



14 de junio de 2019

## UNA ESTRATEGIA PARA LA PARTICIPACIÓN DEL FMI EN EL GASTO SOCIAL

### RESUMEN EJECUTIVO

**El interés por las cuestiones relacionadas con el gasto social se ha intensificado en la última década.** La razón es la preocupación que existe por el aumento de la desigualdad y la necesidad de apoyar a los grupos vulnerables, en especial tras la crisis financiera mundial. Asimismo, existe el compromiso mundial de seguir apoyando el crecimiento inclusivo, como se expresa en los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS) para 2030. La continua evolución demográfica, tecnológica y climática planteará nuevos retos. El gasto social se considera una herramienta de política esencial para abordar estas cuestiones.

**Simultáneamente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha ampliado su labor relativa al gasto social.** El *trabajo de análisis* ha arrojado nueva luz sobre la relación entre desigualdad y crecimiento, la importancia del gasto social para el fomento de un crecimiento sostenido e inclusivo, y los recursos necesarios para alcanzar los ODS en educación y salud. La importancia cada vez mayor del crecimiento inclusivo también se refleja en las *actividades operativas*, donde destaca el uso de «pisos» de gasto social en los programas respaldados por el FMI. Se han abordado más a fondo cuestiones de desigualdad en la supervisión y se ha brindado más asistencia técnica, a fin de ampliar el espacio fiscal para el gasto social.

**Este documento esboza la estrategia que ha de guiar la participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social.** El informe de 2017 de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) sobre el FMI y el gasto social (*The IMF and Social Protection*) reconoce que el compromiso del FMI ha ido aumentando, pero este ha sido irregular y que aún hay margen para fortalecerlo. Los análisis realizados para este documento confirman dichas conclusiones e identifican retos adicionales. La estrategia es esencial para la respuesta de la gerencia del FMI a las recomendaciones de la OEI avaladas por el Directorio. Tiene por objetivo aclarar el alcance, los objetivos y los límites de la participación.

**La estrategia contribuiría a aumentar la eficacia de la participación del FMI.** Se basa en análisis de referencia, consultas internas y externas, y el informe de 2017 de la OEI:

- **La participación del FMI estaría guiada por una evaluación de la importancia crítica desde el punto de vista macroeconómico de un aspecto concreto del gasto social y por un examen de dicho aspecto en el contexto del programa, así como por la disponibilidad de especialistas internos.** Los principales canales a través de los cuales el gasto social puede adquirir una importancia macroeconómica crítica son la sostenibilidad fiscal, la suficiencia del gasto y la eficiencia del gasto. La estrategia fomenta la interacción temprana con las autoridades; asimismo, prevé que el personal técnico  *siga* brindando asesoramiento sobre políticas para el financiamiento sostenible del gasto social y preste  *mayor* atención a la calidad de dicho gasto para mejorar los resultados sociales, en base a los conocimientos especializados de las instituciones internacionales de desarrollo (IID).
- **La colaboración con las IID mejoraría.** El Departamento de Finanzas Públicas del FMI (FAD, por sus siglas en inglés) se encargaría de facilitar y reforzar la interacción entre los equipos de países y las IID, fomentando a la vez la colaboración temprana entre los equipos de países y las IID correspondientes. Asimismo, la interacción con otros interlocutores, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, también sería más sólida.
- **Se reforzarían el diseño y la condicionalidad de los programas.** Para ello, es necesario hacer mayor hincapié en la mitigación de los efectos adversos del ajuste sobre los grupos vulnerables en los programas respaldados por el FMI, de forma acorde con los objetivos primordiales de ayudar al país miembro a corregir las deficiencias de balanza de pagos y alcanzar la viabilidad externa. La condicionalidad también puede contribuir decisivamente a reforzar la capacidad tributaria en apoyo al gasto social, mejorar la calidad de este y subsanar las deficiencias de los datos y la información.
- **El asesoramiento sobre el uso de transferencias focalizadas y universales se analizaría en el contexto de la eficacia de la red de protección social.** El diseño adecuado depende de las preferencias sociales y políticas de cada país y debe ser compatible con sus limitaciones fiscales y administrativas.
- **En determinados países, la comunicación externa se centraría en explicar con claridad el asesoramiento del FMI en materia de políticas,** teniendo en cuenta el contexto y la estrategia macrofiscal general, y especificando lo que el FMI puede y no puede hacer.

**La ejecución de la estrategia requerirá el asesoramiento detallado y gradual del personal técnico del FMI.** En una Nota de Orientación al Personal, prevista para fines de 2020, se detallarán el respaldo y las iniciativas más considerables ya existentes para reforzar dicho respaldo, incluidas nuevas herramientas para los equipos de países y una mejor gestión del conocimiento. Su objetivo será ayudar a los equipos de países a establecer prioridades para decidir cuándo y en qué medida participar en distintas

cuestiones relacionadas con el gasto social. La Nota se actualizará según sea necesario, en función de la evolución de los temas relacionados con el gasto social, y en la medida en que el FMI acumule más experiencia. Mientras tanto, los equipos de países seguirán participando intensamente en cuestiones relacionadas con el gasto social aprovechando recursos existentes.

**Como la participación del FMI en temas de gasto social ya es amplia, por el momento no se espera que la ejecución de la estrategia requiera recursos adicionales significativos, más allá de ciertos costos iniciales.**

Aprobado por  
**Michael Keen y  
Kristina Kostial**

Preparado por David Coady (representante principal de FAD) y Zuzana Murgasova (representante principal de SPR) con un equipo integrado por Maura Francese, Dominique Guillaume, Nikhil Brahmankar, Wendell Daal, Brooks Evans, Csaba Feher, Emine Hanedar, Emmanouil Kitsios, Jorge Martínez, Delphine Prady, Baoping Shang (todos de FAD); Fei Liu, Gohar Minasyan, Ke Wang, Irene Yackovlev (todos del SPR), y Nicolas Mombrial (COM). La asistencia de investigación estuvo a cargo de Nghia-Piotr Le. Liza Prado brindó asistencia para la producción.

## ÍNDICE

Glosario	6
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>13</b>
A. Supervisión	15
B. Programas respaldados por el FMI	16
C. Asistencia técnica	21
<b>UNA ESTRATEGIA PARA LA PARTICIPACIÓN EN CUESTIONES RELACIONADAS CON EL GASTO SOCIAL</b>	<b>23</b>
A. CUÁNDO participar	25
B. CÓMO participar	31
<b>APOYO A LOS EQUIPOS DE PAÍSES</b>	<b>43</b>
<b>INTERACCIÓN A NIVEL DE PAÍS CON IID Y OTRAS PARTES INTERESADAS</b>	<b>47</b>
<b>DIFUSIÓN EXTERNA DEL ASESORAMIENTO DEL FMI</b>	<b>50</b>
<b>IMPLICACIONES PARA LOS RECURSOS Y RIESGOS</b>	<b>51</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>52</b>
<b>TEMAS PARA DEBATE</b>	<b>54</b>
<b>RECUADROS</b>	
1. Definición de gasto social	8
2. La participación del FMI en el gasto social: Análisis de minería de textos	13
3. Gasto social y crecimiento inclusivo	15

4. Importancia macroeconómica crítica y especialistas internos _____	26
5. Los datos sobre gasto social y el FMI _____	36
6. Transferencias focalizadas y universales _____	38
7. Recursos del FMI para brindar una base al asesoramiento sobre políticas de gasto social _____	45

## GRÁFICOS

1. Condicionalidad social en programas respaldados por el FMI _____	18
2. Gasto público en educación y salud en países que aplican programas respaldados por el FMI _____	19
3. Repercusiones marginales medias sobre la probabilidad de que se produzcan fuertes reducciones del gasto público en educación y salud _____	20
4. Asistencia técnica en materia fiscal _____	23
5. Encuesta a los jefes de misión: ¿Por qué el gasto social reviste importancia macroeconómica crítica? _____	26
6. Factores de importancia macroeconómica crítica del gasto social _____	28
7. Sostenibilidad fiscal _____	29
8. Suficiencia del gasto _____	30
9. Ineficiencia del gasto en educación y salud _____	31
10. Participación en cuestiones relacionadas con el gasto social: Principales pasos _____	34
11. Difusión externa del asesoramiento de política de gasto social _____	50

## CUADROS

1. La participación del FMI en el gasto social: Retos y estructura de la estrategia _____	24
2. Tipo de análisis y fuentes _____	34
3. Recursos adicionales estimados para la ejecución de la estrategia propuesta _____	51

Bibliografía _____	59
--------------------	----

## ANEXO

I. Ejemplos de cuestiones relacionadas con la política de gasto social y apoyo _____	56
--	----

## Glosario

APP	Asociación público-privada
AT	Asistencia técnica
CFAP	Clasificación de las funciones de las administraciones públicas
COM	Departamento de Comunicaciones del FMI
CRG	Cuenta de Recursos Generales
CSI	Confederación Sindical Internacional
DS	Decisión sobre la Supervisión
EAT	Herramienta de evaluación del gasto
EFP	Estadísticas de finanzas públicas
ETS	Examen Trienal de la Supervisión
FAD	Departamento de Finanzas Públicas
FFCLP	Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAPE	Instrumento de Apoyo a la Política Económica
ICD	Instituto de Capacitación del FMI
ICP	Instrumento de Coordinación de Políticas
IID	Institución internacional de desarrollo
IJM	Informes de jefes de misión
LSE	Escuela de Economía de Londres
MEFP	<i>Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas</i>
MPEF	Memorando de políticas económicas y financieras
MT	Minería de textos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSC	Organización de la sociedad civil
RES	Departamento de Estudios del FMI
RPS	Red de protección social
SPIAC-B	Junta interinstitucional de cooperación en materia de protección social
SPR	Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI
STA	Departamento de Estadística del FMI

## INTRODUCCIÓN

**1. El interés por las cuestiones relacionadas con el gasto social se ha intensificado en la última década.** Una de las razones es la creciente preocupación de los ciudadanos y las autoridades económicas por el aumento de la desigualdad<sup>1</sup>, en especial tras la crisis financiera mundial. Otra razón es la necesidad de apoyar a los grupos vulnerables, incluidos los hogares de bajo ingreso y otros grupos perjudicados por ajustes de varios tipos, como los derivados del cambio tecnológico. Por ejemplo, las encuestas internacionales<sup>2</sup> indican que el apoyo de los ciudadanos a las políticas de redistribución del ingreso está aumentando en muchos países. Asimismo, existe el compromiso mundial de mantener el respaldo al crecimiento inclusivo, plasmado en los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS) para 2030<sup>3</sup>. El gasto social —definido como el gasto en protección social, salud y educación (recuadro 1)— se considera una herramienta de política fundamental para fomentar el crecimiento inclusivo, abordar la desigualdad, proteger a los grupos vulnerables durante cambios estructurales y ajustes, repartir el consumo a lo largo del ciclo de vida y estabilizar la demanda durante los shocks económicos.

**2. Simultáneamente, el FMI ha ampliado su labor en materia de crecimiento inclusivo y gasto social<sup>4</sup>.** En general, el FMI ayuda a los países a alcanzar un crecimiento inclusivo fomentando la estabilidad macroeconómica y el uso de políticas fiscales sostenibles. En concreto, el *análisis de la política económica* llevado a cabo por el personal técnico<sup>5</sup> se ha centrado en la relación que existe entre desigualdad y crecimiento, y concluye que una desigualdad elevada puede dificultar la consecución de un crecimiento sostenido<sup>6</sup>. El informe *Monitor Fiscal*, cuya edición de octubre de 2017 está dedicada a la lucha contra la desigualdad, documenta amplias diferencias en las pautas de desigualdad y crecimiento de los distintos países, lo cual indica que las políticas sociales concebidas para reducir dicha desigualdad pueden complementar el crecimiento<sup>7</sup>. La importancia cada vez mayor del crecimiento inclusivo también se refleja en las *actividades operativas*, como la

<sup>1</sup> Pew Research Center (2014) y Foro Económico Mundial (2014).

<sup>2</sup> Incluyen las encuestas de World Value Surveys, Regional Barometers e International Social Surveys.

<sup>3</sup> Otras iniciativas en materia de gasto social destinadas a respaldar el crecimiento inclusivo son: la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social, donde se reconoce la importancia de prestar a todo el mundo un nivel mínimo garantizado de protección social, y la [Iniciativa sobre una protección social universal](#) puesta en marcha por el Banco Mundial y la OIT en 2015. El gasto social también ha ocupado un lugar destacado en la agenda del G-20; por ejemplo, en relación con el futuro del trabajo (en 2018) y el sector de la salud (en 2019).

<sup>4</sup> La labor del FMI en materia de gasto social se rige por su mandato. El anexo 7 del documento [Jobs and Growth—Analytical and Operational Considerations for the Fund](#) (FMI, 2013b) ofrece un análisis en profundidad del mandato del FMI con respecto al crecimiento inclusivo y la estabilidad interna.

<sup>5</sup> Ostry y Berg (2011), y Ostry, Berg y Tsangarides (2014).

<sup>6</sup> Si bien un cierto grado de desigualdad es inherente a una economía de mercado, varios estudios sostienen que la existencia de una desigualdad elevada y persistente puede minar la sostenibilidad del crecimiento, por ejemplo, al erosionar la estabilidad política y económica y la cohesión social, y debilitar el apoyo a las reformas favorables al crecimiento (Rodrik, 1999; Banco Mundial, 2011, y Stiglitz, 2013). Una desigualdad elevada puede provocar también fragilidad financiera e inestabilidad macroeconómica (Ranciére y Kumhof, 2010; Rajan, 2010, y Reich, 2010).

<sup>7</sup> Otros estudios concluyen también que la relación entre desigualdad y crecimiento varía sustancialmente de un país a otro; véase, por ejemplo, Ferreira *et al.* (2018).

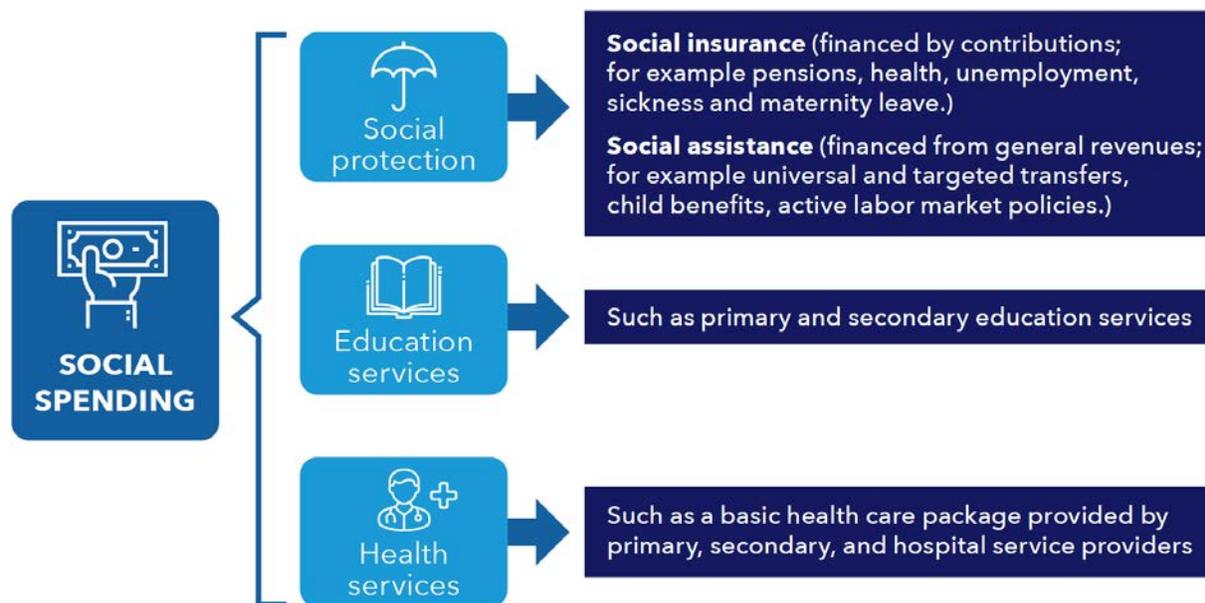
introducción en 2009 del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) —centrado en el gasto social y otros gastos prioritarios, entre otras formas mediante la incorporación de «metas» explícitas (en general, un «piso» para el gasto social) en el diseño de los programas. El aumento de la participación ha venido acompañado de un mayor escrutinio externo de las políticas de gasto social del FMI por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la comunidad académica, en especial en el marco de los programas.

### Recuadro 1. Definición de gasto social

**La estrategia se centra en un concepto de gasto social amplio**<sup>1</sup>. Además del gasto en *protección social*, que fue objeto del Informe de la OEI de 2017, la definición de gasto social abarca también el *gasto en educación y salud*. Esto se debe a la enorme importancia de esta clase de gasto reviste para el fomento del crecimiento inclusivo, el mayor alcance de la actual participación del FMI y el carácter complementario de estos tres componentes del gasto. Esta definición es acorde con análisis anteriores<sup>2</sup> del FMI y las prácticas habituales de las instituciones internacionales<sup>3</sup>. La Clasificación de las funciones de las administraciones públicas (CFAP) ofrece información sobre las partidas del gasto habitualmente incluidas en el gasto social (recuadro 5). En materia de crecimiento inclusivo, los esfuerzos deben centrarse en ampliar el acceso al gasto *básico* en educación y salud.

**La definición de protección social abarca el seguro social y los programas de asistencia social.** El *seguro social* tiene por objeto proteger a los hogares de los shocks que pueden afectar negativamente su ingreso y bienestar, y suele financiarse con contribuciones o impuestos sobre la nómina. La *asistencia social* tiene por objetivo proteger a los hogares de la pobreza, y se financia con los ingresos del gobierno general. De conformidad con las prácticas de otras IID, los términos *asistencia social* y *red de protección social* se utilizan indistintamente.

**La definición correcta de gasto básico en educación y salud es distinta en cada país.** Varía según el nivel de desarrollo y acceso existentes. Por ejemplo, en los países en desarrollo de bajo ingreso, la *educación básica* suele referirse a la educación primaria y secundaria, mientras que *salud básica* suele referirse a un paquete de salud básica definido a escala nacional. En las economías avanzadas, *básico* puede incluir la capacitación posterior y un paquete más exhaustivo de servicios de salud.



Nota: Las instituciones internacionales de desarrollo (IID) son el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la OCDE, la OIT y organismos específicos de las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Los gobiernos pueden perseguir objetivos sociales sin que ello afecte al gasto social; por ejemplo, mediante normativas que obliguen a los ciudadanos a realizar aportaciones a sistemas de pensiones privados. Asimismo, otros gastos públicos tienen fuertes repercusiones sobre los resultados sociales, como la infraestructura, el suministro de agua y el saneamiento.

<sup>2</sup> Informe *Monitor Fiscal* de abril de 2014, titulado “Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices”, pág. 21, nota de pie 1.

<sup>3</sup> Acosta *et al.* (2017).

### 3. Probablemente, las tendencias actuales ejercerán mayor presión sobre el gasto social, plantearán nuevos retos en materia de políticas y agravarán los desafíos existentes<sup>8</sup>.

- *Envejecimiento demográfico.* La mayoría de las economías avanzadas se enfrentan al rápido envejecimiento de su población. Aunque el problema es menos apremiante en los países de mercados emergentes y en desarrollo, puede que algunos experimenten un envejecimiento aún más rápido que el de las economías avanzadas en las próximas décadas. Por tanto, es necesario que estos países consoliden sus sistemas de salud y pensiones para mejorar la eficiencia del gasto y para garantizar que la cobertura de la población sea adecuada.
- *Mercados de trabajo.* La participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado de forma significativa y se espera que la tendencia se mantenga, coincidiendo con el desarrollo que experimentan los países. Muchos países de mercados emergentes y en desarrollo se enfrentan también al crecimiento de la población joven. Se requerirá el respaldo de políticas sociales y económicas para que la incorporación de mujeres y jóvenes al mercado laboral sea satisfactoria. Así pues, es necesario diseñar sistemas de prestaciones sociales (y su financiamiento) que respalden —en vez de desincentivar— el crecimiento del empleo entre mujeres y jóvenes. Es posible que sea necesario reformar los sistemas de educación y capacitación, para garantizar que estos grupos tengan las aptitudes necesarias para un empleo productivo.
- *Cambio tecnológico.* Está transformando los mercados de trabajo, al incrementar la movilidad de la mano de obra entre sectores y la flexibilidad de los horarios laborales (por ejemplo, empleo a tiempo parcial y temporal, trabajo por cuenta propia), lo cual puede provocar discontinuidad en la carrera laboral y volatilidad en los flujos de ingresos. En particular, tecnologías como la inteligencia artificial (IA) y la robótica pueden hacer que un amplio abanico de capacidades actuales pasen a ser superfluas, lo cual provocaría importantes perturbaciones en el mercado de trabajo. La educación y la capacitación deberán adaptarse a la creciente demanda de mano de obra cualificada; por ejemplo, mejorando continuamente las capacidades a lo largo del ciclo de vida de cada persona, con el respaldo de políticas que aumenten la adecuación al mercado laboral. Es posible que para mantener o ampliar la cobertura de la protección social sea necesario recurrir menos a criterios de elegibilidad vinculados a la situación laboral y el financiamiento contributivo, y más al financiamiento procedente de los ingresos del gobierno general.
- *Cambio climático.* Se prevé que el calentamiento del planeta elevará el riesgo de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos y desastres naturales, y de que sean los países de bajo ingreso y los pequeños Estados insulares los que sufran las peores consecuencias. Esto podría dejar a muchos hogares en situación de pobreza y obligará a aumentar la capacidad de las redes de protección social.

Las fuertes restricciones presupuestarias en muchos países harán que las presiones sobre el gasto provocadas por estas tendencias y otros factores (por ejemplo, conflictos o personas desplazadas)

<sup>8</sup> Véase la [edición de diciembre de 2018 de Finanzas y Desarrollo](#).

compitan con otros gastos prioritarios. La forma de resolver esta competencia por el presupuesto dependerá tanto de las circunstancias específicas de cada país como de sus preferencias en materia social. Abordar estas dificultades a través del desarrollo del acceso universal a servicios sociales fundamentales y una ampliación significativa de la cobertura de la red de protección obligará a muchos países a fortalecer su capacidad fiscal.

**4. Este documento propone una estrategia para brindar asesoramiento general sobre la participación del FMI en asuntos relacionados con el gasto social.** Esta estrategia es un elemento esencial de la respuesta de la gerencia del FMI a las recomendaciones avaladas por el Directorio incluidas en el informe de la OEI de 2017 sobre el FMI y la protección social (*The IMF and Social Protection*). Dicho informe constata que la participación del FMI ha sido irregular e identifica los ámbitos que hay que seguir reforzando<sup>9</sup>. Se centra en un concepto de gasto social más amplio —protección social, salud y educación—, dada su importancia para el crecimiento inclusivo, y en un enfoque más amplio del debate sobre las políticas y la participación actual del FMI. La estrategia reconoce que el fortalecimiento del gasto social es un proceso complejo y de largo plazo, que exige un compromiso sostenido con la resolución de las limitaciones fiscales y de aplicación, y depende fundamentalmente de la capacidad del país y el respaldo de las IID<sup>10</sup>. En consecuencia, ofrece al personal técnico orientaciones generales sobre cuándo y cómo interactuar con los países miembros en aspectos de las actividades del FMI relacionados con el gasto social, y garantiza que las recomendaciones se comuniquen de forma transparente e imparcial. La estrategia no establece recomendaciones de política específicas del FMI sobre gasto social, pero sí identifica los recursos de los que dispone el personal técnico para formular recomendaciones; por ejemplo, mediante la interacción con IID más especializadas. Dada la importancia que ha adquirido tanto en el diálogo con interlocutores como en el informe de 2017 de la OEI y el posterior [Plan de Acción de la Gerencia](#), la estrategia aclara las recomendaciones del FMI sobre el uso adecuado de las transferencias focalizadas y universales. Por último, sienta las bases para el desarrollo de una comunicación eficaz sobre el alcance y los límites de la participación del FMI en cuestiones que afectan al gasto social.

**5. El personal técnico requerirá orientaciones adicionales para poder aplicar plenamente la estrategia.** El objetivo de la Nota de Orientación del Personal, prevista para fines de 2020, será ayudar a los equipos de países a establecer prioridades sobre cuándo y en qué medida participar en distintas cuestiones relacionadas con el gasto social, teniendo en cuenta las disyuntivas, las opciones de política y la influencia y la eficacia en los distintos países, así como las limitaciones en cuanto conocimientos internos. En el documento se detallarán los abundantes recursos e iniciativas existentes para seguir consolidando el apoyo, en distintos contextos según el país y en los distintos ámbitos del gasto social. La Nota se actualizará según sea necesario, en la medida en que evolucionen los temas relacionados con gasto social y el asesoramiento del FMI en materia de políticas, y conforme el FMI adquiera más experiencia en cuestiones de este tipo. Asimismo, el

<sup>9</sup> OEI (2017a) y FMI (2018a).

<sup>10</sup> Las instituciones internacionales de desarrollo (IID) son el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la OCDE, la OIT y organismos específicos de las Naciones Unidas.

documento contiene una estimación de los costos en recursos que comporta la ejecución de la estrategia. El cálculo podría actualizarse conforme avance la ejecución. Mientras tanto, los equipos de países deberían continuar su amplia labor en cuestiones de gasto social, utilizando los recursos existentes; también existe la posibilidad de elaborar documentos departamentales de comparabilidad entre países que sirvan de herramienta para el desarrollo y la puesta en práctica de estas orientaciones.

**6. El documento complementa otras iniciativas del FMI.** Se inspira en trabajos sobre políticas recientes y actuales sobre cuestiones relacionadas, como *Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-supported Programs (SSP2017)*, *Review of Conditionality (ROC2018)* y *Comprehensive Surveillance Review (CSR)*. También se basa en la reciente iniciativa sobre [cómo poner en práctica aspectos relacionados con la desigualdad en la labor con los países](#).

**7. El documento se basa en numerosos análisis y consultas, descritos en los documentos de referencia.**

- Para determinar el alcance del documento se realizaron *consultas con varios interlocutores*, como directores ejecutivos del FMI, departamentos regionales del FMI, IID y OSC, sindicatos y representantes académicos (por ejemplo, en seminarios celebrados durante las Reuniones de Primavera y las Reuniones Anuales de 2018, la conferencia sobre protección social de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y un [taller impartido en la Escuela de Economía de Londres \(LSE\)](#)). También aportaron información un grupo consultivo especializado integrado por miembros de las OSC y la comunidad académica, y una consulta en línea abierta.
- El *análisis con minería de textos* de documentos sobre supervisión y programas respaldados por el FMI ayudó a determinar la evolución de la participación del FMI en temas relacionados con el gasto social.
- Una *encuesta que utiliza los informes de jefes de misión* aportó datos sobre el alcance, la naturaleza y los retos que plantea la interacción de un equipo de país con las autoridades y las IID. Una encuesta independiente a equipos de países seleccionados al azar sirvió para estimar los recursos que requiere esta estrategia.
- Un *análisis econométrico y de datos transnacionales* examinó si los programas respaldados por el FMI han protegido el gasto social. El análisis partía de una base de datos recientemente elaborada sobre gasto en educación y salud.
- Una *nota sobre el uso adecuado de las transferencias universales y focalizadas* abordó las disyuntivas e hizo hincapié en la necesidad de tener en cuenta tanto los aspectos tributarios como las transferencias a la hora de evaluar y diseñar sistemas de redistribución fiscal.
- Los *estudios de casos* de once países ofrecieron información detallada sobre la naturaleza de la participación en cuestiones relacionadas con el gasto social en el contexto de la supervisión y

los programas, así como sobre los retos que enfrenta el personal técnico para garantizar su eficacia.

**8. El documento se estructura de la siguiente manera.** En la segunda sección se analiza la *participación pasada y actual del FMI* en el ámbito del gasto social, así como los datos sobre su eficacia. La tercera sección resume los principales retos que deben abordarse y establece la *estrategia* que servirá para determinar *cuándo* y *cómo* ha de participar el FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social en colaboración con sus países miembros; por ejemplo, cómo evaluar la importancia macroeconómica crítica del gasto social y cómo participar en el marco de un programa. En la cuarta sección se identifican los *recursos disponibles y necesarios* para apoyar dicha participación. En la quinta sección se analizan las consecuencias de la *interacción con IID* que cuentan con conocimientos más especializados, y en la sección siguiente se describe cómo *los aspectos antes señalados inciden en la comunicación* con grupos de interlocutores más amplios, como las OSC y la comunidad académica. La séptima sección describe las implicaciones en términos de recursos, la octava sección presenta las conclusiones y la sección final plantea temas de debate.

## ANTECEDENTES

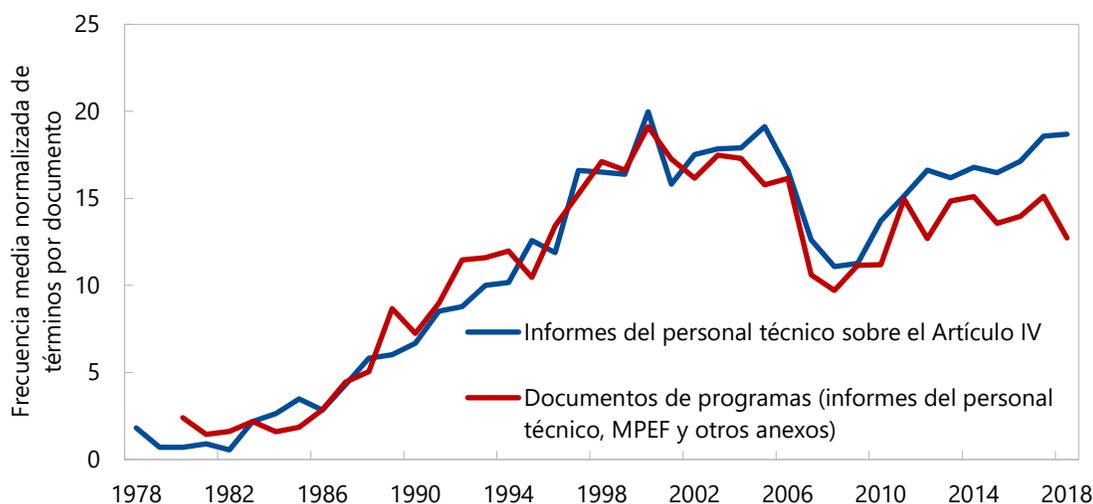
**9. La participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social ha ido aumentando.** La tendencia fue especialmente pronunciada durante la década de 1990, tanto en la supervisión como en las actividades enmarcadas en los programas (recuadro 2), y estuvo respaldada por los trabajos de fortalecimiento de las capacidades. Los informes de jefes de misión y los estudios de casos de varios países confirman que la participación en materia de gasto social es elevada.

**Recuadro 2. La participación del FMI en el gasto social: Análisis de minería de textos**

El personal técnico llevó a cabo un estudio de minería de textos para determinar cómo ha evolucionado la participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social a lo largo del tiempo. Dicho estudio tuvo en cuenta todos los documentos sobre supervisión bilateral (informes del personal técnico sobre consultas del Artículo IV) y programas (informes del personal técnico, memorandos de políticas económicas y financieras, cartas de intención y anexos) publicados durante cuatro décadas. El gráfico que figura a continuación ilustra la frecuencia con que aparecen términos relacionados con el gasto social en estos documentos; se utiliza como indicador el recuento de frecuencia medio por documento, normalizado por el número de palabras (x10.000) como control de las distintas extensiones de los documentos; otros métodos de normalización presentan patrones similares.

El patrón observado en los documentos de supervisión y los documentos de programas respaldados por el FMI es similar. Tras registrar un incremento significativo en las décadas de 1980 y 1990, la frecuencia de uso de términos relacionados con el gasto social se mantuvo estable hasta mediados de la década de 2000. En torno a 2008, la frecuencia disminuyó significativamente, pero repuntó y volvió a alcanzar los niveles observados a comienzos de la década. La caída coincidió con la crisis financiera mundial y la [Decisión sobre la Supervisión de 2007](#)<sup>1</sup>. La recuperación de la frecuencia de uso de términos relacionados con el gasto social después de finales de la década de 2000 estuvo asimismo acompañada de un aumento de los estudios del FMI sobre temas de gasto social y su relación con el crecimiento inclusivo.

Frecuencia de términos relacionados con el gasto social



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup>La Decisión sobre la Supervisión especificaba que la supervisión bilateral siempre abarcaría los aspectos estructurales macroeconómicos y de importancia macroeconómica de las políticas fiscal, monetaria y del sector financiero. Otras políticas internas (incluidas las de gasto social) se incluirían en casos concretos, pero habría que explicar su elevada incidencia en la estabilidad externa.

### Recuadro 3. Gasto social y crecimiento inclusivo

**Numerosos estudios concluyen que la inversión pública en educación y salud ha sido un importante factor propulsor del crecimiento inclusivo** (Rossi, 2018; Coady y Dizioli, 2018). La ampliación del acceso a servicios básicos de educación y salud genera un aumento del acervo de capital humano y reduce la desigualdad en la salud y la educación. Esto a su vez mejora la productividad y el crecimiento, y reduce la desigualdad de oportunidades e ingreso (FMI, 2017b). Como se refleja en los ODS, la mayoría de los países buscan alcanzar el acceso universal a servicios básicos de calidad en educación y salud.

**El gasto en protección social también es importante para lograr un crecimiento inclusivo** (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014; Clements *et al.*, 2015; Atkinson, 2015; FMI, 2017b). La redistribución del ingreso de los grupos más ricos a los grupos de menor ingreso *reduce directamente la desigualdad del ingreso*. Por ejemplo, las diferencias entre los países en materia de desigualdad del ingreso se deben a diferencias en el alcance de la redistribución fiscal. En las economías avanzadas con una menor desigualdad del ingreso y una mayor redistribución fiscal a través de impuestos directos y transferencias, aproximadamente dos tercios de la redistribución se consiguen con transferencias. Si bien los datos indican que la redistribución fiscal no siempre es perjudicial para el crecimiento, hay que tener cuidado a la hora de diseñar políticas fiscales redistributivas a fin de minimizar los costos de eficiencia asociados a las políticas redistributivas de impuestos y transferencias (por ejemplo, desincentivos a la oferta de mano de obra y la inversión). Asimismo, la protección social puede contribuir directamente al crecimiento inclusivo, al aumentar la capacidad de resistencia o resiliencia de los grupos de más bajo ingreso a los shocks económicos y al fomentar las inversiones mediante la resolución de los problemas de liquidez. Por ejemplo, los datos indican que los programas de transferencias monetarias condicionadas permiten abordar la pobreza actual y romper a la vez la transmisión intergeneracional de la pobreza, al mejorar la inversión en capital humano y físico (Fiszbein y Schady, 2009). Además, la protección social puede resultar *decisiva a la hora de fomentar el crecimiento*, puesto que ayuda a generar apoyo popular a las reformas estructurales macroeconómicas y favorables al crecimiento, al proteger a los grupos vulnerables de cualquier efecto negativo a corto plazo que estas puedan tener.

**El gasto social debe ser eficiente y financiarse de forma sostenible.** Numerosos estudios revelan la existencia de deficiencias importantes en varios componentes del gasto social (Dutu y Sicari, 2016; Jin, Jirasavetakul y Shang, 2019), lo cual pone de manifiesto que, con las actuales asignaciones presupuestarias, existe un considerable margen para mejorar los resultados sociales en la mayoría de los países. Para lograr que el gasto sea eficiente se requieren sistemas de gestión financiera pública que garanticen una buena gestión de gobierno mediante la correcta formulación, ejecución y supervisión del presupuesto. Por tanto, el incremento del gasto debería estar respaldado (y precedido, de ser posible) por medidas que refuerzan esos sistemas y el diseño del gasto. Para lograr un financiamiento sostenible se necesita encontrar el equilibrio adecuado entre financiamiento, movilización de recursos y gasto en las transferencias de protección social y las inversiones en educación, salud e infraestructura física. Esto es especialmente importante en el caso de los países de mercados emergentes y en desarrollo con necesidades de capital humano y físico relativamente grandes y en los que la capacidad tributaria es reducida y la deuda está en aumento. No obstante, también es importante en las economías avanzadas, muchas de las cuales deben reducir su elevada deuda pública.

## A. Supervisión

**10. La participación cada vez mayor del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social ha coincidido con un creciente interés en el crecimiento inclusivo y la necesidad de proteger a los grupos vulnerables.** Desde la década de 1990, el asesoramiento del FMI en materia de políticas ha ido reconociendo cada vez más que los objetivos de crecimiento y de redistribución no siempre

suponen una disyuntiva, y que el gasto social es de suma importancia para alcanzar un crecimiento inclusivo (recuadro 3). Las limitaciones fiscales a corto plazo pueden generar tensiones entre el objetivo de proteger a los grupos vulnerables y las políticas para ampliar la cobertura de la red de seguridad a grupos de mediano ingreso para fomentar la inclusión, pero las reformas para aumentar el margen de maniobra fiscal de forma eficiente y progresiva pueden reducir estas tensiones a largo plazo. Asimismo, es posible diseñar políticas macroeconómicas y estructurales sólidas que fomenten la reducción de la pobreza a través del apoyo al crecimiento y la reducción de la desigualdad. Los análisis de políticas<sup>11</sup> han sido la base del renovado interés por el «crecimiento inclusivo» en las labores del FMI en los últimos años, y más recientemente se han visto complementados por una iniciativa puesta en marcha en 2015 para garantizar que los problemas de desigualdad se abordan sistemáticamente en el marco de la supervisión del FMI. Desde la creación de esta iniciativa, se han llevado a cabo estudios en 42 países, y actualmente se realizan análisis en otros tres<sup>12</sup>. En ellos se abordan diversos temas, como el diseño y el funcionamiento de las redes de protección social, los subsidios a los precios y los sistemas de pensiones, y la evaluación de los efectos sobre la pobreza y la desigualdad de las medidas de política propuestas. En trabajos más recientes sobre la desigualdad de género se analizan las considerables ventajas macroeconómicas que podrían obtenerse con una mejora de la equidad de género<sup>13</sup>.

## B. Programas respaldados por el FMI

**11. Los programas respaldados por el FMI (en adelante, los «programas») han procurado cada vez con mayor frecuencia abordar los efectos adversos que los ajustes pueden tener sobre la pobreza y la desigualdad.** Los programas respaldados por el FFCLP han sido diseñados para salvaguardar y, si corresponde, incrementar el gasto social y otros gastos prioritarios. Tanto estos programas como los respaldados por la Cuenta de Recursos Generales (CRG)<sup>14</sup> suelen incluir *objetivos de gasto cuantitativos* (que suelen denominarse «pisos de gasto») para gastos sociales y otros gastos prioritarios, así como *medidas de reforma específicas* diseñadas para proteger a los grupos vulnerables, a veces en forma de acciones previas o parámetros de referencia estructurales<sup>15</sup>. Los análisis del personal técnico realizados para el Examen de la condicionalidad de 2018 determinaron que el número de programas que incluyeron parámetros de referencia estructurales para el gasto social durante el período 2012–17 fue inferior al de 2002–11. En cambio, el uso de la condicionalidad cuantitativa (criterios de ejecución y metas indicativas) en relación con el gasto

<sup>11</sup> Véase [la labor del FMI en materia de desigualdad del ingreso](#).

<sup>12</sup> FMI (2018b).

<sup>13</sup> Kochhar, Jain-Chandra y Newiak (2017).

<sup>14</sup> Los programas en el marco del FFCLP suelen ir dirigidos a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza, mientras que los programas de la CRG suelen centrarse en prevenir o paliar crisis y suelen requerir una consolidación fiscal considerable.

<sup>15</sup> FMI (2014a).

social se incrementó significativamente. El Examen de la condicionalidad de 2018 observaba también que la atención prestada a la calidad del gasto social y la desigualdad era limitada.

- **Condicionalidad cuantitativa.** Desde 2012, más del 60% de los programas incluyen metas cuantitativas para el gasto social y otros gastos prioritarios, un porcentaje que duplica el registrado en 2002–2011<sup>16</sup>. Esto se debe al marcado aumento del uso de pisos de gasto social, que ahora se estipulan en más del 90% de los programas respaldados por el FFCLP, tras la reforma de 2009 del marco de servicios y financiamiento para países de bajo ingreso y en desarrollo del FMI, que obliga a establecer en dichos programas metas específicas para salvaguardar, en la medida de lo posible, el gasto social y otros gastos prioritarios. En todos los mecanismos de préstamo, la gran mayoría de los pisos de gasto social consisten en metas indicativas, y solo un 5% incorporan criterios de ejecución. El cumplimiento de los criterios de ejecución y las metas indicativas para el gasto social fue, en general, satisfactorio, de alrededor del 70% durante 2012–17, y comparable con los niveles de cumplimiento de otras clases de metas cuantitativas. Los informes de jefes de misión corroboran estos hallazgos<sup>17</sup>.
- **Condicionalidad estructural.** La reducción del número de programas que incluyen parámetros de referencia estructurales durante la última década seguramente guarda relación con las reformas del marco de concesión de créditos del FMI en 2009<sup>18</sup>, que introdujeron un mecanismo de condicionalidad estructural basado en exámenes. Los parámetros de referencia estructurales incluidos en los programas se respetaron aproximadamente el 70% de las veces, un resultado ligeramente mejor que el de los parámetros de referencia estructurales generales. El uso de la condicionalidad estructural fue ligeramente inferior en los programas respaldados por el FFCLP, si bien abarcaron una gama más amplia de reformas del sector social<sup>19</sup>. No obstante, el análisis realizado por el personal técnico para el Examen de la condicionalidad de 2018 determinó que

<sup>16</sup> El alcance de las metas cuantitativas fue distinto según el país, desde un alcance restringido a las transferencias en efectivo focalizadas para los más vulnerables a un alcance amplio de los salarios, así como del gasto en bienes y servicios de los ministerios de educación y salud, y otros gastos prioritarios.

<sup>17</sup> Prácticamente todos los jefes de misión (90%) indicaron que en los programas se protege el gasto social, sobre todo a través del uso de metas indicativas (70%), y que la condicionalidad se cumple en la mayoría de los casos. La mayoría de los jefes de misión en países que aplicaban programas del FMI afirmaron que el gasto social o bien se mantuvo (53%) o se incrementó (38%), a pesar de que casi el 80% de los jefes de misión indicaron que el programa incluía consolidación fiscal. Estos resultados son acordes con la Declaración de Prioridades de Supervisión de 2017, cuyas conclusiones señalan que el 90% de los programas en el marco del FFCLP incluían un piso de gasto social, y que en dos tercios de ellos se cumplían las metas indicativas para el gasto social.

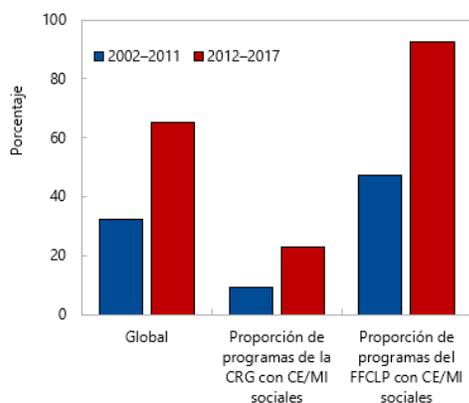
<sup>18</sup> La [reforma del marco de concesión de créditos del FMI](#) de 2009 se inspiró en el documento de la OEI sobre la evaluación de la condicionalidad estructural en los programas respaldados por el FMI (*Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*) (2007), en el que la OEI se concentró en el alcance de la racionalización de la condicionalidad estructural, entre otras cosas la restricción de la condicionalidad a los ámbitos de conocimiento básicos del FMI y la mejora de los estándares para determinar la importancia crítica y la condicionalidad restringida.

<sup>19</sup> La condicionalidad estructural de los programas en el marco del FFCLP abarcaba desde los programas de transferencias en efectivo a marcos para el gasto en salud y educación, y desde la mejora de la divulgación de datos a la mejora de la calidad del gasto social (por ejemplo, reforzando el actual sistema de asistencia social o poniendo en práctica un registro unificado para la fijación de metas para las transferencias).

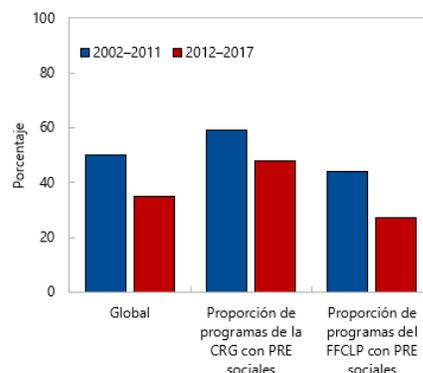
pocos de los parámetros de referencia estructurales habían sido diseñados para mejorar la calidad del gasto social.

**Gráfico 1. Condicionalidad social en los programas respaldados por el FMI<sup>1</sup>**

*Proporción de programas con criterios de ejecución cuantitativos/metás indicativas de gasto social*



*Proporción de programas con condicionalidad estructural del gasto social*



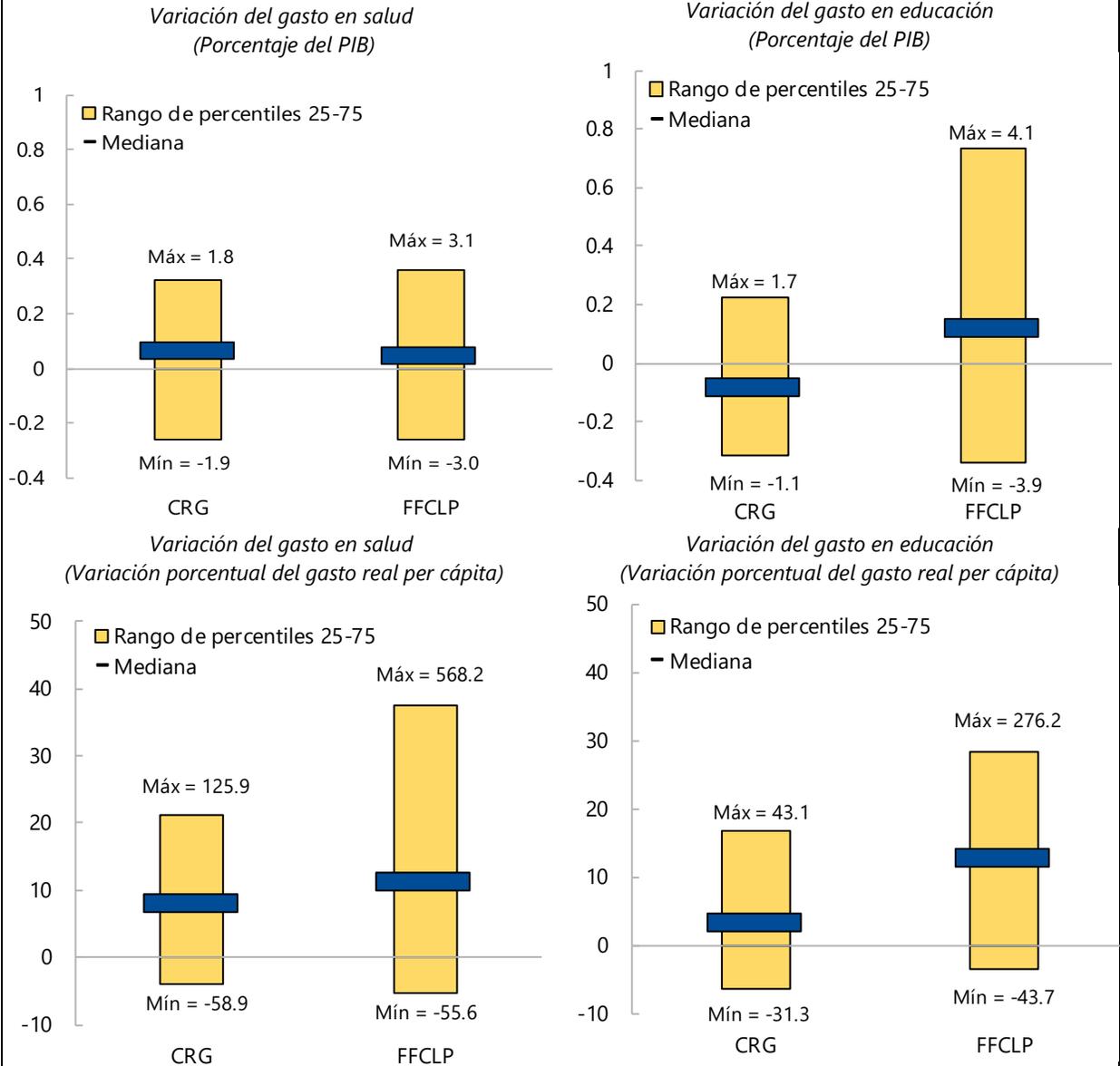
Fuente: Examen de la condicionalidad de 2018.

<sup>1</sup> La muestra del Examen de la condicionalidad de 2018 abarca los 133 programas aplicados entre septiembre de 2011 y diciembre de 2017: 70 en el marco del FFCLP (Servicio de Crédito Stand-By, Servicio de Crédito Ampliado) y 11 Instrumentos de Apoyo a la Política Económica (IAPE; los IAPE se incluyen en el FFCLP para fines de este estudio); 51 en el marco de la CRG (Acuerdo de Derecho de Giro, Servicio Ampliado del FMI y Línea de Precaución y Liquidez), y 1 Instrumento de Coordinación de Políticas (ICP). El Examen de la condicionalidad de 2011 abarcó los 159 programas desde 2002 hasta septiembre de 2011 (95 en el marco del FFCLP y 64 en el marco de la CRG), incluido el primer grupo de programas posteriores a la crisis financiera mundial. Nota: CE: criterios de ejecución; MI: metas indicativas; PRE: parámetros de referencia estructurales.

**Gráfico 2. Gasto público en educación y salud en países que aplican programas respaldados por el FMI**

*Variación del gasto tras aprobación del programa*

*(cada año después de la aprobación del programa – año antes de la aprobación del programa; por tipo de programa)*

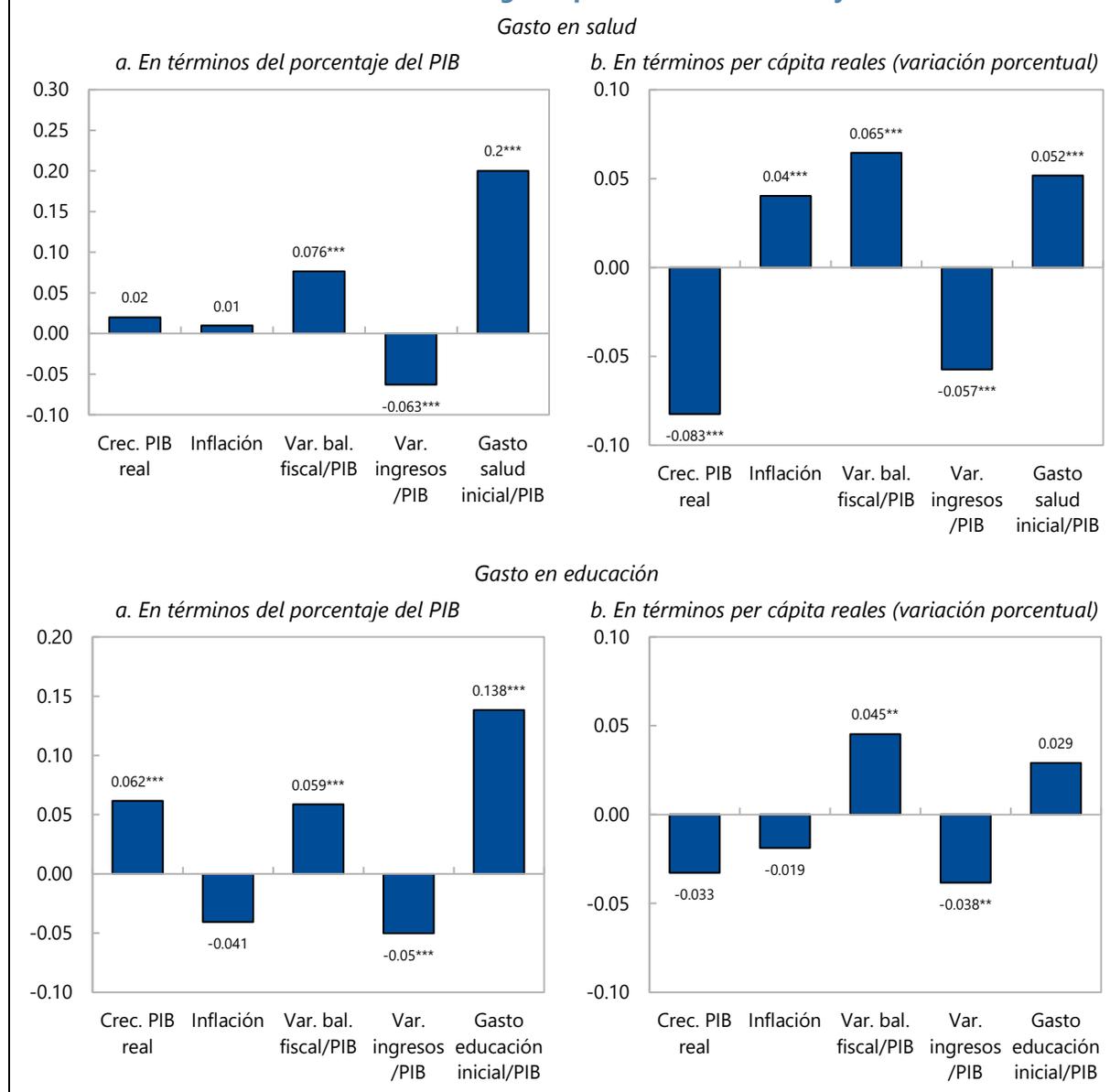


Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las barras representan el rango intercuartil entre países de las variaciones del gasto en cada uno de los años de aplicación del programa tras su aprobación, en relación con el gasto en el año anterior a la fecha de aprobación. Solo se incluyen los países sobre los cuales se dispone de observaciones durante el año anterior a la aprobación y los años de aplicación del programa.

**12. Aunque, en promedio, los programas han protegido el gasto en educación y salud, este experimentó un descenso en gran parte de los casos, debido a varios factores<sup>20</sup>.** En su mayoría, los estudios concluyen que, en promedio, el gasto en educación y salud de los países que aplican programas apoyados por el FMI aumentó más o menos al mismo ritmo que el gasto en países sin esta clase de programas.

**Gráfico 3. Repercusiones marginales medias sobre la probabilidad de que se produzcan fuertes reducciones del gasto público en educación y salud**



<sup>20</sup> Aunque los estudios analizados a continuación se centran en el nivel del gasto en educación y salud, su calidad (o eficiencia) también es crucial. La falta de estudios pertinentes sobre la calidad se debe en parte a la falta de datos suficientes. Las limitaciones de los datos impiden realizar un análisis similar del gasto en protección social.

Fuentes: OMS, UNESCO y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las barras representan las repercusiones marginales medias estimadas a partir de un modelo *probit* de variaciones negativas importantes del gasto durante un programa, con un aumento de cada variable explicativa del valor del percentil 25 al percentil 75.

Nuevos análisis de las tendencias de gasto desde 2000 realizados para este estudio, que aborda varios problemas metodológicos y de datos, corroboran estas conclusiones (véase el documento de referencia II). Sin embargo, el análisis también constata un número significativo de casos en los que el gasto en educación y salud se redujo en los países con programas respaldados por el FMI (ya sea que el gasto se mida como porcentaje del PIB o en términos reales per cápita; gráfico 2). Un análisis de los factores detrás de los casos de reducción *pronunciada* del gasto (es decir, aquellos en que fue superior a la variación negativa media) muestra que un fuerte crecimiento del PIB aumenta la probabilidad de que el gasto disminuya como proporción del PIB, pero disminuye dicha probabilidad si se la mide en términos per cápita reales (gráfico 3). La probabilidad de que se reduzca el gasto (tanto como proporción del PIB como en términos per cápita reales) también es mayor cuando la consolidación fiscal a corto plazo es importante. Este efecto consigue paliarse cuanto mayor es la parte de la consolidación fiscal que se logra a través de la movilización del ingreso, y no mediante la consolidación del gasto<sup>21</sup>. Por tanto, las medidas que refuerzan el crecimiento y la movilización del ingreso pueden ayudar a evitar una disminución corto plazo del gasto social. Por último, es más probable que el gasto se reduzca cuando inicialmente es elevado, lo cual, en ciertos casos, puede deberse a deficiencias (como salarios excesivamente altos).

## C. Asistencia técnica

**13. La asistencia técnica (AT) en apoyo al gasto social se ha incrementado significativamente.** Muchos países de mercados emergentes y en desarrollo deben generar espacio fiscal para financiar el incremento del gasto social. Estudios recientes parecen señalar que los países adoptan una trayectoria de mayor crecimiento cuando el ingreso tributario alcanza aproximadamente el 15% del PIB (Gaspar *et al.*, 2016), lo cual podría ser en parte reflejo de la creación de espacio fiscal para un mayor gasto social. Aproximadamente la mitad de los países de bajo ingreso y en desarrollo, así como un tercio de las economías de mercados emergentes, registran coeficientes tributarios inferiores a dicho umbral. Por tanto, la AT para la mejora de la política tributaria y el refuerzo de la gestión del ingreso, ámbitos en los que el FMI suele tomar la iniciativa, prácticamente se ha duplicado desde 2010 (gráfico 4). En este período, la AT en el ámbito de la gestión financiera pública también ha aumentado de forma considerable, centrándose en la mejora de la eficacia del gasto y la gestión de gobierno, a través del fortalecimiento de la formulación, ejecución y supervisión del presupuesto<sup>22</sup>. Si bien la magnitud de la AT en materia de

<sup>21</sup> Los resultados son similares cuando se analizan todas las reducciones del gasto social, no solo las reducciones pronunciadas.

<sup>22</sup> Gupta *et al.* (2018) concluyen que la condicionalidad estructural de la gestión financiera pública incluida en los programas ha resultado eficaz a la hora de impulsar el gasto social a largo plazo, mientras que Crivelli y Gupta (2010) determinan que respalda eficazmente la recaudación de ingresos.

políticas de gasto es relativamente reducida, sobre todo debido al papel protagónico de otras IID más especializadas (en particular el Banco Mundial)<sup>23</sup>, es amplio el alcance de las cuestiones que se abordan sobre el gasto. En los países que requieren consolidación fiscal, incluidas las economías avanzadas, la AT también se centra en mejorar la eficiencia del gasto, protegiendo a la vez a los grupos vulnerables (por ejemplo, con la contención del gasto público salarial o el gasto en pensiones cuando es relativamente elevado, o una reducción de los subsidios energéticos aplicando medidas compensatorias apropiadas). La AT vinculada directamente al gasto social suele prestarse a los países de mercados emergentes y en desarrollo<sup>24</sup>. Estudios recientes sobre la estimación del costo que supone alcanzar los ODS han sentado las bases para el incremento de las actividades de AT (y el asesoramiento en materia de políticas) sobre gasto social de dichas economías, inclusive en colaboración con otras IID (Gaspar *et al.*, 2019)

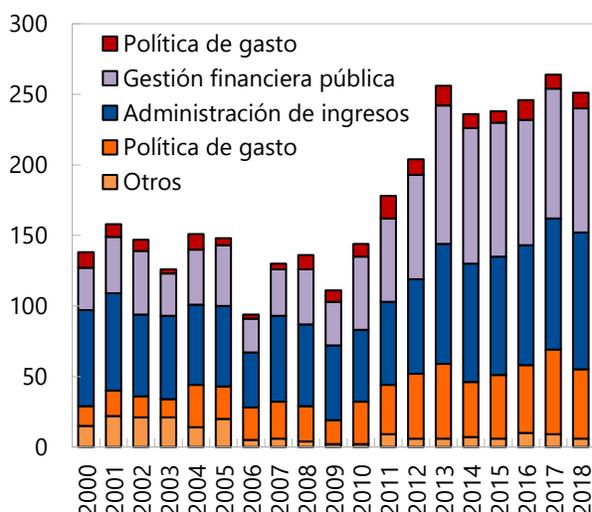
---

<sup>23</sup> El liderazgo asumido por el Banco Mundial en el asesoramiento sobre políticas sectoriales de gasto público se reconoce en el [Concordato FMI-Banco Mundial de 1989](#) y el [Plan Ejecutivo Conjunto de Acción de 2007](#). Véase información más detallada en la nota de pie 46.

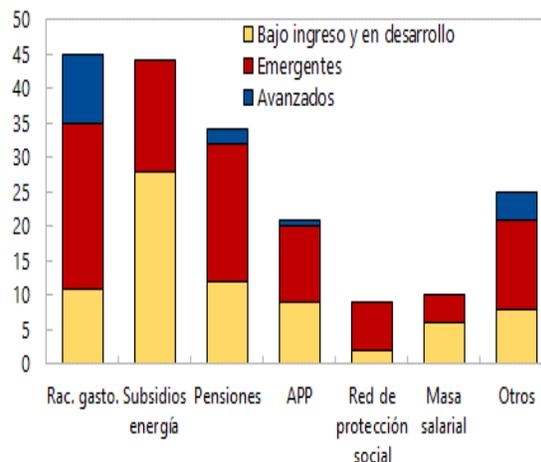
<sup>24</sup> En el período 2000–2018, la totalidad de la AT sobre redes de protección social, y el 94% de la destinada a pensiones, se prestó en economías de mercados emergentes y en desarrollo, que también recibieron el 78% de la AT para la racionalización del gasto, que suele comprender salud y educación.

**Gráfico 4. Asistencia técnica en materia fiscal**

*AT del Departamento de Finanzas Públicas (FAD)  
(Número de misiones)*



*Misiones de AT sobre políticas de gasto, por tema y grupo de países (Número de misiones; 2000–2018)*



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Notas: *Rac. gasto* significa racionalización del gasto, APP significa asociación público-privada.

## UNA ESTRATEGIA PARA LA PARTICIPACIÓN EN CUESTIONES RELACIONADAS CON EL GASTO SOCIAL

**14. El análisis anterior concluye que la participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social ha aumentado de forma considerable en las últimas décadas, pero también constata que su nivel y eficacia siguen siendo irregulares.** Las conclusiones de los documentos de referencia corroboran y amplían las del informe de 2017 de la OEI y ayudan a identificar retos adicionales, como las siguientes necesidades:

- Acordar una **definición común de gasto social**, en aras de la claridad.
- Explicar mejor el **principio en el que se basa la participación del FMI** (es decir, cuándo intervenir) e identificar los **pasos necesarios para una participación eficaz** (es decir, cómo intervenir), a los efectos de mejorar la coherencia.
- Reforzar **los trabajos de análisis y los conocimientos especializados internos** para mejorar la calidad del asesoramiento sobre políticas.
- Prestar mayor atención a **aspectos específicos de las políticas**, como i) la preferencia (percibida) del FMI por las transferencias estrictamente focalizadas, en detrimento de sistemas

de transferencias de carácter más universal, e ii) instar y ayudar a los países miembros a alcanzar sus propios objetivos en materia de protección de los grupos vulnerables y el gasto social durante el ajuste (si dichos objetivos se condicen con el objetivo principal de ayudarlos a corregir problemas de balanza de pagos y a lograr la viabilidad externa).

- Centrarse en mejorar la **calidad y eficiencia del gasto social** para aprovechar al máximo sus ventajas y mejorar los resultados sociales.
- Potenciar la **interacción con interlocutores externos** (IID, OSC, expertos externos), sistematizándola y ampliándola, y evitando su duplicación.
- **Mejorar la comunicación** sobre la participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social, para facilitar la comprensión y aumentar la identificación de los países con las reformas.
- Tener presente que **los recursos del FMI son limitados**, para evitar la exclusión de actividades básicas, y que es importante no duplicar actividades de otras IID más especializadas en cuestiones de gasto social.

**15. La estrategia que se presenta a continuación ayudaría a hacer más coherente la participación (cuadro 1).** Aclara *cuándo* y *cómo* interactuar en cuestiones relacionadas con el gasto, incluida la manera de reforzar la participación en el contexto de los programas. En las secciones posteriores se identifican los recursos internos disponibles para apoyar dicha participación y las medidas para consolidar la participación y las comunicaciones externas.

**Cuadro 1. La participación del FMI en el gasto social: Retos y estructura de la estrategia**

Tendencias y conclusiones generales	Objetivo de la estrategia
Mayor interacción, pero desigual (AE, MT, OEI)	Definir <i>cuándo</i> y <i>cómo</i> interactuar para garantizar imparcialidad
Desafíos y aspectos para mejorar	Arquitectura de la estrategia
• Definición de gasto social (EC, OEI)	• Proporcionar definición de gasto social
• Motivo de participación de FMI /cuándo interactuar/límites y modalidades de interacción (EC, CE, OEI)	• Orientar sobre cuándo/cómo interactuar, según principio de importancia macroeconómica crítica y pasos para interacción eficaz
• Conocimientos y análisis de expertos internos (EC, OEI, IJM)	• Analizar refuerzo de apoyo a análisis internos
• Cuestiones relativas al diseño de las políticas: > (percibidas) interés centrado en ciertas cuestiones de diseño, p. ej. verificación de medios (EC, CE, OEI, IJM) > Diseño/aspectos de los programas y condicionalidad	• Abordar ciertos aspectos de diseño de políticas: > Análisis de enfoques focalizados y universales sobre transferencias sociales > Consideraciones relativas a los programas
• Enfoque en la calidad y eficiencia del gasto para mejorar los resultados sociales (CE, EDC)	• Reforzar el enfoque en reformas estructurales
• Aprovechar conocimientos/cooperación externa con IID (EC, CE, OEI, IJM)	• Interacción con IID y otras partes interesadas
• Narrativa de asesoramiento/comunicación sobre políticas (EC, OEI)	• Consideraciones relativas a la comunicación
• Necesidades de recursos (OEI y partes interesadas internas)	• Efecto de la nueva estrategia en los recursos

Nota: EC=estudios de casos, AE=análisis empírico, CE=consulta externa, OEI=informe OEI, IJM=informe jefes de misión, EDC=Examen de la condicionalidad, MT=minería de textos.

## A. CUÁNDO participar

### **Importancia macroeconómica crítica**

**16. La importancia macroeconómica crítica es un importante principio rector de cuándo se ha de participar en cuestiones relacionadas con el gasto social.** El FMI viene reconociendo desde hace tiempo la necesidad de tener en cuenta los aspectos estructurales pertinentes. Con este fin, la interacción del FMI con los países miembros en relación con estas cuestiones se ha regido por el principio de «importancia macroeconómica crítica», para garantizar la adherencia a su mandato. En concreto, se ha considerado que una cuestión *reviste importancia macroeconómica crítica cuando afecta o podría afectar la estabilidad interna (por ejemplo, crecimiento e inflación) o externa*<sup>25</sup>. Al mismo tiempo, se reconoce que el FMI debería evitar duplicar iniciativas de IID con más experiencia en estos ámbitos (recuadro 4). Asimismo, las cuestiones relacionadas con el gasto social macrocrítico deben tenerse en cuenta en el contexto de los programas correspondientes<sup>26</sup>.

**17. Las cuestiones relacionadas con el gasto social se consideran de importancia macroeconómica crítica en la mayoría de los países.** Los jefes de misión asignaron importancia macroeconómica crítica al gasto social en casi el 80% de los países, mientras que en el 70% se prestó asesoramiento de política en este ámbito. Los porcentajes fueron superiores en los países de mercados emergentes y en desarrollo, y en los países que aplican programas apoyados por el FMI. Estas conclusiones se ven corroboradas en los estudios de casos. Las razones argüidas para otorgar

<sup>25</sup> A efectos de la supervisión bilateral en las consultas del Artículo IV, la participación del FMI en cuestiones relacionadas con la protección social se ha regido por los principios estipulados en la [Decisión sobre la Supervisión Integrada](#), que establece la obligación de examinar también otras políticas distintas de la cambiaria, monetaria, fiscal y del sector financiero en el marco de la supervisión, únicamente en la medida en que influyan significativamente en la estabilidad presente o futura de la balanza de pagos o interna. Este principio, conocido con el nombre de «importancia macroeconómica crítica», se aplica a cuestiones o políticas que afectan o podrían afectar la estabilidad interna o externa (Nota de orientación de 2015 sobre supervisión en el marco del Artículo IV, FMI, 2015c).

<sup>26</sup> En el marco del uso de los recursos del FMI, aunque el personal técnico del FMI suele tratar cuestiones consideradas de importancia macroeconómica crítica con las autoridades de los países miembros, el diseño de la condicionalidad de los programas está sujeto a normas específicas que no se refieren a la «importancia macroeconómica crítica». Estas normas se explican en las directrices sobre la condicionalidad y estipulan que esta solo debe aplicarse a medidas que sean i) cruciales para cumplir los objetivos programáticos o para el seguimiento de la aplicación del programa, o ii) necesarias para la puesta en práctica de ciertas disposiciones del Convenio Constitutivo del FMI o de políticas adoptadas con arreglo a él. Esto significa que, incluso en los casos en que una cuestión o política no es de importancia macroeconómica crítica, se tratará siempre y cuando sea objeto de condicionalidad programática o forme parte del programa del país miembro. En el caso concreto de los programas respaldados por el FFCLP, con arreglo a las políticas actuales, todos los servicios del FFCLP deben salvaguardar y, cuando proceda, incrementar el gasto social y otros gastos prioritarios. Esto debería controlarse mediante objetivos programáticos explícitos, en la medida de lo posible. Es el país miembro quien debe especificar la definición de gasto prioritario, con arreglo a su propia estrategia de crecimiento y lucha contra la pobreza, y por eso es previsible que la definición varíe según el país. En términos más generales, los servicios del FFCLP han sido diseñados para respaldar las políticas económicas establecidas en las estrategias del país cuyo objetivo es respaldar la lucha contra la pobreza y el crecimiento económico (FMI 2009a, 2009b).

carácter macrocrítico al gasto social fueron diversas, con argumentos que van más allá de la sostenibilidad fiscal tradicional, y que variaron según el nivel de ingreso de cada país (gráfico 5)<sup>27</sup>:

- En las *economías avanzadas*, la presión esperada sobre el gasto social (sobre todo debido al envejecimiento de la población) y el logro de los objetivos distributivos de las autoridades económicas.
- En las *economías de mercados emergentes*, el logro de los objetivos de las autoridades en materia de distribución, los riesgos para la estabilidad social o política que plantea el gasto social insuficiente y las importantes brechas en cuanto a protección social.
- En las *economías de bajo ingreso y en desarrollo*, las brechas de cobertura en educación y salud, así como los riesgos para la estabilidad social o política.

#### Recuadro 4. Importancia macroeconómica crítica y especialistas internos

*Por lo que se refiere a la participación en cuestiones relacionadas con la supervisión, el FMI se ha guiado por el principio de la importancia macroeconómica crítica y el asesoramiento de especialistas internos, con arreglo a la definición especificada en el [Examen Trienal de la Supervisión de 2014](#) (ETS) y la [Nota de orientación de 2015 sobre la supervisión en el marco de las Consultas del Artículo IV](#).*

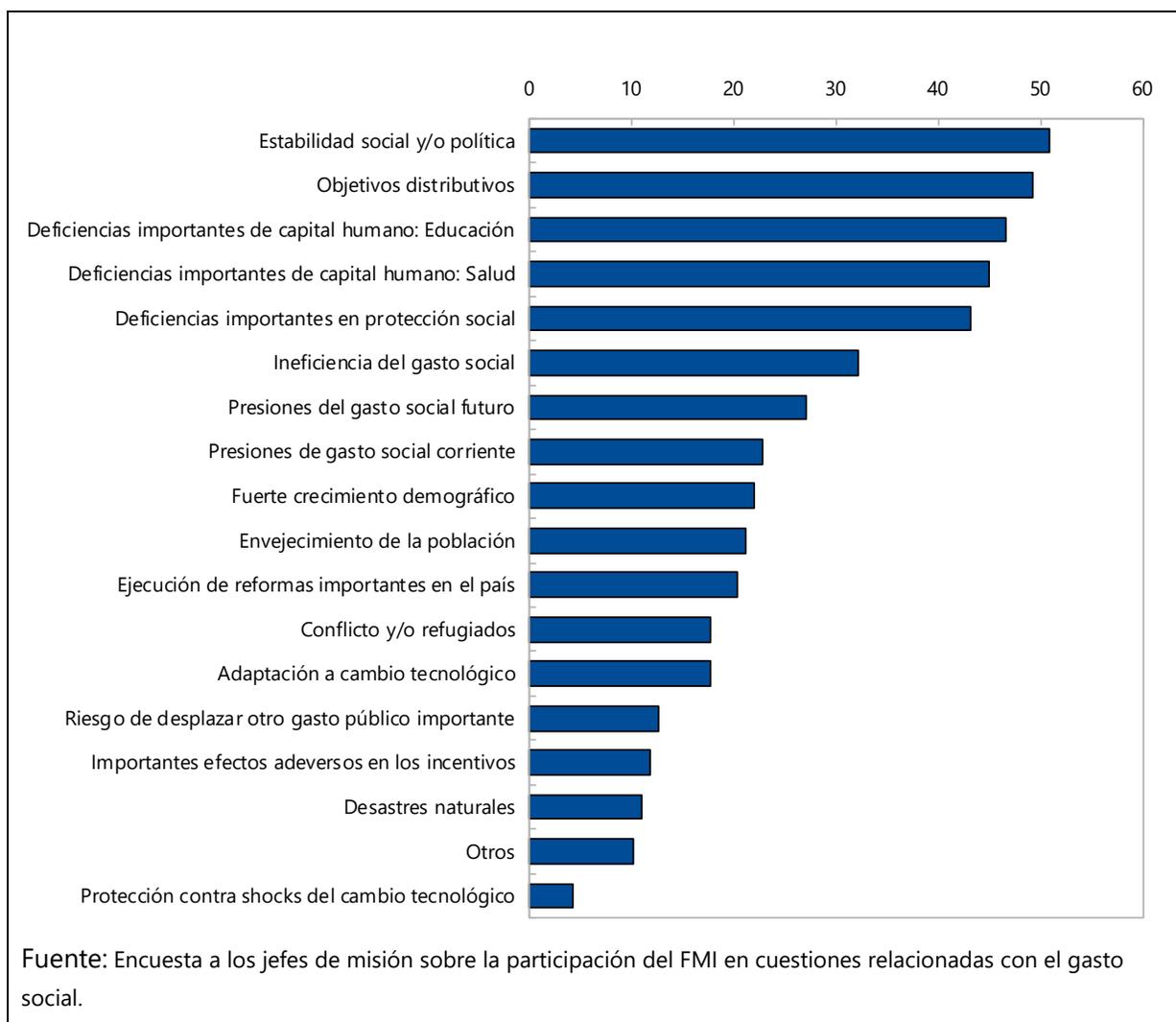
**Importancia macroeconómica crítica.** El ETS subrayó que, conforme al mandato del FMI, la supervisión debe identificar siempre todas las cuestiones estructurales de importancia macroeconómica crítica y analizar sus repercusiones macroeconómicas. Sin embargo, no es necesario que el FMI sea experto en todos los ámbitos, sobre todo porque el filtro de importancia macroeconómica crítica podría suponer una enorme expansión del asesoramiento del FMI respecto a cuestiones estructurales concretas, algunas de las cuales quedan fuera de sus ámbitos de especialización. Así pues, *la importancia macroeconómica crítica es condición necesaria pero no suficiente para determinar en qué momento la participación del FMI debe ir más allá de reconocer las implicaciones macroeconómicas del asesoramiento específico en materia de políticas.*

**Especialistas internos:** En cuanto a las cuestiones que son críticas desde el punto de vista macroeconómico y para las cuales el FMI *dispone de especialistas internos* (por ejemplo, reformas fiscales y financieras), la supervisión requiere análisis y asesoramiento de política, y el personal técnico debería aprovechar en la mayor medida posible la propia AT del FMI y la experiencia de cada país, en particular en lo que respecta a las conclusiones políticas. Cuando las cuestiones estructurales revisten importancia macroeconómica crítica y el FMI *no dispone de especialistas internos*, la institución debería, en la mayoría de los casos, recurrir a organizaciones externas para fundamentar su supervisión, y no «reinventar la rueda». El personal técnico debe analizar la cuestión, echando mano de expertos externos, pero sin que se le exija prestar asesoramiento específico en materia de políticas (véase la sección B). Cuando una masa crítica de países miembros considera que una cuestión estructural determinada tiene importancia macroeconómica crítica, podría ser conveniente desarrollar conocimientos especializados sobre el tema a escala interna.

#### Gráfico 5. Encuesta a los jefes de misión: ¿Por qué el gasto social reviste importancia macroeconómica crítica?

(Porcentaje, se permiten varias respuestas)

<sup>27</sup> Estas conclusiones concuerdan con la encuesta del personal técnico de la OEI, según la cual el 75% de los miembros del personal encuestados consideran que las repercusiones macroeconómicas son el motivo principal para abordar cuestiones relacionadas con la protección social. Un porcentaje similar afirma que el principal motivo son los asuntos sociales y relacionados con la distribución del ingreso (informe de la OEI, 2017b).

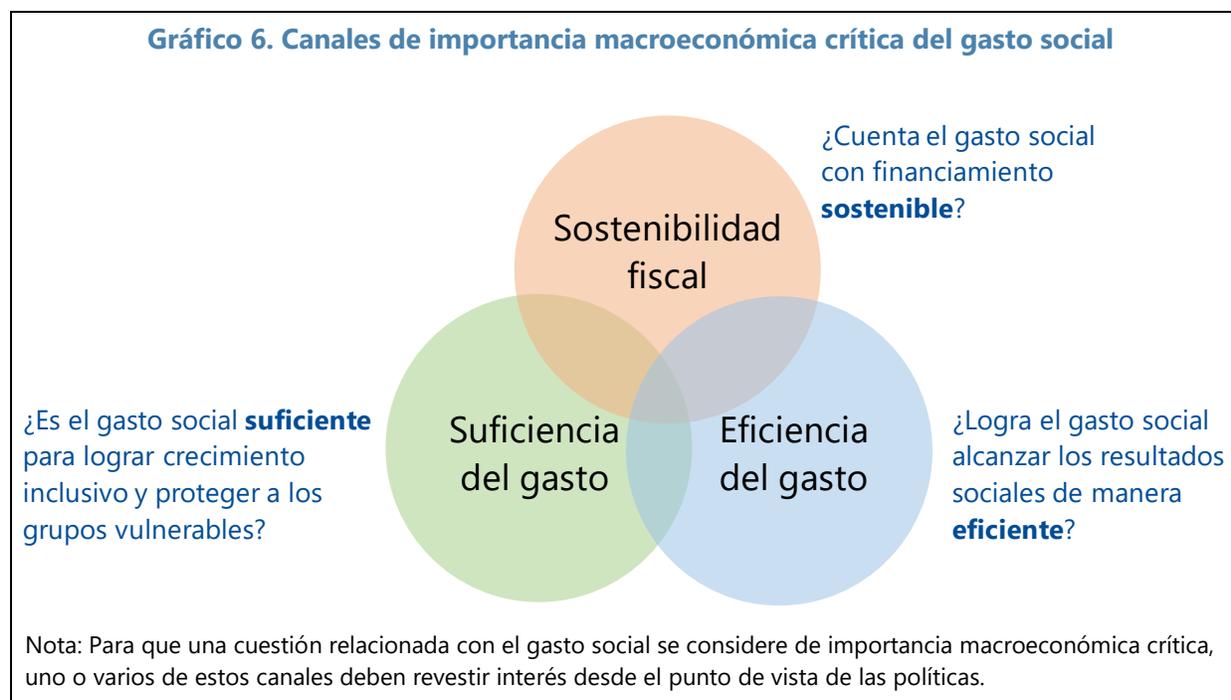


### **Canales de importancia macroeconómica crítica del gasto social**

**18. Los canales a través de los cuales el gasto social puede adquirir una importancia macroeconómica crítica son tres, y a menudo están interrelacionados:** *¿Es sostenible el financiamiento del gasto social? ¿Es adecuado? ¿Es eficiente?* Para que una cuestión relacionada con el gasto social se considere de importancia macroeconómica crítica, uno o varios de estos canales deben ser aspectos que revisten interés desde el punto de vista de las políticas. Es decir, es poco probable que el gasto social se considere de importancia macroeconómica crítica si es sostenible, adecuado y eficiente en el marco de las políticas existentes. La evaluación de la importancia macroeconómica crítica suele requerir un análisis conjunto de varios canales y posibles disyuntivas. Por ejemplo, si el gasto social es inadecuado y debe incrementarse, posiblemente deberá ir acompañado de medidas que garanticen la eficiencia del gasto y la sostenibilidad fiscal<sup>28</sup>. Estos canales, ilustrados en el gráfico 6, pueden servir de orientación al personal técnico para determinar

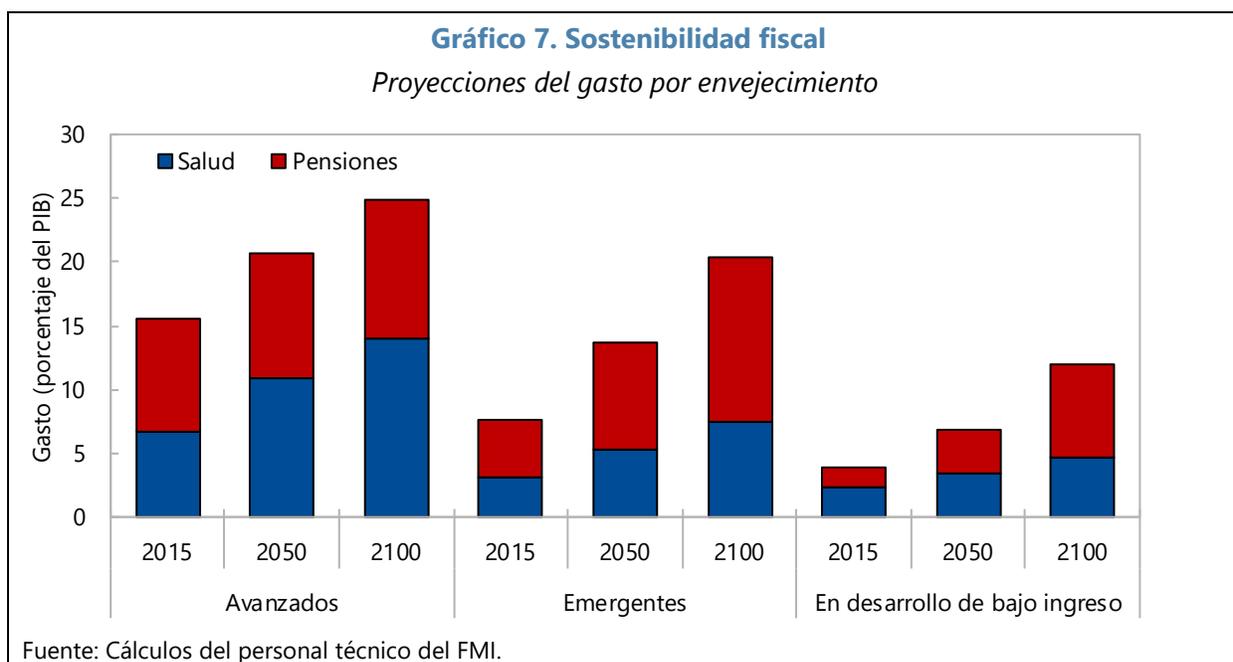
<sup>28</sup> Las IID suelen estar más preparadas para ayudar a las autoridades a prestar servicios sociales adecuados y eficientes, pero la participación del FMI puede tener un efecto catalizador y dar prioridad a estas cuestiones en el debate sobre políticas.

si una cuestión concreta relacionada con el gasto social es o no de importancia macroeconómica crítica, así como para identificar los motivos subyacentes de la participación del personal técnico. Los estudios de casos (véase el documento relacionado) ayudan a ilustrar con mayor detalle cómo se aplica el principio de la importancia macroeconómica crítica en cada país.

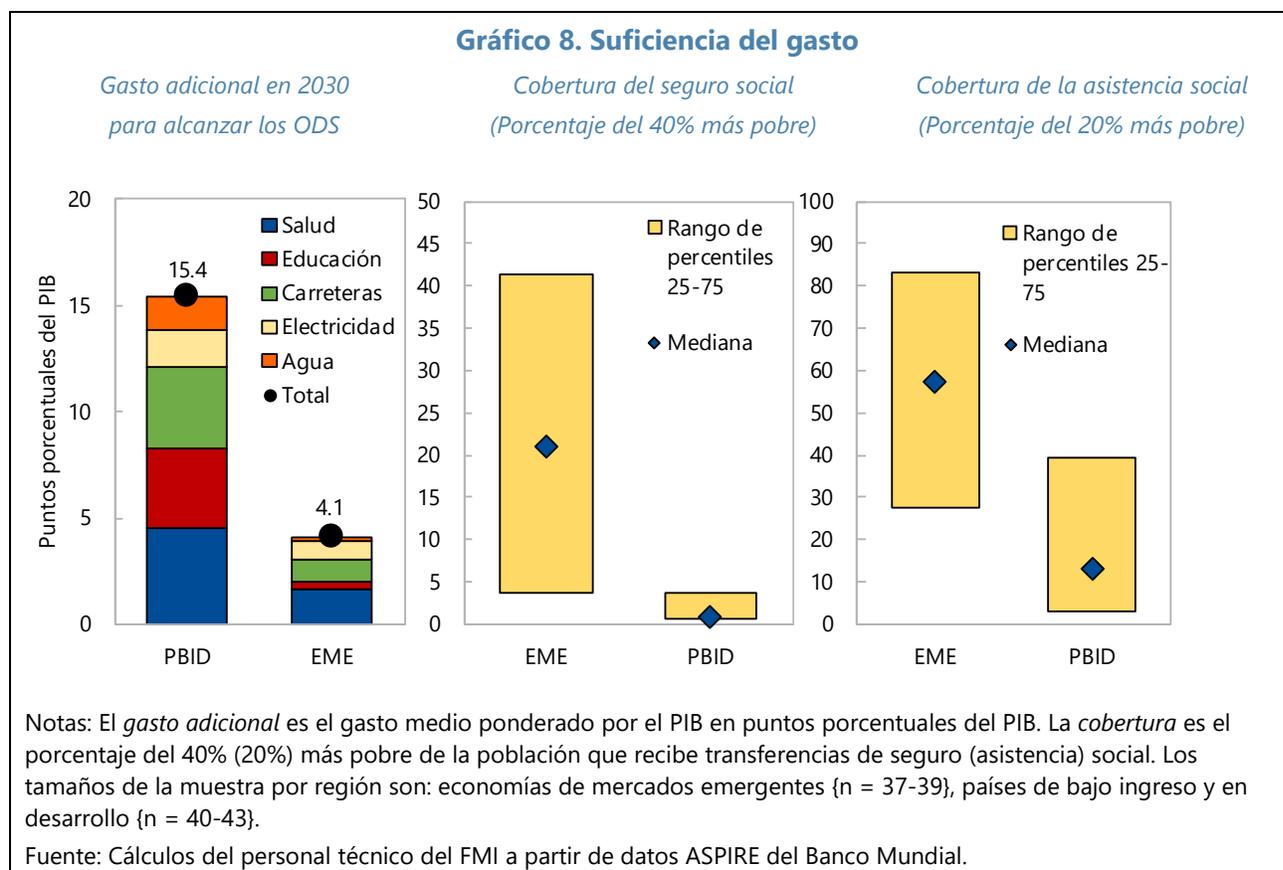


**19. La presión sobre el gasto social podría poner en peligro la sostenibilidad si este no se financia de forma adecuada.** La *sostenibilidad fiscal* es seguramente el canal de importancia macroeconómica crítica más habitual, según ilustran los estudios de casos. La mayoría de las economías avanzadas se enfrentan a considerables presiones sobre el gasto en salud y pensiones debido al envejecimiento de la población (gráfico 7 y estudios de casos de Italia y Japón), mientras que muchos países de mercados emergentes y en desarrollo sufren presiones motivadas por la edad, causadas por el crecimiento demográfico, que suponen una carga para los sistemas de educación y salud. Los conflictos, las crisis de refugiados y los desastres naturales también pueden ejercer presión sobre el gasto social. Por otro lado, un shock económico exógeno, como la caída de los precios de las materias primas, puede reducir los recursos fiscales y generar presiones a favor de una disminución de los desembolsos, en particular si una ampliación previa del gasto social se había financiado principalmente con ingresos extraordinarios (como ilustran los estudios de casos de Bolivia y Mongolia). Para garantizar la sostenibilidad fiscal y evitar consecuencias perjudiciales, es necesario reformar las políticas para generar espacio fiscal o contener el aumento del gasto. Por tanto, es posible que los países deban incrementar el ingreso tributario, reducir otros gastos o aumentar la eficiencia del gasto social. Los efectos distributivos de un ajuste tal dependerán no solo de la composición de las medidas de gasto social (por ejemplo, la masa salarial del sector social frente a las medidas de prestaciones sociales), sino también de la composición de las medidas

tributarias (por ejemplo, un incremento de los impuestos al consumo o impuestos sobre la renta progresivos).



**20. La suficiencia del gasto refleja la importancia del gasto social para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible.** Por ejemplo, como disponen los ODS, en muchos países de mercados emergentes y en desarrollo, es necesario incrementar el gasto social para subsanar las deficiencias de la cobertura básica en educación, salud y protección social (gráfico 8). En el caso de los países en desarrollo de bajo ingreso, para cerrar las brechas en salud y educación, y alcanzar así los ODS, se requiere un aumento medio del gasto adicional de 8 puntos porcentuales del PIB antes de 2030. También pueden surgir problemas de adecuación del gasto social durante crisis o períodos de ajuste prolongados (como en el estudio de caso de Egipto), coincidiendo con la necesidad temporal de aumentar el gasto en protección social a favor de los grupos vulnerables y de asegurar una transición fluida a tiempos de mayor normalidad. El personal técnico debe ser consciente de que la suficiencia del gasto en un país determinado puede estar supeditada a una amplia gama de factores históricos, políticos y sociales. El papel del sector privado o las instituciones no gubernamentales en los ámbitos de la protección social, la salud y la educación también varía entre los países, y es necesario proyectar necesidades de gasto social que eviten el desplazamiento del gasto privado eficaz, que puede ser un complemento importante.

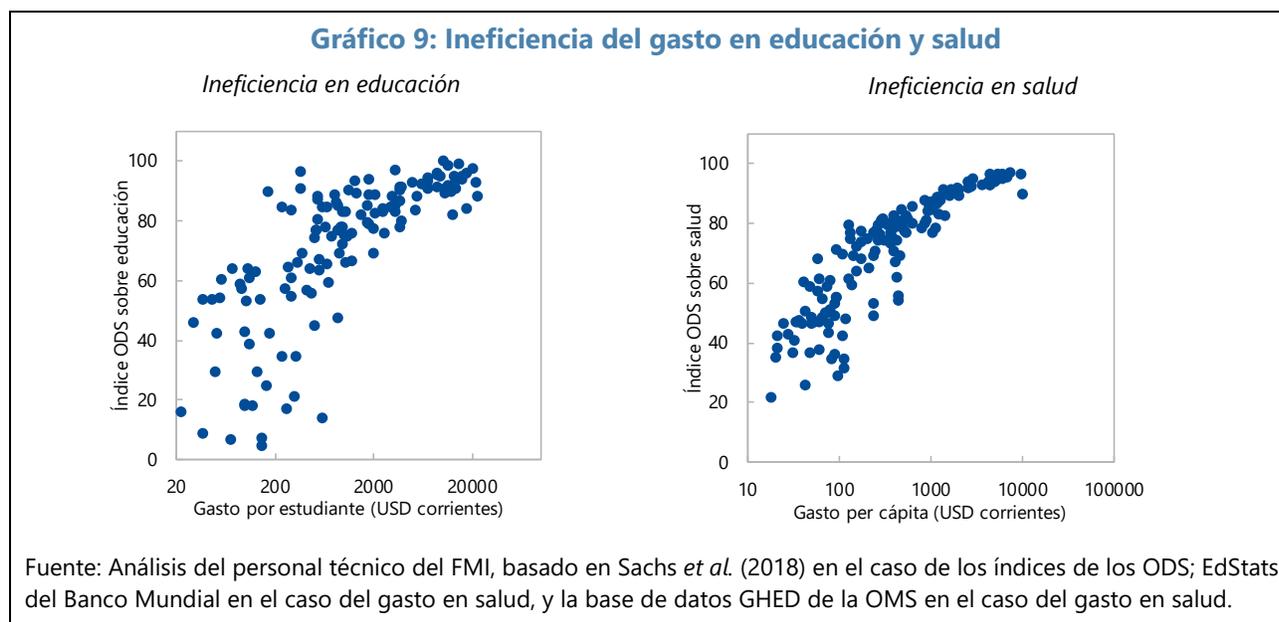


**21. Un gasto social ineficiente puede dar lugar a resultados sociales deficientes o generar niveles innecesariamente elevados de gasto que desplazan otros gastos prioritarios o provocan subidas de impuestos.** Por ejemplo, un gasto en educación y salud relativamente alto no siempre arroja resultados sociales proporcionalmente importantes, lo cual indica que existe amplio margen para incrementar la eficiencia del gasto (gráfico 9 y estudio de caso de Sudáfrica). Así pues, puede que sea necesario mejorar la gestión de gobierno, basándose por ejemplo en estudios funcionales del gasto y exámenes de los sistemas de contratación<sup>29</sup>. Asimismo, aunque muchas economías avanzadas cuentan con sistemas de protección social exhaustivos en cuanto a niveles de gasto y cobertura, si su diseño es deficiente pueden generar importantes desincentivos al trabajo, lo cual se traduce en niveles de desempleo y gasto innecesariamente elevados<sup>30</sup>. Del mismo modo, la eficiencia de las redes de protección social de los países de mercados emergentes y en desarrollo suele verse socavada por la duplicación de programas repartidos entre numerosos ministerios, lo

<sup>29</sup> Cerrar la brecha de ineficiencia permitiría, en los países en desarrollo de bajo ingreso, reducir en 4% del PIB el gasto adicional necesario para cumplir con los compromisos de los ODS, y en 2% del PIB en las economías de mercados emergentes (Gaspar *et al.*, 2019). En las economías de la OCDE, donde el gasto social suele ser mucho mayor, la corrección de las deficiencias podría traducirse en una reducción de los costos de 40%-50% (Dutu y Sicari, 2016).

<sup>30</sup> Los desincentivos laborales podrían deberse a tasas marginales elevadas provocadas por una combinación de impuestos progresivos y tasas elevadas de cobro de prestaciones (véanse, por ejemplo, Brewer *et al.* 2010; e Immervol *et al.*, 2007).

cual aumenta los costos administrativos. A pesar de ello, un nivel de gasto elevado de por sí solo no es necesariamente un síntoma de deficiencias. Por último, es necesario que el gasto social se adapte a los retos que plantea la evolución demográfica y tecnológica, así como los cambios en las relaciones laborales.



## B. CÓMO participar

### *Principio general*

**22. La estrategia proporciona un método sistemático para la participación del personal técnico en los ámbitos de la supervisión y de los programas.** El objetivo del asesoramiento del FMI en materia de políticas debería ser ayudar a los países miembros a resolver los problemas subyacentes y macrocríticos de las políticas en el ámbito del gasto social. Aunque la cuestión del gasto social ha cobrado cada vez más relevancia en el diálogo de políticas con los países, el alcance y la naturaleza de la participación han variado según el país y el momento. La estrategia i) establece un método sistemático para el gasto social, que incluye orientaciones sobre la amplitud y la profundidad de la participación, e ii) proporciona orientaciones sobre la mejor forma de aprovechar los conocimientos especializados externos, como complemento de los recursos internos. Con ello, la estrategia conjuga adecuadamente el trato uniforme con la flexibilidad para adaptar la participación y el asesoramiento en materia de políticas a las circunstancias específicas de los países, teniendo en cuenta la totalidad de los aspectos concretos de cada país que revisten importancia macroeconómica crítica, el nivel de desarrollo, los ciclos económicos, la capacidad institucional, las preferencias sociales y políticas y otros factores socioeconómicos pertinentes.

**23. La participación en cuestiones relacionadas con el gasto social debería seguir sistemáticamente los pasos siguientes (gráfico 10):**

- **Identificar las cuestiones relacionadas con el gasto social de importancia macroeconómica crítica.** Los equipos de países deberían recurrir a la evaluación de la importancia macroeconómica crítica presentada anteriormente para identificar estas cuestiones y, también, tenerlas en cuenta en un contexto programático. Los equipos deberían procurar entender los principales retos macroeconómicos y sociales, incluidas sus posibles interdependencias. Un gasto social considerable no justifica de por sí solo la participación del FMI, excepto cuando las dudas en torno a su sostenibilidad, suficiencia o eficiencia suponen un peligro para la estabilidad macroeconómica.
- **Entender las necesidades y prioridades del país miembro** relacionadas con el gasto social, a partir de conversaciones mantenidas en el pasado o debates nuevos, reconociendo a la vez las distintas necesidades de recursos públicos, que a su vez son limitados. Una participación temprana puede ayudar a ganar influencia, eficacia y el apoyo de las autoridades, así como a que el personal técnico dé prioridad a ciertas cuestiones relacionadas con el gasto social. Cuando sea necesario realizar ajustes, iniciar cuanto antes las conversaciones en materia de gasto social puede ayudar a garantizar que las redes de protección social protejan adecuadamente a los grupos vulnerables.
- **Hacer balance de los análisis existentes,** incluidos los específicos de un país o los que abarcan varios países (cuadro 2). Dichos análisis pueden obtenerse en el mismo FMI, por ejemplo, recurriendo a informes del personal técnico, documentos de la serie *Selected Issues Papers*, documentos de trabajo, informes de AT y otros documentos pertinentes sobre políticas o investigaciones. Asimismo, para dicha evaluación el personal técnico debería entablar conversaciones con las autoridades de los países, las IID, el mundo académico, las OSC y el sector privado.
- **Identificar y subsanar las deficiencias analíticas y de datos que puedan existir.** Si el análisis disponible es suficiente, exhaustivo y está actualizado, puede servir de base para formular recomendaciones de política. De lo contrario, el personal técnico debe identificar las cuestiones y deficiencias de datos que deben resolverse antes de formular recomendaciones de política. El personal técnico debe ponerse en contacto con las IID que cuenten con mayores conocimientos especializados sobre el aspecto en cuestión del gasto social, si es posible durante la etapa inicial del proceso. Si la dotación de personal y la disponibilidad de expertos internos así lo permiten, el personal técnico puede llevar a cabo sus propios análisis y utilizar las herramientas que ofrece el Departamento de Finanzas Públicas (FAD). Si la cuestión atañe a un grupo más amplio de países, los departamentos regionales (posiblemente con el apoyo de FAD) pueden considerar realizar análisis de múltiples países. La AT, los análisis internos y la colaboración con las IID pueden ayudar a realizar una evaluación a fondo que identifique las distintas opciones de política.
- **Formular recomendaciones de política** Esto puede ocurrir con el respaldo de FAD y debería tener en cuenta las conversaciones mantenidas con las IID, si corresponde. Las recomendaciones deben formularse en un contexto macroeconómico más amplio, teniendo en cuenta las limitaciones de financiamiento y la secuencia apropiada de las medidas de política. El

asesoramiento de política económica debe ponerse en conocimiento de todas las partes interesadas de forma eficaz y analizarse en informes del personal técnico, que además deberían informar sobre los avances en la aplicación de las políticas, según corresponda.

- **Revisar y repetir los pasos.** A fin de tener en cuenta la evolución de la situación económica, es necesario revisar periódicamente la secuencia anterior y actualizar cuando sea necesario la lista de cuestiones de importancia macroeconómica crítica. Por ejemplo, una partida del gasto social puede adquirir carácter macrocrítico cuando el financiamiento comienza a escasear y se vuelve insostenible. Del mismo modo, una cuestión relacionada con el gasto social puede borrarse de la lista de prioridades una vez resuelta a través de las reformas, o si otras cuestiones de importancia macroeconómica crítica pasan a ser más importantes.



**Cuadro 2. Tipo de análisis y fuentes**

	External	Internal	
Country-specific	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analysis done by authorities, IDIs, academics, CSOs, private sectors, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMF's own analysis (Selected Issues Paper, IMF Working Paper, Policy paper, etc.)</li> </ul>	Technical Assistance
Cross-Country	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tools developed by external experts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMF in-house tools</li> </ul>	

**Amplitud y profundidad de la participación**

**24. La amplitud del análisis y el asesoramiento sobre políticas debería abarcar los componentes importantes del gasto social.** No es necesario tener en cuenta todos los subcomponentes del gasto (anexo 1). Por ejemplo, en los casos en que la educación primaria tiene una cobertura prácticamente universal, los planes de expansión de la educación secundaria pueden provocar presiones fiscales macrocríticas. De modo similar, las presiones sobre el gasto en protección social podrían deberse a pensiones elevadas, pero no a un gasto elevado en asistencia social (véase el estudio de caso de Ucrania).

**25. La profundidad del análisis y el asesoramiento sobre políticas debería tener en cuenta varios factores.** No todas las cuestiones deben ser tratadas en profundidad en todos los informes del personal técnico. Es posible dar prioridad y analizar las distintas cuestiones a lo largo de varios ciclos de supervisión. La profundidad del asesoramiento de política económica debería supeditarse a lo siguiente:

- **La urgencia de la cuestión**, teniendo en cuenta el personal y los recursos disponibles. También deben considerarse otras prioridades de política económica inmediatas; por ejemplo, el estallido

de una crisis bancaria aguda puede demorar la atención prestada a la reforma educativa. En algunos casos, habrá que elegir entre la urgencia y la profundidad.

- **La agenda de políticas y las capacidades de las autoridades económicas** a la hora de aplicar las políticas necesarias, así como el potencial de mejora de sus capacidades a corto plazo. En este sentido, la AT del FMI y otras IID puede ser importante. Es posible que la complejidad de los retos del gasto social obligue a adoptar una metodología a más largo plazo y a recibir AT de forma continua.
- **La ventaja comparativa del FMI y la disponibilidad de expertos internos** para prestar asesoramiento *específico* en materia de políticas. Por ejemplo, el personal técnico podría considerar que las deficiencias del sector de la salud revisten importancia macroeconómica crítica y recomendar la introducción de reformas; además, en coordinación con las IID, el personal podría evaluar el beneficio macroeconómico y el costo fiscal de dichas reformas (anexo 1). No obstante, seguramente se dejarían las recomendaciones más específicas sobre cómo reformar el sector en manos de IID que cuenten con los conocimientos especializados y las capacidades necesarias, aunque las implicaciones macroeconómicas de tales recomendaciones deberían ser coherentes con el asesoramiento del FMI.

**26. La profundidad del análisis que sirve de base para el asesoramiento sobre políticas podría ser distinto en el contexto de la supervisión y en el de los programas.** Por un lado, durante la supervisión, el personal técnico podría tener la oportunidad de llevar a cabo análisis en profundidad y formular recomendaciones de política, en tanto que lo ideal sería que los programas se centrasen en aplicar el asesoramiento ya formulado. Por otro lado, aunque el asesoramiento de política específico sobre gasto social podría aplazarse hasta la siguiente consulta del Artículo IV, es posible que un programa requiera que la condicionalidad se centre en una cuestión concreta, si esta es fundamental para el éxito del programa. El interés de las autoridades, según se refleja en el alcance y la naturaleza de sus solicitudes de AT, podría repercutir igualmente en la profundidad del asesoramiento de política económica (véanse, por ejemplo, los casos de Chipre, Jamaica y Ucrania).

**27. Para las cuestiones relacionadas con el gasto social suele ser necesario un enfoque a mediano plazo.** Por ejemplo, el financiamiento sostenible del gasto quizás exija que se imprima un impulso más considerable a las reformas de la administración de ingresos y la política tributaria. Asimismo, la mejora de la eficiencia del gasto puede depender de que se consoliden los sistemas de gestión financiera pública, se aborde la corrupción y se mejoren las capacidades de suministro de servicios, y de que se lleven a cabo reformas del gasto. Los equipos de país deberían estudiar la forma de que la AT y la interacción con las IID contribuya al desarrollo de las capacidades, lo cual debería influir también en la secuencia de las reformas.

### ***Cuestiones de política específicas***

**28. El personal técnico debería seguir prestando asesoramiento sobre las políticas para el financiamiento sostenible del gasto social.** En los casos en que el nivel de gasto social sea inadecuado, quizá sea importante generar espacio fiscal para aumentar el gasto social. A menudo

este ha sido un aspecto en el que FMI ha centrado su atención cuando participa en cuestiones de gasto social, en particular en los países de bajo ingreso y en desarrollo; por ejemplo, a través del diseño de sistemas tributarios eficientes y progresivos. Cuando sea necesario contener el gasto social, una mejor eficiencia del gasto podría ayudar a alcanzar los objetivos sociales.

**29. Existe la necesidad de prestar *mayor atención a la calidad y la eficiencia del gasto social, a fin de mejorar los resultados sociales.*** Esta es también una de las recomendaciones propuestas por el personal técnico en el Examen de la condicionalidad de 2018. Los países que atraviesan un proceso de consolidación o aquellos en los que la calidad del gasto es baja deben encontrar la manera de mejorar la eficacia del gasto —por ejemplo, reasignando internamente las partidas de gasto social, racionalizando los programas duplicados o eliminando beneficiarios fantasmas o puestos vacantes en la administración pública—, lo cual puede hacer necesaria una colaboración más estrecha con las IID (véanse los estudios de casos de Chipre, Jamaica y Ucrania).

**30. Para ejecutar eficazmente la estrategia se necesitarán *mejores datos.*** Disponer de datos de buena calidad y oportunos, desglosados por componentes clave, es indispensable para evaluar las políticas y las presiones sobre el gasto, formular recomendaciones de política económica y controlar los efectos del gasto. Las consultas destacaron la necesidad de mejorar la calidad de datos, especialmente en los países en desarrollo y economías de mercados emergentes y en los países de bajo ingreso, donde existen deficiencias importantes, como la importante falta de declaración de datos y un interés estricto en el gobierno central. Las normas estadísticas existentes constituyen un marco conceptual y operativo útil para mejorar la calidad de los datos (recuadro 5). También debería estudiarse la posibilidad de que el FMI dirija una iniciativa para aumentar la adherencia a la divulgación de estadísticas de finanzas públicas, aunque esta podría tener un costo considerable.

#### Recuadro 5. Los datos sobre gasto social y el FMI

**Mientras otros organismos internacionales asumen el liderazgo en el desarrollo de directrices sobre compilación, declaración y difusión de datos sobre el gasto social, el FMI ayuda a ponerlas en práctica:**

- Las normas estadísticas acordadas internacionalmente para la compilación de estadísticas de finanzas públicas (EFP), gasto público incluido, se describen en el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* elaborado por el FMI ([MEFP 2014](#)) en colaboración con otros organismos internacionales y países seleccionados. Aproximadamente 80 países declaran EFP al FMI (casi todas las economías avanzadas y varios países de mercados emergentes y en desarrollo), a través de un cuestionario anual estandarizado.
- La clasificación CFAP del gasto social (creada por la OCDE y [publicada por las Naciones Unidas](#) en 1999) constituye el marco internacional para la declaración de gastos públicos a nivel funcional (sectorial). La CFAP incluye el gasto en prestaciones sociales (prestaciones de protección social y salud tanto en efectivo como en especie) y educación (MEFP 2014). En consonancia con las prácticas de otras IID, los subsidios universales de precios no forman parte de la definición de protección social.

**31. El asesoramiento de política sobre *prestaciones de asistencia social universales y focalizadas* debería analizarse en relación con la suficiencia y eficiencia de las redes de protección social (recuadro 6).** El asesoramiento del FMI en materia de políticas de gasto social suele centrarse en los mecanismos de selección basados en pruebas de necesidad, y no en métodos

alternativos como la selección basada en la presencia de niños o ancianos en un hogar<sup>31</sup>. El buen uso de las transferencias focalizadas y universales depende de las preferencias y circunstancias de cada país, y debe ser acorde con sus limitaciones fiscales y administrativas (véanse, por ejemplo, los estudios de casos de la República Kirguisa y Mongolia). Cuando un país amplía la cobertura de su red de protección social e incrementa el costo fiscal, es importante que el proceso vaya acompañado de un financiamiento progresivo y eficiente.

---

<sup>31</sup> Según la encuesta de informes de jefes de misión, la introducción o ampliación de mecanismos de verificación de recursos está recomendada en la mayoría de los casos (64%), mientras que la reducción de los mecanismos que no requieren verificación de recursos está recomendada en el 18% de los casos. La expansión de los programas sociales no basados en verificación de recursos está recomendada solo en un 18% de los casos. En el marco de los programas, la proporción de jefes de misión que recomendaron la introducción o ampliación de redes de protección social con verificación de recursos es incluso superior (alrededor de 80%).

### Recuadro 6. Transferencias focalizadas y universales

**Los países dispuestos a reforzar sus redes de protección se enfrentan al reto de encontrar la forma de garantizar la plena cobertura de los grupos de bajo ingreso («los pobres») mediante verificación de recursos para las transferencias de asistencia social.** Muchas economías avanzadas ofrecen una cobertura amplia, basada en verificaciones de recursos sofisticadas, pero el método no es aplicable a países con amplios sectores «informales» (caracterizados por el trabajo por cuenta propia y fuentes de ingreso múltiples y volátiles) y capacidades administrativas limitadas, en especial países de bajo ingreso y en desarrollo (véase el documento de referencia IV). Una alternativa sería utilizar *verificaciones indirectas de recursos*, que estiman el ingreso a partir de datos sobre características de los hogares estrechamente relacionadas con los ingresos bajos, para hacer llegar transferencias focalizadas a los pobres. Aunque su uso va en aumento, este método selectivo puede generar importantes errores de exclusión de los grupos pobres (cobertura insuficiente) e inclusión de grupos no pobres (filtración). Incluso en las economías avanzadas, los estigmas y las deficiencias de los datos pueden limitar la aceptación de las prestaciones basadas en verificación de recursos.

**Los países suelen utilizar la focalización por categorías.** Esta metodología asigna transferencias a los grupos con mayor probabilidad de ser pobres, como los niños o los ancianos. No obstante, también provoca errores de selección, puesto que no todos los niños o ancianos son pobres, y en muchos hogares pobres no hay niños o ancianos. Por tanto, los efectos del presupuesto para transferencias sobre la reducción de la pobreza se ven reducidos. Para ampliar la cobertura e incluir más grupos de edades —una forma de *universalismo progresivo*— dejando intactos los niveles de transferencias sería necesario crear margen de maniobra fiscal.

**La combinación adecuada de transferencias universales y focalizadas depende de las preferencias y circunstancias de cada país, incluidas las limitaciones administrativas, de financiamiento, sociales y políticas.** Por ejemplo, las restricciones administrativas y el interés por que la clase media preste su apoyo a las políticas puede que desaconseje destinar las transferencias únicamente a los pobres. Es posible que la combinación apropiada de políticas varíe con el tiempo; por ejemplo, el desarrollo tecnológico —incluido el uso de la biometría— ayuda a resolver las restricciones administrativas. Hay que tener cuidado a la hora de diseñar las estrategias de ampliación de la cobertura de las transferencias de un país, para eludir costos potencialmente importantes asociados con los efectos distorsionadores de los impuestos o el desplazamiento de otros gastos (incluidos los destinados a educación, salud e infraestructura física) que son imprescindibles para promover un crecimiento inclusivo. Este reto adquiere especial importancia en los países de bajo ingreso y en desarrollo, debido a su limitada capacidad tributaria y a sus fuertes necesidades de desarrollo.

**En última instancia, lo que importa es el efecto distributivo combinado de las políticas de transferencias y los impuestos que las financian.** Por ejemplo, incluso el uso de impuestos regresivos para financiar las transferencias progresivas puede conseguir una redistribución y una reducción de la pobreza significativas. Los principales componentes de una estrategia de financiamiento eficiente y progresiva son: 1) estrategias eficaces para mejorar el cumplimiento tributario<sup>1</sup>; 2) impuesto progresivo sobre la renta de las personas físicas para los grupos de mayor ingreso; 3) imposición efectiva de la renta de las sociedades; 4) un impuesto al consumo de base amplia; 5) tributación eficiente de los bienes asociados a externalidades de consumo negativas, como los combustibles fósiles, el tabaco y el alcohol; y 6) lucha contra la evasión y la elusión fiscal. La consolidación de estos aspectos del sistema tributario es un componente esencial de las estrategias de fomento del universalismo progresivo. Además, es necesario ampliar la cobertura de la red de protección de los pobres para impedir que se vean afectados por el posible impacto de la ampliación de la base de los impuestos al consumo.

<sup>1</sup> Como se analiza, por ejemplo, en FMI (2015b).

### Consideraciones programáticas

**32. Los objetivos y el diseño de los programas relacionados con el gasto social deberían adaptarse a las circunstancias específicas de cada país.** Además de ajustarse al principio de uniformidad de trato, los objetivos para el gasto social de cada programa deben ser acordes con el contexto macroeconómico específico; por ejemplo, la intensidad de las presiones macrofiscales a

corto plazo, el ritmo y tamaño de los ajustes requeridos, y los retos estructurales a más largo plazo. Así lo evidencian los estudios de casos, como los de Jamaica (reforma tributaria y ampliación de la red de protección), Ucrania (reforma de las prestaciones y ampliación del mecanismo de compensación energética) y Egipto (refuerzo del gasto social y resolución simultánea de desequilibrios de larga data). Así pues, los programas pueden establecer uno o varios de los objetivos siguientes:

- **Los programas deberían procurar mitigar los efectos adversos de las medidas de ajuste sobre los grupos vulnerables, y la condicionalidad debe respaldar los objetivos sociales cuando sean indispensables para el éxito del programa**<sup>32</sup>. Conforme a las recomendaciones del personal técnico en el Examen de la condicionalidad de 2018, hay motivos para prestar más atención a la calidad del gasto social, así como a su nivel, y así lo corroboran otros análisis sobre los efectos de los programas en los pobres y los grupos vulnerables. El principio de reducir la pobreza y proteger a los grupos vulnerables está bien anclado en los programas respaldados por el FFCLP, entre otras formas a través de una condicionalidad adecuada (salvaguardias sociales), puesto que la idea de estos programas es facilitar el logro de los objetivos de lucha contra la pobreza del país. Las políticas del FMI para el financiamiento a través de la CRG no contemplan un enfoque general similar, pero en los programas en el marco de la CRG ya se observa una participación amplia en cuestiones relacionadas con el gasto social<sup>33</sup>. A partir de las buenas prácticas establecidas, y en el marco de los programas respaldados por el CRG, el personal técnico debe analizar y, cuando proceda, documentar las repercusiones sociales del ajuste y las medidas de protección de los grupos vulnerables. Ello podría ser importante para conseguir el apoyo de los ciudadanos y la identificación política con el programa, con vistas a las medidas de ajuste que se requerirán para resolver las deficiencias subyacentes de la balanza de pagos. Mientras que es normal que los programas respaldados por el FFCLP incorporen medidas explícitas, eventualmente en forma de condicionalidad, para proteger a los grupos vulnerables y obtener el apoyo de los ciudadanos al ajuste, los programas CRG lo hacen solo cuando es indispensable para el éxito del programa a la hora de resolver las deficiencias subyacentes de la balanza de pagos, y pueden obligar a introducir o ampliar las redes de protección social.
- **Cuando proceda, los programas deben procurar identificar el espacio fiscal disponible para abordar la adecuación del gasto social macrocrítico.** Esto es especialmente, aunque no únicamente, relevante en el caso de los programas respaldados por el FFCLP, cuyo objetivo principal es fomentar un crecimiento sostenible e inclusivo. Una forma de generar espacio fiscal

<sup>32</sup> Las respuestas de las autoridades económicas a la encuesta realizada para el Examen de la condicionalidad de 2018 indican que existe amplio margen para mejorar la evaluación de los efectos sociales y sobre el bienestar de las políticas programáticas. La sección 1 del suplemento de referencia del Examen de la condicionalidad de 2018 ofrece información detallada sobre los resultados de la encuesta en materia de protección social y desigualdad.

<sup>33</sup> Véase la Encuesta de informes de jefes de misión (documento de referencia III), cuyas conclusiones indican que, en el 92% de los países con programas de la CRG, el personal técnico consideró que el gasto social revestía importancia macroeconómica crítica y recomendó la introducción de reformas del gasto social para un 96%.

es incrementar el ingreso interno o las donaciones, racionalizar el gasto y mejorar los sistemas de gestión financiera pública.

- **Cuando proceda, los programas deben procurar mejorar la *eficiencia* del gasto social para alcanzar los objetivos sociales de forma eficaz en función de los costos.** Por ejemplo, mejorar la eficiencia del gasto simplificando los programas sociales administrativamente costosos y mejorando los sistemas de gestión financiera pública podría ayudar a afianzar aún más la red de protección social. La expectativa es que las IID tomen la iniciativa en cuestiones relacionadas con el diseño y la ejecución del gasto social destinadas a promover la eficiencia del gasto. Como ilustran los estudios de casos, promover políticas diseñadas para incrementar la eficiencia del gasto puede ser un aspecto importante de la participación del FMI (por ejemplo, en los estudios de casos de Chipre y Sudáfrica).

**33. Hay margen para reforzar la condicionalidad cuantitativa del gasto social<sup>34</sup>.** Mitigar los efectos adversos de los ajustes sobre los grupos vulnerables y mejorar la suficiencia del gasto son objetivos que por lo general pueden abordarse mediante la condicionalidad cuantitativa —pisos para el gasto social—, habitualmente basada en programas de gasto social existentes. A la hora de diseñar los objetivos programáticos para reforzar el uso de la condicionalidad cuantitativa<sup>35</sup>, deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- **Es preciso definir cuidadosamente las metas cuantitativas del gasto social («pisos»)**<sup>36</sup>. Una posibilidad es expresar los objetivos programáticos para el gasto social como proporción del gasto público, como proporción del PIB o en términos per cápita reales. A continuación, estos objetivos se convierten en metas programáticas, definidas en términos nominales. Cuando proceda, los pisos deben especificarse a nivel sectorial o de programa social, y vincularse a un objetivo programático y un financiamiento proyectado específicos. Por tanto, la cobertura de los pisos de gasto social variará de un país a otro, dependiendo de los objetivos programáticos y la disponibilidad de los datos (que se analiza más adelante), y debe explicarse en los documentos del programa y relacionarse con objetivos programáticos y financiamiento previsible.
- **Debe darse prioridad al gasto social con mayores repercusiones sobre los grupos vulnerables.** El personal técnico debe guiarse por sus propios criterios a la hora de definir el perímetro de las metas. Seguramente, lo más conveniente es contar con una meta definida con precisión (por ejemplo, gasto en programas específicos que protegen eficaz y económicamente a los grupos vulnerables o realzan su capital humano), en particular cuando los recursos son limitados o el diseño de muchos de los componentes del gasto social es defectuoso e ineficiente. Si no se dispone de datos desagregados sobre gasto social, quizá sea necesario un objetivo más amplio (por ejemplo, que abarque todo el gasto en educación y salud), respaldado por parámetros de referencia estructurales, a fin de mejorar la calidad de los datos con la ayuda del fortalecimiento de las capacidades.
- **Es necesario considerar con atención las fuentes de financiamiento.** Lo ideal sería que las autoridades tuviesen un control adecuado de sus fuentes de financiamiento, para evitar una escasez repentina. Si los objetivos de gasto han sido diseñados de tal forma que para alcanzarlos se recurre en parte a financiamiento fuera del control de las autoridades, como las donaciones, debe estudiarse la elaboración de planes de emergencia. Cuando el gasto social se

<sup>34</sup> La condicionalidad cuantitativa consta de criterios de ejecución y metas indicativas; véanse los apartados 11(b) y 11(d) de las directrices sobre la condicionalidad de 2002 (FMI, 2002). Un criterio de ejecución es una variable o medida cuya observancia o aplicación constituye una condición formal para la realización de compras o desembolsos con arreglo a un acuerdo con el FMI. Las variables pueden adoptar la forma de metas indicativas en la parte de un acuerdo donde no pueden considerarse criterios de ejecución porque las tendencias económicas están rodeadas de una elevada incertidumbre.

<sup>35</sup> Algunas de estas consideraciones se abordaron en la Declaración de prioridades de supervisión 2017 y la Nota de orientación (FMI, 2018d).

<sup>36</sup> Los pisos de gasto pueden incluir gastos prioritarios de otros tipos, según las circunstancias del país.

financia directamente a través de donaciones, la disponibilidad y magnitud de ese gasto extrapresupuestario debe analizarse y registrarse en los documentos programáticos.

- **Hay que revisar la disponibilidad y la calidad de los datos sobre gasto social.** Los equipos de países pueden optar por establecer metas cuantitativas en forma de criterios de ejecución o metas indicativas, según la importancia crítica que revistan para los objetivos programáticos. El uso de criterios de ejecución debe evitarse cuando existen dudas sobre la calidad de los datos, en cuyo caso los programas pueden incorporar medidas estructurales para mejorar la calidad y puntualidad de los datos.

**34. Cuando proceda, los programas deben considerar *medidas estructurales* para reforzar las redes de protección social y mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social y los resultados a mediano plazo**<sup>37</sup>. Estas medidas pueden aplicarse como refuerzo de los programas de gasto social existentes (por ejemplo, para eliminar deficiencias) o para introducir mecanismos nuevos. El diseño y la aplicación de medidas estructurales, como los planes de consolidación de las redes de protección social, requieren tiempo, y pueden incorporarse como condicionalidad a un programa, cuando son indispensables para su éxito<sup>38</sup>. Además, con el paso del tiempo, estas reformas pueden ayudar a generar espacio fiscal. Entre los factores a tener en cuenta para el diseño de medidas estructurales destacan los siguientes:

- **Importancia crítica.** El hecho de que una medida concreta se defina como condicionalidad estructural depende de su importancia crítica para el éxito del programa, y la condicionalidad por lo general se aplicará a las etapas críticas de una reforma. El diseño del programa debe seguir el principio de condicionalidad restringida, en especial en los países frágiles. Otras medidas pueden definirse como compromisos en el memorando de políticas económicas y financieras, incluido el cronograma de ejecución.
- **Tipo.** Entre las medidas se incluye la introducción de nuevos mecanismos de asistencia social, o el replanteamiento de los ya existentes. Siempre que sea posible, los programas deben incorporar también medidas para mejorar la eficiencia del gasto social (por ejemplo, un mapa de ruta para la aplicación de las medidas identificadas, para incrementar la relación calidad-precio

<sup>37</sup> Esto concuerda con las recomendaciones propuestas por el personal técnico en el Examen de la condicionalidad de 2018.

<sup>38</sup> Las condiciones relacionadas con el programa (incluida la condicionalidad estructural) deben ser de vital importancia para la consecución de los objetivos del programa en el país miembro, o para la supervisión de su aplicación, o necesarias para la aplicación de disposiciones específicas del Convenio Constitutivo. Véanse el párrafo 7 de las directrices sobre la condicionalidad y el párrafo 39 del Examen de la condicionalidad de 2018. Como se estipula en las [directrices sobre la condicionalidad](#), el FMI sigue siendo plenamente responsable del establecimiento y la supervisión de las condiciones vinculadas al uso de sus recursos (es decir, no debe existir condicionalidad cruzada alguna con arreglo a la cual el uso de los recursos del FMI esté supeditado directamente a las normas o decisiones de otras organizaciones). A la hora de establecer y supervisar condiciones basadas en variables y medidas no pertenecientes a sus ámbitos de responsabilidad principal, el FMI, en la medida de lo posible, recurrirá al asesoramiento de otras instituciones multilaterales, particularmente el Banco Mundial).

en el sector educativo). El uso de esta clase de medidas suele requerir el asesoramiento de las IID.

- **Secuencia y calendario adecuados.** El diseño de medidas estructurales debe considerar las fases y la secuencia adecuadas de las medidas de reforma<sup>39</sup>, así como el ciclo económico y las implicaciones fiscales. Asimismo, las medidas estructurales deben ser realistas en cuanto al tiempo necesario para su aplicación efectiva.
- **Limitaciones de la capacidad.** Para lograr una correcta ejecución de las medidas estructurales es posible que las autoridades deban capacitar o reasignar al personal o contratar más funcionarios.

**35. Las cuestiones relacionadas con el gasto social deben analizarse a fondo con las autoridades y la condicionalidad debe documentarse sistemáticamente en los informes del personal técnico.** Los documentos programáticos deben explicar la importancia crítica de una medida específica para los objetivos del programa, algo especialmente importante en el caso de los programas del FFCLP y del IAPE<sup>40</sup>, dada la importancia crítica de la reducción de la pobreza. Si un país no puede realizar un seguimiento efectivo del gasto social, o si se enfrenta a otros obstáculos en el diseño y la ejecución de las medidas de gasto social, los documentos programáticos deben exponer dichas dificultades y, si es posible, presentar planes o medidas para el fortalecimiento de capacidades<sup>41</sup>.

## APOYO A LOS EQUIPOS DE PAÍSES

**36. El apoyo prestado actualmente por los departamentos funcionales a los equipos de países en materia de gasto social es significativo** (recuadro 7). Este apoyo será fundamental para la ejecución satisfactoria de la estrategia propuesta, dada la complejidad de las políticas de gasto social y la necesidad de garantizar que el análisis y las recomendaciones se ajusten a las circunstancias de los países. Esto exige tanto la consolidación de los conocimientos internos como un aprovechamiento eficiente de los recursos externos. Bajo la dirección de FAD, son varios los departamentos del FMI que participan (ICD, RES, SPR, STA) en muchas de estas iniciativas:

- Las **políticas** se detallan en documentos del Directorio sobre distintos aspectos del gasto social (pensiones, salud, protección social y subsidios alimentarios y energéticos), así como sobre gestión y la creación de espacio fiscal mejorando el diseño y la administración tributaria.

<sup>39</sup> Por ejemplo, lo ideal es que antes de eliminar gradualmente los subsidios energéticos ya se apliquen medidas de mitigación.

<sup>40</sup> Esto también es importante en el caso de los países de bajo ingreso que interactúan con el FMI a través del Instrumento de Coordinación de Políticas (ICP), así como en el de cualquier país miembro que tenga como objetivo programático reducir la pobreza.

<sup>41</sup> Véanse detalles sobre las directrices de documentación en FMI (2018c).

- La **asistencia técnica** ayuda a desarrollar la capacidad de evaluación y formulación de políticas fiscales de un país; por ejemplo, a través de una mejora de los sistemas de ingresos para que generen espacio fiscal y el fortalecimiento de instituciones y políticas para mejorar la gestión y eficiencia del gasto social. Las recomendaciones de la AT se aplican al diseño y la ejecución de la condicionalidad programática, mientras que la capacitación respalda el diseño y la ejecución de las estrategias formuladas por el país con miras a alcanzar los objetivos de gasto social. También se ofrece abundante AT sobre la clasificación funcional del gasto (CFAP) en las estadísticas de finanzas públicas.
- Las **herramientas de diagnóstico y las bases de datos** respaldan el diálogo sobre políticas en el país. Por ejemplo, la información sobre presiones sobre el gasto relacionadas con el envejecimiento se publica periódicamente en el informe *Monitor Fiscal*; por otro lado, las planillas de evaluación de la eficiencia del gasto social en los distintos países han permitido incrementar significativamente la labor analítica sobre el gasto social, de gran utilidad para el diálogo con los países.
- La **labor analítica** en materia de gasto social (en forma de documento de análisis del personal técnico, documento de la serie *Selected Issues Paper*, notas instructivas [*How-to-Notes*], y notas y manuales técnicos) emprendida por el personal técnico del FMI (a veces en colaboración con expertos externos) contribuye a la evolución de las ideas internas y el diálogo externo.
- Cuando una cuestión relacionada con el gasto social se analiza en un documento de país u otra serie del FMI, los departamentos encargados de la revisión **formulan comentarios** sobre los debates de política y la congruencia de sus mensajes, así como sobre su imparcialidad. Asimismo, en el marco de las consultas del Artículo IV, los departamentos prestan su apoyo a la puesta en práctica de los trabajos sobre desigualdad<sup>42</sup>.
- La participación en cuestiones de gasto social se ha beneficiado de las **sinergias con otros flujos de trabajo**. Por ejemplo, existen importantes efectos de contagio positivos entre la participación en el ámbito del gasto social y la integración de la desigualdad en la supervisión, lo que ha permitido reforzar el diálogo sobre políticas en torno a la desigualdad y las deficiencias en la distribución del ingreso con las autoridades de varios países. En el mismo sentido, las estimaciones recientes sobre el costo de lograr los ODS se integran en las labores con los países y en la AT centrada en la formulación y ejecución de estrategias de ingreso a mediano plazo.
- Los **seminarios y la capacitación** en materia de gasto social (incluida la reforma de los subsidios energéticos, los subsidios alimentarios y de otro tipo, las redes de protección social, el gasto salarial y la gestión financiera pública) ayudan a desarrollar las capacidades internas y las de los países.

---

<sup>42</sup> FMI (2018b).

- El **acceso a recursos externos** se promueve a través de la información divulgada en los sitios web internos del FMI, y se beneficia de las interacciones periódicas con IID, por ejemplo, mediante la participación en la Junta interinstitucional de cooperación en materia de protección social<sup>43</sup>, conferencias y seminarios.

### Recuadro 7. Recursos del FMI para brindar una base al asesoramiento sobre políticas de gasto social

En el FMI, los equipos de países tienen acceso a numerosos recursos para desarrollar su labor analítica y basar su formulación de asesoramiento sobre políticas. Habitualmente, el acceso a dichos recursos se realiza a través de sitios web externos o internos. He aquí una lista (no exhaustiva) de los principales recursos del FMI:

#### Generales

##### **Documentos:**

[Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs](#) (Documento de Análisis del Personal Técnico, 2019)

[How To Operationalize Inequality Issues in Country Work](#) (Documento de política, 2018)

[Tackling Inequality](#) (*Monitor Fiscal*, octubre de 2017)

[Macro-structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries](#) (Documento de Análisis del Personal Técnico, 2017)

[Inequality and Fiscal Policy](#) (libro, 2015)

[Redistribution, Inequality, and Growth](#) (Documento de Análisis del Personal Técnico, 2014)

[Fiscal Policy and Income Inequality](#) (Documento del Directorio, 2014)

[Poverty and Social Impact Analysis by the IMF: Review of Methodology and Selected Evidence](#) (libro, 2008).

##### **Planillas (uso interno FMI):**

Planilla [Herramienta para la evaluación del gasto](#) (EAT) para los parámetros de referencia de la eficiencia del gasto sectorial (en protección social, salud y educación) en economías avanzadas, emergentes y en desarrollo;

Planilla ODS para estimar el costo de consecución de los ODS.

##### **Conjuntos de datos (uso interno FMI):**

[Coeficientes de Gini](#)

[Datos históricos sobre gasto social por país](#)

[Gastos por función del gobierno \(CFAP\) en la base de datos anual sobre EFP.](#)

#### Gasto en pensiones

##### **Documentos:**

[Growing Pains: Is Latin America Prepared for Population Ageing](#) (Documento de Departamento, 2018)

[Automatic Adjustment Mechanisms in Asian Pension Systems](#) (Documento de trabajo, 2016)

[The Fiscal Consequences of Shrinking Populations](#) (Documento de Análisis del Personal Técnico, 2015)

[Equitable and Sustainable Pensions](#) (libro, 2014)

[The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies](#) (Documento del Directorio, 2011).

<sup>43</sup> La Junta interinstitucional de cooperación en materia de protección social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés), copresidida por la OIT y el Banco Mundial, está integrada por representantes de organizaciones internacionales e instituciones bilaterales, y tiene por objetivo mejorar la coordinación y el apoyo mundial en el ámbito de la protección social, incluida la cooperación internacional en medidas impulsadas por la demanda de un país.

**Planillas (uso interno FMI):**

[Planilla sobre pensiones](#) para evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

**Conjuntos de datos (uso interno FMI):**

[Proyecciones del gasto a largo plazo por países](#) (publicadas periódicamente en *Monitor Fiscal*)

**Gasto en asistencia social**

**Documentos:**

[Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment](#) (Documento de trabajo, 2018)

[Inequality and Poverty Across Generations in the European Union](#) (Documento de Análisis del Personal Técnico, 2018)

[Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications](#) (libro, 2013)

[Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies](#) (Documento del Directorio, 2012)

[Fuel and Food Price Subsidies: Issues and Reform Options](#) (Documento del Directorio, 2008)

**Planillas (uso interno FMI):**

[Distributional Analysis of Fuel Subsidy Reform](#) (externo);

Herramienta interactiva para evaluar los impuestos energéticos y las estimaciones de los subsidios energéticos por país.

**Gasto en salud**

**Documentos:**

[El imperativo de la eficiencia](#) (artículo de *Finanzas y Desarrollo*, 2014);

[The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies](#) (libro, 2012);

[Macro-Fiscal Implications of Health Care Reforms in Advanced and Emerging Economies](#) (Documento del Directorio, 2010).

**Conjuntos de datos (uso interno FMI):**

[Gasto histórico en salud por país y proyecciones de gasto a largo plazo](#) (publicado periódicamente en *Monitor Fiscal*).

**Gasto en educación**

**Documentos:**

[Improving the Efficiency and Equity of Public Education Spending: The Case of Moldova](#) (Documento de trabajo, 2019).

**Conjuntos de datos (uso interno FMI):**

[EAT](#) - Gasto histórico en educación por país.

**Cómo crear espacio fiscal**

**Documentos:**

[Corporate Taxation in the Global Economy](#) (Documento del Directorio, 2019)

[Building Fiscal Capacity in Fragile States](#) (Documento del Directorio, 2017)

[Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance](#) (Documento del Directorio, 2015)

[Spillovers in International Corporate Taxation](#) (Documento del Directorio, 2014)

[Taxing Times](#) (*Monitor Fiscal*, octubre de 2013)

[Revenue Mobilization in Developing Countries](#) (Documento del Directorio, 2011)

**37. El Departamento de Finanzas Públicas podría consolidar el apoyo prestado a los equipos de países, si los recursos lo permiten, mediante lo siguiente:**

- **Nuevas herramientas especializadas.** En base a las iniciativas actuales, y en colaboración con las IID, el Departamento de Finanzas Públicas podría crear nuevas herramientas de diagnóstico y política para: 1) evaluar las repercusiones fiscales del gasto relacionado con el envejecimiento (pensiones y salud) y examinar las distintas opciones de política; 2) calcular el costo del gasto necesario para lograr los ODS en los países de mercados emergentes y en desarrollo; y

3) evaluar el desempeño de los sistemas de redes de protección social en estos países, identificando a la vez las deficiencias de cobertura.

- **Seminarios.** Podrían ampliarse los seminarios y cursos dirigidos al personal técnico en colaboración con el Instituto de Capacitación el FMI, aprovechando también los conocimientos especializados de académicos y las IID.
- **Un nuevo sitio web interno para el intercambio de conocimientos.** El Departamento de Finanzas Públicas podría evaluar las actuales plataformas de intercambio de conocimientos, a fin de facilitar el acceso a datos e información sobre gasto social<sup>44</sup>. Esto permitiría ampliar la capacidad de los equipos de países para aprovechar recursos nuevos y disponibles, conocimientos especializados y productos analíticos. El sitio web ofrecería además orientaciones sobre cómo intervenir en cuestiones relacionadas con el gasto social; por ejemplo, una lista con las principales personas de contacto de cada IID en el ámbito del gasto social y una serie de notas instructivas (*How-to-Notes*) sobre distintos aspectos del gasto social.

## INTERACCIÓN A NIVEL DE PAÍS CON INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE DESARROLLO Y OTRAS PARTES INTERESADAS

**38. Una estrecha colaboración con las IID puede ser muy valiosa.** Aunque los equipos de países suelen emplear recursos propios para sus interacciones en cuestiones relacionadas con el gasto social, en ciertos casos se recurre ampliamente a información especializada externa<sup>45</sup>. La interacción varía según el país, el objetivo y la función de las IID, así como también de las diferentes capacidades de los equipos de países. La mayoría de las interacciones se han producido con el Banco Mundial, pero también existen colaboraciones con una serie de instituciones en distintas cuestiones relacionadas con el gasto social. Sin embargo, el personal técnico del FMI es responsable en última instancia del asesoramiento de política que proporciona.

**39. A fin de abordar los retos que plantea la cooperación con las IID, la estrategia propuesta busca consolidar la interacción tanto a nivel de país como a nivel institucional.**

- *A nivel de país*, los jefes de misión manifestaron que uno de los factores que impiden una mayor cooperación son las diferencias de los objetivos institucionales; es decir, el habitual interés del FMI en la estabilización a corto plazo frente a los objetivos de desarrollo a más largo plazo de

<sup>44</sup> Cabe citar como ejemplo de este tipo de información las buenas prácticas sobre salvaguardias sociales en materia de supervisión; enlaces a trabajos analíticos, blogs y otros sitios web pertinentes; herramientas cuantitativas, y datos de contacto de expertos y países en IID.

<sup>45</sup> Esto se confirmó en la encuesta de informes de jefes de misión y los estudios de casos (véanse, por ejemplo, los casos de Chipre y Ucrania) y se condice con las conclusiones del informe de 2017 de la OEl y la Declaración de prioridades de supervisión 2017.

las IID, además de las distintas prioridades institucionales de cada país<sup>46</sup>. Así pues, esta estrategia hace hincapié en el diálogo con las IID, en especial durante la formulación de la estrategia de un país, a fin de alinear las prioridades institucionales y facilitar una colaboración efectiva. Así se ayuda a garantizar que los conocimientos especializados de las IID en materia de gasto social en un país determinado respalden la labor de los equipos del FMI a cargo de países, algo que reviste particular importancia en los programas en los que resulta necesario fortalecer los sistemas de protección social, para lo cual pueden requerirse un plan a corto plazo y otro a mediano plazo para la protección de los grupos vulnerables. Los jefes de misión además indicaron que la falta de información sobre la estructura organizativa de las IID, la discordancia entre planes de trabajo y los distintos niveles de compromiso de cada país obstaculizan la colaboración eficaz entre las instituciones. Ante este desafío, y para facilitar el diálogo con un conjunto más amplio de IID, el Departamento de Finanzas Públicas se encargaría de identificar a los interlocutores pertinentes y de ofrecer orientación sobre los temas en los que las IID deben tomar la iniciativa o prestar apoyo complementario (anexo I). También sería importante sacar provecho de los conocimientos y contactos de los representantes residentes del FMI. Cuando no pueda contarse con el respaldo de las IID, y el tema de gasto social sea de importancia macroeconómica crítica o indispensable para el éxito del programa, es posible que el personal técnico deba desarrollar conocimientos especializados a escala interna.

- *A nivel institucional*, desde comienzos de 2018, el FMI participa en la SPIAC-B y en el Grupo de Trabajo Técnico OMS-Banco Mundial sobre Financiamiento de la Salud, liderado por este último. Dicha colaboración se seguiría complementando con continuos intercambios con expertos del mundo académico (por ejemplo, con el Taller conjunto FMI-LSE de noviembre de 2018) y la [coordinación entre el FMI y bancos multilaterales de desarrollo en materia de préstamos basados en políticas](#). El fortalecimiento del diálogo de alto nivel con las IID (por ejemplo sobre cómo mejorar la colaboración en ciertos países) y la participación institucional en foros internacionales también podrían reducir los obstáculos a la cooperación externa a los que se enfrentan los equipos del FMI y ayudar a compaginar las prioridades institucionales. Por último, podría considerarse una mayor participación de los expertos de las IID en la preparación de análisis técnicos.

**40. La colaboración con otros interlocutores también es importante (por ejemplo, OSC, académicos, comités de expertos, sindicatos, empresas y expertos locales).** La colaboración temprana con terceros ayudaría al personal técnico a comprender mejor las circunstancias de un país, permitiría determinar la importancia económica del gasto social, mejoraría la formulación de

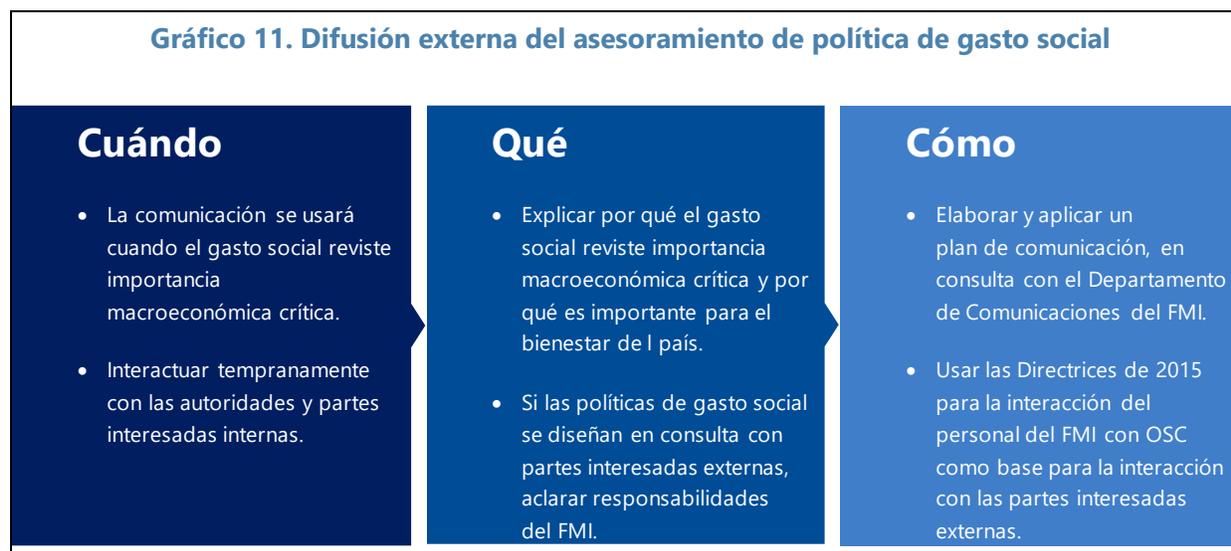
---

<sup>46</sup> La división de funciones entre el FMI y el Banco Mundial se establece en el [Concordato FMI-Banco Mundial de 1989](#), que estipula que el Banco es el responsable principal del asesoramiento de política relacionado con la asignación eficiente del gasto público. Así se precisa en el [Plan Ejecutivo Conjunto de Acción de 2007](#) y en el [informe de ejecución de dicho plan en 2010](#) sobre la colaboración entre el Banco y el FMI. Concretamente, establece que «como el Banco es responsable de examinar la vertiente sectorial del gasto público, y el FMI debe tener en cuenta la calidad del gasto público a la hora de analizar los agregados fiscales, es fundamental que el Banco esté en condiciones de brindar al FMI asesoramiento oportuno, por ejemplo, mediante estudios del gasto público.» En el segundo documento, se considera que «compartir de forma temprana los documentos sobre el país» es fundamental para mejorar la colaboración.

recomendaciones sobre políticas, reforzaría la identificación de los países con los programas e incrementaría la influencia, la eficacia y la comprensión del asesoramiento del FMI en materia de políticas. En sus interacciones, el personal técnico debe ceñirse a los principios generales y las mejores prácticas establecidas en [las directrices de colaboración entre el personal técnico del FMI y los OSC de 2015](#).

## DIFUSIÓN EXTERNA DEL ASESORAMIENTO DEL FMI

**41. La comunicación externa permite dar a conocer el compromiso del FMI y realzar el efecto del asesoramiento en materia de políticas.** La estrategia ayudaría a seleccionar el contenido de las comunicaciones del FMI (gráfico 11). Serviría para garantizar que el FMI explique claramente sus intenciones, en el contexto particular de cada país, y para establecer expectativas realistas sobre lo que puede y no puede hacer en función de su mandato, recursos y conocimientos especializados disponibles<sup>47</sup>. En particular, la comunicación debería expresar con claridad el asesoramiento del FMI en materia de políticas cuando se considere que la cuestión podría generar polémica entre los ciudadanos, las autoridades o las IID. Por ejemplo, debe comunicarse con claridad la secuencia de las reformas destinadas a reforzar directamente las redes de protección social, a fin de resguardar a los grupos vulnerables de los efectos adversos de las reformas previstas de los subsidios energéticos. Asimismo, la comunicación debe procurar destacar la dilatada e importante labor del FMI en materia de gasto social y reiterar el compromiso del FMI con la imparcialidad.



**42. La colaboración entre los equipos de los países y el Departamento de Comunicaciones debe iniciarse al comienzo del ciclo de supervisión y en las primeras etapas del diseño de los programas,** a partir de un *plan de comunicaciones*. Cuando corresponda, los equipos habrán de explicar por qué el FMI considera problemático un aspecto concreto del gasto social, qué tratamiento recibe el gasto social a la hora de formular recomendaciones de política y de diseñar el programa, y de qué manera todo esto ayuda a lograr un crecimiento inclusivo y los objetivos macroeconómicos y de desarrollo. Si en los documentos de los países no se aborda el gasto social de importancias macroeconómica crítica, los equipos deben estar en condiciones de explicar por

<sup>47</sup> Los estudios de casos indican que las iniciativas de consultas y comunicación deben explicar claramente el contexto macrofiscal general sobre el que se basa el asesoramiento en materia de políticas relacionadas con el gasto social, evitando centrar demasiado la atención en cuestiones específicas (como la definición de metas para las redes de protección social). Véanse, por ejemplo, los estudios de casos de la República Kirguisa y Mongolia.

qué ha sido excluido. Las recomendaciones de política concretas deben efectuarse en un contexto más amplio de las políticas, y deben especificarse las sinergias y la complementariedad de las distintas medidas, así como las limitaciones y disyuntivas de las mismas.

## IMPLICACIONES PARA LOS RECURSOS Y RIESGOS

**43. Como la participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social ya es exhaustiva, se prevé que la carga adicional de recursos que supondrá aplicar la estrategia será modesta.** Las estimaciones de costos se actualizarán conforme se acumule experiencia (cuadro 3). En los dos últimos años, se calcula que ocho de cada diez equipos de países analizaron el gasto social en sus informes, y que cinco de cada diez elaboraron un recuadro, un documento sobre temas seleccionados o un documento de trabajo (con un costo anual estimado de USD 3 millones). El cálculo de los recursos adicionales necesarios para ejecutar la estrategia realizado por los equipos de los países varió considerablemente: 18 de los 44 equipos encuestados previeron que necesitarán más recursos en el ejercicio 2020, mientras que 26 de 44 previeron que necesitarán igual cantidad de recursos o menos. Esto refleja las diferencias intertemporales y entre países en cuanto a prioridades de política económica y la flexibilidad inherente a la estrategia, pero también pone de manifiesto la incertidumbre que rodea a las estimaciones. En total, se calcula que la estrategia propuesta conllevará costos ordinarios adicionales debidos a la mayor participación de los equipos de país y el apoyo de los departamentos funcionales (USD 700.000 según una encuesta basada en una muestra aleatoria, repartidos a partes iguales entre departamentos regionales y funcionales). Debido a la incertidumbre que rodea dichas estimaciones, la estimación de costos adicionales relacionados con la participación de los departamentos regionales (USD 360.000) se incrementaría a cerca de USD 1 millón si los recursos necesarios aumentan más rápidamente (como se ha observado en algunos de los países de la muestra) que en el escenario de referencia (véanse más detalles sobre esta hipótesis en la nota de pie del cuadro 3). Se calcula que los costos extraordinarios serán de USD 1,3 millones durante los ejercicios 2020 y 2021, y servirán para desarrollar herramientas y bases de datos (sobre todo en el Departamento de Finanzas Públicas), elaborar notas instructivas y realizar estudios internos. Estos costos se cubrirán mediante reasignaciones internas. Las estimaciones se actualizarán a medida que se avance en la aplicación y que los departamentos funcionales vayan incrementando su respaldo a los equipos de los países.

### Cuadro 3. Recursos adicionales estimados para la ejecución de la estrategia propuesta

- |  |  |
|--|--|
| <p>a. <i>Tiempo dedicado por equipos de países del FMI a cuestiones relacionadas con el gasto social</i></p> | <p>b. <i>Costos adicionales previstos por participación en cuestiones relacionadas con el gasto social</i></p> |
|--|--|

(Personas-semanas, por país) <sup>1</sup>				(Millones de USD del ejercicio 2019)		
				Costos extraordinarios y de transición ejerc. 2020-21	Estado estable por año <sup>3</sup>	
	FY18	FY19	FY20			
Promedio	2.3	3.3	3.8	Total	1.3	0.72
Mediana	2	2	3	Departamentos regionales		0.36
Máx.	13	14	13	Departamentos funcionales	1.3	0.35
Mín.	0	0	0.5			

<sup>1</sup> Las estimaciones se han realizado a partir de una encuesta basada en una muestra aleatoria de 44 equipos de países seleccionada entre todos los departamentos regionales. Las estimaciones recogen el tiempo destinado a cuestiones relacionadas con el gasto social. En promedio, los equipos destinaron 3,3 personas-semanas durante el ejercicio 2019. Cabe señalar que, en unos pocos casos, los equipos destinaron mucho más tiempo (hasta 14 personas-semanas; un país con 31 personas-semanas se excluyó del resumen estadístico anterior). Los equipos calcularon que van a destinar 1 persona-semana adicional durante el ejercicio 2020 si la estrategia propuesta se aplica (diferencia entre el promedio de los ejercicios 18–19 y la estimación para el ejercicio 2020).

<sup>2</sup> Se estima que los costos extraordinarios de transición (financiados mediante reasignación interna) obedecen al desarrollo de nuevas herramientas, la elaboración de notas instructivas (*How-to Notes*) y la oferta de capacitación interna (incluida la del personal con responsabilidades de revisión). La mayor parte de los costos adicionales de los departamentos funcionales corresponden al Departamento de Finanzas Públicas.

<sup>3</sup> La estimación de costos basada en la encuesta de equipos de países presupone que la participación se intensificará en 60 países por año con la aplicación de la estrategia (con un costo marginal de 1 persona-semana). Una estimación máxima razonable basada en una participación más exhaustiva en 20 países por año (calibrada a partir del promedio de los cinco países con mayores necesidades adicionales estimadas para el ejercicio 2020) indica que el costo marginal para los departamentos regionales podría llegar a los 2,8 personas-semanas o USD 1 millón. Además, este nivel de participación incrementaría significativamente la demanda de apoyo de los departamentos funcionales (mantenimiento de bases de datos, herramientas y notas instructivas), que pasaría de USD 350.000 a USD 450.000.

**44. En caso de que su ejecución sea satisfactoria, esta estrategia reduciría los riesgos tanto para la supervisión como para las operaciones de préstamo, y para el FMI en general.** La recomendación de participar en cuestiones relacionadas con el gasto social cuando revisten importancia macroeconómica crítica, o cuando son pertinentes en el marco de un programa, reduciría los riesgos para la supervisión y las operaciones de préstamo, al mejorar su coherencia. El refuerzo del diseño y la condicionalidad de los programas, gracias a la mayor atención prestada a los efectos adversos del ajuste sobre los hogares vulnerables y la mejor la calidad del gasto, reduciría también los riesgos crediticios, al aumentar la influencia, la eficacia y la sostenibilidad. Las medidas propuestas para apoyar a los equipos de países y para intensificar la colaboración con las IID conllevan una serie de riesgos presupuestarios y de capital humano, pero una comunicación eficaz mitigaría los riesgos de reputación.

## CONCLUSIONES

**45. Las cuestiones relacionadas con el gasto social han ido adquiriendo una importancia cada vez mayor en los países miembros del FMI.** Esto coincide con la mayor importancia que los países otorgan al crecimiento inclusivo, sobre todo tras la crisis financiera mundial, y con el

protagonismo del gasto social a la hora de abordar la desigualdad de oportunidades e ingreso, proteger a los grupos vulnerables, repartir el consumo a lo largo del ciclo de vida y estabilizar la demanda ante los shocks económicos. El aumento del gasto social será también indispensable para cumplir con los compromisos de cada país en el contexto de los ODS 2030. Asimismo, las tendencias actuales, como el cambio tecnológico, plantearán retos adicionales.

**46. La participación del FMI en el gasto social ha aumentado significativamente en la última década, pero aún hay margen para seguir creciendo.** La encuesta de informes de jefes de misión documenta las abundantes cuestiones sobre gasto social abordadas en el contexto de la supervisión y los programas, basadas en los recursos de los equipos y conocimientos especializados internos, incluida la AT. Si bien también recurren periódicamente a los conocimientos especializados de las IID, los equipos de países han señalado barreras a una colaboración más eficaz, como la falta de conocimientos sobre los interlocutores y el interés de las IID en el desarrollo a largo plazo. El análisis de las tendencias de gasto social en los países que aplican programas aprobados por el FMI concluye que si bien, en promedio, el gasto se ha protegido, en numerosas ocasiones se ha reducido, debido a varios factores. Asimismo, se ha dado una importancia excesiva a la focalización basada en verificación de medios, y no la suficiente a la calidad del gasto.

**47. El objeto de la estrategia propuesta es lograr una participación más sistemática y eficaz:**

- *La participación se determinaría a partir de una evaluación de la importancia macroeconómica crítica de un aspecto concreto del gasto social y teniendo en cuenta dicho aspecto en el contexto del programa, así como a partir de los conocimientos especializados internos.* Los principales canales a través de los cuales el gasto social puede adquirir una importancia macroeconómica crítica son la sostenibilidad fiscal, la suficiencia del gasto y la eficiencia del gasto.
- *El personal técnico debería seguir prestando asesoramiento sobre políticas para el financiamiento sostenible del gasto social y prestar mayor atención a la calidad de dicho gasto, a fin de mejorar los resultados sociales, aprovechando más los conocimientos especializados de las IID.*
- *Se reforzarían el diseño de los programas y la condicionalidad, al prestar mayor atención a la necesidad de aliviar los efectos adversos del ajuste sobre los grupos vulnerables, y se abordarían las deficiencias de los datos y la información. La naturaleza y el alcance de la condicionalidad deben determinarse teniendo en cuenta el contexto macrofiscal y los objetivos sociales del país, así como su influencia en el éxito del programa. La secuencia de la condicionalidad debería estar guiada por un enfoque de mediano plazo.*
- *Se reforzaría el apoyo a los equipos de países.* En una Nota de Orientación al Personal, que se publicará a finales de 2020, se detallarán el respaldo y las iniciativas más considerables ya existentes para reforzar dicho respaldo. La Nota se actualizará periódicamente, en función de la evolución de los temas relativos al gasto social, y conforme el FMI acumule más experiencia.
- *La colaboración con las IID mejoraría.* El Departamento de Finanzas Públicas se encargaría de canalizar el aumento de las interacciones entre equipos de países y las IID, para que dichos

equipos puedan aprovechar los recursos de estas últimas. Se alentaría la interacción temprana con las IID pertinentes, para ayudar a alinear las prioridades institucionales en función del carácter a más largo plazo de las reformas del gasto social. La estrategia fomentaría también una interacción más estrecha con otros interlocutores.

- *El asesoramiento sobre prestaciones sociales universales y focalizadas se analizaría en el contexto de la eficacia de la red de protección social.* El buen uso de las transferencias focalizadas y universales para proteger a los grupos vulnerables durante el ajuste depende de las preferencias y circunstancias de cada país. Las políticas destinadas a reforzar la red de protección social deben tener en cuenta las limitaciones fiscales y administrativas, así como las preferencias sociales y políticas. Es importante que la ampliación de la cobertura en los distintos países vaya acompañada de un financiamiento progresivo y eficiente.
- *La comunicación externa de la participación del FMI en países específicos se centraría en explicar claramente el asesoramiento del FMI en materia de políticas.* La comunicación debe destacar cómo la participación de FMI encaja en el contexto macrofiscal general a mediano plazo y en la estrategia de políticas, y debe contribuir a reforzar la identificación de los países con las medidas de política. Asimismo, debe aclarar lo que el FMI puede y no puede hacer.

## TEMAS PARA DEBATE

- ¿Coinciden los directores en que la estrategia propuesta orienta debidamente al personal técnico sobre la participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social?
- ¿Están los directores de acuerdo en que la importancia macroeconómica crítica es uno de los principales principios rectores de las interacciones en el ámbito del gasto social?
- ¿Respaldan los directores que el personal técnico brinde asesoramiento continuo sobre políticas relativas al financiamiento sostenible del gasto social, así como el hecho de que se dé mayor importancia a la calidad de dicho gasto?
- Sobre la base de las buenas prácticas establecidas, ¿coinciden los directores en que los programas respaldados por la CRG deben analizar y, si corresponde, documentar el impacto social del ajuste y de las medidas de protección de los grupos vulnerables?
- ¿Están los directores de acuerdo en que el asesoramiento sobre el uso de transferencias focalizadas y universales se analice teniendo en cuenta la eficacia general de la red de protección social, las limitaciones administrativas, el entorno macrofiscal general y las preferencias sociales y políticas de cada país?
- ¿Se comprometen los directores a reforzar la colaboración con las IID más especializadas en cuestiones de gasto social?

- ¿Respaldan los directores una comunicación más clara de las cuestiones relacionadas con el gasto social, por ejemplo, incorporándolas a un contexto político más amplio?
- ¿Están los directores de acuerdo en que el carácter de las cuestiones relacionadas con el gasto social está en evolución, y en que el FMI debe ir actualizando su participación conforme vaya acumulando experiencia?

# Anexo I. Ejemplos de cuestiones relacionadas con la política de gasto social y apoyo

Gasto social	Cuestiones de política <sup>1</sup>	Análisis de políticas del FMI (Ámbitos en los que los equipos del FMI pueden brindar asesoramiento específicos sobre políticas) <sup>2</sup>	Conocimientos especializados externos (Ámbitos en los que los equipos del FMI no suelen prestar asesoramiento específicos sobre políticas)
Pensiones	<p>¿Se prevé que con las políticas actuales el gasto en pensiones aumente de forma significativa (sostenibilidad)?</p> <p>¿Tiene previsto el gobierno ampliar la cobertura de las pensiones a mediano plazo (suficiencia, eficiencia)?</p>	<p>¿Es elevado el gasto en pensiones, en comparación con países similares?</p> <p>En caso afirmativo, ¿se debe a factores demográficos, a una edad de jubilación temprana o a prestaciones jubilatorias generosas, pagos o devengo de derechos?</p> <p>¿Es deficitario el sistema de pensiones? ¿Es sostenible?</p> <p>¿Cómo afectarían las distintas opciones de reforma a la eficiencia y la equidad?</p> <p>¿Presenta actualmente el sistema de pensiones deficiencias importantes?</p> <p>¿Deben resolverse las deficiencias con sistemas de pensiones contributivos (relacionados con los ingresos) o no contributivos (sociales)?</p> <p>¿Cómo inciden en el gasto las opciones de política a corto y mediano plazo?</p>	<p>¿Qué implicaciones distributivas tiene el actual sistema de pensiones?</p> <p>¿Qué implicaciones distributivas tienen otras opciones de reforma para contener el gasto en pensiones?</p> <p>¿Cómo deben diseñarse y aplicarse los nuevos mecanismos contributivos? ¿O sería mejor actualizar los existentes?</p> <p>¿Cómo pueden ampliarse los sistemas de pensiones para dar cobertura a los grupos a los que es difícil llegar?</p>
Red de protección social (RPS)	<p>¿Es elevado/reducido el gasto en la RPS en comparación con países similares (eficiencia, suficiencia)?</p> <p>¿Es eficaz el gasto en RPS para lograr los objetivos sociales (eficiencia)?</p>	<p>¿El gasto elevado/reducido es consecuencia de una cobertura elevada/reducida o una generosidad elevada/reducida?</p> <p>¿Es progresivo el gasto y amplía la cobertura de los grupos vulnerables?</p> <p>¿Se eliminan rápidamente las prestaciones basadas en verificación de recursos a medida que aumenta el ingreso?</p>	<p>¿Cuenta el país con una combinación de programas adecuada?</p> <p>¿Puede mejorarse el sistema administrativo para consolidar y racionalizar los programas y los costos administrativos?</p> <p>¿Cómo debe crearse el registro de beneficiarios y cómo puede integrarse en la aplicación de la RPS?</p>

	¿Genera la RPS importantes desincentivos al trabajo (eficiencia)?	¿Existe un registro tributario adecuado? ¿Está bien complementado con bases de datos?	
	¿Tiene previsto el gobierno ampliar la cobertura o generosidad de la RPS (sostenibilidad, suficiencia)?	¿Qué opciones está considerando el gobierno para reforzar la RPS y cuáles son las implicaciones fiscales?  ¿Cuenta el gobierno con espacio fiscal y capacidad administrativa suficiente para consolidar la RPS?	¿Cómo deben diseñarse mecanismos de focalización a fin de garantizar una cobertura adecuada de los grupos vulnerables y minimizar la filtración a grupos de mayores ingresos?
Salud	¿Se prevé que con las políticas actuales el gasto en salud aumente de forma significativa (sostenibilidad, eficiencia)?	¿Es elevado el gasto en salud, en comparación con países similares?  En caso afirmativo, ¿se debe a factores demográficos, a la generosidad de las prestaciones o la ineficiencia del gasto?  ¿Cómo afectarían las distintas opciones de reforma a la eficiencia y la equidad?	¿Qué se puede hacer para integrar mejor el sistema de salud primario y el sistema hospitalario, a fin de incrementar su eficiencia?  ¿Es posible reformar el sistema de pago a proveedores para incentivar más la eficiencia?  ¿Es posible reformar el sistema de compra de medicamentos a fin de disminuir los costos?
	¿Tiene previsto el gobierno ampliar la cobertura de salud a mediano plazo (suficiencia)?	¿Presenta la cobertura de salud deficiencias importantes actualmente? ¿Existen planes para ampliar el acceso, conforme al logro de los ODS?  ¿Deben subsanarse las deficiencias ampliando la cobertura del seguro de salud o mediante financiamiento general con el ingreso?  ¿Qué consecuencias distributivas y sobre el gasto tendrían las opciones de política a corto y mediano plazo?	¿Cómo puede reformarse el sistema de seguros de forma que se amplíe la cobertura de los grupos de bajo y mediano ingreso?
Educación	¿Ha disminuido el gasto a medida que ha ido envejeciendo la	¿Es elevado el gasto en comparación con países similares?	¿Está el sistema educativo en condiciones de proporcionar una educación de calidad?

población? ¿(eficiencia; sostenibilidad)?	¿Es eficiente el gasto? ¿Son los salarios de los docentes demasiado altos o demasiado bajos?	¿Cómo puede consolidarse la red de escuelas de forma que aumente la eficiencia del gasto? ¿Qué políticas complementarias se necesitan para reducir obstáculos excesivos?
¿Tiene previsto el gobierno ampliar la cobertura e incrementar el gasto (suficiencia)?	¿Presenta el acceso a la educación deficiencias importantes en la actualidad? ¿Existen planes para ampliar el acceso, conforme al logro de los ODS? ¿Cuáles son las implicaciones fiscales de los planes de ampliación?	¿Es capaz el sistema de garantizar una educación de calidad y ampliar a la vez el acceso a dicha educación?
	¿Dispone el gobierno de capacidad administrativa suficiente para ofrecer una educación de alta calidad?	

1/ En cada ejemplo, la dimensión (o dimensiones) de importancia macroeconómica crítica figura entre paréntesis.

2/ Si bien el FMI tiene cierta experiencia en temas relacionados con la protección social (pensiones, redes de protección social), esta tiende a ser limitada, por lo que la colaboración estrecha con las IID sigue estando justificada.

## Bibliografía

- Acosta, Pablo A., Rita Almeida, Thomas Gindling, y Christine Lao Pena, 2017, [\*Toward More Efficient and Effective Public Social Spending in Central America\*](#), *Directions in Development* (Washington: Grupo del Banco Mundial).
- Arbatli, Elif C., Csaba Feher, Jack J. Ree, Ikuo Saito, y Mauricio Soto, 2016, "[Automatic Adjustment Mechanisms in Asian Pension Systems?](#)", IMF Working Paper No. 16/242 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Atkinson, Anthony B., 2015, *Inequality: What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Banco Mundial, 2011, [\*World Development Report 2012: Gender Equality and Development\*](#) (Washington: Grupo del Banco Mundial).
- Brewer, Michael, Emmanuel Saez, y Andrew Shepard, 2010, "Means-testing and Tax Rates on Earning", en [\*Dimensions of Tax Design\*](#), editado por Stuart Adam *et al.* (Oxford: Oxford University Press).
- Chen, Tingyun, Jean-Jacques Hallaert, Alexander Pitt, Haonan Qu, Maximilien Queyranne, Alaina Rhee, Anna Shabunina, Jérôme Vandenbussche, e Irene Yackovlev, 2018, "[Inequality and Poverty across Generations in the European Union](#)", IMF Staff Discussion Note No. 18/01 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Clements, Benedict J., David Coady, Stephania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, y Carlo Sdradevich, 2013, "[Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications](#)", IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Clements, Benedict J., David Coady, y Sanjeev Gupta, editores, 2012, *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Clements, Benedict J., Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, y Michael Keen, 2015, [\*Inequality and Fiscal Policy\*](#) (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Clements, Benedict J., Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta, y Mauricio Soto, 2015, "[The Fiscal Consequences of Shrinking Populations](#)", IMF Staff Discussion Note No. 15/21 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Clements, Benedict J., Frank Eich, y Sanjeev Gupta, editores., 2014, *Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Coady, David y Allan Dizioli, 2018, "[Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity and Heterogeneity](#)", *Applied Economics*, Vol. 50, No. 25, págs. 2747–61.

- Coady, David, Maura Francese, y Baoping Shang, 2014, "[El imperativo de la eficiencia](#)", *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 51, No. 4, págs 30–32.
- Crivelli, Ernesto y Sanjeev Gupta, 2018, "[IMF Conditionality Supports Revenue Collection: Is it Just Tax Rates?](#)", *Applied Economics Letters*, Vol. 25, No. 12, págs. 882–5.
- Dutu, Richard, y Patrizio Sicari, 2016, "[Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration](#)", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1287 (París: OECD Publishing).
- Fabrizio, Stefania, Davide Furceri, Rodrigo Garcia-Verdu, Bin Grace Li, Sandra V. Lizarazo Ruiz, Marina Mendes Tavares, Futoshi Narita, y Adrian Peralta-Alva, 2017, "[Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries](#)", IMF Staff Discussion Note No. 17/01 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ferreira, Francisco H. G., Christoph Lakner, Maria Ana Lugo, y Berk Özler, 2018, "[Inequality of Opportunity and Economic Growth: How Much Can Cross-country Regressions Really Tell Us?](#)", *Review of Income and Wealth*, Vol. 64, No. 4, págs. 800–27.
- Figiliuoli, Lorenzo U., Valentina Flamini, Misael Galdamez, Frederic Lambert, Mike Li, Bogdan Lissovlik, Rosalind Mowatt, Jaume Puig, Alexander D Klemm, Mauricio Soto, Saji Thomas, Christoph Freudenberg, y Anna Orthofer, 2018, "[Growing Pains: Is Latin America Prepared for Population Aging?](#)", IMF Departmental Paper No. 18/05 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, and Emmanuel Skoufias, 2009, "[Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty](#)" (Washington: Grupo del Banco Mundial).
- Fondo Monetario Internacional, 2008, "[Fuel and Food Price Subsidies - Issues and Reform Options](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2009a, "[A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2009b, "[The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries](#)," IMF Policy Paper (Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2010, "[Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2011a, "[Revenue Mobilization in Developing Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- \_\_\_\_\_, 2011b, "[The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2012a, "[Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2012b, "[2011 Review of Conditionality](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2013a, "[Taxing Times](#)," October 2013 *Fiscal Monitor* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2013b, "[Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2014a, "[Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2014b, "[2014 Triennial Surveillance Review](#)," IMF Surveillance Review (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2014c, "[Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices](#)," Informe *Monitor Fiscal* de abril de 2014 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2014d, "[Spillovers in International Corporate Taxation](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2014e, "[Fiscal Policy and Income Inequality](#)," IMF Policy Paper, (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2015a, "[2015 Guidelines on the IMF Staff Engagement with Civil Society Organizations](#)," (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2015b, "[Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2015c, "[Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation](#)," IEO Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2015d, "[Crisis Program Review](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2015e, [Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014](#), Manuales y guías del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- \_\_\_\_\_, 2017a, "[Fostering Inclusive Growth](#)", Nota del personal técnico del FMI preparada para los líderes del G-20, (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2017b, "[Tackling Inequality](#)" Informe *Monitor Fiscal* de octubre de 2013 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2017c, "[Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs](#)," IMF Policy Paper, (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2017d, "[Building Fiscal Capacity in Fragile States](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2018a, "[Implementation Plan in Response to the Board-Endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report – 'The IMF and Social Protection'](#)", IMF Policy Papers (Washington: Fondo Monetario Internacional),
- \_\_\_\_\_, 2018b, "[How to Operationalize Inequality Issues in Country Work](#)", IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2018c, "[Guidance Note on IMF Engagement on Social Safeguards in Low-Income Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2018d, "[La era de la inseguridad: Repensar el contrato social](#)", *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 55, No. 4 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2019, "[Corporate Taxation in the Global Economy](#)," IMF Policy Paper No. 19/007, (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, de próxima publicación, "2018 Review of Conditionality," IMF Policy Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, de próxima publicación, "A Strategy for IMF Engagement on Social Spending—Background Paper: Mission Chiefs' Survey: An Overview of Results," (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Foro Económico Mundial, 2014, [Outlook on the Global Agenda 2015](#) (Suiza: Foro Económico Mundial).
- Francese, Maura y Delphine Prady, 2018, "[Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment](#)", IMF Working Paper No. 18/273 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, y Philippe Wingender, 2016, "[Tax Capacity and Growth : Is there a Tipping Point?](#)", IMF Working Paper No. WP/16/234 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Gaspar, Vitor, David Amaglobeli, Mercedes García-Escribano, Delphine Prady, y Mauricio Soto, 2019, "[Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs](#)", IMF Staff Discussion Note No. 19/03 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gillingham, Robert, ed., 2008, [Poverty and Social Impact Analysis by the IMF: Review of Methodology and Selected Evidence](#), (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, Michela Schena, y Reza Yousefi, 2018, "[Expenditure Conditionality in IMF-supported programs](#)," IMF Working Paper No. 18/225 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gyimah-Brempong, Kwabena, y Mark Wilson, 2004, "[Health Human Capital and Economic Growth in Sub-Saharan African and OECD countries](#)", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 44, No. 2, págs. 296–320.
- Hanushek, Eric A., 2013, "[Economic Growth in Developing Countries: The Role of Human Capital](#)", *Economics of Education Review*, Vol. 37, págs. 204–12.
- Immervoll, Herwig, Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner, y Emmanuel Saez, 2007, "[Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis](#)", *Economic Journal*, Vol. 117, No. 516 (enero), págs.1–44.
- Jin, Hui, La-Bhus Fah Jirasavetakul, y Baoping Shang, 2019, "[Improving the Efficiency and Equity of Public Education Spending: The Case of Moldova](#)", IMF Working Paper No. 19/42 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Kochhar, Kalpana, Sonali Jain-Chandra, y Monique Newiak, 2017, [Women, Work, and Economic Growth : Leveling the Playing Field](#), (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Rancière, Romaine y Michael Kumhof, 2010, "[Inequality, Leverage, and Crises](#)," IMF Working Paper No. 10/268, (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Fondo Monetario Internacional, 2003, "[Evaluation of Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs](#)", IEO Evaluation Report (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2007, "[Structural Conditionality in IMF-Supported Programs](#)", IEO Evaluation Report (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2017a, "[The IMF and Social Protection](#)," IEO Evaluation Report, (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, 2017b, "[The IMF and Social Protection: IEO Survey of IMF Staff](#)," Background Document No. BD/17-01/03, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Ostry, Jonathan David y Andrew Berg, 2011, "[Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?](#)", IMF Staff Discussion Note No. 11/08 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- \_\_\_\_\_, y Charalambos G. Tsangarides, 2014, "[Redistribution, Inequality, and Growth](#)", IMF Staff Discussion Note No. 14/02 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Pew Research Center, 2014, "[Emerging and Developing Economies Much More Optimistic than Rich Countries about the Future: Education, Hard Work Considered Keys to Success, but Inequality Still a Challenge](#)," (Washington: Pew Research Center).
- Rajan, Raghuram G., 2011, *[Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy](#)*, (Princeton: Princeton University Press).
- Reich, Robert B., 2010, *Aftershock: The Next Economy and America's Future* (Nueva York: Random House).
- Rodrik, Dani, 1999, "[Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses](#)", *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, No. 4, págs. 385–412.
- Rossi, Federico, 2018, "[Human Capital and Macro-Economic Development: A Review of the Evidence](#)," Policy Research Working Paper No. 8650, (Washington: Grupo del Banco Mundial).
- Sachs, Jeffrey, Guido Schmidt-Traub, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, 2018, *[SDG Index and Dashboards Report 2018](#)*, (Nueva York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)).
- Stiglitz, Joseph, 2013, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (Nueva York: W.W. Norton and Company).