

¿Cumple el SCLP las expectativas?

Sanjeev Gupta, Mark Plant, Thomas Dorsey
y Benedict Clements

AL LANZAR el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en 1999, el FMI previó la posibilidad de cambios profundos en sus operaciones. Primero, en los programas a favor de los países de bajo ingreso, se haría énfasis en políticas en pro de los pobres y del crecimiento, la flexibilidad fiscal y la mejora de la gestión económica. Las condiciones impuestas al crédito estarían limitadas a medidas vitales para el éxito de las estrategias de los prestatarios y al núcleo de especialización del FMI. Segundo, se fomentaría la identificación de los países con los programas al basarlos en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (véase “La lucha contra la pobreza: Un balance”, en este número). Tercero, la función del FMI y su relación con otros organismos estarían mejor definidas y coordinadas, de modo que los programas del SCLP fueran acordes con las estrategias nacionales y complementarían las actividades de otras instituciones.

Todo esto se haría mediante nuevos elementos en el SCLP que contribuirían a perfeccionar el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE), que canalizaba entonces los préstamos concesionarios del FMI. El resultado ha sido una gran demanda: el volumen de nuevos préstamos pasó de US\$1.000 millones en 2000 a US\$2.700 millones en 2001. La proyección es algo inferior para 2002 (US\$2.000 millones), pero aun así se trata de una cifra muy grande, debido en parte a las consecuencias de la desaceleración económica mundial de los últimos meses. Más de 40 países han obtenido nuevos acuerdos en el marco del SCLP o han transformado los del SRAE para reflejar las nuevas características del SCLP.

Pero, ¿cumple este nuevo servicio con las expectativas? Con este interrogante, el FMI inició una importante evaluación basada en una amplia diversidad de opiniones internas y externas recogidas entre julio de 2001 y febrero de 2002. Además de importantes funcionarios nacionales, aportaron su parecer los participantes en reuniones regionales y en la confe-

rencia internacional organizada por el Banco Mundial y el FMI en enero de 2002. El núcleo del estudio fueron las 35 solicitudes de préstamo en virtud del SCLP (19 para nuevos programas trienales y 16 de transformación del SRAE) que el Directorio Ejecutivo del FMI evaluó entre el 1 de julio de 2000 y el 30 de septiembre de 2001.

Como el servicio tiene unos pocos años, y los acuerdos duran tres, el estudio tuvo un alcance inevitablemente limitado, centrado en la concepción de programas. Habrá que esperar a la evaluación de 2005 para determinar si el SCLP está alcanzando las metas de alivio de la pobreza y crecimiento. En la mayoría de los casos, es aún prematuro pronunciarse sobre el éxito de la ejecución de las políticas. Además, las mismas estrategias de lucha contra la pobreza están en sus inicios. En octubre de 2001, solo seis países tenían programas respaldados por un DELP definitivo; otros lo tenían en la versión provisional, que no necesariamente contiene un conjunto de medidas macroeconómicas y estructurales ampliamente dialogado o plenamente formulado.

Principales conclusiones

¿Se han hecho realidad las princi-

pales facetas del SCLP?

Gasto público en pro de los pobres y del crecimiento. Determinamos que la composición del gasto público presupuestado y efectivo favorece cada vez más a los pobres y al crecimiento. Los países con programas del SCLP están asignando más recursos a la educación y la atención de salud como porcentaje del PIB y proporción del gasto público total (gráfico 1). Según las proyecciones, el gasto real per cápita en educación y atención de salud aumentará más del 10% anual en los próximos años. También está contemplado un aumento de más de 2 puntos porcentuales del PIB en desembolsos antipobreza según los DELP, como desarrollo rural, construcción vial, atención primaria de salud y enseñanza primaria.

Más de tres cuartos de los programas del SCLP contemplan la mejora de la eficiencia o la focalización, como la

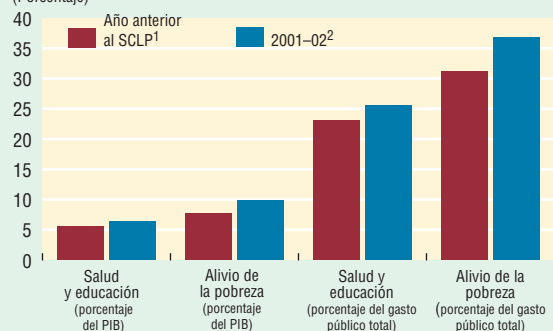


Gráfico 1

Adelanto del gasto social

El gasto en atención de salud, educación y alivio de la pobreza ha aumentado en los países con programas del SCLP.

(Porcentaje)



Fuentes: Autoridades nacionales y estimaciones del personal del FMI.

Nota: Datos del gasto de 19 países para el alivio de la pobreza, y de 29 para salud y educación.

¹1999, en la mayoría de los casos.²Promedio del gasto proyectado para 2001-02.

presupuestación de más gastos para insumos no salariales y la asignación de más gasto social a la atención primaria de salud y la educación primaria, ayudando al cumplimiento de metas internacionales de inmunización, baja de la tasa de mortalidad infantil, atención de la salud de embarazadas y ancianos, y mejor acceso a la escolarización primaria. Estos desembolsos más cuantiosos y mejor focalizados, unidos a un énfasis mayor en los gastos de capital, deberían de contribuir al aumento del crecimiento (y por ende al alivio de la pobreza) con el correr del tiempo. Los programas se orientan también a la promoción de la eficiencia tributaria: alrededor de tres cuartos de los programas fomentan la eficiencia y la equidad mediante la eliminación de exenciones y la ampliación de la base imponible.

Mayor flexibilidad fiscal. Una de las maneras de juzgar la flexibilidad fiscal es determinando si el marco fiscal permite incrementar el gasto antipobreza cuando hay nuevos recursos. Desde ese ángulo, los programas del SCLP son flexibles: buscan un gasto público no correspondiente a intereses que en promedio se encuentre 2 puntos porcentuales del PIB por encima de las metas del SRAE (ver el cuadro). Este aumento del gasto es posible gracias a un nivel más alto de donaciones e ingresos, que, combinado con cargas de intereses más bajas, probablemente permitirá a los países lograr más

o menos los mismos déficit presupuestarios que los previstos en el SRAE.

La flexibilidad fiscal se refleja también en otros aspectos de la concepción de un programa. Por ejemplo, los países que ya han reducido el déficit presupuestario y alcanzado una inflación baja aspiran a aumentar más el gasto público y el déficit presupuestario para respaldar la estrategia antipobreza. Los programas del SCLP también ofrecen un margen de gasto mayor cuando el financiamiento extranjero (incluidas las donaciones) supera lo previsto. Dos tercios de los programas permiten el uso de fondos nacionales para compensar, usualmente en parte, la falta de financiamiento extranjero.

Mejor administración del gasto público. En casi todos los programas del SCLP se hace hincapié en el fortalecimiento de la gestión de gobierno mediante una mejor administración del gasto público. Cada uno de los programas que estudiamos contiene en promedio cuatro o cinco medidas nuevas al respecto —alrededor de un tercio más que lo típico en el SRAE—, más de la mitad de las cuales forman parte de la condicionalidad del FMI. La mayor parte de las medidas apuntan a mantener el gasto dentro de los límites presupuestarios; otras buscan fortalecer los procedimientos de auditoría o las medidas anticorrupción. Por ello, los países que usan el SCLP —sobre todo los habilitados para participar en la Iniciativa para los PPME— están empeñados en mejorar el seguimiento y la declaración del gasto antipobreza, instituyendo una clasificación presupuestaria mejor a mediano plazo y mecanismos provisionales a corto plazo.

SCLP o SRAE¹

El gasto público no correspondiente a intereses es en promedio 2 puntos porcentuales del PIB mayor en los programas del SCLP que en los del SRAE

	SCLP	SRAE ²
	Promedio del programa trienal ³	Promedio del programa trienal ⁴
Total de ingresos y donaciones	21,4	20,3
Ingresos	17,9	17,3
Donaciones	3,5	3,0
Total de gastos	24,4	23,2
Gastos no correspondientes a intereses	22,5	20,6
Intereses	1,9	2,6
Saldo general (base compromiso)	-3,0	-2,9
Atrasos	-0,5	-0,4
Saldo general (base caja)	-3,6	-3,4
Saldo general (base caja) excluidas las donaciones	-7,0	-6,2
Financiamiento del déficit	3,6	3,4
Interno	-0,2	-0,2
Bancario	-0,6	-0,7
No bancario	-0,1	-0,1
Privatización	0,6	0,3
Externo	3,7	3,6

Fuentes: Autoridades nacionales y estimaciones del personal del FMI.

¹No incluye a Moldova, que no tenía un programa del SRAE, ni a Guinea-Bissau, Lesotho y Sierra Leona, donde los datos del programa correspondientes a una serie de variables fiscales están a tres o más desviaciones estándar de la media. La suma de los componentes puede no totalizar por diferencias de tamaño de la muestra. El saldo general (base caja) incluye discrepancias estadísticas.

²Denota metas fijadas en el último acuerdo anual del SRAE.

³Para la totalidad de la muestra, el promedio de dos años en 6 países y de un año en 5 países.

⁴Para la totalidad de la muestra, el promedio de dos años en 3 países y de un año en 4 países.

Vínculos con las estrategias antipobreza. Básicamente, las metas macroeconómicas generales de los programas del SCLP son idénticas a las que sirven de base a los DELP provisionales y definitivos: más de tres cuartos de los programas estudiados, junto con sus proyecciones e hipótesis macroeconómicas, son idénticos a dos tercios de los DELP provisionales y definitivos contemporáneos y muy similares al tercio restante. Tres quintas partes de las autoridades nacionales respondieron que, con el SCLP, tenían mayor oportunidad de influir en la concepción de los programas, y que los representantes residentes del FMI y el personal de la sede habían sido partícipes cada vez más activos en el diálogo nacional que acompaña a los DELP.

Condicionabilidad estructural más selectiva. Comprobamos en los programas del SCLP una condicionabilidad sustancialmente racionalizada, acorde con las expectativas del servicio mismo y de iniciativas posteriores para hacer lo propio en todos los acuerdos del FMI. En términos generales, había alrededor de un tercio menos de condiciones “estructurales” (criterios de ejecución, acciones previas y parámetros estructurales) en los programas del SCLP que en los del SRAE para los mismos países. El número de condiciones vinculadas al núcleo de especialización del FMI (régimen monetario, fiscal y cambiario) no varió demasiado, pero las correspondientes a campos considerados ajenos (privatización, reforma de la función pública) decreció aproximadamente un 60%, cumpliendo así con la exigencia de que este último tipo de condición se limite a medidas críticas para el éxito del programa (gráfico 2).

Según la mayoría de los funcionarios nacionales, el FMI brindó más flexibilidad en la selección de medidas, condicionabilidad estructural más focalizada y racionalizada, y mejor coordinación entre el FMI y el Banco Mundial, algo que no suele destacar en los informes del personal ni en documentos conexos. Quizá sea reflejo de cierta tensión entre la necesidad

de mantener un diálogo sincero entre los funcionarios nacionales y el personal del FMI, y la de demostrar flexibilidad en cuanto a las medidas dejando en claro las alternativas y sus pros y contras.

Análisis del efecto en la pobreza y la situación social. Alrededor de la mitad de los programas del SCLP se refieren a algún tipo de análisis del efecto en la pobreza y la situación social (AEPSS), y más o menos un tercio, a AEPSS formales basados en un análisis más riguroso (véase el recuadro). Esto ha llevado en algunos casos a modificar políticas por temor a las consecuencias para los pobres. Aproximadamente dos tercios de los programas contienen medidas que compensan los efectos a corto plazo de conmociones externas y reformas macroeconómicas o estructurales que podrían perjudicar a los pobres. Sin embargo, los AEPSS no siempre acompañan a esas medidas, y en los demás casos su alcance y profundidad varían considerablemente. Cabe señalar que la mayoría de las políticas con efectos sociales importantes no están cubiertas ni por AEPSS ni por medidas compensatorias.

El rumbo a seguir

En suma, los programas del SCLP han tenido un inicio prometedor y su concepción parece acorde con las metas iniciales en la mayoría de los casos. Con todo, según el estudio, *hay margen para una aplicación más sistemática de prácticas óptimas*, sobre todo cuando existen disparidades.

- Se necesitan *un diálogo y un análisis más sistemáticos de los marcos y las medidas macroeconómicas*, fuentes de crecimiento, alternativas en cuanto a políticas, limitaciones, pros y contras.

- Hay que *seguir afinando la diferenciación entre la función del FMI y la del Banco Mundial* y coordinando sus actividades. Los documentos del FMI y las evaluaciones conjuntas deben exponer con mayor precisión las condiciones fijadas por otros donantes para tener una imagen más clara de la condicionabilidad total.

- *Se deben redoblar los esfuerzos dedicados al gasto público*, mejorando la calidad y eficiencia del gasto público y fortaleciendo los sistemas que lo administran. También es importante consolidar la administración tributaria y ampliar la base imponible para movilizar más recursos internos, en vista de la incertidumbre que rodea a las corrientes externas de financiamiento.

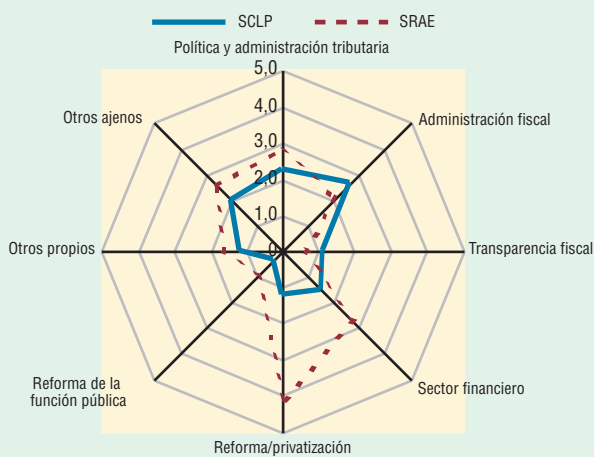
- La documentación debería *delimitar claramente la función del SCLP en la estrategia nacional antipobreza*, junto con las opciones estudiadas y los compromisos asumidos por los funcionarios gubernamentales, de manera acorde con el respaldo que tenga el programa entre el personal, pero respetando la necesidad de un diálogo honesto y confidencial con los funcionarios.

Hay otras posibilidades de mejora. Primero, se destaca por su importancia *un mayor énfasis en las fuentes de crecimiento* dentro de los programas del SCLP. El crecimiento es crítico para vencer la pobreza y es indispensable pensar en sus fuentes al formular medidas y proyecciones. En promedio, las tasas de crecimiento real que tienen por meta los programas del SCLP son más elevadas que las del SRAE, y el crecimiento aumenta

Gráfico 2

Racionalización

Los programas del SCLP imponen menos condiciones que los del SRAE en campos ajenos al núcleo de especialización del FMI.



Fuente: Documentos del Directorio Ejecutivo del FMI.

más rápido. Para que esas metas sean más seguras, los programas del SCLP deberían contener reformas estructurales que permitan a los países desarrollar el sector privado, intensificar la inversión extranjera directa, afinar la capacidad de competencia en el exterior e incrementar la productividad laboral, si se trata de elementos críticos para el éxito.

Segundo, existe margen para una *comunicación más amplia y eficaz* con funcionarios públicos, socios en el desarrollo y la sociedad civil en los países con programas del SCLP. Los informes del personal deberían mencionarla y el personal del FMI debe tomar la iniciativa y explicar a la ciudadanía sus opiniones y los análisis de los vínculos entre el marco macroeconómico y el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Los países miembros participantes en el SCLP están aprovechando cada vez más los procedimientos para fomentar la transparencia: todos los DELP, casi todas las evaluaciones conjuntas de DELP hechas por el FMI y el Banco, y las respectivas cartas de intención fueron publicados en 2001, junto con la mitad aproximadamente de los informes del personal.

Análisis del efecto en la pobreza y la situación social

El objetivo de un AEPSS es identificar las consecuencias previstas e imprevistas de las medidas de intervención para el bienestar de los diferentes grupos sociales y sobre todo de los pobres.

En muchos países, los AEPSS tienen influencia sobre la concepción de las políticas económicas y la formulación de medidas compensatorias, generalmente en respuesta a variaciones de los precios internos, privatizaciones y sacudidas exógenas (como catástrofes naturales y perturbaciones en la relación de intercambio). Entre las medidas adoptadas cabe mencionar la baja del impuesto sobre la nuez de cola retenido en la fuente (Burkina Faso), exenciones al IVA para productos básicos (Mauritania), indemnización por despido a empleados de empresas privatizadas (Mongolia y Vietnam) y empleados públicos (Kenya), mayor gasto en prestaciones sociales focalizadas para compensar el alza de los precios de la electricidad y el abastecimiento gratuito y limitado de electricidad a los pobres (Georgia), y los subsidios cruzados y la desgravación focalizada para suavizar entre los pobres el aumento de los precios del petróleo y los servicios públicos (Ghana).

Algunas políticas han cambiado gracias a un AEPSS, por temor a perjudicar a los pobres. Así sucedió con los planes de liberalización de la industria azucarera de Uganda. Senegal se abstuvo de eliminar por completo el subsidio al diesel y al querosén, manteniéndolo en un 15%–20%. En Camboya, se postergó la reducción a gran escala de personal estatal hasta tener redes de protección adecuadas.



De izq. a der.: Thomas Dorsey, Benedict Clements, Mark Plant y Sanjeev Gupta. Sanjeev Gupta es Director Adjunto, y Benedict Clements, Subjefe de División, del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Mark Plant es Jefe de División, y Thomas Dorsey, Subjefe de División, del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

Tercero, la documentación de los programas debería ir acompañada normalmente de una descripción del AEPSS correspondiente, con una descripción cualitativa de los efectos probables de las principales medidas macroeconómicas y estructurales sobre los pobres y una síntesis de las medidas compensatorias adoptadas frente a efectos nocivos. También debería incluir análisis del Banco Mundial y otros donantes sobre temas ajenos a la especialidad del FMI.

Cuarto, se debe *intensificar el fortalecimiento de la capacidad* de creación y evaluación de marcos macroeconómicos y análisis de condiciones de pobreza y AEPSS. Asimismo, el FMI debería estudiar el funcionamiento de las políticas macroeconómicas en los países de bajo ingreso.

Por último, las *circunstancias propias de cada país de bajo ingreso* —inclusive los que no necesitan recursos del FMI para corregir déficit de balanza de pagos, los afectados por los precios de los productos básicos u otras sacudidas, y los que se encuentran en situación de posguerra— podrían influir en la estructuración del SCLP. Habrá que examinar estos aspectos este año. **F&D**

Bibliografía:

FMI, 2000, "Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs" <http://www.imf.org/external/np/prg/2000/eng/key.htm>.

_____, 2002, "Review of the Key Features of the Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs—Staff Analyses" <http://www.imf.org/external/np/prg/2002/031502.htm>.

_____, 2002, "Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: Issues and Options", <http://www.imf.org/external/np/prg/2002/021402.htm>.