

La crisis económica mundial y los países en desarrollo

Duncan Green*, Richard King* y May
Miller-Dawkins+

*Oxfam GB, +Oxfam Australia

28 de mayo de 2010

Resumen

El informe completo está disponible en inglés en
www.oxfam.org.uk/economiccrisis

Resumen

Nunca cometí un error, nunca hice nada mal. Tal vez es por mi edad ... Es muy difícil para las personas mayores, es difícil conseguir un nuevo trabajo; incluso los jóvenes lo encuentran difícil.

– Mujer de 41 años, despedida de una fábrica del sector vestido en Serang, Indonesia

Me siento estafado mientras me pregunto cómo los problemas económicos en algún lugar de América pueden afectar mis cultivos comerciales aquí en Malawi. Es una lástima que no pueda cocerlos y comérmelos.

– Agricultor de algodón, en Malawi

[Mis familiares en EE.UU.] no pueden enviarme dinero porque ya no hay las oportunidades de trabajo de antes. Su apoyo es una enorme contribución a la familia aquí porque nos ayuda a mantener a los niños en la escuela y pagar las cuentas médicas cuando uno se enferma.

– Residente de Monrovia, Liberia, de 54 años

Detrás de las estadísticas oficiales y del modelo económico, en muchas zonas del mundo, agricultores, trabajadores manufactureros, trabajadores migrantes, recicladores de basura y mujeres que hacen trabajo no remunerado en el hogar se preguntan lo mismo: “¿Qué nos golpeó en el 2009?”. La investigación de Oxfam sobre la crisis económica mundial en 12 países,¹ en la que intervinieron unas 2.500 personas, y para la cual se tuvieron en cuenta los resultados de estudios de una serie de universidades, grupos de expertos y organizaciones internacionales, revela la profundidad y complejidad de los impactos, las vulnerabilidades y la capacidad de resistencia de las personas y los países pobres de todo el mundo.

La investigación ha buscado analizar en profundidad tanto el ámbito sectorial, como individual y familiar, y sus resultados ponen en duda algunos de los macroanálisis presentados en otras partes. La investigación de Oxfam presenta una imagen distinta, con bolsas de trabajadores e industrias dependientes de la exportación en países como Ghana e Indonesia devastados aun cuando las economías nacionales parecen capear la tormenta. Si bien las familias decían tener cada vez más problemas para ganarse la vida, no hacían distinciones conceptuales claras entre la elevación de los precios de los alimentos, la crisis económica o el impacto del cambio climático en sus cosechas.

En países como Tailandia y Camboya, un gran número de mujeres con empleos de primera línea (atención directa al público) de las cadenas de suministro al consumidor del mundo han perdido su trabajo. Muchas otras han sufrido la congelación de su salario o la reducción de sus horas de trabajo, o han sido presionadas para aceptar contratos menos seguros, ya que las empresas se han aprovechado de la crisis. Las normas de género (las ideas sobre las mujeres y los hombres que dan forma a las relaciones entre los sexos) también se han hecho patentes: los empleadores eligen primero a las mujeres por considerarlas que son solo proveedores secundarios de la familia. En los hogares, las mujeres han comido menos para darles a sus esposos e hijos e hijas, y han migrado o trabajado más sin seguridad social o protección legal en la economía informal a fin de apuntalar los ingresos familiares.

Pero si hay un tema que emerge de la investigación de Oxfam sobre el impacto de la crisis, es el de la capacidad de resistir y hacer frente a la adversidad (el término

¹ Armenia, Burkina Faso, Camboya, Ecuador, Ghana, Indonesia, Nicaragua, Filipinas, Tailandia, Vanuatu, Vietnam y Zambia, junto con investigaciones y análisis regionales de África, América Latina, el Sudeste Asiático y el Pacífico.

anglosajón para denominar esta capacidad es *resiliencia*) y las múltiples maneras en la que los países, comunidades, hogares e individuos han encontrado para capear la tormenta. Por '*resiliencia*' entendemos aquí la capacidad de las personas, instituciones y sistemas de resistir y absorber los grandes impactos, y reorganizarse de tal manera que puedan conservar o mejorar sus funciones, estructuras e identidades efectivas. La investigación reveló varios "perros que no ladraron", es decir, cosas que esperábamos que sucedieran, basándonos en crisis previas, pero que hasta la fecha han sucedido de manera diferente o no han sucedido. En un número sorprendente de casos, los migrantes no han vuelto a sus pueblos; las remesas de los trabajadores en el extranjero han seguido llegando; los hogares han podido alimentarse de sus jardines o granjas; la mayoría de las personas han mantenido sus trabajos, a pesar de salarios más bajos, menos horas y peores condiciones; y las familias se las han arreglado para que sus hijos sigan yendo a la escuela.

La magnitud de la resiliencia, y la medida en la cual impulsará el desarrollo futuro, está determinada en gran parte bastante antes de que una crisis golpee realmente. Entre los factores previos a la crisis que han fortalecido la *resiliencia* en esta ocasión, están:

Las redes sociales: En el ámbito del hogar, la *resiliencia* se funda en la capacidad de hacerse cargo de las propias personas, sus amigos y familiares, y de las instituciones locales, como los organismos religiosos y grupos comunitarios. En todas partes, las personas acudieron unas a otras para compartir comida, dinero e información para reponerse de la pérdida de sus trabajos o de la reducción de sus remesas. Hasta la fecha, las familias con tierras para agricultura de subsistencia o con acceso a la pesca han sido capaces de sobrevivir mucho mejor que las que no tenían estos insumos. Los migrantes con redes sociales sólidas han podido contar con apoyo local, o incluso con remesas inversas provenientes de su lugar de origen (como en Vietnam).

Las estructuras económicas: Dependiendo de uno o dos productos o únicamente de los mercados incrementa el riesgo frente a una caída de éstos; la magnitud y la naturaleza de la integración con la economía global, sobre todo del sector financiero, ha resultado ser también una fuente de vulnerabilidad. Los países como Brasil, que mantienen el control estatal sobre parte de su sistema bancario, han tenido la posibilidad de usar aquellos bancos para canalizar el crédito hacia los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas carentes de fondos. Los países que cuentan con sistemas tributarios domésticos eficaces reducen su vulnerabilidad ante la pérdida repentina de ingresos por impuestos al comercio o afluencia de capital extranjero. Los vínculos comerciales regionales pueden ofrecer un bastión contra los desplomes del mercado mundial.

El papel del Estado: La *resiliencia* es mayor cuando los gobiernos han entrado a la crisis con cierto margen fiscal, en forma de reservas altas, excedente presupuestario y baja carga de la deuda. También han mostrado ser valiosas las burocracias estatales eficaces, capaces de responder rápidamente a la crisis con medidas de estímulo fiscal. Se necesitan leyes laborales bien diseñadas e implementadas para impedir que los empleadores faltos de escrúpulos se aprovechen de la crisis para atacar los derechos de los trabajadores. El apoyo estatal a la agricultura y la pesca de pequeña escala ha impulsado estrategias de supervivencia del hogar en países como Vietnam y Sri Lanka.

Las políticas sociales: La atención gratuita a la salud y a la educación y los sistemas de protección social eficaces reducen la vulnerabilidad de las personas pobres a los impactos a la salud, evita el abandono escolar en respuesta a la caída de ingresos y amortigua el impacto de la caída de ingresos en el hogar. De manera general, la automaticidad es beneficiosa en una crisis: si ya existen estabilizadores automáticos como el seguro por desempleo, o programas de trabajo público impulsado por la demanda, como el Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGS, por sus siglas en inglés) de la India, pueden responder de inmediato a la crisis en vez de esperar las decisiones de parte de gobiernos muy presionados que luchan contra la crisis en varios frentes. De igual modo, para inyectar dinero en efectivo en las comunidades pobres es mucho más fácil extender los programas de transferencia monetaria ya existentes, como *Bolsa*

Familia de Brasil, que diseñar unos totalmente nuevos. Además, el caos generado por la crisis incrementa la posibilidad de que las respuestas sociales precipitadas estén mal diseñadas, o hayan sido capturadas por intereses creados.

Los límites de la *resiliencia*

Sin embargo, la *resiliencia*, sea nacional o individual, tiene sus límites. No se necesita mucho para que las estrategias para hacer frente a corto plazo se vuelvan contraproducentes. Los activos, una vez agotados, no se recuperan en muchos años; las horas extra de trabajo en un segundo y tercer empleo dejan un legado de agotamiento; los préstamos tomados para financiar el consumo se acumulan hasta formar una carga aplastante de deudas, y las comidas no percibidas pueden afectar a los niños por el resto de sus vidas. Es claro que muchas mujeres están pagando un precio adicional mediante el trabajo adicional no remunerado para mantener sus hogares.

Es indispensable que los gobiernos, los donantes y las instituciones internacionales emprendan acciones públicas. Cuando lo hacen bien, dichas acciones pueden fortalecer y restablecer las fuentes de *resiliencia*; cuando lo hacen mal, o no se manifiestan, las vidas y las oportunidades de vida se pueden volver rápidamente vulnerables y precarias.

Respuestas a las crisis

Muchos gobiernos han usado políticas fiscales para estimular sus economías. El foco de los paquetes de estímulo y gastos contracíclicos² ha incluido el incremento del gasto social e inversión en infraestructura, como también recortes tributarios y subsidios para estimular tanto la demanda del consumidor como la de las empresas.

Muchos gobiernos establecieron o extendieron la protección social para responder a la crisis, pero como la mayoría de los países en desarrollo tienen sistemas de bienestar social débiles, muchos han tenido que recurrir a gastos discrecionales. La investigación de Oxfam encontró muchos casos de individuos u hogares afectados por la crisis económica que no podían beneficiarse de los programas públicos anteriormente establecidos o nuevos. Esta situación plantea serios interrogantes respecto a cómo orientar los nuevos programas a un público objetivo, y aporta argumentos a favor de mejorar tanto el seguimiento de los programas como el carácter universal de la protección social antes de que golpee una crisis.

Si bien el gasto inicialmente contuvo la crisis, los ingresos de los países pobres se desplomaron debido a la caída de los impuestos directos e indirectos, y menores impuestos al comercio y regalías de productos como el petróleo y los minerales. En general, la crisis ha dejado a los países pobres con un agujero fiscal de 65.000 millones de dólares, y tras un intento inicial de desafiar la gravedad fiscal, en 2010 el déficit está obligando a recortar el gasto en salud y educación.

A pesar de las promesas del G20 y de los países donantes para ayudar a los países pobres a afrontar los efectos de la crisis económica mundial, sólo se han aportado en ayuda 8.200 millones de dólares a los países pobres, lo cual cubre tan sólo el 13 por ciento del agujero fiscal. Con una ayuda que aporta apenas un dólar por cada ocho perdidos en los presupuestos de los países pobres debido a la crisis, los países que ya estaban rezagados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza y garantizar la salud, la educación y otros aspectos de una vida decente, están siendo aún más rezagados por culpa ajena. Si los donantes y las instituciones internacionales no pueden ir en contra de

² Las políticas económicas "contracíclicas" son aquellas que suponen el incremento del gasto público en momentos de recesión económica y la prudencia durante el repunte.

la tendencia histórica de recortar la ayuda después de una crisis, las perspectivas de muchos países pobres parecen desalentadoras.

Sin embargo, también hay algunas noticias positivas relacionadas con la respuesta internacional. En las crisis pasadas, las políticas de las instituciones financieras internacionales exacerbaban a veces la vulnerabilidad; por ejemplo, mediante la imposición de recortes de gastos procíclicos como condiciones a sus préstamos. Esta vez, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha respondido permitiendo un mayor espacio fiscal en los países africanos y aconsejando a los gobiernos proteger el gasto en sector social. Como consecuencia, los países africanos con programas del FMI han tenido mayor éxito en la protección del gasto social que los países que no contaban con dichos programas.

Lecciones para el futuro

Planificar para las crisis antes de que éstas ocurran: Los gobiernos necesitan tanto invertir en prevención (por ejemplo, a través de una adecuada regulación de las finanzas), como hacer pruebas de estrés (*stress-test*) a sus políticas económicas, instituciones públicas y políticas sociales contra posibles crisis futuras.

Monitorear el impacto y hablar con la gente: Las mejores respuestas han implicado el monitoreo sobre el terreno y en tiempo real del impacto de la crisis, y el diálogo genuino con las comunidades afectadas acerca de la mejor manera de responder a la crisis.

Apoyar los mecanismos de para hacer frente a la crisis en el ámbito local: Los gobiernos deben fortalecer las capacidades de las familias, la sociedad civil local y las organizaciones confesionales para responder a las crisis.

Acceso a la información: El apoyo durante las crisis también puede incluir el suministro de información sobre las fuentes de ayuda, o incluso el apoyo a la conectividad y al 'mensaje moral'; por ejemplo, figuras respetadas de la localidad convocan a los ciudadanos a que verifiquen el bienestar de sus vecinos.

Asuntos de género: Una característica casi universal de las respuestas a la crisis hasta la fecha es la ceguera para las cuestiones de género. Los gobiernos han respondido a la pérdida de puestos de trabajo tanto en la industria textil como del vestido, conformadas en su mayoría por mujeres, con la canalización de estímulos fiscales hacia la construcción, que emplea por lo general hombres. Los intentos de inyectar liquidez a través del crédito en las economías más necesitadas de dinero líquido, terminan a menudo en situaciones en las que las grandes empresas, que emplean relativamente pocos trabajadores, se abalanzan sobre éste, en vez de beneficiar a las pequeñas empresas que hacen un uso intensivo de mano de obra o a las personas que trabajan en la amplia economía informal del sur.

Tras una crisis, restablecer la resiliencia: Cada crisis merma las capacidades, tanto físicas como psicológicas, de las personas y comunidades pobres para hacer frente a la dificultad. Pasada la crisis, hay una necesidad urgente de restablecer o reconstituir las fuentes de *resiliencia* antes de que llegue el siguiente impacto.

El futuro: ¿reconstruir mejor?

La crisis continúa fluctuando en toda la economía mundial, y por ello es difícil discernir una imagen clara acerca de qué cambios duraderos podrían darse. En el momento de publicarse este informe, el éxito o no del paquete de rescate de 750.000 millones de euros para apoyar al bloque de moneda única de la zona euro parece listo para tener un impacto significativo en la siguiente etapa de la crisis. Un rasgo bastante seguro del mundo *postcrisis* es que gran parte del mafioso 'capitalismo anglosajón' y las políticas derivadas del Consenso de Washington son productos defectuosos. En el ámbito mundial, la crisis ha precipitado un cambio masivo y aparentemente irreversible del centro de gravedad

geopolítico del oeste al este, como refleja el auge del G20 y el eclipse del G8. Las décadas venideras pueden tratarse más sobre el Consenso de Beijing que sobre la versión de Washington.

Pero un aspecto del Consenso de Washington ha sido parcialmente reivindicado: los gobiernos deben ejecutar políticas contracíclicas tanto en los buenos como en los malos tiempos. Eso significa crear suficiente espacio fiscal durante tiempos de expansión para poder mantener o incrementar el gasto cuando golpee una crisis. A modo de caricatura: en el pasado uno de los consejos de línea más dura de las instituciones internacionales ha sido recortar el gasto tanto en los buenos como en los malos tiempos, mientras las ONG y otras organizaciones han instado siempre a todos los gobiernos a incrementar el gasto social tanto en tiempos de expansión como en recesión. Si bien la crisis ha demostrado que el gasto en salud y educación incrementa con toda certeza la *resiliencia* de las personas pobres ante una crisis, también lo hace el espacio fiscal, lo que puede implicar mayores restricciones del gasto público durante periodos de expansión. Este es un equilibrio delicado, que puede alcanzarse mejor por la determinación de gobiernos nacionales responsables, que impuesto por tecnócratas de Washington, Londres o Frankfurt.

La crisis ha marcado el advenimiento político de una era de protección social como una cuestión de desarrollo y, de manera general, ha subrayado la importancia de manejar el riesgo y la volatilidad en todos los ámbitos. No es suficiente buscar el crecimiento económico ahora y el bienestar social después: los dos deben venir juntos en búsqueda de un mejor bienestar. La pobreza no trata solo de ingresos, sino también de temor y angustia sobre lo que deparará el mañana. Esta crisis no es la última, pero si una de sus lecciones es que la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la *resiliencia* son tareas centrales del desarrollo, entonces las crisis futuras podrán traer menos sufrimiento a su paso.

|

Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam Internacional son elaborados para compartir resultados de investigación, contribuir al debate público y suscitar comentarios sobre temas de política y prácticas de desarrollo y ayuda humanitaria. No reflejan necesariamente las posiciones de políticas de Oxfam. Las opiniones expresadas son de los autores y no reflejan necesariamente las de Oxfam Internacional.

© Oxfam Internacional, mayo de 2010

Este documento fue escrito por Duncan Green, Richard King y May Miller-Dawkins. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre política humanitaria y desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright exige que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otra publicación, o para su traducción o adaptación, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de honorarios. Correo electrónico: **publish@oxfam.org.uk**.

Para más información o para comentar este documento, escriba a **research@oxfam.org.uk**

La información contenida en este documento es correcta al momento de ir a imprenta.

www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australia (www.oxfam.org.au), Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be), Oxfam Canadá (www.oxfam.ca), Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org), Oxfam Alemania (www.oxfam.de), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org), Oxfam México (www.oxfammexico.org), Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz) Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam Internacional, con vistas a una integración:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)

Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Si desea más información, llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org. Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org