

Suplemento Especial

América Latina frente a la crisis económica y financiera global

Tras cinco años consecutivos de bonanza económica en América Latina, con crecimientos anuales del PIB per cápita superiores al 3 por ciento, mejoras en las cuentas públicas y una reducción de la pobreza y la indigencia, la región ha comenzado a sentir los efectos de la crisis económica y financiera internacional.

En esta ocasión, aunque los países están en mejores condiciones para afrontar las consecuencias de las turbulencias financieras, cuyos detonantes son esencialmente externos, la crisis está ya afectando a los motores del crecimiento latinoamericano y podría tener un impacto severo en la pobreza y la equidad.

¿Qué medidas están tomando los gobiernos?, ¿qué opciones existen de política fiscal y monetaria?, ¿en qué medida va a afectar la crisis a los avances económicos y sociales del último quinquenio?, ¿es necesario construir una relación más equilibrada de la ecuación mercado-Estado-sociedad?, ¿qué oportunidades ofrece la crisis?, ¿cuál debe ser la respuesta de la comunidad internacional?

En este suplemento especial del Boletín EUROsociAl Fiscalidad nº 6, Alicia Bárcena (CEPAL), Rebeca Grynspan y Luis F. López-Calva (PNUD), Alejandro Izquierdo (BID), Ernesto Talvi (CERES), Alexandra Cas Granje (Comisión Europea), Javier Santiso (OCDE), Raquel Ayala (CIAT) y Andrés Palma (Flacso-Chile) reflexionan sobre las repercusiones de la crisis en América Latina y destacan posibles opciones para superar o paliar sus efectos.



© iStockphoto / Aifos

Consorcio integrado por:



Miembros asociados:



ALICIA BÁRCENA

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

El impacto de la crisis en América Latina y el Caribe impone nuevos desafíos a las políticas públicas



“La crisis puede ser una oportunidad para repensar los caminos que AL ha de transitar para ser parte de la comunidad de los países desarrollados”

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. Desde el punto de vista del crecimiento de la economía, gozamos de un quinquenio (2003-2007) de crecimiento que se expandió desde un 2,1% en 2003 a un 5,7 % en 2007. Este impulso le permitió a la región crecer todavía durante el 2008 a una tasa de 4,6%.

Entre los años 2002 y 2007 el número de personas que vivían en la pobreza 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. Esta cifra supone un poco menos del doble del total de la población chilena. Ciertamente, un quinquenio muy positivo. Es ya un lugar común el señalar que América Latina es la región del mundo que presenta las mayores desigualdades de ingreso en el mundo y constituye una muy buena noticia observar como, durante el periodo 2002-2007, en 8 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 muy buena noticia.

En dicho período, el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. La tasa de desempleo bajó

en promedio del 11 al 7.5% entre 2003 y 2008, y los ingresos laborales por ocupado aumentaron en casi todos los países.

El gasto público total continuó, aunque moderadamente, su tendencia al aumento como porcentaje del PIB que se inició a comienzos de la década pasada.

Creció la riqueza, aumentó y mejoró el empleo, disminuyó la pobreza y ha disminuido 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.

En primer lugar, habría que recalcar una vez más, que esta crisis se genera y produce fuera de las fronteras de América Latina. Podemos afirmar, con toda claridad, que de esta crisis no somos responsables sino simplemente víctimas. En segundo lugar, lo que comienza como una crisis financiera se traslada muy rápidamente al sector real. Ello hace que la economía mundial esté entrando en una recesión empujada por la enorme destrucción de riqueza y el aumento generalizado de la incertidumbre. Esto ha agravado la restricción crediticia y ha comenzado a producir destrucción de puestos de trabajo y aumento del desempleo. Ya no se trata, entonces, del rescate de algunos bancos en problemas, sino del rescate de la economía.

La recesión global y la disminución del comercio internacional es quizás el efecto más importante que ha sufrido la región, especialmente por la abrupta caída de la demanda mundial y de los precios de los productos básicos. Esto hace que los términos de intercambio de la región, que venían creciendo desde hace varios años, ya comiencen a deteriorarse. Para este año estimamos que la caída puede alcanzar alrededor del 15% para la región en su conjunto, pero será mayor para los exportadores de hidrocarburos y de metales. Se observa, por tanto, una fuerte desaceleración de las exportaciones. Esto afecta en mayor medida a economías más abiertas, como las centroamericanas y México, que a economías donde el peso del mercado interno es mayor como puede ser el caso de algunas economías sudamericanas, como Brasil o Argentina.

Para algunos países, especialmente en el Caribe y en Centroamérica, habrá un impacto negativo derivado de los menores ingresos por turismo. Ya se observa una reducción de las remesas, lo que tendrá un impacto negativo sobre el consumo y deteriorará la situación social, ya que los receptores de remesas suelen ser sectores cuyos ingresos son bajos (aunque no son los más pobres).

La caída del precio de los bienes primarios, además, afecta en muchos países a los ingresos fiscales que dependen fuertemente de éstos y puede imponer un límite a la capacidad de los países para implementar medidas para amortiguar los impactos de la crisis.

Frente a este escenario, los gobiernos están siendo muy activos en el diseño y anuncio de diversas medidas orientadas a amortiguar los impactos de la crisis internacional. El abanico de medidas implementadas es bastante amplio, no sólo porque los efectos difieren entre países y, por lo tanto, también difieren los instrumentos indicados para contrarrestarlos, sino también por las diferencias que se observan en relación con la capacidad de cada uno de los países, determinada por la disponibilidad de recursos, para llevar adelante distintas iniciativas.



“Tenemos que construir una nueva ecuación de desarrollo basada en una relación equilibrada entre mercado-estado-sociedad”

En circunstancias como las que atravesamos, la política fiscal es la más indicada pero, al mismo tiempo, también la más difícil de implementar en el corto plazo. Por otra parte, tampoco da lo mismo cualquier tipo de política fiscal. Reducir impuestos, por ejemplo, es más fácil, pero en una coyuntura como la actual es poco efectivo porque el aumento del ingreso privado derivado de los menores impuestos no se va a transformar necesariamente en más gasto privado. Lo más probable es que una parte importante se ahorre. Además, con muy contadas excepciones, la presión tributaria en la región es tan baja que no hay margen para disminuirla en la gran mayoría de los países.

Por el contrario, aumentar el gasto es más efectivo, aunque no siempre los países tienen proyectos ya evaluados y listos para implementar rápidamente ni tienen identificados a los posibles beneficiarios de programas sociales como para poner en marcha con rapidez un programa de subsidios focalizados.

Como se ve, hay una interacción entre la efectividad de la medida a aplicar y la complejidad institucional y administrativa para implementarla, lo cual hace que las diferentes capacidades de los países de la región para enfrentar esta crisis no dependan sólo de los espacios macroeconómicos para financiar medidas, sino también de la diver-

sidad observada en relación con los entramados institucionales para implementarlas.

Genera especial preocupación, por otra parte, el hecho de que el impacto de la crisis sobre el nivel de actividad y los mercados domésticos se haga sentir con singular fuerza en los indicadores laborales y sociales de la región. El menor crecimiento económico genera una disminución de la demanda laboral, lo que se refleja en menores contrataciones y en mayores despidos de parte de las empresas y se expresa en una caída de la tasa de ocupación. Para un conjunto de nueve países latinoamericanos, ya en el cuarto trimestre de 2008 se observó una reducción interanual de la tasa de ocupación, y en el primer trimestre de 2009 se registró una caída de medio punto porcentual llegando al 54,3% de la población en edad de trabajar, desde un 54,8% en el mismo período de 2008.

En un contexto de enfriamiento económico, destrucción de puestos de trabajo y poca demanda laboral, los hogares tienen dos opciones: pueden aumentar la oferta laboral, para compensar la pérdida de ingresos (por desempleo o por reducción de salarios u otros ingresos laborales), o pueden retirar alguno de sus miembros en edad de trabajar del mercado laboral si prevalece la percepción de que existe una probabilidad tan baja de conseguir

ESPECIAL AMERICA LATINA ANTE LA CRISIS

un empleo que no vale la pena asumir los costos de la búsqueda. En términos generales la primera actitud prevalece en hogares de bajos ingresos y la segunda en hogares con ingresos más elevados, lo que implica la potencialidad de un mayor aumento del desempleo y/o de la informalidad en los primeros. Para el conjunto de los mismos nueve países, la tasa de desocupación subió de un 7,9% en el primer trimestre de 2008 a un 8,5% un año después.

Aparte de un aumento del desempleo abierto, es de esperar un crecimiento de la informalidad, dado que el poco dinamismo de la demanda laboral de las empresas formales y la ausencia o debilidad de redes de protección social para enfrentar el desempleo, obligarán a muchas personas a buscar ingresos alternativos en actividades informales. Además, en coyunturas como la actual suele suceder que, a fin de reducir costos, algunas empresas "informalizan" parte de sus contratos de trabajo. En compensación, aunque sea parcial, no se esperan reducciones importantes de los salarios reales, dado el generalizado contexto de inflación decreciente.

En síntesis, resulta evidente que ha llegado a su fin el período de bonanza que había permitido en los últimos años disminuir el desempleo y mejorar, al mismo tiempo, la calidad de los puestos de trabajo generados, con el consecuente impacto positivo sobre los indicadores de pobreza de la región, que disminuyó 11 puntos porcentuales entre el 2002 y el 2008. Los progresos realizados, apenas incipientes ya que aún hay alrededor de 180 millones

de pobres en la región, son puestos ahora en entredicho por una crisis cuyos impactos amenazan con hacernos desandar gran parte del camino recorrido y ponen nuevos obstáculos para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

En términos de política, es cierto que es necesario resolver los problemas de corto plazo de la crisis pero con la mirada puesta en el largo plazo. Es imperativo proponer e implementar medidas de políticas públicas que hagan coherente lo urgente con lo importante con una mirada larga, que lleve los problemas de hoy a un horizonte de esperanzas compartidas para todos.

Es un lugar común, pero tenemos que repetirlo: esta crisis puede ser una oportunidad. Pero una oportunidad estratégica, una oportunidad para repensar los caminos y senderos que la región ha de transitar para ser parte de la comunidad de las naciones desarrolladas.

Nada más ni nada menos: tenemos que repensar nuestro camino al desarrollo.

Es imprescindible, así, redoblar los esfuerzos para evitar que las medidas a implementar para contrarrestar los efectos de la crisis aumenten la inequidad y garantizar la capacidad de los países para mantener los niveles de gasto social y para reorientar sus patrones de producción y consumo hacia una sociedad, por cierto, libre de carbono. Esta claro que para el cambio climático no habrá paquetes de rescate si no se toman acciones oportunas ahora.

Es fundamental resaltar un problema que normalmente pasa desapercibido y que es de la más alta importancia: la experiencia histórica de América Latina nos muestra que tomó 12 años la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes de que se desatara la crisis de los años 80. Sin embargo, tomó 24 años recuperar el nivel de los indicadores de bienestar social, especialmente los de pobreza.

Por ello, vale afirmar algo tan simple como dramático: tenemos que construir una nueva ecuación de desarrollo basada en una relación equilibrada entre mercado-estado-sociedad, con una mirada de futuro que permita tomar hoy acciones claras y decisivas que vayan más allá de la urgencia. El Estado debe hacerse cargo de dos elementos cruciales para el desarrollo de América Latina y el Caribe que el mercado no resuelve por sí solo: la desigualdad social y las amenazas del cambio climático. Sin políticas públicas claramente orientadas a esos propósitos no habrá solución real a esos problemas.

No se trata de retornar a las condiciones iniciales de este ciclo sino a una senda distinta del progreso que incorpore una voluntad pública, privada y social de innovación para vencer la esquivada heterogeneidad estructural y la desigualdad social. Debemos entender de una vez por todas que crecimiento no es sinónimo de desarrollo; se requieren dos ingredientes esenciales para que éste sea legítimo y duradero: la equidad social y la sostenibilidad ambiental.



REBECA GRYNSPAN

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

LUIS F. LÓPEZ-CALVA

Economista en Jefe, Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

La crisis global y sus efectos en Latinoamérica y el Caribe



y de magnitud importante. Todos los motores de crecimiento de la región están afectados: el comercio internacional se contrae debido a la caída de la demanda por bienes manufacturados y servicios, especialmente las exportaciones de manufacturas y el turismo -crucial para México, el Caribe y Centroamérica- y por un agudo deterioro en los términos de intercambio para los exportadores de bienes primarios del sur, considerando que el peso del comercio exterior ha crecido en las últimas dos décadas en las economías de la región. Además, todas las fuentes de financiamiento, tales como las remesas (que caerán un 12% en 2009), la inversión extranjera directa, y el crédito privado, han mostrado una importante contracción como resultado de la situación global. Las condiciones que impulsaron el rápido crecimiento de la región durante los últimos seis años han desaparecido: expansión del comercio internacional, precios altos de bienes básicos, financiamiento abundante y tasas de interés bajas. La severidad del impacto de la crisis dependerá de su duración, pero también de cómo respondan los gobiernos y cómo la comunidad internacional apoye los esfuerzos que se realicen en esta materia.

“Las medidas de política contra-cíclicas deben ser complementadas con mecanismos de financiamiento externo que provean fondos de manera ágil y sin las condicionalidades excesivas del pasado”

La región de Latinoamérica y el Caribe se encuentra hoy en una crisis económica cuyos detonantes son fundamentalmente externos. Los efectos, sin embargo, tienen manifestaciones locales concretas, en lo económico y en lo social, que implican retos complejos de política pública.

La región ha pasado de un periodo de seis años de crecimiento del ingreso per cápita a una contracción para el año 2009, tanto a nivel agregado (las estimaciones

van desde -0.3% de crecimiento anual del PIB, según CEPAL, hasta -2.1% en Consensus Economics), como prácticamente para todos los países en lo individual, de acuerdo con los pronósticos más recientes.

La magnitud del impacto dependerá de factores nacionales como la estructura económica, el patrón de integración comercial, el nivel de reservas y la capacidad fiscal para responder ante la crisis, entre otros, pero en todos los casos las consecuencias serán negativas

Pese a que el desempeño macroeconómico de la región durante los últimos años la pone en una situación más estable para enfrentar la crisis, respecto a como lo estaba hace casi 20 años, es cierto que la desaceleración traerá, sin duda, impactos severos a una gran parte de la población. Según estimacio-

nes de organismos internacionales, la pobreza podría aumentar en al menos 6 millones de personas, lo que implicaría una regresión de hasta tres años en los logros alcanzados. Los retos en este sentido tienen que ver no solamente con la magnitud de los efectos, sino con su distribución entre los distintos grupos de población.

La respuesta pública debe partir de una evaluación de la capacidad fiscal y de los requerimientos de financiamiento, que determinan la posibilidad de una respuesta contracíclica, pero también del hecho de que la crisis afectará no solamente a las poblaciones pobres, sino de manera importante a las clases medias urbanas con alto grado de vulnerabilidad. Así, al uso de los instrumentos existentes para contener los efectos sociales de la contracción económica, debe añadirse el diseño oportuno de mecanismos innovadores para llegar a grupos a los que los sistemas de protección social de la región no han incorporado de manera cabal mediante mecanismos de respuesta ante éste y otros tipos de riesgo. La existencia, por ejemplo, de programas de transferencias condicionadas - Oportunidades, Bolsa Familia, Familias en Acción y otros que cubren actualmente a más de 85 millones de personas en toda la región - es un avance, pero no asegura ni la flexibilidad de incorporación oportuna de poblaciones afectadas ni la cobertura a grupos de población tradicionalmente no elegibles, como son los pobres urbanos, siendo insuficientes para responder al empobrecimiento de importantes grupos de la población.

La crisis tendrá también un rostro femenino, en un contexto en que los programas de respuesta mediante gasto en infraestructura tendrán un sesgo hacia la creación de empleo masculino. Además poco efecto tendrán estos programas si se concentran en obras de infraestructura grande, cuyo período de planeación y implementación tiende a ser muy largo, siendo mejor concentrar los esfuerzos en obras de infraestructura pequeña a nivel comunal y local. La desnutrición infantil, la mortalidad materna y la deserción escolar podrían aumentar, especialmente, esta última, en niveles educativos básicos y en poblaciones pobres, con efectos de largo plazo irreversibles que deben evitarse. El desempleo sin duda aumentará entre la población joven, a menos que la política de contención de los efectos de la crisis se diseñe de manera que no sea neutral a estos efectos diferenciados, porque entonces será no solamente insuficiente sino también ineficaz.

Programas específicos de empleo temporal (con énfasis en empleo femenino), financiamiento público de contribuciones a la seguridad social de población que entra al desempleo y la implementación de becas de capacitación para jóvenes deben rescatarse como alternativas a considerar en los programas. Igualmente, debe considerarse la provisión de líneas de crédito para la micro, pequeña y mediana empresa que pueden estar sufriendo un "crowding out" por parte de las empresas grandes, e inclusive, propuestas sensatas de readecuación de deudas para este sector que está sufriendo, en algunos países, un aumento importante

en las tasas de interés y/o una caída de los mercados, especialmente en empresas de menor tamaño.

Desde el punto de vista fiscal, la capacidad de respuesta de los países de la región es muy heterogénea, pero en general debemos reconocer que la mayoría de los Gobiernos han anunciado medidas de política contra-cíclicas. Sin embargo estos esfuerzos deben ser complementados con mecanismos de financiamiento externo (de las instituciones financieras internacionales) que provean fondos rápido y con requisitos básicos, sin las condicionalidades excesivas que vimos en el pasado. El diseño de estos mecanismos es esencial para que sean eficaces, por ejemplo, es importante buscar mecanismos que eliminen el estigma y la posible reacción adversa de los mercados si se usan las líneas de contingencia que algunas de estas instituciones financieras han aprobado como mecanismos de emergencia.

Por último debemos enfatizar que los requerimientos de financiamiento son muy importantes, pero insuficientes. Debe incorporarse en la discusión la calidad de la respuesta, en términos de su capacidad para llegar con instrumentos de protección específica a grupos de población vulnerables y de generar los acuerdos sociales básicos que permitan la puesta en marcha de políticas consensuadas y eviten la polarización política en una época de alta intensidad electoral. De no ser así, una crisis que la región no ha generado tendrá consecuencias de largo plazo que implicarán una reversión en los logros alcanzados en los últimos años.



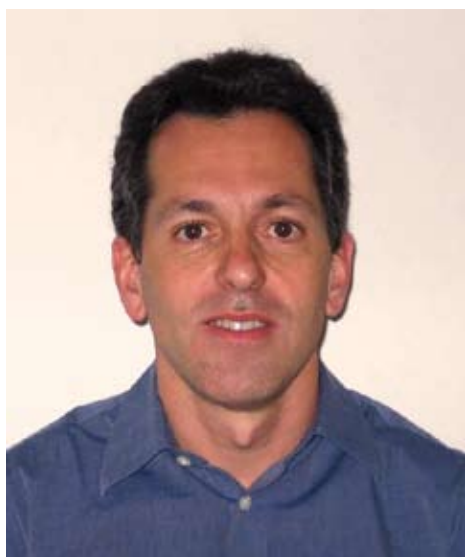
ALEJANDRO IZQUIERDO

Economista Principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

ERNESTO TALVI

Director Ejecutivo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)

Resolución de la Crisis Global en América Latina: ¿no sería necesario pensar en una recesión más duradera en los EE.UU.?*



América Latina se enfrenta a la crisis financiera mundial en un entorno reforzado que le permite responder con solidez ante condiciones externas precarias. Al contrario de lo visto en situaciones parecidas, la región está implementando políticas contra-cíclicas orientadas a mitigar los resultados de corrientes económicas provenientes del exterior.

Al asumir que la recesión en los Estados Unidos alcanzaría su momento más bajo en el primer semestre de 2009, y que la economía se recuperaría rápidamente después de ese momento – la curva en V de recuperación económica – la

idea globalmente aceptada indica que esta solución es, en esencia, correcta. La recuperación de la economía estadounidense, de acuerdo con la curva en V, tenderá a mejorar la previsión futura del crecimiento industrial de los distintos países, de los precios de los productos básicos y del marco financiero internacional. Todos estos elementos definen el futuro de las fluctuaciones económicas de las economías latinoamericanas. Así, América Latina podría salir de esta crisis casi ilesa, puesto que se espera que sus efectos sean contundentes pero breves.

Al día de hoy parece que la

realidad apoya este enfoque. América Latina ha sabido capear la tormenta sin sufrir excesivas dificultades financieras, típicas de anteriores épocas de crisis mundial. En especial, los bajos niveles de dolarización de las economías nacionales y balances en cuenta corriente más saneados que en los años noventa, podrían explicar por qué la región ha podido resistir ante esta situación, al contrario de Europa Oriental, donde la Dolarización (“Eurización”) campa a sus anchas y donde los déficits por cuenta corriente son importantes.

La recuperación en V de la economía de los Estados Unidos podría tener lugar. No obstante, por lo que se ha visto en el pasado, en relación a crisis financieras de importancia, existen indicios de que en este caso será más intensa y duradera que las recesiones conocidas. Por lo tanto, América Latina debería prepararse para enfrentar un escenario futuro menos favorable ante el mercado de los Estados Unidos. Si la recuperación de la economía norteamericana, se produce en curva en L, resultaría un tipo de contracción económica idéntico al comportamiento en un modelo de curva V, pero que generaría convergencias hacia niveles anteriores a la crisis (con recuperación total al

* Extracto realizado por los autores de su publicación “Policy Trade-offs for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin America”, BID (2009)

año 2013) mucho más ralentizadas. De cumplirse este escenario, cuasi-catastrófico, el futuro de la región sería marcadamente más negativo si lo comparamos con las posibilidades de crecimiento más positivas que hemos mencionado arriba:

En primer lugar, América Latina sufriría niveles negativos de crecimiento en 2009 y 2010, y en este plazo el crecimiento promediado sería prácticamente cero en el lustro por venir.

En segundo lugar, se podría producir un deterioro progresivo en el marco fiscal, y podría llegarse hasta un déficit del 5% del PIB en 2011. Esto llevaría a un crecimiento exponencial de la deuda pública, que podría alcanzar un 50% del PIB para 2013.

Tercero, el enfriamiento de actividad económica podría llevar

a un alza de la tasa de morosidad -hasta un 10% en 2011- de manera que las provisiones para fallidos se agotarían, llegando así a unas minusvalías de capital de un 35%.

Cuarto, y de mayor importancia, los ratios de liquidez internacionales (ILRs) aumentarían hacia límites críticos para 2010, de forma que mayores índices de endeudamiento fiscal deberían financiarse en mercados crediticios precarios, con lo que se recortarían los plazos de vencimiento de créditos pasivos sobre reservas pendientes de cobro, deteriorando aun más los ILRs.

Un elemento clave de este posible escenario futuro es que el deterioro de los sistemas es progresivo, y que los problemas pueden no ser evidentes hasta que sea demasiado tarde. En este contexto, las propuestas tendentes a implementar políticas fiscales contra-

cíclicas deben analizarse con cierta mesura. Si dichas políticas generan déficits fiscales aún más importantes, con aumentos asociados en el volumen de deuda pública y más rápido deterioro en el valor de los ILRs, los efectos que se esperan de la puesta en práctica de políticas fiscales expansionistas pueden no cumplirse y podrían incluso generar efectos totalmente contrarios a los esperados.

El reto al que se enfrentan los decisores políticos latinoamericanos es, por tanto, anticiparse a los problemas que se vislumbran al futuro, responder en el debido momento, y diseñar políticas que impidan a las naciones que aun no se encuentran en territorios financieros difíciles que queden expuestas a situaciones de crisis de liquidez y a un colapso económico generalizado.



ALEXANDRA CAS GRANJE

Directora para América Latina de EuropeAid, Oficina de Cooperación de la Comisión Europea

La cooperación de la Unión Europea para América Latina: estrategia frente a la crisis



En el contexto de la crisis económica y financiera global actual, la Unión Europea mantiene su compromiso de apoyo a América Latina y el Caribe.

Con este fin, la Comisión Europea está estudiando la creación de un mecanismo financiero para facilitar acciones concretas en energía, infraestructuras e interconectividad. La iniciativa contaría con los fondos ya programados dentro del capítulo de la cooperación con América Latina, que serían utilizados para generar nuevos créditos productivos. Este modelo se basaría en el que ya ha establecido la UE en su "Política de Vecindad" y sería presentado en la próxima cumbre birregional de la UE, América Latina y el Caribe (ALCUE), que se celebrará en la primavera de 2010.

Recientemente, la UE presentó un marco de acción coherente para apoyar a los países en desarrollo a afrontar la crisis que quedó plasma-

do en el comunicado "Supporting developing countries in coping with the crisis", donde se reafirman los dos principios fundamentales de las relaciones entre la UE y los países en desarrollo: asociación y solidaridad. Entre las medidas de apoyo, se destaca la necesidad de actuaciones contracíclicas en el marco de la ayuda bilateral, una mejora urgente en la eficiencia de la ayuda basada en una mayor coordinación y búsqueda de objetivos comunes.

La amortiguación del impacto social de la crisis para proteger a los más desfavorecidos es otra de las líneas destacadas de este documento. Se recomienda prestar especial atención a la seguridad social, a la reforma de los mercados laborales y a los mecanismos para salvaguardar los gastos sociales; al mismo tiempo, se apoya la actividad económica y el empleo mediante el mantenimiento y construcción de infraestructuras, la revitalización de la agricultura, la inversión en crecimiento "verde" (energías renovables, fomento de alianzas y financiación de iniciativas contra el cambio climático) y estimulando el comercio y la inversión privada.

El fomento del trabajo conjunto por la gobernabilidad y la estabilidad a través del diálogo político y elaboración de políticas son elementos de vital importancia en

este contexto. Más concretamente, es necesario promover el buen gobierno en el área fiscal en el ámbito internacional, regional y local, así como mejorar el marco regulatorio del sistema financiero global.

Otro aspecto a destacar es la promoción de esfuerzos encaminados a lograr una mayor apertura, efectividad e inclusión de la globalización. Para ello se recomienda evitar el proteccionismo, que dañaría el crecimiento y el desarrollo, impulsando avances en la Ronda de Doha, para que se facilite el acceso libre de las producciones agrícolas de los países en desarrollo a los mercados de las economías centrales y una reducción en los subsidios.

La crisis no debe detener los esfuerzos internacionales para cumplir los Objetivos del Milenio. Por ello, la UE mantendrá a la cohesión social como eje de acción principal y objetivo más importante de la cooperación con América Latina para el período 2007-2013. Queda intacto también el apoyo de la UE para que las economías emergentes y en desarrollo tengan "más voz" en la comunidad internacional, tal y como se propugnó durante las Cumbres del G-20 en Washington y Londres.

"Las economías emergentes y en desarrollo deben tener más voz en la comunidad internacional"

JAVIER SANTISO

Director del Centro de Desarrollo de la OCDE, institución a cargo del OECD Latin American Economic Outlook

Opciones de política fiscal y monetaria para América Latina



Los países recurren a su arsenal de políticas expansivas para afrontar encrucijadas como la actual crisis que vivimos. Mientras la discusión en los países de la OCDE gira en torno a cómo se canalizan dichas políticas, por ejemplo si en forma discrecional o bien mediante estabilizadores macroeconómicos automáticos, la discusión en América Latina es mucho más apremiante ¿disponen los países de la región de dichos mecanismos, cualquiera que estos sean? La cuestión es especialmente sensible dado el fantasma aún latente de la crisis de la deuda, que más allá de la recesión costó a América Latina toda la década de los 80 e incluso lastró su crecimiento a más largo plazo.

La buena noticia es que Latinoamérica encara esta crisis en mejores condiciones que en el pasado. Para empezar, el hecho de que los gobiernos se planteen la propia viabilidad o no de políticas expansivas significa que existe la madurez política para reconocer las restricciones que éstas imponen a las sostenibilidades fiscal y monetaria: las hiperinflaciones del pasado son un costo inaceptable para la América Latina de hoy.

En segundo lugar, los países de la región se enfrentan a la crisis tras un ciclo de bonanza en sus términos de intercambio, circunstancia que en varios casos fue aprovechada para fortalecer la exposición a shocks externos, como ilustran la acumulación de fondos de estabilización en Chile o la reducción y mejor composición de la deuda fiscal en Brasil. Son los países que más avanzaron en este frente los que ahora tienen más espacio para aplicar políticas contra cíclicas en los planos fiscal y/o monetario.

La credibilidad de Bancos Centrales, unida a tipos de cambio flexibles, ha permitido un cierto espacio a políticas monetarias expansivas en países que no cuentan con mucho espacio fiscal, como el caso brasileño. Pero la imposibilidad de expandir el espacio fiscal no es sinónimo de pasividad en este territorio de las políticas públicas; al contrario, aunque no se pueda aumentar el volumen, los esfuerzos fiscales sí pueden y deben orientarse a aliviar las consecuencias de la crisis, en especial en los sectores más vulnerables. En este sentido, los criterios son similares a los que encontramos en los de países OCDE: maximizar el efecto multiplicador de forma inmediata y revertir, una vez pasada la tormenta, el impacto sobre la demanda agregada. Una opción que cumple con ambos objetivos es la inversión en

infraestructura, siempre y cuando se refiera a proyectos ya planificados y de rápida implementación. Una crisis no es el mejor contexto para ir a la mesa de diseño con un papel en blanco.

Otra opción es dirigir recursos a los segmentos socialmente más desprotegidos. Más allá de su función social, este tipo de acciones contribuye a aumentar el consumo en sectores con mayor propensión a consumir. Es también importante canalizar este impulso a quienes sufren más directamente los efectos de la crisis, ya que en términos generales, la demanda interna se mantiene fuerte en muchas partes de América Latina (el shock es externo), y un recalentamiento no generaría más que una presión inflacionista. Dirigiendo los esfuerzos a sectores directamente afectados también hace más fácil la tarea de retirar el estímulo una vez pasada la crisis.

Por suerte, parece que la mayoría de la población y clase política latinoamericana reconoce las limitaciones y objetivos arriba trazados. Cabe esperar, pues, que una vez pasada la crisis la región saldrá fortalecida y podrá retomar los avances económicos y sociales de la última década. Avances que comienzan a hacer una realidad el tan anhelado desarrollo.

“Existe la madurez política en AL para reconocer las restricciones que las políticas expansivas imponen a las sostenibilidades fiscal y monetaria: las hiperinflaciones del pasado son un costo inaceptable para la región”

ANDRÉS PALMA

Director del Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas de Flacso - Chile

La política fiscal ante la crisis



El 2009 no es un buen año para las economías del orbe, y tampoco para las de América Latina. Cuando el mundo entra en recesión, nuestras economías difícilmente neutralizan el ciclo recesivo. En abril, el FMI pronosticó un retroceso de un 1,5 por ciento del PIB de la región, y ello antes del agravamiento de la crisis por efecto del brote de Gripe A.

Las economías se verán afectadas por la caída en la demanda de sus productos de exportación, especialmente los que tienen un mayor grado de elaboración, lo que afectará gravemente a los niveles de empleo formal, y por las caídas en los precios de la mayor parte de las materias primas. También la recesión traerá consigo disminuciones en las remesas, especialmente a Centroamérica y a la Comunidad Andina.

Sin embargo, nuestros países no verán agravada la crisis por las gestiones de sus propios gobiernos. Con pocas excepciones, la región ha aprendido que los gobiernos que administran bien sus recursos pueden ayudar a afrontar mejor las crisis que aquellos que se financian con endeudamiento e inflación. En la región los déficits que afectaron a los gobiernos en las décadas finales

“Es un buen momento para evaluar las ventajas de políticas fiscales ordenadas y descubrir sus beneficios para los pobres”

del siglo pasado han desaparecido casi en su totalidad, y ello permite que las capacidades de acción frente a esta crisis sean mayores que ante las de esas décadas.

Los países que cuentan con fondos de ahorro estructural podrán paliar la crisis en alguna medida, mediante entrega de subsidios a los más afectados con ella, y superarla antes que los que no cuentan con esos fondos.

Los fondos de ahorro estructural actúan por dos vías, la primera de ellas es que permiten mantener o, en el mejor de los casos incrementar, el gasto público aún cuando la economía privada se contraiga. La segunda es mediante el acceso en condiciones ventajosas a los mercados financieros internacionales debido a que el “spread” es más bajo para quienes tienen menor riesgo debido a sus ahorros. Esta segunda vía es particularmente importante para estimular a la inversión privada, que es fundamental para que la crisis sea breve. El caso de Brasil que mejoró su calificación en este

período es muestra de ello.

También es el caso de Chile, que con una política conservadora, que algunos hemos calificado de muy conservadora, ahorró los excedentes generados por el alto precio del cobre, tanto operativos como tributarios, y hoy puede hacer frente a la crisis en mucho mejor pie. En este caso, si bien la política no ha sido propiamente anti-cíclica, al menos desde el punto de vista de los ingresos públicos sí lo ha sido, y ello permite que hoy la política de gasto sí lo sea al incrementar el gasto aún cuando la economía, casi con total seguridad, está pasando un momento recesivo.

Este momento sería más grave sin esa actual política de gasto, y esta política no podría haberse desarrollado sin esos ahorros anteriores.

Es un buen tiempo para evaluar las ventajas de políticas fiscales ordenadas y descubrir sus ventajas en beneficio de los pobres.



RAQUEL AYALA

Directora de Estudios Tributarios del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
(CIAT)

Las Administraciones tributarias ante la crisis económica



El impacto de la crisis económica mundial en las Administraciones tributarias debe mirarse considerando dos aspectos fundamentales: conforme al rol de la administración tributaria como asesor en el ámbito del diseño de la política tributaria, y de acuerdo a su función como gestor y ejecutor de esa política. En relación al primero, en ese proceso de retroalimentación que la administración tributaria desarrolla frente a los responsables del diseño de la política, la estimación de los ingresos tributarios con base en los estudios y análisis de las estadísticas tributarias que la administración elabora, el acompañamiento y evaluación de la política tributaria en curso, el análisis de otras alternativas tributarias para la financiación del gasto público y como éstas pueden afectar el diseño del sistema impositivo, como pueden ser el incremento de tarifas, el aumento o creación de incentivos tributarios, los regímenes preferenciales y la simplificación del sistema, entre otros, constituyen temas prioritarios que indiscutiblemente

afectan a la equidad del sistema tributario e inciden en su facilidad o no de gestión.

En cuanto al segundo, la administración tributaria al igual que otras organizaciones del Estado, tendrá que enfrentarse a la reducción del gasto público y, por ende, de su presupuesto, factor que deberá manejar de forma eficaz a fin de sostener e incluso incrementar sus niveles de eficiencia y eficacia. Los desafíos, especialmente para los países latinoamericanos, serán entonces aumentar las bases tributarias a través de una mayor cobertura y un más eficiente control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, considerando las condiciones particulares que la crisis ya ha generado, como pueden ser el incremento de la informalidad y el no pago de tributos; la necesidad de implementar procedimientos más eficaces para la recuperación de los adeudos, incluyendo mecanismos de facilitación de pago que respondan a las condiciones económicas de los contribuyentes. Lo anterior implica para las administraciones, la necesidad de contar con recursos humanos eficientes e íntegros, el uso eficaz de las tecnologías y de sus recursos físicos y la priorización de objetivos,

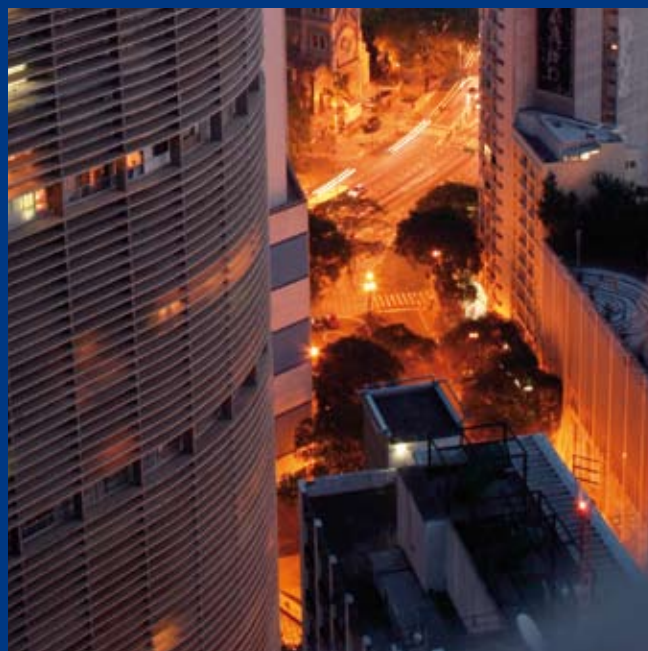
llegando incluso a ajustar sus planes estratégicos y de negocios.

El CIAT, en respuesta a ese entorno que hoy enfrentan las Administraciones tributarias de sus países miembros, ha implementado mecanismos de acompañamiento y apoyo y ha fortalecido otros que vienen funcionando desde hace algún tiempo. El Observatorio de la Recaudación de los países miembros para dar seguimiento al impacto de la crisis en los recaudos tributarios, los Comités Permanentes sobre Ética, Planeamiento Tributario Nocivo, Tecnología de la Información y las Comunicaciones, los Talleres sobre Benchmarking y Factura Electrónica, el Modelo de Manual para una mejor gestión de los RRHH, la inclusión en sus Asambleas Generales y Conferencias Técnicas de sesiones que propicien el intercambio de experiencias, a fin de identificar prácticas innovadoras en temas técnicos y organizacionales relacionados, son algunas de las actividades diseñadas e implementadas por el Centro como parte de su estrategia de ayuda al fortalecimiento de las Administraciones tributarias bajo el panorama actual y futuro.



“La Administración tributaria tendrá que enfrentarse a la reducción de su presupuesto y, a la vez, sostener e incluso incrementar sus niveles de eficiencia y eficacia”

Con la cofinanciación de:



Datos de contacto

EUROSociAL Sector Fiscalidad

Oficina de Coordinación
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378
Edificio B, 28035 Madrid España.
Tel: +34 91 736 52 38
Fax: +34 91 736 52 29
Web: www.eurosocialfiscal.org
Correo electrónico: eurossocial@ief.meh.es