismo tiempo que insertarse en el proceso globalizador.

Un efecto fundamental de esta crisis económica global es el retorno de la política como protagonista en la construcción del futuro.

Estos desafíos viejos y nuevos que enfrenta la región y tan centrales para el desarrollo regional, seguirán formando parte del eje de nuestra reflexión y cierro mi exposición con cinco ideas sobre el futuro.

En primer lugar, es necesario retomar la idea del largo plazo con el objetivo de la igualdad, con enfoque de derechos, para llegar a una sociedad de bienestar. Resolver los problemas de corto plazo de la crisis, pero con la mirada puesta en el largo plazo. Debemos ser capaces de proponer e implementar medidas de políticas públicas que hagan coherente lo urgente con lo importante. El futuro se construye con ideas, con liderazgos claros, con visiones estratégicas a largo plazo, pero también - y ello es esencial - con grandes acuerdos políticos y sociales que hagan viables los caminos al desarrollo y que den gobernabilidad democrática a nuestros países. Es imprescindible contar con una visión estratégica a largo plazo gestionada por la voluntad soberana y por la vía de las instituciones democráticas. Sin estos ingredientes, no hay desarrollo posible para nuestros países.

En segundo lugar**,** bastante se ha escrito sobre el retorno del Estado, o sobre las nuevas funciones que el Estado debe desempeñar para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía. **El Estado es el lugar geométrico**

de la política. Esto implica la búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y ciudadanía, y por ende la *creación* y *reinvención* de instituciones públicas y privadas, solidarias y comunitarias. Esto requiere el desarrollo de mejores esquemas de organización y evaluación de la gestión pública, a fin de lograr la rendición de cuentas y la transparencia. Redefinir el papel del Estado para garantizar la provisión de los bienes públicos que podrían ser protegidos por la economía (ahora que se redescubre la importancia de la política). Retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos, y no sólo del gobierno o del Estado.

En tercer lugar, y no menos importante, detrás de toda esta tarea subyace la construcción de un Estado más fuerte, a partir de un *Pacto Fiscal* más sólido que determine mayores niveles de carga tributaria y una estructura más progresiva de los impuestos como condición necesaria en este nuevo contrato social. Es decir, la construcción de acuerdos políticos, explícitos o implícitos, acerca del nivel, composición y tendencia del gasto público y de su financiamiento.

El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países: la región recauda poco. En promedio, la presión tributaria de América Latina es cercana al 18% del PIB. Este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, respecto a las necesidades de recursos que están implícitos en las demandas de políticas públicas enfrentadas por los Estados latinoamericanos. Pero la región no solo recauda poco, sino que además, recauda mal; menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos con claros efectos regresivos.

Por eso no sorprende que la distribución del ingreso después de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. Es decir, que América Latina no sólo necesita recaudar más, sino también corregir, tanto como sea posible, el sesgo regresivo de su estructura tributaria.

El grueso de los impuestos es indirecto (especialmente el IVA), que todos pagan e implican mayor sacrificio relativo para los grupos de menores ingresos. La estructura tributaria regresiva se expresa, a la final, en que la región muestra el Coeficiente de Gini más alto del mundo.

Como puede verse, para el caso de tres países latinoamericanos a mediados de la década pasada, el Gini post-impuestos era más alto que el pre-impuestos, situación claramente inversa para el promedio de quince países de la Unión Europea al 2001, y en especial de tres países escogidos: España, Alemania y Suecia.

Es decir, si ya el Gini es menor en países de la Unión Europea, el contraste crece aún más con América Latina luego de los impuestos,

lo que torna evidente la importancia de un pacto fiscal en términos de igualdad social. La regresividad es explicada por la elevada participación de la imposición al consumo y la escasa participación de impuestos a la renta.

En cuarto lugar, el volumen y calidad del gasto social en estos tiempos de crisis son relevantes para vincular lo urgente y lo importante.

Entre los distintos rubros del gasto social, la asistencia social es eminentemente «pro pobre», aunque persisten las dificultades en su focalización. Destacan, como más redistributivos, los programas de lucha contra la pobreza, en particular los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), como *Tekoporá*, aquí en Paraguay.

Aunque los PTC comparten características comunes, varían en sus dimensiones, objetivos, componentes, cobertura, énfasis de gestión e impacto. Siguen representando una muy baja proporción del PIB, por lo que hay margen para expandir e incrementar su impacto sobre la pobreza e indigencia.

Hay países como el Brasil, Chile y México, donde la cobertura supera incluso al total de indigentes, para beneficiar tan sólo una proporción de pobres no extremos, mientras otros países cubren una proporción muy baja tanto de población pobre total como de indigentes.

El porcentaje del PIB y del gasto social destinado a los PTCs sigue siendo muy bajo, considerando su potencial para vincular alivio de pobreza con acumulación de capital humano

en los sectores más vulnerables, y más ahora, considerando el rol claramente *contra-cíclico* que podrían desempeñar frente al impacto más fuerte de la crisis sobre sectores de menores recursos y capital humano.

El dilema es cómo acordar este potencial en circunstancias en que el gasto social, como un todo, pueda verse amenazado por menores tasas de crecimiento, más desempleo y menor tasa contributiva amarrada al empleo.

En quinto lugar, y con esto termino, el tema de cambio climático. Es claro que no estamos en una época de cambios, sino en un cambio de época. Estamos ante el dilema de entrar de lleno en una economía sin dióxido de carbono, para evitar que se rebasen los dos grados centígrados de temperatura planetaria que llevaría a un umbral irreversible para la humanidad tal como la conocemos.

Por ello, hay urgencia de revisar los pactos globales. En este contexto, se ha reposicionado el rol incuestionable del multilateralismo en la provisión de bienes públicos globales vinculados al desarrollo, tales como la estabilidad financiera, la salud humana global, la seguridad alimentaria y la estabilidad climática. Los desafíos que los efectos del **cambio climático** representan para la humanidad, nos urgen a elaborar respuestas prontas, sólidas y de muy largo aliento. El debate sobre las opciones que se elijan hoy, para la producción y el consumo de la energía, cobra entonces una centralidad estratégica.

¿Cómo vamos a garantizar energía suficiente para abastecer las necesidades de la civilización y, al mismo tiempo, reducir la concentración de los gases invernaderos en un tiempo razonable para la supervivencia de la humanidad?

¿Cómo reforzar los vínculos entre desarrollo económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental, históricamente tan esquivos en nuestra región? Ello sólo puede darse reconociendo que estas tres dimensiones son igualmente importantes, deben progresar de manera simultánea y reforzarse unas a otras.

De allí la importancia de recolocar el desarrollo de otra manera, con amplitud de miras, a paso y medida que se reconstruye el orden económico internacional con una profunda identidad latinoamericana y caribeña, lo que nos debe inducir a abordar la agenda del desarrollo desde la perspectiva de los países que forman nuestra región.

Debemos plantearnos entonces las preguntas en torno al tipo de pactos sociales y políticos que necesitamos para edificar un Estado eficaz en la regulación y control de las fuerzas del mercado, impulsor de oportunidades de prosperidad para aquellos que las demandan, y protector suficiente para aquellos cuya vulnerabilidad los aleja, momentánea o permanentemente, de las oportunidades de bienestar.

Ya no se puede entregar al mercado los valores y objetivos de la sociedad en su conjunto

como, por ejemplo, el de lograr igualdad de oportunidades con plena integración y cohesión social. Lo urgente es mejorar la percepción de aguda injusticia que prevalece en la región. Este es el verdadero dilema ético, que afecta el crecimiento y la estabilidad política. Para esto es fundamental la calidad de la política y la calidad de la democracia.

La agenda regional debe estar sujeta al escrutinio de la mayoría de sus ciudadanos. Debe implementar procesos de toma de decisiones, a partir de una agenda con probidad en la que los distintos intereses se transparenten y el diálogo, la negociación y el consenso constituyan herramientas fundamentales en las decisiones que se tomen. Hay que escapar del debate estéril de más o menos Estado, o el de la supremacía del Estado frente a la del mercado. Se trata de encontrar una agenda que reivindique el papel del Estado en la buena conducción de la política pública y valorice el mercado como el mecanismo más eficiente para asignar recursos e impulsar el crecimiento. Sin embargo, hay que estar consciente de que éste no se hace cargo de la desigualdad y la inclusión social. Se trata de construir una agenda pública en la que quepan un sector privado pujante y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

Y para terminar, permítanme señalar que este no es el momento para el aislamiento y el proteccionismo, sino para el multilateralismo y la corresponsabilidad; una oportunidad de fortalecer la cooperación internacional con miras a evitar y resolver crisis futuras.

La CEPAL, de alma profundamente latinoamericana y caribeña, está dispuesta a seguir apoyando a los gobiernos de América Latina y el Caribe y a foros de reflexión como este, en sus intentos por responder a la actual crisis mundial, salvaguardar las conquistas sociales que logró la región y sentar las bases para un crecimiento económico más equitativo y ambientalmente sostenible.

"EFECTOS MACROECONÓMICOS E IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS GLOBAL"

PRESENTACIÓN DEL PANEL

El objetivo de este panel es poner en contexto la crisis global y discutir los canales de su transmisión a los diversos países, en función de la estructura económica nacional. Algunas preguntas que guiaron las presentaciones fueron: ¿Cuáles han sido los principales canales de transmisión de la crisis y cuál ha sido la magnitud del impacto? ¿Cuál es la situación fiscal y el espacio de respuesta contracíclica? ¿Qué motores de crecimiento deben reactivarse para recuperar tasas sostenibles de crecimiento con salud fiscal? En cuanto al impacto social, se analizaron las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales políticas de respuesta pública a la crisis? ¿Cuáles son los principios generales de la política de desarrollo, incluyendo el nivel sectorial, y cómo pueden verse modificados debido a la crisis? ¿Cuáles son los efectos esperados sobre los indicadores sociales?

Dionisio Borda - Ministro de Hacienda de Paraguay

Paraguay: Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis global

- **Políticas anticíclicas en tiempos de crisis. La crisis y sus características**

Varias crisis financieras internacionales ocurrieron en las últimas décadas. Pero ésta crisis, que se transmitió rápidamente al sector real, se caracteriza por su alta y rápida expansión global; su origen en la economía líder mundial; la magnitud y contagio no previstas; y, la incapacidad de las medidas tomadas para frenarla rápidamente.

Existe amplia coincidencia en que el origen de esta crisis tiene que ver con el fracaso de la autorregulación de los mercados financieros. Más específicamente, con la deficiente regulación y supervisión del sistema financiero y un mal gerenciamiento de riesgos de las instituciones financieras.

Y como nunca, esta crisis financiera ha disparado una situación generalizada de pánico,

provocando la caída del consumo, la inversión, el crédito, el comercio y la recaudación; y no son cuantificables aún sus efectos sobre el área social.

- **Canales de Transmisión (¿Cómo se trasmiten los efectos de la crisis?)**

También hay coincidencia en que los canales de transmisión se dan a través del contagio financiero, de la caída del comercio exterior (impacto sobre Paraguay), la reducción de las remesas (impacto sobre Paraguay), la retracción de las inversiones extranjeras directas y la disminución del turismo.

Pero los efectos de la crisis difieren de país a país, dependiendo de su estructura productiva y de la calidad de sus instituciones. Es cierto, también, que tanto América Latina, como el Paraguay están mejor preparados que en el pasado para enfrentar la crisis.

El efecto del contagio en el Paraguay ha sido menor de lo que se esperaba inicialmente, y las medidas tomadas a nivel doméstico han morigerado dicho efecto, sin desmerecer el impacto en términos de reducción del comercio exterior y de caída de las remesas.

- **Política Anticíclica (¿Cómo enfrentan los países esta crisis?)**

La política anticíclica consiste básicamente en medidas de expansión monetaria y aumento del gasto fiscal. Cada país debe responder a las preguntas de ¿cuánto gastar? ¿En qué gastar? y ¿cómo salir de la expansión del gasto para no instalar un déficit fiscal expansivo y explosivo? Pues, este déficit post crisis podría erosionar la estabilidad macroeconómica, la solidez del sistema financiero y los logros sociales.

- **Incidencia de la sequía**

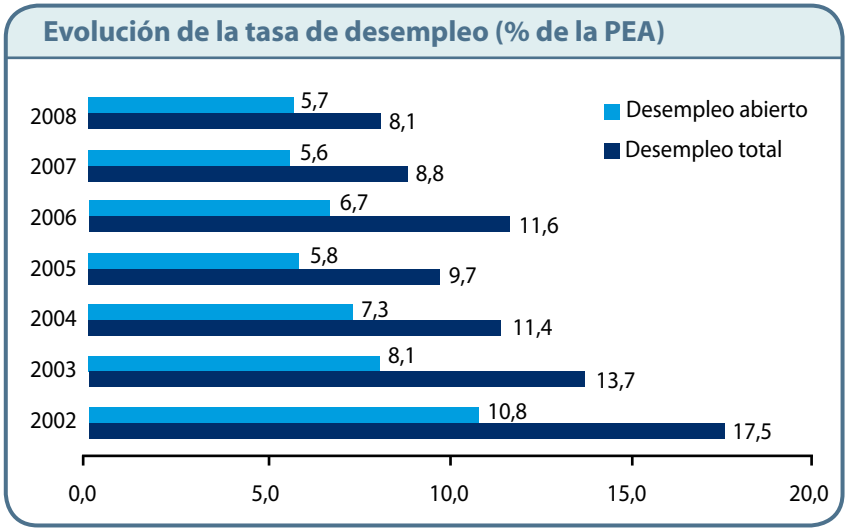
En el caso paraguayo, más que la crisis, transmitida en forma de reducción del comercio y remesas, fue la prolongada y severa sequía (de diciembre a mayo) la que causó una gran pérdida en el sector agropecuario y, más recientemente, las heladas afectaron los rubros de autoconsumo y en menor medida al trigo. Los efectos de estos dos shocks pueden ser amplificados por los problemas estructurales heredados.

- **Problemas estructurales irresueltos que afectan al país por décadas.**

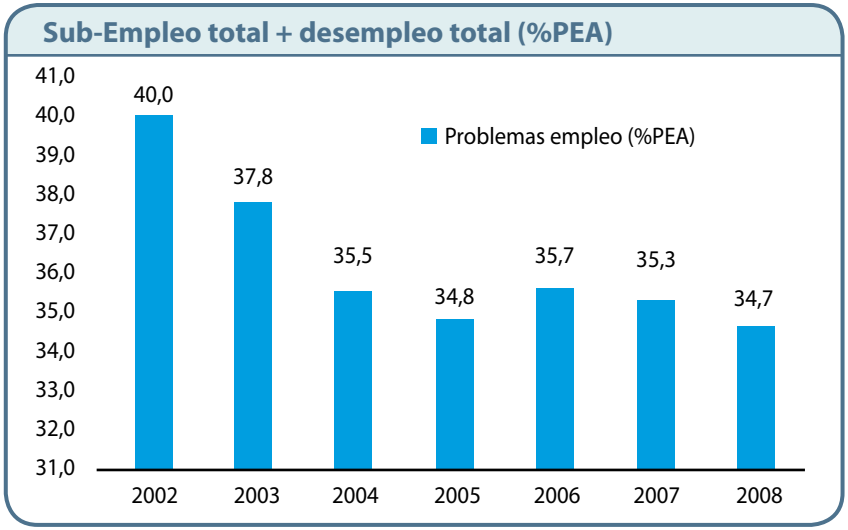
En primer lugar, debemos mencionar el crecimiento económico pero escasa generación de empleo decente. Así, en el período 2003-2008 la economía creció a una tasa media anual de 4,8%, y el desempleo abierto disminuyó de 7,3% en 2004 a 5,7% en 2008, pero el subempleo aumentó de 24,2% a 26,5%. Vemos así, que a un crecimiento económico de 4,8% anual ha correspondido una caída de la tasa de desempleo de solo 1,6% y un incremento del subempleo de 2,3%. Estas inconsistencias reflejan la existencia de una economía dual: forma/informal; mecanizada/artesanal, que en tiempo de auge, el crecimiento económico

no genera suficiente empleo ni reduce el empleo disfrazado.

En segundo lugar, una estructura económica con altos niveles de pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente, donde la cantidad de pobres bajó de 41,4% en 2003 a



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. Encuestas de Hogares 1997-2008.

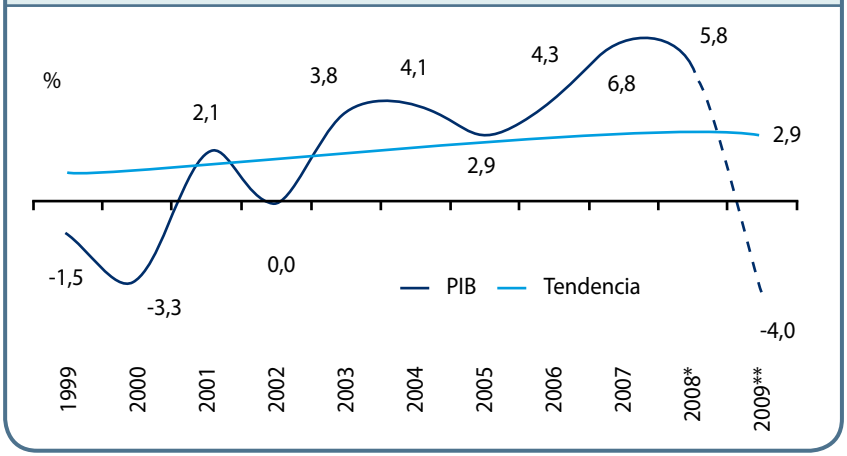


Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. Encuestas de Hogares 1997-2008.

35,6% en 2007, pero la proporción de pobres extremos aumentó de 18% a 19,4%; y donde el 40% más pobre de la población recibe el 11,5% del total de ingresos del país y el 10% más rico concentra el 40,9% de los ingresos, según datos de 2007.

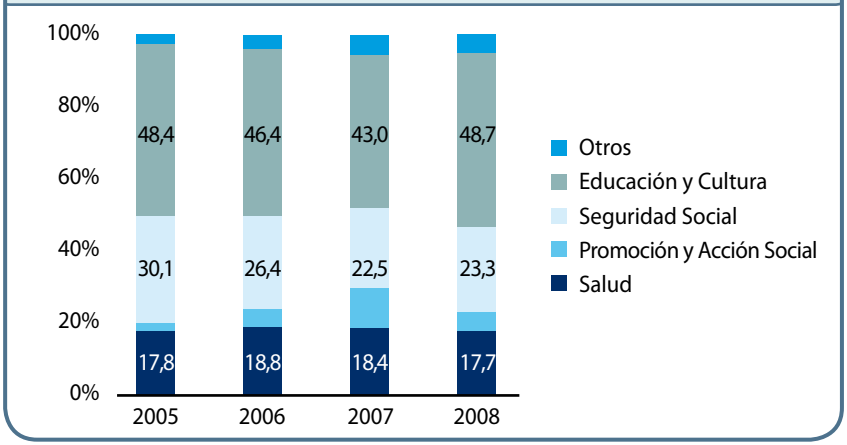
El Censo Agrícola de 2008 muestra que las pequeñas explotaciones agropecuarias de hasta 20 hectáreas constituyen el 84% del total, mientas que las explotaciones mayores de 50 hectáreas representan solamente el 9% del total de unidades productivas rurales.

Paraguay: evolución estimada del PIB real (Var. % Anual)



Fuente: Banco Central del Paraguay. *Dato Preliminar. **Proyección sectores privados.

Gasto Social. Composición (% sobre el total)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2008, las microempresas, que emplean de 1 a 10 operarios, constituyen el 70% de las empresas del país y, en el otro extremo, las grandes empresas con más de 50 operarios representan únicamente el 8,1% de las empresas.

Se observa, pues, que predominan las fincas y empresas pequeñas, con bajos niveles de capital, de tecnología y de calificación de mano de obra. A ello se agrega el proceso de deforestación que redujo la superficie de bosques nativos de 8 millones de has. en 1945 a 1 millón de has. en 2009 en Región Oriental, cuando en la Región Occidental solo quedan 600.000 has.

El tercer problema estructural heredado es la baja competitividad de la economía causada por el déficit en infraestructura vial, el bajo nivel de desarrollo tecnológico y la escasa escolaridad de la mano de obra.

Sólo existen 6.700 km. de rutas para todo tiempo (10,5% de los 60.000 km. de carreteras del país), y solamente se pavimentan 100 km. por año; la población de 25 años y más tiene solo 7,5 años de escolaridad; el 90% de la población entre 19 y 25 años del quintil más pobre no asiste a un centro de enseñanza (567.000 personas); y el índice de analfabetismo todavía es de 5,4%, según datos de 2007.

El cuarto problema es el débil desarrollo institucional del Estado que obedece a la escasa vigencia del Estado de Derecho; a la ineficiencia y falta de transparencia del sector público; y a la alta discrecionalidad del ejercicio del poder.

Esta situación contribuye a una baja gobernabilidad y vulnerabilidad de la democracia, y lento desarrollo social. La estabilidad macroeconómica y el sistema financiero, sin embargo, son relativamente sólidos.

Plan anti cíclico (de reactivación económica)

El Plan de Reactivación Económica fue diseñado para defender el empleo mediante la ejecución de obras públicas y concesiones de crédito al sector privado; proteger a los sectores más pobres mediante los programas de transferencias monetarias condicionadas y el financiamiento pleno de los presupuestos de salud y educación; facilitar líneas de crédito para las MPYMES y la agricultura familiar campesina a través de las instituciones financieras estatales - Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) -; y, dotar de liquidez al sistema financiero.

Todo ello sin generar grandes desequilibrios macroeconómicos, ni recortes presupuestarios, ni erosionar la solidez del sistema financiero y sin perder de vista los objetivos de mediano plazo: el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza y de la desigualdad, en forma simultánea; y la modernización de la administración pública y el fortalecimiento del desarrollo institucional del Estado.

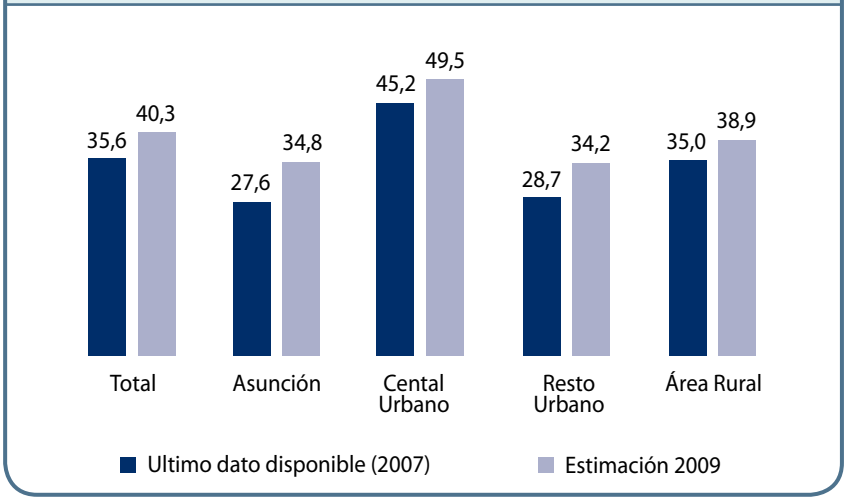
- **Componentes del Plan**

El Plan de Reactivación Económica comprende una política monetaria expansiva que se llevó a cabo con buenos resultados y una política fiscal expansiva en pleno desarrollo que incluye inversiones en proyectos viales, viviendas sociales y obras públicas por US$ 393,0 millones, con generación de 60.000 empleos directos; transferencias para beneficiar a 120.000 familias en situación de extrema pobreza; y préstamos anticíclicos para financiar el presupuesto fiscal 2009 (US$ 300 millones de BID/BM/CAF/JICA).

El componente de políticas financieras y crediticias incluye fondos de créditos para el Crédito Agrícola de Habilitación por US$ 40 millones y para el Banco Nacional de Fomento por US$ 191,2 millones, que beneficiarán a 440.000 personas, aproximadamente. Además, incluye una línea de crédito de la Agencia Financiera de Desarrollo por US$ 155 millones.

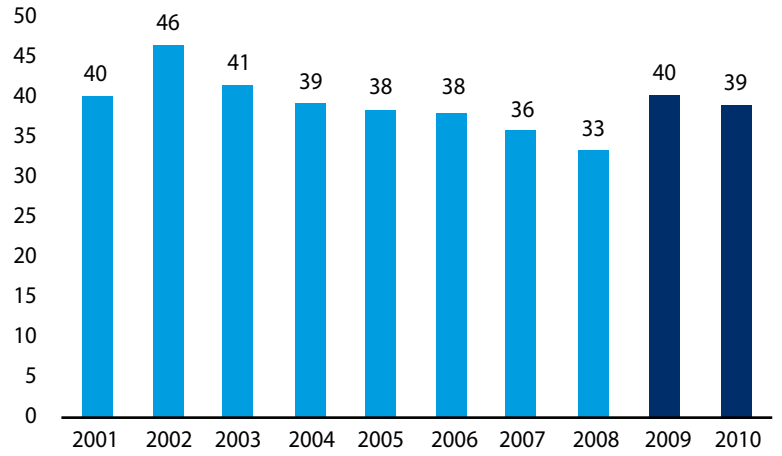
El Plan comprende también medidas administrativas, como el programa COMPRE PARAGUAY y la defensa de la industria; la agilización de los procedimientos administrativos de contrataciones públicas; y las inversiones municipales por US$ 6 millones con uso intensivo de mano de obra en 6 de los departamentos más pobres del país.

Pobreza total (extrema + no extrema) en porcentaje



Fuente: Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay sobre "Desaceleración económica global y su impacto en el nivel de la pobreza en Paraguay", enero de 2009.

Impacto de la crisis sobre la pobreza



Fuente: Elaboración propia. Los datos para los años 1998, 2001 y 2006 fueron ajustados, para lidiar con el problema de falta o calidad de los mismos.

Juan Temístocles Montás - Secretario de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana

Impacto de la crisis global en la economía dominicana

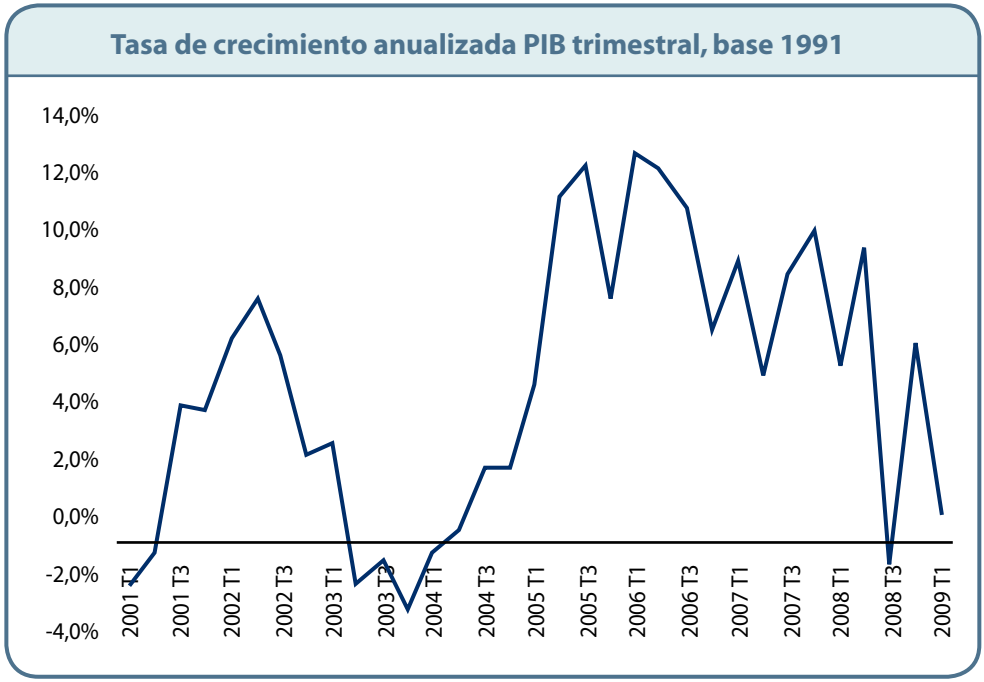
Vamos a hablar de la crisis como tal. Es común contar qué ha ocurrido con la crisis, de manera que vamos a ver cómo ésta impacta en República Dominicana. Existen cuatro aspectos relevantes:

- Situación de la economía previa a la crisis: elevado crecimiento con baja inflación y déficit de cuenta corriente y fiscal manejables.
- Situación social antes de la crisis: desarrollo de un sistema de protección social y reducción de los niveles de pobreza.
- Impacto de la crisis global en la economía dominicana y en la situación social.
- Reacción gubernamental para enfrentar los efectos de la crisis.

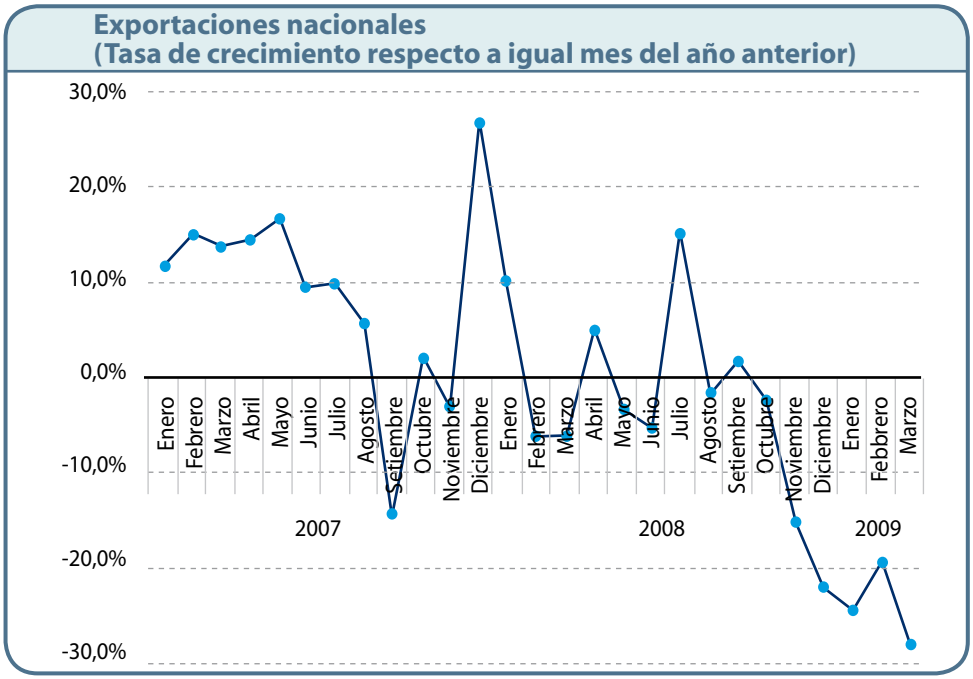
Aunque los canales de transmisión de la crisis global son ya muy conocidos, los efectos macroeconómicos e impactos sociales dependen de la capacidad de cada país para amortiguarlos.

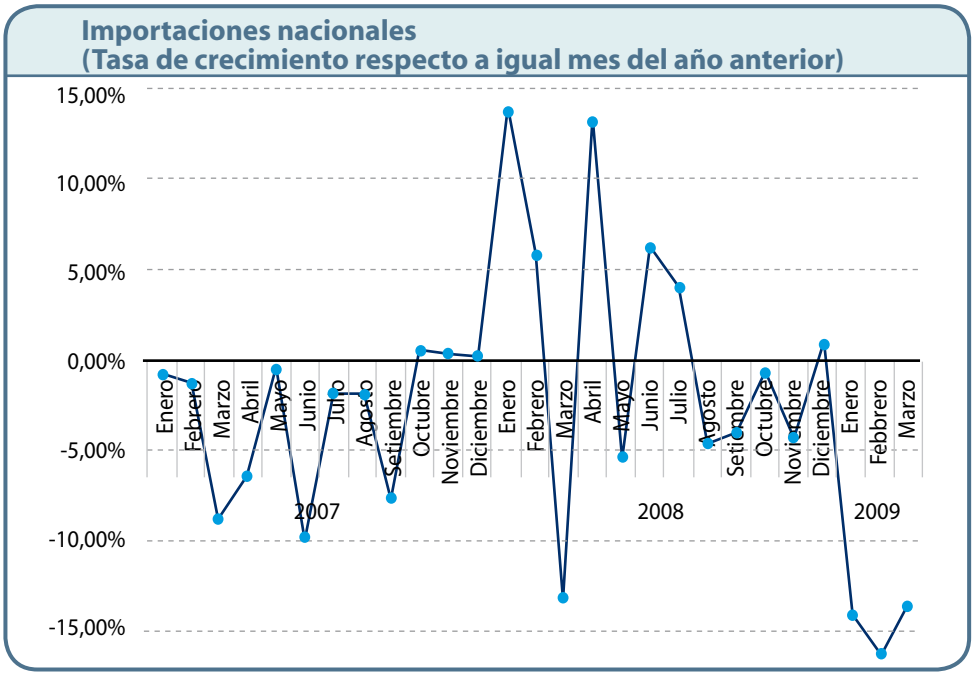
En República Dominicana, la crisis está asociada a su impacto negativo sobre las exportaciones, el turismo, las remesas y la inversión extranjera directa; se produjo una desaceleración de la economía. En segundo lugar, a la caída de los ingresos fiscales y una mayor presión para aumentar el gasto; y finalmente, está ligada a la dificultad de acceso al crédito e incertidumbre respecto a los flujos de capitales.

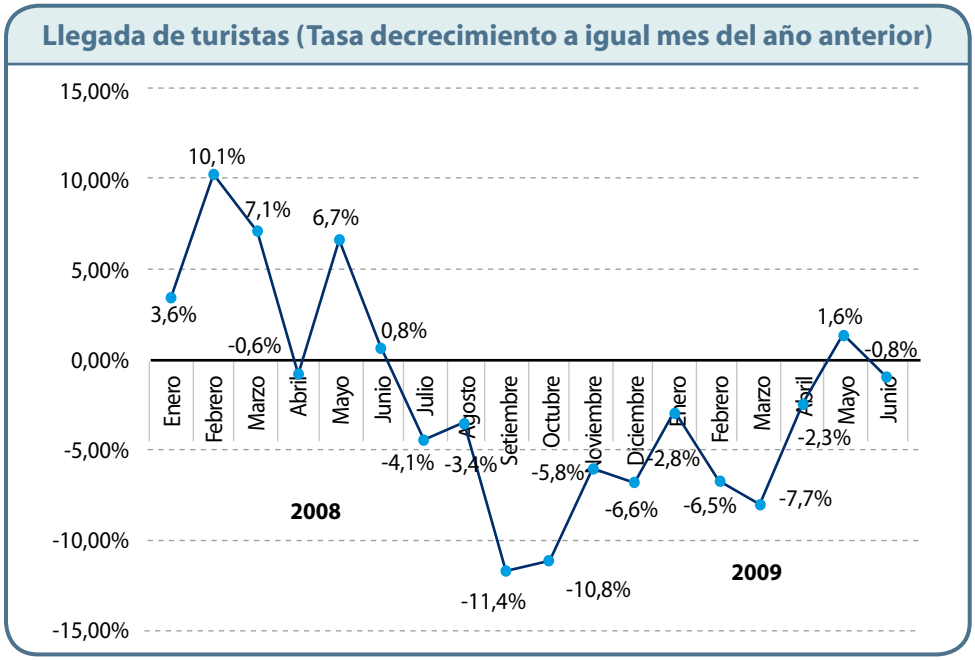
Sin embargo, República Dominicana llega a esta crisis con menor presión inflacionaria debido a los menores precios del petróleo y de los alimentos. Los menores precios del petróleo en la economía tienen un impacto positivo en ella; buen posicionamiento del sistema bancario dominicano, a raíz de la mejoría en la supervisión posterior a la crisis financiera del 2003 y 2004. Y obviamente, algo muy importante para el país frente a esta crisis: la consolidación del sistema de protección social después de la crisis de los años mencionados. En la siguiente tabla, puede verse cuál fue el crecimiento económico de República Dominicana.



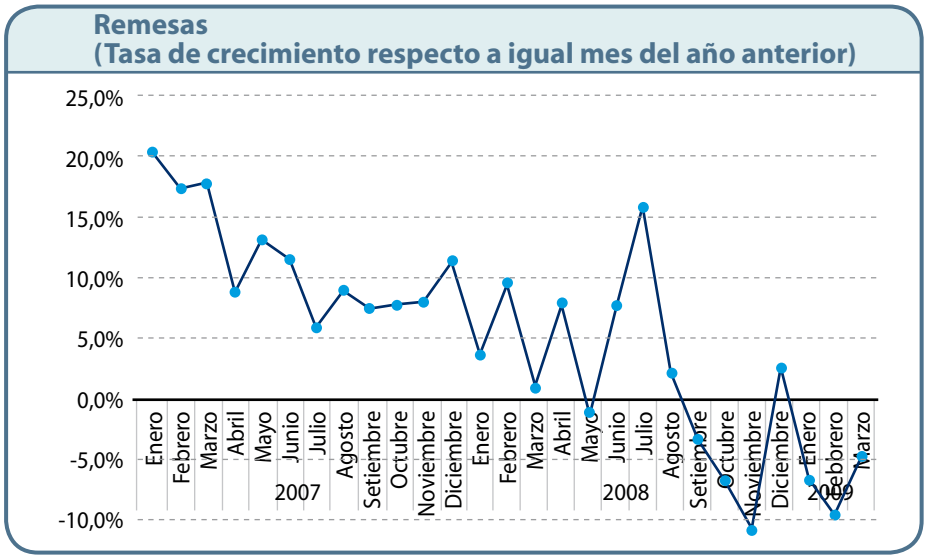
La economía dominicana tuvo un crecimiento de 5.3% en el 2008, luego de crecer a una tasa promedio de 9.3%, entre el 2005 y el 2007. Ya el impacto directo de la crisis global en el país se aprecia en que, en el primer semestre del 2009, la economía apenas creció 1.4%. Hay otros indicadores: en el primer semestre del 2009, las exportaciones nacionales cayeron alrededor de 30% respecto al mismo período del 2008 y un comportamiento similar se observa en las importaciones. También los efectos de la crisis se aprecian en el flujo de turistas, que empezó a caer en el segundo semestre del 2008, con tasas de crecimiento negativas a junio del 2009.


Exportaciones nacionales
(Tasa de crecimiento respecto a igual mes del año anterior)
30,0%
20,0%
10,0%
0,0%
-10,0%
-20,0%
-30,0%
Enero
Febrero
Marzo
Abril
Mayo
Junio
Julio
Agosto
Setiembre
Octubre
Noviembre
Diciembre
Enero
Febrero
Marzo
Abril
Mayo
Junio
Julio
Agosto
Setiembre
Octubre
Noviembre
Diciembre
Enero
Febrero
Marzo
2007
2008
2009


Importaciones nacionales
(Tasa de crecimiento respecto a igual mes del año anterior)
15,00%
10,00%
5,00%
0,00%
-5,00%
-10,00%
-15,00%
Enero
Febrero
Marzo
Abril
Mayo
Junio
Julio
Agosto
Setiembre
Octubre
Noviembre
Diciembre
Enero
Febrero
Marzo
Abril
Mayo
Junio
Julio
Agosto
Setiembre
Octubre
Noviembre
Diciembre
Enero
Febrero
Marzo
2007
2008
2009



Por su lado, las remesas inician su descenso en el 2007 y, en el primer trimestre del 2009, la caída en el valor de las remesas fue del orden del 7.8%.



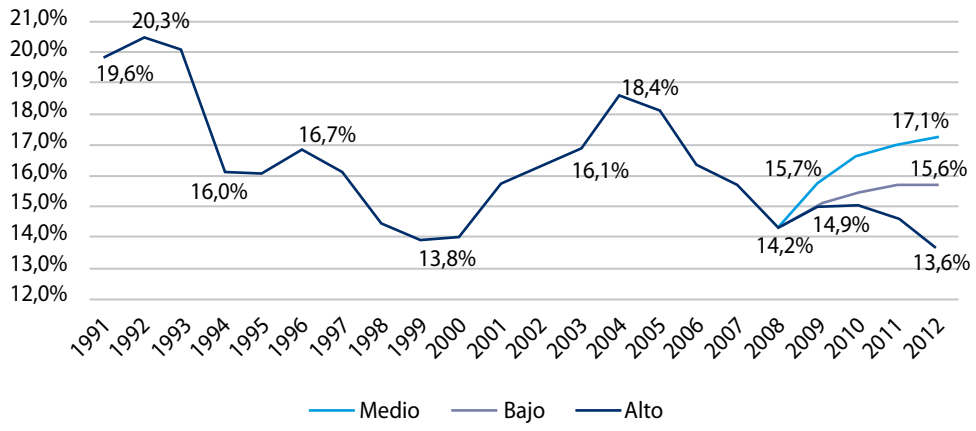
Se espera, obviamente, que la evolución del mercado de trabajo se mueva en función del ritmo de reducción de la actividad económica, de la dinámica y calidad del crecimiento durante el período de crisis. Tradicionalmente, la elasticidad empleo/producto ha sido baja en la República Dominicana, de 0.44 en la presente década. Por cada aumento porcentual del PIB, el empleo creció apenas en 0.44%. Esta relación se ha venido deteriorando en comparación con la década de los noventa. El ritmo de recuperación del crecimiento económico en la región determinará el impacto final en el empleo.

La precarización del empleo y el aumento de la informalidad son dos impactos graves, afectando con mayor fuerza a las mujeres y los jóvenes. En el último año, el empleo femenino cayó 8.8% y la tasa de desempleo de la población joven (15 a 24 años) aumentó 13%. Aunque se espera una caída en la población cotizante al sistema de seguridad social en el país, hasta el día de hoy no se ha observado un descenso de la afiliación al sistema.

En contexto con la presente crisis, el país ha activado medidas para aumentar la afiliación al nuevo sistema de seguridad social, vía amnistía a pequeñas empresas que no habían cotizado a la seguridad social.

El ritmo de recuperación del crecimiento económico en el país será determinante para evaluar el impacto de la crisis en el empleo. El impacto esperado de la crisis en la tasa de desempleo será moderado, en comparación con la evolución del desempleo en los países desarrollados. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, al terminar el 2008, la tasa de desempleo en la República Dominicana fue del 14.2%. Nosotros proyectamos que si la situación económica del país mantuviera un nivel de crecimiento en el orden del 3% para los próximos años, la tasa de desempleo crecería, pudiéndo ubicarse en alrededor del 17.1%. Sin embargo, si la tasa de crecimiento fuera del 5% consideramos que, para el 2012, la tasa de desempleo estaría en 15.6%; y si el crecimiento se colocara por encima del 7%, y hay es posible crecer a dicho ritmo, ya que en el último cuatrienio la economía dominicana globalmente creció en un promedio anual del 8.3%; consideramos que, para el 2012, la tasa de desempleo caería al 13.6%.

República Dominicana
(Tasa de desempleo ampliada 1991-2008 y proyección bajo tres escenarios para el período 2009-2012)



Las posibilidades de amortiguamiento de la crisis dependerán de que el país pueda financiar sus brechas fiscales y externas para activar medidas que dinamicen la economía y favorezcan a la población pobre. La desaceleración del crecimiento de la economía está provocando una reducción sustancial de los ingresos fiscales.

Si bien algunos países de la región acopiaron excedentes durante los años de crecimiento positivo, esto no fue posible en República Dominicana, porque venía recuperándose de una crisis económica reciente (2003-2004). Esa crisis representó en 2003 el 21% del PIB; por eso se incrementaron las demandas sociales, impidiendo que el país acumule superávit fiscales que hoy podrían muy bien ser utilizados para enfrentar la crisis actual.

Lo anterior es muy preocupante, en un contexto en que los flujos de financiamiento se están reduciendo significativamente como consecuencia de la crisis financiera internacional. En el caso de la Inversión Extranjera Directa (IED), en el primer trimestre del 2009, cayó 41%, con relación al mismo periodo del 2008.

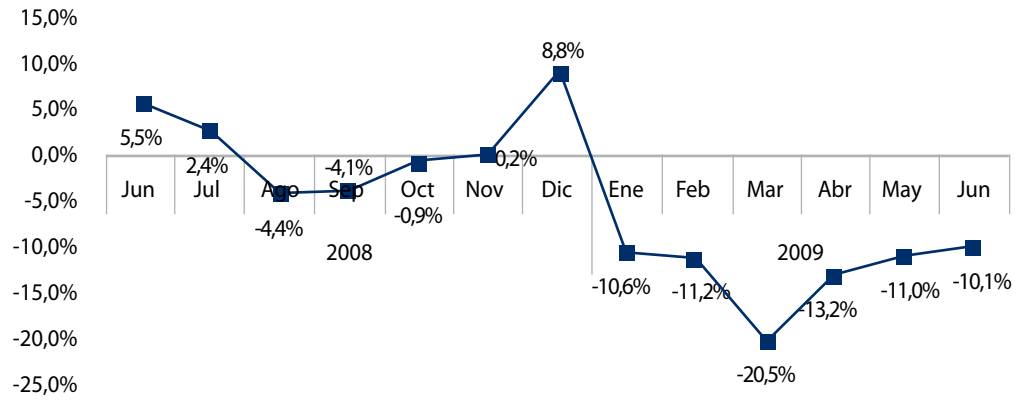
El siguiente cuadro muestra cómo han evolucionado los ingresos fiscales del gobierno. En enero del 2009 hubo una caída del 10.6% con relación al 2008; en febrero, dicha caída fue del 11.2%; en marzo, del 20.5%; en abril, de 13.2%; en mayo, fue del 11%; y en junio, del 10.1%. Globalmente, lo acumulado a junio muestra una caída del 13.1%, que ya está significando una brecha que en dólares norteamericanos alcanzaría unos 500 millones.

Ingresos corrientes del Gobierno Central 2009 vs. 2008 (Mensual y Acumulado) en millones de RD$

Recaudación Mensual 2008 vs. 2009				
	2008	2009	Diferencia	Tasa de Crecimiento
Enero	21,249	18,994	-2,255	-10.6%
Febrero	17,979	15,967	-2,013	-11.2%
Marzo	24,556	19,524	-5,033	-20.5%
Abril	24,843	21,563	-3,280	-13.2%
Mayo	20,167	17,943	-2,223	-11.0%
Junio	20,133	18,103	-2,031	-10.1%

Recaudación acumulada 2008 vs. 2009				
	2008	2009	Diferencia	Tasa de Crecimiento
Enero	21,249	18,994	-2,255	-10.6%
Febrero	39,228	34,961	-4,267	-10.9%
Marzo	63,785	54,484	-9,300	-14.6%
Abril	88,627	76,047	-12,580	-14.2%
Mayo	108,794	93,991	-14,804	-13.6%
Junio	128,927	112,093	-16,834	-13.1%

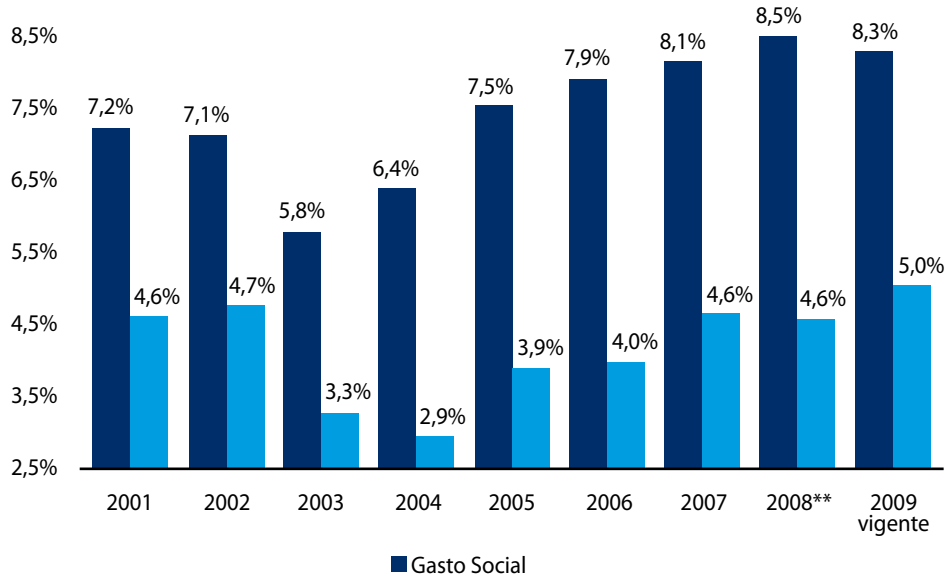
Tasa de crecimiento de los ingresos corrientes respecto igual mes del año anterior



La reducción de los ingresos fiscales, como consecuencia de la crisis global, afecta nuestras posibilidades de proteger el gasto social. En República Dominicana, el gasto social, en porcentaje del PIB, se ha reducido en el 2009, aunque se ha protegido el gasto en educación, salud y seguridad social.

Como puede apreciarse en la gráfica siguiente, el gasto social entre el 2003 y el 2004 se incrementó relativamente; aunque como resultado de la crisis bancaria del 2003, cayó del 7.1% del PIB, en el 2002, al 5.8% en el 2003. Empezamos a recuperamos en el 2004, hasta el punto que, en el 2008, llegamos a tener el gasto social más alto en toda nuestra historia, que representó el 8.5% del PIB. Ya el primer efecto de la crisis en el gasto social puede verse en las proyecciones para este año, con una reducción inicial del 0.2%, pasando de 8.5% a 8.3%. A pesar de esto, República Dominicana ha protegido el gasto en educación, salud y seguridad social que pasa del 4.6% del PIB al 5% en el 2009.

República Dominicana: Gasto social total y en educación, salud y seguridad social en % del PIB (2001-2008 y 2009 presupuestado)

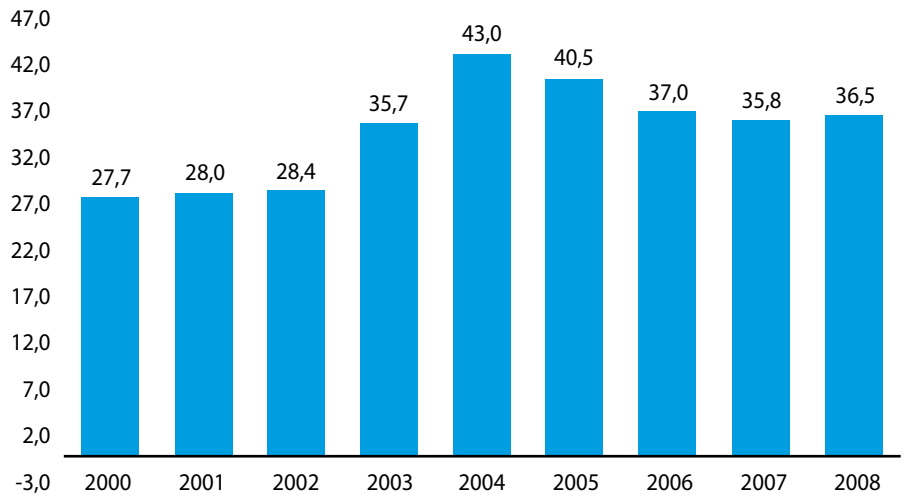


El impacto de la crisis en los niveles de pobreza está estrechamente vinculado a las políticas de protección social y otros colchones sociales en la economía, sobre todo el de las remesas.

El impacto de la crisis, para muchos países de la región (en particular, de la región de Centroamérica y el Caribe), está relacionado al peso de las remesas en el ingreso familiar y a la magnitud de su reducción. En República Dominicana, las remesas del extranjero representan alrededor del 7% del ingreso total de los hogares. El porcentaje de hogares que recibe remesas se redujo de 20.2% (abril del 2007) a 16.6% (abril del 2009).

La consolidación y expansión de las redes de protección social mejoran la capacidad de la región para amortiguar el impacto de la crisis. Los programas focalizados de transferencias condicionadas de recursos se han convertido en una de las principales políticas de amortiguamiento social en la región. En República Dominicana, en abril del 2009, el 13.5% de los hogares era beneficiario del programa de transferencia condicionada *Solidaridad*.

República Dominicana: evolución de la pobreza 2000-2008 (en % de la población)



En la siguiente gráfica, puede apreciarse la evolución de los niveles de pobreza. En el período 2002-2003, la pobreza se incrementó de manera impresionante llegando, en el 2004, a representar el 43% de la población total del país. El país pasó de tener el 28.4% de población pobre en el 2002 a un 43% en el 2004, con un incremento de casi 15% en sólo dos años.

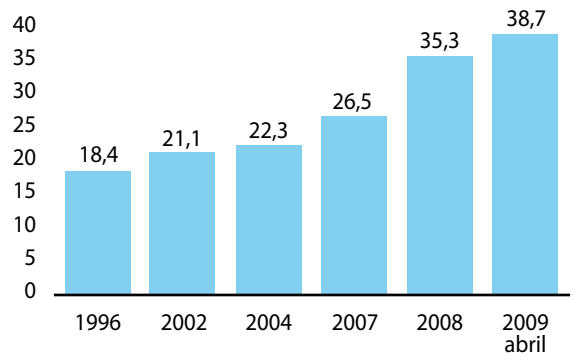
Si no existe un apropiado sistema de protección social enfocado a proteger a la población más pobre ante los impactos de la crisis económica, el resultado puede ser devastador. Este es el ejemplo de República Dominicana para los años 2003-2004

Si bien para el año 2005 se muestra ya una reducción en 2.5%, para el 2007 dicha reducción llega al 8%; para el 2008, con el *shock* petrolero y el incremento de los precios de las materias primas, de nuevo sube al 36.5%. Los datos del 2009 muestran una relativa mejoría en los niveles de pobreza, hecho que ligamos a la caída de los precios del petróleo y de las materias primas, que han permitido la reducción importante de los índices de inflación, y, fundamentalmente, la consolidación de los programas de protección social que lleva a cabo el gobierno.

Como puede verse en las gráficas que siguen, el aumento de la cobertura de la población con seguro de salud pasó del 22% en el 2004 al 39% en abril de este año. Este ha sido un ele-

mento muy importante que va a contribuir a que no sintamos aún los efectos importantes en los niveles de pobreza y, específicamente, en los niveles de pobreza crítica.

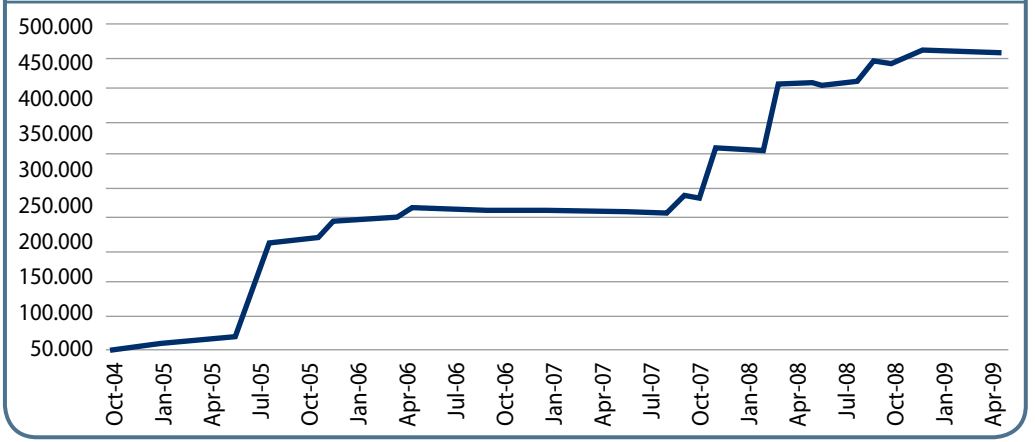
Evolución de la población afiliada a un seguro de salud (1996 - abril 2009)



Después de la crisis económica de los años 2003-2004, el país priorizó el desarrollo de la protección social en dos ámbitos: aseguramiento en salud de la población y transferencias condicionadas focalizadas a la población pobre.

Puede apreciarse cómo se ha producido un aumento considerable en la apertura de programas de transferencias condicionadas de un 0% en octubre del 2004 a un 14% de la población total. Se dio también un aumento

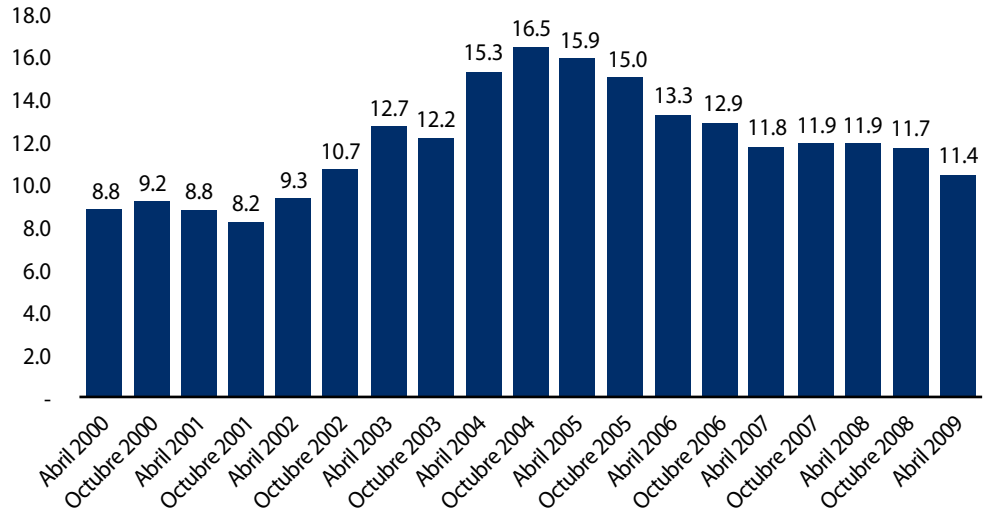
Número de hogares beneficiarios del programa de transferencia condicionada SOLIDARIDAD (octubre 2004-abril2009)



del monto total de transferencias a partir de la segunda mitad del año 2008.

Vemos así cómo los niveles de pobreza en la República Dominicana han evolucionado favorablemente. Se percibe una caída importante, en casi 10.4%, a niveles cercanos antes de la crisis 2003-2004. Este ha sido el resultado de la consolidación de la protección social en el país, aun en el contexto de la crisis económica actual.

República Dominicana: % de la población en extrema pobreza (abril 2000-abril 2009)



Osvaldo Kacef - Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina CEPAL

Quedó claro en las disertaciones de los Ministros Borda y Montás, que las dificultades son similares para los países de la región, tanto en lo que respecta a los canales de transmisión de la crisis como en los problemas estructurales que nuestras economías enfrentan: volatilidad macroeconómica, heterogeneidad productiva, una gran inequidad en la distribución del ingreso, etc. De esa cuenta, los desafíos son los mismos para todos y son los mismos que antes de la crisis, son los mismos que antes del período de bonanza.

Dichos desafíos se podrían sintetizar de manera muy sencilla: cómo crecer más y mejor; o cómo crecer más y distribuir, equitativamente, el fruto de ese crecimiento, con un desarrollo más sostenido.

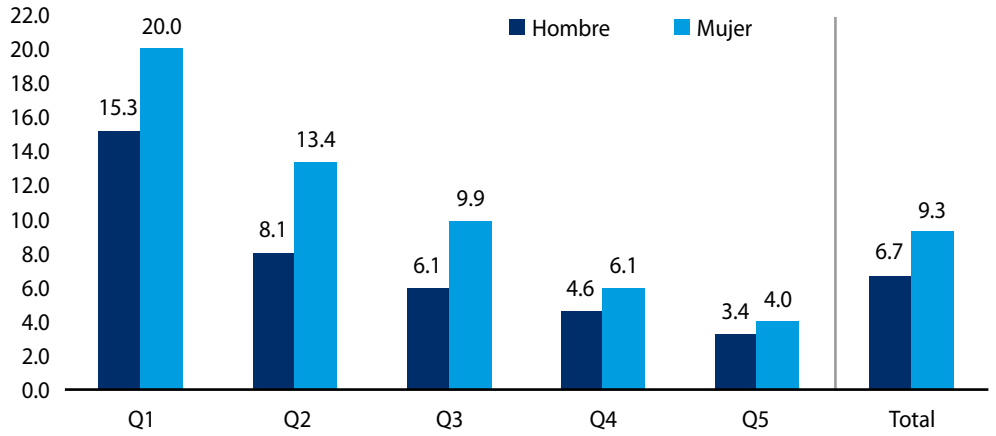
Como estamos aquí para hablar de la crisis, voy a referirme brevemente a ella. Aunque no con el dramatismo de otras veces, la región se ve muy afectada por la crisis: en primer lugar, se interrumpió un proceso de seis años consecutivos de crecimiento y mejora de los indicadores sociales. Para encontrar un período similar en nuestra historia económica, deberíamos remontarnos 40 años atrás, antes de la primera crisis del petróleo en los años sesenta; y ese período de bonanza, que había permitido algunas mejoras interesantes en los últimos años, nos toma apenas iniciado el camino.

En segundo lugar, hay indicios de que lo peor ya pasó. En la CEPAL, hemos estimado que la recuperación se demorará en algunos países, pero va a empezar de manera generalizada en el segundo semestre de este año, pero debido a varios factores, será lenta.

En tercer lugar, nos tomó mejor que otras crisis…, pero se proyecta una caída del PIB de 1.9% para el 2009, con aumento del desempleo al 9% y más informalidad. Esta es la primera caída del PIB regional en seis años.

En el siguiente gráfico, vemos lo que ocurre con el desempleo en la región. En general, el desempleo afecta más a los pobres. La tasa de desempleo para el 2006-2007, según quintiles de ingreso, muestra que los dos primeros quintiles tienen una tasa de desempleo mucho más alta que el promedio. Y entre los pobres, son las mujeres y los/as jóvenes las que tienen tasas de desempleo más alta. Y como siempre ocurre cuando aumenta el desempleo, también aumenta la informalidad, cuya incidencia es también mucho mayor en los pobres.

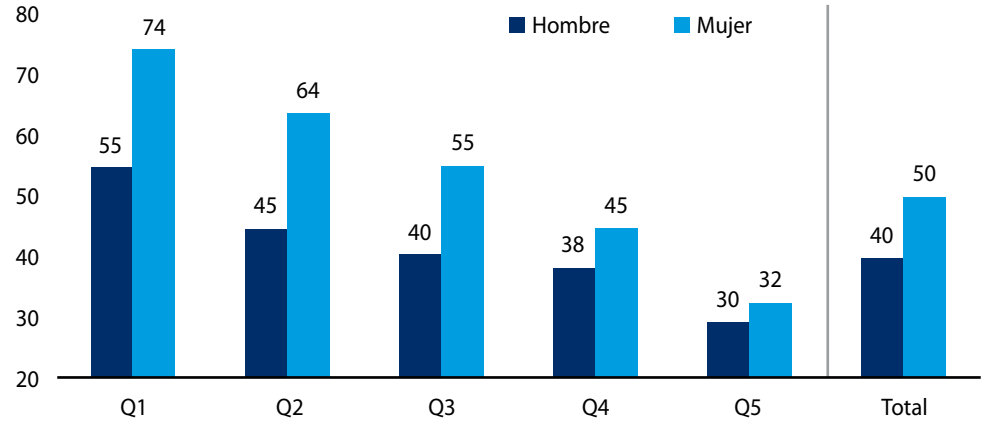
América Latina (9 países): Tasa dedesempleo, promedio simple 2006/2007 sobre la PEA



Entonces estamos ante una situación complicada, que va a afectar más a los sectores más pobres de la población, y dentro de esos sectores mucho más a las mujeres y a los jóvenes.

Todo esto tendrá un impacto negativo sobre la pobreza, en una región en la que hay más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes.

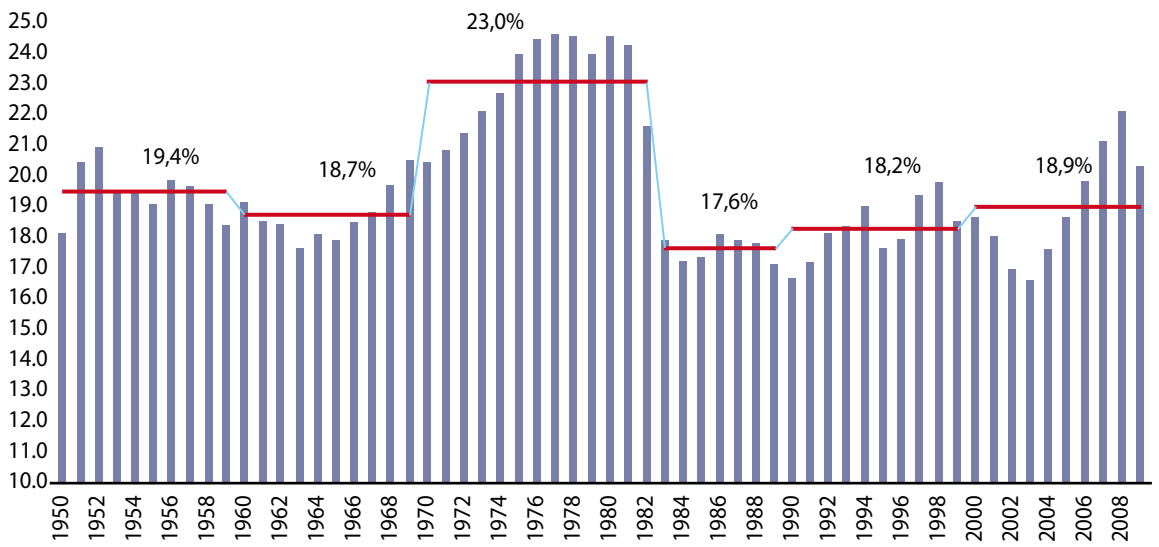
América Latina (8 países): Tasa de informalidad laboral en el sector urbano, promedio simple 2006/2007 sobre el total de ocupados urbanos



O sea, habíamos conseguido reducir la pobreza en 10 puntos en estos años y algo similar en la indigencia, pero aún tenemos niveles muy altos. La recuperación se consolidará en el 2010; se estima un crecimiento del 3,1%, pero es una tasa insuficiente en términos de los indicadores sociales. Un crecimiento del 3.1% implica un aumento del empleo en el orden del 1,5%/1,6%.

Otro efecto de la crisis, del cual todavía no se ha hablado, es que va a contraer la inversión alejándose del nivel necesario para crecer, de manera sostenida, a una tasa más alta. Se habló ya de las brechas a nivel de la actividad económica y de los indicadores sociales. Una tercera brecha que todavía no se cerró es la de la inversión. La inversión nunca llegó a los niveles previos a la crisis de la deuda; y esto condiciona la capacidad de nuestros países para crecer.

América Latina y el Caribe: Inversión como % del PIB en dólares del 2000

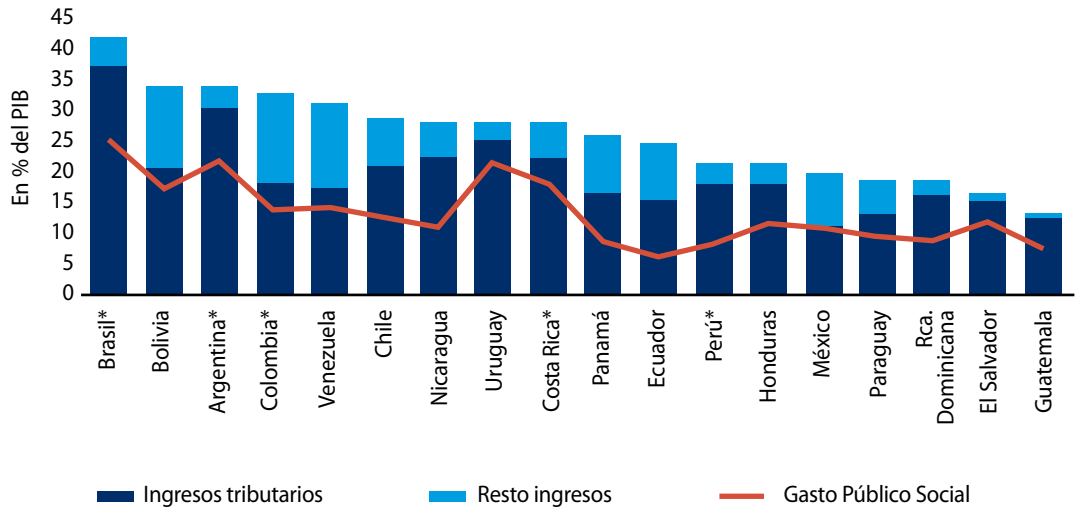


Íbamos por el camino correcto, como lo muestran las últimas barras; pero, para este año, estamos esperando un nuevo retroceso y eso implica un condicionamiento muy importante. Necesitaríamos un coeficiente de inversión de 20 puntos del producto para crecer al 5,6% por año de manera sostenida, que es la tasa mínima que la región necesitaría para solucionar sus problemas sociales. Tenemos que recuperar la inversión pública, pero eso exige recursos.

Los niveles de pobreza son muy elevados y la situación tiende a empeorar a corto plazo. Esto implica una demanda adicional sobre las finanzas públicas. A mediano y largo plazo, la solución de los problemas sociales requiere de una estrategia de desarrollo inclusivo, pero esto lleva tiempo.

A corto plazo, como no hay otro recurso a mano, solo queda aumentar el gasto social, pero este aumento está muy condicionado por la disponibilidad de espacios fiscales en los países. Muchas veces estos países son, a la vez, los que tienen mayores necesidades en materia de gasto social. El nivel de gasto social está fuertemente condicionado por la capacidad recaudatoria de los países.

Gasto público social e ingresos fiscales (%del PIB)



Como puede verse en el gráfico anterior, la línea de color azul es el gasto social como porcentaje del PIB en el 2007 y las barras del color azul y celeste son los ingresos fiscales totales. La parte de color celeste son los ingresos no tributarios, asociados en general a la venta de bienes y servicios. Por ejemplo, países como Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, la venta de bienes y servicios se deben al hecho de que los hidrocarburos están en manos del Estado, que se beneficia de esas ventas. En el Paraguay ocurre algo de menor magnitud, pero

parecido en relación con la venta de energía, pero estos son ingresos mucho más inestables.

La barra de color azul se refiere a los ingresos tributarios, con la excepción del Brasil, la Argentina, Chile y el Uruguay, ningún país recauda más del 20% del PIB. Esto es muy poco, tanto en la relación con las necesidades de nuestros países como en relación con el grado de desarrollo relativo. Nuestra región debería recaudar mucho más.

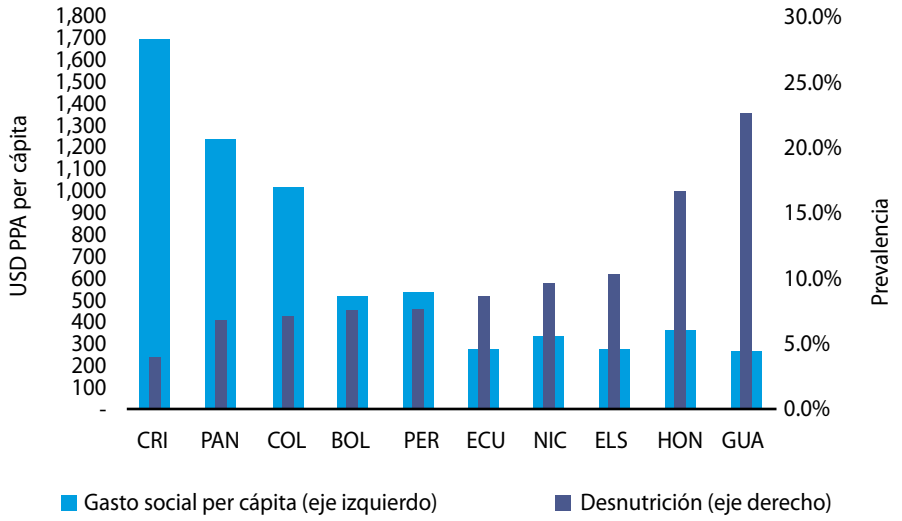
En la CEPAL, hemos estimado, para los países que están muy especializados en la exportación de hidrocarburos, una caída de ingresos fiscales del orden de cinco puntos del producto. En términos del condicionamiento del gasto, para esos países se presenta una situación desfavorable.

Como bien lo señalaba Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, hay que hacer un esfuerzo por mejorar la estructura tributaria, porque hoy la estructura tributaria que tenemos empeora la distribución del ingreso. Hemos podido constatar que, con la estructura tributaria actual, la distribución del ingreso es peor después del impuesto que antes del impuesto, y como mínimo uno esperaría que fuera neutral.

Como puede verse, los países ubicados a la derecha en el gráfico son los que tienen menos recursos y, por lo tanto, gastan menos. Sucede que los países que gastan menos son generalmente los que más necesidades tienen en términos sociales, y eso les impide afrontarlas como es debido. De los países ubicados en el gráfico, el gasto social va disminuyendo de manera significativa comenzando por Costa Rica y terminando en Guatemala. Esto se relaciona con lo sostenido antes: países que no tienen capacidad de gastar, porque no recaudan.

El eje derecho mide la situación de la desnutrición global: los países que más necesitan gastar son los que menos recursos tienen y, por lo tanto, están más imposibilitados de atender la situación social. Aquí hemos tomado la desnutrición, pero hay otros indicadores para mostrar esta brecha, ilustrar estas dicotomías.

Los países que más necesidades tienen son los que menos gastan
DESNUTRICIÓN GLOBAL Y GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA (2004 Y 2005)



Esto vuelve a poner en el centro del debate la necesidad de nuevos pactos fiscales en la región. Nuestras sociedades deben decidir ¿qué vamos a financiar? Es indudable que nuestros países, casi de manera generalizada, deben hacer algún esfuerzo en términos tributarios para atender esta situación.

Volvamos ahora al desafío con el que comenzamos: hay que crecer más y de manera más equitativa. El gran desafío sigue siendo el de crecer con equidad, llenar el casillero construido por Fernando Fains Silva a inicios de los '90[1]. La idea es muy sencilla, pero muy profunda. Se dividió a los países de la región según la tasa de crecimiento y el nivel de distribución de ingresos, clasificándolos en dos grupos: aquellos que tenían un crecimiento alto y otros, bajo; y países que tenía una distribución del ingreso más desigual o menos desigual. Se encontró que había países con bajo grado de desigualdad, pero al precio de crecer poco; otros que crecían más, pero al costo de tener un alto nivel de desigualdad, y, lastimosamente, la mayoría de los países estaba en un tercer casillero, con un crecimiento bajo y una alta desigualdad. Hace dos décadas el casillero de la izquierda y arriba estaba vacío, y aún hoy sigue vacío. Es el de países que crecen relativamente más, con índices de desigualdad relativamente bajos. Este es el gran desafío de nuestros países: cómo crecer más, con más equidad.

1 Fains Silva es un economista chileno de la CEPAL, tempranamente fallecido.

El gran desafío de América Latina sigue siendo llenar el casillero vacío

Desigualdad \ Crecimiento	ALTO	BAJO
BAJA		
ALTA		

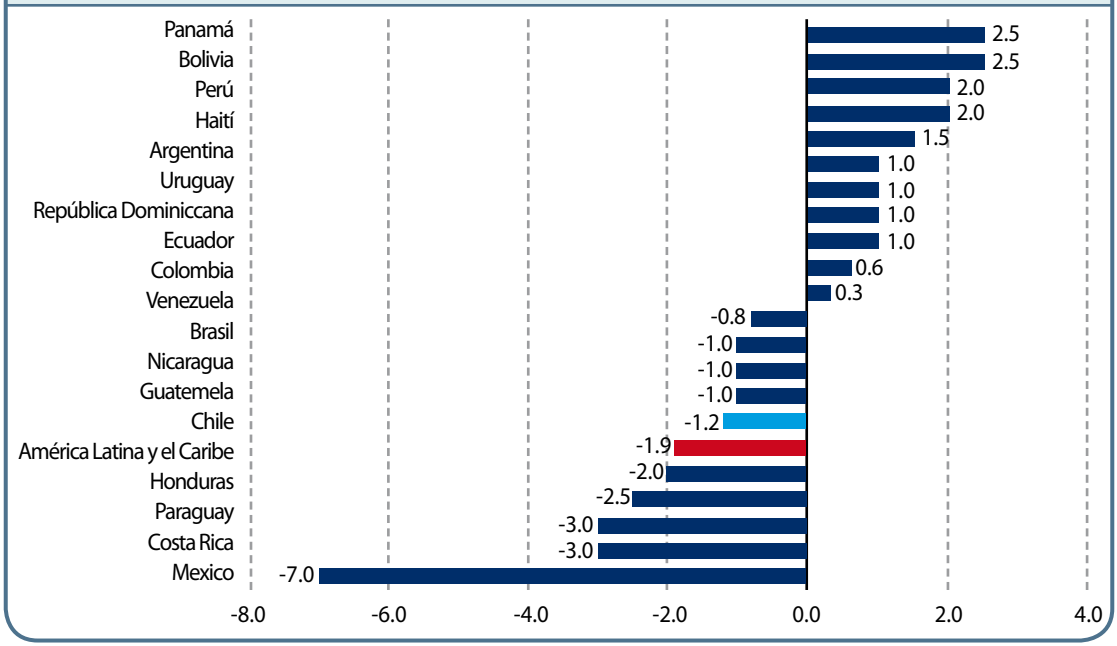
La región necesita retomar la senda del crecimiento a tasas acordes con las necesidades sociales

- Esto requiere una política macroeconómica que contribuya a aumentar la tasa de inversión y a mejorar la equidad.
- Se requieren políticas públicas que permitan alcanzar niveles de competitividad adecuados para una inserción internacional que facilite el crecimiento con mayor cohesión social.
- Faltan recursos para el financiamiento de estas políticas.
- Se debe fortalecer a los Estados para que puedan llevarlas adelante.

Gerardo Esquivel - Profesor del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México

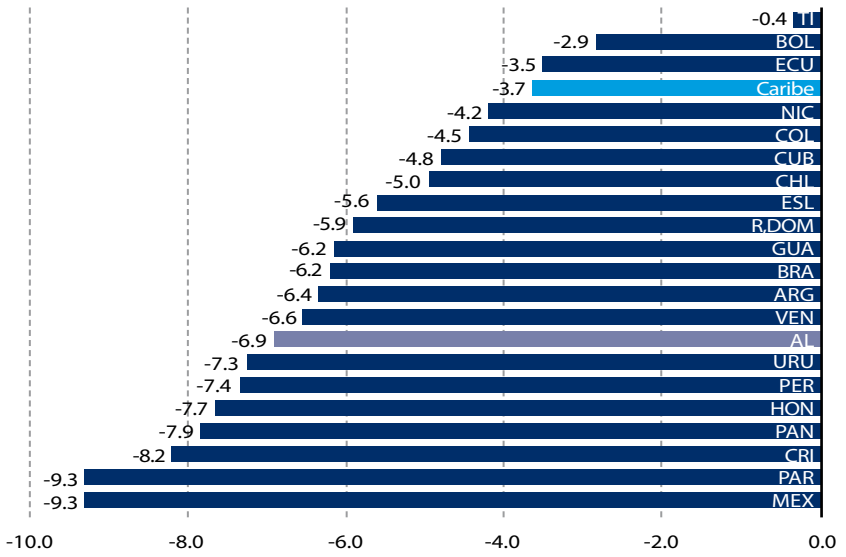
Lo primero que quisiera decir es que el impacto de la crisis económica es diferenciado. En el siguiente gráfico, podemos ver las expectativas de crecimiento calculadas por la CEPAL para América Latina: el impacto de la crisis parece ser muy heterogéneo. El país con un impacto más grande es México: la economía mexicana muestra una expectativa de crecimiento negativo de -7%, aunque América Latina, en su conjunto y en promedio, tiene una expectativa de -1.9%; y algunos países como el Uruguay, la Argentina, el Perú, Panamá, etc. muestran una expectativa positiva de crecimiento.

Pronósticos de crecimiento de la CEPAL. América Latina y el Caribe: Tasas de crecimiento del PIB, 2009 (en porcentajes)



Si el impacto lo medimos de otra manera, si lo vemos en el cambio de crecimiento de América Latina para el 2009, comparándolo con el del 2007 y 2008, observamos un impacto bastante más homogéneo y más negativo: América Latina, en su conjunto, va a retroceder 7 puntos porcentuales en el 2009 con respecto a lo que venía creciendo. Esto puede verse en el gráfico siguiente:

Cambio en el crecimiento de América Latina y el Caribe en 2009 vis-a-vis 2007-08



Vemos que México sigue mostrando un impacto muy grande en cuanto al cambio en el crecimiento, ya que alcanza un -9.3%, igual que el Paraguay, aunque ambos países están en situación distinta. De la misma manera, los otros países de la región muestran un impacto negativo en el cambio en el crecimiento. Deseo resaltar que la desaceleración es bastante generalizada en la región y que el costo de esta crisis puede ser muy importante. Recordemos que buena parte de la expansión de los años recientes vino de afuera, lo olvidamos; pero el boom del crecimiento vino de afuera. Esta es la base de la caída que hoy está sufriendo la economía mexicana.

En cuanto a los canales de transmisión de la crisis, muy someramente podría mencionar una reducción significativa en los siguientes rubros: comercio, precio de los commodities, volatilidad del tipo de cambio, remesas, turismo, inversión extranjera directa, financiamiento externo, etc. Es muy importante retomar la pregunta ¿los países de América Latina están mejor preparados para enfrentar la crisis? Me parece que sí; los países sí lo están. En efecto, hay un mejor balance fiscal en general; si uno ve los déficits fiscales, la situación está mucho mejor de lo que estuvo en cualquier otro momento de crisis, de las muchas que hemos pasado.

En distintos países de América Latina hay un menor número de desequilibrios macroeconómicos, en términos de régimen cambiario, de su balance en el tipo de cambio, de las tasas de inflación, etc. También hay mayores reservas internacionales, que, en principio, nos permitirían estar mejor preparados para enfrentar la situación.

Pero la pregunta relevante para esta mesa es: ¿están las personas mejor preparadas para enfrentar la crisis? Yo diría que no necesariamente, por al menos tres razones:

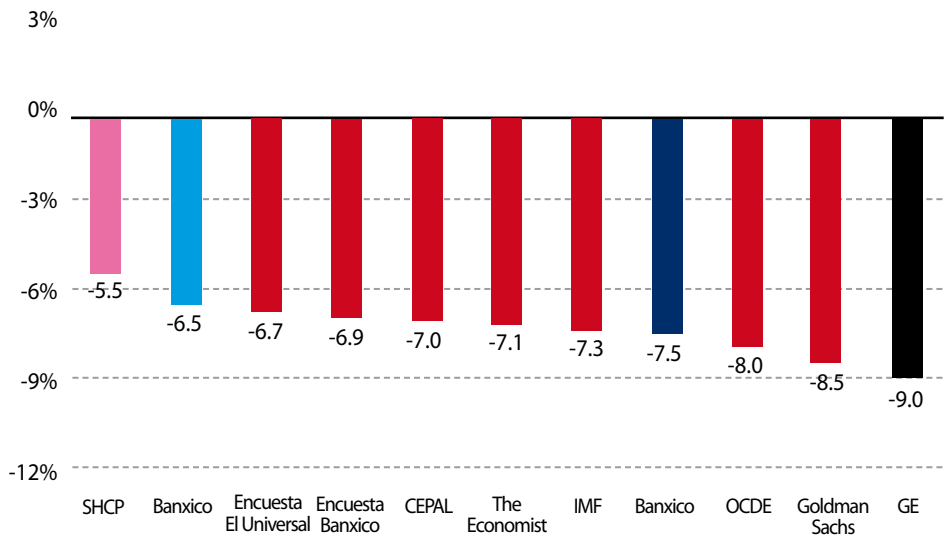
1. No han mejorado sustancialmente las redes de protección social en América Latina. Las crisis están acompañadas de desempleo, desaceleración y caída en la actividad económica. El carecer de redes de protección social bien definidas es un costo muy importante que debe pagar la sociedad.
2. En algunos países, las personas están peor que antes, algunos hogares están ahora más endeudados que antes. En el caso de México esto es importante porque hubo un boom del crédito al consumo en los últimos años. Como el éxito fue relativamente corto, ahora los hogares están endeudados. Esta puede ser una dificultad adicional para salir adelante en esta crisis.
3. El fenómeno internacional que dio lugar a la crisis surge como la segunda etapa de un mismo fenómeno global, la primera etapa fue la crisis alimentaria del 2008. Esta crisis se tradujo en un aumento importante del precio de los alimentos; por lo tanto, de un aumento en el costo adicional de vida en los hogares, y, en particular, en los hogares más pobres.

Ahora bien, esta combinación de países mejor preparados, pero personas que no necesariamente lo están, puede ser peligrosa, en el sentido que los costos de la crisis están más focalizados ahora que antes, tanto a nivel individual, sectorial o regional. Es distinto pasar por una crisis macroeconómica con alta inflación, elevadas tasas de interés, con una percepción generalizada de crisis; a una situación como ésta, en la que el costo de la crisis lo sobrellevan grupos específicos de la población de regiones o sectores.

Ello puede, incluso, llevar a subestimar el sentido de urgencia en la toma de ciertas decisiones de políticas públicas. Si se subestimase el costo, la necesidad de tomar acciones de políticas públicas elevaría el costo social. En México hay una percepción, al menos en ciertos sectores, de que la crisis no es tan grave, dado que está muy focalizada en ciertos sectores exportadores y en ciertas regiones muy vinculadas a la economía norteamericana; y esto puede estar impidiendo que se tomen ciertas decisiones, y es por eso por lo que el costo social puede aumentar sobre todo en grupos poblacionales de mujeres y jóvenes.

Vemos para México estimaciones según las cuales el crecimiento de la economía será de -7%, las del gobierno indican un -5%, y otras, como las de OCDE, mencionan que incluso será de -8%. En lo personal, creo que será de -9%. En el siguiente gráfico, pueden verlas.

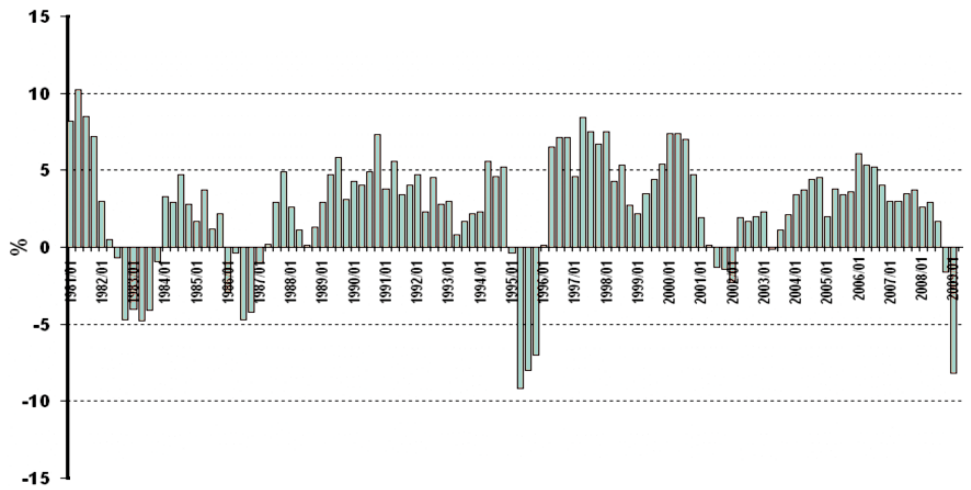
Pronósticos de crecimiento para la economía mexicana 2009 (Agosto, 2009)



Al hacer análisis comparativo tomando los últimos 25 ó 30 años de crecimiento del PIB, se percibe - en el medio del gráfico - una muy fuerte caída producida por la peor de las crisis que, hasta ahora, castigó a México, la de 1994-95, la *crisis del tequila*, en la cual el producto cayó a niveles trimestrales cercanos al 10%. La caída del PIB en ese período fue de -6,2%. El siguiente gráfico presenta sólo datos para el primer trimestre del 2009, pero la estimación para el segundo es superior al -10%, recordemos que la estimación de la CEPAL para todo el 2009 era de -7%. Para México será la peor crisis de los últimos años.

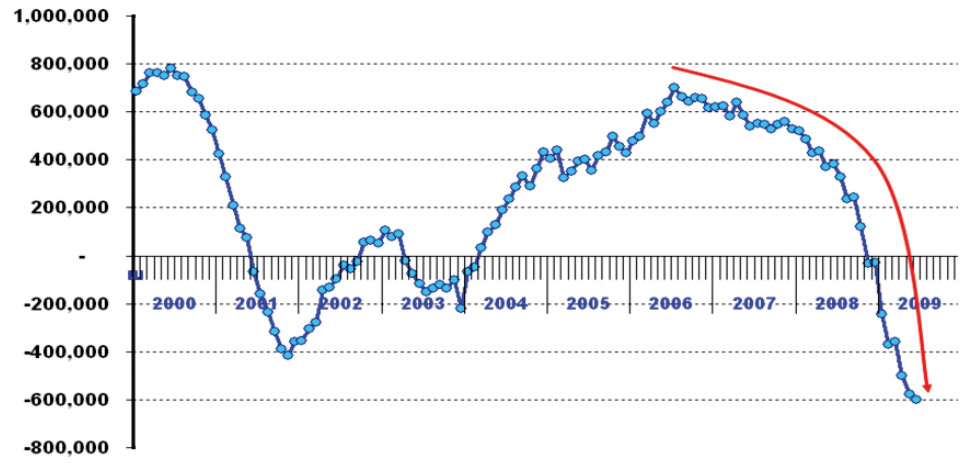
Sería la peor caída de la actividad económica; acompañada de la caída del empleo. El último año se han perdido 600 mil empleos; que equivalen al 4% de la población trabajadora formal, sin contar las pérdidas de empleo en el sector informal. Es una pérdida de empleo bastante importante, que continuará en los próximos meses, porque como recordarán, el empleo es un indicador rezagado de lo que pasa en la actividad económica.

México: tasa de crecimiento del PIB trimestral. 1981-2009 (con respecto al mismo trimestre del año previo)



Fuente: INEGI http://gerardoesquivel.blogspot.com

Trabajadores asegurados en el IMSS (cambio con respecto al mismo mes del año previo)



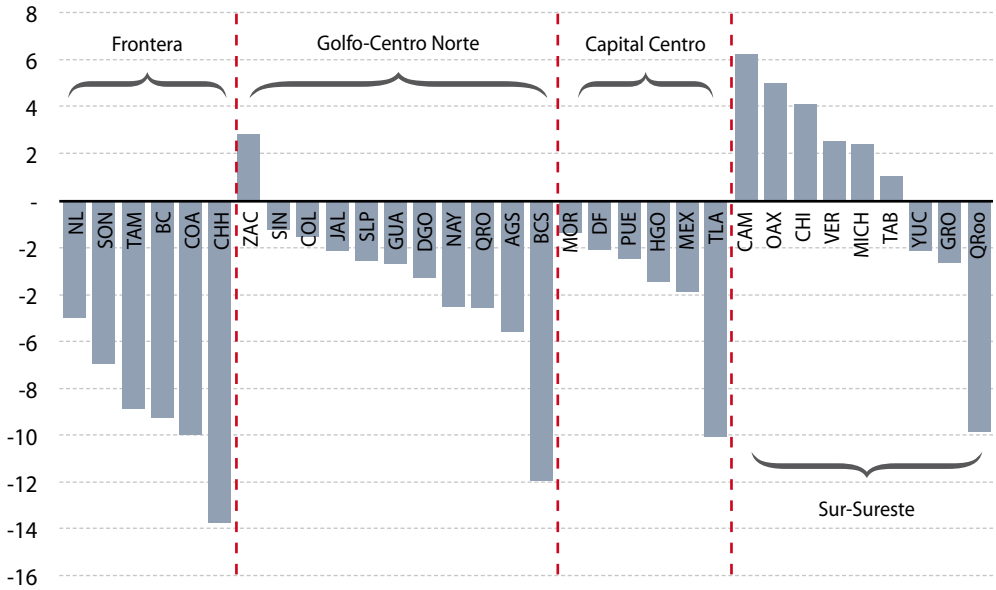
Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMSS http://gerardoesquivel.blogspot.com

Empleo formal

Al analizar la pérdida de empleos en términos regionales en un mismo país (ver el gráfico siguiente, sobre regiones de México), vemos que la región más afectada es la del norte, la frontera con los Estados Unidos. Hay Estados como Chihuahua donde se perdieron 14% de los empleos formales en los últimos años. Otros que sufrieron bastante son los de Baja California y Quintana Roo; este último muy vinculado a la actividad turística (ahí se encuentran los Cabos y Cancún) donde se perdieron del 10 al 12% de los empleos formales.

El costo de pérdidas de empleo se encuentra entonces muy focalizado regionalmente; y muy focalizado a nivel sectorial. Los Estados que perdieron empleo son, básicamente, estados manufactureros vinculados al comercio con los EE.UU.; y los que dependen del turismo. Si se tomara el dato del 4% de pérdida, podría pensarse que no es tan grave, pero al considerarlo regionalmente, la pérdida de hasta el 14% en algunos estados muestra una dimensión muy distinta de la crisis.

Tasa de cambio anual en empleos formales a mayo 2009 (porcentaje)



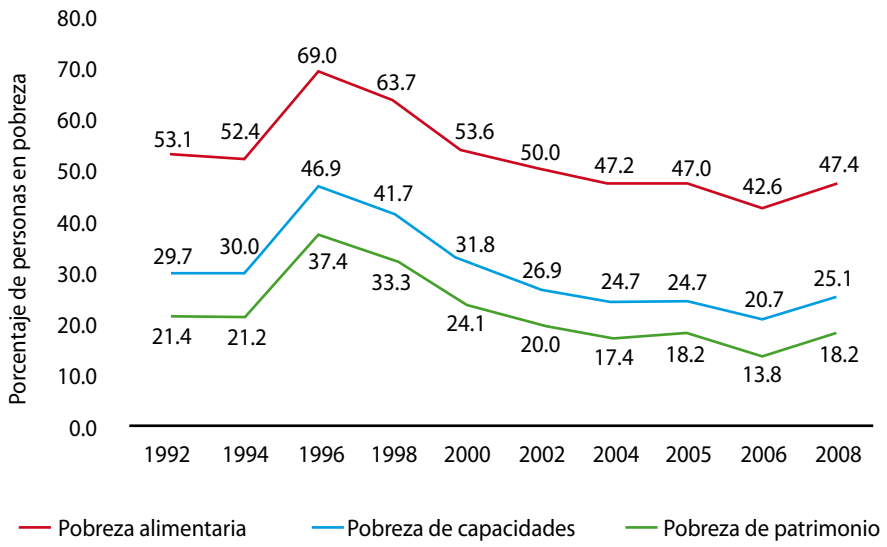
Fuente: IMVSS-STPS

http://gerardoesquivel.blogspot.com

Los datos oficiales sobre la estimación de la pobreza en México para el 2008 reportan un repunte. Hay tres tipos de pobreza en México: pobreza alimentaria, pobreza en capacidades y pobreza para adquirir patrimonio. El gráfico siguiente muestra que entre el 2006 y el 2008, aumentaron todos ellos.

El dato importante es que en este período ingresaron a la categoría de pobreza seis millones de mexicanos. Estas estimaciones se realizaron apenas iniciada la crisis; si agregamos el costo de la del 2009, las estimaciones deberían ser mucho mas graves.

Evolución de la pobreza por ingresos nacional. 1992 a 2008 (porcentaje de persona)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 192 a 2008.

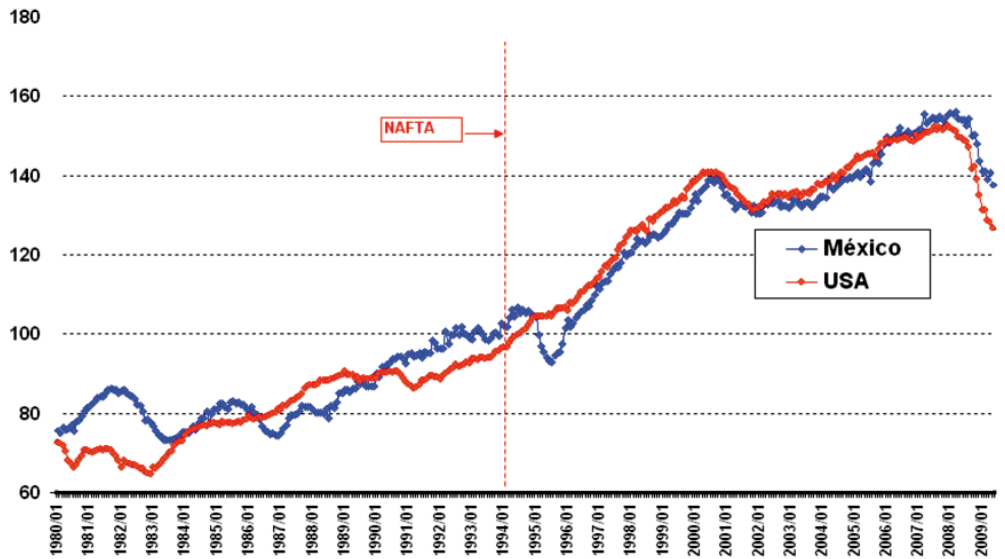
Esa especie de cumbre que se ve en 1996, es resultado de la crisis del '94-'95, cuando la pobreza de patrimonio pasó del 52,4% al 69%. Como la caída del PIB en el 94-95 será menor que la que veremos en el 2009, es presumible suponer que va a aumentar la pobreza, pese a que el gobierno ha tomado medidas importantes para reducir el impacto negativo (aumentar las transferencias condicionadas a los hogares beneficiarios del Programa *Oportunidades*; implementar programas dirigidos a otros grupos vulnerables, etc.)

El problema es que los hogares que antes no eran pobres, ahora lo son; hogares que no eran beneficiarios de la política social, ahora tendrán que serlo, porque el impacto es muy grande, sumado al del virus de la influenza H1N1, que también afectó mucho a México.

La fuerte vinculación de México con EE.UU. nos afecta enormemente. Los canales de la crisis - por comercio, remesas, turismo, inversión extranjera, etc.- dependían de los EE.UU., que al ser el país origen de la crisis, nos impacta de manera muy importante.

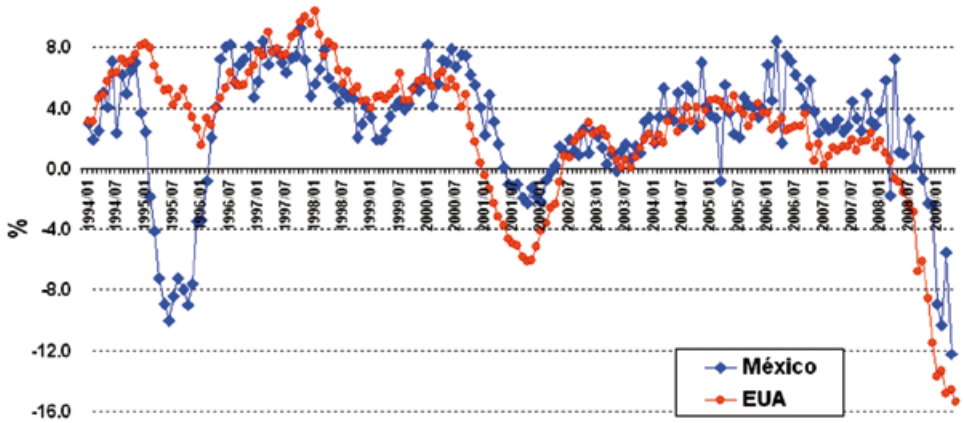
Recordemos que el precio de los *commodities* explica parte del *boom* de América Latina, y el del aumento de los ingresos del sector público en los años previos a la crisis. La caída de su precio golpea, por ende, muy fuertemente en las finanzas públicas. Los dos gráficos siguientes explican la profunda vinculación que tiene la economía mexicana con la estadounidense, y la transmisión tan directa de la crisis.

Industrial Activity Index in Mexico and USA. 1980 - 2009
(Seasonal adjusted data. Mexico 1993=100, USA 1994=100)



Sources: INEGI and Federal Reserve.

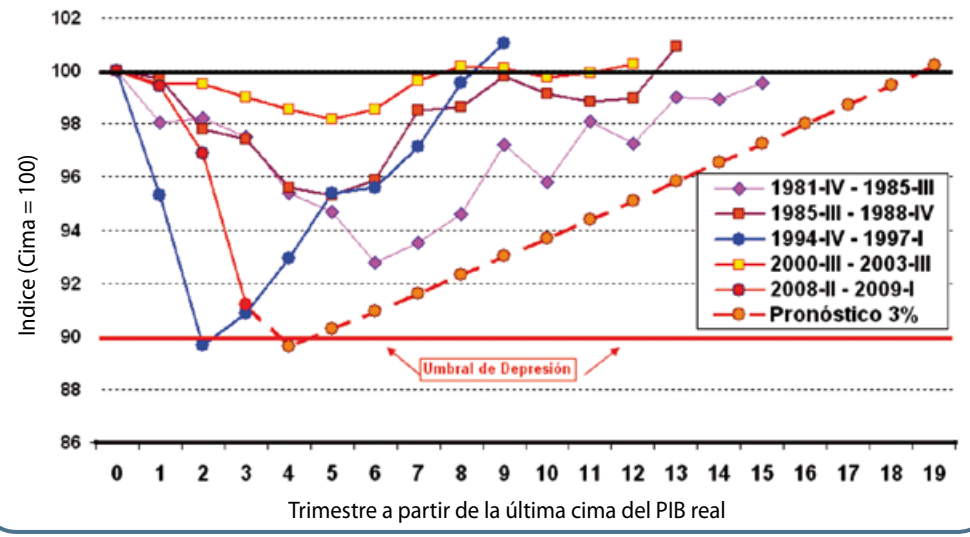
Industrial Production in USA and Global Activity in Mexico Annual Growth. 1994 - 2009



Sources: INEGI and Federal Reserve.

Para hacerse una idea del impacto que esto está teniendo en México (ver el gráfico siguiente), en el 2009, la caída en los ingresos fiscales en 5 puntos porcentuales del PIB muestra una situación de nuevo complicada.

México: Evolución del PIB real trimestral en las recesiones recientes y pronóstico



http://gerardoesquivel.blogspot.com

Reflexiones finales

- Es necesario que se creen o fortalezcan redes sociales en América Latina que posibiliten a las personas estar mejor preparadas para enfrentar la crisis (dichas medidas pueden incluir: seguro de desempleo, ampliación de coberturas en salud, en pensiones, etc.).
- En tiempos de crisis, deben instrumentarse políticas que impidan que los costos sociales coyunturales se transformen en rezagos estructurales (por ejemplo, a través de becas y oportunidades de educación para niños y jóvenes).
- Debemos mejorar la capacidad de respuesta de la política macroeconómica en materia de política fiscal y monetaria o una u otra, frente a situaciones adversas, sin abandonar la disciplina fiscal a mediano y largo plazo.
- Es necesario diversificar las fuentes de crecimiento.

CONCLUSIONES DEL PRIMER PANEL

En las últimas décadas varias crisis financieras golpearon a Latinoamerica de manera diversa. Desde la crisis del petróleo en 1973, y luego las crisis político-militares, las de la deuda externa y las originadas por desastres naturales (terremotos, huracanes, etc.), América Latina enfrentó una serie de eventos que le permitieron, de alguna forma, articular un conjunto de respuestas para enfrentar la actual crisis con instrumentos probados con antelación.

La crisis financiera internacional del 2009, cuyo origen se situó en los Estados Unidos, tuvo una rápida y amplia expansión global, acompañada de una enorme incapacidad de tomar las medidas oportunas para detenerla. Su origen, el fracaso de la autorregulación de los mercados financieros, es conocido.

Los canales de transmisión de la crisis, como fuera mencionado, se dieron a través del contagio financiero, el que trajo consigo la caída del comercio exterior, una considerable reducción de las remesas, la retracción de las inversiones extranjeras directas, la caída en el turismo y, en consecuencia, la desaceleración económica.

En las economías latinoamericanas, los efectos de la crisis han sido diversos y están condicionados por la proximidad y dependencia de la economía norteamericana. El país con el impacto más grande ha sido México. Para el 2009, la economía mexicana mostraba una expectativa de crecimiento negativo de entre un -7% a un -9%, mientras que América Latina en su conjunto y en promedio tenía una expectativa de crecimiento de -1.9%.

En el caso de Paraguay el contagio fue menor de lo que se esperaba, aunque sí se dio una reducción en el comercio exterior y de las remesas familiares. En el caso de República Dominicana se dio, además, una caída en los ingresos fiscales y una mayor presión para aumentar el gasto público.

La mayoría de los países latinoamericanos respondieron a la crisis con diversos planes de reactivación económica. Paraguay diseñó un plan orientado a proteger el empleo mediante la ejecución de obras públicas y concesiones de crédito al sector privado. Guatemala estableció el Programa General de Emergencia y Recuperación Económica (estimulo al empleo, incremento en la inversión pública, una apuesta por la infraestructura, el fomento del empleo por esta vía, la optimización de la inversión pública, etc.). En la Argentina se tomaron una serie de medidas tendientes a sostener la actividad económica a través de una fuerte inversión en obras públicas y viviendas. También se planteó la recuperación de fábricas a través de una inversión directa y de créditos otorgados por el gobierno.

Un segundo eje de políticas se refiere al desarrollo rural, políticas que ya habían sido de-

finidas antes de la crisis, pero que recibieron un soporte importante en la coyuntura internacional (recordando la crisis alimentaria del 2007). Dichas políticas se orientaron a apoyar la actividad productiva del campo, la agricultura familiar campesina, así como a las pequeñas y medianas empresas.

Un tercer eje de políticas constituyó el sostenimiento, y en varios casos, el incremento en los presupuestos de salud y educación y otras áreas del área social.

En general existe un consenso de que los países latinoamericanos están mejor preparados que antes para enfrentar las crisis. Sin embargo, se estima que los efectos macroeconómicos e impactos sociales dependerán de la capacidad de cada país para amortiguarlos. Se requieren políticas macroeconómicas que contribuyan a aumentar la tasa de inversión y promover una mayor equidad. Se requiere, igualmente, diversificar las fuentes de crecimiento, así como mejorar los niveles de competitividad para una inserción internacional que permita crecer con inclusión social.

Otro de los grandes desafíos consiste en cómo mejorar las capacidades fiscales a fin de hacer operativos los instrumentos de política pública y cómo mejorar la capacidad del aparato público para hacer un uso más eficiente de los recursos. Es fundamental tener una inversión y un gasto de mayor calidad, sobre todo en épocas de escasez.

Los desafíos para los países latinoamericanos ser pueden sintetizar en la siguiente interrogante: ¿Cómo crecer más y mejor? o ¿Cómo crecer más y distribuir equitativamente el fruto de ese crecimiento, con un desarrollo más sostenido? Seguramente este seguirá siendo uno de los ejes centrales del debate socioeconómico latinoamericano en la siguiente década.

"EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS"

PRESENTACIÓN DEL PANEL

Este segundo panel tuvo como idea generadora: *Muchos países de la región han implementado programas sociales mejor diseñados y con mayor eficacia para disminuir los niveles de pobreza. ¿Se han debilitado las políticas activas de empleo? ¿Existen las bases para sistemas de protección social, más allá de los programas específicos?*

El objetivo de la mesa fue analizar el canal central de transmisión de la crisis sobre el bienestar de los hogares: el empleo. Estudiar el nivel de empleo actual, su posible caída en cantidad y calidad, y también los efectos a largo plazo, en ausencia de mecanismos de protección social. Algunas preguntas del debate fueron, en el área de empleo: ¿Cuál es el efecto de la crisis, observado y esperado, sobre el empleo? ¿Existen efectos diferenciados en términos de género o grupos de edad específicos? ¿Cuáles son las políticas de respuesta pública? ¿Cuáles riesgos a largo plazo se plantean como prioritarios? Con relación a la protección social, las preguntas se centraron en: ¿Cuál es el enfoque de la protección social vigente y cómo se verá afectado por la crisis? ¿Qué políticas de respuesta a corto plazo se están proponiendo/implementando? ¿En qué medida el espacio fiscal se ha reducido para llevar a cabo políticas de protección social efectivas? ¿Qué enfoque se utiliza en términos de la diferencia en intervenciones *rural contra urbano* y para grupos vulnerables específicos?

Miguel Ángel López Perito - Ministro Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República de Paraguay

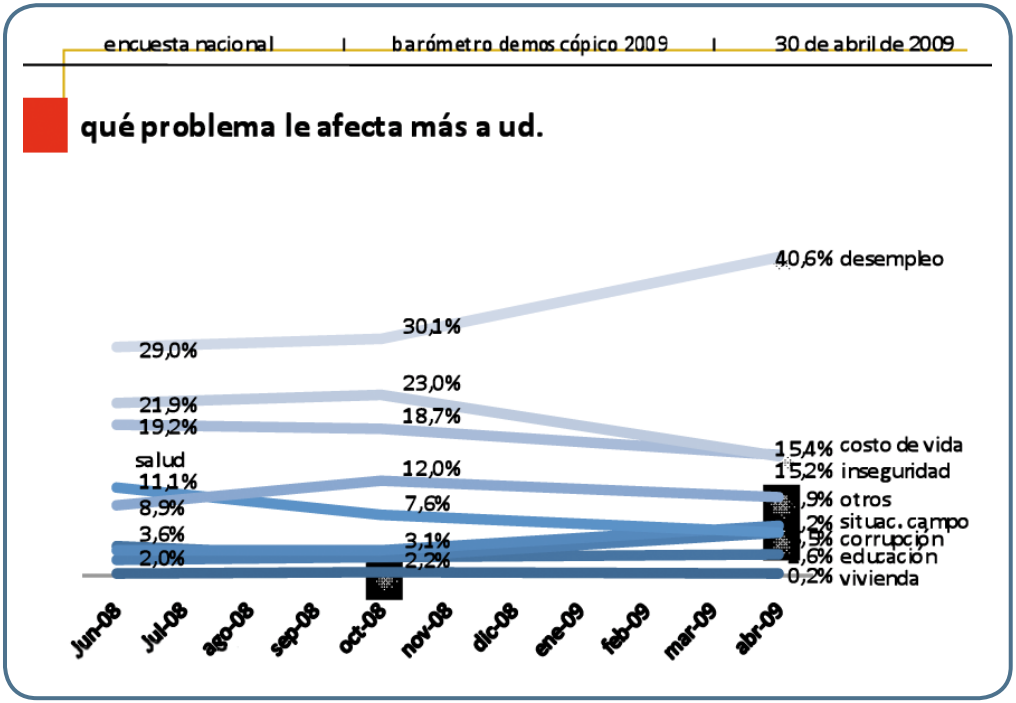
Quisiera presentar, brevemente, algunos elementos sugerentes sobre el Paraguay, relacionados con el tema de la pobreza. El Paraguay de hoy, el que recibimos en este nuevo gobierno, es un Paraguay con un elevadísimo índice de pobreza y desigualdad crónica y una enorme deuda social. Diría que recibimos un enorme barco disfuncional. Con un aparato estatal pesado, burocrático. Con una administración que no pasó por una escuela de gobierno, en su mayoría gente nueva que se ha inaugurado este primer año; y con una población con una enorme expectativa de cambio, desproporcionada en el sentido no de no ser legítima, sino, fundamentalmente, que va mucho más allá de las posibilidades reales de respuestas.

Apenas asumimos el gobierno, asumimos también los efectos de la crisis económica mundial; y dos sequías, una entre noviembre y diciembre del 2008; y otra en abril del 2009. Sequías que nos llevaron a declarar emergencias que generaron la necesidad de atender esos problemas inmediatos, lesionando los proyectos previstos en materia de emergencia social. En el Paraguay, el Estado es el empleador principal; y el mismo presenta enormes problemas con la transparencia, eficiencia, etc.

¿Qué nos planteaba este panorama, este escenario específico con relación a la pobreza? No es posible mirar el futuro sin hacer una opción por ese 35,6% de paraguayos por debajo de la línea de pobreza (2.156.000 de personas, según la DGEEC, 2007); 19,3% de los cuales están en pobreza extrema (1.100.000 de personas). Nos encontramos entonces con alto porcentaje de población que inclusive hoy tiene problemas para comer; y con la necesidad de articular un sistema de protección social que enfrente este fenómeno.

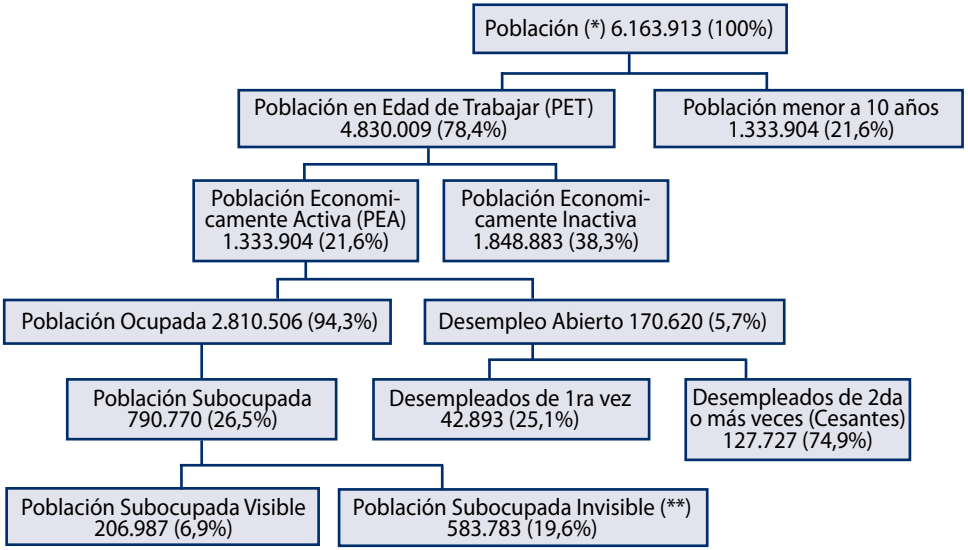
Otro dato importante a considerar surge de una encuesta de opinión realizada en abril de este año y que refleja la percepción de la gente sobre el tema del desempleo. Esta percepción es mucho más alta que el dato objetivo del desempleo, lo que nos habla de la enorme preocupación de la población por las consecuencias de la crisis y por el panorama que se presenta hacia adelante.

Como podemos ver en el gráfico siguiente, además del desempleo abierto que casi alcanza el 6%, el país tiene un altísimo índice de población subocupada que alcanza al 26,5%, lo que agrava el problema del empleo.

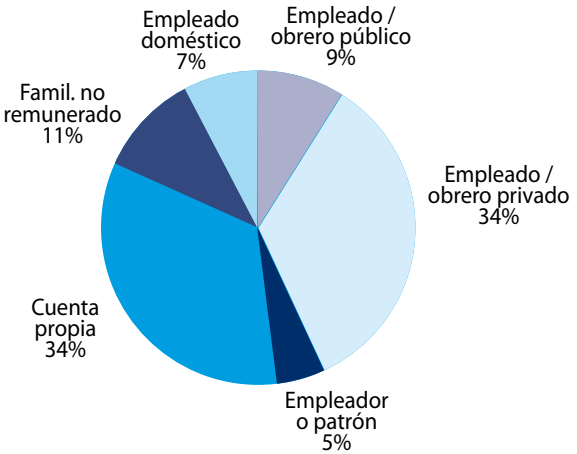


Los dos gráficos siguientes muestran que, en cuanto a la estructura de la distribución de la población económicamente activa, el porcentaje de mano de obra ocupada por cuenta propia es igual al del empleo obrero en el sector privado (34%); el empleo familiar no remunerado alcanza el 11%; el empleo doméstico (uno de los sectores más precarios en materia laboral) alcanza el 7%; y, por último, el empleo público que alcanza el 9%.

Indicadores del mercado laboral en Paraguay
Encuesta permanente de hogares 2008. Clasificación de población



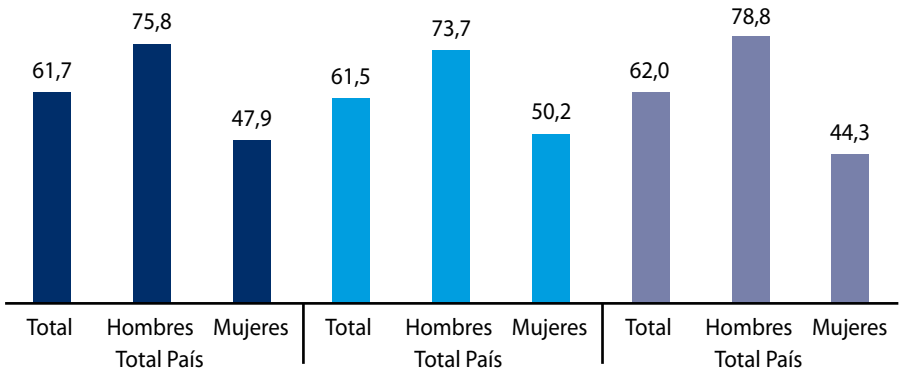
Distribución de la población económicamente activa ocupada (%), según categoría de ocupación en la ocupación principal. Año 2008



Fuente: DGEEC. EPH 2008.

Sobre la tasa de desempleo abierto, el siguiente gráfico ilustra que ya no hay grandes variaciones entre el sector urbano y el rural en materia de desempleo. A nivel nacional un 26,5% está en situación de desempleo, lo que sumado a la tasa de población desocupada, da un tercio de la población con problemas graves en materia de empleo.

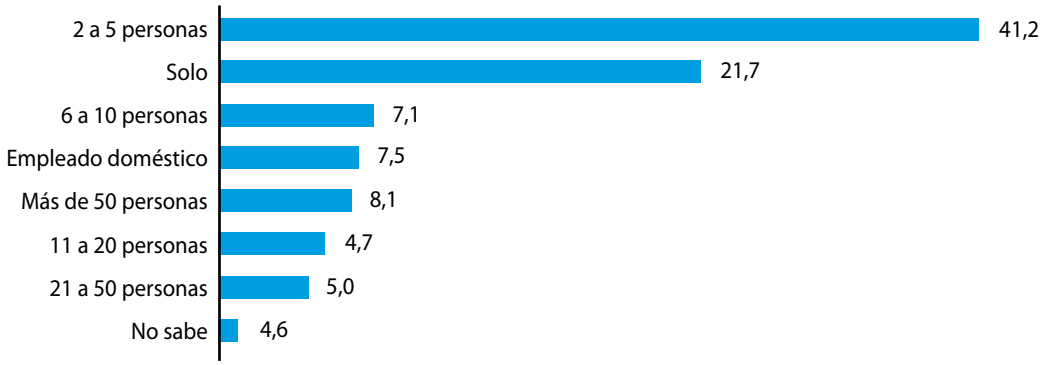
Tasas de Actividad Económica por área de residencia, según sexo. Año 2008



Fuente: DGEEC. EPH 2008.

En materia de estructura productiva, el 41,2% son microempresas de dos a cinco personas; y el 21,7% es unipersonal. Es decir, tenemos casi un 63% de ocupación en el sector de la microempresa; lo que genera un gran desafío, el de desarrollar el capital humano a partir de esta realidad.

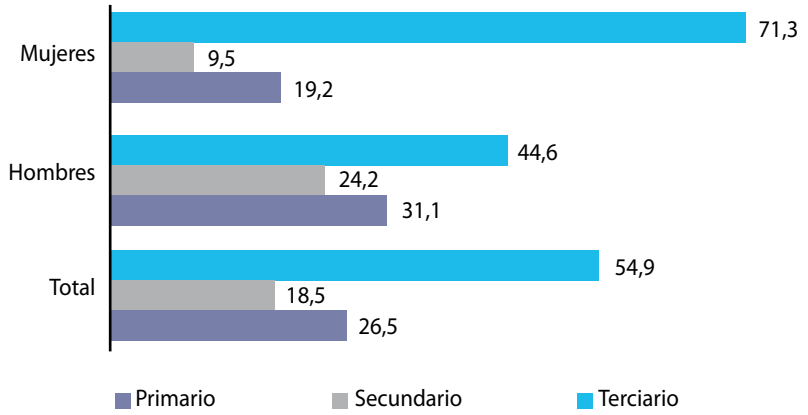
Distribución de la población económicamente activa ocupada, según tamaño de la empresa en la ocupación principal. Año 2008



Fuente: DGEEC. EPH 2008.

Quisiera resaltar también la bajísima participación del sector secundario, frente al sector primario, y el altísimo porcentaje de gente ocupada en el sector terciario (el más precario en materia de empleo). Es decir, tenemos empleo de baja calidad. Otro dato importante: hay más mujeres en el sector terciario, es decir, son ellas las que tienen empleos de menor calidad.

Distribución de la población económicamente activa ocupada por sexo, según sectores económicos es la ocupación principal. Año 2008



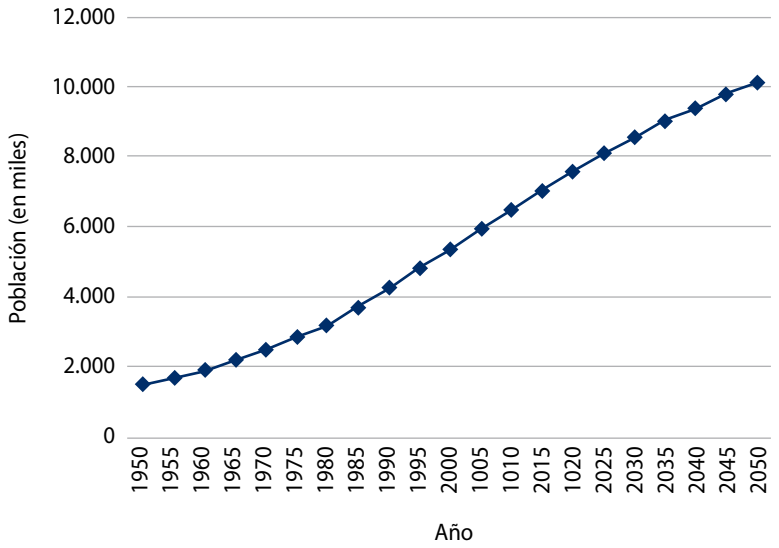
Fuente: DGEEC. EPH 2008.

En materia de población, podemos constatar un descenso en la tasa de fecundidad, de un promedio de aproximadamente siete hijos hacia 1950 a tres o cuatro hijos en el 2005. También la esperanza de vida ha tenido una evolución, aunque lenta en relación con otros países de la región, calculándose que la misma pasará, entre el período 2005 - 2050, de 68 a 74 años en los hombres y de 72 a 79 años en las mujeres.

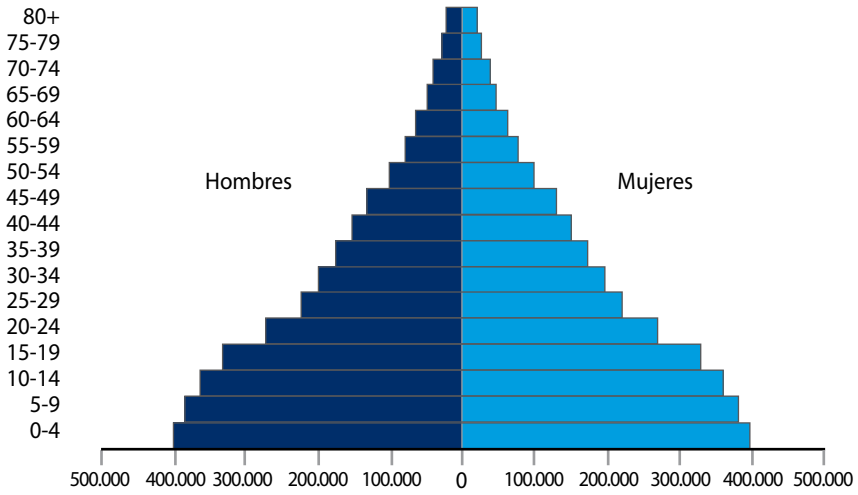
Esto nos sugiere que el Paraguay tiene como problema y como riqueza principal una mano de obra abundante. Cualquier proyecto de desarrollo debería considerar esto como una base fundamental en las estrategias. Lo importantes es generar competitividad, a partir de esa realidad.

En cuanto a la pirámide de población, los dos gráficos siguientes muestran la evolución que la población tuvo de 1950 al 2000 y las proyecciones que se hacen para el 2050. Dichas proyecciones muestran que la mayoría de nuestra población va a estar por debajo de los 65 años, vale decir, en edad productiva, a mediados de este siglo. Esto supone una enorme presión sobre la generación de empleo.

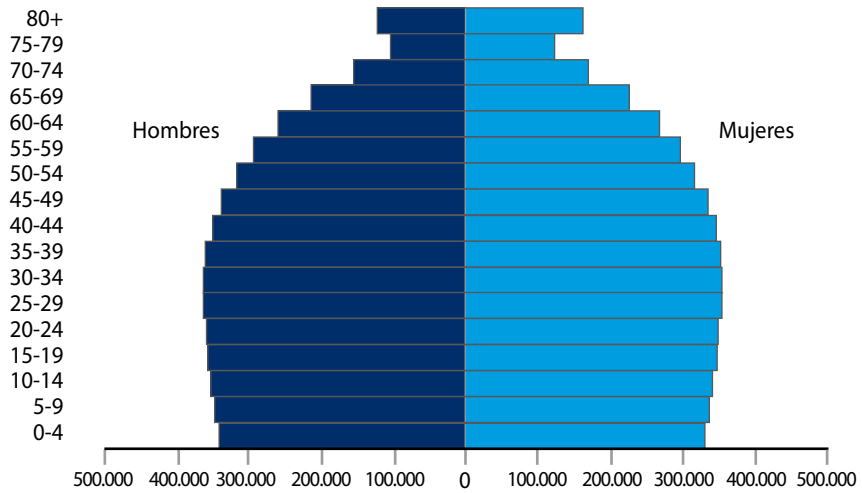
Paraguay: proyección de la población. Periodo 1950-2050



Paraguay: estructura de la población por edad y sexo. Año 2000



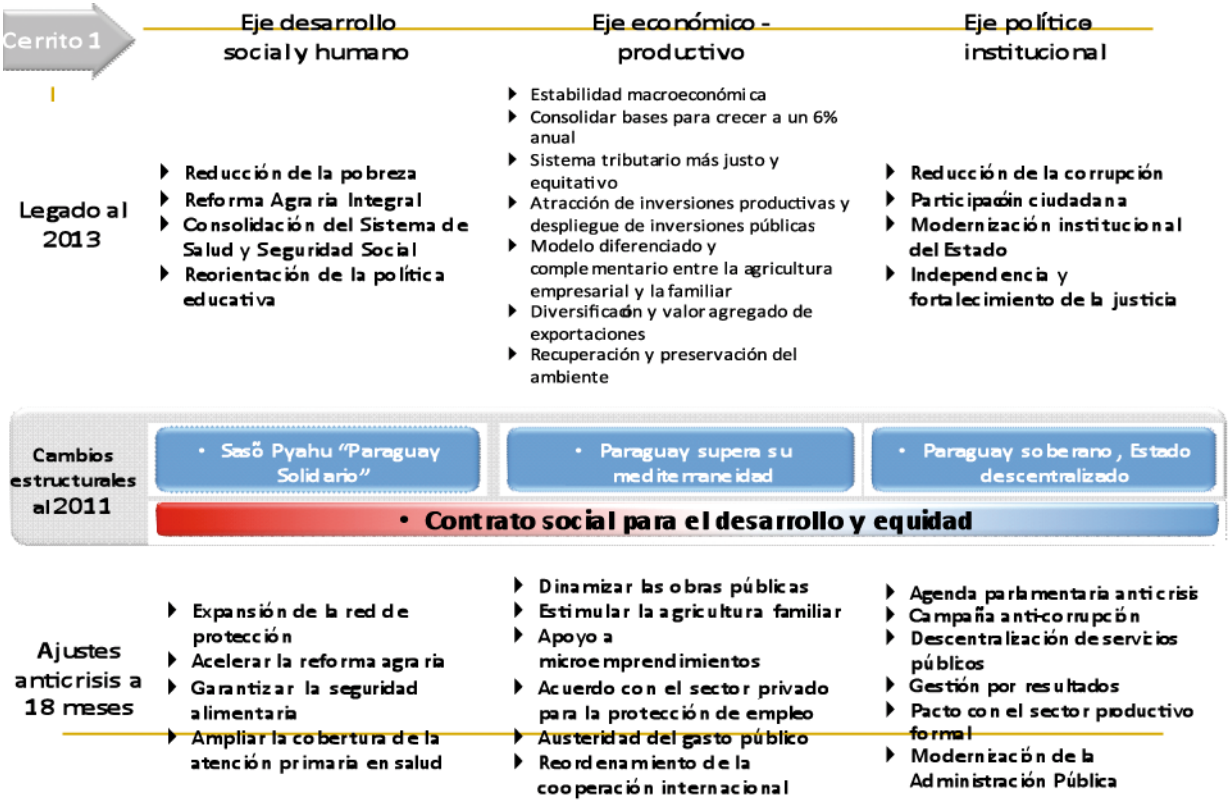
Paraguay: estructura de la población por edad y sexo. Año 2050



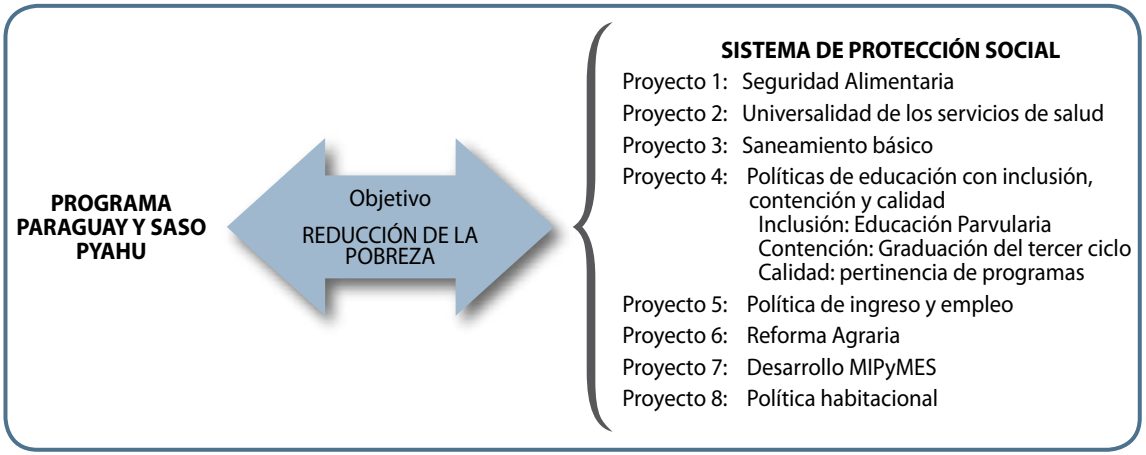
Con estas preocupaciones, se trabajó en el primer plan de este gobierno, antes de la aparición de la crisis mundial, es decir, previamente a asumir el poder. Se desarrolló el plan estratégico económico y social; posteriormente, en enero del 2009 realizamos en Cerrito, Villa Hayes (Chaco Paraguayo), una tarea de planificación entre representantes del Poder Ejecutivo y los gobernadores de los 17 departamentos del país.

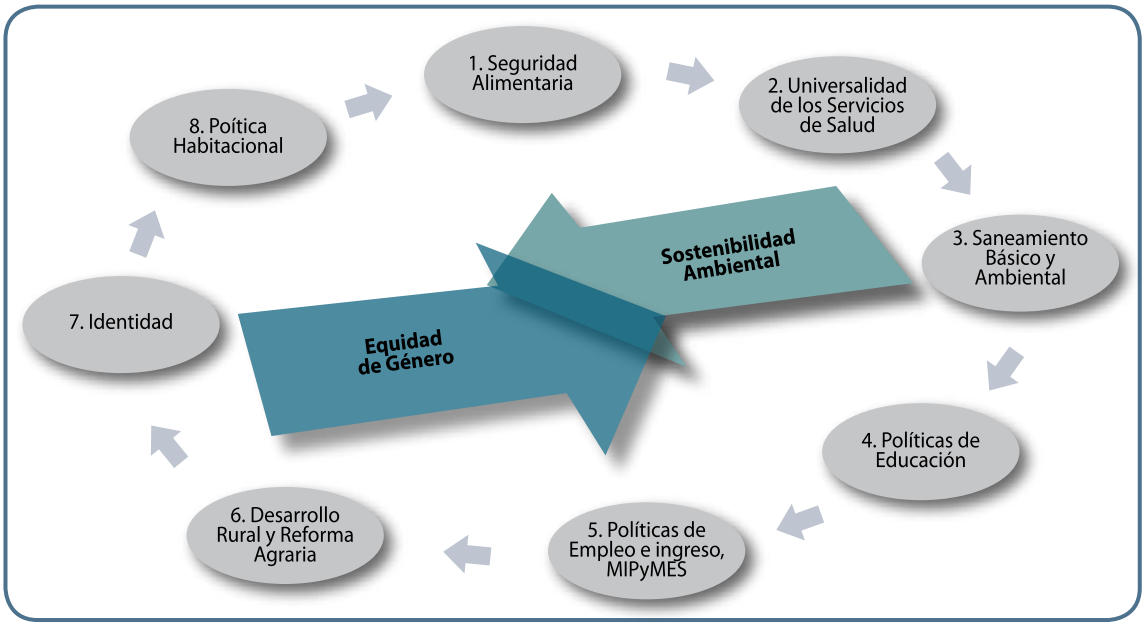
Se han fijado tres grandes ejes de trabajo a nivel nacional: el eje de desarrollo social y humano, el eje económico productivo y el eje político institucional; en tres tiempos: el tiempo de la crisis empezando de abajo, el del ajuste anticrisis (un tiempo que va a ser de bisagra para apuntar, digamos, a cambios más estructurales); y el del legado 2013, constituido por proyectos que tendrán que consolidarse en el Bicentenario del 2011. Este es el plan general que orienta las políticas del gobierno.

Dentro de este plan, en lo que se refiere al área social, estamos trabajando también en tres tiempos. Un eje articulador llamado *Sasô Puahu* (en español, *Paraguay Solidario)*, un programa de protección social en el cual estamos trabajando y que se articula con las diferentes instituciones del área social. Este programa a corto plazo pretende expandir la red de protección social, acelerar la reforma agraria, garantizar la seguridad alimentaria y ampliar la cobertura de la atención primaria de la salud.



A mediano plazo, es decir, se propuso como objetivo al final del gobierno la reducción de la pobreza y la reducción del 50% de la indigencia (pobreza extrema). Avanzaremos en una reforma agraria integral; consolidaremos el sistema de salud y seguridad social y la reorientación de la política educativa. Se tienen como elementos transversales, los siguientes temas: equidad de género y sostenibilidad ambiental.





Esta es la respuesta que hemos articulado en cuanto a la conformación de la red de protección social; y es en el ámbito del Gabinete Social – en el que participan 22 instituciones públicas – donde se toman las decisiones estratégicas para la implementación de los programas. Muchas gracias.

Karin Slowing - Ministra de Planificación de Guatemala

Quisiera comenzar recordando que en la crisis económica está pasando algo parecido a lo sucedido el 11 de septiembre: el mundo se está dividiendo entre un antes y un después de ambos eventos.

En lo que concierne al caso guatemalteco, si bien en la época previa a la crisis habíamos mejorado ciertos indicadores, realmente estábamos muy distantes de tener una situación óptima; más bien se trata de continuidades de procesos que requerían ser profundizados. Por ejemplo, hubo una reducción de la pobreza general en 5% puntos porcentuales, aun cuando la pobreza extrema se mantuvo estable.

La reducción de la pobreza se dio como efecto de las remesas familiares, así como del crecimiento de la informalidad laboral. Para ser claros, decir que la reducción de la pobreza se debió al crecimiento económico, al menos en el caso de Guatemala, es cuestionable. De no haber habido remesas, la pobreza generalizada hubiera estado, en lugar del 51%, en 56%; y si la economía de subsistencia no fuera tan grande, la pobreza, en lugar de estar en 51%, hubiera alcanzado el 62%. Estos son los efectos tal vez más importantes que quiero señalar en términos de continuidades profundas que esta crisis anticipa y agudiza.

Obviamente, tenemos otro tipo de retos, como los de completar el ciclo de educación primaria, consolidar los logros educativos, reducir la desnutrición crónica, etc. En un escenario pasivo, las estimaciones nos indican que la pobreza general podría tener un incremento de entre 500.000 a 700.000 personas más. Tenemos el riesgo de perder algunos puntos importantes en los logros que habíamos alcanzado, por ejemplo, en incrementos en las tasas de mortalidad infantil y en mortalidad materna. Corremos el riesgo de perder estos logros que nos costaron los últimos 15 años de gestión gubernamental.

Se estima que perderemos también parte del 10% del total de ingresos que se recibían por las remesas. Sólo en el último año, retornaron a Guatemala alrededor de 200.000 personas que trabajaban en la economía norteamericana. Esto, además de significar una presión para el mercado laboral, significó también dejar de recibir las remesas que ellos y ellas enviaban.

Si bien los efectos sobre la macroeconomía son muy importantes, los efectos sobre la micro lo son aún más, porque como señalé, las remesas han sido los elementos transformadores de las economías locales y del bienestar de las familias en Guatemala en los últimos años.

Estos movimientos no sólo van a provocar un incremento en las tasas de pobreza y un mayor endeudamiento en los hogares, traerán consigo también un crecimiento de las situaciones de violencia y problemas de gobernabilidad local. Hemos visto aumentar la incorporación de las personas en actividades ilícitas, lo que agrega mayores complejidades.

El actual gobierno guatemalteco tiene muy claro lo que debe hacer, y contamos con varios instrumentos de política muy bien establecidos. Quisiera rescatar tres de ellos. El primero, al que llamamos *Programa General de Emergencia y Recuperación Económica* no lo voy a definir aquí, porque repetiría mucho de lo que hemos visto en el panel anterior (estímulo al empleo, incremento en la inversión pública, una apuesta por la infraestructura, el fomento de empleo por esta vía, la optimización de la inversión pública, etc.).

El segundo instrumento es la política de desarrollo rural que fue aprobada recientemente y está comenzando a implementarse. Ella está destinada a apoyar la actividad productiva del campo, de los pequeños productores, de fomento a las cooperativas, de estímulo a asociaciones productivas, etc.

El tercer instrumento son los programas relacionados con la cohesión social, que siguen el esquema de otras estrategias latinoamericanas, y, sobre todo, los de transferencias condicionadas. En este caso, hemos comenzado a ver algunos efectos muy positivos en materia de empleo, de formación, de apoyo a la capacitación para el trabajo y para la emprendibilidad que se están expandiendo y ampliando.

Otro elemento es el relacionado a una agenda legislativa clara, alrededor de un conjunto de instrumentos legales que permitirían la

ampliación de los recursos públicos vía préstamos, pero también la modernización fiscal. Además, dentro de la agenda legislativa, tenemos una vinculada a las reformas de los mercados laborales, que en estos momentos es ampliamente debatida.

Más que centrarnos solo en los instrumentos - estoy convencida de que estamos con instrumentos bastante correctos -, quisiera hacer un aporte en términos de los problemas con que tropezamos para hacer positivos dichos instrumentos.

Si bien, como se ha dicho, el reto más grande que enfrentan nuestros Estados y nuestras sociedades en este momento es saber qué hacer, cómo implementar y cómo hacer eficientes los instrumentos de política pública. En nuestro caso, es particularmente relevante el tema de las capacidades fiscales, a fin de operativizar estos instrumentos de política. En este año, la carga tributaria de Guatemala, que de por sí ya era una de las más bajas de Latinoamérica, había logrado rasgar el 12% del PIB. En estos últimos meses ha descendido y con suerte, vamos a terminar el año con alrededor del 10%.

Qué hacer como Estado para poder implementar los instrumentos que están bastante bien diseñados, constituye es un reto en sí mismo, no el único pero el más grave. Otro desafío grave es el de los resabios político-ideológicos en distintos actores de la sociedad, que no comprenden o no comparten el criterio de fortalecer las capacidades tributarias del país, las resisten y hasta las combaten. Muy a menudo encontramos en estos grupos resistencias e incomprensiones al papel que juegan los programas de protección social, para impulsar las dinámicas de desarrollo y crecimiento.

Este tipo de elementos de tipo ideológico sigue siendo uno de los factores de discusión en Guatemala. La discusión para la aprobación de préstamos o de ciertos instrumentos de política se retrasa por meses, y en algunos casos, por años. También existen dificultades para informar sobre la gravedad y profundidad en el tema de la pobreza. En el tema del empleo, nuestras últimas encuestas responden a períodos de bonanza, y estamos ante el reto de poder documentar la magnitud real del problema.

Otro elemento muy relevante son el reconocimiento del papel diferenciado que jugamos las mujeres y los hombres en los mercados laborales, así como en el crecimiento y en la generación de bienestar en los hogares. Está demostrado el papel que juegan las mujeres para reactivar y proteger, integran el mecanismo fundamental para implementar en terreno y en los hogares esas estrategias de protección social. Es por ello que los programas de cohesión social tienen como sujeto priorizado a las mujeres, pero no el programa de reactivación económica, que no ha identificado aún esa potencialidad de las sujetos para reactivar esos circuitos.

Otro planteamiento general y global de las políticas es que falta un enfoque territorializado, que permita activar cadenas en los mercados locales, con la población y actores eco-

nómicos locales. Los planteamientos sobre políticas todavía tienen un corte fuertemente global, y en este momento estamos tratando de superarlo, acercando estas políticas a los territorios a través de los procesos de planificación.

Otro reto muy grande es el de mejorar la capacidad del aparato público para usar, con más eficiencia, los recursos. Tener una inversión y un gasto de mayor calidad en épocas de escasez es fundamental. Nuestros aparatos públicos padecen de serios problemas para enfrentarlo, desde estructuras presupuestarias poco flexibles, muy condicionadas, hasta mecanismos regulares de procedimientos y prácticas que no ayudan a la transparencia ni a la efectividad.

En nuestro caso en particular, tenemos otro gran desafío: usar, efectivamente, los préstamos y donaciones, pero son los organismos públicos los que permitirían hacerlos más efectivos.

En esta coyuntura se está pidiendo a los Estados una serie de medidas en torno a una nueva generación de reformas al aparato público, no solo en el Ejecutivo sino en el Legislativo y Judicial, así como en los órganos de control.

Otro elemento relevante es el sector privado, concebido no solo como actor económico, sino como actor que está demandando la acción efectiva desde el Estado, pero que todavía tiene muchas dificultades para verse a sí mismo como gestor central en la solución de estos problemas, como partícipe de los retos y dificultades que enfrenta el Estado Nación en su práctica económica.

Esto nos lleva al rol que juega la ciudadanía y al papel de la articulación entre ciudadanía, democracia, gobernabilidad y crisis económica. Los ciudadanos y ciudadanas todavía nos vemos, prioritariamente, como grupos de interés más o menos afectados, pero no como ciudadanos con una visión conjunta para sacar a nuestros países adelante.

Guatemala tiene el reto particular de transformar su economía, su aparato productivo, sus mercados laborales, etc. La pregunta es cómo creamos capacidades y competencias en este momento, no sólo para aumentar las posibilidades de salir adelante, sino para definir un futuro con mejores posibilidades.

Quisiera, por último, tocar un tema más de índole regional, que me parece muy preocupante. Latinoamérica está saliendo de las agendas de la cooperación; recuperar ese marco de compromisos internacionales de los países desarrollados en materia de cooperación, en materia de endeudamiento, en materia de apoyos presupuestarios, es fundamental y debe hacerse con una visión hemisférica. Debemos avanzar con propuestas más integrales, más regionales, con una visión que contribuya a recuperar el papel de Latinoamérica en el concierto de las naciones.

Muchísimas gracias.

Adolfo Enrique Deibe - Secretario de Empleo de la Argentina

Esta exposición tendrá dos partes. Una primera, en la que voy a tratar lo que fue para la Argentina la crisis del 2001: una crisis sin precedentes, una crisis muy diferente de otras que habíamos sufrido en otras oportunidades; de carácter endógeno, o sea, no atribuible a otra cuestión que no sea la propia situación de nuestro país en ese momento, como consecuencia de políticas aplicadas durante más de 30 años. En la segunda parte, hablaré de algunas políticas o programas que hemos desarrollado para enfrentar a la crisis económica y social. Esta crisis que tanto nos ocupa y que tanto nos preocupa, o, mejor dicho, que tanto nos preocupa y que tanto nos debe ocupar.

La Argentina, cuando ocurre la crisis del 2001, llega a niveles de crisis política, económica y social sin precedentes, con indicadores que no conocía nuestro país. Basta recordar que más de la mitad de la población estaba bajo la línea de pobreza, que llegamos a un desempleo del 27%, más de la mitad de la población económicamente activa tenía serias dificultades para conseguir empleo; que de las 25 provincias argentinas, más de la mitad (14) tenían monedas locales creadas como consecuencia de la falta de moneda real, de moneda legal; una situación, difícil en extremo, que por el *default* en el que cayó el país carecía de toda posibilidad de crédito externo.

En ese marco y con ese contexto de profunda crisis social, de manifestaciones y conflictividad evidente y permanente, la Argentina comenzó a tomar medidas de políticas públicas y de políticas económicas que, en ese momento, desafiaban lo que decían los manuales de todos los economistas que venían desarrollando política económica en los últimos 30 años.

Fue así que, a partir de políticas heterodoxas, de privilegiar la posibilidad y la necesidad de llegar con transferencias directas a los sectores más pobres con un programa conocido como *Jefes de hogar*, que alcanzó a más de dos millones de habitantes, prácticamente 1/3 de los hogares recibía esta ayuda del Estado. Este programa permitió, entre otras medidas políticas, generar consumo local, mejorar la demanda doméstica y una progresiva recuperación de la economía.

En mayo del 2003, asumimos el gobierno junto al presidente Kirchner. En ese momento, comenzamos a pensar que se podría creer en la vuelta al pleno empleo. En una situación de semejante pérdida de credibilidad, de crisis en todos los sentidos, estábamos convencidos que la salida de la Argentina debía ser por el empleo. Creíamos, desde el Ministerio del Trabajo, que era posible pensar en el pleno empleo. La Argentina tenía una memoria

colectiva muy fresca todavía: la ola neoliberal no había destruido más de 30 años de convicción, que el trabajo y la educación eran valores fundamentales para construir una sociedad más equitativa.

Comenzamos a transitar políticas activas y a desarrollar, en el 2004, una estrategia de salida del programa *Jefes de hogar*. Recuerdo que se nos planteaba ¿cómo se sale de un programa de semejante magnitud? Un programa de transferencias de ingresos que no tenía límites, porque se había concebido como un esquema de derecho social universal. ¿Cuál era el mecanismo de salida? La salida no fue pensada desde el diseño del programa, sino que empezamos a trabajarla con una concepción muy clara: la salida del programa *Jefes de hogar* debía ser positiva, y no negativa. Las personas que egresaran del programa tenían que ser o por la vía del empleo o por la vía de otros programas o políticas que atendieran mejor su situación de vulnerabilidad.

Empezamos a transitar ese camino de doble vía: 1.ª Un programa que atendía la problemática de mayor vulnerabilidad de los hogares en relación con la salud y la educación de los niños, que fue el Programa *Familia*, puesto en marcha por el Ministerio de Salud de la Argentina; y 2.ª Desde el Ministerio de Trabajo empezamos a implementar un seguro de capacitación y empleo que convivía con, o integraba un sistema de protección al desempleo, el seguro de desempleo que, en la Argentina, se vienen aplicando a través de las contribuciones y aportes de los empresarios y los trabajadores. Este seguro de capacitación y empleo no contributivo, con la misma lógica, suponía una transferencia mensual de dos años de vigencia.

Desarrollamos así un aspecto de política pasiva y otro de política activa, que consistía en desarrollar capacidades, aptitudes y oportunidades para que esos trabajadores desocupados se pudieran insertar en el mundo del trabajo.

En conclusión, estas dos líneas de política hicieron que el programa *Jefes de hogar,* que abarcaba dos millones de personas en el 2003, hoy alcance a menos de 400 mil personas, y en un proceso de salida de los próximos seis o doce meses; y que el Programa *Familia* absorbiera 600 mil mujeres en situación de mayor vulnerabilidad.

Desde el seguro de capacitación y empleo atendemos a más de 100 mil personas y este tipo de decisión se ve apuntalada por el desarrollo de dos redes institucionales que empezamos a trabajar también en el 2004. Una es la red de servicios públicos de empleo que en la Argentina no existía, pero había antecedentes en Europa, y en México, Chile y Brasil, con tradición de llevar adelante servicios públicos de empleo.

Creamos la red de servicios públicos de empleo a nivel municipal, con la coordinación del Ministerio del Trabajo; y hoy contamos con 300 oficinas de empleos en todo el país, y con una red que atiende a más de 100 mil trabajadores con seguros de desempleo.

Desarrollamos, al mismo tiempo, una segunda red institucional fundamental para el desarrollo de políticas activas de empleo: la red de formación continua, pensando que la formación profesional es una herramienta clave y fundamental para fortalecer capacidades y dar respuestas a una demanda creciente de mayores requerimientos en los puestos de trabajo.

De los dos millones de personas que estaban en el programa *Jefes de hogar*, más de 600 mil se incorporaron al empleo genuino, al empleo efectivo. Sin duda, el gran motor del crecimiento fue el empleo, fue apostar al consumo interno, a la competitividad de las empresas a través de una tasa de cambio atractiva, mantener niveles macroeconómicos aceptables, y no tener déficit fiscal, tener superávit comercial, situaciones nunca ocurridas en la Argentina. Tener seis años consecutivos de altas tasas de crecimiento con promedio de 8 a 9% de mejora de las exportaciones; superávit fiscal y superávit comercial; crecimiento progresivo del empleo; crecimiento económico con aceptables tasas de elasticidad, etc.

¿Qué hicimos cuando apareció la crisis? Ya veníamos trabajando, porque creíamos que era necesario hacerlo anticipadamente. De aquel

57% de población bajo nivel de pobreza bajamos a menos de 30; del 27% de desocupación llegamos, en el 2007, a un dígito, 8,9%, algo que parecía imposible en el 2003. Ningún economista importante de la Argentina creyó que podía llegar el país a un dígito de desocupación antes del 2015.

¿Qué otras acciones agregamos a partir de la crisis? Por un lado, un programa para los jóvenes que atendiera su problema: el desempleo juvenil. Apuntamos a jóvenes de 18 a 24 años que no terminaron la escuela. Una de las exigencias del programa es terminar la escuela, es construir un proceso ocupacional; ya sea de trabajo independiente o vinculándose a prácticas laborales calificantes o mecanismos de formación profesional que les permitan ingresar al mundo del trabajo. Este programa hoy cuenta con 60 mil jóvenes en todo el país, en más de 100 municipios, y esperamos alcanzar, a fin de año, a 100 mil jóvenes y a 300 mil para el 2011. Es un programa muy importante porque recupera la cultura del trabajo y la posibilidad que los jóvenes crean que, a través de la educación y el trabajo, es posible construir una vida digna.

Tomamos medidas para sostener la actividad económica, a través de la inversión en obras públicas y vivienda. En Argentina hay un gran déficit de vivienda social, que requiere muchos años para subsanarlo, debemos seguir invirtiendo en obras públicas y en vivienda, y el gobierno ha tomado decisiones de aplicar fuertes inversiones, a pesar de la crisis en ese sector.

Devolvimos al Estado el sistema de jubilación, cuya destrucción había sido una de nuestras tragedias en los '90, cuando se privatizó el sistema de seguridad social. Un sistema que debe ser solidario, caído en manos de empresas privadas que especulaban con los recursos de nuestros trabajadores.

Para el Estado recuperamos la línea de bandera para llegar a todos lados, a lugares donde debe hacerse presente el Estado, a través de su correo. Recuperamos también una fábrica de construcción de aviones que se había perdido hacía muchos años.

Algo fundamental, que estuvo presente en las discusiones de estos días: crecer y generar empleo son objetivos aceptados por todo el mundo, todos reconocemos que el empleo es una cuestión central en el desarrollo y en el crecimiento de una sociedad con mayor equidad, pero no es lo suficiente. Aquí se hablaba de una menor desigualdad, lo que significa una mejor distribución de los ingresos.

Hace seis años funciona en Argentina una institución de carácter tripartito, el *Consejo del Empleo*. ¿Qué se ha logrado a través de este instrumento de diálogo? Una mejora sostenida del salario mínimo, colocando hoy el salario mínimo en 1500 pesos (algo más de 400 U$D), un salario que está por la mitad del salario promedio de la economía; de carácter dinamizador. Para nosotros el salario es fundamental, a fin de mantener los niveles de equidad y seguir apostando al crecimiento con equidad.

También hemos mantenido vigente la negociación colectiva como un mecanismo fundamental para dirimir las diferencias entre empresarios y trabajadores. En los últimos seis años, de manera consecutiva, se discuten los salarios en la Argentina y mejora la distribución del ingreso a través de este instrumento fundamental del diálogo.

Estamos también poniendo en marcha un Consejo Económico y Social para discutir empresarios, trabajadores y gobierno políticas a mediano y largo plazo, políticas que den sostenibilidad a las propuestas de mejoras de protección social que, sin duda, debemos profundizar.

Por último, hemos puesto en marcha un programa que servirá para sostener el empleo en empresas en crisis, a las que hemos destinado recursos muy importantes. Hoy más de 70 mil trabajadores, más de 1.200 empresas reciben subsidios (los trabajadores, en forma directa). Esto permitió no despedir ni suspender trabajadores durante el período de dificultades, hemos cumplido lo prometido a la sociedad, hemos puesto recursos del Estado y les hemos dicho a los empresarios: señores, antes de despedir vengan y siéntense a discutir qué alternativas tenemos para mantener el empleo y los ingresos de los trabajadores.

Quiero terminar diciendo lo siguiente: se dijo que la crisis es una oportunidad; no estoy muy seguro de esta frase. Para muchos, la crisis es un verdadero dolor y una verdadera frustración. Tal vez pueda ser una oportunidad, pero debemos trabajar con el fin de que esta crisis no sea una excusa para que, una vez más, sean los trabajadores o los sectores más pobres los que paguen las consecuencias de una realidad que no fue generada en la región. Para que, de ninguna manera, sea esa la excusa para resentirse el empleo y la distribución del ingreso. La crisis debe servir para alentar la idea que la región debe seguir el camino del crecimiento sostenido con empleo, con equidad y con inclusión social.

Muchas gracias.

Víctor Báez Mosqueira - Secretario General de la Confederación Sindical de las Américas

La Confederación Sindical de las Américas (CSA) es la rama continental de la Confederación Sindical Internacional, y afilia, en las Américas, a la mayoría de las centrales sindicales, desde el Canadá hasta la Argentina. Tenemos una posición con relación al tema de la crisis y las políticas sociales, pero antes quiero mencionar algunas cuestiones generales que hacen a un escenario futuro, porque este país, como todos, se mueve dentro del mundo, no es una isla y lo que pasa en el campo internacional necesariamente se refleja aquí.

Norberto Bobbio, en su libro «La era de los Derechos», decía que en la historia de la evolución de los derechos humanos, la oposición al advenimiento y a la conquista de los derechos sociales siempre se hizo en nombre de la libertad, de la libertad del capital; y, en este caso, del capital financiero, que fue el que produjo esta crisis económica.

Noam Chomsky decía que los derechos del capital resultan mayores que los derechos de las personas humanas. Por ejemplo, el capital puede migrar libremente, no así las personas. Todo esto nos lleva a un debate internacional que se podría plantear así: ¿Qué derecho vale más? ¿El derecho de las personas humanas o el derecho del capital? Y ese va a ser el gran debate político de las próximas décadas. Por supuesto que la internacionalización de los sectores sociales nos va a llevar también a una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la soberanía nacional, como hasta ahora la entendemos, pero con una influencia cada vez más universal de los actores sociales.

Nosotros empezamos por una diferenciación de la crisis. La crisis no es solamente económica y financiera, esta crisis, antes de surgir y de explotar, ya era una crisis social profundizada por el modelo neoliberal, ya era una crisis medioambiental, una crisis energética y una crisis alimentaria. De ahí que la salida de esta crisis no es solamente económica y financiera, como plantean muchos, sino la salida al conjunto de estas crisis.

Vemos que, en el futuro próximo, vamos a tener una recuperación asimétrica. México, este año, tiene una pérdida del 10% del PIB; el Brasil, del 0,8%, y este país va a ser el primero en salir de la crisis con el 5% del crecimiento en el 2010, según las predicciones que se tienen.

Dentro de la situación mundial, hay relación con lo que está pasando en Europa. En este momento se plantean allá los acuerdos de la asociación, que, en su contenido de comercio e inversiones, es exactamente igual a lo que

nos plantearon los EE.UU. en el ALCA. Creemos que frente al libre comercio lo que hay que promover es el comercio justo y profundizar la integración, la integración productiva como forma de crear empleo, pero empleo decente, y, por supuesto, hay que tener en cuenta también el rol de las multinacionales, porque la actuación de estos entes globales también afecta la política nacional.

Si comparásemos los convenios de la OIT con un edificio, diríamos que los europeos están en el segundo piso; aunque se están viniendo abajo por obra de los gobiernos de derecha que están hoy en boga en el viejo continente, salvo en escasos países. Mientras que muchos países de América Latina, como el Paraguay, por ejemplo, estarían en el sótano de dicho edificio. De allí que debemos hacer un trabajo conjunto internacional, porque no nos conviene que los derechos de los europeos se vengan abajo, pero los europeos tienen que ayudarnos a que nosotros subamos al menos a la planta baja.

En octubre próximo del 2009 se realizará una Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, para tratar el tema del trabajo decente. Tradicionalmente, estas conferencias trataban las bondades del libre comercio, porque la OEA era una de las promotoras del ALCA. Pero, en la próxima conferencia, se va a tratar el trabajo decente. ¡Vaya cambio!, porque las distintas comisiones de las Naciones Unidas hablaron de la necesidad que tienen los países en desarrollo de más recursos para su recuperación.

Entro ahora a mi presentación. La OIT ubica en dos clases a los países, según el grado alcanzado de cobertura de la salud entre la población ocupada:

1. Alta (superior al 60% en algunos): el Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica, la Argentina, el Brasil
2. Baja (la mitad o menos). El Paraguay es parte de este grupo con solo 34%, junto a El Salvador, Perú, Ecuador, Panamá y México

Por la debilidad institucional, por la atomización de los sectores sociales, por la falta de diálogo social y otros muchos motivos, la situación en materia de pensiones es peor: la cobertura en el Paraguay es del 21% de la población ocupada.

Esta crisis nos muestra que el sistema de capitalización individual fracasó y perjudicó a los trabajadores. Como trabajadores ya estamos pagando los costos de la crisis. La posición del movimiento sindical, en contra de la incorporación de la capitalización individual al régimen de pensiones (aplicado en 10 países de América Latina), probó que es acertada. Los ahorros colocados en las bolsas y fondos de inversión cayeron entre 25 y 40% en Chile, la Argentina, México. ¿Podía esperarse otra cosa de un enfoque para el cual es natural que los aportes de una vida dependan de la evolución de un sistema crecientemente especulativo?

Recientemente la publicación inglesa *The Economist* se preguntaba: *¿Cómo harán los países industrializados para pagar las grandes deudas incurridas para desarrollar los programas anticrisis?* Y proponía como respuesta: *Reduciendo*

el gasto en seguridad social. Si fuera así, la crisis no traería consigo una oportunidad de cambio, como creemos, sino todo lo contrario, la profundización de las políticas neoliberales.

Dentro de la OIT hay un debate creciente sobre la necesidad de reformar el enfoque sobre seguridad social. En la reunión regional tripartita en Santiago de Chile, en el 2007, se planteaba: *Sentar las bases para elaborar un plan de acción a mediano y largo plazo, para ampliar la cobertura de la protección social en los países de la región*.

Esa protección social básica consta de cuatro derechos fundamentales:

1. Acceso a la asistencia médica esencial.
2. Prestaciones por hijos para mantener a los niños en la escuela, y no en el trabajo,.
3. Alguna forma modesta de asistencia social para la población necesitada.
4. Un nivel mínimo de seguridad del ingreso para las personas mayores y los discapacitados.

En esa reunión, los departamentos de Seguridad Social y de Normas Internacionales del Trabajo pusieron en duda las normas vigentes de la OIT y del Convenio 102. La respuesta es que el Convenio *puede aportar una base para la expansión progresiva durante los procesos de desarrollo nacional, pero no establece una obligación vinculante para la extensión de un conjunto básico de prestaciones*. De esto se derivan varias soluciones potenciales:

1. Establecer un marco multilateral que permita el acceso a un paquete de prestaciones básicas.
2. Elaborar un protocolo vinculado al Convenio 102 que permita el acceso universal al paquete de prestaciones básicas.
3. Consolidar todas las normas de seguridad social actualizadas.
4. Elaborar un convenio que complemente el Convenio 102 y que brinde acceso universal al paquete de prestaciones básicas.
5. Colocar a la protección social y a la seguridad social como una alta prioridad de las políticas estatales en América Latina.

Para nosotros hay diferencias significativas entre la protección social y la seguridad social. Protección social son *intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades.* Por Seguridad social entendemos el *régimen o programa obligatorio que incluye prestaciones por hijos y otros miembros de la familia, prestaciones de salud, prevención, rehabilitación y cuidados de larga duración, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, maternidad, invalidez, vejez, jubilación.*

El sindicalismo de las Américas está a favor de la protección social

La Plataforma Laboral de las Américas se enfoca en el desarrollo sostenible y recalca que es necesario garantizar una sociedad sin excluidos. Mientras la economía no genere trabajos genuinos, los Estados nacionales deberán asegurar la protección social a todos los trabajadores/as. Pero a ello agrega la defensa de la seguridad social, considerando irrenunciable su desarrollo.

El sindicalismo reafirma la vigencia, la necesaria ratificación y elevación a carácter de ley fundamental del Convenio 102. Y para extender la protección social, la deuda pendiente en América Latina es alcanzar una nueva fiscalidad. Es sencillo: recaudar los impuestos que deben pagar los ricos. Los Estados prefieren cobrar impuestos al valor agregado y piensan mucho al poner impuestos a las ganancias, a la posesión de acciones, a las transacciones financieras, a la renta personal.

En algunos países de América Latina, la recaudación excede al 25% del PIB, mientras en otros los impuestos no llegan siquiera al 10% (apenas alcanza para financiar la seguridad personal de los ricos). En los países europeos, en promedio, la recaudación es de más del 30% del PIB, llegando a casi 50% en el área escandinava.

Como próximo paso, nosotros los sindicalistas vemos como importantes las discusiones que se darán en la OIT en la preparación para la reunión tripartita en Ginebra en septiembre de este año, oponiéndonos a la idea del eventual sacrificio de la seguridad social luego de haber salvado a la economía.

En junio pasado, en la Conferencia de la OIT en Ginebra, los gobiernos, los empleadores y

los trabajadores elaboraron un documento de *Pacto Mundial sobre el Empleo*. Este Pacto sostiene que además de los Convenios fundamentales como el 187, el 198, había que tomar en cuenta el Convenio 102 y el 131, que se refiere al salario mínimo. Mientras muchos sectores empresariales hablan de la necesidad de reducir el salario, la OIT sostiene como necesario que los países mantengan un salario mínimo como referencia y cumplan el Convenio 158 (de regulación del trabajo), según el cual los trabajadores y trabajadoras no pueden ser despedidos sin justa causa.

Mientras muchos empresarios están hablando de la libertad de despedir, la OIT habla de la necesidad de respetar el Convenio 158. También es oportuno citar el Convenio 187, de libertad sindical; así como el 198, cuyo Artículo 4 dice que, en situaciones especiales, el gobierno promoverá la negociación de los contratos colectivos.

Quisiera terminar diciendo, qué mejor oportunidad que la crisis para que los gobiernos promuevan una situación de re-regulación (que ya se está haciendo en el Brasil, Chile y el Uruguay). También se debe poner freno a la estigmatización que sufren las empleadas domésticas (en el Uruguay las empleadas domésticas tienen contrato colectivo). Para el movimiento sindical, la tercerización laboral es una pandemia. Como lo ha dicho el Ministro de Trabajo del Uruguay, la tercerización laboral es parienta cercana de la informalización de la economía, y nosotros no podemos permitirnos retroceder.

Muchas gracias.

CONCLUSIONES DEL SEGUNDO PANEL

Uno de los aspectos que quedó en claro en la discusión de este panel es que la crisis no es solamente de orden económico o financiero, sino que, antes de surgir y de explotar como crisis financiera, era ya una crisis social profundizada por el modelo neoliberal; una crisis medioambiental, energética y alimentaria. De ahí que para buscar las salidas a la crisis no baste con trabajar en sus aspectos económicos o financieros, sino además en otros más globales y estructurales.

Específicamente en el área del empleo, antes de la crisis el tema de la precarización del empleo y de la informalidad ya eran dos temas relevantes en varios países latinoamericanos.

Algunos países como el Paraguay mostraban tasas de desempleo abierto de alrededor del 6% y subempleo del 26,5%, antes de la crisis. República Dominicana presentaba para el 2008 una caída del 8,8% en el empleo femenino, la tasa de desempleo de la población joven (15 a 24 años) había aumentado en un 13% y la tasa de desempleo fue del 14.2% al final de dicho año. En el caso de la Argentina, luego de la severa crisis del 2001 cuando la desocupación llegó casi al 30%, esta última alcanzaba un 8,9% en el 2008.

Con la emergencia de la crisis económica, el desempleo y subempleo sufrieron un incremento considerable. Sólo en el caso de México se considera que se han perdido alrededor de 600 mil empleos durante los primeros meses de la crisis, equivalente al 4% de la población trabajadora formal; sin contar las pérdidas de empleo en el sector informal. Por otra parte, varios son los países cuyas encuestas aún muestran datos de períodos de bonanza, por lo que se requiere actualizar las mismas a fin de poder documentar de manera más precisa la magnitud de la crisis.

En general se puede afirmar que en Latinoamérica a cada crisis económica correspondió , un incremento apreciable en el número de pobres. Por ejemplo, en el caso de la República Dominicana, en el período 2002-2003 la pobreza se incrementó de manera considerable hasta afectar en el 2004 al 43% de la población total. El país incrementó su nivel de pobreza del 28,4% en el 2002 al 43% en el 2004 (un incremento de casi 15% en tan solo 2 años, también en ese entonces como resultado de una crisis económica).

En el caso del Paraguay, si bien el porcentaje de pobres había disminuido del 41,4% en el 2003 al 35,6% en el 2007, el porcentaje de pobres extremos se había incrementado del 18% al 19,4% en el mismo período. Por su parte Guatemala, en el período 2003-2008, experimentó una reducción de la pobreza general en un 5%, aun cuando la pobreza extrema se mantuvo estable.

De no haber sido por las remesas que enviaban los guatemaltecos en el exterior, la pobreza general hubiera sido del 56% en lugar del 51%; y sí la economía de subsistencia no fuera tan grande, la pobreza hubiera alcanzado el 62% en lugar del 51%.

La larga historia de crisis y desigualdades sociales provocó en Latinoamérica la instalación de una serie de programas orientados a la reducción de la pobreza. En no pocos países se establecieron Redes de Protección Social. En el caso de la República Dominicana la pobreza se había reducido en un 10,4%, a niveles cercanos a los vigentes antes de la crisis del periodo 2003-2004. En la Argentina se había logrado reducir la pobreza del 57% al 30%.

Varios y variados fueron los programas sociales que se pusieron en marcha o potenciaron en la región. En el caso del Ecuador ya existían programas antes de la crisis internacional, como el bono de desarrollo humano que se ajustó e incrementó su cobertura, sobre todo para beneficiar a la población vulnerable. Se trabajó en el aumento de la cobertura de adultos mayores y personas con discapacidad, porque tratarse de los grupos que más sufren en estas circunstancias. Las políticas de protección social referidas a la inclusión económica y la promoción del trabajo continuaron; y la inversión en educación y salud se orientó a disminuir las barreras de acceso a dichos servicios.

En el Paraguay se generó un eje articulador llamado *Sasô Puahú* (en castellano, Paraguay Solidario), programa que en el corto plazo pretende expandir la red de protección social, acelerar la reforma agraria, garantizar la seguridad alimentaria y ampliar la cobertura de la atención primaria de salud.

En la Argentina, si bien desde el 2003 se venía trabajando para superar los impactos de la crisis económica del 2001, la política que se generó estuvo orientada al pleno empleo. Adicionalmente se trabajó en dar salida al programa Jefes de Hogar, que en su momento llegó a beneficiar a más de 2 millones de personas que afectaban a prácticamente 1/3 de los hogares . Este programa permitió, entre otros aspectos, generar el consumo local, mejorar la demanda doméstica y permitir una progresiva recuperación de la economía. Se pensó también en crear los mecanismos de salida del Programa, que consistían en el empleo u en otros programas y políticas que atendieran mejor su situación de vulnerabilidad. Se puso en marcha, además, la recuperación del sistema de jubilación, que estaba en manos privadas y debía retornar al Estado, y la recuperación de empresas en crisis.

Como se puede observar las respuestas de los gobiernos latinoamericanos, si bien son diversas, la mayoría de ellas han tenido en común el salir a defender los logros en los indicadores sociales que con mucho esfuerzo se habían alcanzado en la última década.

POLÍTICAS SOCIALES: SALUD Y EDUCACIÓN. IMPACTO SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES. RESPUESTAS A CORTO PLAZO

PRESENTACIÓN DEL PANEL

El objetivo de este panel fue discutir las respuestas sectoriales a la crisis, desde una visión de su sentido de oportunidad, pero también de su consistencia con la visión a largo plazo, en un contexto de restricción fiscal. Las preguntas concretas para el debate sobre restricciones fiscales fueron: ¿Se ha reducido el espacio fiscal para implementar políticas sectoriales? ¿Cómo se ha visto afectada la política sectorial a largo plazo? ¿Existe espacio fiscal para respuestas de suficiente escala a la crisis?

Respecto a las políticas a corto plazo: ¿Qué políticas específicas de respuesta se han implementado en salud y educación? ¿Existen mecanismos para atender grupos/regiones vulnerables? ¿Qué rol pueden desempeñar los actores de la cooperación al desarrollo en el apoyo a políticas específicas? ¿Cuál ha sido la eficacia de la implementación?

Y sobre su consistencia con estrategias a largo plazo: ¿La crisis ha desviado la atención o el énfasis sobre políticas sectoriales a largo plazo? ¿Es posible la consistencia de las respuestas a corto plazo con la estrategia a largo plazo? ¿Cuáles son los principios generales de la política de desarrollo, incluyendo el nivel sectorial, en el apoyo a la formulación de políticas sociales a largo plazo?

Jeannette Sánchez - Ministra de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador

En el caso del Ecuador, en la línea de protección social hay otra generación de políticas de inclusión económica, de promoción del trabajo en sí, que tienen componentes clásicos y básicos. Otras son respuestas a más largo plazo; son más sectoriales, como son los casos de salud y educación.

En las discusiones actuales, pesan mucho las prioridades en la toma de decisiones. Lo fundamental a la hora de decidir es la asignación de recursos. De acuerdo a ellos debe optarse, ¿qué política pesa más? ¿Cuál es la ingeniería y la forma de gestión que nos permite ser más efectivos? ¿Qué elementos nos permiten elevar la eficiencia? Estos son desafíos muy particulares, sobre todo cuando los recursos son limitados.

Más allá de la crisis económica, vivimos un momento muy particular; más allá de esta crisis, tenemos otras crisis. Son desafíos en los ámbitos ambientales, en el ámbito social, el tema del riesgo y seguridad monetaria está latente; hemos tenido una crisis muy seria en los precios de productos básicos. La crisis económica opera hoy de distinta manera.

Es fundamental entender un contexto con mayor nivel de incertidumbre, lo que también es parte del dato o del problema. O sea, enfrentamos la toma de decisiones en una nueva realidad; los cambios son más rápidos, son mucho más profundos, se transmiten más velozmente, estamos muy interconectados y eso lo hemos reconocido con esta última crisis. Por lo tanto, lo que hace uno, afecta al otro. Lo que se discute en Guatemala puede ser muy pertinente para lo que pasa en el Ecuador, y así sucesivamente. La escala del impacto abarca dimensiones inimaginables, hasta llegar a ser global.

Estos son los elementos que contextualizan la toma de decisiones. Son contextos cambiantes, muy diferentes de hace dos años. Tenemos alta incertidumbre, siempre vamos a estar sujetos a cambios muy grandes. Que algunos sean a nivel de crisis y otros solo lleguen a nivel de simples depresiones, sólo reflejará el grado de las mismas. Pero la verdad es que estamos sometidos a cambios constantes, a altas incertidumbres.

En la planificación de la toma de decisiones, ya no es tan importante (al menos así lo entendemos en el Ecuador) el resultado óptimo que las planificaciones tradicionales persiguen, la optimización del beneficio, sino el proceso mismo; el acuerdo sobre los resultados posibles. Ahí adquieren mucha relevancia los pactos, que la CEPAL y otras instancias ya

venían planteando desde hace algunas décadas, pero que se vuelven mucho más pertinentes en una coyuntura como esta.

Los problemas de gobernabilidad se vuelven claves en el proceso y en las decisiones que tomemos sobre políticas públicas. Al menos en los países centroamericanos y andinos estos son temas relevantes a nuestro quehacer. La manera en que garanticemos que la política sea sostenible, viable, realizable, mínimamente gobernable, etc. la definen como temas de complejidad mayor.

Es importante recuperar aquellas buenas prácticas que en esta época de crisis y de pocos recursos se hacen relevantes. Es fundamental no ideologizar los instrumentos, por ejemplo, llamar a las transferencias condicionales, transferencias neoliberales, etc.

Yo apelo a algo que han aportado los teóricos ambientalistas del pluralismo metodológico: en este momento de crisis, donde no hay recetas claras, recuperemos las mejores prácticas de todos, lo mejor de lo mejor y vamos hacia delante, independientemente del rótulo que se ponga, de la consistencia ideológica, etc. Estamos urgidos, sobre todo los países más pobres, a ser eficientes. No podemos perder el tiempo, ni la historia ni la experiencia acumulada.

Hago un llamado a un debate mucho más ecléctico. No quiero ser pragmática e ingenua en el pragmatismo, quiero, más bien, plantear la idea de que hay que ser exigentes, y eso no es potestad del neoliberalismo. Soy del Ecuador, y estamos en una posición política totalmente consistente, sin embargo debemos estar a la altura de enfrentar, efectiva y eficientemente, los desafíos mayores que tenemos; esto como contexto.

Un segundo aspecto: es importante entender el período precrisis. Eso es fundamental, es el punto de partida, es la clave para evaluar y hacer un diagnóstico adecuado. En Ecuador, el actual gobierno lleva básicamente dos años y medio trabajando. Nos encontramos con instituciones débiles, una situación social bastante compleja, un nivel de gobernabilidad muy bajo; y una profunda demanda social. La sociedad nos demandaba cambios profundos y a todo nivel. Entonces entramos a cambiar la Constitución, el marco jurídico, las instituciones, etc., y la crisis nos encuentra en un profundo proceso de cambios institucionales, legales y programáticos. Adicionalmente, estamos frente a un boom económico, porque como país exportador de petróleo, los precios nos favorecieron grandemente.

Nosotros invertimos el dinero extra que llegó del petróleo en escuelas, colegios, caminos, etc. Cuando llega la crisis, la inversión pública había duplicado su presupuesto. El gasto social histórico había pasado del 4% al 7%, y para este año de crisis se mantiene en 6,3%. El gobierno tiene como orientación centrarse en el desarrollo de las personas, y, por tanto, da mucha importancia a las inversiones sociales.

Sería un trabajo interesante para la CEPAL realizar un estudio comparativo con las cri-

sis pasadas, tomar dos momentos de crisis y comparar mecanismos de transmisión, pero, sobre todo, ¿cuáles fueron las políticas más efectivas? Sería bueno realizarlo tanto en los países en momento de dos crisis diferentes, como comparando procesos entre países.

En el caso ecuatoriano, en la crisis que se vivió en el 2000, la inversión social llegó a su límite más bajo: 2,7% del PIB. La respuesta a la crisis una década atrás es muy diferente de la que estamos dando ahora, cuando Ecuador mantiene cerca del 7% del PIB en inversión social. De manera que bucear en las tendencias históricas se torna muy importante.

En cuanto a indicadores sociales, el del subempleo bajó en el país, algo que es histórico considerando que el subempleo ha sido un problema estructural muy serio. Hasta el momento, no tenemos ese incremento esperado en el subempleo. Aunque el desempleo ha crecido en dos puntos, como efecto de la crisis externa.

Tenemos entonces una disminución de la pobreza, aunque probablemente ésta volverá a crecer conforme persista el desempleo, pero hasta el momento ha habido disminución de la pobreza y de la desigualdad.

A nivel regional la reacción es muy distinta. Se deprimen más las zonas más conectadas al comercio exterior, entran en un ritmo de volatilidad. La mayoría de nuestros países han reaccionado con el mismo paquete: protección social y medidas para la generación de empleo, empleo urgente, a corto plazo, en contextos de políticas de mediano plazo.

A corto plazo hicimos el ajuste, con lo que llamamos *bono de desarrollo humano*. Se ajustó el bono y aumentó la cobertura, sobre todo en los doblemente vulnerables. Esta es una medida claramente contra cíclica, porque está directamente ligada a la pobreza: sube la pobreza, sube la cobertura; baja la pobreza, baja la cobertura.

Aumentamos la cobertura en adultos mayores y personas con discapacidad, porque son los grupos que más sufren en estas condiciones. Rápidamente, desplegamos iniciativas para respaldar la demanda en términos de capacidades humanas, a fin de confrontar los problemas en educación y salud, y bajar las barreras de acceso, particularmente en la crisis.

Los textos y uniformes gratuitos e incentivos en alimentos para las escuelas fueron el punto de articulación necesaria con la corresponsabilidad del bono de desarrollo humano, que también apoya el lado de la oferta, dado que ya habíamos hecho una fuerte inversión desde ese lado, esto era para estimular la demanda.

También desarrollamos medidas de inclusión económica, diferenciadas por distintos nichos desde los grupos de población, hay paquetes de medida tipo créditos, formas de capacitación, iniciativas de abaratamiento de costos, etc.

Hemos activado mucho la relación con el sector privado, ahí emergieron una generación de proyectos a los que le llamamos "socios". El socio ahorro era un vínculo con la empresa privada para tener paquetes, canastas con descuentos adicionales que se colocan en los supermercados, como en las tiendas de barrio y popular.

Tenemos paquetes acordados con las empresas para conseguir descuento especial para los perceptores del bono, está operativo desde hace un año, y al Estado no le cuesta absolutamente nada, todo lo pone la empresa privada y en realidad ha tenido un impacto importante y ha mejorado en algo la capacidad adquisitiva.

Esa iniciativa se tomó al subir los precios de los alimentos, en ese momento también colocamos unos subsidios temporales a los productores, pero se han ido retirando conforme los precios lograron estabilidad en los productos básicos. La corresponsabilidad fue importante.

En materia de desarrollo infantil, la inversión fue muy grande. Nos propusimos dar cobertura a todos los niños entre tres y cinco años del 40% de los hogares más pobres. Es una visión muy avanzada de política social: todos los niños del 40% de hogares más pobres fueron incluidos.

Son parte de una estrategia, sumada a la lucha contra la desnutrición, ya que desde el campo de la salud ha sido muy difícil lograr impactos importantes, pese a la cantidad de programas específicos. Esto se debe a problemas de cobertura, por las dificultades de las madres en acudir a los centros de salud. Entonces intentamos esfuerzos complementarios; ir a aquellos lugares donde las madres van, que es donde está el cuidado de su hijo; esa fue otra medida clave desde el punto de vista de la protección.

Tenemos también contemplado un bono de desempleo, otra medida contra cíclica, que sólo se pondrá en marcha cuando la tasa de desempleo abierto alcance el 11%. Hasta ahora no lo hemos implementado, porque estamos con cerca del 8%, lo que para la historia económica del Ecuador no es una tasa muy alta.

Respecto a la inclusión económica, hemos hecho esfuerzos muy importantes para que las empresas ofrezcan empleos, hagan negocios inclusivos, se introduzcan mejor en la cadena de valor, etc.

En algunos países más que en otros de América Latina, el mercado laboral es muy heterogéneo y las tendencias indican que seguirá siendo así, eso no cambiará a corto plazo. Es una realidad estructural histórica que América Latina no va a superar en breve tiempo. Por lo tanto, apuntamos a mejorar las capacidades de esos actores de lo que conocemos como economía social y solidaria; otros la llaman sector informal, subempleo, etc. Hemos creado incluso un Instituto, hay una ley en discusión. En la misma Constitución política, hemos definido ese actor económico tan importante, y nuestra propia Constitución nos manda normar y emitir políticas para visibili-

zar ese actor. Por tanto, estamos muy activos en innovar conocimiento, etc.

Hago un llamado, sobre todo a la cooperación internacional, para que nos ayude a reflexionar sobre nuevas metodologías de abordaje. Porque tuvimos la trayectoria fracasada de microcréditos, microfinanzas, intervenciones parciales, que, en realidad, no tuvieron efectos poderosos para fortalecer a estos actores de la economía. Tenemos un desafío que no solo nos involucra a nosotros, sino incluso a Europa, a partir del tema del trabajo flexible y el autoempleo. Hicimos también una estrategia a corto plazo muy similar a la ya señalada por varios expositores: estrategias a corto plazo para empleo, inversión pública, orientación, sobre todo en infraestructura.

También las Naciones Unidas plantean el carácter contra cíclico de la inversión pública. Me parece muy interesante ver los cambios en los debates; en lugar que aparezca como procíclico, en realidad es contra cíclico, porque en el momento en que inyectamos más inversión pública, cuando la economía está más deprimida, no estamos desplazando inversión privada sino alentándola. Si invertimos en servicios, en conectividad, en infraestructura, estamos construyendo un entorno más favorable para el emprendimiento y para las condiciones más seguras, menos costosas, lo que fomenta la productividad y competitividad.

La cooperación siempre ha sido marginal en el caso del Ecuador, en otros países no necesariamente. El endeudamiento, para nosotros, ya no es una opción importante, además hemos decidido que eso no vuelva a pesar en nuestro presupuesto como antes, llegó a ser el 70% del PIB; ahora estamos alrededor del 20%. Estamos en el proceso de salir de esa relación, pero dada la crisis apelamos a reasignar nuestros recursos fiscales. Vamos a buscar algún tipo de endeudamiento, en condiciones más favorables.

Finalmente, hemos hecho una reforma tributaria muy importante, pero, al final, lo que buscamos es movilizar recursos públicos y privados. Ya no vamos a depender de los recursos externos de la manera como se hacía antes; contaremos con nuestras propias fuerzas. Otro elemento de reflexión es la importancia de la endogeneidad, no por apelar a una desconexión, sino para confiar en nuestra propia responsabilidad en un mundo cada vez más lleno de incertidumbre y de sorpresas, donde estemos bien preparados para salir adelante.

Muchas gracias.

Edgar Giménez - Viceministro de Salud del Paraguay

Quisiera centrar mi exposición en tres afirmaciones en relación con la crisis financiera mundial y el efecto en las políticas de Estado en materia de Salud. La primera es que la crisis financiera se comporta como una epidemia para la salud, o como una pandemia: es altamente contagiosa, produce daño de manera rápida, eleva el número de enfermos y muertos, baja la calidad de vida de los hogares, etc. Me pregunto ¿será que hay un virus económico en nuestro sistema financiero que no hemos detectado todavía? Para nosotros, la crisis financiera es una pandemia más.

La segunda afirmación: aunque un efecto sanitario es posible predecir, una parte y otra de estos efectos se dan en el marco de la incertidumbre.

La tercera afirmación, algo más alentadora, es que podemos hacer mucho para mitigar los efectos sanitarios, los efectos sociales que representa esta crisis financiera. La pandemia no es una metáfora sino una realidad que se visualiza en amenaza, sobre todo en los determinantes sociales para la salud. Hoy hablamos de las condiciones de salud en términos de determinantes sociales, determinantes ambientales, de políticas sanitarias; hablamos también de nuestro sistema de salud o de la respuesta social organizada para enfrentar todo eso.

Esta pandemia financiera nos viene con una pandemia de influenza, nos viene en el marco de una crisis ambiental a nivel mundial, en el marco de una crisis alimentaria y - por qué no decirlo - en el marco de una crisis política en la región. Sumados todos estos fenómenos que forman parte del campo social, influyen notoriamente en nuestro campo de acción que es el de la salud.

Al analizar la condición de salud de nuestro pueblo, mencionaremos la importancia de esos determinantes sociales. Quizás el más dramático de todos los determinantes sociales sea la pobreza. Se vive, se muere de manera diferente siendo pobre o no pobre. Si comparamos solamente la esperanza de vida entre un país pobre de África y el país más rico de Europa vamos a tener unos 40 años de diferencia en posibilidad de vida entre los habitantes de uno y otro país.

Aquí en el Paraguay, la esperanza de vida de un niño indígena del Chaco es muchos años menor al de un niño que nace en la capital en buenas condiciones sociales. Esta es una realidad. Hay estudios que demuestran, de manera contundente, esta afirmación. El último informe de la Organización Mundial de la Salud sobre determinantes sociales de la salud, es otra prueba contundente. Pero la pobreza no es el único inconveniente y dentro de la pobreza no solamente están los patrones de enfermedad,

sino también las barreras de acceso. Imagínense nada más un caso de pandemia. Un tratamiento con Oseltamivir cuesta 20 U$D en promedio, es decir, el 10% de lo que ganaría una persona que percibe el sueldo mínimo hoy en el Paraguay. Si se enfermara toda la familia, estaríamos hablando de 100 dólares, es decir, el 50% del ingreso mensual de esa familia, solamente en un componente del tratamiento. Si recordáramos que más del 35% de la población que trabaja lo hace de manera no formal, hablamos de elegir entre un tratamiento correcto y no comer, por ejemplo.

Esas son las implicancias de los determinantes sociales; pero también está la educación, también está el género. Hay evidencia suficiente que esto afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. A las mujeres les va a tomar mucho más tiempo recuperarse de los efectos sanitarios de una crisis financiera como ésta.

La pobreza y la educación están claramente señaladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Solemos decir que los siete primeros objetivos están netamente vinculados con el sector de salud, porque, incluido el de VIH, salud materna, salud infantil y la protección ambiental, todos forman parte de los determinantes de la salud.

En términos ambientales, los factores relacionados con la calidad del agua, los regímenes de control y regulación de agrotóxicos poco efectivos o eficientes determinan la salud: en los meses de marzo y julio, registramos una duplicación de los casos de enfermedades diarreicas, unos 30 mil casos, si adjudicamos un costo de 10 U$D a cada tratamiento, hablamos de 300 mil dólares más de costo sanitario en dos meses, más de lo que normalmente impacta en nuestro sistema.

Meses atrás tuvimos un brote de cólera en el Chaco, que afortunadamente pudimos contener, pero las amenazas de enfermedades diarreicas, nutricionales, intoxicaciones, enfermedades congénitas derivadas de productos no controlados, son altamente latentes o potencialmente vigentes en nuestros países. La nutrición es otra problemática: se llena el estómago - cuando hay pobreza - con productos con alto contenido de carbohidratos, grasas, pocas proteínas, poco valor nutricional, pero esto genera a la larga diabetes, problemas cardiovasculares, etc. El empleo, la pobreza, el ambiente, el género, todo esto integra los determinantes sociales.

¿Qué se espera que ocurra en el área de salud a partir de la crisis? Una predicción razonable es que al aumentar la pobreza, aumenta el desempleo, aumenta el patrón de enfermedad, aumenta el desplazamiento para la utilización de los servicios públicos de salud; aumenta la capacidad de respuesta de los hogares para hacer frente a las enfermedades, y esa es la gran amenaza que vemos en el sector salud.

En el Paraguay la situación ya era crítica antes de la crisis: el 35% de la población vive en situación de pobreza, el 19% en extrema pobreza, menos del 50% de la población accede a agua potable, 800 mil personas están subocupadas, el 75% de la población en general y el 85% de la población rural no tiene seguro médico; más del 38% está excluida de los ser-

vicios de salud. Este sistema de salud ya frágil, tenderá a agravarse con esta crisis.

La fragilidad no se refiere únicamente a dinero. Si atendemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 10 años o en menos de 10 años, el aporte internacional para salud subió de 6 mil millones a 14 mil millones de U$D, las metas tuvieron un avance relativamente entusiasta al comienzo, pero luego nos quedamos en una meseta imposible de superar.

Las interpretaciones son diversas, pero una de ellas es que la inversión de recursos en un sistema frágil, poco organizado, fragmentado, poco equitativo, no generará los resultados esperados. Se debe fortalecer los servicios, hacerlos más equitativos, para que el rendimiento y la efectividad de los recursos tengan algún resultado.

Estamos en la región más desigual del mundo. Nuestro país exhibe esa desigualdad como parte de las Américas. Dos elementos son críticos en nuestro sistema de salud: por una parte, los recursos humanos; en tiempos de crisis se tiende a ver con cierto desdén la inversión en recursos humanos y se nos dice: no pongan plata ahí, son gastos personales.

El de la salud es un mercado imperfecto, los bienes no se acumulan, sino que se producen y consumen en un mismo acto, y los doctores son profesionales de la salud. La Organización Mundial de la Salud recomienda tener 25 profesionales por 10 mil habitantes, el Paraguay tiene menos de 5, y el 80% está concentrado en Asunción, en Central y en el área metropolitana. Esta es la realidad.

La visión esperanzadora es que sí es posible mitigar los efectos y para ello es necesario, en primer lugar, definir lo que no va a ocurrir. No hay fórmulas mágicas que solucionen a nivel mundial la crisis financiera. Tampoco ocurrirán eventos aleatorios que solucionen, por sí mismos, la problemática. Algo debemos hacer al respecto.

También debemos derribar algunos mitos: el primero es el de la solidaridad y aquí hay una contradicción - la solidaridad como elemento central de la ética y de los principios -, porque el mito que queremos derribar es el de la solidaridad que viene sola, la solidaridad debe venir en el marco de una reciprocidad, o en el marco de políticas de reducción de asimetrías, sobre proyectos bien concretos para lograr resultados bien concretos.

Hay que derribar también el mito del equilibrio de los números macroeconómicos. En salud, y a pesar del esfuerzo, aunque algunas veces hemos logrado heroicamente ese equilibrio, no hemos visto un efecto positivo en estos 10 años en el campo de la salud.

Debemos generar otra crisis, y me dirán: *¿Otra crisis más, en medio de tantas?* Sí, hay que crear la crisis de los paradigmas, la crisis de las ideas. Hay un sólo paradigma que es el del *cortoplacismo*, todo es urgente, todo es apagar incendios, y perdemos de vista planificar a mediano y largo plazo.

Con crisis o sin ella, hemos cometido los mismos errores en salud. También hay que cambiar el paradigma del gasto social por el de inversión social, de significado muy diferente.

Lo mismo en lo que refiere a los servicios personales, antes mencionado.

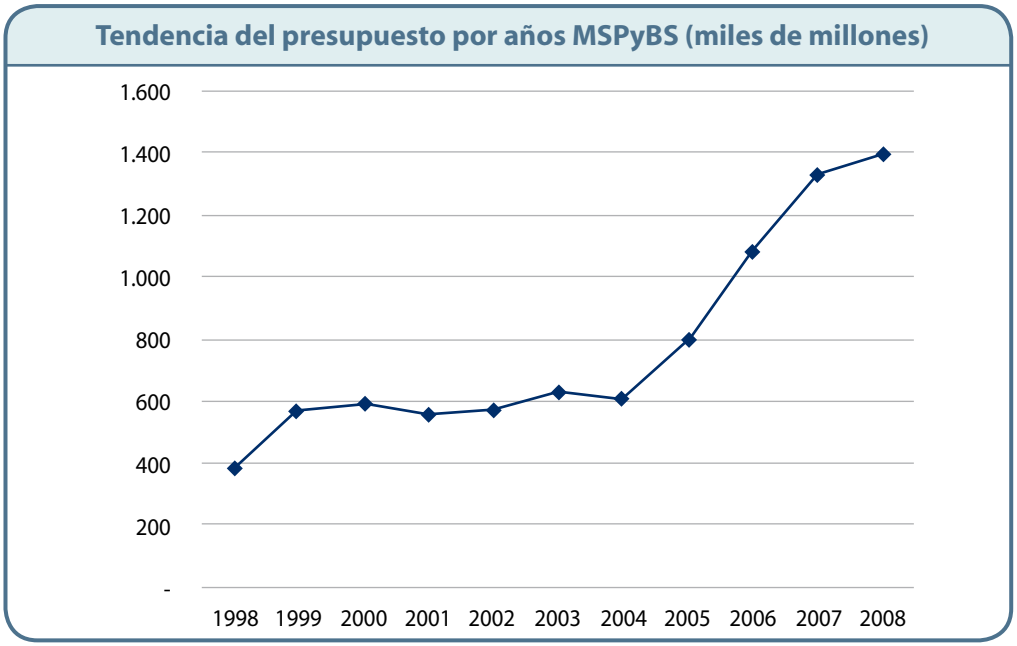
Debemos ejercer una militancia muy comprometida en el campo social en general, y en el campo de la salud pública en particular. Hay que encender el debate sanitario, hay que encender el debate social y encenderlo al máximo. Mantener el gasto es una estrategia mínima que no alcanza, nunca alcanzó, ni en tiempos de bonanza económica. Debemos tener un gasto más inteligente.

Finalmente, creemos que nuestro desafío en época de crisis debe ser mantenernos firmes en los logros alcanzados en las últimas décadas en el área social, en el área sanitaria. Nos ha costado mucho alcanzarlos. No debemos renunciar a reducir las brechas que nos quedan; hay que invertir, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hay que invertir para avanzar en nuestros planes a mediano plazo.

A nivel regional, la innovación creadora debe ser el motor que impulse la superación de esta crisis. Debemos superar la crisis de ideas, fomentar la solidaridad y la justicia social. La equidad debería ser el marco ético de nuestros valores, y quisiera terminar esta exposición con la expresión final de nuestro Himno Nacional que dice: «*Unión e Igualdad*». ¡Qué más que esto para enfrentar la crisis en nuestro país!.

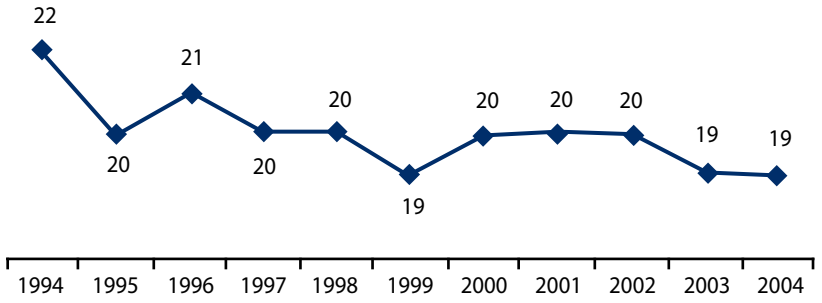
Muchas gracias.

Presupuesto aprobado del MSP y Bienestar Social. Periodo 1998 - 2008



Perfil en resultados de impacto. Mortalidad infantil

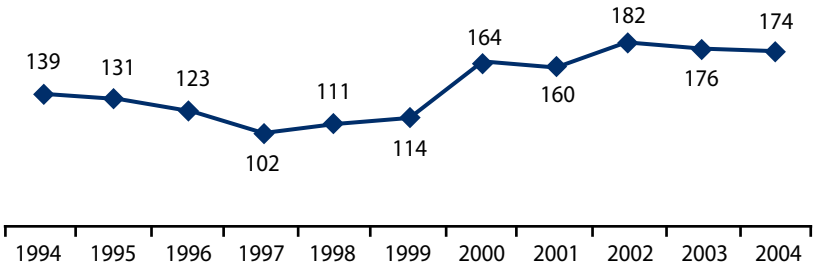
Gráfico 1
PARAGUAY. Tasa de mortalidad infantil (x 1000 nacidos vivos)



Fuente: Departamento de Bioestadística, Dirección General de Planificación y Evaluación. MSPyBS.

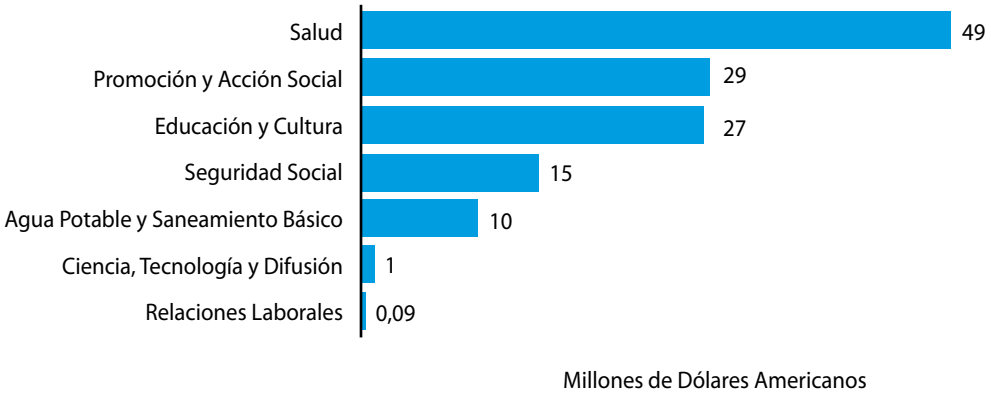
Mortalidad Materna

Gráfico 2
PARAGUAY. Tasa de Mortalidad Materna (x 100.000 nacidos vivos)



Fuente: Departamento de Bioestadística, Dirección General de Planificación y Evaluación. MSPyBS

Gasto Social 2007: Montos no ejecutados (en millones de USS)



Fuente: Programa PNUD - UNICEF - UNFPA. Gasto Social en el Presupuesto con datos del Ministerio de Hacienda.

Fuentes de financiamiento del sector salud 2002 / 2004

Jorge Balbis - Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)

Deseo expresar el agradecimiento de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) por la invitación a compartir este evento y darnos la posibilidad, como organización de la sociedad civil latinoamericana, de expresar nuestra opinión sobre estos temas tan urgentes y fundamentales. La ALOP es una asociación de organizaciones no gubernamentales que reúne 50 organismos de este tipo. Está presente en 19 países, desde Haití hasta Chile, desde México hasta la Argentina.

Permítanme también dar un caluroso saludo a las hermanas organizaciones no gubernamentales del Paraguay, y, en especial, a la asociación nacional *POJOAJU*, y por último, pero no por ello menos importante, a la hospitalidad del Gobierno del Presidente Lugo que nos permite estar aquí.

Lo hago en mi condición de representante de una organización latinoamericana, y como uruguayo que comparte con el Paraguay una patria común guaraní; pero también por haber sido esta tierra la que acogió a nuestro más ilustre refugiado político y fundador de nuestra nacionalidad: el Gral. José Gervasio Artigas, al cual quiero invocar, en especial a través de una de sus frases, muy valiosa en estos días, a pesar de que la dijo hace dos siglos: «Que los más infelices sean los más privilegiados».

Y lo dijo en el contexto de una propuesta de reforma agraria que buscaba cambiar estructuralmente la injusta repartición de un recurso fundamental como es la tierra, en los albores de la revolución rioplatense. También estoy tentado de recordar al Gral. Artigas cuando decía: «Nada podemos esperar sino de nosotros mismos», aludiendo a la capacidad de desarrollo endógeno que la Señora Ministra del Ecuador mencionaba.

En mi intervención, me referiré en primer lugar, a un contexto general muy breve, para luego retomar las tres cuestiones que los organizadores del evento nos han planteado como orientadoras para esta mesa.

No cabe duda, y lo hemos oído desde ayer, que vivimos en un escenario de incertidumbres. Una incertidumbre respecto de ¿hasta cuándo durará esta crisis? Incertidumbre respecto de la real dimensión de los efectos, en particular de los efectos sociales; así como respecto de ¿qué crisis estamos enfrentando?.

En ALOP creemos que no estamos solo ante una crisis financiera o económica. Estamos ante una crisis de modelo civilizatorio cuyos

alcances todavía están por verse. Aunque podemos ya encontrar, en algunos lugares, síntomas alentadores de recuperación de algunos indicadores, esto no nos debe llevar a pensar que la crisis ha sido superada. Estamos ante una crisis de modelo civilizatorio que supone crisis alimentaría, crisis en lo climático, crisis en los modelos de producción y de consumo, ya que el actual es insostenible para lograr la supervivencia de nuestro planeta.

Existe una certidumbre muy fuerte: América Latina es un continente profundamente desigual. Es un continente de inequidad, más allá de los grados de pobreza; y estas inequidades históricas se agravarán con la crisis: ya habían comenzado a empeorar antes de fines del 2008.

Resido en México, y las cifras oficiales difundidas hace poco indican que en el 2008, aun antes de sentirse los efectos de las crisis, en cuestiones como la desigualdad y calidad de vida, los indicadores ya se retrotrajeron a los niveles del 2004. A ellos se agregan los escenarios que ayer la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL recordaba: de mayor desempleo, de menor crecimiento de la economía, de contracción comercial, de déficits fiscales difíciles de superar, caídas de remesas, etc.

Ante ese escenario de incertidumbres y de algunas dolorosas certidumbres, ¿qué puede hacerse en materia de políticas de educación y salud, o de políticas sociales en general, ante un régimen de restricciones fiscales?

Quiero romper yo también un mito: hay situaciones diversas en los países de la región, pero la existencia de reservas acumuladas en épocas de "vacas gordas" hizo posible, en algunos países, implementar políticas anticíclicas y aumentar la inversión social.

El escenario de contracción no es homogéneo, y tampoco lo será la recuperación; existen distintos márgenes de acción. Una acción muy condicionada, pero con márgenes para la decisión política. Debe tenerse cuidado con los recortes; podemos atender urgencias de caja, pero, a la larga cuestan más caras, porque no solo se dejará de atender lo urgente, sino que se perderá lo que se había logrado.

Nuestros países podrían estar mejor preparados para enfrentar la crisis, pero no todos sus habitantes lo están por igual, por esta razón fundamental de inequidad estructural. Por otro lado, si bien las mejoras han sido importantes, no han sido lo suficientemente profundas ni duraderas como para evitar que amplios sectores se vieran afectados por esta crisis.

En ese escenario de restricciones es muy probable que haya una recuperación del comercio a mediano plazo, que ha sido el motor fundamental en el crecimiento de nuestras economías en los últimos tiempos. Habrá aumentos de las demandas de volúmenes así como de sus precios; pero debemos ser más modestos respecto a la capacidad y velocidad para agregar valor agregado a las exportaciones de bienes básicos, sobre las cuales nuestras economías han crecido. Hacia eso debemos tender, pero no es algo que se pueda lograr en muy corto plazo.

Quiero referirme además a los impactos fiscales, concordamos en que hay que recomponer

la carga tributaria, aumentar la recaudación para una más justa distribución y, en especial, combatir la evasión. Pero sin dudas debemos aumentar la eficiencia del gasto, necesitamos gastar con calidad, y atrevernos a pensar en gastar en otros rubros. En los últimos 10 años el gasto militar en nuestra región creció un 30,54%: sin negar la grave inseguridad que afecta a nuestra región, es legítimo preguntarnos si América Latina necesita y puede darse el lujo de aumentos de estas proporciones en su presupuesto militar; sin hablar del gasto que la sociedad hace para protegerse por la vía de la seguridad privada.

Pasemos al segundo punto que nos plantearon los organizadores respecto de las políticas a corto plazo. Usaré una frase que se ha repetido mucho recientemente en los países del norte: «Poner primero a la gente». Ante los miles de millones de dólares invertidos para salvar instituciones financieras de la bancarrota, no siempre la gente ha sido la primera beneficiada. Permítanme recordarles por qué poner primero a la gente. Tenemos serios problemas con la calidad de los servicios que prestamos: bienvenida la masificación de la educación, pero cuidado con el problema de calidad en la formación de los docentes, con los currículos de enseñanza, con las infraestructuras, con la carencia de manuales.

Sí hay países donde cada niño ya puede acceder a una computadora, en otros ni siquiera tienen una pizarra en la cual escribir. En México hay escuelas, en pleno Distrito Federal, que no tienen acceso a agua potable en plena epidemia de gripe. Aquí quiero llamar la atención sobre dos o tres grupos muy vulnerables, a los cuales no se puede dejar sin atención. En primer lugar, nuestros hermanos de los pueblos indígenas, los más pobres y marginados históricamente; en segundo lugar, los adultos mayores, porque si no hay protección social durante la vida laboral, menos la hay a la hora del retiro; y una vejez indigna, luego de una vida de trabajo, no solo es una carga para las nuevas generaciones, sino una profunda tristeza para el ser humano que trabajó toda su vida.

En tercer lugar quiero referirme a los migrantes. No podemos, como América Latina, reclamar a los Estados Unidos ni a la Unión Europea políticas de respeto a los derechos humanos de los migrantes si nosotros mismos no respetamos los derechos de los migrantes latinoamericanos que circulan y residen en nuestros propios países. Debemos hacer un enorme esfuerzo por respetar los derechos humanos de los migrantes latinoamericanos dentro de los países latinoamericanos.

Otro aspecto crucial es el del largo plazo, debemos retomar el largo plazo. Hemos permitido que la pobreza coyuntural se convierta en pobreza estructural. Debemos combatir las trampas de la pobreza; sólo políticas fuertes pueden romper su duro núcleo. No voy a recordar aquí el círculo perverso de los niños de hogares pobres que deben trabajar, abandonar la escuela, acceder a empleos marginales y mal pagados, carecer de protección social, obligados a vivir el círculo fatal de la reproducción de la pobreza.

En México, el 83% de los ocupados con primaria incompleta no tiene seguridad social

frente al 45% de la población global, eso es reproducir la inequidad. La política social no ha evolucionado de una lógica de programas sociales a una visión sistémica de seguridad o protección social, y, sin duda, la población América Latina requiere de un sistema integrado de seguridad y protección social universal en el que poco se ha avanzado en las últimas décadas. Nuestros sistemas son de escasa cobertura, altamente segmentada y con beneficios insuficientes.

Deseo culminar con tres observaciones. La primera, no puede haber una política de desarrollo sino dentro del marco de una visón holística que tenga por objetivo el combate a las inequidades. La segunda, no estamos hablando de asistencialismo sino de la perspectiva de derechos; y la tercera, confiemos tanto en los actores públicos como en los privados, en la confianza como base de los acuerdos; confianza entre la sociedad civil y el Estado, entre el Estado y la empresa como actores completos, y no solo como implementadores de programas sino en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas.

Debemos repensar en la relación entre el Estado y la sociedad civil, el bien común surge del debate y del consenso democrático entre actores políticos, sociales y económicos en el marco del juego democrático del Estado de Derecho. Actores que no solo defienden intereses sectoriales, sino deben además asumir y promover el bien común. Si no bregamos por esto, la estabilidad y gobernabilidad de nuestras democracias serán todavía más afectadas por la crisis.

Luis Felipe López-Calva - Economista Jefe y Coordinador del Área de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano de la División para América Latina y el Caribe del PNUD

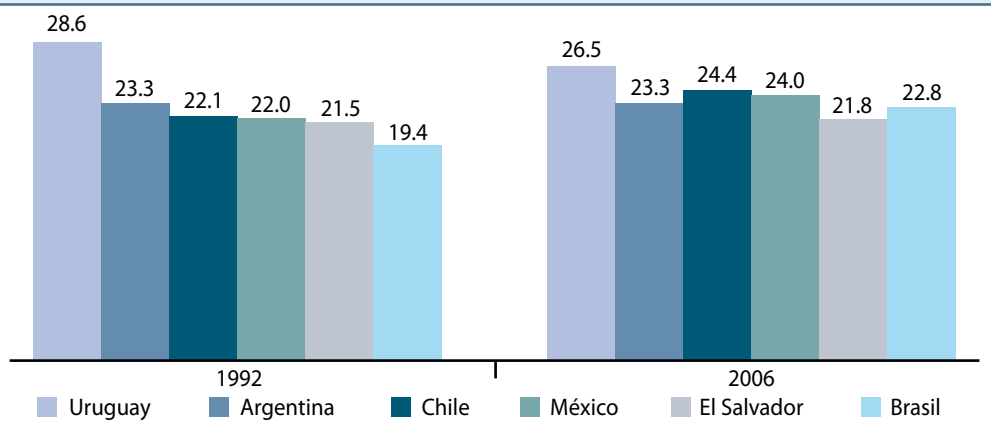
Voy a realizar mi presentación subdividiéndola en tres momentos. El primero se refiere a la perspectiva desde la cual abordamos estos problemas de crisis, pobreza y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Segundo, ofreceré unos datos motivadores de la discusión; y en tercer lugar, plantearé algunas ideas concretas relacionadas con la pregunta ¿está la gente mejor preparada para la crisis?.

La propuesta es ver esta situación desde una perspectiva de vulnerabilidad, lo que puede ayudar a que las respuestas a corto plazo sean consistentes con las de a largo plazo. Y eso es importante.

Hace poco hubo una discusión global, publicada en *The Economist,* sobre la nueva clase media. Hicimos un estudio tratando de ver la evolución de la clase media en América Latina. Registramos un incremento general de la clase media, excepto en uno o dos países de la región, y vimos dos razones básicas por las que crece el porcentaje de población en cierto rango de la distribución de la clase media. Gente que salió de la pobreza, pero también gente que cayó por la desigualdad.

Pensando desde el enfoque de la vulnerabilidad, vemos la probabilidad de que estos hogares, que se encuentran por encima de la línea de pobreza, o lo que se consideraría nueva clase media, todavía serían susceptibles de caer en la pobreza (Ver gráfico siguiente).

La nueva clase media (RBLAC, 2009)



Como puede verse en el gráfico anterior, hay aumentos en el tamaño **de la clase media** en Chile, México y el Brasil. La Argentina no cambia. La mayor proporción de clase media la tiene el Uruguay, pero ésta cae.

En promedio, en esos países analizados; más del 20% de los considerados como clase media tenían, en el 2006, una probabilidad mayor al 50% de caer en la pobreza. Ese es el punto central que queremos enfatizar, el de la vulnerabilidad, que también puede corroborarse en el siguiente gráfico, y a eso nos referimos cuando preguntamos ¿está o no mejor preparada la gente para enfrentar la crisis?

Porcentaje de hogares con probabilidad estimada de caer en pobreza menor al umbral b

Umbral (px)	Argentina		Brasil		El Salvador		Uruguay		México		Chile	
	1992	2006	1992	2006	1992	2005	1992	2005	1992	2006	1992	2006
0.5	85.4	79.3	65.3	80.0	37.1	63.8	87.2	80.4	76.9	84.0	71.9	88.9
0.4	84.5	78.7	62.3	77.8	34.4	60.1	85.5	78.3	75.7	82.9	71.0	88.2
0.3	83.6	77.9	59.7	75.0	31.7	56.0	83.6	76.3	74.8	81.7	69.8	87.5

En segundo lugar, voy a hablar de algunos conceptos muy simples, que nos ayudarán a hacer la propuesta concreta. Sí analizáramos desde el punto de vista de la vulnerabilidad, pensaríamos en el enfoque de los activos. Básicamente, cada hogar tiene un cierto acervo de activos que usa con diferente intensidad, y en el contexto en el que se usan esos activos, hay ciertos precios que se pagan por su uso. En el caso del trabajo, es el salario que se paga después por su uso.

Por otra parte, las transferencias, que pueden ser públicas o privadas como las remesas, son los determinantes de la capacidad de generación de ingresos de un hogar. Cada individuo en el hogar tiene activos, los usa con distinta intensidad, recibe un pago por ellos y recibe o no transferencias públicas o privadas. ¿Qué tipo de activo? Si es de capital humano la intensidad de uso, sería, por ejemplo, el empleo. El capital físico puede utilizarse como colateral para obtener recursos; o capital financiero,

cuya intensidad de uso dependerá del nivel de bancarización.

Con un enfoque de ese tipo, bajo un sistema de choque general (no solo la crisis, podemos incluso analizar eventos climáticos externos)…. Para no decir crisis, podemos hablar de eventos macroeconómicos extremos. En este caso, nos preguntamos, ¿qué pasa en una crisis? Lo que hace el choque sistémico o individual es que destruye el acervo, afecta la intensidad de uso. Por ejemplo, a través del desempleo afecta la intensidad de uso de los activos; y también afecta los salarios o los precios que se pagan por los activos.

Desde la perspectiva de la vulnerabilidad, surgen dos preguntas para el diseño de las políticas de protección social: ¿cómo vincular, de manera contra cíclica la acción pública al tipo de choque físico? Una forma de vincularlo es vía transferencia, y otra es incidiendo sobre la intensidad en el uso. La segunda pregunta es ¿cómo se puede vincular la acción de las transferencias públicas a la acumulación de activos? El programa emblemático que hace esto son las transferencias condicionadas, que básicamente vincula esa transferencia y tiene como condicionalidad la acumulación de ciertos activos para la generación siguiente, de manera a mejorar su capacidad de inserción laboral y de generación de ingreso.

En estos últimos 20 años, se crearon algunos programas bajo esta lógica, pero no existe un sistema de protección social que construya en la dirección de una correcta distribución de:

- Cargas entre recursos públicos y privados (componentes contributivos, solidarios, componentes de red mínima universal de beneficios)
- Reconocimiento de consistencia entre fuente de riesgos y respuestas (distribución de riesgos que considere problemas de información y riesgo moral)

Tampoco se ha planteado la pobreza desde un enfoque de vulnerabilidad. Siguió dominando la visión de la pobreza como carencia de ingresos. El debate de cómo distribuir las cargas de los recursos públicos y privados debe hacerse bajo ese enfoque de vulnerabilidad, con componentes contributivos solidarios, como entes de red universal de beneficios. Es muy importante reconocer la consistencia (o inconsistencia) entre las fuentes de riesgos y las respuestas, que convertiría al sistema no solamente en equitativo sino también en eficiente.

Aquí quiero hacer una pausa. Se ha hablado mucho de la debilidad fiscal y en el caso de México, hubo mucha discusión pública al respecto. Pero se ha visto la recaudación como el objetivo y no como el instrumento. Las discusiones sobre los sistemas de recaudación son muy sofisticadas y con gran nivel de detalle, pero las discusiones sobre los sistemas de protección social son muy generales.

Una visión desde la vulnerabilidad debe, primero, definir el sistema de protección social bajo las actividades antes mencionadas y des-

pués ver cómo se financia de manera equitativa y eficiente. Sería quizás una mejor forma de abordar el problema.

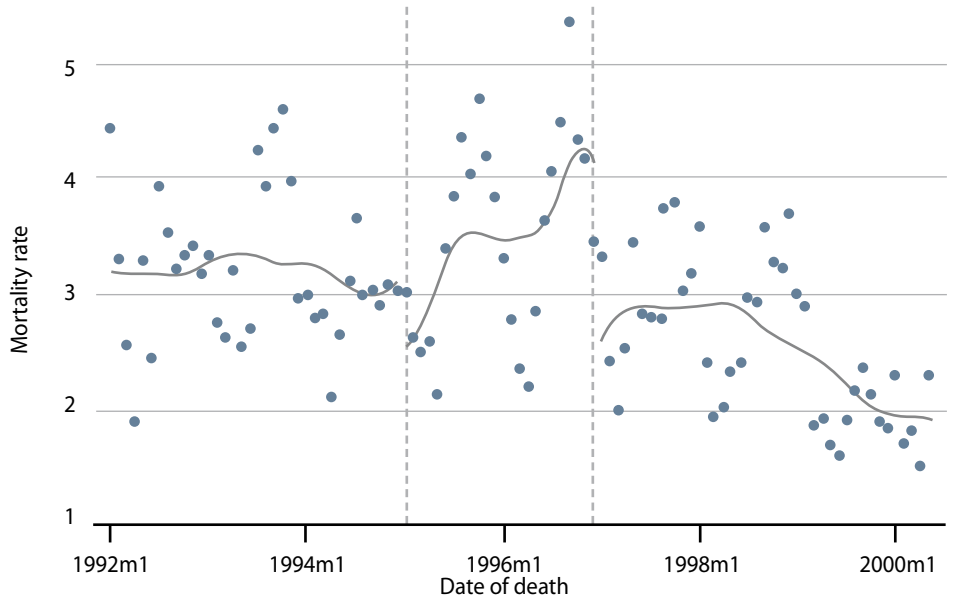
¿Cuáles son las implicaciones de que no exista un sistema como éste?

Que la crisis efectivamente podría tener impactos que reviertan los ODM. Los afectados, en particular, serían los indicadores de pobreza, mortalidad y nutrición a niveles similares a los del 2006. Por ejemplo, la mortalidad infantil podría incrementar de 22 muertes en el 2007 a 24 en el 2009. Otro indicador es la deserción escolar, con la que la crisis podría incentivar efectos permanentes sobre el bienestar de los hogares.

En el caso del Perú, un análisis sobre la crisis de fines de los'80 muestra que la mortalidad infantil aumentó 2.5 puntos porcentuales entre 1988 y 1990 (*Praxson y Schady, 2005*). Esto representa más de 17.000 casos de mortalidad infantil en exceso, debido a la recesión del PIB.

A raíz de estos hallazgos, iniciamos, en el PNUD un proyecto con seis países: México, Brasil, Argentina, Jamaica, Perú y República Dominicana, a fin de analizar la relación entre crisis y mortalidad infantil. Los resultados que obtuvimos se muestran en el siguiente gráfico. En el caso de México, la crisis de mediados de los años noventa dio lugar a aumentos en la mortalidad infantil.

Tasa de mortalidad infantil.
Regression Discontinuity Design



Fuente: Arceo-Gómez, 2009

En la siguiente tabla, mostramos un resumen de algunos indicadores de salud y educación. Lo que queremos demostrar es que, para las distintas crisis analizadas en países latinoamericanos y en otros países, hay un efecto importante de la crisis sobre la mortalidad infantil y sobre la desnutrición, y esto es lo que queremos evitar.

Recesiones económicas e indicadores de salud y nutrición
Evidencia empírica

Variable	Tipo de choque	Efecto	Resultados	Autores
Tasa de mortalidad infantil	Crisis económica de Perú en 1988-1992	+	Aumento de la tasa de mortalidad infantil en 2.5 puntos porcentuales para los niños nacidos durante la crisis, lo cual se tradujo en 17,000 muertes infantiles en exceso.	Paxson y Schady (2005), World Bank Economic Review
Tasa de mortalidad infantil	Crisis financiera de Indonesia 1997/1998	+	Incrementó el riesgo de mortalidad infantil en aproximadamente 3.2 puntos porcentuales, tanto en zonas rurales como urbanas.	Rukumnuaykit (2003)
Desnutrición infantil	Crisis económica de Camerún en los 90s	+	La prevalencia de desnutrición en niños menores de tres años aumentó de 16% a 23% entre 1991 y 1998, con mayor efecto para los niños de nivel socioeconómico bajo y que habitan en zonas rurales.	Pongou, Salomon y Ezzati (2005)
Tasa de mortalidad infantil	Fluctuaciones del PIB para 59 países entre 1975 y 2004	+	Un descenso de una unidad en el log del PIB está asociado con un incremento en la mortalidad de entre 18 y 44 niños por cada mil nacidos	Sarah Baird; Jed Friedman; Norbert Schady (2007), World Bank

Fuente: UNDP (2009)

Otro indicador que puede implicar pérdidas a largo plazo es la escolaridad. El efecto es básicamente diferenciado entre el nivel de ingreso, pero también por nivel educativo (estamos explorando también si hay diferencia de género). Esto, porque la asistencia puede aumentar si los bajos salarios o los altos niveles de desempleo reducen el costo de oportunidad de estudiar (hay un efecto ingreso y un efecto sustitución). Las diferencias pueden ser explicadas por la profundidad de la crisis, el sector específico de impacto y el grado en que el gasto público responde en cada país (magnitud e incidencia).

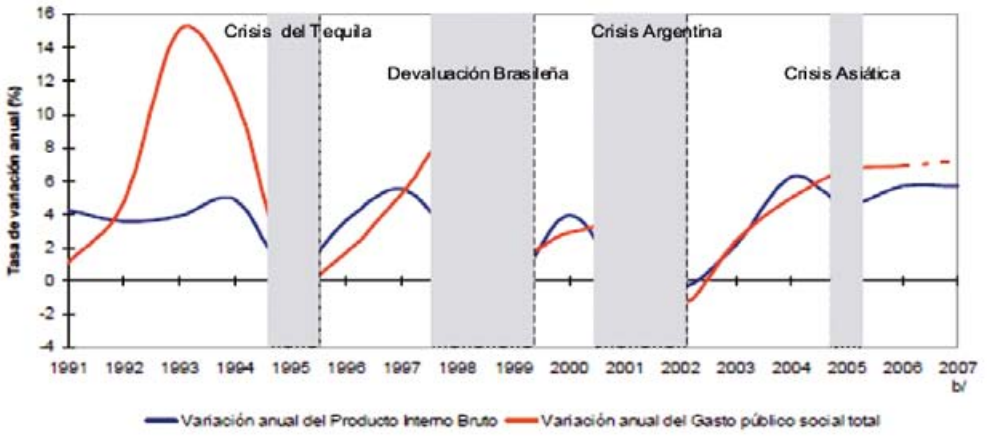
En el Perú, el gasto en salud descendió en 58%, entre 1985 y 1990 (crisis macro).

Entonces…

- La evidencia muestra que, en tiempos de crisis, los indicadores sociales se deterioran en los países en desarrollo y, especialmente, para los grupos más pobres.
- Una variable clave para explicar el deterioro en los indicadores de progreso social es el comportamiento procíclico del gasto social.

Hasta ahora, el gasto público ha tratado de ser contra cíclico en esta crisis, al contrario de lo que fue en otras épocas. En el siguiente gráfico, vemos cuál fue el comportamiento del gasto público en época de crisis anteriores.

América Latina y el Caribe (21 países a/) variación anual del gasto social total y el producto interno bruto.



El gráfico anterior, elaborado por la CEPAL nos muestra distintas crisis (en gris) y en todas ellas el gasto público caía como respuesta a la crisis, es lo que estamos tratando de evitar actualmente. Quisiera formular algunos comentarios al respecto:

- Tanto la pobreza como los indicadores sociales, muy probablemente, se verán afectados por la actual crisis económica mundial.
- El impacto más fuerte podría ocurrir en aquellos países con menor capacidad

fiscal para responder a la crisis y con sistemas débiles de protección social.

- Es fundamental que los gobiernos focalicen sus respuestas a sus poblaciones vulnerables y se alejen del gasto público procíclico.

Entonces surge la pregunta: ¿cómo están respondiendo los gobiernos a la crisis en materia de protección social?

Principales componentes de respuesta:

- Adelantos de inversión pública: Más lenta, ataca el problema del empleo con algunos sesgos (sobre todo la gran infraestructura, con eventuales sesgos por el tipo de empleo que genera, por ejemplo, el de género).
- Ampliación-creación de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): Los PTC no fueron diseñados como protección a choques, su lógica es diferente. Están más orientados a atacar la pobreza estructural y romper la brecha intergeneracional de la pobreza. Desde el enfoque planteado de la vulnerabilidad y el enfoque de los activos, los PTC son fundamentales y deben mantenerse y fortalecerse (vinculan las transferencias a la acumulación de activos).

Pero debe pensarse en otras opciones adicionales de respuesta a las crisis, porque no incorporan de inmediato a nuevos pobres, en una focalización distorsionada por la distribución de oferta de servicios en algunos casos.

La propuesta relacionada con esta lógica de vulnerabilidad y de la intensidad en uso de activos, propone programas de empleo temporal bien diseñados, que den respuestas, por ejemplo, en zonas de alta intensidad migratoria donde están cayendo las remesas. Es muy importante contar con este tipo de respuestas rápidas y más efectivas. Por su naturaleza y su diseño, este tipo de programas puede contraerse o ampliarse dependiendo del ciclo.

Además se sugiere establecer becas para mantener a los adolescentes y jóvenes en las escuelas, lo que significa incidir sobre el efecto de la deserción, haciendo racional mantenerse en la escuela.

También sobre el tema nutricional que mencionó la Ministra del Ecuador, implementado también en México y el Brasil: fortalecer los componentes nutricionales en los Programas de Transferencias Condicionadas.

Por último, quisiera decir que bajo un enfoque de pobreza, desde una perspectiva de brecha de ingreso y no de vulnerabilidad, el diseño de políticas sociales es muy diferente; tiene ciertas características que impiden tener instrumentos suficientes para responder a la crisis.

Entonces sugiero:

- No tener un enfoque únicamente contable sobre la respuesta (no discutir solamente la magnitud)
- Entender mecanismos de trasmisión del shock a nivel del hogar para tener respuestas que sean rápidas y oportunas; incidan sobre aquel componente que se ve afectado (precios, intensidad, transferencias privadas) y eviten destrucción de acervo (des-acumulación de activos, físicos e intangibles)

Finalmente, hay tres ventajas en contar con un enfoque de vulnerabilidad. 1) ayuda al debate sobre la recaudación y el fortalecimiento del Estado, porque el objetivo se pone antes que el instrumento; 2) permite tener enfoques más integrales en la intervención; y 3) concatenan las respuestas a corto plazo con una visión a largo plazo. Creo que las respuestas, a corto plazo, deben incorporar esta noción, a fin de que sean consistentes con los objetivos a más largo plazo. Gracias.

CONCLUSIONES DEL TERCER PANEL

América Latina es un continente profundamente desigual. Es un continente de inequidad, más allá de sus niveles de pobreza. Estas inequidades históricas seguramente se agravarán con la crisis, pero ya habían empezado a hacerlo aun antes de fines del 2008 y comienzos del 2009.

Los países latinoamericanos, si bien están mejor preparados para enfrentar las crisis, no todos sus habitantes lo están de la forma, por razones de inequidad estructural. Las redes de protección social no han mejorado substancialmente. La crisis se ve acompañada de desempleo, desaceleración y caída en la actividad económica. A partir de la crisis algunos hogares están más endeudados que antes. Las respuestas de los gobiernos, con diferencias significativas, no logran llegar por igual a los sectores más vulnerables.

Para el análisis del impacto de la crisis sobre los sistemas de salud y educación es necesario tomar en cuenta dos elementos en tiempos de crisis: 1) Los determinantes sociales que están íntimamente relacionados con el grado de prestación de servicios que la población puede recibir; y 2) El impacto que tiene la crisis en los bolsillos de las familias pobres, y las dificultades que ello acarrea para satisfacer sus necesidades básicas.

Ambas variables impactan de manera diferenciada en la salud y educación de la población latinoamericana. Por ejemplo, se sabe que se vive o se muere de manera diferente siendo pobre o no pobre. Si comparamos solamente la esperanza de vida entre un país pobre de África y un país más rico de Europa encontramos unos 40 años de diferencia en expectativa de vida entre los habitantes de un país y el otro.

En cuanto al impacto de la crisis en los bolsillos de las familias pobres, ante una enfermedad, si el Estado no ofrece la cobertura necesaria en cuanto a servicios - y regularmente son las comunidades pobres y distantes las que sufren la falta de acceso a los servicios de salud - la población puede enfrentarse con la disyuntiva de tener que disponer de sus recursos para comer o para recibir un tratamiento médico adecuado.

A partir de las discusiones generadas en este panel se tuvo la oportunidad de conocer un método de análisis basado en la perspectiva de la vulnerabilidad social, para que las respuestas de corto plazo sean consistentes con las del largo plazo.

El enfoque de la vulnerabilidad social considera la probabilidad de que los hogares que se encuentran por encima de la línea de pobreza siguen siendo susceptibles de caer en condición de pobreza.

Este enfoque permite, entonces, no sólo orientar las políticas hacia aquellos grupos ya definidos como pobres, sino anticipar efectos sobre aquellas poblaciones que corren el riesgo de caer en la pobreza. Bajo la perspectiva de la vulnerabilidad surgen dos preguntas para el diseño de las políticas de protección social: ¿Cómo vincular de manera contra cíclica la acción pública al tipo de choque físico? y ¿Cómo se puede vincular la acción de las transferencias públicas a la acumulación de activos?

El programa emblemático que surge como una respuesta es el de transferencias monetarias condicionadas, que básicamente vincula esa transferencia, y tiene como condicionalidad, la acumulación de ciertos activos para la siguiente generación, de manera que su capacidad de inserción laboral y generación de ingresos mejore.

La propuesta que tiene que ver con esta lógica de vulnerabilidad y de la intensidad en uso de activos, propone programas de empleo temporal bien diseñados, que en algunos casos dé respuesta, por ejemplo, en zonas de alta intensidad migratoria donde están cayendo las remesas. Es muy importante tener este tipo de respuestas rápidas y más efectivas. Este tipo de programas, por su naturaleza y diseño, puede contraerse o ampliarse dependiendo del ciclo.

Es necesario igualmente reconocer el papel diferenciado que desempeñan las mujeres y los hombres en los mercados laborales, así como en el crecimiento y la generación de bienestar en los hogares. Hay suficiente evidencia que prueba el valioso papel de las mujeres en la reactivación y la protección, como mecanismo fundamental para implementar en terreno y en los hogares las estrategias de protección social; pero esto mismo debe hacerse en el caso de los programas de reactivación económica, en donde esa potencialidad no ha sido adecuadamente aprovechada. Una tarea importante para la CEPAL sería documentar con una serie de estudios esta perspectiva, a la par de comparar momentos de crisis pasadas y tipo de políticas que fueron más efectivas para salir adelante.

En otro orden de ideas, en las discusiones actuales en América Latina, lo que pesa mucho son las prioridades que se hacen a la hora de tomar decisiones sobre los recursos públicos: ¿Qué política pesa más? ¿Cuál es la ingeniería y la forma de gestión que nos permiten ser más efectivos? ¿Qué elementos nos permiten elevar la eficiencia? Estos son desafíos muy particulares, sobre todo cuando los recursos son limitados.

Las sociedades latinoamericanas demandan respuestas efectivas y nuevas formas de implementar las políticas sociales. Se espera que los resultados que se obtengan con el uso de los recursos públicos sean efectivos. De esa cuenta se requiere acuerdos de trabajo que involucren a amplios sectores de la población, a fin de que los mismos se sientan responsables en la implementación de las políticas públicas.

CLAUSURA

LORENZO JIMÉNEZ DE LUIS

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Paraguay

Trataré de ser extremadamente breve en este momento de la clausura; y lo digo por dos razones perfectamente comprensibles. Primero, porque si no lo soy, Ángeles Yáñez me lo va a reclamar; y segundo, porque creo que, con el nivel de las personas que me van a suceder en el uso de la palabra, no tengo mucho que decir, más allá de hacer los correspondientes agradecimientos.

En primer lugar, quiero agradecer a Don Enrique Iglesias y a mi jefa Rebeca Grynspan por haber decidido que este seminario se desarro-

lle en el Paraguay. Creo que lo que se discutió en él sirve, hablando por mí y por mis colegas de la oficina del PNUD en el Paraguay, para reafirmarnos en algo muy importante, como lo es la estrategia de trabajo que hemos seguido en la colaboración con el gobierno del Paraguay. Luego de haber oído las distintas exposiciones, consideramos que es la apropiada. Nosotros, en el PNUD Paraguay, tratamos de construir nuestro actuar sobre dos pilares básicos, a saber: la promoción de políticas públicas y la creación de espacios de diálogo. Creo que, a la luz de lo que se conversó aquí, estamos poniendo el dedo en la llaga al hacer lo que creemos que hay que hacer, sobre todo en tiempos de crisis.

En segundo lugar, quisiera agradecer, de manera muy especial, a las autoridades paraguayas por haber aceptado albergar este seminario en el país. Además de aceptarlo, lo acogieron con mucho entusiasmo y le dedicaron un tiempo considerable, prueba de ello fue la presencia tanto del Presidente de la República, Don Fernando Lugo, como del Presidente del Congreso Nacional, Don Miguel Carrizosa, así como de los distintos Ministros que nos acompañaron a lo largo de las diferentes jornadas y las exposiciones que nos ofrecieron. Esto constituyó un claro signo de la importancia que le dan a este tipo de diálogo y el hecho cierto de que lo consideran un esfuerzo absolutamente pertinente.

Igualmente, quiero dar las gracias, prácticamente como lo hago en tantos seminarios o foros en los que inauguramos o clausuramos, a los representantes del Gobierno Español, en la persona de su embajador Miguel Ángel Cortizo y de la Oficina Técnica de Cooperación en el Paraguay, porque, en el fondo, gran parte de lo que hacemos en muchos de los campos de trabajo, y en gran parte de nuestras intervenciones institucionalmente hablando, las hacemos de manera conjunta, no sólo por lazos muy estrechos de cooperación que se han formado entre el PNUD y la cooperación española, sino también por una muy sólida y coherente posición compartida en una gran cantidad de temas a nivel local. Y esto hay que resaltarlo, más aún ahora que hemos vuelto a trabajar en la preparación de este seminario.

En cuarto lugar, también quisiera hacer un agradecimiento especial a todos los equipos que trabajaron, arduamente, en la realización de este evento. A Ángeles Yáñez, de la SEGIB en Madrid, al equipo del PNUD en Nueva York, y, por supuesto, a mis colaboradores de la oficina del PNUD en el Paraguay. Todos y todas han trabajado con una dedicación intensa para que este seminario estuviera verdaderamente a la altura, a vuestra altura, a la altura de todas las personas que habéis venido y participado en él. Quiero subrayar el grandísimo trabajo y esfuerzo que habéis puesto, no es fácil organizar un evento de estas características y mucho menos de la envergadura de las personas que estuvieron con nosotros aquí.

Finalmente, quiero agradecer a todos y todas por haber participado con tanta ilusión, con

tanta entrega. Creo que el seminario fue extraordinariamente enriquecedor. Pudimos ver distintas posiciones en torno a la crisis; distintas respuestas de representantes del máximo nivel de nueve países que vinieron aquí y que si bien, en algunos aspectos, podrían parecer diferentes, en muchos casos la diferencia era más de índole terminológica que de enfoque de la realidad, dado que dichas políticas o medidas estaban enfocadas y dedicadas a las realidades propias de los países.

Es muy alentador ver cómo representantes de nueve países de Iberoamérica, que bien podrían ser representativos de todo el continente, pusieron sobre el tapete de discusión una serie de políticas destinadas no sólo a reducir la tentación de subestimar la urgencia de políticas públicas que protejan a las poblaciones de los efectos de la crisis, sino también a reducir el impacto que pueda ocurrir en términos de costos sociales.

La crisis nos afecta a todos y todas; nos afecta como países, pero si hubiera que ponerle rostro a la crisis, y creo que los números y los gráficos que nos han mostrado lo reflejan, digo que si tuviéramos que ponerle rostro a la crisis, es, de nuevo, el rostro de los pobres. En ese sentido, el hecho de que realizamos un seminario que nos permitió intercambiar visiones de cómo reducir el impacto que incide, en mayor medida, en los más vulnerables, es altamente alentador. Por todo ello nos congratulamos y os damos las gracias.

REBECA GRYNSPAN

Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Respecto a las políticas sociales ante la crisis, observamos que aquellos países que lo hacen mejor en realidad fueron capaces de combinar una serie de políticas, no solo en el ámbito social, sino también en el ámbito económico y productivo. Son los países que se dedicaron no solo a paliar los efectos de la crisis financiera, sino también los efectos de la crisis real sobre el sector productivo y sobre el sector social, que se potencian entre sí. Es decir, cuando pudieron desarrollar políticas contra cíclicas, evitar una caída significativa de la demanda y establecieron políticas, por ejemplo, de créditos para los sectores de las micro, pequeñas y medianas empresas que, con las restricción de crédito podrían haber sufrido fuertemente los impactos de la crisis.

Necesitamos en la región un grupo de políticas que vaya más allá de las transferencias condicionadas, que si bien son un elemento muy importante de la región, no son suficientes para enfrentar los efectos que estamos viviendo.

Nos recordaron que las transferencias condicionadas dan ingresos a las familias de manera inmediata y por eso, en estos momentos, hay que expandirlas y fomentar los beneficios. Los países que lo hicieron, efectivamente lo hicieron muy bien. Pero también tenemos que ver el lado de la oferta y nos lo ha recordado muy bien el viceministro de Salud del Paraguay, porque tenemos obstáculos del lado de la oferta para brindar los servicios y evitar las consecuencias más graves de la crisis.

Existen cuatro realidades de las que hay que huir, y sabemos cómo hacerlo: debemos evitar que aumenten la desnutrición infantil, la mortalidad infantil, la mortalidad materna y la deserción escolar. Hay que evitarlas, porque son las que afectan el largo plazo, afectan el bienestar de las sociedades; por lo tanto, lo que no hagamos hoy, lo pagaremos caro mañana.

América Latina ha pagado por 25 años. Así que es importante el poder ver también el lado de la oferta, por el lado de la educación y la salud para evitar que esos indicadores sociales en los que habíamos logrado avances, se pierdan. Hay que ver más allá de las transferencias de ingresos. Tenemos que ver los obstáculos de acceso en la prestación de los servicios.

Creo que todos estamos de acuerdo en que hay efectos diferenciados de la crisis y hay efectos diferenciados en las políticas públicas. Las políticas públicas dirigidas solo a infraestructura física de gran envergadura no proveen mucho empleo ni a las mujeres ni a las comunidades. Si pudiéramos ir más a inversiones pequeñas, y no sólo a inversiones grandes, podríamos distribuir mucho mejor.

Un elemento que fue reiterativamente mencionado durante el seminario fue el mercado de trabajo. ¿Cuáles son las medidas que debemos tomar en el mercado de trabajo? Quiero retomar, sobre todo el tema de las mujeres. Las mujeres sufren el doble del desempleo que los hombres, y sufren mucho más el desempleo en épocas de crisis. Cuando el Estado se retira de sus responsabilidades, hay una recarga de trabajo sobre las mujeres que terminan pagando el doble por los efectos de la crisis.

Para terminar, quisiera rescatar toda la discusión sobre cómo financiar las políticas sociales que permitan enfrentar la crisis. Esta es una discusión difícil. Todos creemos que la movilización de los recursos internos es un elemento importante, pero en muchos países vamos a tener que endeudarnos más y traer más recursos de afuera. Los bancos multilaterales tienen un papel muy importante que cumplir aquí, y efectivamente creo que debemos abrir la puerta para todo lo referente a los recursos externos que nos ayuden a cofinanciar los efectos de la crisis, que no vamos a poder financiarla solos, en especial aquellos países más pobres de América Latina.

Siempre he dicho que el corto y el largo plazo empiezan a un mismo tiempo. A veces, uno cree que el largo plazo viene después *d*el corto plazo, pero ambos empiezan igual. Las acciones de hoy están concatenadas con una visión a mediano y largo plazo. Tenemos que planear hoy para tener un futuro promisorio, y la crisis no debe ser un obstáculo, sino más bien un incentivo para hacer esto de la mejor manera. El mundo al que vamos a llegar después de esta crisis será un mundo distinto del que conocemos hoy.

Debemos llegar mejor preparados para ese mundo a fin de que América Latina pueda aprovechar las oportunidades que vendrán, y que podamos, efectivamente, lograr un crecimiento dinámico con más equidad y en un ámbito de estabilidad y democracia en la región. Las aspiraciones de los ciudadanos de América Latina son altas, esperan mucho de sus gobiernos y de la democracia; y tenemos el deber de no defraudarlos.

MIGUEL ÁNGEL CORTIZO

Embajador del Reino de España en Paraguay

Yo tendría que limitarme a expresar la satisfacción de haber contribuido a este seminario con el aporte de la Agencia Española de Cooperación, pero aconsejado por la imprudencia y adornado con mi ignorancia sobre temas económicos, y con el pretexto de ser un simple mortal en el terreno del debate socioeconómico, me van a permitir que tenga el atrevimiento, y ustedes me lo perdonarán, de expresar algunas ideas más.

Los mortales como yo, ignorantes de la economía y escépticos de ella, no por nuestro origen científico, sino escéptico a la vista de lo que uno pudo oír, hace dos o tres años, respecto de lo que se nos venía encima y lo que realmente se nos vino.

Cuando por casualidad, y no por interés intelectual, nos encontramos con algún papel que refleja las hipótesis entre crecimiento y pobreza, y uno se topa, por casualidad, con un texto de Rabalion sobre las elasticidades entre el crecimiento y la pobreza, nos quedamos estupefactos y no entendemos nada, porque no nos gustan los debates sesudos acerca de todas estas cuestiones que sobre estos temas hacen muchos, y creo que aquí fueron enormemente eficaces. Y quienes como yo no encontramos respuestas a preguntas muy simples: políticas públicas, políticas sociales, políticas públicas de solidaridad tienen costes, necesitan recursos para pagarlas.

La generación espontánea, en términos de biología, Pasteur la liquidó en el siglo XIX como teoría justificatoria de enfermedades cuyas causas nadie sabía explicar. La generación espontánea, desde hace muchos siglos, no se resuelve con el milagro de los panes y los peces a la hora de pensar en recursos para sufragar las políticas sociales. Desde luego la tan socorrida frase que dice «Dios proveerá» no ha solventado ninguno de los problemas que en las crisis se presentan o que en la sociedad en general, incluso en ausencia de crisis, soportan las clases más desfavorecidas y los países más castigados por la inequidad y por la injusticia social. Así que si no vale «Dios proveerá», si los milagros de los panes y los peces son una simple referencia bíblica y si la generación espontánea que justificaba para los ignorantes algunas enfermedades antes de Pasteur no valen, entonces habrá que hablar de fiscalidad; y si hay que hablar de fiscalidad los que no sabemos preguntamos: ¿Por qué no se hacen las reformas fiscales? ¿Por qué no se diseñan los mecanismos que permitan que los Estados tengan recursos para sufragar esas políticas de solidaridad que todo el mundo trata y sabe definir?

Cuatro o cinco estrategias por día se fabrican para demostrar cómo se pueden aplicar dichas políticas; hay Estados que garantizan derechos, porque tienen recursos y Estados que no pueden garantizar derechos porque no los tienen. Entonces los ciudadanos se encuentran con temas como la educación, que, en algunos si-

tios, es un derecho y ¿por qué en otros es una mercancía que el que la pueda pagar la tiene y el que no, no la tiene? O ¿por qué la atención sanitaria mínima es, en unos sitios, un derecho de los ciudadanos y en otros una mercancía, que el que pueda pagar la tiene y el que no, no? Y así con otros derechos, que en unos sitios los son y en otros son mercancías.

¿Cuál es la diferencia entre unos Estados y otros? Unos tienen recursos y controles para cómo se van a gastar dichos recursos, y pueden financiarlos sobre la base de lo que obtienen con las políticas fiscales, o, si quieren, con el concepto de la redistribución de la riqueza, y entre todos se permite que haya la capacidad para construir redes sociales, que luego permiten sufrir el impacto de las crisis fiscales como éstas de una mejor manera; o que los derechos puedan ser realmente proporcionados por los Estados. Porque hay países con una presión fiscal mínima.

¿Cuándo se va a decir y cuándo se van a desnudar las mezquindades, las miserias y los pretextos que impiden que en unos lugares no se pueda hacer esto y en otros sí? ¿Cuándo se va a exponer con crudeza sobre intereses frente a derechos, intereses de unos pocos frente a derechos de la inmensa mayoría?. Porque si la fiscalidad puede ser de una determinada manera en un sitio, también es posible que lo sea en otro. Sabiendo bien que un ignorante pero imprudente como yo, como seguramente ustedes ya lo observaron, sabiendo bien que las recetas no valen para todos lados, pero los principios y los valores sí valen para todos lados; y se pueden adecuar recetas específicas para cada país basados en los mismos principios que valgan para un keniano en Kenia, para un español en España y para un paraguayo en el Paraguay. Y todos tienen el derecho a los derechos, y no que unos tengan que ir al supermercado de las mercancías de lo que es esencial, mientras otros disfrutan de la opulencia del derecho garantizado por unos mecanismos de redistribución que obedecen a la solidaridad, a veces forzada como cuando tenemos que hacer la declaración de la renta, que no crean que esa es una solidaridad que uno ejerce, pero si se acaba el plazo, no hacemos la declaración, y no pagamos, no nos va bien.

Como ignorante quería decirles, y como mortal también, que somos muchos los que pensamos que a estas cosas tan simples nos deben dar respuestas así de simples y fáciles de entender. Difíciles quizás de llevarlas a la práctica, pero que, en el ámbito de los principios y valores, las políticas públicas tienen un amplio margen de posibilidad de actuación, y eso ocurre siempre que haya en los dirigentes y en quienes son capaces de ejercer algún tipo de influencia, inteligencia y generosidad, y en la misma medida en que existe la inteligencia y la generosidad desaparece la mezquindad y alguna otra virtud que mejor no explicitar, porque la imprudencia también tiene un límite y la mía ya ha llegado hasta aquí. Muchas gracias a todos ustedes.

ENRIQUE IGLESIAS

Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana

Quisiera atreverme a destacar 10 aspectos que me han parecido sumamente relevantes en el seminario que vivimos en estos dos días, si bien son valoraciones personales que no aspiran a reflejar, de ninguna manera, la variedad y la riqueza de las presentaciones. Cada uno se lleva las conclusiones que le habrán sugerido estas presentaciones; por tanto, pretender hacer, a estas alturas, un resumen de todo lo dicho, sería una tarea difícil y quizás también un poco estéril.

1. En primer lugar hubo un acuerdo bastante general sobre las causas de la crisis. Todo el mundo coincide en los elementos ubicados detrás de la crisis: desregulación, especulación financiera, falta de principios éticos, codicia, y sobre todo, que estamos en presencia también de una crisis del modelo económico. Es imposible imaginar que se pueda vivir a largo plazo de prestado. Ese no era un modelo que podía continuar por mucho tiempo y en eso radicó el origen de esta crisis, la más profunda, la más difícil que tuvimos desde la gran depresión de los años treinta.

2. En segundo lugar, yo diría que otro elemento que prevaleció en las presentaciones fue el hecho de que vamos a entrar en un período de incertidumbres y de riesgos crecientes. Siempre ha habido en la humanidad momentos de incertidumbre, mayores o menores; pero este es un período de grandes incertidumbres. La primera es saber cuándo termina esta crisis; la segunda es cómo termina. Nadie se atrevería hoy a decir que el tema terminó y creo que lo que sí puede anticiparse es que vamos a tener riesgos crecientes, y esos riesgos se relacionan con la capacidad que tengamos para aguantar los estímulos con los que opera el mundo desarrollado.

   Por tanto, estos riesgos existen y creo que, de alguna manera, tienen que estar presentes en nuestro análisis. Incertidumbres y riesgos son elementos dominantes del panorama que tenemos por delante. Lo que sí es cierto es que tenemos, en este momento, la posibilidad de un impacto de crecimiento mediocre. Nadie apuntaría, aun en la hipótesis más optimista, a que volveremos a entrar en una etapa de crecimiento vigoroso, como la que todo el mundo tuvo en los últimos cinco o seis años.

3. Una tercera valoración es que los impactos que estamos viendo hoy en el mundo desarrollado cubren distintos frentes. Desde luego, el crecimiento en todos los países será diferente. El crecimiento del desempleo se ha convertido en un serio problema para los países, particularmente en Estados Unidos y en Europa. Vengo de España, donde, actualmente, tienen un serio problema con el empleo.

   No creo que el mundo tenga que pasar por las grandes crisis políticas como la que trajo

consigo la crisis del '30; desde los grandes totalitarismos, pasando por una guerra y terminando con una gran recesión. Creo que el mundo está mucho mejor preparado para responder a cualquier riesgo de este tipo, pero hay crispaciones políticas como la que se ven ya en algunos países. Como la forma en la que los gobiernos se ven afectados en sus procesos electorales. Curiosamente, con estos riesgos tan extendidos, dos países en el mundo de hoy se están salvando, la China y la India. Quién nos hubiera dicho que frente a una crisis mundial de grandes proporciones, la China iba a continuar creciendo el 8 ó 9%, y la India el 6%. Realmente, es un tema para pensar, porque desafía el pensamiento, incluso el económico.

4. Un cuarto tema que emergió está relacionado con el hecho de que América Latina está mejor preparada para la crisis de lo que estuvo nunca, y esa mejor preparación se da por el largo proceso que vivimos en las caídas y crisis de los últimos 20 años. Yo, que las viví todas desde una posición privilegiada en el Banco Interamericano de Desarrollo, puedo decir que lo que se ha rescatado dentro de esta crisis es, primero, y por encima de todo, una mayor capacidad para manejar la macroeconomía. Por tanto, hubo políticas internas que apoyaron esta situación actual, no cabe duda; pero también el hecho de que nos fue bien con el precio de las materias primas y el fenómeno asiático ayudó.

   Es importante resaltar lo que ya se dijo con relación a que la crisis afecta mucho más a los pobres. Pero esta crisis, por sus características, afecta también a la clase media, y a la clase media urbana, lo cual trae implicaciones políticas y sociales. Una sociedad cuya clase media entra en crisis presenta problemas bien complejos.

   Además, me pareció importante que se mencionara el tema de los migrantes, de los indígenas y de los afrodescendientes, es decir, de las comunidades que, históricamente, han sido excluidas del acceso al progreso pleno.

   En cierta manera, también se mencionó cómo la crisis nos está afectando en temas de empleo, de las remesas, de las reducciones de fondos en algunas políticas de protección, etc.

5. Un quinto tema, que me pareció muy rico en el debate, y creo que hay que agradecerles a Rebeca y a sus colaboradores que nos lo trajeron, es el concepto, bastante novedoso, en cuanto al análisis de la crisis desde los aspectos de la vulnerabilidad. El hecho de no entrar al tema del impacto de la crisis solo por el lado del nivel de ingreso, sino por el lado de la vulnerabilidad. Creo que es un concepto que estimula mucho a la reflexión, porque, de alguna manera, nos lleva a revisar el planteamiento que la gente pueda tener un nivel de ingreso, pero no necesariamente estar preparada para enfrentar la crisis.

6. Un sexto tema se relacionó con las soluciones a corto plazo. Es claro que la expansión del gasto fiscal en América Latina es posi-

ble. Primero, porque tenemos, en el punto de partida, una situación fiscal más cómoda (bajo endeudamiento externo), y, por tanto, podemos apelar por un tiempo a la salida, con base en el ajuste del gasto a partir del déficit fiscal y el endeudamiento externo, pero eso tiene un límite.

Alguien me decía ayer que, en el caso de Chile, este país hizo la gran reserva para asegurarse ante el riesgo de crisis como la actual. Todo está muy bien si la crisis dura dos años, pero después se acaban los recursos. Si eso le pasó a un país que hizo bien sus deberes, calculen ustedes lo que les va a pasar a los países que dependen del endeudamiento interno o externo. Es decir, todo esto tiene solución a corto plazo, pero vienen los temas a mediano y largo plazo, y en esos temas son importantes las soluciones que se dieron, la necesidad de un gran pacto fiscal en América Latina.

Creo que el tema del pacto fiscal surgió con mucha claridad, y es interesante que de la fiscalidad se haga un análisis sereno, generado en la opinión pública, que permita crear conciencia de que realmente si eso no funciona, va a ser imposible resolver los problemas sociales a largo plazo. América Latina es una región de bajísima presión fiscal y, por tanto, de escasísima capacidad de atender los temas sociales. Yo creo que esa es una situación muy importante que resolver.

En cuanto a las medidas de largo plazo se habló de tres conceptos dominantes: de la necesidad de innovar; de la necesidad de contar con el capital humano; y de la necesidad de ganar competitividad.

7. El séptimo aspecto mencionado es que vamos a entrar en una nueva economía. Va a ser una economía en la que debamos revisar la relación entre el Estado y el mercado, porque habrá ciertamente mayor prevalencia de las políticas públicas; lo que no significa desplazar al mercado por el Estado, sino un Estado vigoroso en la definición de las reglas de juego, del mantenimiento de estímulos y de los castigos, un mercado que sea realmente fiable, confiable, como también un Estado fiable y confiable.

Entramos entonces en un período de mayores políticas públicas. Es decir, no se trata de repetir la ineficiencia del Estado de los años '60, como tampoco pasar a la ausencia del Estado de los años '90. El tema fundamental es tratar de que el sector público sea realmente responsable, eficiente, con un Estado que se corresponde con las nuevas responsabilidades, porque si el Estado va a tener que hacer más en lo económico y lo social, entonces tiene que estar preparado para ello. Creo también que entramos en un capitalismo más regulado en el mundo, lo cual es muy importante.

Nuevamente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo van a desempeñar un papel muy activo. También es cierto que vamos a tener un mundo financiero más simple, más tradicional, más clásico y un poco más aburrido quizás, pero la ingeniería financiera que nos caracterizó en los últimos años, va a dejar de prevalecer.

Vamos a contar con un nuevo modelo de negocios. Van a desaparecer algunas empresas, otras van a surgir, otras van a transformarse, etc. Pero también aparecerán nuevos frentes. Recordaba el otro día algo que me parece importante del presupuesto del presidente Obama. Anunciaron los nuevos frentes del gasto público: energías renovables, el tema de la salud, la infraestructura, la nanotecnología, la biotecnología, etc. Todo esto constituye un campo muy grande en el que América Latina no puede dejar de ubicarse y debe tratar de ganar espacio.

8. Como octavo tema quisiera resaltar el surgimiento de una nueva sociedad, la cual estará marcada por la presencia de nuevos países, con roles muy importantes en el mundo. ¿Cómo va a evolucionar la clase media en el mundo? ¿Qué significa crear otro mundo? Y sobre todo, todo cuanto está relacionado con alimentos, metales, oportunidades, etc. Seguramente, será una sociedad mucho más demandante, lo estamos viendo en América Latina, la sociedad se expresa, reclama derechos, y creo que eso es un fenómeno que se va a presentar a nivel mundial.

9. El noveno aspecto que quiero mencionar se refiere a las nuevas relaciones internacionales. El mundo que se viene va a cambiarlas. La geografía económica, social y política del mundo cambiará, eso significa que los países emergentes demandarán su cuota de corresponsabilidad en la administración económica del mundo. Lo estamos viendo hoy cuando la China, Rusia, la India reclaman la conducción de los grandes organismos económicos mundiales. Creo que será un hecho importante, porque vamos a tener una nueva geografía mundial. Esto también nos dará la oportunidad de ubicarnos y pensar qué estrategia desarrollaremos como región para ubicarnos en la geografía mundial.

10. El último elemento que quiero destacar se relaciona con dos aspectos que estuvieron presentes en los debates: los valores y los actores. Se mencionaron tres visiones que habrá que tenerse en cuenta: 1) Visión de carácter global, pensar en términos globales; 2) Tratar de no olvidar la visión del largo plazo (según mi experiencia y lo que viví en los años '90 nos olvidamos del largo plazo, el cortoplacismo fue producto de la adopción de las políticas neoliberales); y 3) Visiones éticas. El mundo sacrificó valores en los últimos años, en función de las ganancias y de la expansión de la producción y de las finanzas. En ese sentido, el mundo del futuro deberá recuperar valores éticos fundamentales.

Señores y señoras, nosotros creemos en esta región que empezó hace 50 años a pensar y a soñar con la integración; una integración regional que nos sea instrumental y que nos sirva para cooperar no sólo en estos momentos de transformación y de crisis, sino también en generar oportunidades y en caminar hacia una vida más digna y fraterna. Y con mejores posibilidades para todos.

Muchas gracias.

LIC. MIGUEL CARRIZOSA

Presidente de la Cámara de Senadores del Paraguay

Muy buenas tardes. Muchas gracias, Don Enrique Iglesias, viejo amigo de la región. Querida Rebeca, muchas gracias por traer este seminario aquí, en un momento tan importante como éste, para discutir las políticas sociales en tiempos de crisis, como el título del seminario lo indica.

Mi querido embajador, usted quiere respuestas simples a problemas simples, seguramente algo le habrá quedado de todo esto. Creo que fueron bastante claras las palabras de Don Enrique.

Muchas gracias, Don Lorenzo, que siente nuestra experiencia, porque vive en el Paraguay. Gracias a todos los participantes por los aportes que dieron, porque creo que hubo mucha inspiración y mucho compromiso en las palabras de cada uno de ellos.

Hay algunas cosas, de todo cuanto oí, que podríamos citar. Hay una variable muy difícil de medir en la economía, pero que la cambia. Esta es la variable de las expectativas. Por ejemplo, ese cúmulo de elementos que se llama pacto fiscal, en el que se habla del coste social que yo prefiero verlo más en términos de inversión social, que cambia generaciones de acuerdo con lo que, por ejemplo, se haga con la población de 0 a 5 años.

Las expectativas pueden ser positivas o negativas. Increíblemente, la gente se comporta de acuerdo con las expectativas, si las expectativas son negativas se producirán efectos negativos, pues la gente no invierte, guarda, deja para mañana, no educa a sus hijos… ¿para qué?. Pero hay veces que las crisis son necesarias para generar las oportunidades, para mostrarnos qué debemos hacer para salir de ellas, para darnos cuenta de que el mundo no se reduce a un intercambio comercial.

La felicidad consiste, más allá de ciertos niveles mínimos básicos que nos mencionaba el embajador, en gozar de salud gratuita, en saber que la educación pública compite con la privada, que el título de una universidad o colegio privado es tan respetado como el de la universidad pública, que funcionen las instituciones, que podamos subir los impuestos a niveles razonables, pero que todo eso no facilite que se beneficien los que están fuera de la ley, al contrario, que permita que se beneficien la sociedad y el pueblo.

El pacto fiscal que acordamos en el Paraguay en el 2003 redujo los impuestos del 30 al 10%, y las recaudaciones aumentaron cuatro veces. Esperamos que, durante ese tiempo, se hayan generado las condiciones necesarias de control para ir llegando, paulatinamente, donde corresponde, para dar los servicios básicos mínimos que necesita una nación. Hay muchos desafíos, pero se dan cuenta ustedes de que son desafíos distintos.

Vuelvo al tema de las expectativas. Oí también aquí que uno de los puntos de la agenda pública es el diálogo, muy necesario, por

cierto. Si no logramos compromisos mínimos para políticas públicas mínimas, para el mantenimiento de la democracia, si hablamos del futuro pero el presente es una incertidumbre, en relación a si vamos a seguir o no políticamente, y en qué situación, la expectativa se vuelve más complicada, más difícil de proyectarla en el tiempo, sobre todo cuando observamos ciertas realidades en la región. Por eso, desde el Congreso estamos impulsando un espacio de diálogo, que no solamente abarque la cuestión económica, en el que estamos de acuerdo en que hay que empezar con los pequeños, tanto en el área rural como en el área urbana, potenciando a las PYMES (así lo han hecho los "tigres asiáticos" en sus momentos de desarrollo); pero potenciando también un mínimo acuerdo general.

La Presidenta Bachelet usaba la matemática para describir lo que llamaba el Mínimo Común Múltiplo, ya sea un pacto en lo social, en lo económico, en lo fiscal. Imaginen ustedes que nuestro actual Ministro de Educación tuvo la valentía de expresar que este proyecto que estamos llevando a cabo no nos sirve. Cambiémoslo. Ya invertimos, en los últimos años, 240 millones de U$D; y la clase política, muy madura para reconocer esa valentía, le dijo: «Muy bien, Señor Ministro, ¿cuál es su propuesta? La vamos a apoyar». Años atrás, esta actitud hubiera provocado un enfrentamiento total.

De a poco, uno va aprendiendo que se necesita madurez, como en las casas de familia. El mundo entero es como una familia, sobre todo cuando la familia tiene muchos hijos, unos quieren una cosa, otros quieren otra. El padre quiere algo, la madre quiere algo. ¿Cómo nos ponemos de acuerdo?, pero hay que llegar a uno, mínimo, para que la familia se mantenga, se debe llegar al Mínimo Común Múltiplo. En eso también está el mundo.

El mundo, no solamente nosotros como países, cuando habla de visiones globales, ve a los G8, los G20, los G30, etc. Ojalá que estos grupos hallen el Mínimo Común Múltiplo para aquellos países que, como el nuestro, todavía son subdesarrollados, y no nos topetemos con las inoportunas trabas, como las que existen hoy.

Creo que no es este el lugar para hablar de las trabas, que no son solo trabas regionales que, de repente, existen entre bloques, sino de las trabas globales, en las que se defienden intereses. De las crisis, resultan oportunidades de discusión. En España defienden a sus agricultores. En Francia y en Inglaterra también. En Inglaterra, creo que les dan media libra o un cuarto de libra por litro de leche para mantenerlos en el sistema, para que los agricultores permanezcan en la clase media.

Pues bien, y aquellos países que producimos alimentos, qué hacemos ante esas trabas. La respuesta es a mediano plazo. Los que producimos hoy alimentos tenemos que evolucionar, tenemos que dar valor agregado a nuestros productos. Los países más ricos del mundo están en el conocimiento. Han pasado varias etapas, han pasado la etapa de ser países productores de alimentos, a ser países industrializados, luego a ser países tecnificados, a ser países dueños de la alta tecnología, y hoy,

a ser países productores de conocimiento. La India exporta conocimiento a las grandes empresas que fabrican software en el mundo.

Estuve en la India hace un año, y me contaba un taxista que su esposa trabajaba en la IBM local. Él ganaba 600 dólares mensuales, era un taxista privilegiado, porque atendía a los turistas más caros. Decía que su esposa era ingeniera informática y que ganaba un poco menos que él, pero que la contratarían en la IBM de los EE. UU., donde le pagarían siete veces más de lo que le pagaban en ese momento, y que, además, recibiría ayuda para la alimentación, el pago de la vivienda, etc.

Entonces, ahí entramos en el mundo de la educación: qué debemos hacer ante este desafío en nuestras regiones, donde no destinamos dinero para la investigación y el desarrollo, como en los Estados Unidos. Quizás una de las maneras sería acelerar el proceso educativo fomentando las becas. Aquí hablamos de 10 mil jóvenes por año, 50 mil en cinco años. Adelantamos mucho, pero aún debemos hacer más.

Llegamos al punto que quise expresar al comienzo: la crisis vino fuerte, pero está pasando. Las causas de la crisis son conocidas por todos, con algunos matices, pero básicamente son burbujas. Se convirtió el mundo en una especie de especulación de alto rendimiento. Parece que aquí en Latinoamérica la crisis nos golpea menos que en otras regiones, pero los desafíos son mayores.

Nuestros desafíos son: que gente como nosotros, que tenemos ciertas oportunidades de hacer este tipo de foros para intercambiar resultados, generemos las expectativas necesarias para hacer lo que debemos hacer, a fin de que mi amigo el embajador vea lo que es posible hacer si existe voluntad, conocimiento y, sobre todo, si hay gente como ustedes que apuesta por sus países. Muchas gracias por venir al Paraguay.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), realizaron el Seminario ***Políticas Sociales en Tiempos de Crisis*** *en Asunción, Paraguay. El encuentro, marcado por la participación activa de destacadas personalidades del ámbito nacional e internacional, tuvo como finalidad analizar el impacto de la crisis financiera mundial y sus efectos sobre las políticas y programas sociales en los países iberoamericanos, además de socializar las medidas que los gobiernos han adoptado para enfrentarla.*

Esta publicación pretende ser un valioso y oportuno aporte para América Latina y el Caribe. Es nuestro deseo que las experiencias compartidas por renombrados especialistas y autoridades en materia de políticas públicas, sirvan para enriquecer el debate y la toma de decisiones en el futuro inmediato.