

Un Instrumento, Muchas Metas: El Desafío de la Política Macroeconómica de Timor-Leste

por Rui A. Gomes, PNUD Timor-Leste y Degol Hailu, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Es difícil ser optimista acerca del avance de Timor-Leste hacia el logro de los Objetivos locales de Desarrollo del Milenio (ODM). El porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional aumentó del 36 por ciento en 2001 al 50 por ciento en 2007. El índice de mortalidad materna se mantiene inaceptablemente elevado. Alrededor de la mitad de los niños tiene un peso inferior al normal. En Dili, la capital, el 58 por ciento de los jóvenes no tiene empleo alguno (Gobierno de Timor Leste y ONU, 2009). ¿Timor-Leste puede aumentar las inversiones relacionadas con los ODM?

La buena noticia es que el país tiene la suerte de contar con yacimientos marinos de petróleo y yacimientos de gas. Los ingresos provenientes de recursos naturales subieron de US\$ 29,5 millones en 2002 a US\$ 993,1 millones en 2006. El gobierno siguió el modelo noruego y estableció un Fondo Petrolero. Los ingresos se invierten en bonos sin riesgos del tesoro de EE.UU. con un rendimiento de entre el 5 y 6 por ciento. A partir de junio de 2009, se habían acumulado US\$ 4,8 mil millones en el fondo y parte de lo recaudado había sido invertido. Se espera que el fondo ascienda a un total de US\$ 8 mil millones para el año 2012.

El gobierno retira aproximadamente entre un 3 y 6 por ciento anual del Fondo Petrolero. Esta estrategia asegura que las ganancias temporales se dispongan en beneficios futuros, en especial si se diera una caída en los precios del petróleo. En 2008, se retiraron US\$ 396 millones. El gobierno estima que para finales de 2009 podrá retirar US\$ 589 millones. Las proyecciones se basan en precios de petróleo de entre US\$ 40 y US\$ 60 hasta que los yacimientos petrolíferos se agoten dentro de una década y media.

Básicamente, el Fondo Petrolero es lo que constituye el gasto público. Los ingresos provenientes del petróleo y el gas constituyen el 97 por ciento del presupuesto estatal total y más del triple del valor del PIB. Los ingresos nacionales han sido más o menos constantes desde 2002. El cuadro muestra que sin los ingresos provenientes del petróleo y el gas, el equilibrio fiscal general caerá a un déficit del 43 por ciento del PIB. La noticia no tan buena es que la economía no petrolera sigue siendo peligrosamente pequeña y el país depende de una fuente de ingresos muy volátil y limitada. El sector petrolero es un enclave que prácticamente no tiene conexión alguna con el resto de la economía. No genera empleos para la población activa nacional.

En esta publicación, no obstante, nuestro enfoque se centra en los desafíos macroeconómicos. Timor-Leste ha adoptado el dólar estadounidense como su moneda oficial.¹ La ausencia de una moneda nacional ha limitado las políticas monetarias y cambiarias. No hay una política para las tasas de interés ni una administración del dinero en sentido amplio ni requisitos de reserva obligatoria.

La política fiscal es el único instrumento eficaz disponible para moderar las presiones inflacionarias y ampliar las inversiones relacionadas con los ODM. De acuerdo con la Autoridad Bancaria y de Pagos (Banking and Payments Authority, BPA), que todavía debe ser transformada en un banco central completo, los precios de los alimentos subieron en un 14 por ciento en 2008. La tasa de inflación aumentó del 1,3 por ciento en febrero al 12,4 por ciento en julio del mismo año y promedió el 9,2 por ciento para todo el año. La ponderación del índice de precios al consumidor para los alimentos es del 57 por ciento. Desde 2002, el gasto público ha aumentado a más del doble pero el gobierno planea importantes recortes en los gastos por temor a que la inflación aumente aún más. El Comunicado de prensa más reciente del FMI indica que su personal "aprueba la intención de las

autoridades de reducir el nivel de gastos en el presupuesto 2010... y respalda la continuidad del actual régimen monetario y cambiario para preservar la estabilidad macroeconómica” (FMI, 2009). El argumento es que los ingresos provenientes del petróleo y el gas, a diferencia de los ingresos tributarios, no reducen los ingresos del sector privado. Por lo tanto, el gasto se percibe como una adición a la demanda agregada.

Si la estabilidad macroeconómica es el objetivo primordial de la política fiscal, ¿cómo se debe abordar el desafío de los ODM? Una política antiinflacionaria extrema será contraproducente a nivel social. La respuesta puede encontrarse en la adopción de una política monetaria, lo cual implica que Timor-Leste tenga su propia moneda. Esto podría resolver la contraposición entre la estabilidad macroeconómica y la reducción de la pobreza. Subsiguientemente, es necesario que haya una mayor coordinación de las políticas monetarias y fiscales expansionistas con la política cambiaria.

La política fiscal podría ser utilizada para ampliar las inversiones públicas en infraestructura rural y aumentar la capacidad productiva para promover la oferta de alimentos y atraer inversiones privadas. A corto plazo, los programas laborales públicos de alto coeficiente de mano de obra pueden resultar eficaces. Se puede utilizar la política monetaria, a través de las tasas de interés, para atraer inversiones privadas mediante un mejor acceso al crédito. Mientras el sector financiero se desarrolla, el banco central podría funcionar como banco de desarrollo e intermediario en última instancia. Se podría emplear un tipo de cambio controlado como ancla inflacionaria y para generar incentivos a fin de diversificar las actividades no petroleras. Una política macroeconómica coordinada abordaría las presiones inflacionarias sin recurrir a medidas de contracción.

Presupuesto del Gobierno Central como Porcentaje del PIB no Petrolero

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos por petróleo y gas	10	14	46	107	195	330	481
Ingresos nacionales	7	10	10	11	10	11	9
Gastos	23	21	20	26	32	59	106
Equilibrio fiscal no petrolero	-5	0	1	-5	-21	-46	-97
Balanza global	5	14	46	102	174	284	384

Fuente: FMI (2008). *Country Report 08/203* y *Country Report No. 09/219 Fondo Monetario Internacional* (Washington, DC). Disponible en el sitio web del FMI <<http://www.imf.org/>>.

Nota:

1. El gobierno introdujo monedas con valores equivalentes a los centavos estadounidenses. Las monedas se emiten por conveniencia en vez de por su impacto sobre las variables monetarias.

Referencias:

FMI (2009). "IMF Mission Concludes Article IV Consultation Discussions with Timor-Leste", Press Release 09/213. Washington, DC, Fondo Monetario Internacional. Sitio web del FMI, <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09213.htm>>.

Gobierno de la República Democrática de Timor-Leste y Naciones Unidas (2009). The Millennium Development Goals, Timor-Leste, MDG Report. Sitio web del PNUD Timor-Leste, <http://www.tl.undp.org/MDGs/MDGs_File/UNDP_MDGReport_Final.pdf>.