

Panorama general

La crisis financiera mundial, la más grave desde la Gran Depresión, se está convirtiendo rápidamente en una crisis humana y de desarrollo. La crisis se originó en el mundo desarrollado, pero se ha extendido rápida e inexorablemente al mundo en desarrollo, sin que ningún país se haya librado de ella. Es cada vez más evidente que ésta no será una crisis de corta duración. Los países pobres son especialmente vulnerables, ya que carecen de los recursos para responder con medidas paliativas. La crisis pone en grave peligro los progresos logrados con tanto esfuerzo en impulsar el crecimiento económico y avanzar en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Los pobres suelen ser los más afectados y los más desprotegidos. Para millones de esas personas, la crisis pone en peligro su propia supervivencia.

En las reuniones de alto nivel celebradas en 2008 al cumplirse la mitad del plazo para alcanzar los ODM, los líderes mundiales expresaron su profunda preocupación de que el mundo estaba quedando rezagado con respecto a la mayoría de los ODM y que las deficiencias eran especialmente graves en cuanto al desarrollo humano, e hicieron un llamado a la acción para intensificar los esfuerzos en pro del desarrollo. El Secretario General de las Naciones Unidas observó que “afrontamos una emergencia de desarrollo”, y el Primer Ministro del Reino Unido habló de una “emergencia mundial de pobreza”. Estas inquietudes se expresaron antes de que la crisis financiera se desencadenara en toda su magnitud. Si entonces existía una emergencia de desarrollo, sin duda existe una ahora. La crisis financiera amenaza con generar nuevos problemas y hace mucho más urgente tomar medidas al respecto.

Una crisis tras otra

Para los países pobres, ésta ha sido una crisis tras otra. Se ha producido justo después de las crisis de los alimentos y de los combustibles. El triple desafío de las crisis de los alimentos, los combustibles y los mercados financieros está empujando a muchos países pobres a una zona de peligro, que impone un costo humano cada vez mayor y pone en riesgo las perspectivas de desarrollo.

Con la paralización de los mercados financieros internacionales en 2008, los países con mercados emergentes fueron los primeros países en desarrollo en sentir los efectos de la crisis financiera, por su dependencia de los flujos de capital privado. Estos flujos hacia el mundo en desarrollo registraron la mayor caída de la historia, previéndose que serán negativos en 2009 (una disminución de más de US\$700.000 millones respecto del volumen máximo, que se alcanzó en 2007). Muchos países de ingreso bajo también se ven afectados por la restricción de los créditos privados; los flujos privados hacia esos países, con inclusión de varios de África, que habían registrado un aumento en años recientes ahora están disminuyendo. Se prevé que esos países se verán afectados fuertemente sobre todo en 2009 con una segunda ronda de efectos de la recesión mundial y la disminución del comercio mundial: las proyecciones indican que en 2009 el producto interno bruto (PIB) mundial disminuirá por primera vez desde la segunda guerra mundial, y que el comercio mundial registrará la mayor baja del período de posguerra.

Los países de ingreso bajo se verán afectados por la reducción de los volúmenes de exportación, los precios de los productos básicos, las remesas, el turismo, la inversión extranjera

directa y, posiblemente, hasta la asistencia externa. Estas perturbaciones, a su vez, afectarán los ingresos públicos, se sumarán al fuerte impacto fiscal negativo de las crisis de los alimentos y los combustibles en muchos países, y ejercerán aún más presión sobre los programas de gasto público. Además, si bien los sistemas financieros de los países de ingreso bajo están relativamente protegidos del contagio porque están menos expuestos a los mercados financieros internacionales, pueden verse afectados por la segunda ronda de efectos, a medida que la contracción económica haga que aumenten los préstamos riesgosos y limite la disponibilidad de financiamiento interno para las empresas.

Las repercusiones de la crisis financiera mundial en los países en desarrollo se reflejan en la marcada reducción del crecimiento proyectado del PIB a tasas que no se registraban desde los años noventa. El crecimiento medio proyectado del PIB de los países en desarrollo en 2009 es ahora apenas la cuarta parte, aproximadamente, de lo que se había previsto antes de que la conmoción financiera se intensificara hasta convertirse en una crisis total en la segunda mitad de 2008, y un quinto de la tasa que se logró en el período de fuerte crecimiento hasta el año 2007. Las proyecciones actuales para los países en desarrollo en su conjunto indican que el PIB caerá al 1,6% en 2009, en comparación con un promedio del 8,1% en el período de 2006-07. Se proyecta que el crecimiento en África al sur del Sahara disminuirá al 1,7% en 2009, frente al 6,7% en igual período. Con ello perderá impulso una reactivación del crecimiento muy promisoria que se venía registrando en años recientes en la región. Incluso estas proyecciones ya reducidas pueden experimentar fluctuaciones a la baja. Los más afectados son los países de Europa oriental y Asia central que afrontaron la crisis mundial con una situación macroeconómica más débil, ya que ahora se proyecta que el crecimiento medio de la región será negativo en 2009. En América Latina y el Caribe también se proyecta un crecimiento medio negativo en 2009. Las actuales proyecciones de crecimiento, que han sido ajustadas para tener en cuenta las modificaciones de la relación de intercambio, dan a entender que durante 2009 el ingreso real per cápita disminuirá en más de 50 países en desarrollo.

Repercusiones en la reducción de la pobreza y otros ODM

La marcada contracción del crecimiento puede retrasar gravemente los avances para reducir la pobreza y alcanzar otros ODM. El encarecimiento de los alimentos entre 2005 y 2008 arrastró a la extrema pobreza a unos 200 millones más de personas, y alrededor de la mitad de ellas no saldrán de esa situación en 2009, aun cuando los precios de los alimentos están disminuyendo. Si bien los precios de los alimentos han disminuido desde mediados de 2008, siguen muy altos en comparación con los niveles históricos y la crisis alimentaria decididamente no ha terminado. La desaceleración del crecimiento como consecuencia de la crisis financiera se sumará al impacto de los altos precios de los alimentos en la pobreza. Según las proyecciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2009 posiblemente unos 30 millones más de personas estarán desempleadas, de las cuales 23 millones podrían ser habitantes de países en desarrollo. Las previsiones más pesimistas indican que hasta 50 millones más de personas podrían quedar desempleadas en 2009. Las estimaciones del impacto de la desaceleración del crecimiento en la pobreza fluctúan entre 55 millones y 90 millones más de personas en situación de extrema pobreza en 2009 que las previsiones antes de la crisis. Estas cifras aumentarán si la crisis se agudiza y el crecimiento de los países en desarrollo continúa disminuyendo.

En África al sur del Sahara y Asia meridional, que registran elevadas tasas de pobreza, la desaceleración del crecimiento básicamente elimina las perspectivas que existían antes de la

crisis de una reducción continuada del número de pobres en 2009. En efecto, es probable que el número de pobres en África al sur del Sahara aumente en 2009, y las economías más frágiles y de bajo crecimiento son las que corren mayor riesgo. Si bien, en promedio, las tasas de pobreza son mucho más bajas en Europa y Asia central y en América Latina y el Caribe, estas regiones también podrían registrar un aumento del número de pobres en 2009. En general, si se mantienen las actuales proyecciones de crecimiento, en 2009 el número de personas extremadamente pobres podría aumentar en más de la mitad de los países en desarrollo, y probablemente esta proporción sea aún mayor en los países de ingreso bajo y los países de África al sur del Sahara (dos terceras partes y tres cuartas partes, respectivamente).

La experiencia indica que el desplome del crecimiento tiene un costo para el desarrollo humano, que tiende a deteriorarse más rápidamente durante los períodos de desaceleración que lo que mejora durante los períodos de aceleración. En los países que sufrieron una contracción económica del 10% o más entre 1980 y 2004, murieron más de un millón de niños más. Se estima que la marcada reducción del crecimiento económico como consecuencia de la crisis financiera actual podría causar, en promedio, entre 200.000 y 400.000 más muertes infantiles al año entre 2009 y el año 2015, fijado como meta para alcanzar los ODM. Esto significa entre 1,4 millones y 2,8 millones más de muertes infantiles durante ese período. En los países pobres, los efectos directos en la educación, como la matrícula escolar, también tienden a deteriorarse durante las crisis económicas, especialmente en el caso de las niñas¹.

Las consecuencias a largo plazo de la crisis en el desarrollo humano pueden ser más graves que las observadas de manera inmediata. Por ejemplo, el deterioro del estado de salud de los niños que sufren por el menor consumo de alimentos (o el consumo de alimentos de inferior calidad) puede ser irreversible, pues retarda su crecimiento y su capacidad cognitiva y de aprendizaje. Las estimaciones indican que la crisis alimentaria ya ha hecho aumentar en 44 millones el número de personas que sufren daños permanentes provocados por la malnutrición. La crisis financiera exacerbará este impacto a medida que las familias pobres reaccionen ante la disminución de sus ingresos reduciendo todavía más la cantidad y la calidad de los alimentos que consumen.

El panorama general con respecto a los ODM, que ya es motivo de gran preocupación, se ha tornado aún más difícil. El sólido crecimiento económico de los países en desarrollo en los últimos 10 años hacía pensar que el ODM relativo a la pobreza podría alcanzarse en todo el mundo, pero el triple golpe asestado por las crisis de los alimentos, los combustibles y los mercados financieros crea nuevos riesgos. Para el mediano plazo se sigue esperando una disminución de la proporción de personas en situación de pobreza extrema en el mundo en desarrollo, pero a un ritmo menor que el que se había previsto antes de la crisis, debido a la desaceleración del crecimiento económico.

La crisis de los alimentos, y ahora la crisis financiera mundial, están revirtiendo los progresos en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Antes de que estallara la crisis de los alimentos en 2007, había en el mundo en desarrollo unos 850 millones de personas que padecían hambre crónica. Esa cifra aumentó a 960 millones en 2008 y se espera que sobrepase los 1.000 millones en 2009. Eso interrumpirá la tendencia descendente de la proporción de personas que padecen hambre en el mundo en desarrollo y pondrá en grave peligro la meta de reducir a la mitad esa proporción para el año 2015. Frente a estas tendencias es necesario seguir impulsando la inversión y la productividad agrícolas, como se ha estado haciendo recientemente.

Se ha avanzado relativamente bien con respecto al objetivo de la paridad de género en la educación primaria y secundaria, y se espera alcanzarlo a nivel mundial. Sin embargo, las

perspectivas de la paridad de género en la educación terciaria y otras metas que dan autonomía a las mujeres —como una mayor participación de mujeres en puestos de trabajo remunerados en los sectores no agrícolas— son menos prometedoras. Los objetivos relacionados con el género enfrentan riesgos adicionales, ya que los datos disponibles de crisis pasadas indican que las mujeres, en general, son más vulnerables a sus efectos. Por esta razón se hace más necesario tener en cuenta los aspectos relativos al género en las medidas de respuesta.

Las mayores inquietudes se refieren a los objetivos de desarrollo humano. Según las tendencias actuales, es improbable que se pueda alcanzar la mayoría de los ODM sobre desarrollo humano a nivel mundial. A pesar de las importantes mejoras de las tasas de matrícula en la escuela primaria y de las tasas de terminación de ese ciclo de enseñanza, es probable que a nivel mundial no se alcance el objetivo de la terminación universal del ciclo de educación primaria, pero no habrá faltado mucho para conseguirlo. Las peores perspectivas son en el sector de salud. Es probable que haya grandes dificultades para reducir la mortalidad materna e infantil. Se han logrado algunos avances alentadores en detener y comenzar a revertir la propagación de importantes enfermedades transmisibles, como el VIH/SIDA y el paludismo, pero para poder alcanzar los ODM hay que avanzar con más rapidez. También es probable que haya graves problemas para mejorar el acceso a instalaciones básicas de saneamiento, aunque por otro lado se han hecho mayores progresos con respecto al objetivo conexo de mejorar el acceso a agua potable.

A nivel regional, África al sur del Sahara se encuentra a la zaga en todos los ODM, incluido el de reducir la pobreza. Asia meridional está en la misma situación con respecto a la mayoría de los ODM sobre desarrollo humano, y es probable que a duras penas consiga el objetivo de reducir la pobreza. A nivel nacional, la mayoría de los países no conseguirá gran parte de los ODM. Los países de ingreso mediano son los que han avanzado más rápido para alcanzar los ODM. Muchos de estos países, sin embargo, continúan teniendo una gran concentración de pobreza y afrontan graves problemas para lograr los objetivos de desarrollo humano no vinculados a los ingresos. Los progresos generales para alcanzar los ODM han sido menores en los países de ingreso bajo, y en este grupo los resultados también varían considerablemente de un país a otro. Los avances más lentos se han producido en los Estados frágiles. Agobiados por conflictos e impedidos por su falta de capacidad y su débil gestión de gobierno, los Estados frágiles se encuentran en una difícil situación política y de gobierno que no les permite suministrar eficazmente financiamiento y servicios en pro del desarrollo.

Al cumplirse la mitad del plazo para alcanzar los ODM, unos 75 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria todavía no lo hacían; 190.000 niños menores de cinco años morían semanalmente a causa de enfermedades prevenibles; 10.000 mujeres morían cada semana por complicaciones del embarazo que pueden tratarse; anualmente más de 2 millones de personas morían de SIDA, casi 2 millones, de tuberculosis y alrededor de un millón, de paludismo; aproximadamente 1.000 millones padecían hambre y el doble estaban desnutridas, y alrededor de la mitad del mundo en desarrollo carecía de acceso a instalaciones básicas de saneamiento. Todas éstas son cifras poco auspiciosas que serían muy inferiores si se avanzara conforme a lo previsto en la consecución de los ODM. El mundo puede y debería lograr mejores resultados. Para acelerar los progresos se requiere el compromiso de todos a fin de llevar adelante este programa de desarrollo con mayor energía y sentido de urgencia.

Una emergencia de desarrollo

Las crisis mundiales deben afrontarse con una respuesta a nivel mundial. Es comprensible que en un comienzo gran parte de la atención se concentrara en las repercusiones de la crisis y las medidas de respuesta en los países desarrollados y en los principales países con mercados emergentes que están estrechamente integrados en los mercados financieros internacionales. Pero a medida que la crisis ha ido atrapando a otros países de ingreso más bajo, se ha convertido en un problema verdaderamente mundial. Ahora no cabe duda de que su impacto en estos países y los graves riesgos que plantea para las perspectivas de desarrollo deben encararse como parte de una respuesta global. El desafío para la comunidad internacional consiste en superar la crisis financiera mundial y responder frente al agravamiento de la crisis humana y de desarrollo en los países pobres.

La emergencia de desarrollo que atraviesan muchos países pobres exige llevar adelante un conjunto de medidas que señalen la firme determinación de evitar los enormes costos humanos que puede tener la crisis y ayuden a esos países a sentar las bases de una recuperación con un sólido crecimiento y progresos acelerados para conseguir los ODM. Es mucho lo que está en juego y urge tomar medidas al respecto.

En la cumbre celebrada el 2 de abril de 2009 en Londres, los líderes del Grupo de los Veinte (G-20) hicieron importantes progresos para coordinar la respuesta internacional ante la crisis. Los resultados de la cumbre mostraron que existe gran preocupación por la profunda dimensión de desarrollo que presenta la crisis. Los acuerdos alcanzados han sentado una base sólida para seguir avanzando. Otras reuniones importantes que se realizarán seguidamente —las reuniones de primavera del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera mundial y sus repercusiones en el desarrollo, y la cumbre del G-8— pueden aprovechar los progresos realizados en la cumbre del G-20 para elaborar un programa más completo y dar impulso a la aplicación de las medidas.

La crisis hace necesario reafirmar el compromiso de todos frente a la promesa de los ODM, en el espíritu de la cooperación internacional que dio origen a dichos ODM en el cambio de siglo y al marco de Monterrey sobre la responsabilidad mutua de los países en desarrollo y los países desarrollados de alcanzar esos objetivos. Por lo tanto, es pertinente que los líderes del G-20 declararan en el comunicado de la cumbre de Londres que “reafirmamos nuestro compromiso histórico de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”. En el contexto actual, la cooperación internacional para el desarrollo es más necesaria que nunca.

Esferas de acción prioritarias

La crisis se originó en los mercados financieros de los países desarrollados, por lo que la primera orden del día es estabilizar esos mercados y contrarrestar la recesión que han desencadenado las perturbaciones financieras. Para ello se requieren medidas oportunas, adecuadas y coordinadas por parte de los países desarrollados a fin de devolver la confianza en el sistema financiero y reanudar el flujo de crédito, y reactivar la demanda. Estos países han adoptado importantes decisiones en ambos frentes, con medidas de estímulo fiscal y para rehabilitar el sector financiero. El desafío ahora es asegurar que las medidas estén a la altura de la magnitud y profundidad de la crisis y se coordinen debidamente a nivel internacional. También se deben tomar medidas para eliminar las deficiencias de la regulación y supervisión del sector financiero

que la crisis ha puesto de manifiesto, y establecer una base más sólida para garantizar la estabilidad en un mundo de mercados financieros globalizados.

Al mismo tiempo, se necesitan medidas enérgicas y urgentes para contrarrestar el impacto de la crisis mundial en los países pobres y ayudarlos a reanudar el crecimiento sobre una base sólida y a recuperar el terreno perdido con respecto a los ODM. En el informe se señalan seis esferas de acción prioritarias (Recuadro 1).

Recuadro 1 Respuesta ante la emergencia de desarrollo: esferas de acción prioritarias

- Asegurar una respuesta fiscal adecuada para promover el crecimiento económico y proteger de las repercusiones de la crisis a los segmentos pobres y vulnerables de la población, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica
- Respalda el sector privado y mejorar las condiciones para la recuperación y el crecimiento en el ámbito de las inversiones privadas, prestando especial atención, entre otras cosas, al fortalecimiento de los sistemas financieros
- Redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos sobre desarrollo humano, promoviendo, entre otras cosas, la función del sector privado
- Aumentar la ayuda a los países pobres y vulnerables gravemente afectados por la crisis
- Mantener un sistema comercial y financiero abierto, con inclusión de medidas rápidas vinculadas a la ronda de Doha
- Asegurar que el sistema multilateral tenga el mandato, los recursos e instrumentos necesarios para apoyar una respuesta mundial eficaz frente a la crisis

Asegurar una respuesta fiscal adecuada

La desaceleración mundial del crecimiento hace necesario un estímulo fiscal en todo el mundo. Los países en desarrollo cuya posición fiscal y externa es sólida deberían utilizar el espacio que tienen para proceder a un estímulo fiscal. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo que enfrentan una marcada disminución del crecimiento y, en consecuencia, importantes perturbaciones sociales, carecen de los recursos para elaborar una respuesta fiscal, y de hecho su espacio fiscal se reduce aún más a medida que disminuyen sus ingresos públicos y se agota el financiamiento externo. Muchos no sólo no pueden llevar adelante un programa de ese tipo, sino que además pueden verse obligados a recortar importantes gastos en infraestructura y programas sociales. El suministro de financiamiento adicional en condiciones adecuadas los ayudaría a promover el crecimiento y a proteger a los grupos pobres y vulnerables de las repercusiones de la crisis. Posibilitar una respuesta fiscal adecuada en los países en desarrollo sería positivo para todos. Si se dispusiera de financiamiento, muchos de estos países tienen oportunidades de realizar inversiones de alto rendimiento que eliminen obstáculos para el crecimiento; además, tienen una gestión económica eficaz y la capacidad institucional para aumentar el gasto, lo que sería favorable para su crecimiento futuro y contribuiría a la demanda mundial y, por lo tanto, a la recuperación en los países desarrollados. En consecuencia, el alivio de las restricciones fiscales que enfrentan los países en desarrollo debería ser uno de los elementos de la ecuación para elaborar una respuesta fiscal coordinada frente a la crisis mundial.

Se ha determinado que hasta el 90% de los países en desarrollo están muy expuestos o moderadamente expuestos al impacto de la crisis, ya que experimentan una desaceleración del crecimiento o elevados niveles de pobreza, o ambos. El 75% de esos países no tienen la capacidad financiera para financiar programas que permitan frenar los efectos de estos cambios desfavorables. Los países de ese grupo que exhiben una buena gestión macroeconómica y tienen una capacidad institucional adecuada deberían recibir ayuda financiera para mejorar su espacio fiscal y poder responder ante la crisis. Gracias a los esfuerzos que han realizado en los últimos 10 años para mejorar la función de gobierno y las políticas macroeconómicas, actualmente al menos la mitad de los países en desarrollo presentan condiciones macroeconómicas adecuadas (teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal y externa) y poseen la capacidad institucional necesaria para permitir cierta expansión fiscal, si dispusieran de financiamiento en condiciones apropiadas. En lo que respecta a cada país por separado, la respuesta fiscal deberá adecuarse, evidentemente, a las circunstancias de cada uno de ellos.

Los países también deben aprovechar las posibilidades de movilizar recursos internos. La crisis exige concentrar aún más el gasto en las prioridades básicas: infraestructura que fomente el crecimiento, inversiones clave en capital humano y redes de protección social. Los proyectos de inversión en nuevos gastos deben escogerse cuidadosamente para eliminar los principales obstáculos para el crecimiento y lograr el máximo impacto en el desarrollo. Se debe velar por que el gasto en redes de protección social beneficie a los grupos previstos, por ejemplo, a través de programas de transferencias monetarias condicionadas para los hogares pobres, ayuda laboral, asistencia materno-infantil y alimentación escolar.

Respaldar al sector privado

El crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza y lograr los ODM en mayor escala. Un sector privado dinámico es esencial para el crecimiento económico y la creación de empleo. El estímulo fiscal favorecerá un crecimiento económico sostenido únicamente si existe una respuesta enérgica del sector privado. Éste, a su vez sólo se reactivará si las condiciones son propicias. El acceso al financiamiento y a infraestructura, y la calidad de la reglamentación para la actividad empresarial son tres factores determinantes fundamentales de las condiciones adecuadas para el funcionamiento del sector privado.

Frente a la actual restricción del crédito, urge particularmente reforzar el acceso del sector privado al financiamiento para el comercio y las inversiones, que ha sufrido una fuerte contracción. Los gobiernos, en colaboración con los asociados en el desarrollo, deben actuar con rapidez en esta esfera, poniendo especial atención al acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, que son fundamentales para la creación de empleo y que se encuentran especialmente urgidas por la restricción crediticia. Al mismo tiempo, la crisis ha subrayado la importancia de introducir reformas más amplias para sanear y dar mayor estabilidad al sistema financiero, como por ejemplo, mejorar la regulación y supervisión financieras. Algunos países probablemente se verán en la necesidad de recapitalizar algunas instituciones financieras en dificultades y deben prepararse con tiempo para ello.

Los problemas más urgentes con respecto a la creación de infraestructura en las circunstancias actuales también guardan relación con el financiamiento, ya que tanto los gobiernos como los inversionistas privados afrontan mayores restricciones financieras. Las instituciones financieras multilaterales deberán intensificar su apoyo; en lo inmediato, deberán

respaldar proyectos de asociaciones público-privadas, que se encuentran en curso y son viables pero que atraviesan problemas financieros. Sin embargo, contar con más financiamiento es sólo una parte de lo que se necesita para enfrentar el desafío a más largo plazo que plantea la infraestructura en los países en desarrollo. Por ejemplo, se estima que África al sur del Sahara podría reducir en más de 45% su déficit de financiamiento para infraestructura, que actualmente asciende a unos US\$40.000 millones al año, mediante una mejor gestión de las inversiones, la reducción de las ineficiencias en las operaciones y mayor eficacia en la recuperación de costos. Además, incluso en condiciones financieras difíciles, los países que introduzcan reformas al marco regulatorio e institucional de las asociaciones público-privadas en el ámbito de la infraestructura pueden esperar atraer más inversión privada, y con ello aumentar la eficacia en términos de desarrollo. Las inversiones en infraestructura caracterizada por la eficiencia en el uso de la energía tienen la doble ventaja de contribuir a la recuperación económica y al crecimiento, y mitigar el cambio climático. En adelante, los mercados de carbono pueden adquirir mayor importancia para movilizar financiamiento privado en apoyo de inversiones que promuevan la sostenibilidad ambiental.

Según los indicadores de Doing Business y los resultados de las encuestas a empresas que realiza el Grupo del Banco Mundial, en los países en desarrollo se han introducido importantes reformas para mejorar la reglamentación de la actividad privada. Sin embargo, los progresos no han sido parejos y hay mucho margen para seguir mejorando. La crisis ha reforzado las conclusiones de los trabajos de investigación en el sentido de que el objetivo debería ser mejorar, y no necesariamente reducir, la reglamentación. Al simplificar las regulaciones para que sean más eficientes y racionales se debe asegurar que se protejan debidamente los intereses públicos. La crisis ha puesto de relieve la importancia de una adecuada fiscalización de la normativa.

Las investigaciones también concluyen que existe una complementación entre las reformas de la reglamentación y las mejoras más generales en materia de buen gobierno. Las reformas normativas producen un mayor impacto cuando el entorno institucional es más favorable. La falta de capacidad institucional para exigir el cumplimiento de la reglamentación le resta eficacia y credibilidad al marco normativo. En muchos países, las empresas manifiestan que la corrupción es un gran obstáculo para la actividad empresarial. Por lo tanto, el buen gobierno y la existencia de instituciones sólidas son importantes para crear condiciones propicias para la actividad privada y, en general, para la eficacia en términos de desarrollo.

Redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos sobre desarrollo humano

Es necesario avanzar más rápido con respecto a los objetivos de desarrollo humano. La crisis hace más urgente reforzar los programas esenciales de salud y educación, como la lucha contra enfermedades importantes (por ejemplo, el VIH/SIDA y el paludismo), el mejoramiento de los sistemas de salud y la iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos. Asimismo, plantea urgentes desafíos inmediatos, al exigir especial atención en programas y servicios sociales para proteger los hogares pobres y vulnerables de los posibles y graves efectos en las personas, como el aumento de la mortalidad infantil. Esto supone dar una alta prioridad a los programas de nutrición y atención primaria de la salud en las zonas rurales y en los barrios pobres de las zonas urbanas, con especial atención a las necesidades en materia de género. El refuerzo de las redes de protección social producirá un alivio inmediato, pero si ello se hace conjuntamente con una mejora de los servicios esenciales de salud y educación, también ayudará a salvaguardar los

resultados en esos dos sectores en el mediano plazo. Para financiar esas necesidades hará falta más apoyo de los donantes, pero los países también deberán crear espacio fiscal, lo que exigirá recortar los gastos de menor prioridad y aumentar la eficiencia de los programas existentes.

La crisis también hace necesario promover más la función del sector privado en el ámbito del desarrollo humano. Los gobiernos desempeñan un papel fundamental en financiar y prestar servicios de desarrollo humano, pero el sector privado (instituciones con y sin fines de lucro) cumple una función cada vez más significativa. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo, la mitad del gasto en salud proviene de fuentes privadas. Encuestas recientes realizadas en África al sur del Sahara y Asia meridional revelan que más de la mitad de los servicios de salud materna, reproductiva e infantil relacionados con los ODM son suministrados por proveedores privados. En Asia meridional, el porcentaje de matrícula en establecimientos privados de educación primaria y secundaria es de alrededor del 30% en promedio. La magnitud del desafío que representan los ODM exige movilizar recursos de todas las procedencias, y existen muchas posibilidades de una mayor contribución del sector privado, no sólo en términos de más recursos sino también de innovación, flexibilidad y mejora de la calidad. Hay ejemplos satisfactorios de diferentes combinaciones de asociaciones gubernamentales y privadas en la prestación de servicios y su financiamiento, y los países pueden estudiar las alternativas más adecuadas a sus circunstancias. Para trabajar de manera eficaz con el sector privado, los gobiernos deben desarrollar las capacidades necesarias de regulación y fiscalización, utilizar incentivos con sensatez, y mejorar los mecanismos de gobierno y rendición de cuentas.

También se deben aprovechar eficazmente las mayores posibilidades de obtener financiamiento privado internacional (de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y corporaciones) para promover el desarrollo humano en los países pobres, así como las innovaciones con respecto a las modalidades y mecanismos para la prestación de los servicios. Entre los ejemplos importantes de contribuciones privadas cabe mencionar los cuantiosos aportes de la Fundación de Bill y Melinda Gates a la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización y al Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. El mecanismo de garantía de mercado es una manera innovadora de movilizar financiamiento de corporaciones para promover tratamientos para enfermedades en los países pobres.

Aumentar la ayuda a los países pobres

En las circunstancias actuales, es preciso insistir enfáticamente en la urgencia de que los donantes cumplan sus compromisos de ayuda. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) aumentó alrededor del 10% en términos reales en 2008. Éste es un hecho encomiable, tras la disminución de dicha asistencia en 2006 y 2007. En términos reales, en 2008 faltaron unos US\$29.000 para cumplir la meta de AOD proveniente de los donantes miembros del CAD establecida en Gleneagles, de US\$130.000 millones al año para 2010. Con respecto a la AOD para África al sur del Sahara, faltaron unos US\$20.000 millones para cumplir la meta de US\$50.000 millones al año para 2010. Los donantes deberían intensificar rápidamente sus esfuerzos para cumplir estos compromisos. Si bien la crisis ha complicado más la posición fiscal de los donantes, los volúmenes adicionales que se necesitan para cumplir los compromisos fijados en Gleneagles representan una fracción del apoyo que han suministrado para rescatar las instituciones financieras en sus propios países y una proporción minúscula de las medidas de estímulo fiscal que han anunciado.

En efecto, la crisis exige ir más allá de los compromisos asumidos en Gleneagles dado que las necesidades de los países pobres han aumentado considerablemente. Una opción para movilizar apoyo adicional es la propuesta del presidente Zoellick del Banco Mundial de que los países desarrollados inviertan el 0,7% de sus medidas de estímulo, es decir, unos US\$15.000 millones según los paquetes anunciados hasta la fecha, en un fondo contra la vulnerabilidad para ir en ayuda de los países en desarrollo. El fondo financiaría tres prioridades de respuesta frente a la crisis en países en desarrollo que carezcan de recursos para actuar por sus propios medios: reforzar las redes de protección social, financiar inversiones en infraestructura básica, y suministrar financiamiento a pequeñas y medianas empresas y a instituciones microfinancieras. Los recursos se encauzarían a través de organismos multilaterales y bilaterales, en programas respaldados por salvaguardias, a fin de asegurar que se utilicen en forma adecuada.

A medida que los donantes aceleran el paso para proporcionar la ayuda, también se deberían agilizar los progresos respecto del Plan de Acción de Accra para mejorar la eficacia de la ayuda: mejor compaginación y armonización de la ayuda, mayor previsibilidad de la ayuda y entrega oportuna de ésta, y mayor énfasis en la obtención de resultados. Aumentar la eficacia del uso de los recursos es aún más importante en épocas de crisis y restricciones presupuestarias. Además, a medida que el panorama de la ayuda cambia como resultado de la función más prominente tanto de los donantes no pertenecientes al CAD como de las fuentes privadas de asistencia y de una mayor variedad de modalidades de ayuda, los mecanismos para su coordinación deberán incluir una gama más amplia de asociados en el desarrollo.

La ayuda de fuentes privadas ha pasado a ser un elemento cada vez más importante del financiamiento para el desarrollo. La OCDE ha estimado que los aportes internacionales de fuentes privadas llegaron a US\$18.600 millones en 2007, pero la opinión general es que esta cifra es en realidad más alta. Según otras estimaciones, los aportes internacionales privados provenientes tan sólo de los Estados Unidos totalizaron US\$34.800 millones en 2006. Las fuentes de aportes privados son diversas: fundaciones, corporaciones y organizaciones de la sociedad civil de diversos tipos. La importancia creciente de la asistencia privada ha dado origen a asociaciones público-privadas innovadoras relacionadas con el desarrollo, especialmente actividades en el ámbito de la salud, la educación y el cambio climático. Existe cierta preocupación de que la crisis financiera pudiera interrumpir la tendencia ascendente que muestra la ayuda privada. No obstante, ésta representa una fuente que, si se utiliza con eficacia, puede ser un complemento importante de la asistencia proveniente de fuentes públicas y contribuir al proceso de desarrollo.

Mantener un sistema comercial y financiero abierto

Es de vital importancia mantener la apertura comercial y resistir el reciente aumento de las presiones proteccionistas. Las crisis de los alimentos, los combustibles y los mercados financieros han sometido a grandes presiones al sistema de comercio mundial. A principios de 2008, la fuerte alza de los precios de los alimentos dio lugar a algunas respuestas muy perjudiciales en materia de políticas comerciales, que incluyeron impuestos al comercio, cuotas e incluso prohibiciones de exportación². Los riesgos de proteccionismo se han intensificado con la crisis financiera a medida que la actividad económica se desploma y el desempleo aumenta. Varios países han levantado obstáculos en la frontera o subsidiado sectores que compiten por exportaciones o importaciones, como el sector automotor y siderúrgico, y han aumentado las políticas que promueven la compra de artículos nacionales. Tales respuestas retrasan las

correcciones necesarias del mercado, distorsionan el comercio y crean el riesgo de represalias. El mundo no puede permitir que se adopten políticas competitivas de egoísmo nacional que sólo agudizarían la baja repentina del comercio mundial y limitarían las perspectivas de recuperación económica de todos los países.

En la cumbre de Londres, los líderes del G-20 reafirmaron su compromiso de abstenerse de levantar nuevos obstáculos para la inversión o el comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a las exportaciones o poner en práctica medidas incongruentes con las de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para estimular las exportaciones, y acordaron rectificar sin demora cualquier medida de esa naturaleza. Este compromiso debe mantenerse con firmeza, a diferencia de un compromiso similar asumido por los líderes del G-20 en la cumbre celebrada en la ciudad de Washington en noviembre de 2008, que no fue cumplido por la mayoría de los miembros de dicho grupo.

La crisis hace más urgente impulsar la cooperación multilateral en el comercio. Una conclusión rápida y satisfactoria de la ronda de Doha de negociaciones comerciales ayudaría a reducir las presiones proteccionistas, a mantener abiertos los mercados y a robustecer el sistema multilateral de comercio reglamentario. Además, contribuiría a recuperar la confianza en la economía mundial, que tanta falta hace en una época de grandes tensiones e incertidumbre.

El comercio ha sido una poderosa fuerza para promover el crecimiento y reducir la pobreza y, a su vez, para avanzar en la consecución de los ODM en los países en desarrollo. Mantener y mejorar el acceso de esos países a los mercados internacionales es, por lo tanto, un aspecto fundamental de las políticas de desarrollo. Una medida complementaria que reviste prioridad es intensificar el apoyo a la facilitación del comercio a fin de afrontar las restricciones internas al comercio: mejorar la infraestructura, las finanzas, la regulación y los aspectos logísticos relacionados con el comercio, como los servicios de aduana y la exigencia del cumplimiento de las normas establecidas. Para poder aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio, los países en desarrollo deben aumentar su competitividad mediante la reducción de los elevados costos del comercio asociados con los obstáculos internos. La facilidad del transporte internacional de mercancías se ha convertido cada vez más en un importante factor determinante de la competitividad en los mercados globalizados. Las investigaciones muestran que en muchos países de ingreso bajo la facilitación del comercio puede llegar a ser al menos tan importante como una mayor reducción de los aranceles para impulsar el comercio.

Para apoyar la facilitación del comercio, se debería aumentar considerablemente la asistencia destinada a ese sector. Si bien, en general, la asistencia para el comercio registró un aumento, aquélla proveniente de fuentes bilaterales disminuyó en 2007. Una proporción mayor de dicha ayuda debe dirigirse a países de ingreso bajo y a los países menos adelantados, que actualmente reciben sólo alrededor de la mitad o un cuarto del total de la ayuda, respectivamente.

Es igualmente importante mantener la apertura del sistema financiero internacional. La opinión general es que las intervenciones del Estado en los sistemas financieros de los países adelantados pueden traer aparejadas presiones sobre las instituciones financieras para restringir el financiamiento más allá de las fronteras. Es preciso resistirse a este tipo de mercantilismo financiero. Éste perjudicaría particularmente los flujos financieros hacia los países en desarrollo, que ya están sometidos a mayores presiones como resultado del contagio financiero y del posible efecto de desplazamiento de la actividad privada que podrían producir las condiciones crediticias tanto más estrictas que están imponiendo los gobiernos de los países adelantados.

La comunidad internacional ha reconocido la importancia de afrontar la restricción del financiamiento para el comercio en forma coordinada. En la cumbre de Londres, los líderes del G-20 convinieron en asegurar que, en los próximos dos años, se dispusiera de por lo menos US\$250.000 millones para financiamiento del comercio a través de sus organismos de inversión y de crédito a la exportación, y de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), con inclusión de hasta US\$50.000 millones en los próximos tres años a través del nuevo Programa de liquidez para el comercio mundial, establecido por la Corporación Financiera Internacional (IFC).

Dotar a las instituciones multilaterales de los medios necesarios

Las instituciones financieras internacionales (IFI) cumplen una función crítica para respaldar una respuesta eficaz ante la crisis mundial y la emergencia de desarrollo que atraviesan muchos países pobres. Son esenciales para elaborar una respuesta internacional coordinada frente a una crisis mundial. Dos son las prioridades fundamentales: i) atender las necesidades muchísimo mayores que tienen los países en desarrollo de financiamiento de la balanza de pagos y de apoyo presupuestario para sufragar gastos públicos de importancia crítica, como los programas de protección social e inversiones esenciales en infraestructura, y ii) apuntalar al sector privado de esos países brindando apoyo para el financiamiento del comercio, la recapitalización de los bancos y el suministro de financiamiento a la pequeña y mediana empresa. Las IFI están respondiendo con más financiamiento, y con mecanismos y procesos diseñados para acelerar las medidas de respuesta, que incluyen mecanismos centrados especialmente en apoyar a los grupos pobres y vulnerables, como el Mecanismo de financiamiento para países vulnerables, del Banco Mundial. Sin embargo, requerirán más recursos para satisfacer las necesidades.

Las IFI enfrentan un aumento sin precedentes de la demanda de financiamiento. Con la abrupta disminución de los flujos de capital privado, las estimaciones del déficit de financiamiento de los países en desarrollo en 2009 son de hasta US\$1 billón. Las IFI deberán ayudar a reducir ese déficit, por ejemplo, recurriendo a su capacidad de movilización de fondos para contribuir a reanudar los flujos de capital privado. En este sentido, en la cumbre de Londres los líderes del G-20 actuaron sin demora y acordaron respaldar un importante aumento de los recursos puestos a disposición del FMI y los BMD.

Los líderes del G-20 convinieron en que se triplicaran los recursos a disposición del FMI (a US\$750.000 millones). Apoyaron asimismo una asignación general de derechos especiales de giro (DEG) equivalente a US\$250.000 millones para aumentar la liquidez mundial, de los cuales US\$100.000 irán directamente a países en desarrollo y con mercados emergentes (US\$19.000 millones a países de ingreso bajo). El FMI ha actuado rápidamente para fortalecer el marco para las operaciones crediticias: ha creado una nueva línea de crédito flexible para suministrar financiamiento inicial y en gran volumen a economías con mercados emergentes que aplican políticas y principios sólidos, ha aumentado la flexibilidad de los acuerdos de derechos de giro, ha aumentado al doble los límites de acceso para los países con mercados emergentes y países de ingreso bajo, y ha reformado la condicionalidad para hacerla más específica y adaptarla mejor a las circunstancias de cada país. El FMI planea aumentar el financiamiento a los países de ingreso bajo a alrededor de US\$3.000 millones al año en los próximos dos años, es decir, tres veces el volumen del ejercicio anterior.

Los líderes del G-20 también respaldaron un aumento de US\$100.000 millones del financiamiento que conceden los BMD, para llegar a un total de, aproximadamente, US\$300.000 millones en los próximos tres años, y estuvieron de acuerdo en asegurar que todos los BMD

cuenten con suficiente capital. Apoyaron un aumento general del capital del 200% para el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la realización de estudios de las necesidades de aumento del capital de varios otros BMD. También estuvieron de acuerdo en respaldar, a través de contribuciones bilaterales voluntarias, el Marco para hacer frente a la vulnerabilidad elaborado por el Banco Mundial, que comprende el Mecanismo de financiamiento de la infraestructura afectada por la crisis y el Fondo de respuestas sociales rápidas. Los mecanismos de financiamiento en condiciones concesionarias del Banco Africano de Desarrollo, el BAsD y el Banco Mundial han recibido importantes aumentos de fondos a través de las recientes reposiciones de recursos. Asimismo, el alivio de la deuda suministrado a través de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM) ha aumentado el espacio fiscal de muchos países pobres. Sin embargo, las mayores necesidades de financiamiento de los países de ingreso bajo fuertemente afectados por la crisis pondrá a prueba la suficiencia de los recursos disponibles. Una de las necesidades inmediatas es que los donantes cumplan las promesas que han hecho a los servicios de financiamiento en condiciones concesionarias de los BMD y a la IADM.

Asimismo, los BMD deberán examinar los instrumentos de financiamiento existentes y las restricciones a la utilización del capital para poder responder con mayor flexibilidad y ampliar el uso del capital. Entre los aspectos que pueden estudiarse cabe señalar el aumento de los límites de financiamiento a cada país; el incremento de los límites de la proporción de financiamiento de rápido desembolso; los compromisos de concentrar los desembolsos al principio del período; la aceleración de los desembolsos de los proyectos existentes, y la autorización para que los países de ingreso bajo puedan acceder a los mecanismos de financiamiento en condiciones no concesionarias asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda. La mayor demanda relacionada con la mitigación de riesgos y las alianzas público-privadas hará necesario aprovechar más plenamente los instrumentos de garantía así como la capacidad de movilización de recursos de las instituciones de los BMD que se ocupan del sector privado, como la IFC.

Evidentemente, la función de las IFI va más allá del financiamiento. Los conocimientos constituyen una ventaja comparativa fundamental de estas instituciones. Una de sus funciones cruciales, en el contexto de la actual crisis mundial, es proporcionar información que sirva de base para la adopción de políticas mediante un análisis de los efectos secundarios internacionales de las medidas de política que se adoptan a nivel nacional, y mostrar que los problemas están interrelacionados, además de subrayar la necesidad de garantizar que las respuestas nacionales sean congruentes con el bien mundial. En medio de las crecientes presiones para adoptar políticas aislacionistas, la función de las IFI resulta indispensable para advertir acerca de los riesgos que acarrearán el proteccionismo comercial y el mercantilismo financiero. Otra tarea fundamental será extraer lecciones de la crisis actual, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito de la regulación financiera. El FMI tendrá un papel particularmente importante en mejorar la supervisión de los riesgos en los mercados financieros globalizados, en colaboración con un nuevo Consejo de Estabilidad Financiera.

La crisis ha subrayado la necesidad de reformar las IFI —a fin de alinear sus sistemas de gobierno con las realidades económicas actuales— y, en términos más generales, reconfigurar las instituciones internacionales del siglo XX para afrontar los desafíos mundiales del siglo XXI. Como reza un antiguo proverbio chino, una crisis es una oportunidad que cabalga en un viento peligroso. La crisis actual puede crear las condiciones para un nuevo multilateralismo que respalde una globalización sostenible e incluyente.

Notas

1. La información disponible en la actualidad sólo ofrece un panorama parcial de las repercusiones de la crisis en la pobreza y el desarrollo humano. Una propuesta reciente del Reino Unido procura establecer un sistema de alerta sobre la pobreza mundial para recoger información más completa y en tiempo real que permita sustentar el diseño de las medidas de respuesta. En el comunicado de la cumbre del G-20, celebrada recientemente en Londres, se hizo un llamado a las Naciones Unidas para que, en colaboración con otras instituciones internacionales, estableciera un mecanismo eficaz para hacer el seguimiento de las repercusiones de la crisis en los grupos más pobres y vulnerables.

2. La distorsión de las políticas comerciales es, en parte, la razón de que se haya producido la crisis de los alimentos en primer lugar.