

El FMI y las Restricciones en el Gasto de la Asistencia

por David Goldsbrough, Investigador visitante, Centro para el Desarrollo Global (CGD)¹

En un One pager reciente del CIP, Terry McKinley pregunta por qué África enfrenta restricciones en el gasto de la asistencia (OP No. 34, CIP, 2007). McKinley implica que las “políticas monetarias restrictivas enfocadas en la inflación” patrocinadas por el FMI son la principal obstrucción que afronta la expansión fiscal. Conuerdo con que el FMI ha sido demasiado conservador en la formulación de la estrategia fiscal en muchos programas de países de bajos ingresos. Sin embargo, el fondo del problema no son los objetivos de inflación. La cuestión principal son las suposiciones implícitas que hace el FMI, a menudo sin mucha evidencia probatoria, acerca de cómo responderá la economía real a cambios en los déficits fiscales y gastos públicos.

Nuestra comprensión de los vínculos entre las políticas macroeconómicas y los objetivos finales como el crecimiento y el progreso hacia el logro de los ODM es bastante limitada, mucho más de lo que el FMI, o sus críticos, suelen insinuar. En vista de esta falta de certeza, la humildad es la alternativa indicada y las opciones sobre la utilización de asistencia adicional deberían, en la mayor medida de lo posible, ser una decisión de los procesos políticos nacionales. Por ejemplo, luego del alivio de la deuda, la variedad de trayectorias fiscales viables (para los déficits, gastos, etc.), desde el punto de vista de no arriesgarse a nuevas situaciones críticas de endeudamiento o a la inestabilidad macroeconómica, es mayor que la que muchos programas del FMI sugerirían.

Un informe reciente de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI, “El FMI y la asistencia a África subsahariana”, ha desencadenado una polémica acerca del enfoque de este organismo. El informe sugiere que los programas del FMI apunten a sólo 27 centavos de cada dólar de asistencia adicional para ser destinados a gastos públicos más elevados. Pero los resultados varían mucho de país a país. El estudio, que empleó regresiones para examinar la relación entre los aumentos esperados en la asistencia y los usos proyectados de dicha asistencia, permite extraer dos nociones importantes: i) los resultados explican sólo una pequeña parte de la variación en todos los programas; e ii) indican que los programas del FMI dependen esencialmente de la situación inicial de un país. (Ambos resultados sugieren que el FMI no practica un enfoque “generalizado y uniforme”).

Si las reservas externas son bajas (inferiores a 2 ½ meses de importaciones), está proyectado que prácticamente toda la asistencia adicional se guarde en reservas más altas. Si las reservas son más altas, pero las macrocondiciones internas no pasan una prueba elevada de estabilidad, que la OEI representó mediante una inflación del 5 por ciento o menos, la gran mayoría de la asistencia extra (85 centavos de dólar) se destina a reducir la deuda interna. La mayor parte de la asistencia adicional se proyecta para ser usada en gastos fiscales más elevados sólo cuando las reservas son altas y las macrocondiciones internas son sumamente “estables”.

Estos resultados sugieren una orientación muy conservadora de las políticas. El FMI está en lo correcto al tomar en cuenta el nivel de reservas y las macrocondiciones internas al considerar cómo se debería usar la asistencia adicional, pero el grado en que estos factores influyen en la asignación de la asistencia parece excesivo. Utilizar parte de cualquier aumento inicial en la asistencia para reponer las reservas está bien, pero la proporción asignada a las reservas debería depender de cuánto tiempo se espera que dure el mayor nivel de asistencia. Los programas del FMI parecen asumir que todos los aumentos en la asistencia serán temporales.

Lamentablemente, se ha interpretado que los resultados de la OEI implican que el nivel de inflación al que se apunta en los programas del FMI es el problema principal. La OEI utilizó la tasa de inflación inicial, en vez de una medición de la deuda pública interna, como el único indicador de macroestabilidad nacional porque la base de datos interna usada por el FMI para el desempeño bajo sus programas no cuenta con buenos datos sobre deuda interna. Esta carencia es sin duda inquietante dado el énfasis que el FMI ha puesto en la reducción de dichos niveles de deuda y hace aún más difícil poder determinar lo que realmente está impulsando el diseño fiscal. No obstante, trabajos recientes del CGD y evaluaciones anteriores de la OEI sugieren que el diseño de los programas fiscales del FMI está sumamente influenciado por varias suposiciones implícitas acerca de cómo responderá la economía a la expansión o al ajuste fiscal. En la práctica, la evidencia empírica específica de cada país suele ser bastante limitada:

- Los programas suelen suponer que los déficits fiscales más bajos, en especial con financiación interna, producirán inversiones privadas más altas (mediante tasas de interés más bajas, etc.). En la práctica, la respuesta del sector privado depende de muchas otras políticas y factores específicos de cada país. Los programas del FMI han subestimado de manera sistemática la magnitud y prontitud de dichas respuestas.
- Los efectos a más largo plazo en materia de oferta de un mayor gasto público son, con algunas encomiables excepciones recientes, en gran parte ignorados en muchos marcos macroeconómicos. El FMI se enfoca principalmente en el corto plazo; con frecuencia, los programas carecen de planes concretos de gastos a mediano plazo cuyos efectos a largo plazo puedan ser analizados. No obstante, la evaluación de la trayectoria fiscal apropiada a mediano plazo requiere de cierto grado de estimación del posible impacto de un mayor gasto público.
- Muchos programas combinan un enfoque conservador a las proyecciones iniciales de asistencia (para evitar que los programas no tengan fondos insuficientes) con condiciones previas que exigen que la asistencia mayor a la esperada se reserve y que los déficits temporales de asistencia se vean correspondidos por recortes en los gastos. Tal enfoque asimétrico refleja las suposiciones implícitas acerca de la duración de los incrementos de la asistencia; además, tiende a restar importancia a los costos de los trastornos temporales en los gastos, que pueden ser altos (por ej., en el sector de la salud). Los programas han comenzado a poner un mayor énfasis en la importancia de atenuar las variaciones de los gastos hace muy poco tiempo.

Tratar estos tres aspectos del diseño de los programas del FMI es, en mi opinión, mucho más importante que la inquietud acerca de los objetivos de inflación excesivamente bajos. Esto no quiere decir que el enfoque del FMI a la inflación y las políticas monetarias ha sido siempre el correcto. Este enfoque podría haber hecho demasiado hincapié en el logro de una inflación muy baja en África. Pero revertir los incrementos recientes en materia de inflación no va a traer aparejado un mayor crecimiento, y podría desviar la atención de otros problemas más fundamentales con respecto a la manera en la que los programas fiscales del FMI son formulados.

Referencia:

1. David Goldsbrough es presidente de un Grupo de Trabajo del CGD sobre Programas del FMI y Gastos de Salud.

El Centro Internacional de Pobreza (CIP) es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org