

## RESUMEN EJECUTIVO

El FMI incrementó la atención que brinda a la protección social durante la última década, en su tarea de afrontar las consecuencias de la crisis financiera mundial y abordar las inquietudes relativas al impacto de los shocks de precios de los alimentos y el petróleo y presiones más generales sobre los grupos de bajos ingresos y los más vulnerables. Así, el FMI ha pasado de su tradicional enfoque centrado en el aspecto fiscal a reconocer que la protección social también puede ser esencial para la situación macroeconómica por razones más amplias, incluidas las inquietudes sobre la estabilidad social y política.

Evaluar la labor del FMI en cuanto a la protección social es complicado dado que, dentro o fuera del FMI, no hay una definición estándar de protección social o de términos más amplios o coincidentes como por ejemplo "gasto social" y "salvaviduas sociales". En la presente evaluación, se entiende que la protección social incluye las políticas que brindan prestaciones a particulares u hogares vulnerables. También se consideran los subsidios a los alimentos y al combustible, para denotar que tales políticas poseen elementos de protección social; sin embargo, la evaluación no abarca políticas más amplias para reducir la pobreza a más largo plazo, como el gasto en salud y educación.

Esta evaluación determinó que el FMI efectuó una amplia labor relacionada con la protección social en los países, si bien hubo diferencias en su grado de participación. En ciertos casos, la labor fue relativamente detallada, abarcó diversas actividades (supervisión bilateral, asistencia técnica o programas), e implicó un análisis exhaustivo de los impactos distributivos, la consideración de opciones de política económica, un respaldo activo a la protección social y la integración de medidas de protección social en el diseño o la condicionalidad de los programas. En otros, la labor fue más limitada y subrayó la importancia de proteger a los grupos vulnerables e incrementar los recursos fiscales para gastos conexos, pero con poco análisis detallado o seguimiento.

En cierta medida, estas variaciones entre los países obedecieron a respuestas que fueron adecuadas considerando los factores específicos de los países (en particular, una evaluación del carácter esencial que pudiera tener la política de protección social para la situación macroeconómica), y a la experiencia de los socios en el desarrollo o del propio país en este tema. No obstante, los factores idiosincráticos también parecen haber desempeñado un papel, en particular en el contexto de la supervisión, dado que el personal técnico tenía distintas perspectivas respecto del tipo de trabajo que se esperaba que hiciera en esta área y sobre el papel del FMI en la protección social, así como también distintos grados de interés en estos temas. En algunos casos, el personal técnico efectuó análisis de gran calidad, pero en ciertas oportunidades la impresión fue que la atención a la protección social en la supervisión había degenerado en un mero marcar casilleros a medida que el personal técnico intentaba prestar la debida atención a una creciente gama de cuestiones de política económica. Los funcionarios de los países observaron que a menudo las recomendaciones eran genéricas y desconocían las circunstancias nacionales.

En el contexto de los programas, el FMI casi siempre tuvo en cuenta las inquietudes relativas a la protección social, si bien con éxito variado en cuanto a la implementación. Invariablemente el FMI hizo hincapié en la necesidad de mitigar los efectos adversos que posiblemente tendrían las medidas de los programas sobre los más vulnerables y en general trabajó en forma adecuada con los socios en

el desarrollo para abordar las inquietudes relativas a la protección social. No obstante, en ciertas oportunidades las autoridades consideraron que el FMI no estaba lo suficientemente en sintonía con las condiciones locales, y a veces los esfuerzos del FMI por tener en cuenta las inquietudes relativas a la protección social en el diseño y la condicionalidad de los programas enfrentaron retos a la hora de implementarlos debido a las limitaciones en la capacidad local y a las diferencias en el nivel de compromiso nacional.

En términos generales, la cooperación entre el FMI y el Banco Mundial funcionó bien, lo que le permitió al FMI valerse eficazmente de la experiencia del Banco Mundial en esta área. Sin embargo, si bien el enfoque preferido del FMI de concentrar la protección social en los pobres y vulnerables fue congruente con la perspectiva del Banco Mundial, no cuadró tan bien con el enfoque basado en los derechos para la protección social apoyado por la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos de las Naciones Unidas, que hacen hincapié en prestaciones universales y un enfoque por categoría (por ejemplo, grupo demográfico) en lugar de ingresos. Esta divergencia en perspectivas presentó un reto a la cooperación entre el FMI y tales organismos, y podría complicar la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en el futuro, a medida que el Banco Mundial avance hacia la adopción de la meta de la protección social universal.

Esta diferencia también afectó el modo en que las organizaciones de la sociedad civil percibieron el compromiso del FMI con la protección social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La labor de comunicación externa del FMI para subrayar el “lado humano” del FMI no siempre convenció a las partes interesadas, especialmente la sociedad civil —pese al genuino incremento en la atención del FMI a la protección social— en parte debido a las mayores expectativas.

En adelante, parece probable que las inquietudes relativas a la desigualdad, la estabilidad social y política, y el impacto del comercio, la inmigración y las nuevas tecnologías sobre los grupos vulnerables, así como también las consecuencias del envejecimiento poblacional, mantengan las cuestiones relativas a la protección social en un lugar prioritario en la agenda mundial de políticas. Esta evaluación concluye con algunas recomendaciones para mejorar aún más la eficacia del FMI en esta área.

- En primer lugar, será importante establecer un marco estratégico claro que determine el alcance, los objetivos y los límites de la labor del FMI en relación con la protección social, debido a las múltiples demandas que compiten por los limitados recursos del personal técnico. El FMI no posee la capacidad ni la experiencia para llevar a cabo una labor profunda relacionada con la protección social en todos sus miembros, y tal marco permitiría un enfoque más uniforme a la hora de asignar prioridad a la protección social país por país, y ayudaría a generar expectativas acordes —interna y externamente— respecto qué responsabilidades tendrá (o no) el FMI.
- Segundo, en el caso de los países donde la protección social se considera como una prioridad estratégica esencial para la situación macroeconómica, el FMI debe brindar asesoramiento personalizado basado en un análisis profundo de la situación específica del país. El asesoramiento se basaría en el trabajo de los socios en el desarrollo o de las autoridades

nacionales de haberlo, pero de no ser así puede que se requiera efectuar el análisis necesario internamente.

- Tercero, el FMI debe encontrar enfoques más realistas y eficaces para el diseño y la condicionalidad de los programas, a fin de garantizar la mitigación del impacto adverso de las medidas de los programas sobre los más vulnerables. Tal labor podría basarse en los análisis y recomendaciones del reciente documento del Directorio sobre salvaguardias sociales en los programas de países de bajo ingreso, pero debería ampliarse para abarcar los programas respaldados por el FMI en todos los países miembros.
- Cuarto, en las comunicaciones externas el FMI debe explicar de manera realista su enfoque sobre las cuestiones relativas a la protección social y lo que puede y no puede hacer en esta área dados su mandato y sus limitados recursos y experiencia. Esto ayudaría a moderar las expectativas de las partes interesadas y a evitar un riesgo para la reputación del FMI.
- Quinto, el FMI debe participar activamente en la cooperación interinstitucional sobre la protección social para encontrar maneras de trabajar de forma constructiva con los socios en el desarrollo, en particular con las instituciones que tienen distintos mandatos y prioridades de política.