

Boletín del FMI

El papel de la política fiscal

Cómo gestionar el aumento de la ayuda

Por Shamsuddin Tareq
Departamento de Finanzas Públicas del FMI
20 de julio de 2007

- La entrada de grandes flujos de ayuda plantea a los gobiernos el desafío de optimizar su utilización.
- El FMI se propone ayudar a los países a gastar íntegramente y absorber toda la ayuda que reciben.
- Los compromisos a largo plazo de los donantes pueden contribuir a reducir la volatilidad de la ayuda.

No se requiere mucha perspicacia para reconocer la conveniencia de incrementar la ayuda a los países de bajo ingreso para que estos puedan ir reduciendo la pobreza extrema. Pero los grandes flujos de ayuda pueden plantear a los gobiernos una serie de desafíos en cuanto a la mejor forma de emplear ese dinero para el desarrollo.

Los gobiernos, por ejemplo, deben definir qué proporción de esos flujos se gastará internamente o se guardará para más adelante (gasto de la ayuda), y el banco central debe definir qué proporción de las divisas que ingresan con la ayuda se venderá en el mercado (absorción de la ayuda). Por esa razón, la política fiscal, en combinación con las políticas monetaria y cambiaria, resulta fundamental para determinar cuánta ayuda se gasta y se absorbe.

El FMI se propone ayudar a los países a gastar íntegramente y absorber toda la ayuda, siempre que no se comprometa la estabilidad macroeconómica y que la ayuda pueda utilizarse con eficacia. A tenor de lo previsto en su Estrategia a Mediano Plazo, el FMI debe ayudar a que los países de bajo ingreso establezcan las políticas e instituciones económicas que les permitirán absorber el aumento proyectado de la ayuda de manera sostenible. En este artículo se analizan cuatro preguntas conducentes a la formulación de la política fiscal en el contexto de dicho aumento:

- ¿Cómo debe determinarse la disponibilidad de recursos para el presupuesto a mediano plazo?
- ¿Qué consideraciones deben influir en la elección de una trayectoria del gasto presupuestario a mediano plazo?
- ¿Cómo deben encarar los países la volatilidad y la incertidumbre que presentan los flujos de ayuda?

- ¿Qué instituciones fiscales fundamentales se necesitan para que un país use los recursos con eficacia, y cómo pueden fortalecerse esas instituciones?

Evaluación de los flujos de recursos

El primer paso en este proceso consiste en reunir información acerca de las intenciones de los donantes oficiales y privados en relación con los flujos de ayuda previstos. Los gobiernos suelen carecer de información sobre la afluencia de ayuda de fuentes privadas, mientras que una parte de la ayuda oficial se suministra además por fuera del presupuesto. Por eso es difícil estimar correctamente los flujos de ayuda, lo que entorpece la gestión fiscal. A partir de la información disponible sobre los compromisos e intenciones de los donantes, se debe elaborar una proyección a mediano plazo de los flujos de recursos, que se complementará con los montos proyectados de recursos internos (por ejemplo, impuestos y otros ingresos públicos).

Sostener e incrementar el nivel de recaudación de ingresos internos debe ser parte integral de la política fiscal que los países adopten ante el aumento de la ayuda. Debido a que muchos proyectos financiados con los mayores flujos de ayuda darán lugar a gastos ordinarios futuros, ese gasto deberá financiarse con recursos internos. Un crecimiento insuficiente de los ingresos internos restringirá la posibilidad de efectuar otros gastos o hará caer la productividad de los programas en curso si se asignan recursos inadecuados para operaciones y mantenimiento.

Adoptar políticas que amplíen la base tributaria y refuercen la administración de ingresos públicos resulta por lo tanto esencial para garantizar la sostenibilidad fiscal y, en definitiva, para reducir la dependencia de la ayuda en el largo plazo. El fortalecimiento de la capacidad de gestión de la deuda y de las instituciones fiscales, incluidos los sistemas de gestión financiera pública, es también un elemento crucial de tal estrategia. Los sistemas de gestión financiera pública se refieren al marco institucional, los sistemas y los procedimientos que rigen la preparación, ejecución y publicación del presupuesto.

Elección de una trayectoria de gasto

Un monto dado de recursos disponibles puede ser compatible con muchas trayectorias de gasto diferentes. La elección de una trayectoria en particular dependerá de factores específicos propios del país, como la situación macroeconómica, la capacidad de la economía y sus distintos sectores para absorber mayores flujos de ayuda, y la sostenibilidad de la deuda. Por ejemplo, los países que tienen alta inflación y un bajo nivel de reservas de divisas quizá deban elevar gradualmente el gasto a medida que se recupera la estabilidad macroeconómica. En cambio, los países que han superado sus desequilibrios macroeconómicos se encuentran en mejores condiciones de aumentar rápidamente el gasto.

Otras restricciones (por ejemplo, una escasez de maestros o trabajadores de la salud, o la falta de insumos internos para implementar los proyectos) también pueden obligar a los países a elevar el gasto en forma gradual, al tiempo que se concentran en morigerar esas limitaciones. Una capacidad insuficiente para diseñar y administrar eficazmente los programas de gasto puede constituir otra limitación más para el gasto financiado mediante los flujos de ayuda.

Dada la volatilidad e incertidumbre de los flujos de ayuda, un objetivo clave debe ser el de moderar la trayectoria del gasto de modo que todos los programas emprendidos estén financiados adecuadamente. En este marco, los países responderían en forma simétrica a los aumentos y las disminuciones de la ayuda. Cuando la ayuda es inferior a lo proyectado, esta estrategia permite a los países seguir financiando los programas de gasto utilizando sus reservas o bien recurriendo a un mayor financiamiento interno, sujeto a las posibilidades que ofrezca la situación macroeconómica. Cuando la ayuda supere lo previsto o una insuficiente capacidad de absorción impida gastar íntegramente el monto de la ayuda, se ahorraría una parte de esos flujos para gastarlos en el futuro.

Presiones políticas internas

No obstante, hay límites a la proporción de ayuda que un país puede ahorrar. Por ejemplo, la posibilidad de ahorrar recursos de ayuda destinada a proyectos estaría limitada porque su utilización depende del ciclo del proyecto. Además, los donantes podrían sentirse reacios a seguir proporcionando ayuda si se la emplea sistemáticamente para acumular reservas.

Por último, los países receptores de ayuda enfrentan presiones políticas internas a favor de gastar la ayuda para mejorar los resultados económicos y sociales. En última instancia, es fundamental fortalecer la capacidad de esos países para utilizar la mayor cantidad de ayuda posible. A través de su asesoramiento macroeconómico y asistencia técnica en temas tales como la gestión del gasto público, el FMI ayuda a los países a incrementar su capacidad de absorción para usar los flujos de ayuda completa y eficazmente.

Si se traza la trayectoria de gasto en un contexto a mediano plazo se obvia la necesidad de fijar topes para determinadas categorías del gasto como los salarios. En ocasiones se han utilizado esos topes en programas respaldados por el FMI como una medida a corto plazo cuando la magnitud de la masa salarial amenazaba la estabilidad macroeconómica y los procesos presupuestarios eran deficientes. Sin embargo, esos topes tienden a ser ineficientes y difíciles de controlar, y su incidencia en los programas respaldados por el FMI es cada vez menor.

En el futuro, los topes a la masa salarial serán utilizados en los programas respaldados por el FMI solo en casos excepcionales cuando la situación macroeconómica lo justifique. Su diseño debe ser flexible para dar cabida al gasto del aumento de la ayuda, y se evaluará periódicamente su necesidad y justificación.

Cómo encarar la incertidumbre y volatilidad de la ayuda

La volatilidad de los flujos de ayuda plantea problemas considerables para la formulación de la política fiscal. Los flujos de ayuda son mucho más volátiles que los ingresos tributarios y significativamente más volátiles que las remesas. Esa volatilidad puede traducirse en una volatilidad del gasto, lo que acarrea consecuencias adversas para los resultados sociales y económicos. La implementación de una trayectoria de gasto a mediano plazo también suele presentar dificultades en un contexto de flujos de ayuda volátiles e inciertos.

Los países receptores de ayuda pueden adoptar diversas medidas para atenuar los efectos de la volatilidad e incertidumbre de la ayuda, como las siguientes:

- Identificar los riesgos que engendra la volatilidad de la ayuda sometiendo las proyecciones de referencia a pruebas de tensión.
- Establecer una cobertura propia contra la volatilidad de los flujos de ayuda acumulando reservas y reforzando la movilización de ingresos internos.
- Incrementar la flexibilidad del gasto subcontratando servicios y utilizando contratos laborales temporales y flexibles.
- Proteger el gasto prioritario, definiendo la prioridad de todos los planes de gasto y poniendo los programas críticos a resguardo de los recortes del gasto en caso de que se produzca un déficit de ayuda.

La volatilidad de la ayuda también puede reducirse mediante compromisos a largo plazo de los países donantes. Algunos donantes ya están avanzando en esa dirección.

Fortalecimiento de la gestión financiera

La solidez de las instituciones fiscales, como los sistemas de gestión financiera pública, es esencial para mejorar la eficiencia del gasto en los países de bajo ingreso. En estos países la mayoría de dichos sistemas son deficientes, y es probable que un aumento del volumen de ayuda someta su capacidad a mayores exigencias para atender la planificación, asignación y ejecución de los recursos presupuestarios. Surge así el riesgo de que gran parte de la ayuda se desperdicie si no se otorga más transparencia al funcionamiento del gobierno y a la gestión del gasto público.

Es por lo tanto esencial que los países encaren reformas estratégicas en la gestión financiera pública y les asignen una secuencia apropiada, congruente con su capacidad para emprenderlas. A corto plazo, esas reformas deberían centrarse en mejorar los sistemas de clasificación presupuestaria y en fortalecer el control interno de la ejecución, contabilización y publicación transparente del presupuesto. Entre las prioridades a corto plazo también cabe incluir el desarrollo de la capacidad de establecer partidas de recursos a mediano plazo, topes al gasto sectorial y proyecciones de ingresos. Las reformas a mediano plazo deben incluir el fortalecimiento de los sistemas de tesorería, la gestión de la deuda y los sistemas de gestión financiera pública en los gobiernos subnacionales.

Por último, los países de bajo ingreso deberían elaborar planes de acción y asignarles una secuencia y prioridad adecuadas para reforzar sus sistemas de gestión financiera pública, a partir de una evaluación diagnóstica de los sistemas vigentes. Se prevé que la mayoría de los países de bajo ingreso habrá de requerir considerable asistencia técnica para fortalecer los sistemas mencionados. Al respecto, deben reforzarse los mecanismos para coordinar la asistencia técnica entre el FMI, el Banco Mundial y otros donantes a fin de garantizar que esa asistencia se suministre de manera eficiente y eficaz.

[Traducción del artículo extraído de la revista del *Boletín del FMI* disponible en \[www.imf.org/imfsurvey\]\(http://www.imf.org/imfsurvey\).](http://www.imf.org/imfsurvey)