

Boletín del FMI

El FMI y los países de bajo ingreso

Cómo obtener el máximo provecho de la ayuda

Por James John

Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI

20 de julio de 2007

- Las políticas de los países deben tener en cuenta la volatilidad de la ayuda.
- El FMI puede colaborar con programas bien diseñados.
- En un documento del FMI se reseñan las mejores prácticas.

El análisis se centró en la experiencia de los países que aplican programas económicos respaldados por el FMI y en cómo pueden diseñarse dichos programas para maximizar los beneficios de la asistencia a fin de ayudar a los países a alcanzar sus objetivos de desarrollo, incluso los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El uso eficaz de la ayuda, preservando al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda, exige una gestión cuidadosa de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. En algunos casos, un mayor flujo de ayuda ha entrañado un aumento brusco de la inflación o una suba de las tasas de interés, desplazando la inversión del sector privado.

El cometido central del FMI

En muchos casos, los vuelcos de los flujos de ayuda han provocado una volatilidad del gasto, dejando sin financiamiento prioridades fiscales clave. Problemas así, que pueden socavar el uso eficaz de la ayuda, pueden mitigarse mediante políticas macroeconómicas bien diseñadas y coordinadas. Ayudar a los países a formular y aplicar estas políticas es el cometido central del FMI.

Es importante manejar la asistencia con un enfoque claro, sobre todo si el donante cumple su promesa de aumentar la ayuda a los países en desarrollo. Con el tiempo, a medida que más países en desarrollo lograban la estabilidad macroeconómica, los programas respaldados por el FMI se fueron amoldando al aumento de los flujos de ayuda.

En su reunión del 6 de julio, el Directorio Ejecutivo del FMI analizó las prácticas óptimas para promover el uso de la ayuda en el futuro. La meta es fortalecer la interacción del FMI con los países de bajo ingreso y encaminarlos hacia el uso exhaustivo de la ayuda.

Adaptación del uso de la ayuda

Desde la puesta en marcha en 1999 del [Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza](#) (SCLP), principal instrumento de financiamiento del FMI para los países de bajo

ingreso, las políticas del FMI en materia de ayuda han evolucionado en varios aspectos importantes.

1. Los programas respaldados por el FMI se han vuelto más precisos, es decir, menos cautelosos, para predecir los flujos de ayuda, lo cual facilita la planificación y permite un uso más eficaz de los recursos externos.
2. También han permitido cada vez más el gasto y la absorción de la ayuda (véase el recuadro).
3. Los flujos no previstos de ayuda pueden gastarse y las reducciones imprevistas de ayuda pueden compensarse mediante un mayor endeudamiento interno.
4. El gasto prioritario está protegido contra los recortes presupuestarios en la mayoría de los programas y muy pocos incluyen topes sobre la masa salarial del sector público. Además, los programas del SCLP han logrado ampliar el gasto social: en promedio, el gasto en educación y salud ha crecido anualmente en un 0,6% del PIB, duplicando el aumento de los países no comprendidos en el SCLP.
5. Los problemas de endeudamiento han sido tratados en forma más sistemática luego de implantarse el [Marco de Sostenibilidad de la Deuda](#) para países de bajo ingreso, subrayando la importancia de la cuidadosa gestión de la deuda y la ayuda concesionaria suficiente.

Gasto y absorción de la ayuda

Los efectos de la política macroeconómica ante la ayuda pueden estar caracterizados por las decisiones de las autoridades fiscales y monetarias en cuanto a *gasto* y *absorción* de la ayuda, en base a un útil marco analítico descrito en un reciente [documento del FMI](#) sobre gestión macroeconómica de los flujos de ayuda.

El *gasto* se define como la ampliación del déficit fiscal (excluida la ayuda) que acompaña a un aumento de la ayuda. La *absorción* se define como la ampliación del déficit en cuenta corriente (excluida la ayuda) debida al aumento de la ayuda, que mide hasta qué punto la ayuda engendra una transferencia real de los recursos a través del aumento de las importaciones, o mediante una reducción de los recursos internos dirigidos a producir exportaciones. El banco central determina la absorción mediante sus ventas de divisas y mediante la política monetaria que influye sobre la demanda agregada y, por ello, sobre la demanda de importaciones.

La absorción y el gasto son el efecto típico de la ayuda. La absorción asegura que haya una transferencia real de recursos al país receptor, mientras que el gasto del gobierno asigna estos recursos a la inversión y al consumo prioritarios. Otros efectos de la ayuda pueden justificarse bajo circunstancias particulares por períodos breves (por ejemplo, para acumular reservas internacionales, uniformizar flujos de ayuda volátiles o reducir el financiamiento interno).

El gasto sin absorción es un efecto común pero problemático que puede reflejar el deseo de los países de aumentar el gasto ante el aumento de la ayuda, buscando a la vez emplear la ayuda para acumular reservas internacionales (a menudo procurando limitar la apreciación del tipo de cambio). No obstante, el gasto sin absorción es similar a un estímulo fiscal *a falta* de ayuda. No se produce una real transferencia de recursos desde el exterior si suben las tasas de interés o aumenta la masa monetaria.

El análisis de la experiencia adquirida con los programas respaldados por el FMI desde 1999 incluyó otras conclusiones clave. Por ejemplo, la preocupación por la competitividad a causa de la apreciación del tipo de cambio real (fenómeno también conocido como el [“síndrome holandés”](#)) no ha inducido límites al uso de la ayuda. En cambio, los programas incluyeron medidas orientadas a minimizar los efectos sobre la industria de exportación y la diversificación. Este análisis también muestra que, contra la creencia popular, los programas respaldados por el FMI variaron considerablemente ante las condiciones específicas de los países y no adoptaron un enfoque de “talle único” para el uso de la ayuda.

Principios de diseño

Partiendo de la experiencia adquirida con los programas respaldados por el FMI, el Directorio Ejecutivo aprobó una serie de principios en el diseño de los programas dirigidos a maximizar el uso eficaz de la ayuda manteniendo a la vez la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda.

En general, se estableció que los programas respaldados por el FMI deberán fomentar el uso total de la ayuda, es decir, el gasto y la absorción de la ayuda, siempre que se mantenga la estabilidad macroeconómica y se tengan en cuenta las circunstancias y las necesidades de desarrollo específicas de cada país. Si un país no está en condiciones de emplear totalmente la ayuda (por ejemplo, si se pusiera en peligro la estabilidad macroeconómica), el FMI lo asesorará sobre la forma de abordar los impedimentos. Se espera que los documentos de los programas expliquen claramente cómo están diseñados los programas y justifiquen las desviaciones del enfoque de gasto y absorción.

Aparte del énfasis sobre el gasto y la absorción, en el documento se describen las prácticas óptimas para el diseño de programas en varios aspectos más específicos, tales como:

- Las proyecciones de ayuda deberán reflejar la mejor estimación de asistencia probable en base a la información disponible y no solamente en base al firme compromiso de los donantes. La proyección deliberada por exceso o defecto de la ayuda deberá justificarse en forma explícita.
- El personal técnico del FMI deberá estar dispuesto a ayudar a los países a diseñar escenarios alternativos de ayuda que sean compatibles con la estabilidad macroeconómica. Estos escenarios deberán ser presentados en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y/o en los informes del Artículo IV.
- Los programas deberán basarse en una clara comprensión del régimen cambiario establecido por las autoridades, ya que esto determina la forma en que tendría lugar la absorción, y deberán fomentar la coordinación eficaz de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.
- Los marcos presupuestarios a mediano plazo deberán usarse para promover un trayecto fluido del gasto ante la posible volatilidad de la ayuda y también para priorizar el gasto destinado a la reducción de la pobreza. En caso de insuficiencias limitadas de ayuda, los programas deberán contemplar un endeudamiento interno adicional si el nivel de las reservas internacionales es suficiente. En los programas respaldados por el FMI podrían utilizarse niveles mínimos de gasto para reducir la pobreza a los efectos de proteger y ampliar desembolsos prioritarios.
- Dadas las escasas pruebas de los efectos negativos del aumento de los flujos de ayuda sobre la competitividad, el gasto no deberá ser limitado en general por temor al síndrome holandés, a menos que surja un problema de competitividad. Se deberá hacer hincapié en los pasos para fortalecer la competitividad, por ejemplo, canalizando la ayuda hacia gastos que mejoren la productividad, tales como la inversión en infraestructura.
- El marco de sostenibilidad de la deuda deberá usarse para mantener bajo control los niveles de endeudamiento y evaluar si la concesionalidad de los flujos de ayuda es apropiada.

- El FMI deberá coordinar con el Banco Mundial y los donantes clave si surgen inquietudes sobre la capacidad para utilizar la ayuda con eficacia.
- El FMI deberá considerar la asignación de gastos en áreas específicas tales como la salud y la educación en la medida en que repercuta en la macroeconomía. El análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA, por sus siglas en inglés) deberá ser tenido en cuenta cuando corresponda para incorporar los intereses de los pobres y ayudar a mitigar cualquier efecto adverso de las medidas de reforma. El personal técnico del FMI no debería realizar dicho análisis, sino basarse en la labor del Banco Mundial y otros socios en el desarrollo, esperándose una estrecha colaboración en lo referente a la composición del gasto y el PSIA.
- Los topes en los programas del FMI que limitan la masa salarial del sector público deberán utilizarse en forma selectiva (con una clara justificación en los documentos del programa) y transparente.

Traducción del artículo extraído de la revista del *Boletín del FMI* disponible en www.imf.org/imfsurvey