

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA DE 1999 NÚMERO 179

Yemen: Creación de un nuevo consenso

A pesar de la estabilidad política y las mejoras económicas logradas recientemente, el Yemen sigue siendo uno de los países más pobres del mundo. En un estudio llevado a cabo hace poco tiempo por el DEO se llegó a la conclusión de que todavía existen en el país una grave escasez de agua, un rápido crecimiento demográfico y una marcada desigualdad entre el hombre y la mujer, y que el Yemen tiene una limitada capacidad institucional para solucionar estos problemas. Si bien en los últimos años la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha sido más pertinente y ha tenido mayores repercusiones macroeconómicas, es mucho lo que se puede mejorar. Hasta 1995, el financiamiento de la AIF al Yemen fue limitado, fundamentalmente debido a la inestabilidad política y económica, con pobres resultados. Desde 1996, aumentó el volumen de la asistencia de la Asociación y se amplió su alcance. La AIF debería centrarse ahora en eliminar los obstáculos al crecimiento del sector privado, mejorar la ordenación y el aprovechamiento de los recursos hídricos, eliminar las diferencias por motivos de género y fortalecer la gestión pública.

Antecedentes

Hace 30 años, los indicadores sociales de la zona conocida actualmente como el Yemen se encontraban entre los peores del mundo. Sólo uno de cada 10 adultos sabía leer y apenas el 5% de la población tenía acceso a agua potable. Si bien se han registrado progresos —la tasa de alfabetismo es ligeramente superior al

50% entre los varones y más de la mitad de la población dispone de agua apta para el consumo— de acuerdo con sus indicadores sociales el Yemen sigue siendo uno de los países más pobres del planeta.

El Yemen que conocemos hoy es producto de la fusión de dos países de orientaciones políticas y económicas





Tres niñas en la aldea de Shibam.

diferentes: la República Árabe del Yemen, en el norte, y la República Democrática Popular del Yemen, en el sur. La unificación tuvo lugar en 1990, impulsada por el deseo de aprovechar economías de escala y la necesidad de cooperar para explotar las reservas de petróleo y gas; luego vino un período de inestabilidad política y graves disturbios, que culminaron, a mediados de 1994, en una guerra civil.

El Yemen también heredó profundos desequilibrios macroeconómicos y se vio sacudido por la abrupta reducción de la ayuda extranjera, el retorno de una gran cantidad de trabajadores tras la Guerra del Golfo (lo

cual trajo aparejado un aumento de la demanda de servicios y el fin de las remesas que aquellos enviaban) y dos años de tremenda sequía. El déficit del presupuesto y de la balanza de pagos era insostenible; además, el país tenía una elevada tasa de inflación y soportaba la pesada carga del servicio de la deuda.

En 1995, con la estabilidad política, el Gobierno emprendió un ambicioso programa de reforma estructural, redujo el déficit fiscal, liberalizó las tasas de interés y restringió los aumentos de la oferta monetaria. La inflación disminuyó y mejoró el

crecimiento real no atribuible al alza de los precios del petróleo, si bien la economía continúa dependiendo en gran medida de las exportaciones de petróleo, que en 1995 representaban el 70% de los ingresos públicos.

En un estudio del Banco Mundial se determinó que sólo el 19% de los yemenitas vive actualmente en la pobreza, porcentaje notablemente bajo si se compara con el de otros países con una paridad del poder adquisitivo per cápita similar. Pero los indicadores sociales, entre ellos la esperanza de vida, las tasas de mortalidad infantil, la malnutrición infantil, la matrícula escolar y el acceso al agua potable y el

CUADRO 1: Indicadores sociales del Yemen y de países utilizados como base de comparación, 1970 y 1996

	<i>Yemen</i>		<i>Países comparados</i>	
	1970	1996	1970	1996
Esperanza de vida (años)	39	54	44	49
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos)	186	98	155	106
Mortalidad derivada de la maternidad (por cada 100.000 nacimientos)	n.	1.400	1.290	960
Acceso a agua potable (porcentaje de la población)	5	52	n.	42
Tasa bruta de matrícula primaria (porcentaje del grupo de edad)	41	53	55	72
Tasa bruta de matrícula secundaria (porcentaje del grupo de edad)	8	23	9	21
Analfabetismo de adultos (porcentaje de la población de 15 años o más)	90	62	79	54
Analfabetismo de los varones	87	47	71	43
Analfabetismo de las mujeres	97	74	86	65

saneamiento, señalan que el nivel de vida de gran parte de la población todavía es bajo. Además, existe una profunda desigualdad por motivos de género, como lo demuestran la tendencia a proporcionar mayor educación a los niños, las altas tasas de mortalidad de las niñas y las tasas de fecundidad y mortalidad derivada de la maternidad, que se hallan entre las más elevadas del mundo.

A pesar de las necesidades económicas y sociales del Yemen, el país recibió relativamente poca atención de los donantes desde 1987 a 1996. Las donaciones netas en efectivo disminuyeron de un promedio del 18% del total de ingresos públicos en los años ochenta a menos del 2% en el presente decenio. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no llegaba siquiera, como promedio, a la mitad de la que recibían los países empleados como base de comparación; sólo Nepal obtenía un volumen menor. También resultaban comparativamente bajos los desembolsos netos de la AIF, que representaban cerca del 13% del total de la AOD prestada al Yemen.

Retos para lograr un desarrollo sostenible

Agua. El agua escasea en el Yemen desde hace mucho tiempo, y el problema continúa agravándose. El Yemen es uno de los países con menor cantidad de agua renovable en el mundo, y el aprovechamiento excesivo del recurso lo está agotando rápidamente. El Gobierno no ha logrado regular ni distribuir el agua, así como tampoco fijar su precio, de manera eficiente; no ha conseguido mediar en la competencia por la obtención de este recurso, por ejemplo, entre las necesidades urbanas y las rurales. Además de los perjuicios que la falta de acceso al agua potable y al saneamiento acarrea para la salud, la viabilidad económica del Yemen dependerá de un suministro mínimo de agua a un costo razonable.

Fuentes de crecimiento. El Yemen depende en gran medida de la producción de petróleo y gas natural y de las remesas de los trabajadores, que representan un tercio de los ingresos en divisas en cuenta corriente. El desafío a largo plazo consiste en hallar otras fuentes de crecimiento económico y exportaciones, que no estén relacionadas con la energía y entrañen un uso más intensivo de mano de obra. La pesca, el turismo y el comercio y el transporte a través del puerto de Adén ofrecen buenas perspectivas. Sin embargo, para aumentar la actividad en estos campos, el Gobierno debe eliminar una serie de obstáculos, supuestos y reales, a una mayor participación del sector privado.

Gestión pública. A pesar de las reformas efectuadas, el Gobierno continúa luchando contra su imagen de debilidad. La administración pública tiene exceso de per-

sonal y los funcionarios están mal remunerados. La inversión extranjera privada no destinada al sector petrolero ha sido ínfima, principalmente por cuestiones relativas a la gestión de gobierno. El problema se complica aún más por el poderío político y militar de las tribus, cuyas relaciones con el gobierno central no siempre son buenas.

Crecimiento demográfico. La tasa de crecimiento de la población, tradicionalmente elevada y del orden del 3,7%, pone a prueba la gestión de los recursos naturales y las oportunidades de empleo y hace difícil mejorar el nivel de vida. Si bien recientemente se estimó en 2,7%, a pesar del descenso esta tasa de crecimiento implica que la población se duplicará en poco más de 25 años.

Importancia del té de Arabia. En los últimos 20 años, la demanda de té de Arabia ha ido en constante aumento y la producción ha crecido a toda prisa. Las hojas nuevas de este arbusto se mascan para producir euforia y reducir el apetito; la mayoría de los yemenitas las consumen a diario, incluso las mujeres y algunos niños. El té de Arabia tiene una notable importancia social; muchas decisiones comerciales y políticas se adoptan en reuniones en las que se consume esta hierba. También su importancia económica es considerable. Aunque su exportación está prohibida, hay unas 90.000 hectáreas sembradas con té de Arabia, que equivalen a más de la mitad de la superficie destinada a los cultivos comerciales. Las actividades relacionadas con este cultivo representan aproximadamente el 25% del PIB, dan empleo a alrededor del 16% de la fuerza de trabajo y transfieren ingresos de los consumidores urbanos a los productores rurales. Sin embargo, el consumo de té de Arabia acarrea bastantes consecuencias negativas desde el punto de vista del bienestar; utilizado por mujeres embarazadas y lactantes, puede ser causa de peso inferior al normal en los bebés, del aumento de las tasas de mortalidad infantil y de malnutrición en los niños pequeños. Según una encuesta llevada a cabo en 1992, incluso las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza gastan cerca del 10% de sus ingresos en té de Arabia.

Asistencia de la AIF en el pasado: escasa y poco satisfactoria

Hasta 1996, el volumen y el alcance de la asistencia de la AIF al Yemen eran limitados, y los resultados generales dejaban bastante que desear. El financiamiento se circunscribía a proyectos de inversión en los campos de la agricultura (para desarrollo rural integrado, en especial la construcción de sistemas de riego), la educación (para formación docente) y la infraestructura (principalmente, para la construcción de redes viales). La estrategia de inversión de la AIF durante este período se vio entorpecida

por las dificultades en la ejecución de la cartera de proyectos, la falta de un compromiso firme de las autoridades con las reformas, la incertidumbre política y la incapacidad de la AIF para entablar un diálogo sobre políticas con el Gobierno. Los créditos carecían de objetivos estratégicos y de prioridades claras, y se prestó escasa atención a la limitada capacidad de las autoridades para mantener las inversiones.

Los planes de la AIF para los distintos sectores eran imprecisos. Los esfuerzos por aumentar la matrícula escolar de las niñas, por ejemplo, estaban impulsados por la demanda y respondían a las circunstancias del caso. El programa se concentró en incrementar el número de maestras, pero no se dedicó la misma atención a construir escuelas a las cuales las niñas pudieran asistir; por ejemplo, establecimientos cercanos a las aldeas, con baños separados para las niñas y muros que protegieran su intimidad. En un comienzo, al abordar la gestión de los recursos hídricos, la actitud de la AIF también fue contradictoria. Se subrayó la importancia de la infraestructura física y se prestó escasa atención a las cuestiones institucionales, como el grado de descentralización de las entidades nacionales en la materia. A medida que la escasez de agua se fue agravando, las actividades de la AIF se tornaron más pertinentes, pues se centraron en las causas fundamentales del problema; en los últimos cinco años la AIF se ha esforzado por ocuparse de la escasez de agua a nivel nacional.

El DEO calificó de satisfactorio a un elevado porcentaje de los 83 proyectos terminados y evaluados, en relación con los promedios correspondientes a la región de Oriente Medio y Norte de África, a los países de ingreso bajo escogidos como base de comparación y al Banco en su conjunto. Pero las calificaciones otorgadas en función del desarrollo institucional y la sostenibilidad han sido bajas; los funcionarios públicos y otros observadores solían expresar preocupación ante la escasa viabilidad de la asistencia de la AIF. En muchas ocasiones, los funcionarios mencionaron las dificultades para mantener los bienes físicos, desde los sistemas de riego hasta los centros de capacitación docente construidos en el marco de proyectos financiados por la AIF. El índice de la eficacia en términos de desarrollo¹, medida compuesta para calificar los resultados, el desarrollo institucional y la sostenibilidad, es más elevado para el Yemen que para los países empleados en la comparación en los ejercicios de 1990 a 1998, pero inferior al de los países de la región de Oriente Medio y Norte de África y a los promedios del Banco en su conjunto. El efecto macroeconómico de la ayuda de la AIF fue insignificante, en gran parte porque no hubo un diálogo sobre políticas ni ajuste estructural.

Asistencia reciente de la AIF: más satisfactoria, pero se puede mejorar

Últimamente, la pertinencia y coherencia de la ayuda de la AIF han resultado satisfactorias. En 1996, una vez lograda la estabilidad política y cuando el Gobierno hubo demostrado su empeño en llevar a cabo una reforma estructural, aumentó el volumen y se amplió el alcance de la asistencia de la AIF. El total anual de compromisos llegó a US\$120 millones, mientras que, en el decenio anterior, el promedio anual había sido de sólo US\$48 millones. Indudablemente, en muchos aspectos el año 1996 fue decisivo para la ayuda de la AIF al Yemen. Se presentó al Directorio Ejecutivo la primera estrategia de asistencia al país, que giraba en torno a la estabilización, el ajuste estructural, la protección social, el desarrollo sostenible de los recursos naturales y humanos, y la ejecución de la cartera de proyectos. Se estableció una misión residente. Se iniciaron los créditos con fines de ajuste estructural, junto con las intervenciones para aliviar los efectos del ajuste en la población pobre.

Entre 1995 y 1997, con el apoyo de la AIF se recuperó la estabilidad y se reanudó el crecimiento económico en el Yemen. Pero últimamente la estrategia y la asistencia crediticia, si bien bastante satisfactorias y más pertinentes que en el pasado, no son lo suficientemente selectivas y corren el riesgo de perder precisión. La sostenibilidad del crecimiento económico y de otros logros es dudosa; el precio del petróleo, eje de la economía yemenita, cayó abruptamente a fines de 1997 y continúa bajo. El financiamiento para proyectos ha incluido actividades que podrían justificarse por sí mismas, pero no satisfacen necesidades urgentes, que revisten el más alto grado de prioridad; además, los préstamos otorgados no siempre han estado en consonancia con los estudios sectoriales. La AIF ha hecho muy poco por determinar los obstáculos que limitan las inversiones y el crecimiento del sector privado y por ayudar al Gobierno a eliminarlos.

CUADRO 2: Calificación de la asistencia de la AIF al Yemen por el DEO

	1990–95	1996–98 ^a
Resultado general	Poco satisfactorio	Satisfactorio
Impacto en el desarrollo institucional	Mínimo	Moderado
Sostenibilidad	Improbable	Dudosa

a. Las calificaciones se refieren únicamente al desempeño macroeconómico.

Enseñanzas y recomendaciones

El Yemen enfrenta enormes dificultades. Sin embargo, la asistencia al país se puede mejorar si, en el futuro, la AIF establece prioridades coherentes para cada sector, que estén en consonancia con las de los distintos sectores, y procura garantizar la sostenibilidad de la asistencia. Ello implica afianzar la capacidad de los organismos correspondientes, reducir la complejidad del diseño de los proyectos, lograr un amplio consenso para las reformas, asignar recursos suficientes durante la planificación y proteger a los grupos vulnerables. En adelante, la asistencia de la AIF al Yemen debería centrarse en diversas cuestiones fundamentales: el crecimiento, los recursos hídricos, las diferencias basadas en el género, la capacidad de gobierno, la formación de consenso y la red de protección social.

Promoción del crecimiento

Alcanzada la estabilidad macroeconómica, ahora la AIF debe formular medidas que aseguren un crecimiento económico sostenible a largo plazo. Los estudios sectoriales deberían determinar cuáles son las limitaciones administrativas, jurídicas, normativas, financieras, logísticas y de otra índole que obstaculizan el desarrollo del sector privado. La administración de la AIF puede consultar entonces al Gobierno y a otros interesados, incluidos los donantes, para acordar una estrategia destinada a eliminar esos obstáculos. Las reformas y las inversiones podrían estar respaldadas por un programa de asistencia que utilice diversos instrumentos, como el financiamiento para fines de ajuste, los créditos para asistencia técnica, las donaciones para desarrollo institucional y los préstamos para aprendizaje e innovación.

Ordenación y aprovechamiento de los recursos hídricos

La escasez de agua es un problema cada vez más grave y necesita solución. La AIF ha realizado importantes estudios sectoriales, en los cuales se determinaron los problemas y los posibles remedios. La asistencia de la AIF debería encaminarse a consolidar la capacidad de las instituciones responsables de la ordenación de las aguas y financiar la construcción de la infraestructura que se necesita con urgencia. Un mejor seguimiento interno también sería beneficioso para la asistencia de la AIF, pues permitiría lograr mayor coherencia entre los diversos sectores y proyectos. La AIF debería crear un grupo integrado por todos los jefes de equipo, los jefes de los proyectos en curso y en preparación relacionados con el agua y el saneamiento, y los jefes de equipo de otros organismos donantes, que tuviera la responsabilidad de garantizar que las inversiones, los acuerdos de operación y mantenimiento y el enfoque de

cada proyecto fueran congruentes con la estrategia y los criterios globales acordados con el Gobierno.

Diferencias por motivos de género

Los proyectos de la AIF han hecho poco por fomentar la plena participación de las mujeres y las niñas en el desarrollo económico y social del Yemen. Si bien en los estudios sectoriales se han identificado muchos de los obstáculos que limitan esa participación, el enfoque parcial adoptado hasta ahora ha resultado insuficiente. Puesto que existen importantes sinergias potenciales entre los diversos sectores, se debería dar prioridad a aumentar la alfabetización de las mujeres (educación), mejorar su estado de salud y nutrición (salud) y su acceso a los servicios de extensión y los insumos agrícolas (agricultura). Para que las propias mujeres apoyen los objetivos y los diseños de los proyectos tendrían que emplearse estrategias basadas en la comunidad. La AIF ha utilizado este tipo de estrategias con resultados satisfactorios en otros países; algunos programas innovadores puestos en marcha en Bangladesh, India y Pakistán pueden ser buenos ejemplos. La AIF tendría que fomentar la participación de una amplia gama de instituciones para prestar servicios a las mujeres y las niñas, como los ministerios públicos, las organizaciones no gubernamentales y las agrupaciones locales o comunitarias.

Mejora de la gestión pública

La viabilidad de la labor en pro del desarrollo depende de la voluntad de los yemenitas, desde el gobierno nacional a las comunidades locales, de mantener las inversiones y velar por el funcionamiento de los sistemas creados. Los resultados obtenidos hasta el momento no son buenos, sobre todo por la deficiente administración de los asuntos públicos. En la actualidad, la AIF apoya la reforma de la administración pública, el poder judicial y el sector financiero, pero todavía debe abordar tareas importantes, como la reforma del gasto público, el fortalecimiento de los programas oficiales de protección social y la solución de acuciantes problemas sectoriales relacionados, por ejemplo, con la salud, la educación y la ordenación de los recursos hídricos.

La AIF podría adoptar otra medida importante para mejorar la gestión pública en el Yemen: dejar de organizar unidades de ejecución de proyectos autónomas, pues éstas se desmantelan una vez ejecutado el proyecto y ello atenta contra la sostenibilidad que la AIF trata de lograr. En cambio, tendría que coordinar su labor con la de otros donantes e integrar la función de esas unidades en los ministerios y otros organismos públicos que se ocuparían de mantener la inversión una vez terminado el proyecto. También sería ventajoso que

cada proyecto abarcara menos subsectores y zonas geográficas, para que resultara más sencillo controlarlo.

Formación de consenso y protección de grupos vulnerables

Es fundamental que se logre un amplio consenso a nivel nacional sobre la necesidad de la reforma y que, durante ese proceso, se otorgue protección a los grupos vulnerables. Estos elementos revisten especial

importancia en el marco de la privatización, la reforma de la administración pública y los recortes en las subvenciones, pues las medidas propuestas traerán aparejadas, inevitablemente, reducciones en los ingresos familiares.

¹ Actualmente denominado índice de resultados globales de los proyectos.

Una tienda sólo se puede levantar
con postes que la sostengan
y ningún poste se puede mantener en pie
si no se fija con estacas.
Sólo si postes y estacas trabajan juntos
la tienda será útil para los que moren en ella.

al-Afwah al-Awdi
Jeque de la tribu Madhij, mediados del siglo VI

Précis

Yemen Country Assistance Review, preparado por Laurie Effron, Informe N° 19030, 10 de marzo de 1999. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el Infoshop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Fotografía de Ashok Khanna.

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.