

Las Implicancias Macroeconómicas de las Estrategias Basadas en los ODM en África Subsahariana¹

Por John Weeks y Terry McKinley

I. Introducción a las Políticas Macroeconómica Orientadas a los ODM

En la cumbre de Gleneagles de 2005, el G-8 se comprometió a duplicar la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada a África para el 2010 a fin de ayudar a financiar los esfuerzos nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). ¿El aumento significativo de la AOD conducirá a más políticas macroeconómicas expansionistas? Este Policy Research Brief evalúa las implicancias para las políticas fiscales, monetarias y cambiarias.

Pese a un incremento reciente del crecimiento impulsado por las exportaciones en África Subsahariana, las políticas macroeconómicas siguen enfocadas en mantener la estabilidad macroeconómica. El modelo económico neoliberal imperante depende de las fuerzas del mercado para impulsar el desarrollo. Esto significa políticas fiscales preocupadas acerca de déficits reducidos, políticas monetarias obsesionadas con objetivos bajos de inflación y políticas cambiarias comprometidas con una flexibilidad total.

Es poco probable que dichas políticas aceleren el crecimiento y amplíen su impacto en la medida necesaria a efectos de reducir a la mitad la pobreza económica extrema para el año 2015 (es decir, lograr el ODM No. 1) y respaldar el logro de otras metas de los ODM en materia de desarrollo humano. Por lo tanto, ¿existe un modelo económico alternativo que podría tener éxito?

Esta publicación propone una alternativa que supone tres cambios importantes en los marcos macroeconómicos: 1) las políticas fiscales deberían ser más expansionistas, centrándose en la ampliación de las inversiones públicas, y más resueltas a aumentar los ingresos nacionales; 2) el tipo de cambio debería ser controlado a fin de promover la competitividad de las exportaciones y la estabilidad de la moneda; y 3) la política monetaria debería facilitar la expansión fiscal y la promoción de las exportaciones, alcanzando bajas tasas de interés real que fomenten las inversiones privadas y alivien la deuda del sector público.

Dado que los encargados de formular políticas en África Subsahariana han trabajado bajo las restricciones vinculantes de un modelo económico neoliberal, el comportamiento de crecimiento de la región todavía está rezagado con respecto a las tasas necesarias para lograr los ODM, a pesar de factores externos fortuitos. El Gráfico 1 (en la próxima página) ilustra el comportamiento de crecimiento entre 1985 y 2005 para tres categorías de países en la región: países afectados por conflictos (10 países), países de medianos ingresos no afectados por conflictos (7) y países de bajos ingresos no afectados por conflictos (24).

La recuperación de los países afectados por conflictos desde mediados de la década del 90 ha provocado la impresión equívoca de que hubo una mejora significativa en toda la región. No obstante, a los países de medianos ingresos les ha ido peor durante este período y las mejoras en los países de bajos ingresos han sido moderadas solamente.

Para el grupo de 24 países de bajos ingresos, el crecimiento de los ingresos por persona alcanzó un promedio de apenas 0,2 por ciento durante la década del 90 y subió a sólo 1,2 por ciento entre 2000 y 2005. Este deslucido comportamiento pone de relieve la necesidad de políticas macroeconómicas más expansionistas y enfocadas en las inversiones.

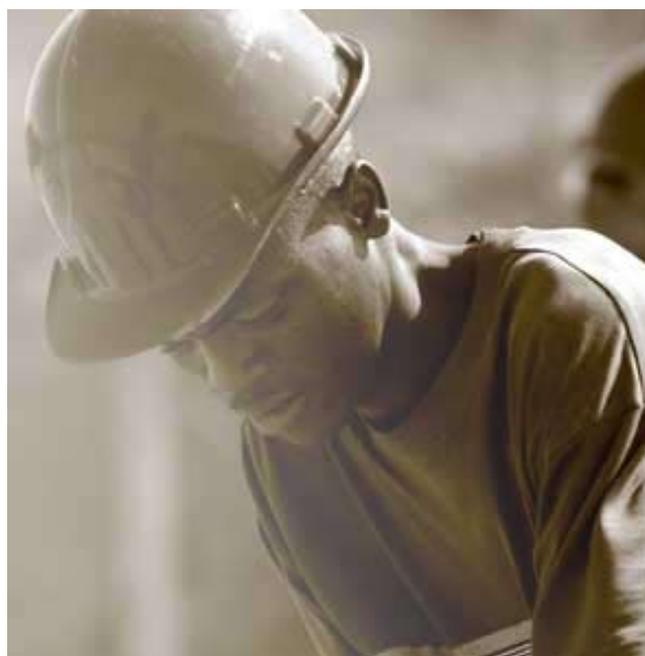


Foto: Andrew Mogrige.

II. Política Fiscal:

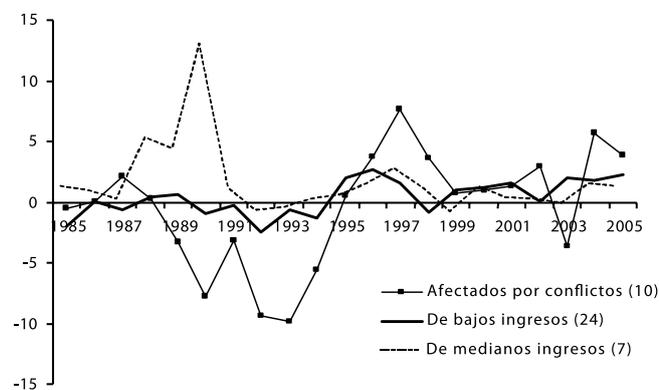
Expansionista y Enfocada en las Inversiones Públicas

Los condicionantes impuestos por programas de estabilización y ajuste estructural han obligado a los gobiernos a tratar de obtener déficits fiscales muy bajos y tasas bajas de inflación. Por lo tanto, las políticas fiscales rara vez han sido propicias para el crecimiento (consultar Weeks y Patel 2007).

La obsesión con los déficits bajos no se ha ajustado a las condiciones fiscales reinantes en África Subsahariana. La evidencia para 30 países sobre los cuales el FMI publica estadísticas importantes indica que los grandes déficits fiscales (es decir, superiores al cinco por ciento del PIB) no han sido generalizados. Durante el período comprendido entre 1985 y 2005, nunca hubo más de un cuarto de estos países con un déficit mayor al mismo tiempo. En todos los años durante este período, al menos la mitad de los países tuvo un déficit inferior al tres por ciento.

Gráfico 1

Tasas Anuales de Crecimiento para los Países de África Subsahariana por Categoría, 1985-2005



Notas: Los países afectados por conflictos son Angola, Burundi, Chad, RDC, Etiopía, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Sudán y Zimbabwe.

Fuente: Banco Mundial, African Development Indicators 2006, y <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/data/weoselgr.aspx>.

¿Cuál es el objetivo de tener déficits? Uno de ellos es compensar por las crisis económicas. Los movimientos de ingresos y gastos están relacionados con el ciclo económico: los ingresos disminuyen cuando los ingresos privados disminuyen pero los gastos sociales necesitan aumentar a fin de compensar por las pérdidas de ingresos. Por consiguiente, insistir inflexiblemente en mantener metas bajas para los déficits hace que la política fiscal adquiera un carácter "procíclico" (es decir, los gastos públicos disminuyen cuando los ingresos privados caen). Esto hace que las crisis empeoren.

Tener déficits comporta un objetivo más pertinente al desarrollo: solicitar préstamos para financiar las inversiones públicas en infraestructura esencial económica y social. Sin inversiones públicas de envergadura, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no sería posible. La ampliación de los déficits para tal efecto, de hecho, debería ser una práctica fiscal habitual y en gran medida, financiada, a mediano plazo, por financiación externa de carácter concesionario.

Pero los gobiernos deberían concentrarse, a más largo plazo, en la movilización de ingresos nacionales para financiar el desarrollo en lugar de recurrir al endeudamiento interno y

externo. Incluso depender indefinidamente de subsidios externos tiene sus desventajas dado que podría menoscabar los incentivos para aumentar los recursos internos.

Los esfuerzos recientes para incrementar los ingresos han resultado ineficaces. Desde principios de la década del 90 hasta principios de la década del 2000, los ingresos como porcentaje del PIB han aumentado sólo de un 14,1 por ciento a un 15,9 por ciento en países de bajos ingresos en África Subsahariana (McKinley 2007a y 2007b).

Una duplicación de este incremento, es decir, a cuatro puntos porcentuales del PIB durante 10 años, es necesaria para que los gobiernos comiencen a dejar su dependencia de la Asistencia Oficial para el Desarrollo para financiar las inversiones públicas centradas en los ODM. A fin de alcanzar dicha meta, los gobiernos necesitarán adoptar un enfoque más ambicioso y diversificado a la movilización de recursos internos, dependiendo pragmáticamente de todas las principales fuentes de ingresos, es decir, impuestos indirectos internos, impuestos directos e impuestos sobre actividades económicas.

III. Política Cambiaria:

Control para Generar Competitividad Internacional

Mientras que los programas de estabilización y ajuste estructural estaban haciendo que las políticas fiscales fueran pasivas y fóbicas a los déficits, también estaban convirtiendo un control anteriormente activo del tipo de cambio en un sistema liberal y no intervencionista. La justificación era que los gobiernos de la región subsahariana estaban respaldando tipos de cambio sobrevalorados.

Pero los efectos de dichas reformas neoliberales han sido contraproducentes. Contrariamente a las expectativas, la no intervención ha provocado una mayor volatilidad de los tipos de cambio nominales, a menudo precipitada por "perturbaciones" externas temporales, como por ejemplo, cambios en los precios internacionales o la manipulación de los operadores en los mercados de divisas poco activos (consultar Weeks et al. 2007). Además, una parte considerable de las divisas que entran y salen de África Subsahariana, concretamente, Asistencia Oficial para el Desarrollo y remesas, tienden a ser indiferentes a las oscilaciones de los tipos de cambio.

En las pequeñas economías abiertas que predominan en la región, la volatilidad de los tipos de cambio ha puesto en grave peligro la estabilidad macroeconómica. Fue el predominio de dichas alteraciones del mercado antes de la década del 80 lo que motivó, en efecto, la adopción original del control de los tipos de cambio.

Como los precios de algunos productos primarios, en especial, petróleo y minerales, han aumentado en los años 2000, los tipos de cambio se han revaluado en algunos países. En dichas circunstancias, el control de los tipos de cambio se vuelve crítica, particularmente a efectos de promover la competitividad internacional de las exportaciones no primarias, como los productos manufacturados.

Evitar los Objetivos de Inflación

Pero las políticas monetarias orientadas a alcanzar objetivos de inflación hacen que dicho control sea sumamente difícil. Los condicionantes del FMI a menudo han limitado el crecimiento de la oferta monetaria. Si los bancos centrales

compran divisas (y venden moneda nacional en la misma medida) a fin de contrarrestar la revaluación de la moneda, la oferta monetaria interna aumentará.

En respuesta, los bancos centrales suelen vender títulos públicos (“esterilizar”) para absorber la liquidez. Pero la esterilización termina suprimiendo el efecto potencialmente positivo de la inyección original de moneda nacional. Con frecuencia, las tasas de interés internas aumentan. En algunos casos, las entradas de inversiones de cartera aumentan vertiginosamente en la economía para especular sobre la revaluación de la moneda, en particular, si se encuentra

impulsada por un auge de los productos básicos. Esto sólo acentúa las presiones a favor de la revaluación. La apertura de las cuentas de capital (que comúnmente ha acompañado a un régimen cambiario liberal) agudiza dicha volatilidad.

Si bien el control de los tipos de cambio no es compatible con los objetivos de inflación, complementa las políticas monetarias que facilitan las políticas fiscales expansionistas y enfocadas en las inversiones. El control de los tipos de cambio puede neutralizar las presiones inflacionarias que surgen de la creciente demanda de inversiones o las perturbaciones en las relaciones de intercambio. Un ejemplo de una perturbación en las relaciones de intercambio es el aumento en los precios del petróleo para un país en desarrollo importador de petróleo.

En general, el control de los tipos de cambio es esencial para: 1) mantener la estabilidad a corto plazo del tipo de cambio nominal, que puede reducir la incertidumbre del sector privado y facilitar la planificación presupuestaria del sector público; y 2) alcanzar un tipo de cambio real a mediano plazo que pueda promover la amplia competitividad de las exportaciones y la diversificación estructural de la economía.

El logro del primer objetivo es sumamente importante en África Subsahariana por la falta de mecanismos del sector privado que ofrezcan protección contra el riesgo cambiario. En la práctica, sólo las grandes empresas pueden permitirse una protección eficaz, típicamente mediante intermediarios financieros extranjeros. Por lo tanto, la intervención usual a corto plazo de los bancos centrales para controlar el riesgo cambiario podría ampliar mucho más los beneficios sociales, en especial, entre las medianas y pequeñas empresas.

El logro del segundo objetivo, la competitividad, es una prioridad estratégica, particularmente para los países con una elevada concentración de exportaciones pero con una baja diversificación de las mismas. Estas peculiaridades caracterizan a muchos países de bajos ingresos en África Subsahariana. El control del tipo de cambio debería esforzarse por alcanzar una tasa real que no sólo sea relativamente estable sino también, en lo posible, ligeramente subvalorada a fin de favorecer a los bienes comerciables, tanto exportaciones como sustitutos de las importaciones. Esto ayudaría a acelerar la diversificación de la economía y aumentaría progresivamente la productividad general.

IV. Política Monetaria:

Respaldo de la Expansión Fiscal

La política del marco ortodoxo que es quizás la más perjudicial para la expansión de las inversiones para lograr los ODM es la

de “objetivos de inflación”. En su forma más inflexible, ordena al banco central apuntar a una tasa de inflación inferior a un umbral bajo. Hasta hace poco, ese nivel solía ser del cinco por ciento o menos. El instrumento utilizado para “dar en” el objetivo casi siempre ha sido la tasa de interés nominal. En la práctica, cumplir con dicha directiva ha invalidado todos los demás objetivos de la política, ya sea en materia de crecimiento, empleo o promoción de las exportaciones.

Como este marco supone que todas las economías tienden a buscar un equilibrio general, considera que la inflación no tiene una causa estructural. Por lo general, se presume que surge de factores exógenos, tales como las “perturbaciones de carácter aleatorio” o las expectativas de las personas. En última instancia, se culpa al gobierno, generalmente debido a los gastos excesivos, de alimentar expectativas continuas de una inflación en alza.

Los objetivos de inflación estrictos indefectiblemente fracasarán en África Subsahariana debido a las grandes fluctuaciones imprevisibles de los precios. Con fines ilustrativos, imaginemos un objetivo de inflación del cinco por ciento. Entre 1980 y 2000, la perturbación anual promedio en las relaciones de intercambio en 42 países de África Subsahariana fue del 4,5 por ciento del PIB, con una gran desviación estándar de 5,4. Dado que la economía promedio de la región tiene un sector comercial (combinando la participación de las exportaciones e importaciones) que asciende a un tercio del PIB, el resultado probable es que se produzca, la mitad del tiempo, una “perturbación” externa en los precios del 1,5 por ciento (1/3 de 4,5).

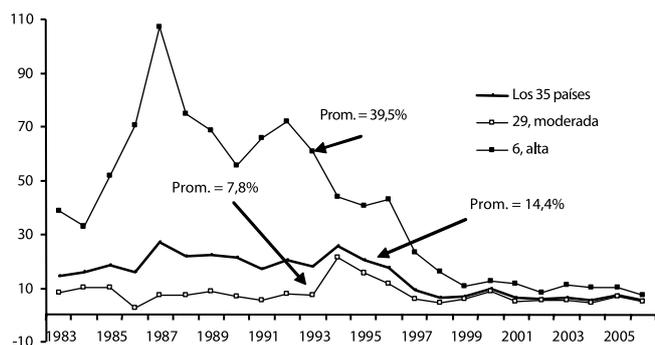
Esto implica que los cambios anuales de precios de la economía debido a los bienes no comerciables tendrían que estar restringidos, al menos, a sólo el 3,5 por ciento (5,0 – 1,5) para que la inflación se mantenga, la mitad del tiempo, por debajo de un umbral general del cinco por ciento. Pero como la desviación estándar (5,4) para la perturbación externa en los precios es tan grande, el objetivo para el efecto en los precios de los bienes no comerciables tendría que fijarse muy por debajo de un 3,5 por ciento.

Dado que la mano de obra constituye una gran parte de los bienes no comerciables, los aumentos de los salarios reales también tendrían que ser limitados. Esto provocaría una política con una tendencia a favor de mantener las elevadas tasas de interés nominal a fin de contener las presiones de demanda global que podrían alimentar una inflación.

Pero la inflación, de hecho, no ha sido un grave problema en África Subsahariana. Los cálculos para el Gráfico 2 dividen a los países de la región en tres grupos: tres países con hiperinflación (Angola, la República Democrática del Congo y, en la década del 2000, Zimbabwe (que no se incluyen en el gráfico)), seis países proclives a la inflación, y 29 países con una inflación moderada solamente.

Como 29 países han tenido una tasa de inflación inferior al 10 por ciento dos tercios del tiempo y han mantenido un promedio a largo plazo inferior al ocho por ciento, las políticas monetarias restrictivas obsesionadas con la estabilidad de los precios no parecen justificadas. De hecho, hay poca evidencia concluyente que indique que la inflación moderada, es decir, entre el 5 y 15 por ciento (si no mayor), retrasa el crecimiento. Si la inflación se vuelve un problema por las perturbaciones adversas de la oferta

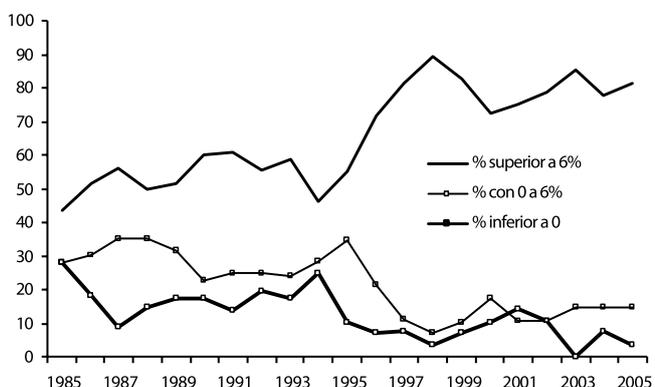
Gráfico 2
Tasas de Inflación para Países de África Subsahariana, 1983-2006



Notas: Consultar nota final número 2.

Fuente: FMI. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/data/weoselgr.aspx>>.

Gráfico 3
Tasas de Interés Real: Porcentaje de Países según la Proporción, 1985-2005



Fuente: Banco Mundial, *African Development Indicators*, 2006.

(como por ejemplo, precios en alza de alimentos o petróleo), las medidas nacionales, como la conservación de existencias reguladoras de alimentos o el subsidio del transporte público, podrían mitigar su impacto.

Por otra parte, hubo una convergencia de inflación en los seis países con inflación alta al nivel de los países con inflación moderada para el año 1999. Esta convergencia en países con tamaños, estructuras económicas y experiencias previas diferentes sugiere que las presiones inflacionarias subyacentes han disminuido en los últimos años para toda la región.

El continuo y desacertado esfuerzo por mantener tasas bajas de inflación se refleja en las tendencias de las tasas de interés real representadas en el Gráfico 3. Se muestra el porcentaje de países con tasas de interés real superiores a seis por ciento, con tasas reales entre cero y seis por ciento y con tasas reales negativas para el período comprendido entre 1985 y 2005.

Una tasa de interés real del seis por ciento es un cálculo alto para la denominada "Regla de oro". Esto indica que la tasa de interés real a largo plazo no debería superar la tasa máxima sostenible de crecimiento de los ingresos reales per cápita. Si la tasa de interés superara dicho umbral, obstaculizaría el crecimiento.

Durante los primeros diez años de todo el período comprendido entre 1985 y 2005, cerca de la mitad de los países tenía tasas de interés real por encima del nivel de la "Regla de oro". Después de 1997, el promedio fue de 80 por ciento. Esto significaba que cuatro de cinco países tenía tasas de interés real que probablemente limitaban el crecimiento económico.

Además, las tasas de interés negativas, que habían sido sumamente criticadas en la literatura sobre ajustes ortodoxos, constituían un problema abrumador sólo para algunos países con hiperinflación y afectados por conflictos. Por ejemplo, de los 23 casos de tasas de interés real negativas entre 1997 y 2003, 18 afectaron a los tres países siguientes: Angola, RDC y Zimbabwe.

Si la política monetaria se liberara de las limitaciones de los objetivos de inflación, podría aportar al crecimiento y desarrollo humano acelerados necesarios para alcanzar los ODM. Su principal aporte debería ser el respaldo a la política fiscal expansionista. Si las presiones inflacionarias fueran moderadas, este respaldo generalmente se manifestaría en la promoción de tasas de interés real positivas pero bajas y la garantía de una expansión adecuada de la oferta monetaria.

Un obstáculo importante a la ejecución eficaz de las políticas macroeconómicas basadas en los ODM es el subdesarrollo de las instituciones financieras y, en algunos casos, la baja monetización de la economía en África Subsahariana. Esto ayuda a explicar el motivo por el cual los gobiernos tienen dificultades para vender los títulos públicos al sector financiero nacional. Como suelen tener que pagar elevadas tasas de interés real, su carga de la deuda se ve empeorada. Incluso cuando las tasas de interés real han comenzado a caer, la diferencia entre las tasas de interés pasivas y activas, con frecuencia, se ha mantenido amplia. En un Policy Research Brief complementario, de próxima publicación, sobre políticas financieras orientadas a los ODM, examinaremos dichas cuestiones.

V. Observaciones Finales

Un marco macroeconómico orientado al logro de los ODM no tiene que ser descubierto: ya se lo conoce y es viable. La política fiscal debería ser expansionista y enfocarse en la financiación de diversas inversiones públicas; los tipos de cambio deberían ser controlados a fin de mantener la estabilidad a corto plazo de los precios y la moneda y promover la competitividad y diversificación a largo plazo de la economía; y la política monetaria debería facilitar la expansión fiscal en vez de restringirla mediante la fijación de tasas de inflación excesivamente bajas y tasas de interés real proporcionalmente altas.

Un marco de este tipo permitiría que las políticas macroeconómicas se alineen con una estrategia nacional basada en los ODM y enfocada en la aceleración de las inversiones, el crecimiento económico y el desarrollo humano. A más largo plazo, dicha orientación también implicaría una mayor dependencia de la movilización de fondos internos para el desarrollo en lugar de contar indefinidamente con Asistencia Oficial para el Desarrollo, que a menudo ha resultado variable, si no volátil.

En los últimos años, a medida que la AOD neta ha comenzado a aumentar, ha habido un mayor énfasis en la coordinación

de políticas, en particular entre las políticas fiscales y las políticas monetarias pero también entre estas dos y las políticas cambiarias. Sin embargo, las políticas monetarias restrictivas enfocadas en la inflación han prevalecido sobre las otras dos.

Las condiciones de tal coordinación tienen que cambiar a fin de concordar con una orientación a los ODM. Las políticas monetarias tienen que ser adaptadas para facilitar la expansión fiscal, promoviendo, en particular, las inversiones públicas asequibles. Además, tienen que respaldar el control de los tipos de cambio a favor de la competitividad de las exportaciones en lugar de socavarla mediante la estricta fijación de tasas bajas de inflación.



John Weeks, Profesor emérito, School of Oriental and African Studies, University of London; y **Terry McKinley**, Director en funciones, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia.

1. Agradecemos a los dos revisores expertos externos de este Policy Research Brief por sus útiles comentarios y sugerencias: Robert Pollin, Codirector del Political Economy Research Institute, y James Crotty, Becario de Sheridan y Profesor de Economía, University of Massachusetts-Amherst.

2. Inflación alta (6): países con una inflación promedio de más del 30 por ciento para todo el período (Ghana, Guinea-Bissau, Mozambique, Sierra Leona, Sudán y Zambia); Inflación moderada (29): países con una inflación promedio de alrededor del ocho por ciento para todo el período; Todos los países (35): el promedio para los países en ambas categorías. Omitidos debido a la hiperinflación: Angola (promedio de 604 por ciento), RDC (1.588 por ciento) y Zimbabwe (390 por ciento entre 2000 y 2006).

Referencias:

McKinley, Terry:(2007a). "Aumento de los ingresos nacionales para los ODM: ¿Por qué esperar hasta el año 2015?" One Pager No. 39, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia; y (2007b). "¿Por qué las reformas tributarias han obstaculizado la financiación de los ODM?" One Pager No. 42, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia.

Weeks, John y Shruti Patel (2007). Fiscal Policy, Training Module No. 1, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia.

Weeks, John, Allan Mukungu, V. Seshamani y Shruti Patel (2007). Implications for the Zambian Economy of Kwacha Appreciation: A Report to the UNDP. Lusaka: Mission Press para el PNUD.

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ▪ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth