



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

gtz



Taller “Volatilidad Macro y Espacio Fiscal”

3 y 4 agosto, 2010

Sala: Celso Furtado

Volatilidad Macroeconómica y Respuestas de Política

Breve descripción y objetivos del Taller

América Latina se caracteriza por ser volátil desde el punto de vista macroeconómico. La volatilidad es un fenómeno complejo que obedece a distintas causas. Entre esas causas una que ha sido señalada repetidas veces es la mala calidad de las respuestas de política fiscal, que inducen impulsos de carácter pro-cíclico y sesgos pro-déficit que generan incertidumbre sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Las malas respuestas de política, a su vez, han sido frecuentemente atribuidas a un problema de comportamiento fiscal, por lo que el diagnóstico suele relacionarse con un exceso de discrecionalidad.

Un punto que ha sido menos enfatizado es que los gobiernos latinoamericanos cuentan normalmente con poco espacio –en términos de recursos e instrumentos– para elaborar esas respuestas. Por ello, muchas veces la respuesta considerada óptima ante un evento de volatilidad simplemente no se ubica dentro de las opciones posibles. Por ejemplo, en la literatura sobre política fiscal anti-cíclica es típica la distinción entre estabilizadores “automáticos” –que se activan de manera mecánica con la brecha del producto– y respuestas discrecionales. Pero si bien es verdad que ciertas respuestas pueden clasificarse como discrecionales debido a que las mismas no son activadas automáticamente por el ciclo, también es verdad que esas respuestas, a su vez, son determinadas por otros factores. Una respuesta discrecional típica es la de reducir la inversión pública de manera abrupta y desordenada cuando la economía se encuentra en recesión. Esta respuesta fiscal es de mala calidad no sólo porque es pro-cíclica sino también porque atenta contra el crecimiento y la eficiencia de la inversión. Esta discrecionalidad, no obstante, suele estar directamente relacionada con un agravamiento en el racionamiento del crédito. En los países en que las fallas de mercado financiero son marcadas, el sector público tiene un acceso pro-cíclico a los mercados de capital. El rol de las fallas de mercado ha sido señalado en la literatura, pero existen otros aspectos estructurales que son también clave para evaluar las respuestas de política, como el tipo de especialización en el comercio o la relación entre el gobierno central y los subnacionales.



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

gtz



A la hora de evaluar la optimalidad en las respuestas de política parece necesario, por lo tanto, contar con un estudio más preciso de los factores que limitan el espacio para hacer política fiscal. De lo contrario, el diseño de iniciativas para llevar a la práctica objetivos de política que son vitales para resguardar la estabilidad macroeconómica – como “evitar respuestas pro-cíclicas” o “asegurar la sostenibilidad de la deuda”– podría resultar defectuoso. Si el espacio de política es muy reducido, los instrumentos para cumplir con estos objetivos macro-fiscales podrían no estar disponibles o podría haber trabas organizacionales e institucionales que llevaran a situaciones de conflicto más que de coordinación y cooperación entre los diferentes actores involucrados, tanto del sector público como del privado.

El propósito del taller es, justamente, ahondar en el análisis y la discusión de los aspectos estructurales, organizacionales e institucionales que, en América latina, juegan un rol en cuanto a limitar al espacio y las respuestas de política fiscal orientadas a estabilizar la macroeconomía.

Los insumos para el análisis a realizar en el taller son de dos tipos. El primer insumo consiste en un conjunto de cuatro estudios de caso de países de la región: Argentina, Brasil, Chile y El Salvador. El objetivo de tales estudios fue evaluar dos fuentes centrales de restricciones al espacio disponible para iniciativas fiscales asociadas con la volatilidad macro: las características estructurales del comercio internacional y las instituciones que regulan la relación entre el gobierno central y las provincias o estados federales. El comercio internacional como factor que contribuye a determinar las respuestas de política fiscal se manifiesta de dos maneras. Por un lado, el tipo de choque de comercio que recibe la economía y las consecuencias macroeconómicas del mismo difieren en función de la forma en que se inserta el país en la economía internacional. Las respuestas fiscales anti-cíclicas, por lo tanto, deben adaptarse a esas circunstancias. Los instrumentos de política a utilizar en el caso de un exportador de recursos naturales como Chile no serán los mismos que en el caso de un país que basa su competitividad en la maquila, como es el caso de El Salvador. Por otro lado, la base imponible y la economía política en términos de grupos de interés también diferirán en uno y otro caso y esos elementos incidirán de manera distinta sobre el espacio de política. En el caso de las instituciones que median en la relación nación-provincias, el punto clave es el grado de descentralización y federalismo que muestran las instituciones formales y la manera en que se distribuye de facto el poder. Por ejemplo, el espacio fiscal para responder ante la ocurrencia de un desequilibrio macroeconómico no es similar en el caso de Chile –donde las regiones tienen menor autonomía– que en el caso de la Argentina o Brasil donde los estados federales tienen mucho más poder y autonomía en la decisión. Los cuatro estudios de caso se eligieron por presentar distintas características y experiencias en relación con estos dos aspectos.



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

gtz



El segundo tipo de insumos está dado por la participación de expertos en política fiscal y hacedores de política a quienes se les pidió que elaboraran una exposición sobre sus experiencias en relación a estas dimensiones poco exploradas del espacio fiscal. Las preguntas motivadoras centrales son: (a) ¿cuáles son, en su experiencia, las restricciones más importantes a la autonomía de decisión del sector público a la hora de lidiar con la volatilidad? (b) ¿Cómo se resuelven los conflictos de objetivos y la competencia por el uso de instrumentos que involucran a políticas diferentes a la de estabilización? (c) ¿Cuáles son los factores centrales desde el punto de vista institucional que influyen a la hora de lograr un conjunto coordinado de políticas y para lograr la cooperación de diferentes segmentos de la organización del sector público?

Sobre la base de estos dos insumos y a partir de los diálogos y debates entre los expertos participantes, se espera contribuir a identificar tanto las restricciones que influyen sobre el espacio y las respuestas de política fiscal de estabilización como la forma en que esas restricciones se expresan bajo entornos estructurales, organizacionales e institucionales diferentes. En función de este resultado se espera, también, aportar a la mejora de las respuestas de política fiscal y a la discusión de una agenda que contenga posibles líneas futuras de investigación.