



MEJORES PRÁCTICAS EN LA PREDICCIÓN MACROECONÓMICA: TEMAS CLAVES PARA LA DISCUSIÓN

por

Matthew Martin
Debt Relief International
Octubre, 1999

CONTENIDO

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| II. | ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE PREDECIR BIEN?..... | 1 |
| III. | PROBLEMAS Y MEJORES PRÁCTICAS..... | 3 |
| | 3.1 Aspectos Técnicos: Modelos y Datos..... | 3 |
| | 3.2 Métodos de Proyección o Predicción..... | 5 |
| | 3.2.1 Principios..... | 5 |
| | 3.2.2 Supuestos para los diferentes sectores..... | 6 |
| | 3.2.2.1 Balanza de Pagos..... | 7 |
| | 3.2.2.2 Presupuesto..... | 9 |
| | 3.2.2.3 Sectores Monetarios y Financieros..... | 12 |
| | 3.2.2.4 Sectores Reales..... | 13 |
| | 3.2.2.5 Proyección de la Reducción de la Pobreza..... | 14 |
| | 3.2.3 Controles de Consistencia, Pruebas de Sensibilidad y Escenarios Alternativos..... | 14 |
| | 3.3 Temas Institucionales y Desarrollo de Capacidades..... | 16 |
| | RECUADRO 1 Controlando la Consistencia de los Escenarios Macroeconómicos..... | 14 |
| | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 19 |

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente documento es mostrar por qué predecir es fundamental para la política económica y los aspectos claves que son importantes para predecir.

El resto del documento está estructurado de la siguiente manera. La sección 2 hace referencia a las razones claves por las que es esencial una predicción coherente, principalmente para el desarrollo sostenido. La sección 3 analiza los problemas que existen con los métodos de predicción y hace recomendaciones sobre cómo mejorar las técnicas de predicción en los países de bajos ingresos. Estas se basan en las mejores prácticas internacionales y regionales utilizadas por muchos países, y se concentran a su vez en los problemas técnicos que hacen a la modelación y a los datos, en los métodos de predicción, y en los temas relativos a las estructuras institucionales y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades.

Es tal vez innecesario decir que si alguien hubiera inventado un sistema para predecir con exactitud, éste sería utilizado en todas partes y estaríamos observando un crecimiento mundial alto y sostenido, por tanto no habría la necesidad de este taller. Como en muchas otras áreas de la política económica en el nuevo contexto liberalizado, los países en desarrollo enfrentan exactamente los mismos problemas que los países desarrollados y que las organizaciones internacionales, por lo que no existen soluciones fáciles.

II. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE PREDECIR BIEN?

La razón fundamental para predecir las tendencias en cualquier economía es asegurar que el gobierno (y hasta donde sea posible la sociedad civil) siga una ruta que conduzca a un desarrollo económico sostenible de largo plazo y de reducción de la pobreza, que no responda de manera excesiva a las presiones del momento. Existen tres tipos de presiones:

- **Factores políticos internos.** El clásico ejemplo de esto, frecuentemente experimentado en países desarrollados y en desarrollo, es la presión pre-electoral para que se incremente el gasto gubernamental, se reduzcan los impuestos o se disminuyan las tasas de interés – pero existen muchos otros ejemplos como la presión para obtener cambios en los impuestos, aranceles o salarios;
- **Factores políticos externos.** Para muchos países representados aquí, lo más importante son las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales o de otros donantes, aunque todos los gobiernos están sujetos a la disciplina de los acuerdos internacionales o regionales alcanzados (por ejemplo en política comercial a través de la OMC, sobre criterios de convergencia en la UE o UEMOA, o sobre temas ambientales);
- **“Shocks” internos o externos en la economía.** Estos son eventos inesperados que distorsionan las políticas y pueden desviarlas de la ruta óptima de manera permanente. Ejemplos internos son las sequías o inundaciones, mientras que ejemplos externos son los cambios en los precios de las materias primas. Como se discutirá con mayor detalle más adelante, no todos éstos son realmente “shocks”.

Por supuesto que estos tres grupos están interrelacionados en un grado considerable – los shocks producirán demandas de los grupos internos y de los donantes externos para que den respuestas rápidas; estas respuestas pueden ser excesivas, inadecuadas o mal diseñadas a no ser que el gobierno sea capaz de predecir sus impactos. Obviamente, el objetivo del gobierno no es eliminar estos factores (lo que es imposible en cualquier país) pero sí preverlos cuando sea posible y superar cualquier impacto distorsionador que puedan tener.

Es igualmente esencial darse cuenta que las buenas proyecciones pueden – especialmente en países que están bajo una presión extrema de estos tres tipos (como los países de bajos ingresos que dependientes de materias primas e inmersos en programas de liberalización y de ajuste) – tener un impacto mayor en la sostenibilidad de la política económica y eventualmente inclusive en la estabilidad política. Particularmente, ellos pueden:

- Mejorar las perspectivas para el ajuste/estabilización económica, crecimiento de largo plazo y reducción de la pobreza, estableciendo metas realistas (por ejemplo para la balanza de pagos, sector fiscal, monetario, PIB e inversión/ahorro) para la generación de respuestas, resguardándose contra déficits predecibles de recursos, y protegiéndose sistemáticamente de shocks negativos. Consecuentemente los países podrían:
- Aumentar el compromiso del gobierno hacia un crecimiento de largo plazo orientado al ajuste y a la reducción de la pobreza evitando los déficits en los recursos que llevan a una “crisis de gestión” constante;
- Fomentar el compromiso de los donantes/acreedores/contribuyentes/inversionistas externos y nacionales para financiar las necesidades gubernamentales de recursos debido a las percepciones de la consistencia y credibilidad de la política gubernamental, del buen manejo del Estado y de una alta capacidad de gestión;
- Reducir los desequilibrios macroeconómicos de largo plazo y por tanto la dependencia del alivio de la deuda, de los flujos de ayuda externa y de las importaciones, a partir de ser más realistas respecto a los ajustes o reducciones de corto plazo;
- Asegurar que el gobierno se concentre en los temas de desarrollo de largo plazo como la reducción de la pobreza, empleo, menor dependencia de la ayuda externa, protección ambiental, participación popular y estructuras para un financiamiento del crecimiento interno sostenible a través del ahorro y la inversión – y en problemas de largo plazo como la reconstrucción después de una guerra, sequías o inundaciones, medidas contra la erosión o deforestación, diversificación en la exportación, etc.

Por ello, hace siete años, muchas autoridades africanas que trabajaron en cooperación con el personal del FMI y del Banco Mundial concluyeron que la predicción era demasiado importante para ser tratada como un “juego” en el cual la mayor parte del tiempo de las autoridades y del personal técnico en Africa y de los gobiernos donantes, del FMI y del Banco Mundial, fue desviado del diseño y monitoreo de la política económica de largo plazo orientada al crecimiento y reducción de la pobreza, llevándolos hacia un enfoque de corto plazo de “llenado de brechas” y avances de corto plazo que buscaban un “equilibrio” macroeconómico (Mistry, Martin y otros 1992).

Durante los últimos siete años, y principalmente desde el lanzamiento de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados, la comunidad internacional ha recorrido lentamente un largo camino hacia una actitud más amplia y de largo plazo a favor de la predicción. Después de la

Reunión Anual de 1999, el enfoque para todos los países de bajos ingresos se moverá gradualmente hacia el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (que reemplaza al PFP), en cuyo centro se analizarán 15 años de perspectivas para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza con el objetivo de alcanzar las Metas Internacionales de Desarrollo de reducción de la pobreza en 50% para el año 2015.

Como se argumentará en el resto de este documento, las herramientas para esa predicción ya están disponibles. La razón para su no uso radica en algún otro factor, como los problemas con datos, supuestos e instituciones.

III. PROBLEMAS Y MEJORES PRACTICAS

3.1. Aspectos Técnicos: Modelos y Datos

Obviamente es deseable (antes que proyectar sectores o items individuales) asegurar que las proyecciones sean consistentes con todos los sectores de la economía. Esto se puede lograr a través de pruebas básicas de consistencia, aunque se logra mejor a través de un modelo que demanda pruebas de consistencia y cierre entre o dentro de los diferentes sectores de la economía y muestra mensajes de error si éstas no están previstas. La pregunta es – qué modelo (si existe alguno) deberían utilizar los países de bajos ingresos?

Existen esencialmente cinco tipos de modelos de economía ampliada que a menudo se discuten:

- El marco de programación financiera del FMI utilizado (con adaptaciones realizadas por cada equipo del FMI) para la discusión con el país (ver Bolnick 1999; Mikkelsen 1999);
- El modelo RMSM del Banco Mundial y sus variaciones más avanzadas y complejas RMSM-X/XX y MACOR (Holsen 1989; Khadr et al 1989; Whalley 1984; Banco Mundial 1980);
- El modelo de “tres brechas” y varios modelos estructuralistas /ver Bacha; Taylor 1988;
- El CGE y otros modelos más complejos de flujo de fondos (Stewart et al 1999; Sahn 1999);
- Los modelos econométricos dinámicos de gran escala (como NIESR 1999; UK Treasury 1999).

Existen también muchos modelos sectoriales y sub-sectoriales, y modelos de la economía global. Adicionalmente, los avances recientes más positivos han consistido en la integración de estos modelos y su aplicación en economías de ingresos bajos y medios para generar modelos de ajuste orientados al crecimiento (Khan et al 1990/1991; Reinhart 1991; Tarp 1993/1996¹) – aunque incluso estos esfuerzos tienen sus críticos (como Polak 1990).

Todos estos modelos tienen críticas que están generalmente bien fundadas. Para cada modelo, existirá gente que lo critique por simplificar en exceso sus supuestos, por omitir o malinterpretar los elementos esenciales de los vínculos económicos en las economías de bajos ingresos, o por concentrarse excesivamente en sectores individuales o sub-sectores. Habrá también críticas que se refieran al modelo como demasiado complejo en función a los datos disponibles en el país o de la capacidad/tiempo de los técnicos. Todavía, la validez de todos los modelos depende más de la forma en que son utilizados y de los supuestos que se introducen en cada uno (ver más adelante

¹ Tarp y sus colegas están terminando un estudio basado en la integración de estos cuatro marcos y su aplicación en la economía de Sud Africa.

sección 3.2., y también Bolnick 1999 y Tarp 1996). La mayoría de los modelos antes mencionados – especialmente los primeros tres tipos – pueden también ser fácilmente adaptados para que tomen en cuenta las realidades de la economía bajo el análisis (por ejemplo incorporando características estructurales y restricciones en la programación financiera y en el marco de RMSM) o la capacidad del país, (por medio de hacerlos más o menos complejos dependiendo de los datos o de la disponibilidad de capacidades/tiempo).

Prácticamente todos los países de bajos ingresos tienen muchos técnicos que han estado en cursos de programación financiera o de RMSM en el FMI o Banco Mundial – o, mejor aún, en cursos que se ajustan más a las necesidades del país organizados por instituciones como MEFMI, BCEAO, CEMLA. Un número creciente de países están utilizando estas herramientas para analizar sus economías, pero muchos enfrentan problemas como los siguientes:

- Los cursos dados usualmente trabajan sobre la base de un caso de país, antes que utilizar datos reales y actuales de los países participantes;
- Los países participantes o las personas claves responsables de este tipo de trabajo no tienen acceso inmediato a las copias de las herramientas utilizadas para poder utilizarlas en sus países;
- Donde (como siempre) existe la necesidad de ajustar los modelos o parámetros a las especificidades de economías individuales, existe poca ayuda disponible para efectuar los ajustes;
- Si ellos tienen acceso a las herramientas, pueden enfrentar problemas de incompatibilidad de hardware o software;
- Las estructuras institucionales en sus propios países podrían no permitirles utilizar los modelos de manera regular para preparar las visitas de las misiones del FMI o BM (idealmente, ellos también se beneficiarían de alguna capacitación de seguimiento de las herramientas) y por lo tanto, podrían perder su familiaridad.

A pesar de ello, algunos países (generalmente después de una considerable cantidad de asistencia para el desarrollo de capacidades o con capacidad para elaborar, por ellos mismos, modelos en hojas de cálculo comparables a aquellos de las BWIs) han alcanzado un estado en el cual están capacitados para correr modelos comparables a los de las BWIs antes de cada misión.

Otro problema es que los países utilizan a menudo varios modelos. Con frecuencia, los países tienen un modelo en el Banco Central; otro en Finanzas y otro en Planeamiento. Algunas veces uno puede inclusive encontrar dos o tres proyectos en la misma institución para crear modelos. Estos problemas pueden provenir de las rivalidades institucionales (ver más adelante 3.3) aunque a menudo no reflejan verdaderas divergencias de enfoque o requerimientos para el análisis entre el personal profesional en las diferentes agencias. La pregunta central es – deberían o no deberían los países tratar de relacionar todos los modelos? Por un lado, casi la mayoría de las economías desarrolladas están contentas de generar múltiples pronósticos desde las agencias gubernamentales y no gubernamentales, utilizando estructuras de modelos y parámetros muy diferentes, y considerar el “consenso” de las instituciones más confiables como un insumo para el análisis de política. Esto sería obviamente la meta final óptima para los países en desarrollo. Pero dado el déficit potencial de recursos humanos y de tiempo en muchos países de bajos ingresos – y la necesidad crítica de tener un consenso con el gobierno respecto a los pronósticos, para preparar las discusiones con las organizaciones internacionales y los donantes, la prioridad más urgente es acordar las maneras de asegurar que las estructuras y parámetros de diferentes modelos sean consistentes y que los resultados para los diferentes sectores sean eventualmente incorporados en un modelo único cuyos resultados sean aprobados por todas las instituciones. La segunda prioridad es construir uno relativamente simple, que promueva un consenso en las estructuras de todas las agencias, y que pueda ser utilizado por todas.

Sin embargo, enfatizando el debate respecto de cuál modelo usar, existe un problema fundamental: la falta de datos confiables y oportunos a ser utilizados para correr los modelos. Prácticamente, todos los países hoy tienen datos suficientes para correr un modelo básico de programación financiera (inclusive si no están totalmente seguros de la calidad de los datos, particularmente sobre las importaciones o los flujos de capital), pero los datos adicionales necesarios para el RMSM (y en particular para un CGE u otro modelo integral de flujo de fondos) frecuentemente no están disponibles. Esto es particularmente cierto para los datos de ahorro e inversión, aunque también se aplica en muchos países a la información sobre flujos de capital privados, importaciones, FBCF, capacidad de utilización y otras muchas variables necesarias.

En este contexto, qué deberían hacer los países de bajos ingresos? Los factores claves que deben tener en mente son:

- No es ni necesario ni deseable elegir un solo modelo;
- Pocas veces es deseable elegir un modelo estándar sin tener planes sobre cómo adaptarlo a las circunstancias del país;
- El modelo debería ser apropiado en su complejidad para reflejar las realidades del país;
- El modelo también debería ser coherente con el nivel de capacidad de análisis económico ya existente en el país;
- El modelo debería ser uno (o una combinación) que sea el más idóneo para ayudar al país en sus procesos claves de formulación de política económica y de negociación con instituciones externas.

Aquellos países que ya han diseñado un modelo (o varios modelos) necesitan pensar sobre cómo seguirlos desarrollando (o cómo asegurar que ellos sean compatibles y que sean utilizados de manera cooperativa).

3.2. Métodos de Proyección

3.2.1. Principios

En cierto grado, la elección de un modelo no tiene importancia. Lo que es realmente crucial es lo que va dentro de él. Ya hemos discutido datos de línea de base, aunque el elemento más vital es el uso de esos datos para establecer valores paramétricos, supuestos y objetivos de política económica que determinarán las proyecciones endógenas, y sus combinaciones con los supuestos acerca de variables exógenas para producir predicciones coherentes. Estos estarán siempre determinados sobre todo con base en juicios, los mismos que deben estar bien sustentados por un análisis complementario y por consultas a un rango lo más amplio posible de fuentes de datos e información. Como Bolnick (1999) y Tarp (1996) argumentan de manera excelente, al cambiar lo que parece ser un parámetro relativamente insignificante, el modelo puede producir proyecciones muy diferentes, lo que podría ser la causa para que la política gubernamental se desvíe.

Adicionalmente, los técnicos en muchos países son renuentes a predecir a más largo plazo. Los modeladores quieren estar seguros que su modelo alcanza el cierre en cada año proyectado - el cual se vuelve exponencialmente más consumidor de tiempo a través de iteraciones adicionales para cada año añadido al periodo de la proyección, o los modelos se saturan con frecuencia, ya que los mismos se corren en computadoras antiguas o con software insuficiente. Otra vez aquí, uno tiene que ser realista y debe aprender las lecciones de la práctica de algunas instituciones internacionales: el FMI, por ejemplo, no ha pretendido alcanzar el cierre inclusive del modelo de

programación financiera durante un periodo de 15-20 años en sus proyecciones para el DSA. En vez de eso, ha proyectado sólo el sector de la balanza de pagos (incluso en países en la zona CFA donde su programación financiera se focaliza en el cierre de la brecha en el presupuesto TOFE) y se ha reafirmado a sí mismo que las tendencias son satisfactorias, en términos de la cuenta corriente, balance general, reservas, y para controlar la consistencia básica con los objetivos monetarios y el crecimiento del PIB. Más recientemente ha empezado a realizar proyecciones similares para el presupuesto y a verificar los mismos elementos de consistencia. Obviamente, sería deseable si un país pudiera pronosticar 20 años con un modelo totalmente cerrado, aunque esto no es esencial para poder pensar racionalmente acerca de la sostenibilidad a largo plazo de la deuda para el sector externo.

Más aún, los que diseñan supuestos no creen que cualquier supuesto puede ser apoyado con algún grado de confianza más allá de un periodo de cinco años. Este es un punto de vista perfectamente justificado, compartido por quienes realizan proyecciones en muchos países en desarrollo: pero se necesita distinguir entre las diferentes razones para diferentes tipos de proyecciones. Las proyecciones para un periodo de 5 años pueden ser analizadas utilizando técnicas de probabilidad y pruebas de sensibilidad para observar de cerca su margen potencial de error, y pueden ser utilizadas como una guía razonablemente precisa para la política en diferentes escenarios. Las proyecciones de largo plazo se utilizan mejor como una guía para los potenciales resultados extremos, que podrían resultar de lo que pueden parecer, en el corto plazo, cambios de política marginales (por ejemplo, una reducción en el ingreso presupuestario de 0.1% del PIB por año o un aumento de 5% en la concesionalidad promedio del endeudamiento externo). Ambos horizontes de tiempo son necesarios para guiar la política desde perspectivas diferentes. Es por esto que las Instituciones de Bretton Woods no tienen dudas para conducir ambas – aunque con frecuencia ellas sabrán menos acerca de los detalles de la economía que están pronosticando en comparación a los técnicos nacionales.

3.2.2. Supuestos para diferentes sectores

Es importante poner atención en las mejores prácticas para el diseño de los supuestos, los mismos que pueden introducirse en cualquier modelo que contemple los cuatro principales sectores de la economía: balanza de pagos, presupuesto, sector monetario y financiero, y sector real. Cada país tendrá sus peculiaridades y por lo tanto sus diferentes preferencias para los métodos de proyección.

Lo que sigue, es una presentación esquemática de posibles métodos de proyección para varios componentes de cada sector. Antes de eso, consideraremos algunos lineamientos para todos los ítems de línea, cuyas proyecciones deberían:

- Estar basadas en datos actuales del país con estimaciones realistas del año base, antes que con estimaciones internacionales basadas en datos de múltiples países.
- Revisar la mayor cantidad de fuentes de datos posible.
- Equivocarse del lado pesimista (definido como tendencias que producen necesidades financieras más grandes), mientras exista compatibilidad con la disponibilidad potencial de financiamiento.
- Basarse en un análisis detallado y en explicaciones de las diferencias entre las proyecciones previas y los resultados actuales.
- Desagregar lo más posible todas las variables.
- Analizar tendencias pasadas y su volatilidad, incluyendo su variaciones estacionales durante el año.

- Tomar en cuenta los cambios en políticas o en circunstancias que influyen las perspectivas de reproducir las tendencias pasadas.
- Construir escenarios basados en probabilidades de repetición de las tendencias pasadas.

3.2.2.1. Balanza de pagos

- **Exportaciones:** mejor que utilizar simples ratios de exportaciones/PIB o tasas de crecimiento, desagregar el precio y volumen de todos los productos significativos; ser extremadamente realista acerca de las perspectivas de la continuación de incrementos previos en respuesta a la liberalización, para la repetición de puntos máximos de producción (tomar en cuenta el deterioro de las reservas o del suelo), o para la diversificación en nuevos productos no tradicionales (un buen método práctico es no poner los nuevos productos en las proyecciones hasta que se empiecen a exportar); utilizar los precios actuales de exportación (no los precios del mercado mundial) para permitir premios o descuentos relacionados con la calidad de los bienes de exportación; utilizar múltiples fuentes para las proyecciones de los precios internacionales de las materias primas; observar las políticas de los países vecinos, las mismas que podrían desviar las exportaciones a través de sus territorios al ofrecer precios más altos a los productores; ser realistas acerca de la generalmente muy limitada influencia de las alianzas de los países productores sobre los precios internacionales;
- **Importaciones:** en vez de ecuaciones simplistas basadas en supuestos erróneos acerca de la fuerte relación entre el PIB y los tipos de cambio, se debe basar las proyecciones en los requerimientos para el crecimiento y para la reducción de la pobreza, antes que en la disponibilidad de financiamiento externo. Desagregar, si es posible, el volumen y las tendencias de precios de todas las categorías significativas de las importaciones (por sector, categoría CITC o producto principal, usuario final o país fuente) antes que utilizar un índice global MUV o valores tendenciales; calcular las elasticidades del PIB desagregadas por sector y por categoría CITC (ver Martin et al 1995); tomar totalmente en cuenta las necesidades de importación para todos los proyectos relacionados con las exportaciones con el objetivo de evaluar sus efectos netos. Si estas desagregaciones no están disponibles, puede ser necesario recurrir a las elasticidades del valor global de las importaciones, ajustándolas hacia arriba o hacia abajo por factores como las importaciones ligadas a un proyecto principal o los efectos climáticos sobre las importaciones de alimentos;
- **Servicios: (antes Servicios no factoriales)** basar las proyecciones en el análisis de las tendencias que influyen la relación entre fletes y seguros y la exportación o importación de bienes, ajustando esta relación por cambios esperados en la política, deterioros/mejoras en la infraestructura o colapso/expansión de las industrias locales de seguros que aumentarán/reducirán los costos de fletes y seguro y las ganancias; preferiblemente desagregar más para analizar los costos de los servicios y las ganancias de varios sectores;
- **Ingresos y pagos por factores:** desagregar en: interés (ver deuda más adelante), otros ingresos de inversión (ver flujos de capital privado), viajes y turismo, remesas de los trabajadores y otros ingresos factoriales. Analizar tendencias en las políticas de los países anfitriones respecto de las remesas de los trabajadores (como políticas de inmigración y niveles de desempleo) y en el número potencial de trabajadores y en sus ganancias per cápita. Ser realista acerca de una posible expansión del turismo basada en un análisis de la competencia en el mercado mundial, particularmente la de los países vecinos, y de las tendencias en la demanda global y en los gastos per cápita;
- **Ingresos y pagos por transferencias:** analizar usando encuestas cualitativas regulares de la agencia de divisas, la composición de los ingresos por transferencias privadas para reasignarlos

a otras líneas de proyección; realizar regularmente encuestas a los donantes para evaluar las posibles transferencias oficiales, especialmente en los grupos consultivos pero también por medio de encuestas en el país, y ajustar hacia abajo los resultados en función del comportamiento de los desembolsos pasados basándose en un análisis de las bases de datos sobre transferencias;

- **Flujos relativos a la deuda:** basar las proyecciones del servicio de la deuda y de desembolsos en datos de base producidos por los sistemas de registros (preferentemente los sistemas internacionales estándar como el CS-DRMS de la Secretaría de la Commonwealth o SIGADE de la UNCTAD); aunque ajustándolos por cronogramas realistas de desembolsos sobre los nuevos préstamos; por nuevos endeudamientos planificados; por el análisis de las perspectivas del alivio de la deuda; y por potenciales riesgos de los tipos de cambio y de las tasas de interés (todos estos cálculos son posibles a través de herramientas de análisis tales como Debt Pro -utilizado por el FMI- y el DSM+ utilizado por el Banco Mundial). Incluir toda la información sobre servicio y desembolsos de deuda paraestatal, de deuda privada no garantizada y de préstamos intra-empresas, recolectada a través de encuestas integrales de las empresas;
- **Flujos de Capital no relacionados con deuda:** recolectar la mayor cantidad de información sobre estos flujos a través de encuestas integrales de los flujos de capital privado aplicadas a bancos, empresas, bolsa de valores y agencias de divisas (Bhinda y otros, por publicarse); complementar estos con encuestas de los fondos internacionales de inversión para seguir la pista del portafolio de fondos de inversión; hacer el esfuerzo máximo para efectuar el seguimiento de las repatriaciones ocultas a través de los préstamos al interior de las empresas y de los precios de transferencia. Basar las proyecciones en esta información y en la relación de las repatriaciones de capital con los pagos de dividendos sobre retornos esperados de la inversión en diferentes sectores (por ejemplo, LIBOR más el diferencial de riesgo). Tomar en cuenta cambios en tendencias (por ejemplo: una caída en la repatriación de capital con un incremento de la repatriación del dividendos podría ser consistente con la estabilidad económica); conducir encuestas de motivación por muestreo de los inversionistas para ayudar a predecir posibles tendencias futuras de los flujos en los sectores claves; ser extremadamente realista acerca de las perspectivas para los nuevos proyectos FBI (incluirlas en las proyecciones cuando los desembolsos realmente empiecen) y estar seguros de distinguir cuidadosamente los préstamos genuinos FBI y los asociados; también ser realista acerca de las perspectivas de desarrollo de los mercados locales de capital para atraer flujos, y tomar en cuenta la competencia de los países vecinos y las tendencias de los mercados globales;
- **Reservas:** cuando sea posible y consistente con los objetivos monetarios, fijar metas para alcanzar, lo más rápido posible, niveles de reservas suficientes que protejan la economía contra shocks internos y externos. Las reglas empíricas utilizadas internacionalmente establecen que las reservas deberían cubrir de 4 a 6 meses de importaciones – recomendando que se considere las importaciones de bienes y servicios; y sugiriendo niveles altos para cubrir depósitos denominados en US\$ de cuentas bancarias en moneda extranjera. Analizar la magnitud de la reducción de las reservas emergentes de shocks previos y acumular reservas a niveles suficientes para proteger contra estos eventos. Las reservas están, por supuesto, vinculadas a los activos externos netos, los cuales deberían estar proyectados sobre una base desagregada, separando las reservas brutas de los pasivos brutos, así como la posición neta del FMI y cualquier cuenta prefijada para el servicio de la deuda;
- **Tipos de cambio:** existen muchos métodos estándar que pueden ser utilizados para proyectar los tipos de cambio. Lo menos beneficioso es mantener el tipo de cambio fijo y

estable. Se considera que los métodos de Tendencia (“paseo aleatorio”) son mucho menos confiables que los métodos relacionados con la inflación como el PPP. Idealmente se necesita una considerable cantidad de trabajo econométrico para identificar los determinantes principales del tipo de cambio y proyectarlo de acuerdo con las variaciones proyectadas de los mismos.

3.2.2.2. Presupuesto

- **Ingresos:** como en cualquier parte, la regla debería ser la desagregación máxima por tipo de ingreso tributario y no tributario. Las proyecciones globales de los ratios ingreso/PIB como medidas del “esfuerzo de ingreso” por parte de países individuales son altamente equivocadas, así también las proyecciones de incrementos rápidos han sido casi siempre probadamente exageradas. En todo caso, existe la necesidad de tomar en cuenta la “cultura de los contribuyentes” que existe en el país. En los países donde se ha perdido la confianza respecto a la capacidad del estado para hacer un uso racional de los recursos (o la tradición de la obligación del pago de impuestos), debido a una larga guerra civil o a otros problemas internos de gobernabilidad, podría tomar décadas (o probar ser imposible) restaurar una cultura donde los niveles de ingreso/PIB puedan elevarse para alcanzar los picos históricos. En países donde el gobierno está descentralizado, otro factor importante es la superposición potencial entre los impuestos nacionales y locales, y la capacidad relativa para recaudar en diferentes niveles – así como cualquier distribución potencial de flujos resultantes de estos impuestos o (usualmente) del nivel central. Una tercera regla general es que los cálculos de la reciente elasticidad de los impuestos (es decir, la sensibilidad a los cambios en las tasas tributarias) y la flotación (sensibilidad a los cambios en la base tributaria como por ejemplo en los niveles de ingreso) son principalmente útiles cuando son hechos para impuestos y sectores individuales y cuando se concentran en periodos que son comparables en sus grados de liberalización económica. Finalmente, todas las proyecciones de ingresos tributarios necesitan tomar en cuenta las mejoras potenciales en la administración y fiscalización pero no se necesita ser demasiado optimista acerca de sus efectos, como lo ha demostrado la experiencia mundial respecto a que no existen soluciones mágicas en las reformas institucionales.

Un análisis más desagregado señala que las proyecciones en los **impuestos al comercio exterior** necesitan estar cercanamente vinculadas (aceptando que son volátiles) a las exportaciones e importaciones, y ajustadas en función de las políticas de liberalización del comercio global y regional. Por lo tanto, dadas las tendencias internacionales actuales, ellas pueden probablemente bajar considerablemente. La mayoría de los países en desarrollo han estado también reduciendo recientemente **los impuestos directos sobre el ingreso personal y corporativo**, y haciéndolos menos progresivos. Sin embargo, la evidencia de que los impuestos más bajos y menos progresivos conducirán a una mayor inversión, producción y cumplimiento del contribuyente (y por lo tanto a ingresos más altos a mediano plazo) es muy débil, por lo que las proyecciones deberían incorporar los efectos de cualquiera de estos supuestos, reuniendo evidencia basada en un análisis regularmente actualizado sobre los efectos actuales de estas medidas antes de proyectar incrementos en el mediano plazo. Las tendencias en los impuestos de seguridad social y en las contribuciones para los regímenes de pensiones han variado drásticamente. Las proyecciones, en este campo, necesitan tomar en cuenta la política gubernamental sobre los mecanismos de la contribución y el grado deseable (y los efectos del mercado laboral) de las diferentes tasas y escalas de progresividad.

Para compensar cualquier caída en el ingreso a corto plazo, los países se han movido hacia nuevos tipos de impuestos con el propósito de ampliar la base tributaria. Sin embargo, la experiencia muestra que estas medidas (IVA, impuestos sobre la tierra, impuestos sobre las propiedades, impuestos sobre los caminos, impuestos sobre el sector informal) pueden tomar

con frecuencia periodos largos de implantación y pueden estar sujetos a su anulación debido a la presión política. Los niveles de ingreso han mostrado una dificultad extrema para predecir – haciendo esencial la cautela. Los impuestos al consumo (tabaco, alcohol, gasolina) son fuentes de ingresos más confiables, aunque se debe tomar en cuenta la elasticidad y las fluctuaciones del consumo de los productos que pueden estar afectados por otras políticas gubernamentales en salud, seguridad de caminos, ley de licencias o políticas ambientales. Los impuestos sobre ahorros y utilidades no son muy comunes en países de bajos ingresos, pero nuevamente deberían estar sujetos a un análisis cuidadoso de los efectos potenciales de la elasticidad sobre el ahorro y la inversión, así como la conveniencia de determinar estos impuestos más en el corto plazo en función del ahorro e inversión especulativos.

- Los **ingresos no tributarios** son excepcionalmente difíciles de predecir y generalmente son una fuente de exagerado optimismo. Los ingresos de la privatización no deberían ser programados hasta que se firmen los contratos de venta con los ofertantes ganadores, puesto que fácilmente pueden ser compensados con transferencias de las deudas de las empresas paraestatales y otros pasivos del gobierno, o los ofertantes podrían incumplir con las sumas acordadas. Las licencias de pesca y otras subvenciones (diferentes de donaciones) o ingresos por subvención o derechos de marca no deberían tampoco estar programados hasta que hayan sido firmados. Además, las proyecciones deberían tomar en cuenta las tendencias en los mercados mundiales de bienes. Los cargos por servicios a los usuarios son también una fuente no confiable de ingresos, al ser normalmente altamente elástica a los cambios en los niveles: debido a que la caída resultante en el uso de/acceso a los servicios públicos penaliza particularmente a los más pobres, están por ser reducidos o eliminados a futuro en muchos de los países más pobres.
- **Gastos:** los ítems de gasto deberían idealmente (como con las proyecciones de las importaciones) basarse en cálculos de los gastos que son necesarios para producir altas tasas de crecimiento – y particularmente en el contexto de los programas del FMI y Banco Mundial con países de bajos ingresos que actualmente se están moviendo de un ESAF a la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF), aquellos gastos que están demostrablemente cuantificados y vinculados con la reducción de la pobreza de acuerdo con los objetivos de desarrollo humano acordados con las Instituciones de Bretton Woods y que conducen al logro de las “Metas Internacionales de Desarrollo” en el 2015 (para más detalles ver más adelante el punto 3.2.2.5). Anteriormente era normal hablar de gastos de “capital”, y de gastos “financiados internamente” y “financiados externamente”, y observar ítems de línea tales como materiales y suministros, etc. Sin embargo, esto llevó a menudo a metas de gasto, producto de las perspectivas de los desembolsos de los donantes hacia múltiples proyectos, o de la movilización de los fondos de contraparte del gobierno antes que las necesidades, con los Ministerios presionando luego por aumentos nominales o reales en el gasto. Como resultado, hoy se considera universalmente superior analizar los gastos en un esquema global conocido como un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MTEF), y por medio del actual los ministerios del gobierno establecen sus objetivos (“programación presupuestaria”) y determinan el costo de las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, incluyendo todo tipo de gasto.

Idealmente, donantes y gobierno unirían todos sus fondos, con donantes que provean un apoyo rápido de los desembolsos que no estén atados al presupuesto, permitiendo a los gobiernos proyectar los gastos exclusivamente con base en las necesidades, sin que sea necesario distinguir entre gasto corriente y de capital y financiamiento externo o interno, y sin tener que ajustarlos a los antojos de las divisiones arbitrarias entre tipos de gastos o fuentes de financiamiento.

A pesar de ello, es imposible evitar recordar, cuando se está haciendo proyecciones, que algunos donantes no han apoyado este sistema, y que otros no han proporcionado los desembolsos prometidos – y que los ingresos no siempre satisfacen las expectativas. Por lo tanto, las fuentes de financiamiento influyen en la velocidad con la que los gastos y las proyecciones de estos gastos pueden ser implementados. En el extremo, las proyecciones se vuelven extremadamente cortoplacistas y se basan en presupuestos mensuales en efectivo atados a entradas de ingresos y a fondos de los donantes.

- Los **gastos de capital** son especialmente vulnerables a estos caprichos, en parte porque ellos tienden a estar vinculados a los proyectos de los donantes individuales con perspectivas impredecibles de desembolso, y en parte porque el gobierno casi siempre recorta los gastos de capital, ante una situación de escasez de recursos internos (debido a mayores presiones políticas para mantener los gastos recurrentes como los salarios). Como resultado, las proyecciones necesitan basarse en un perfil del financiamiento de los donantes que sea lo más realista posible.
- **Gastos corrientes:** en el pasado, las proyecciones de los gastos corrientes han asumido frecuentemente una estabilidad nominal o recortes reales, particularmente en los salarios, con el objetivo de alcanzar las metas del presupuesto y basados en programas de reforma del servicio civil que tienen la intención de reducir la cantidad de personal. Sin embargo, estas disminuciones han tenido grandes dificultades para ser implementadas, con pagos redundantes que a menudo causan un incremento inicial en los gastos, e incrementos salariales para los funcionarios públicos restantes (para incrementar sus incentivos) que frecuentemente absorben la mayor parte (o inclusive el excedente) de los ahorros a través de los recortes del personal. Es por ello que es vital ser realista y proyectar en detalle los efectos de dichos programas – y no elaborar proyecciones en base a expectativas de grandes ahorros.
- Los **subsidios y las transferencias** sufrirán generalmente fuertes recortes debido a la comercialización o privatización de las paraestatales deficitarias, a la “independencia financiera” del Banco Central o a la privatización de los fondos de pensiones gubernamentales o de la seguridad social. Sin embargo, los atrasos en la privatización de las paraestatales, la privatización exitosa de las paraestatales superavitarias, el pago para eliminar las deudas de las empresas estatales que están siendo privatizadas, y las recapitalizaciones de los bancos centrales, han reducido los ahorros netos a niveles insignificantes o inclusive han aumentado enormemente los costos presupuestarios netos.
- El **financiamiento externo** debería proyectarse de la misma manera realista como en el sector externo, con el propósito de asegurar la consistencia (siempre que se excluya del presupuesto las donaciones y créditos que estén destinados a propósitos no presupuestarios).
- **Financiamiento interno:** generalmente, las necesidades de este tipo de financiamiento están proyectadas como meta, sobre la base de la minimización del endeudamiento gubernamental y de la deuda interna. Esta meta, por supuesto, no será alcanzada a menos que las proyecciones para las otras variables fiscales sean realistas – por encima de todo el financiamiento externo- o si son alcanzadas, esto podrá ser a expensas de acumular atrasos en los pagos por debajo de la línea o de no pagar los bonos emitidos para refinanciar al banco central a los bancos comerciales o pensiones. Si se considera cualquier endeudamiento interno, es esencial mantener un contacto constante con los prestamistas principales (compradores de valores del gobierno) a través de un estudio regular, para descubrir sus intenciones respecto a las tasas de interés, curvas de rendimiento y perfiles de vencimiento.

- Finalmente, es importante recordar que los supuestos sobre los **tipos de cambio** serán cruciales para evaluar el impacto de los items de línea derivados del sector externo (servicio de la deuda, desembolsos de ayuda/donación e impuestos sobre el comercio).

3.2.2.3. Sectores Monetarios y Financieros

Aquí la pregunta clave es si los mecanismos actuales para la recolección de datos – ampliamente vinculados a la supervisión del banco y a la formulación de la política monetaria – proporcionan suficiente información para permitir proyecciones coherentes. Aunque las proyecciones pueden basarse en el análisis de los factores que influyen las tendencias actuales, normalmente es esencial complementarlas con estudios sobre el sistema de la banca y sus clientes, que dan ideas de sus respuestas respecto a las medidas de política.

- Los **activos externos netos** están en parte vinculados a las proyecciones de las reservas del sector externo. Sin embargo, es también vital predecir los activos y pasivos externos de los bancos comerciales, y sus ganancias, los mismos que dependerán de sus preferencias de liquidez y de la competencia en la inversión de sus activos. De manera ideal, especialmente si el sector bancario es pequeño, esto debería hacerse sobre una base de banco por banco y sobre una base bruta.
- Los **activos internos/oferta de dinero** también necesitan estar desagregados en todos los componentes de la oferta de dinero, incluyendo moneda en circulación, efectivo en bóveda y encaje legal para identificar las tendencias que influyen en cada elemento. Es particularmente esencial tomar en cuenta el cambio en la velocidad de circulación y de los multiplicadores, en respuesta al cambio de las expectativas de inflación durante un periodo de rápida estabilización; y para distinguir los depósitos de moneda nacional y extranjera que podrían tener diferentes motivaciones y que necesitan proyecciones separadas.
- **Sector bancario:** se debería realizar un análisis detallado y regular de la supervisión del sector bancario y de los retornos de la política monetaria para ver qué factores están influyendo en los cambios de las políticas bancarias respecto a la duración y remuneración de los depósitos, al vencimiento y curvas de rendimiento de los préstamos, y a cambios en el capital y naturaleza de los activos y pasivos (por ejemplo, moviéndose de Letras del Tesoro a inversión en bienes inmuebles); la información bancaria también necesita ser examinada y completada a través de entrevistas para ver qué factor es responsable para estas tendencias así como para prevenir al sector privado de acceder a créditos “garantizados” por el gobierno.
- **Ahorros e inversión:** éstas son con frecuencia las proyecciones más difíciles de hacer, dada la falta de una buena línea de base. Para hacer proyecciones adecuadas, se requiere detalles del GFCF, capacidad de utilización y cambios en los inventarios, y un análisis de sus anteriores respuestas a las políticas. Los cambios en la inversión del sector privado, deberían estar proyectados, de la manera más detallada posible sobre las motivaciones, antes que ser abordados como una variable endógena.
- **Inflación:** es establecida generalmente como un objetivo y luego es implementada de manera simplista a través de metas en la oferta de dinero por medio de un coeficiente. Sin embargo, las proyecciones deberían basarse en el análisis de todos los factores de la oferta y demanda que influyen en la inflación, incluyendo suministro de alimentos, devaluación, precios de importación, etc. Se debe también tomar en cuenta los retrasos en la adaptación

de las expectativas de inflación para cambiar las realidades, y sus efectos sobre la demanda de dinero, velocidad de circulación y multiplicadores.

3.2.2.4. Sectores Reales

Muy a menudo los sectores reales se proyectan utilizando tasas de crecimiento generales del PIB y los cambios en los componentes del gasto del PIB, antes que la desagregación por componente de producción. De manera ideal, estas perspectivas diferentes deberían estar totalmente reconciliadas por el modelo, en el marco de flujo de fondos. Al igual que con otros sectores, se necesita asegurar la máxima desagregación para estar seguros acerca de las fuentes de crecimiento dentro de la economía y la forma cómo el sector responderá a las medidas de política. Muchos análisis existentes del sector real tienden a focalizarse demasiado en las tendencias recientes o en los resultados antes que en las perspectivas, y será esencial una pequeña muestra de estudios de los sectores o de los subsectores, incluyendo secciones sobre actitud/perspectivas.

- **Agricultura:** utiliza comúnmente métodos para apoyar las proyecciones que incluyen estudios del área cultivable y de la fertilidad, encuestas sobre plantaciones en propiedades agrícolas, rendimientos y valor agregado agrícola de los diferentes cultivos y de la población animal, análisis de la respuesta a los cambios de política como el incremento a precios del productor o las mejoras/problemas en el apoyo a insumos o infraestructura, avances en los proyectos principales de agro-procesamiento que requerirán una producción agrícola más elevada, y las proyecciones de las condiciones climatológicas y ambientales basadas en la probabilidad, frecuencia y tendencias de largo plazo. En la mayoría de los países, los factores dominantes de mediano plazo están identificados (tierra, clima, infraestructura), aunque el precio y los insumos pueden tener un impacto mayor a corto plazo.
- **Minería y Petróleo:** aquí los métodos que más ayudan consisten en producir resultados de la prospección sobre las reservas de minerales y petróleo, pero reduciendo el excesivo optimismo de los especialistas en prospección; proyectar las tendencias en los mercados que influirán en el análisis de costo-beneficio de grandes inversionistas y, por lo tanto, en sus niveles de producción, en particular poniendo énfasis a los puntos de equilibrio y el resultado potencial de desestimación de los proyectos; y encuestar a las empresas de prospección de pequeña escala (muy difícil).
- **Manufactura:** se necesitará que las encuestas industriales regulares (que requieren incluir al sector informal cuando sea posible) sean más orientados al futuro para establecer la confianza industrial y las perspectivas de crecimiento; se debería analizar de manera separada los subsectores principales y los proyectos; son importantes los efectos positivos de un entorno legal y regulatorio, como son las condiciones en el mercado laboral y (dependiendo de las necesidades de importación del sector) el acceso a los insumos importados o a los efectos negativos de la competencia de los bienes importados;
- **Servicios:** son esenciales las encuestas regulares orientadas al futuro de la industria privada de servicios, como es un análisis de los efectos de la política gubernamental (por ejemplo, la liberalización de los seguros o el transporte). El crecimiento en los servicios gubernamentales estará vinculado al gasto gubernamental, aunque la relación no es lineal ya que depende de la productividad del gasto.
- **Sector informal:** éste es a menudo el área más difícil de seguir, sin embargo, las encuestas de las empresas de pequeña escala son un buen punto de partida. Pocos países realizan análisis integrales de manera regular de las tendencias en este sector a través de agencias no gubernamentales. Muchos países acuden a estimaciones – en particular de los minerales no

registrados, servicios y manufacturas, y de exportaciones agrícolas o de minerales contrabandeados. En cuanto este sector sea también afectado por algunos impuestos al consumo o passes funds a través de la oficina de divisas, algunos países utilizan tendencias en estas áreas para mostrar grandes divergencias en las tendencias de crecimiento del sector formal y consecuentemente ajustar las cifras globales del PIB.

3.2.2.5. Proyección de la Reducción de la Pobreza

Un tema nuevo y vital es la proyección de la reducción de la pobreza y su integración en la proyección macroeconómica. Bajo el nuevo PRGF, los países necesitarán calcular, de la manera más precisa posible, el impacto de todas las políticas macroeconómicas sobre los indicadores sociales como la distribución del ingreso, empleo, salud, educación y equidad de género/regional/y otros.

Esto requerirá un gran incremento en la cantidad de recursos dirigidos a analizar las tendencias recientes de los indicadores y sus niveles actuales, a través de encuestas integrales de hogares/encuestas de niveles de vida, cuestionarios más frecuentes de indicadores de bienestar con base a una muestra pequeña y que incluyan aspectos más cualitativos sobre los niveles de los servicios y los factores que reducen el uso o acceso por parte de los más pobres, y encuestas sobre indicadores y acceso en los sectores sociales.

Esto también implicará un análisis más amplio de los efectos detallados del gasto gubernamental sobre la reducción de la pobreza y muchas otras políticas al respecto (por ejemplo, tributación, empleo y salarios, provisión de infraestructura). Se necesitará un gran esfuerzo para configurar las proyecciones de reducción de la pobreza, incluso hasta el punto alcanzado por la balanza de pagos y las proyecciones del presupuesto. Pero, como ésta es una área clave para las futuras negociaciones de política con las Instituciones de la Bretton Woods (y debería ser la prioridad principal para todos los gobiernos), debe estar encabezando la fila para la asignación de recursos adicionales del gobierno y de los donantes.

3.2.3. Controles de Consistencia, Pruebas de Sensibilidad y Escenarios Alternativos

Como se muestra en el recuadro 1, existen muchos controles básicos de consistencia que pueden ser implementados tanto a través de un modelo o a través de métodos más eclécticos/indicativos.

Recuadro 1 Controlando la Consistencia de los Escenarios Macroeconómicos

Es fundamental controlar la consistencia entre los ítems de línea que usted está proyectando. Estos ejercicios son iterativos: cuando introduce un nuevo supuesto, éste tendrá muchas implicaciones en cualquier parte de la economía – entre las variables macroeconómicas con vínculos limitados que estamos considerando aquí. Por tanto, es necesario pensar cuidadosamente acerca de cualquier posible vínculo cada vez que cambie una línea de datos. De manera ideal, estos controles deberían efectuarse utilizando un modelo macroeconómico. Sin embargo, si su modelo no contiene estos controles, necesitará hacer algo de análisis adicional! Los controles de consistencia más normales serían:

- *Entre el PIB y las exportaciones:* estos podrían ser aproximadamente correlacionados, puesto que el crecimiento de la exportación influiría en el PIB;
- *Entre PIB e ingresos presupuestarios generados internamente:* un crecimiento más grande del PIB podría mejorar las perspectivas de recaudaciones de manera que el ratio ingreso/PIB se eleve;
- *Entre las importaciones o las exportaciones y el PIB:* por ejemplo, un crecimiento más bajo del PIB

podría coincidir con elasticidades de importación más altas relativas al PIB (especialmente si la importación de alimentos aumenta debido a una sequía). El crecimiento de la exportación podría depender de la inversión que utiliza los bienes importados;

- *Entre perspectivas macro y cobertura de las reservas:* al mejorar las perspectivas macro, normalmente se aumentará la cobertura de las reservas en meses de importaciones;
- *Entre exportaciones/importaciones de bienes y servicios:* estarían cercanamente correlacionados, porque los mayores ítems de servicios son el flete y el seguro de los bienes de exportación/importación;
- *Entre las exportaciones y las transferencias privadas:* estas variables estarían positivamente correlacionadas si las transferencias privadas reflejan, principalmente, las exportaciones no registradas antes que las remesas de los trabajadores;
- *IDF/Flujos no relacionados con deuda:* las percepciones de los inversionistas sobre las buenas perspectivas de crecimiento podrían generar mayores flujos de entrada. Estos influjos podrían conducir a un mayor crecimiento y una mayor producción de exportación, pero también podrían ser gastados en importaciones y producir mayores salidas de dividendos o de las asociadas a más deuda del sector privado;
- *Gasto presupuestaria:* un gasto más grande del presupuesto en el desarrollo de infraestructura y capital humano podría aumentar el crecimiento a mediano plazo; el gasto no productivo podría aumentar la inflación y reducir el crecimiento;
- *Inflación:* una depreciación más rápida del tipo de cambio podría acelerar la inflación, pudiendo incrementar el endeudamiento gubernamental como resultado de un déficit presupuestario más grande;
- *Tasas de interés:* una mayor tasa de inflación o depreciación del tipo de cambio podría elevar las tasas internas de interés debido a que los prestamistas requieren cubrir la incertidumbre;
- *Tipo de cambio:* normalmente usted asumirá en la proyección de línea de base un tipo de cambio estable (o una depreciación gradual de acuerdo con la inflación diferencial entre su país y sus socios comerciales). Una tasa de inflación más alta en otros escenarios podría provocar una depreciación más rápida y debilitar la confianza.

Como parte de los controles de consistencia, usted necesitará también investigar las influencias potenciales de la deuda externa y de los flujos de financiamiento de ayuda sobre las perspectivas macroeconómicas. Por ejemplo:

- ¿Se tiene la intención de invertir los nuevos endeudamientos en grandes proyectos de exportación?
- ¿Apoyarán los nuevos préstamos los presupuestos recurrentes o de capital, influyendo los gastos?
- ¿Apoyarán ellos las reservas o serán gastados en importaciones?

Otro tipo de “control de consistencia” es un control de la consistencia con los ratios u otros indicadores que muestren avances hacia la estabilización o el ajuste. Evidentemente, los que son considerados más importantes en las negociaciones con las Instituciones de Bretton Woods son el déficit fiscal (medido generalmente como el déficit primario excluyendo las donaciones o como déficit global) y el déficit de la balanza de pagos (generalmente la cuenta corriente excluyendo donaciones o el balance global), y varios indicadores de deuda y de vulnerabilidad relacionados con la Iniciativa HIPC.² Las metas monetarias, fiscales y de inflación han sido discutidas antes de manera más detallada, cuando se trataron las proyecciones de los ítems de línea.

² Aunque el rol de los indicadores de vulnerabilidad ha sido prácticamente eliminado en la Iniciativa HIPC Reforzada acordada en 1999, se podrían seguir utilizando para medir la vulnerabilidad de un país frente a los shocks externos o internos para su programa de reforma – y verdaderamente deberían ser utilizados por todos los países al elaborar proyecciones.

Sin embargo, los países pueden tener ideas diferentes sobre los ratios o los objetivos claves. Como ya se ha señalado, ellos podría tener potencialmente metas para reservas en meses de importaciones, para reducir la dependencia de la ayuda o de la importación respecto al PIB, o para reducir de otras maneras la “vulnerabilidad” del país frente a shocks externos (como la diversificación de las exportaciones). Ellos podrían también tener ideas sobre metas para la reducción de la pobreza, crecimiento per cápita, inversión y ahorros – o para los indicadores de la deuda total (interno + público y privado externo) o para los flujos de capital relacionados con la oferta de dinero o con reservas.³ Podría existir una lista larga de objetivos que parecen en pugna (el ejemplo clásico es generalmente la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés) y – como también es practicado por las Instituciones de Bretton Woods- es sólo a través de un proceso de iteración entre las diferentes metas, previa definición de las más importantes, que un país puede decidir a qué se refiere como el conjunto más “sostenible” de proyecciones generales. Si es posible, las metas pueden ser incluso ponderadas formalmente por su importancia y a través de un rango de indicadores que resultan de un determinado escenario, con el propósito de evaluar el desempeño general de un escenario. Por supuesto, al ajustar los parámetros de un modelo o los supuestos para los ítems de línea individuales, es posible reconciliar casi cualquier meta: pero es vital empezar con supuestos y parámetros realistas y luego no ajustarlos sino hasta que sean creíbles.

Otra manera de evitar los conflictos excesivos entre las diferentes metas es probar muchos escenarios alternativos para determinar el impacto de los cambios en los diferentes ítems de línea o en los diferentes escenarios macroeconómicos. La segunda opción es muchísimo mejor si el modelo no es demasiado difícil de manejar y no requiere de grandes grupos de datos que deban ser cambiados para cada escenario. Es también vital – y se olvida muy a menudo – justificar el grado de divergencia respecto a las proyecciones de base, en función de análisis específicos del país sobre la reciente volatilidad de diferentes ítems de línea o sectores – o la aparición de amplios shocks económicos como la sequía o los desastres naturales (o inclusive los ciclos políticos como aquellos relacionados a las elecciones) y los efectos de knock on sobre la economía general – y verdaderamente, en base a una serie histórica relativamente larga, si estuviera disponible, de la probabilidad de que estos eventos ocurran.

3.3. Temas Institucionales y Desarrollo de Capacidades

Existen muchos temas institucionales que devienen de las proyecciones macroeconómicas:

- A nivel internacional, sería deseable para las instituciones internacionales y los donantes puedan proporcionar copias de sus modelos de proyecciones para cada país, y de los detalles documentados de los supuestos que ellos utilizan, para propósitos de comparación con los modelos nacionales, y entrenar al personal nacional en el uso completo de estos modelos específicos para un país y tener una retroalimentación por parte de las autoridades nacionales que ayude a cambiar los modelos. La descentralización del análisis económico hacia las misiones en el país ayudaría inmensamente este proceso. Sería por supuesto preferible para ellos acordar los modelos que son consistentes, amplios e integrados para evitar disputas acerca de metodologías y ecuaciones básicas. Adicionalmente, es esencial que ellos provean a los países de bajos ingresos, proyecciones de la economía internacional elaboradas sobre una base regular y oportuna y a un costo mínimo a través del Internet. Los proveedores de información del sector privado también tienen que hacer más esfuerzos para llegar a los gobiernos de bajos ingresos y para mejorar las relaciones recíprocas de manera que el país

³ Para más sobre estos indicadores integrales de sostenibilidad del financiamiento externo, ver Martin 1999c.

aumente su confianza en las proyecciones (por supuesto que los países necesitan organizarse para asegurar que cualquier información obtenida llegue a los funcionarios apropiados – aquellos que están encargados de elaborar las proyecciones).

- Por su lado, los gobiernos necesitan asegurar que la estructura de sus equipos técnicos y de negociación sobre proyecciones sea tan simple y efectiva como sea posible, para evitar la duplicidad y mejorar la coordinación. Esto significa designar una unidad clara, estable y dotada de todos los recursos necesarios para completar las proyecciones, apoyada por otras unidades coordinadas a través de estructuras de grupo de trabajo para cada tema de las áreas señaladas anteriormente. Estos grupos de trabajo deberían abordar aspectos de recopilación de datos, métodos de modelación y supuestos para las proyecciones, alimentando con conclusiones a la unidad central de predicción.
- Con el propósito de motivar el trabajo de los que proyectan, es esencial que sus resultados sean utilizados por el gobierno al nivel más alto, en sus propias discusiones internas sobre política y en las que se realicen con los donantes e instituciones internacionales. Si los hacemos a un lado y favorecemos el trabajo realizado por los expertos internacionales (cualquiera sea su fuente) es posible debilitar cualquier estructura organizacional: a menudo falta el compromiso político sistemático para defender las predicciones desarrolladas localmente (alta calidad) – a través, por ejemplo, de una presentación regular de los hallazgos generales a las autoridades.
- Esto también implica – como en el caso del desarrollo de capacidades – una nueva actitud hacia la asistencia técnica. Los gobiernos deben definir sus propias necesidades. Luego, deben conducir el proceso de definición de los términos de referencia y de contratación de la asistencia técnica, y asegurar que sea un verdadero desarrollo de capacidades, con objetivos específicos para la capacitación regular e integral en el trabajo, fecha de vencimiento para el handover de los poderes y capacidades, y asegurar que se recopile la documentación de todos los aspectos.
- Obviamente, las unidades individuales pueden necesitar un reforzamiento, reestructuración o cambios en sus programas de trabajo, como también capacitación en técnicas de proyección y disponibilidad de equipos. Es altamente probable que cada país vaya a requerir capacitación para un amplio rango de funcionarios. Es también esencial la continuidad del personal y la capacitación handover de los sucesores, como lo es una base escrita y permanente de información sobre técnicas internacionales de predicción y sobre técnicas específicas para un país.
- Es también necesario pensar sobre las estructuras y capacidades subyacentes así como aquellas de las agencias de primera línea. Por ejemplo, respecto a las importaciones, tiene el servicio de la aduana los recursos adecuados? Respecto al PIB, tiene la Oficina de Estadística buenas fuentes de información y buena metodología?
- Una vez que estén establecidas estas estructuras, existe la posibilidad de multiplicar las diferentes fuentes de proyecciones dentro de gobierno y fuera de él, tanto para proveer más detalles de los sectores y de los efectos de las medidas individuales de política, y para comparar los resultados basados en diferentes supuestos y estructuras de los modelos.
- A nivel regional e internacional, será necesario continuar con el intercambio de las mejores prácticas en las proyecciones para asegurar que las metodologías sean actualizadas.

- Finalmente, retornando al punto de partida de este documento, es vital que las proyecciones sean utilizadas para propósitos de política, para anticipar shocks o presiones internas y externas, y para evitar reacciones ad hoc distorsionantes. Esto reforzará las perspectivas para el crecimiento y reducción de la pobreza de largo plazo, aumentará el compromiso del gobierno para perseguir políticas de largo plazo y alentará el compromiso de los donantes externos e internos/acreadores/contribuyentes/inversionistas para financiar y apoyar estas políticas, las mismas que serán esenciales para su éxito.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bacha, Edmar, (1990) "A three-Gap Model of Foreign Transfers and the GDP Growth Rate in Developing Countries" *Journal of Development Economics* 23, 279-296.

Banco Africano de Desarrollo (1998), *African Development Report 1998*, Abidjan

Banco Asiático de Desarrollo (1990), *Asian Development Outlook 1999 and 2000*, Manila.

Banco Mundial, Washington

(1999a) *Global Commodity Markets*, publicación trimestral y actualizaciones electrónicas mensuales.

(1999b) *Global Economic Prospects*, Diciembre

(1980) *The Revised Minimum Standard Model*. Washington: Comparative Analysis and Projections Division, mimeo, Mayo.

Bhinda, Nils; Leape, Jonathan; Martin, Nmatthew; y Griffith-Jones, Stephany (próximo) *Private Capital Flows to Africa: Perceptions and Reality* (FONDAD).

Bolnick, Bruce (1990), "The Role of Financial Programming in Macroeconomic Policy Management", Documentos de Discusión del HIID N° 720, Septiembre.

Boughton, James M. (1997), "Modelling the World Economic Outlook at the IMF: A Historical Review", IMF WP/97/48, Abril.

Brixen, Peter y Tarp, Finn (1996), "South Africa: Macroeconomic Prospects for the Medium Term", *World Development* 24,6: 989-1001.

Chand, Cheetal K. (1999), "Toward a Growth-Oriented Model of Financial Programming", *World Development* 17,4: 473-490.

Comboni, Javier; Martin, Matthew y Kasekende, Louis "Review of the ESAF".

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1999), *Trade and Development Report*, UNCTAD, Ginebra.

Consortio Africano de Investigación en Economía, Informes II y III sobre Seminarios de Autoridades

De Maio, Lorenzo; Stewart, Frances; y Van Der Hoeven, Rolph (1999) "Computable General Equilibrium Models, Adjustment and the Poor in Africa", *World Development*, 27/3, 453-470.

Fondo Monetario Internacional (1999), *World Economic Outlook*, ediciones de Mayo y Septiembre, 1999.

Holsen, John (1989), "KENYA:MOD: A Simplified Example of RMSM-X", mimeo, Banco Mundial, Washington, Mayo.

Instituto Nacional para la Economía y la Investigación Social (1999), *National Institute Economic Review*, Julio, NIESR, Londres.

Khadr, A.; McKay, L.; Schmidt-Hebbel, K; y Ventura, J. (1989), "A RMSM-X Model Illustration for Zimbabwe". Banco Mundial: Washington DC, mimeo.

Khan, Mohsin S; Lahiri, Kajal y Montiel, Peter J. (1991), "A Macroeconomic Model for Developing Countries" en Khan, Mohsin S., Et al, eds., *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Khan, Mohsin S; Peter J. y UI Haque, Nadeem (1990), "Adjustment with Growth: Relating the Analytical Approaches of the IMF and World Bank", *Journal of Development Economics* 23: 155-179.

Martin, Matthew

(1999a), *Financing Africa's Development in the 21st Century: The Gilman Rutihinda Memorial Lecture*, Dar es Salaam, Junio.

(1999b), *HIPC II: Towards Genuine Debt Sustainability?*, documento presentado al seminario ODI en honor al retiro de Tony Killick's, Junio.

Martin, Matthew y Johnson, Alison, *Implementing the HIPC Initiative: Key Issues for HIPC Governments*, Documento básico para el 1er taller Nacional sobre la Estrategia de Deuda de Guyana, Georgetown, 6-15 Septiembre 1999.

Martin, Matthew et al (1996) "Financing Imports for Development in Low Income Africa", External Finance for Africa Project Report to Sida and Danida, Miembros Internacionales de Oxford, 15 de Enero.

Martin, Matthew y Kasekende, Louis (1995) "The Overall Macro Agenda: Interactions and Sequencing", in *Forging Links: Economic Research and Policy Making in Sub-Saharan Africa: Report of the 1995 Senior Policy Seminar*, Nairobi: AERC.

Mikkelsen, Jan G. (1998), *A Model for Financial Programming* Documento de Trabajo del FMI WP/98/80, Washington.

Mistry, Percy y Martin, Matthew (1992) *How much Aid Does Africa Need?* Miembros Internacionales de Oxford.

Naciones Unidas (1999), *World Economic and Social Survey*, Naciones Unidas: New York.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (1999), *OECD Economic Outlook*, Junio. OECD: París.

Organización Mundial del Comercio (1999), *WTO Focus*, WTO: Ginebra

Page, Sheila (1997), *Prospects for Developing Countries: Trade and Finance for the Least Developed*, Instituto de Desarrollo Mundial: Londres.

Polak, J.J. (1990), "A Marriage Between Fund and Bank Models? – Comment on Khan and Montiel", *Documentos del Personal del FMI* 37,1: 183-186.

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (1999), *Human Development Report*, Naciones Unidas: New York.

Reinhart, Carmen M. (1991), "A model of Adjustment and Growth: An Empirical Analysis" en Khan, Mohsin S. Et al, eds., *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Mejores Prácticas en la Predicción Macroeconómica: Temas Claves para Discusión

Roe, Alan y Sowa, Nii (1996) "From Direct to Indirect Monetary Control in Sub-Saharan Africa", Documento Preliminar AERC.

Sahn (1999) "Reply to de Maio et al (1999)", *Desarrollo Mundial* 27/3.

Tarp, Finn (1993), *Stabilisation and Structural Adjustment – Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*, London: Routledge.

Tarp, Finn y Brixen, Peter (1996?), *The South African Economy: Macroeconomic Prospects for the Medium Term*, London y New York: Routledge.

Taylor, Lance (1988), *Varieties of Stabilisation Experience: Towards Sensible Macro-economics in the Third World*, Oxford: Clarendon Press.

Tesoro del Reino Unido, "The New Treasury Model", Documento de Trabajo del Tesoro N° 70.

Unidad de Inteligencia Económica (1999), *World Commodity Forecast: Food, Feedstuffs and Beverages, and Industrial Raw Materials*.

Whalley, John (1984), "A Review of Numerical Modelling Activity at the World Bank", Washington: Banco Mundial, Junio, mimeo.