



## **¿Rescatar o hundir?**

### **Condicionabilidad y asesoramiento del FMI para los países de renta baja en tiempos de crisis**

Núria Molina- Red Europea de Deuda y Desarrollo (Eurodad)  
June 2009



## Sobre Eurodad

Eurodad (la Red Europea de Deuda y Desarrollo) es:

- una red paneuropea de 59 grupos con experiencia en sensibilización pública y acciones de incidencia política frente a sus gobiernos y organismos;
- un grupo de especialistas con buena reputación por elaborar informes y análisis detallados de cuestiones políticas complejas de financiación del desarrollo;
- un lugar donde intercambiar y sintetizar la información y los conocimientos de los gobiernos y de las ONG;
- un facilitador de encuentros y procesos para mejorar las acciones políticas conjuntas de las ONG en toda Europa y en otras regiones.

La perspectiva de Eurodad y sus objetivos son: «Hacer presión para lograr políticas que apoyen estrategias de desarrollo sostenible orientadas hacia los pobres y definidas democráticamente. Apoyamos el empoderamiento de las poblaciones del Sur para que creen su propio camino hacia el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Buscamos una política apropiada de financiación del desarrollo, una solución duradera y sostenible a la crisis de la deuda y un sistema financiero internacional estable que conduzca hacia el desarrollo.»

## Sobre este documento informativo

Este documento informativo es parte de una serie de documentos sobre las políticas económicas y la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial. Los informes anteriores pueden encontrarse en: [www.eurodad.org/aid/?id=130&item=0&ReportShowWall=true#reports](http://www.eurodad.org/aid/?id=130&item=0&ReportShowWall=true#reports).

El personal del FMI, de la OIT y de ONU DAES ha colaborado en este documento informativo aportando sus sugerencias útiles sobre un borrador del mismo.

También queremos dar las gracias a:

Alex Wilks y Bodo Ellmers (EURODAD), Hetty Kovach (Oxfam GB), Bhumika Muchhala (Third World Network).

## Sobre Development Finance Watch

Cada quince días Eurodad publica un boletín informativo sobre financiación al desarrollo, con actualizaciones y análisis del FMI, el Banco Mundial, deuda, eficacia de la ayuda y la fuga de capitales. Suscríbase en: [www.eurodad.org/newsletter/index.aspx?id=108](http://www.eurodad.org/newsletter/index.aspx?id=108)

## RESUMEN EJECUTIVO

**E**n la cumbre celebrada en Londres a comienzos de abril, los líderes de los veinte países más ricos del mundo decidieron que el Fondo Monetario Internacional (FMI) sería un instrumento clave para responder a la crisis financiera y económica y se pusieron de acuerdo en cuadruplicar los recursos del Fondo, de 250 mil millones a 1 billón de dólares EE.UU. Pero, ¿acaso el FMI está preparado para cumplir con este propósito? ¿Han olvidado algunos de estos líderes las condiciones negativas impuestas por el FMI sobre sus propios países tras la crisis de 1990, que contribuyeron a que se hundieran todavía más? ¿Cuál será el resultado de la decisión del G20 para las decenas de millones de personas que ya están sufriendo las consecuencias de esta combinación de crisis alimentaria, financiera, económica y climática?

El análisis de Eurodad de 10 de los préstamos firmados por el FMI en los últimos seis meses demuestra que el FMI todavía recomienda severas políticas fiscales y monetarias a los países de renta baja, así como polémicas reformas estructurales.

Para proporcionar financiación a los países pobres para salvar las lagunas financieras originadas por la crisis, el Fondo tiene que cambiar y debe hacerlo pronto. El reaccionar mal y tarde puede acarrear muertes y hambrunas para millones de personas en los países pobres.

El billón de dólares EE.UU. del que dispondrá el FMI como consecuencia del acuerdo alcanzado el 2 de abril por el G20 en Londres cambiará sin duda el paisaje de los préstamos del FMI a los países de renta media. Sin embargo, todavía no está claro qué porcentaje y en qué términos se canalizará a los países de renta baja. Se prevé que los países empobrecidos reciban alrededor de un cuarentavo del acuerdo de 1 billón de dólares EE.UU.: sólo 20.000 millones. Este dinero podría desembolsarse a lo largo de un periodo de dos a tres años y también podría resultar muy caro. También se han anunciado reformas limitadas de los términos de los préstamos y las condiciones del FMI, pero estos son pequeños cambios y no han supuesto una modificación radical de las relaciones del FMI con los países receptores.

**Tabla 1: paquete financiero del G20 para renovar los recursos del FMI**

Cantidad	Canal/fuente	Detalles	Nueva cantidad para los países de renta baja
250.000 millones de \$	Derechos especiales de giro del FMI	Equivale a imprimir dinero a nivel internacional	19.000 millones de \$
500.000 millones de \$	Contribuciones del FMI para subpréstamos	250.000 millones de \$ ahora y otros 250.000 a finales de 2009. (100.000 millones de \$ de Europa; 100.000 millones de \$ de Japón; 40.000 millones de \$ de China; los 250.000 millones de \$ restantes se recaudarán mediante nuevos acuerdos para la obtención de préstamos)	En principio, los fondos de los nuevos acuerdos para la obtención de préstamos se utilizan exclusivamente para préstamos no concesionales. Sin embargo, existe un acuerdo para duplicar los préstamos concesionales del FMI hasta 4.000 millones de \$
6.000 millones de \$	Ventas de oro del FMI	Se acordará a lo largo de los próximos meses	Dado el punto en el que se encuentran las conversaciones dentro de la Junta Directiva del FMI, sólo se destinarán mil millones de \$ a PRB, que se extenderán a lo largo de los próximos 2-3 años

El FMI calcula que, como resultado de la crisis, treinta y ocho de los países más pobres del mundo pueden sufrir un déficit en sus balanzas de pagos de 216.000 millones de dólares EE.UU en 2009.<sup>1</sup> Esto representa únicamente el déficit que los países de renta baja sufrirán en los presupuestos diseñados para cubrir sus gastos habituales en «tiempos de paz». No incluye las cantidades que estos países necesitarán para poner en funcionamiento el mismo tipo de estímulo fiscal anunciado por los países del Norte para mantener sus economías a flote. Según el Banco Mundial, esto supondría unos 41.000 millones de dólares EE.UU adicionales en 2009, alcanzando un total de más de 250.000 millones en 2009.

### Las reformas recientes en el FMI: no tan rápido

La renovada importancia del FMI y los cambios que ha realizado recientemente significan menos para los países de renta baja que para los de renta media. En los últimos años, cuando la institución se volvía irrelevante para los países de renta media y todo el mundo la consideraba intrascendente, tenía una gran influencia sobre los países más pobres del mundo, a los que proporcionaba recomendaciones políticas y financiación.<sup>2</sup>

Los términos de los préstamos a los países pobres también podrían seguir sin grandes modificaciones, y por tanto siendo muy poco atractivos para los países endeudados. La nueva línea de crédito flexible (LCF), que proporcionará crédito preventivo con muy pocas condiciones, sólo estará disponible para los que el FMI denomina países con un «sólido desempeño», es decir, los países más ricos de renta media o alta que cuentan con políticas que el Fondo considera adecuadas.

---

<sup>1</sup> Según el documento del FMI «The Implications of the Global financial Crisis for Low-Income Countries», (implicaciones de la crisis financiera global para los países de renta baja ) de marzo de 2009, esta cifra «se obtiene mediante la suma de las disminuciones de diversos componentes de la balanza de pagos que a corto plazo pueden considerarse exógenos: las exportaciones, IED, remesas, subvenciones de los donantes y los efectos de los precios sobre las importaciones en los precios de los alimentos y carburantes» (página 57).  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf>

<sup>2</sup> «Critical Conditions: the IMF maintains its grip on low-income governments», Eurodad, abril de 2008:  
[www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Critical\\_conditions.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Critical_conditions.pdf)

Recientemente, el Fondo también ha reformado algunas de las características del servicio para shocks exógenos (SSE) para facilitar el acceso de los países de renta baja a los recursos del fondo en caso de shocks externos. Más recientemente, en marzo de 2009, el Fondo también eliminó progresivamente los criterios de desempeño estructural, un tipo de condición ligada a sus préstamos.

Sin embargo, estos cambios son escasos y muy lentos. El SSE todavía resulta muy caro para los países de renta baja.<sup>3</sup> Es particularmente en tiempos de crisis cuando deberían canalizarse grandes cantidades de financiación para estos países en términos altamente concesionales para evitar nuevas oleadas de deuda que puedan limitar el espacio fiscal de estos países en un futuro cercano. La abolición de los criterios de desempeño estructural, aunque bien recibida, no supone ningún cambio en los otros tipos de condiciones estructurales ni en las condiciones macroeconómicas. Han sido duramente criticados por los gobiernos de los países del Sur y los investigadores independientes por haber obligado a los países empobrecidos a adoptar severas políticas fiscales y monetarias. De seguir así, se evitarán los incrementos de los gastos del gobierno para mantener la actividad económica en estos tiempos de crisis y no se salvaguardarán los gastos a favor de los pobres. Tal y como lo expresó un funcionario del Ministerio de Educación de Sierra Leona, «las políticas del FMI causan y mantienen la pobreza. Las políticas del FMI/Banco Mundial se oponen diametralmente dado que la primera supone un obstáculo para la realización de la última.»<sup>4</sup>

También existen preocupaciones porque las reformas impulsadas anteriormente mediante la condicionalidad ya no incluyan condiciones vinculantes, pero todavía figuren en gran medida en el programa del FMI para el país. A pesar de que los programas son el resultado de las negociaciones entre el Fondo y el gobierno, el Fondo tiene una gran influencia a la hora de

---

<sup>3</sup> Carta de la sociedad civil en «The IMF response to exogenous shocks caused by the food and fuel crisis»: [www.ifwatchnet.org/sites/ifwatchnet.org/files/ESF%20Letter%20to%20IMF%20Executive%20Board%20August%2029.pdf](http://www.ifwatchnet.org/sites/ifwatchnet.org/files/ESF%20Letter%20to%20IMF%20Executive%20Board%20August%2029.pdf)

<sup>4</sup> Citado en «Contradicting commitments: how the achievement of education for all is being undermined by the IMF», ActionAid, septiembre de 2005:  
[www.actionaid.org/assets/pdf/contradicting\\_commitments4.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf/contradicting_commitments4.pdf)

definir las características de los programas, dados sus conocimientos técnicos y porque el dinero está en sus manos. En base a los programas del FMI se realiza un seguimiento de los países y se evalúa su progreso en diversas áreas establecidas, incluso cuando estas áreas no son objeto de una estricta condicionalidad.

Este es el caso de los países que acceden al componente de acceso rápido (CAR) del SSE. Mientras que el CAR está libre de condiciones formales y no contiene una matriz de condiciones, los objetivos del programa se desprenden del análisis que el FMI hace de la situación de ese país y las recomendaciones de su personal, incluyendo su artículo IV y otras evaluaciones. Retirar las condiciones formales no conduce necesariamente a un mayor espacio político y fiscal en el que los países puedan elegir de un abanico más amplio de opciones políticas, si dichas opciones parten de la ortodoxia del FMI.

### Condiciones y recomendaciones del FMI en tiempos de crisis

Las condiciones restrictivas y las recomendaciones políticas del FMI, que ya fueron problemáticas en tiempos de crecimiento económico y crecientes flujos de ayuda, serían imprudentes en tiempos de crisis. Se debe otorgar el espacio fiscal necesario para que los países más pobres sigan los tipos de políticas anticíclicas que actualmente se emplean en los países ricos, especialmente dado que a la actual crisis económica y financiera se suma una severa pobreza y a la crisis alimentaria. El Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, advirtió a los líderes del G20 antes de la cumbre de Londres de que «al menos se necesitará 1 billón de dólares EE.UU. para ayudar a los países en vías de desarrollo a superar la crisis financiera global (...) Proporcionándoles este apoyo se reforzará la economía mundial, contribuyendo a sustentar vuestro propio crecimiento, y se garantizará la estabilidad global.»<sup>5</sup> Obviamente, para ello los países más ricos deberán movilizar recursos adicionales, para ayudar a dichos países a salvar las grandes lagunas financieras a las que se enfrentan, y además estos países deberán poder poner en funcionamiento políticas que les permitan estimular sus economías.

El papel del FMI es crucial, no sólo como prestamista sino también para vigilar los flujos financieros que puedan venir, dado que los compradores de bonos y los donantes normalmente piden que, como «señal» clave para decidir que las subvenciones y préstamos sigan fluyendo, los países receptores vayan por el buen camino dentro de un programa del FMI. El FMI ejerce un papel importante a la hora de determinar lo que sucede con la ayuda entrante. En 2007, la ayuda exterior de Sierra Leona se frenó de forma repentina como resultado de una evaluación negativa del FMI. Los países como Etiopía todavía plantean estas preocupaciones. En enero de 2009 el gobierno de Etiopía envió una solicitud al FMI para que se le aceptara para el servicio para shocks exógenos del FMI en la que afirmaba que «varios donantes han estado retrasando sus desembolsos porque estaban preocupados acerca de la situación macroeconómica de Etiopía. El acceso al SSE no sólo tapanía el vacío económico restante de 2009, sino que también reforzaría la credibilidad del compromiso político macroeconómico de Etiopía.»<sup>6</sup>

Este documento informativo analiza diez préstamos del FMI a países de renta baja, incluyendo los cuatro préstamos para shocks exógenos del FMI aprobados desde finales de 2008, cuatro préstamos para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) aprobados en 2009 y dos acuerdos Stand-By para Armenia y Mongolia<sup>7</sup>. Evalúa si, en tiempos de crisis, los programas del FMI permiten una mayor flexibilidad en las políticas fiscales y monetarias de estos países, así como en las reformas estructurales. Este informe revisa tanto las condiciones vinculantes y no vinculantes del FMI como los objetivos programáticos que no son objeto de unas condiciones estrictas.

La conclusión de Eurodad es **que los programas del FMI para países de renta baja están otorgando una flexibilidad adicional muy escasa en las políticas fiscales y monetarias**. Esta flexibilidad limitada se otorga claramente a muy corto plazo y sobre una base temporal, haciendo hincapié en la necesidad de volver rápidamente a objetivos fiscales y monetarios más severos. De los diez países para los que Eurodad ha evaluado el nuevo programa del FMI:

---

<sup>5</sup> Comunicado de prensa del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, 26 de marzo de 2009: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30305&Cr=Financial+crisis&Cr1](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30305&Cr=Financial+crisis&Cr1)

---

<sup>6</sup> The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Request for Disbursement Under the Rapid-Access Component of the Exogenous Shocks Facility, enero de 2009.

<sup>7</sup> Véase tabla en el Anexo 1.

- cinco programas hacen presión para que se congelen o recorten los gastos salariales;
- cinco tienen que reducir el déficit y
- todos tienen que recortar gastos;
- cinco de los diez programas todavía inducen a los gobiernos a transmitir las subidas de los alimentos y combustibles a sus ciudadanos;
- tampoco existe ninguna flexibilidad para demorar los pagos de deudas. De hecho, para Senegal el Fondo también establece como condición vinculante que «cualquier ingreso procedente de la venta de activos deberá utilizarse para saldar los pagos atrasados y devolver las deudas no concesionales.»<sup>8</sup>

**En lo que respecta a las reformas estructurales, se observa una flexibilidad ligeramente mayor con respecto a años anteriores.**<sup>9</sup> En los programas estudiados, las reformas relacionadas con la privatización y la liberalización son menos frecuentes. Ya no tienden a imponerse como condiciones vinculantes pero todavía aparecen como parte integral de algunos programas del Fondo. En algunos programas, tales como el SSE para Senegal, Malawi y la República Kirguisa, las reformas estructurales están muy focalizadas en una administración financiera pública con una cantidad mucho menor (incluso inexistente) de reformas estructurales en otras áreas. **No obstante, todos los programas sin excepción todavía son objeto de reformas estructurales que pueden considerarse controvertidas, tales como el aumento de las tarifas de los servicios públicos, reformas fiscales para reforzar los impuestos indirectos, la privatización de los sectores financiero y energético o la liberalización del comercio.**

---

<sup>8</sup> Senegal: Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, diciembre de 2008.

<sup>9</sup> “Critical Conditions: the IMF maintains its grip on low-income governments”, Eurodad, abril de 2008: [www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Critical\\_conditions.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Critical_conditions.pdf)

# ENDURECER LAS POLÍTICAS FISCALES Y FINANCIERAS: ¿SE HUNDIRÁN TODAVÍA MÁS LOS PAÍSES EMPOBRECIDOS?

Las políticas fiscales y monetarias determinan los recursos disponibles para gastarlos a través de la inversión pública o mediante gastos ordinarios. Las políticas fiscales determinan hasta qué punto un país podrá ampliar o reducir su presupuesto; cuánta nueva deuda podrá contraer; o cuánto dinero se ahorrará para hacer frente a los servicios de deuda. Las políticas monetarias determinan cuánto dinero se pondrá en circulación; las tasas de interés (y con ello la capacidad del sector privado y las personas de contraer nuevas deudas); o el nivel de las reservas, y con ello la cantidad de recursos disponibles el para gasto público.

En los últimos meses, los países más ricos han utilizado activamente las herramientas monetarias y fiscales, en una desesperada tentativa por contrarrestar los efectos de la crisis. Los gobiernos de los EE.UU y Europa han reducido las tasas de interés hasta casi un 0% para proporcionar incentivos al sector privado y a los préstamos personales. Los países más ricos y muchas economías emergentes se han apresurado en proporcionar estímulos fiscales (sobre todo en forma de un mayor gasto público) para estimular una demanda efectiva en sus economías en retroceso. Estas medidas no sólo han sido bien recibidas sino también inducidas por el FMI, en un repentino golpe de Keynesianismo. En diciembre de 2008, el economista jefe del FMI, Olivier Blanchard, comentó: «No sólo se necesita un estímulo económico en el presente sino también un compromiso por parte del gobierno de que seguirá cualquier política sea necesaria para evitar que se repita la situación de la Gran Depresión.»<sup>10</sup>

Sin embargo, **Eurodad cree que esto no es lo que ha estado aconsejando el FMI a los países más pobres durante esos mismos meses.** Prácticamente todos los países analizados deben seguir severas políticas económicas y fiscales,

incluyendo la reducción de sus déficits; limitar su capacidad de contraer nuevas deudas y ahorrar los fondos necesarios para el servicio de sus deudas; incrementar sus reservas; y reducir la inflación mediante tasas de interés más elevadas. Esta es la norma en todos los programas del FMI aprobados en los últimos seis meses. Casi todos los programas dejan claro que el objetivo final es la «implantación contundente del endurecimiento fiscal y financiero planeado».<sup>11</sup> En los diferentes programas se encuentran afirmaciones similares, incluyendo Armenia, Etiopía, la República Kirguisa, Malawi o Mongolia. Aunque el personal del FMI consultado recalcó que estos programas reflejan las elecciones de las autoridades, es interesante que el programa de Malawi afirma que «se ha aprobado un presupuesto limitado para el año fiscal 2008/09 a pesar de los evidentes obstáculos políticos (y (...) la oposición en el parlamento; está en consonancia con las recomendaciones del personal.»<sup>12</sup>

Existen algunos casos excepcionales en que se otorga una mayor flexibilidad pero son poco frecuentes y el grado hasta el cual permiten políticas alternativas es limitado.

## Política fiscal

En más de la mitad de los países estudiados el programa del FMI trata de **reducir el déficit por debajo del 5% del PIB.** En Costa de Marfil, Etiopía, la República Kirguisa y Tayikistán los objetivos son todavía más reducidos, dado que el déficit para 2009 se ha establecido por debajo del 2% del PIB. En Etiopía, país donde el déficit anual de recursos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) se

---

<sup>10</sup> «IMF spells out need for global fiscal stimulus: Interview with IMF Chief Economist Oliver Blanchard», diciembre de 2008: [www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/INT122908A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/INT122908A.htm)

---

<sup>11</sup> The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Request for Disbursement Under the Rapid-Access Component of the Exogenous Shocks Facility, enero de 2009.

<sup>12</sup> Malawi: Request for a One-Year Exogenous Shocks Facility Arrangement, enero de 2009.

calculaba en 1.600 millones antes de la crisis,<sup>13</sup> los recortes adicionales de presupuesto sin duda pondrán en peligro la posibilidad de alcanzar los ODM en el 2015.

Hasta el momento, Etiopía ha sido el único país que se ha beneficiado del componente de rápido acceso del SSE. Sin embargo, esto no se ha traducido en ningún alejamiento de la ortodoxia del FMI. Las medidas clave del programa incluyen: «una limitación significativa de la política fiscal y eliminar los préstamos nacionales (...). Se prevé que el déficit general público se reduzca del 2,9% del PIB en 2007/8 al 1,5% en 2008/9» Se dice que estos objetivos han sido establecidos por las autoridades nacionales; sin embargo, «el personal (del FMI) consideró que la respuesta política era la apropiada y reclamó una ejecución drástica.»<sup>14</sup> Probablemente, el personal del FMI hizo saber su opinión cuando el gobierno estaba estableciendo sus objetivos.

Sin duda alguna, los desequilibrios macroeconómicos a largo plazo son negativos para los pobres. Sin embargo, los programas del FMI no están evaluando los costes a largo plazo del actual recorte de gastos. Sólo este año, se necesitarán 36 millones de dólares EE.UU para responder a las necesidades inmediatas de los niños etíopes. A falta de esta cantidad, «es probable que 175.434 niños menores de cinco años necesiten recibir tratamiento como consecuencia de una malnutrición severa en 2009».<sup>15</sup> Sin embargo, el FMI no tiene en cuenta el peligro que supone el endurecimiento fiscal para la capacidad productiva y humana a largo plazo si, como consecuencia de la crisis, una generación entera de niños sufre de malnutrición.

En lo que respecta a políticas fiscales, el SCLP para la República del Congo tiene un objetivo aparentemente sensato, «lograr una sostenibilidad fiscal a largo plazo que garantice que las futuras generaciones se beneficien de la actual riqueza petrolera del Congo.» El personal estima que esto podría suceder si el déficit básico primario no petrolero se encuentra entre el 3-5% del PIB excluyendo el petrolero. Sin embargo, este objetivo implica a largo plazo una «reducción

anual del déficit del 3 al 4% en los próximos años», lo que para 2009 supone una reducción del 3% del déficit no petrolero «basado principalmente en recortes nominales de los gastos no prioritarios, incluyendo una mayor reducción de los subsidios a los carburantes.» No sorprende que las autoridades congoleñas «expresen sus preocupaciones porque la velocidad a la que se realice el ajuste fiscal no permita los niveles de flexibilidad necesarios para responder ante las necesidades inmediatas.»<sup>16</sup>

Algunos programas muestran algún grado de flexibilidad, como por ejemplo los del Armenia, la República Kirguisa o Tayikistán, lo que permite que aumenten los déficits fiscales. Sin embargo, estos países parten de déficits presupuestarios muy bajos o incluso superávits, como Tayikistán. Los aumentos de déficit generalmente son muy bajos, por ejemplo 1%, y ninguno de estos países está libre de algún tipo de recortes de gastos. En Armenia, el acuerdo Stand-By de marzo de 2009 permite que el déficit se incremente hasta un 2,8%. El programa también da «margen para gastos adicionales en infraestructura e inversiones, conforme se materialice la financiación extranjera». Esto supera el objetivo que se recoge en el acuerdo SCLP de octubre de 2008 de reducir el déficit presupuestario a un 1% en 2009 y que ahora ha sido cancelado por el SBA. Sin embargo, el déficit para 2009 todavía está por debajo del proyectado para 2008, de un 3,5% si se hubiera ejecutado el presupuesto en su integridad.<sup>17</sup>

El que exista una mayor flexibilidad dentro del ASB de Armenia concuerda con la flexibilidad ligeramente mayor del SCLP acordado en octubre de 2008, en que las condiciones del FMI permitieron un acuerdo excepcional de 50 millones de dólares EE.UU de nuevas deudas (en parte en términos no concesionales) del Banco Mundial y de otras instituciones financieras internacionales.<sup>18</sup> El

---

<sup>13</sup> Grupo de desarrollo de la ONU: [www.undg.org/archive\\_docs/4447-Moving the MDGs Agenda forward in Ethiopia.doc](http://www.undg.org/archive_docs/4447-Moving_the_MDGs_Agenda_forward_in_Ethiopia.doc)

<sup>14</sup> The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Request for Disbursement Under the Rapid-Access Component of the Exogenous Shocks Facility, enero de 2009.

<sup>15</sup> UNICEF Humanitarian Action Update, marzo de 2009: [http://www.unicef.org/infobycountry/files/ETHIOPIA\\_UNICEF\\_HAU\\_12\\_March\\_2009.pdf](http://www.unicef.org/infobycountry/files/ETHIOPIA_UNICEF_HAU_12_March_2009.pdf)

---

<sup>16</sup> Republic of Congo: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, febrero de 2008.

<sup>17</sup> El déficit real de 2008 se limitó finalmente a 1,9% del PIB «ahorrando los altos rendimientos de los ingresos y restringiendo el gasto no prioritario.» Informe del personal para la consulta de artículo IV de 2008, solicitud de un acuerdo a tres años dentro del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, febrero de 2008.

<sup>18</sup> Republic of Armenia: 2008 Article IV Consultation and Request for a Three-year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, enero de 2009, página 12.

objetivo de estos nuevos recursos era financiar varios grandes proyectos de infraestructuras a medio plazo. Irónicamente, esta cantidad coincidió con el desembolso, con retraso, de 50 millones de dólares EE.UU a los que se había comprometido la Corporación del Desafío del Milenio para 2008. En Tayikistán, tras años de superávit, el presupuesto de 2009 tiene como objetivo un déficit general del 0,5% del PIB. Sin embargo, dadas las necesidades de un «gasto social adicional para aliviar el impacto inmediato de la crisis mundial sobre la población», el déficit será insuficiente para responder a las necesidades financieras de Tayikistán por lo que el gobierno se ha visto obligado a identificar «recortes de gastos del 1,5% del PIB en los gastos actuales».<sup>19</sup>

En la República Kirguisa también se prevé un aumento del déficit para 2009 (alcanzando el 1,7% partiendo de una base muy baja);<sup>20</sup> sin embargo, dicho aumento todavía viene acompañado de «recortes adicionales considerables en el gasto», incluyendo recortes en la **masa salarial**.<sup>21</sup> Los programas de Mongolia y

Santo Tomé prevén limitaciones en la masa salarial. Los empleados del FMI a los que se consultó para elaborar este estudio afirmaron que la masa salarial en Santo Tomé absorbe casi el 40% del gasto público actual. Aunque este es un porcentaje alto, una vez más el programa no tiene en cuenta la necesidad de los trabajadores de acceder a los servicios sanitarios en un país en que casi uno de cada diez niños no supera el primer año de vida.<sup>22</sup>

En Etiopía, a pesar de existir un objetivo general para reducir el déficit de 2,9 a 1,5% del PIB en 2009, el programa del FMI avisa de que «si el incremento en los ingresos esperados resulta decepcionante, las autoridades están dispuestas a realizar recortes en los gastos prioritarios», recortando el gasto en inversiones y congelando la masa salarial.<sup>23</sup> Esto puede tener consecuencias devastadoras en un país en que el gasto sanitario anual per cápita se encuentra en 6 dólares EE.UU., menos del 20% del mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud para cubrir las necesidades sanitarias básicas.<sup>24</sup>

**Tabla 2: recortes presupuestarios**

País	Objetivos de déficit	Recortes en los gastos	Aumento de la flexibilidad
Armenia	Por debajo del 3% PIB		X
El Congo (República de)	Superávit (objetivo a medio plazo)		
Costa de Marfil	Por debajo del 3% PIB	X	
Etiopía	Por debajo del 3% PIB	X	
República Kirguisa	Por debajo del 3% PIB	X	X
Malawi		X	
Mongolia	Por debajo del 6% PIB	X	
Santo Tomé	Por debajo del 5% PIB	X	
Senegal	Por debajo del 3% PIB		X
Tayikistán	Por debajo del 3% PIB	X	X

<sup>19</sup> Republic of Tajikistan: Memorandum of Economic and Financial Policies, marzo de 2009.

<sup>20</sup> El personal del FMI consultado señaló que se permitirá la República Kirguisa incurrir en déficits presupuestarios más altos (hasta el 6%) como resultado de la última misión de su personal. También comentaron que la próxima revisión del IAP permitirá que se incremente en presupuesto en un 1% dado el déficit previsto para 2009 (de un 3-4%). Sin embargo, Eurodad todavía no ha podido acceder a estos documentos.

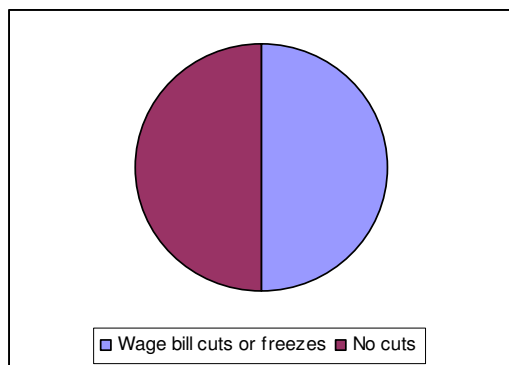
<sup>21</sup> Kyrgyz Republic: Staff Report – Request for an 18-Month Arrangement Under the Exogenous Shocks Facility, diciembre de 2008.

<sup>22</sup> Fuente: Indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg>

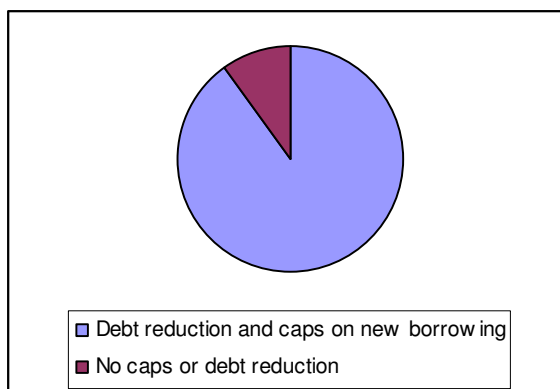
<sup>23</sup> The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Request for Disbursement Under the Rapid-Access Component of the Exogenous Shocks Facility, enero de 2009.

<sup>24</sup> Fuente: The Global Fund: [www.theglobalfund.org](http://www.theglobalfund.org)

Cuadro 1: porcentaje de programas que requieren recortes o congelaciones en la masa salarial



Cuadro 2: porcentaje de programas que requieren una reducción de la deuda y limitaciones sobre las nuevas adquisiciones de préstamos



También se requiere que nueve de los diez países **reduzcan sus niveles de deuda o limiten las nuevas adquisiciones de préstamos**. El programa de Etiopía requiere que se eliminen los préstamos nacionales y en Malawi aspira a conseguir una reducción del 1,4% del PIB de los préstamos nacionales. El acuerdo Stand-By de Armenia también «aspira a restringir los gastos financiados por los recursos domésticos y confiar en su lugar en la financiación externa para financiar el aumento del gasto de capital.»<sup>25</sup> Esta medida puede estimular el consumo nacional, pero no se mencionan los riesgos que conlleva confiar excesivamente en los flujos financieros externos. Riesgo que, de hecho, sí se reconoce en Tayikistán. Sin embargo, el programa todavía da prioridad a que el gobierno cumpla con las «obligaciones externas de pago (...) a tiempo.»<sup>26</sup>

Las devoluciones de deuda también han acabado con una cantidad importante de recursos disponibles en Senegal, donde « cualquier recaudación procedente de la venta de activos deberá utilizarse para los pagos retrasados y para devolver las deudas no concesionales»<sup>27</sup> Si bien es fundamental pagar los retrasos en los pagos para garantizar el acceso a los préstamos, en un país en que una de cada cien mujeres fallece al dar a luz como consecuencia de la falta de asistencia capacitada deberían de valorarse

cuidadosamente las prioridades. El Secretario General de la CNUCD, Supachai Panitchpakdi, es uno de los que han pedido una moratoria de los pagos de deuda para los países de renta baja para permitirles mantener el nivel de gastos durante esta crisis que ellos no originaron.<sup>28</sup> Según sus palabras: «Dada la actual crisis mundial, tanto los países deudores como los acreedores estarían probablemente mejor si se utilizaran las ganancias cada vez menores por el cambio de moneda extranjera en los países deudores para adquirir importaciones en lugar de para el servicio de la deuda.» Hoy por hoy, no parece que esta perspectiva convenga al FMI.

### Política monetaria

Siete de los programas estudiados aspiran a conseguir tasas de inflación más bajas; cuatro de ellos pretenden **mantener la inflación por debajo del 5%** en 2009. Este es el caso de Armenia, la República del Congo, Malawi y Costa de Marfil. A medio plazo, los programas de la República Kirguisa y Santo Tomé también aspiran a mantener una tasa de inflación en un solo dígito. Además, en la República Kirguisa existe un llamamiento explícito para aumentar las tasas de interés como medida para controlar la inflación. El programa de Armenia va más allá e incluye proponerse como objetivo combatir la inflación por todos los medios.

<sup>25</sup> Republic of Armenia: Memorandum of Economic and Financial Policies, marzo de 2009.

<sup>26</sup> Republic of Tajikistan: Memorandum of Economic and Financial Policies, marzo de 2009.

<sup>27</sup> Senegal: Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, December 2008.

<sup>28</sup> Se necesita una moratoria temporal de la deuda para algunas de las naciones pobres, según declaraciones del secretario general de la CNUCD, 30 de abril de 2009.

[www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4819&lang=1](http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4819&lang=1)

El reducir la inflación con frecuencia viene de la mano con el objetivo de tender hacia **regímenes de tasas de cambio más flexibles** (este es el caso de Armenia, Etiopía, Malawi y Mongolia). Muchos países están tendiendo a unas tasas de cambio más flexibles para evitar tener que agotar sus reservas por defender una tasa de cambio fija de facto. Este fue el caso de Armenia, que perdió en torno a 600 millones de dólares EE.UU. en 2008, casi la mitad de sus reservas. Esto llega tras años de defender la vinculación a una sola moneda en lo que ha resultado ser un vano intento por mejorar la confianza en la economía.

Las decisiones políticas para revertir los regímenes de tasas de cambio existentes deberían tener en cuenta la importancia de evitar «regímenes de tasas de cambio polarizadas», es decir, tanto los vínculos a una sola moneda como las tasas de cambio totalmente flexibles. Algunos macroeconomistas heterodoxos subrayan las ventajas de los regímenes de tasas de cambio intermedias dado que pueden establecer un equilibrio entre las solicitudes conflictivas a las que se enfrentan los gobiernos de los países en vías de desarrollo. Los regímenes intermedios proporcionarían una mayor flexibilidad entre las vinculaciones a una sola moneda, que necesitan una disciplina fiscal y monetaria estricta, y las tasas de cambio de oscilación libre que pueden incrementar los costes del comercio.<sup>29</sup> En gran medida, los programas del FMI no mencionan los diferentes matices políticos ni la mayor intervención en los mercados de tasas de cambio flexibles (incluyendo algún tipo de regulaciones para las cuentas de capital).

Otra de las limitaciones de casi todos los programas revisados es el requisito de **incrementar la situación de las reservas internacionales del país** hasta tres o cuatro meses de importaciones.

Las declaraciones publicadas después de unas misiones del personal del FMI a Malawi (marzo de 2009) y Senegal (abril de 2009) sólo abordaron parcialmente la falta de flexibilidad de los programas originales. Únicamente Senegal permitió que se produjera un «aumento moderado y temporal del déficit fiscal en 2009 para compensar la disminución en las recaudaciones de

impuestos».<sup>30</sup> En ambos casos el personal del FMI defiende que está aportando una mayor flexibilidad a estos programas de forma continua. En el caso de Malawi, el personal del FMI consultado durante la elaboración de este documento mencionó que «el acuerdo SSE de diciembre de 2008, con mayor desembolso en la fase inicial del programa y de alto acceso, ayudó a Malawi a evitar un duro camino de ajuste. Sin embargo, el programa todavía viene acompañado de un recorte de gastos y «una severa política monetaria mantenida (...) (que incluye) el aumento de las tasas de interés a corto plazo (que) con el tiempo deberían contribuir a reducir el aumento de crédito a niveles más consistentes con la situación de la reserva.» Según el personal del FMI la expansión fiscal está sólo garantizada «siempre que se pueda financiar a través de mayores ingresos nacionales o mediante una financiación concesional adicional (que, dada la precaria situación de las reservas, sea objeto de una limitación).» Además, el personal del FMI considera que, dada la tasa actual de crecimiento en Malawi, «a estas alturas un estímulo político no parece garantizado».

Algunas de estas medidas, como la de limitar la contracción de deuda noconcesional, pueden ser necesarias en algunos casos para evitar nuevas rondas de alto endeudamiento para estos países. También puede ser necesario para los países pobres garantizar un determinado nivel de reservas internacionales. Esto dará algún margen para hacer frente a los inesperados shocks externos sin tener que recurrir inmediatamente a los préstamos de emergencia, que son caros y suponen una carga. De hecho, en los últimos años esta ha sido la estrategia de varios países de renta media para evitar tener que recurrir a préstamos del FMI u otras instituciones financieras internacionales cuando suceda una crisis económica. De esta manera, evitan las condiciones y recomendaciones políticas que algunos países asiáticos y latinoamericanos estuvieron obligados a llevar a cabo tras las crisis de 1990.

### **Demasiado poco, demasiado tarde**

En casi todos los programas analizados, el FMI ha mostrado una sensibilidad limitada para mantener o incrementar los gastos a favor de los pobres, algo que es bien recibido. Sin embargo, durante esta crisis, el incluir un mayor gasto social en el

---

<sup>29</sup> Stiglitz, J., et al.: “Stability with Growth”, Oxford University Press, 2006, p. 119.

---

<sup>30</sup> Declaración tras una misión del personal del FMI a Senegal, abril de 2008: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09113.htm>

programa no bastará si no viene acompañado de políticas fiscales y monetarias más expansionistas que mantengan a flote la economía y garanticen la generación de empleo.

Algo más preocupante es el hecho de que todas las políticas económicas expuestas en los programas del FMI para los distintos países son sorprendentemente similares, lo que deja poco margen para adaptarse a las distintas circunstancias o para seleccionar uno de entre todos los distintos tipos de políticas macroeconómicas, de tal forma que se garantice la estabilidad mediante un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza. También resulta sorprendente que, en tiempos de gran recesión, los programas del FMI para los países de renta baja sigan apoyando políticas fiscales y monetarias de austeridad, mientras que los políticos en los países ricos y emergentes han aceptado con los brazos abiertos el credo Keynesiano y los agresivos gastos anticíclicos.

El FMI defiende que, a pesar de su disponibilidad para aplicar un estímulo fiscal en los países de renta baja,<sup>31</sup> «sin indicaciones de que se esté incrementando la ayuda de los donantes y dada la existencia de una liquidez limitada en el mercado financiero regional, existe simplemente un límite general de lo aplicable para evitar acumular retrasos en los pagos».<sup>32</sup> Por suerte, dichos límites no están sujetos a las fuerzas de la naturaleza. Existen una serie de decisiones políticas (tales como la moratoria para los servicios de deuda o aumentar la concesionalidad de los recursos de las IFI) que podrían adoptarse para aumentar el espacio fiscal para los países en vías de desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos del FMI para garantizar la estabilidad económica a medio plazo todavía están muy concentrados en recortar la parte de los presupuestos correspondiente a los gastos y a abrir las economías de los países en desarrollo a los mercados internacionales. Durante las recientes negociaciones con Ucrania, el consejo del FMI de recortar gastos (incluyendo en las pensiones y el gasto social) se vio relegado por propuestas de la OMT para concentrarse más en

la parte del presupuesto correspondiente a los ingresos e incrementar los ingresos del gobierno procedentes de los impuestos, aumentando y haciendo más progresivo el homogéneo impuesto sobre la renta. Este es un ejemplo de cómo la implicación de otras agencias internacionales, incluyendo las de la ONU, puede ampliar el abanico de opciones disponibles para que los países en desarrollo alcancen una estabilidad macroeconómica sin poner en peligro el crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.

En algunos de los programas evaluados, se empieza a apreciar un tímido alejamiento de las anticuadas recetas políticas del FMI. Sin embargo, ninguna señal apunta a que se vayan a abandonar las políticas fiscales y monetarias severas para plantearse más abiertamente las políticas macroeconómicas heterodoxas que permitirían un mejor conjunto de políticas y aumentarían la capacidad de recuperación de los países de renta baja. El documento «Regional Economic Outlook» de 2009 para el África subsahariana sugieren que la tímida aproximación a una mayor flexibilidad puede ser meramente temporal y no un indicador, ahora que el consenso económico anterior se ha visto ampliamente desacreditado, de que se están replanteando las cosas. Mientras que el Informe Global de Monitorización del Banco y el Fondo avisa de que en los países en desarrollo la crisis podría durar hasta 2012 (o más allá), el FMI espera que los balances ya empiecen a recuperarse en 2010, tras haber sufrido un brevísimo «resbalón» este año.

---

<sup>31</sup> Comunicado de prensa del FMI, 31 de marzo de 2009: "IMF mission calls for fiscal stimulus in Tanzania", <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09103.htm> y comunicado de prensa del FMI, 13 de mayo de 2009: "IMF mission calls for fiscal stimulus in Mozambique", <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09165.htm>.

<sup>32</sup> Extracto de conversaciones informales con el personal del FMI durante la elaboración de este informe.

Tabla 3: evolución de los déficits presupuestarios en el África subsahariana: 2008 – 2010

	2008	2009	2010
<b>PRB africano promedio</b>	-7.9	-8.6	-7.9
<b>Congo, República del</b>	25.5	-2.5	18.2
<b>Costa de Marfil</b>	-2.3	-2.0	-2.6
<b>Etiopía</b>	-7.2	-5.4	-4.3
<b>Malawi</b>	-15.9	-13.8	-12.3
<b>Santo Tomé</b>	-14.4	-44.3	-24.2
<b>Senegal</b>	-6.6	-6.8	-6.3

Dado su nivel de recursos internos y externos, los países de renta baja tienen menos margen que los más ricos para introducir políticas expansionistas. Sin embargo, los programas del FMI no han tenido en cuenta las necesidades de los países. Los programas del FMI examinan los recursos disponibles y luego prescriben que se recorten los gastos o se lleven a cabo reformas estructurales para limitar los gastos del gobierno. El FMI está bien informado de las necesidades económicas del país; sin embargo, está errando una y otra vez al señalar los déficits de fondos y tampoco envía un

aviso a la comunidad internacional para que movilice recursos externos adicionales ni acuerda reducciones de deuda. Del mismo modo, las reformas fiscales recomendadas para movilizar recursos domésticos no son capaces de poner sobre la mesa el tipo de políticas impositivas para las actividades económicas y los sectores que podrían proporcionar un aumento sustancial de los ingresos del gobierno. Aunque el FMI puede no ser el más indicado para proporcionar este tipo de consejo, al menos debería evitar limitar de forma sistemática las posibles políticas fiscales.

## CIERTO PROGRESO EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES: DEMASIADO POCO, DEMASIADO LENTO

Las reformas estructurales descritas en los programas del FMI son controvertidas dado que a nivel técnico se escapan del cometido principal del Fondo.<sup>33</sup> Una evaluación de la propia Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI, publicada en diciembre de 2007, descubrió que durante esta década el Fondo ha quebrantado su política de disminución de la condicionalidad e incrementado dramáticamente tanto el número de condiciones estructurales como su intrusismo en los países receptores. Esto también se confirmó en las investigaciones anteriores de Eurodad.<sup>34</sup> La condicionalidad del FMI se ha extendido a áreas tales como los tipos impositivos, la regulación bancaria, los precios de las materias primas e incluso las reformas institucionales. También se ha extendido a áreas que se escapan a las capacidades del Fondo, tales como la reforma de las empresas propiedad del Estado y las políticas sociales y de privatización. Como consecuencia de la evaluación de la OEI y las duras críticas de la sociedad civil, el Directorio Ejecutivo exigió a la gestión y al personal del FMI que mantuvieran sus esfuerzos para reducir la condicionalidad estructural y limitar dichas condiciones a las estrictamente macrocríticas.

Desde entonces se ha producido algún progreso en la forma en que el Fondo incorpora condiciones estructurales y recomienda a los países de renta baja acerca de las reformas estructurales. En marzo de 2009, el Directorio Ejecutivo del Fondo decidió prohibir un tipo de condición estructural, los criterios de desempeño estructural. También se ha recibido bien el hecho de que algunos SSE (Etiopía y Malawi) no incorporen condiciones de reformas estructurales. Otras, tales como el SSE de Senegal, no incorporan condiciones estructurales, pero este tipo de condiciones son parte del instrumento de apoyo a la política económica (IAPE) que el país tiene con el FMI: un programa que no proporciona fondos pero incluye condiciones. Aunque estos son

sólo pequeños pasos, van en la dirección correcta y la sociedad civil espera que este sea sólo el principio de una revisión completa de la condicionalidad del FMI.

### Las controvertidas reformas relacionadas con la privatización y la liberalización

Las reformas relacionadas con la privatización y la liberalización, que han resultado bastante controvertidas e incluso perjudiciales en muchos casos (en particular en el sector de los servicios básicos y esenciales), **son menos frecuentes en los programas analizados**. Ya no tienden a imponerse como condiciones vinculantes pero todavía aparecen como parte integral de algunos programas del Fondo. Este es el caso del SCLP aprobado en 2009 para la República del Congo, que como parte del programa incluye una **liberalización del comercio**, «incluyendo la reducción de arancel máximo común y las tasas arancelarias.»<sup>35</sup> En Costa de Marfil el programa afirma que «tras haber firmado un acuerdo provisional con la UE a finales de 2007, el gobierno continuará apoyando la firma de un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) a nivel regional.» Los AAE han sido altamente controvertidos por incentivar políticas comerciales y de desarrollo negativas para los intereses de los países en vías de desarrollo.<sup>36</sup>

Asimismo, la privatización **del sector energético y la reforma de las empresas públicas** también son parte del SCLP de Santo Tomé y Príncipe y del SSE de la República Kirguisa. En la República Kirguisa el programa aspira a privatizar partes del sector energético y a lograr que el sector privado participe en el gran proyecto hidroeléctrico Kambar-Ata. Durante años los activistas de las OSC han expresado sus preocupaciones: «durante

<sup>33</sup> El FMI, fuertemente criticado por su uso expansivo y erróneo de la condicionalidad, aprobó en 2002 una serie de directrices para informar acerca del uso de la condicionalidad estructural

<http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm>

<sup>34</sup> «Critical Conditions: the IMF maintains its grip on low-income governments», Eurodad, abril de 2008:

<sup>35</sup> Republic of Congo: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, Requests for a Three/Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, febrero de 2008.

<sup>36</sup> Análisis político de TWN-Africa: «The Ghana – EU Stepping Stone Economic Partnership Agreement», abril de 2009, <http://documents.twnafrica.org/policybrief-ghana-iepa.rtf>

aproximadamente una década, los activistas de la sociedad civil están tratando de prevenir nuevas oleadas de privatización de los activos energéticos, principalmente porque la primera fase

(cuyo objetivo era crear sociedades anónimas) fue un fracaso dado que no dio como resultado una gestión eficiente, el acceso a la energía y ni evitó pérdidas comerciales.»

### Cuadro 1: privatización de los servicios básicos en el África subsahariana: El impacto de los ODM

En su libro *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa* («Privatización y reforma alternativa del sector público en el África subsahariana») Kate Bayliss y Terry McKinley analizan los efectos de la privatización sobre el suministro de agua y electricidad en el África subsahariana. Su conclusión principal es que la privatización en estas áreas ha sido un fracaso generalizado que ha dificultado el progreso de los ODM para el agua y la sanidad y de muchos otros ODM dependientes de la energía.

Sostienen que la privatización ha fracasado por varias razones. En contra de lo esperado, los inversores privados no han querido invertir en estos servicios básicos en la región. Así que motivarles a invertir ha sido costoso para los gobiernos. Además, el hecho de que los inversores se hayan concentrado en recuperar costes no ha promovido objetivos sociales tales como reducir la pobreza y promover la igualdad.

Al principio, las esperanzas puestas en la privatización eran tan altas que los gastos de los donantes en infraestructura se redujeron, ante la idea de que el sector privado lo aprovecharía al máximo. Por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial para infraestructuras en 1993-2002 se redujeron en un 50 por ciento. Al mismo tiempo, el Banco Mundial incrementó su apoyo a la inversión privada en servicios básicos a través de su corporación financiera internacional. Mientras que los préstamos del Banco al sector eléctrico cayeron de unos 2.900 millones de dólares EEUU en 1990 a tan solo 824 millones en 2001, sus préstamos sectoriales a inversores privados ascendieron de 45 a 687 millones de dólares EEUU. De esta forma, los países africanos se han visto en un terrible apuro. No sólo se ha reducido la financiación de la inversión pública por parte de los donantes sino que además las inversiones privadas también lo han hecho. Además, muchos gobiernos han tenido que adoptar programas de austeridad fiscal que han acarreado mayores descensos de la inversión pública nacional en los servicios básicos.

Como resultado del fracaso de la privatización, muchos donantes han tenido que replantearse sus modelos de reforma. En 2004, un informe del Banco Mundial tachó a la privatización de las infraestructuras de «sobrevalorada e incomprensible» y subrayó la necesidad de adoptar un enfoque específico para cada caso. De esta forma, ahora el Banco pone un mayor énfasis en establecer las condiciones previas para que la privatización sea un éxito. Los autores afirman que «cuando no funciona la privatización, el acto reflejo es esforzarse todavía más para lograr que funcione. Esto quizás se deba a una aversión ideológica enraizada contra el sector público.» A pesar de llevar años tratando de privatizar las empresas de servicios públicos, el estado sigue siendo, con mucho, el principal proveedor de agua y electricidad. Incluso en países en los que ha habido alguna participación del sector privado también ha sido necesaria una fuerte presencia del estado para controlar y regular a las compañías privadas. Según los autores, en contra de la percepción popular, la participación del sector privado no aumenta la competitividad. Los inversores privados están más interesados en los entornos libres de riesgos que en los competitivos. En la práctica, muchas veces no compiten por los contratos con el mismo ahínco con que los gobiernos se esfuerzan por atraer sus inversiones.

La conclusión de los autores es que «este tipo de experiencia, que se repite a lo largo del continente, sugiere que en lugar de ofrecer incentivos lucrativos a las compañías privadas, la prioridad de las políticas debería ser volver a concentrarse en incrementar las capacidades del estado, dado que el sector público continuará sin duda dominando las provisiones».

Fuente: Análisis político del Centro Internacional de Pobreza del PNUD «*Privatising Basic Utilities in Sub-Saharan Africa: The MDG Impact*», elaborado por Kate Bayliss y Terry McKinley, enero de 2007, <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCPolicyResearchBrief3.pdf>

**El subir los precios de los servicios básicos y retirar los subsidios** también es controvertido porque, si no se introducen simultáneamente los esquemas de subsidio previstos, puede restringir el acceso de las personas más pobres a los servicios básicos, tales como la energía. Tras las subidas de los precios de los alimentos y el combustible de 2008, el FMI insistió en sus programas en que los gobiernos deberían hacer llegar dichas subidas a los ciudadanos.<sup>37</sup> Esto **todavía se da en la mitad de los programas revisados** (el Congo, Etiopía, Santo Tomé, Senegal y Mongolia) en los que el Fondo todavía solicita que se retiren los subsidios de combustible, se incrementen los precios de la energía nacional o se establezcan los precios del sector energético basándose en el mercado. En lo que respecta a los precios de los alimentos, se han otorgado algunas excepciones limitadas a Etiopía y Malawi. El programa admite que el gobierno permita importar trigo para las familias pobres por debajo del precio de mercado en Etiopía y que se fijen los precios del maíz en Malawi. Sin embargo, los programas también especifican claramente que estas medidas son sólo temporales y que se tendrán que retirar paulatinamente en el futuro.

Seis de los programas analizados todavía incorporan **reformas estructurales del sector financiero**, que llegan a ser auténticas condiciones del programa en el caso de Armenia, la República del Congo y Santo Tomé y Príncipe. En la República Kirguisa el programa prevé que se venda el banco Ayul, que es propiedad del Estado.

### Promover «el consenso fiscal»

**La reforma fiscal** es un tema recurrente en varios de los programas. Está contemplada en seis de ellos, incluyendo Armenia, el Congo, Costa de Marfil, Etiopía, la República Kirguisa y Santo Tomé. Algunas de estas reformas del sector financiero y fiscal responden a las necesidades acentuadas por la crisis, incluyendo el refuerzo de la capitalización del sector financiero, el refuerzo de la capacidad de los gobiernos para movilizar recursos nacionales u otorgar reducciones de impuestos a los alimentos básicos para facilitar su acceso a los consumidores en el contexto de un encarecimiento de los precios alimenticios.

Sin embargo, otras **reformas de estos sectores podrían resultar muy controvertidas** si no se diseñan de tal forma que tengan en cuenta el impacto para los pobres en toda su magnitud y si no se toman medidas para compensar los posibles impactos negativos en su distribución. Este podría ser el caso de la privatización prevista del Banco Ayul en la República Kirguisa, que es propiedad del Estado. Asimismo, la aprobación de la estrategia del sector financiero en la República del Congo (condición estructural) aspira a aumentar el crédito del sector privado. Esta medida podría ser controvertida si no se compensa con las medidas adecuadas para garantizar que los sectores más vulnerables de la población también se beneficien de un mayor acceso a los créditos.

En lo que respecta a las reformas fiscales, en los programas de la República del Congo y la República Kirguisa se han previsto exenciones temporales de IVA para los alimentos consumidos por los pobres. Sin embargo, en Senegal el programa aspira a eliminar todos los subsidios de los productos alimentarios y restablecer los impuestos y los impuestos sobre los alimentos. Por norma general, el FMI ha recomendado que, una vez que empiecen a reducirse los precios de los alimentos, se retiren las exenciones fiscales temporales de los productos alimentarios consumidos por los pobres. Una de las razones que aduce para ello es que las exenciones fiscales no se han dirigido correctamente a los pobres y que por tanto deberían sustituirse por esquemas que sí que estén bien dirigidos a ellos. La principal preocupación es que esos esquemas pueden no estar todavía en funcionamiento, lo que puede hacer que los pobres tengan que pagar unos precios más altos por los alimentos básicos como resultado de la retirada de exenciones precisamente cuando están sufriendo las peores consecuencias de la crisis financiera. Este contexto también genera dudas acerca de la adecuación de la recomendación extendida del FMI de que se aplique IVA en los países en vías de desarrollo. Un informe ocasional sobre las políticas fiscales en los países del África Subsahariana publicado recientemente por Christian Aid afirma que «a pesar de que los impuestos indirectos no son substancialmente regresivos, el impacto distributivo de los mismos (tales como el IVA) depende de la administración de los impuestos, del tamaño de la economía informal, de los patrones de consumo de los diferentes grupos sociales y de si los pobres actúan como consumidores y productores de los mismos bienes (...) cuando los (impuestos indirectos)

---

<sup>37</sup> “Quick fixes or real solutions? WB and IMF responses to the global food and fuel crisis”, ActionAid, Bank Information Center and Eurodad, December 2008: [www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Quick%20Fixes%20or%20Real%20Solutions.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Quick%20Fixes%20or%20Real%20Solutions.pdf)

han resultado ser regresivos y parecen serlo cada día más conforme se desarrolla la economía.)<sup>38</sup>

Los resultados de este informe coinciden con los del informe ocasional de Christian Aid. El documento afirma que durante las últimas décadas se ha originado un consenso con respecto a los impuestos entre los donantes a la hora de dar recomendaciones a los países en vías de desarrollo sobre sus políticas impositivas. También ha encontrado indicios claros de que «el FMI ha promovido el consenso fiscal, con frecuencia a pesar de existir pruebas de que las políticas implicadas no están cumpliendo sus objetivos.» De hecho, la reforma impositiva prevista en los programas tiende mucho a la aplicación del IVA; reducir el número de incentivos fiscales; y reformas estructurales significativas de la administración tributaria. En lo que respecta a los incentivos fiscales para las empresas y las reducciones de impuestos, el documento anterior señala que, a pesar de su objetivo de mejorar la competencia internacional, su impacto distributivo real puede ser regresivo y que faltan otras opciones de incentivos importantes para la inversión, tales como el estado de derecho. El documento reconoce el mérito de una mejorada administración tributaria y tasación indirecta. Sin embargo, también avisa de que estas tareas no son fáciles y con mucha frecuencia los resultados difieren sustancialmente de los esperados. Llega a la conclusión de que «la neutralidad impositiva, la gran movilización de ingresos y la competitividad mundial son resultados enormemente atractivos para cualquier país en vías de desarrollo. (Sin embargo) este escenario ideal apenas se da en los países en vías de desarrollo en que los requisitos previos no se cumplen, haciendo que dichas soluciones no estén al nivel necesario. Para que una política impositiva sea eficaz deberá tener en cuenta las complejas realidades estructurales y políticas que caracterizan a cada uno de los países.»

---

<sup>38</sup> Marshall, John: “One size fits all? IMF tax policy in sub-Saharan Africa”, Christian Aid, abril de 2009.

## Cuadro 2: ¿qué es el «consenso fiscal»?

Un informe reciente de Christian Aid "Once size fits all? IMF tax policy in Sub-Saharan Africa", afirma que durante las últimas décadas se ha desarrollado un fuerte consenso que no sólo ha incluido la estructura de los impuestos sino también el nivel de los tipos impositivos (...) negarlo sería imprudente y además acarrearía el desacuerdo del FMI y el Banco Mundial. De acuerdo con el documento, el consenso fiscal se puede resumir como el requisito de que los países aspiren a una neutralidad impositiva y a unos ingresos típicos de un 15-20 por ciento. Teóricamente, la «neutralidad impositiva» es el resultado de un sistema fiscal que no modifica los incentivos económicos (por ejemplo por una producción eficiente, consumo, inversión, etc.). A nivel práctico, la neutralidad impositiva supone alejarse de los impuestos directos (sobre la renta y las ganancias) y de los impuestos al comercio, para aproximarse a los impuestos al consumo. En teoría, cualquier pérdida en los ingresos debería compensarse con un aumento de la base imponible y una recaudación mayor y más eficiente. La redistribución (si se hace realidad) será mediante gastos del gobierno y no a través de impuestos.

Más específicamente, el consenso ha:

- Servido como incentivo para que se produzcan reducciones en los impuestos de las empresas y, en menor medida, en los impuestos por los ingresos individuales
- apoyado la liberalización del comercio (reducción del impuesto a la importación y a la exportación)
- servido como incentivo para la introducción o generalización de los impuestos sobre las ventas (y el valor añadido, IVA, en particular) incorporando con frecuencia un elemento de armonización regional
- enfatizado, sobre todo en los últimos años, la necesidad de reducir el número de incentivos y las exenciones a lo largo del código tributario
- propuesto reformas políticas significativas para la administración de impuestos.

### Recomendaciones del FMI

El consenso fiscal del FMI, reflejado en las tendencias de ingresos a lo largo de la muestra compuesta por 18 naciones subsaharianas analizadas por el presente documento, se ha concentrado en reducir los tipos impositivos empresariales, personales y comerciales para ampliar la base de los impuestos al consumo. Además, en muchos documentos específicos de país se observa una prevalencia cada vez mayor de IVA y otras formas concretas de administración tributaria así como la ampliación de la base imponible.

El presente documento también ha encontrado indicios claros de que el FMI ha promovido el consenso fiscal, con frecuencia a pesar de existir pruebas de que las políticas implicadas no están cumpliendo sus objetivos. La escasa variación en las recomendaciones políticas a lo largo del tiempo y de un país al otro revela que el FMI promueve muchos de los conceptos generales del consenso fiscal de manera uniforme, sin tener en cuenta las características importantes de cada país. Sin duda, en las recomendaciones no parecen encontrarse la diversidad o la magnitud de diferencias basadas en características específicas que la literatura teórica y empírica sobre impuestos podría sugerir. Cuando existen diferencias, casi siempre se reflejan en recomendaciones teóricamente lógicas y equivocadas para los países en vías de desarrollo. En consecuencia, muchos países fracasan a la hora de convertir en realidad los beneficios económicos, sociales y políticos asociados a los impuestos efectivos e inclusivos.

El documento recomienda que una comunidad más amplia de desarrollo, que incluya ONG y países donantes, garantice que no se dé la opción al FMI de seguir promoviendo políticas inapropiadas.

Fuente: Documento ocasional de Christian Aid, elaborado por John Marshall: "One size fits all? IMF tax policy in Sub-Saharan Africa", abril de 2009, <http://www.christianaid.org.uk/images/imfocpaper.pdf>

Varios de los programas del FMI revisados (Etiopía, Mongolia, Santo Tomé y Senegal) incluyen el refuerzo o establecimiento de **redes de seguridad para proteger a los sectores más vulnerables** de la población. Esta nueva apreciación del fondo es bien recibida, pero no deja de preocupar el hecho de que el FMI puede no ser el mejor situado para proporcionar este tipo de recomendaciones. Los programas del FMI deberían integrar las necesidades de los gastos a

favor de los pobres, así como la necesidad de incrementar los ingresos nacionales mediante sistemas tributarios mejorados a la hora de evaluar el marco económico de un país. Sin embargo, el Fondo debería abstenerse de actuar a la hora de recomendar reformas estructurales en estas áreas, dado que esto no está incluido en su cometido principal y carece de los conocimientos necesarios en esta materia

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: ¿HACER LA VISTA GORDA A LA CRISIS?

El departamento de investigación del FMI está publicando estadísticas alarmistas sobre el impacto en las balanzas de pagos de los países de renta baja este año y ha revisado a la baja sus perspectivas de crecimiento para estos países en 2009, de 6,4% a 4,3%.<sup>39</sup> Mientras tanto, los departamentos del Fondo siguen en su mayoría igual que antes.

El análisis de los programas del FMI para ayudar a los países de renta baja a responder ante la crisis demuestra que por lo general el FMI todavía no ha modificado su preferencia por políticas fiscales y monetarias estrictas y procíclicas. A pesar de que el FMI reconoce cada vez más las virtudes de las políticas anticíclicas y la necesidad de aumentar el estímulo fiscal en todo el mundo, el diseño actual de los programas para los países de renta baja descarta cualquier posibilidad de estímulo económico para ellos. Los escasos ejemplos de una mayor flexibilidad (por ejemplo al permitir que Armenia y la República Kirguisa aumenten ligeramente su política fiscal) son muy tímidos y constituyen una excepción. En todos los programas y condiciones del Fondo la norma siguen siendo las políticas fiscales y monetarias rigurosas. Un mayor reconocimiento de la necesidad de mantener los gastos sociales y a favor de los pobres sería bien recibido. Sin embargo, con frecuencia es difícil ver cómo se mantendrá este gasto prioritario en el contexto de recortes presupuestarios adicionales, consolidación fiscal y los esfuerzos por reconstruir la posición de las reservas internacionales que el FMI sigue reclamando.

En el área de las reformas estructurales y las condiciones se ha progresado más, pero todavía hay que ir mucho más lejos. Algunas personas y políticos han afirmado que dado que la crisis financiera y económica actual no ha sido causada por los países en vías de desarrollo, estos no deberían tener que hacer frente a condiciones políticas externas por ningún dinero que se les proporcione para paliar sus efectos. Los marcos de condicionalidad estructural son más suaves para algunos programas y se concentran sobre todo en la gestión financiera pública. Este es el caso de los programas SSE de Senegal, Malawi y la República

Kirguisa. También es bien recibido el hecho de que los programas de acceso más bajo dentro del marco SSE no incorporen condiciones adicionales, tal y como sucede en Etiopía. Sin embargo, esto es sólo una parte del contexto general. Los SSE normalmente completan otros programas del Fondo que ya están funcionando, tales como un SCLP o un IAP, para proporcionar recursos adicionales en caso de que se produzca un shock exógeno. Esto significa que el país ya está teniendo que cargar con las condiciones estructurales inherentes a otros programas del Fondo existentes. Además las reformas estructurales también vienen en forma de objetivos políticos incluidos en el programa, en lugar de como condiciones vinculantes.

Tras la crisis de carburantes y alimentos, el FMI recomendó recortes fiscales sobre los productos alimentarios básicos y reforzar las redes de seguridad para los pobres. Sin embargo, en estos tiempos de crisis, el Fondo no ha extendido este enfoque a los marcos macroeconómicos del gobierno. Hasta el momento, los programas del Fondo no han tenido en cuenta las necesidades presupuestarias de los países de renta baja y han dado por hecho los escasos recursos disponibles. El Fondo también debería resaltar los déficits presupuestarios a los que hacen frente los países de renta baja y señalar a la comunidad internacional que se necesitan recursos externos adicionales.

Como consecuencia de la crisis, las necesidades financieras de los países de renta baja se han disparado. De acuerdo con las estimaciones del propio Fondo, sólo en 2009 se necesitarán 216.000 millones de fondos adicionales. Las necesidades excepcionales requieren medidas extraordinarias: debería concederse una exención a los países de renta baja como consecuencia de la crisis para que puedan acceder rápidamente a los recursos del fondo en condiciones muy favorables y sin que haya ligadas condiciones adicionales.

El Fondo tiene una historia accidentada y controvertida y ha participado a la hora de incentivar y persuadir a los gobiernos para que pusieran en funcionamiento políticas de liberalización que los han hecho vulnerables a la actual crisis financiera y económica. Muchos gobiernos y organizaciones siguen siendo muy escépticos con respecto a la capacidad reformista del FMI y por tanto acerca de si debería

<sup>39</sup> "The Implications of the Global financial Crisis for Low-Income Countries", IMF, marzo de 2009, p. 5.

representar algún papel en la respuesta a la crisis actual. Por principio, deberían utilizarse recursos para compensar los shocks sufridos en los países pobres como consecuencia de una crisis que ellos no han creado y paliar los daños ocasionados. Esto significa que estos recursos deberían canalizarse a través de los mecanismos e instituciones más adecuados en forma de subvenciones.

No obstante, parece que el G20 tiene otra opinión al respecto y prefiere que el Fondo canalice recursos para que los países de renta baja hagan frente a alguna de las lagunas financieras resultantes de la crisis. De ser así, el FMI debería:

1. otorgar a los países de renta baja un acceso rápido con condiciones muy favorables. El nivel de concesionalidad debe ser muy superior al existente

(incluyendo el SSE reformado) y similares a los términos de los IDA;

2. evitar incluir condiciones políticas adicionales, en línea con lo previsto para la nueva Línea de Crédito Flexible disponible para los países más ricos;

3. evitar recomendar políticas fiscales y monetarias estrictas. Debe considerarse la posibilidad de otorgar más exenciones por la crisis para ampliar el espacio fiscal disponible para los países pobres;

4. no trabajar bajo la absoluta asunción de que los recursos disponibles son estables, sino resaltar los déficits presupuestarios a los que hacen frente los países de renta baja y señalar a la comunidad internacional que se necesitan recursos externos adicionales.

## ANEXO 1: Lista de operaciones evaluadas

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
Armenia	Acuerdo Stand-By	Marzo de 2009
Congo, República del	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza	Diciembre de 2008
Costa de Marfil	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza	Marzo de 2009
Etiopía	Servicio para Shocks Exógenos	Enero de 2009
República Kirguisa	Servicio para Shocks Exógenos	Diciembre de 2008
Malawi	Servicio para Shocks Exógenos	Diciembre de 2008
Mongolia	Acuerdo Stand-By	Abril de 2009
Santo Tomé y Príncipe	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza	Marzo de 2009
Senegal	Servicio para Shocks Exógenos	Diciembre de 2008
Tayikistán	SCLP	Marzo de 2009

## ANEXO 2: ACRÓNIMOS

SSE	Servicio para shocks exógenos
LCF	Línea de crédito flexible
IED	Inversión extranjera directa
PIB	Producto interior bruto
OIE	Oficina de evaluación independiente
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PRB	Países de renta baja
PRM	Países de renta media
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
CAR	Componente de acceso rápido (del SSE)
ASB	Acuerdo Stand-By
CE	Condicionalidad estructural
CDE	Criterios de desempeño estructural
CNUCYD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo