

Title: OED Précis no. 132 - La difícil tarea de reorientar la economía en Zambia

Job number: 97S0329

Language: English

Translations: Spanish

Country: Zambia

Input date: 8/6/99

La difícil tarea de reorientar la economía en Zambia

Durante la mayor parte del período de 1983-95, uno de los objetivos a largo plazo del Banco consistió en ayudar a Zambia a diversificar su economía, liberalizar el comercio y los mercados y limitar el papel del sector público. Sin embargo, a lo largo de la década de 1980 esa estrategia se vio afectada por los retrocesos en las políticas y los cambios de actitud hacia la reforma ocurridos en Zambia, y por las medidas a corto plazo adoptadas por el Banco para hacer frente a las crisis económicas del país. Este enfoque orientado a resolver situaciones críticas culminó en un programa de financiamiento centrado en el otorgamiento de numerosos créditos para ajuste estructural que, en general, no dieron buenos resultados. Además, se invirtió poco en operaciones destinadas a promover el crecimiento y a mejorar la infraestructura o los servicios sociales. Es probable que la asistencia del Banco haya ayudado a Zambia a evitar una mayor desaceleración económica, pero no ayudó a contenerla. Durante ese período aumentó la pobreza y se deterioraron aún más los principales indicadores sociales.

Desde 1991, al asumir el poder un nuevo gobierno proclive a la reforma, el Banco ha aplicado una estrategia más equilibrada que combina la asistencia para el ajuste a corto plazo con el respaldo a una reforma estructural a largo plazo e inversiones sectoriales para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Para forjar esta estrategia, el Banco está utilizando un enfoque participatorio basado en una mayor identificación de las autoridades con los proyectos, las consultas y el intercambio de información con los beneficiarios, y la coordinación con los donantes. No obstante, en un estudio reciente del DEO se advierte que, en un país sumamente dependiente de la asistencia exterior como Zambia, donde por años se ha descuidado la infraestructura, se cuenta con poca capacidad profesional e institucional y existe un entorno económico que sigue siendo hostil a la actividad empresarial, la reactivación económica será lenta y está expuesta a serios riesgos.*

Al momento de independizarse en 1964, Zambia era el país más rico de África al sur del Sahara; pero 20 años más tarde se contaba entre los más pobres: alrededor del 70% de su población vivía en la pobreza. De ser un país prestatario del BIRF, Zambia pasó a recibir financiamiento exclusivamente de la AIF. La desaceleración económica de Zambia se produjo como resultado de la fuerte caída del precio internacional del cobre, el aumento del precio del petróleo y los insumos industriales, la caída en la producción de cobre, la deficiente gestión económica y del sector público, y el aplazamiento del ajuste, todo lo cual dio por resultado un elevado nivel de endeudamiento. La estrategia del gobierno de impulsar la industrialización a través del sector público, apoyándola mediante la aplicación de estrictos controles y

financiándola mediante un alto nivel de endeudamiento, exacerbó la contracción de la actividad económica. En 1982, el país --que ya se encontraba sumamente endeudado-- entró en una etapa de crisis financiera y económica.

La estrategia del Banco

Década de 1980: la liberalización es eclipsada por el problema de la estabilización

En 1981, el Banco propuso una nueva estrategia centrada en el suministro de asistencia para diversificar, liberalizar y privatizar la economía de Zambia. En el período de 1983-95, el Banco comprometió alrededor de US\$1.400 millones para el país, de los cuales el 70% se destinó a respaldar el ajuste estructural. El objetivo era ayudar a Zambia a diversificar sus exportaciones, hasta entonces concentradas en el cobre, y sustituir eficientemente las importaciones en los sectores agrícola e industrial. El aspecto fundamental de las reformas propuestas por el Banco eran las medidas orientadas a liberar la economía de los innumerables controles sobre la producción y el comercio interno y externo. Sin embargo, durante la mayor parte de este período la importancia de la estrategia del Banco pasó a segundo plano por la necesidad de estabilizar la economía y recuperar su solvencia.

Entre 1983 y 1986 el gobierno, con la ayuda del Banco, inició varias reformas destinadas a liberalizar la economía y restringir las políticas fiscales. No obstante, el gobierno dio marcha atrás en las reformas o atenuó el efecto de sus políticas cada vez que éstas se volvieron políticamente riesgosas. Aun así, los préstamos fueron desembolsados (excepto el segundo tramo del Crédito para reactivación económica, que se desembolsó en 1991). El efecto combinado de la devaluación del kwacha y la reducción de las subvenciones a los alimentos fue la escasez de alimentos, el aumento de los precios, conmociones civiles y la pérdida de vidas humanas, tras lo cual el gobierno se vio forzado a abandonar las reformas en 1987. Junto con abandonar las reformas, el gobierno dejó que se acumularan los pagos atrasados al Banco. Entre 1983 y 1995, dichos atrasos obligaron al Banco a suspender tres veces sus operaciones de préstamo a Zambia, la última vez por cuatro años, desde 1987 a 1991.

En la década de 1980, las operaciones de ajuste estructural del Banco tuvieron como objetivo común respaldar las reformas y aumentar la producción mediante el suministro de divisas para financiar la importación de insumos. Si bien estas operaciones incluyeron ciertas condiciones destinadas a respaldar las medidas de liberalización propuestas por el Banco, muchas veces esas condiciones no se aplicaron rigurosamente a fin de garantizar la transferencia de los recursos, o se eliminaron una vez hechos los desembolsos. De esta manera, el gobierno pudo recurrir al financiamiento del Banco sin necesidad de continuar las reformas. Esta situación dio lugar a un aumento del nivel de endeudamiento para financiar un incremento del consumo inmediato a expensas de la acumulación de capital y del crecimiento económico futuro.

Década de 1990: un enfoque más equilibrado

En los últimos años, en circunstancias en que el nuevo gobierno ha seguido aplicando las reformas y en vista de la disminución de la inflación, el Banco ha reorientado sus esfuerzos para formular un programa más equilibrado. La estrategia del Banco para fines de la década de 1990 tiene tres objetivos: 1) continuar el financiamiento para fines de ajuste a fin de ayudar a Zambia a estabilizar su balanza de pagos; 2) mejorar las condiciones del sector privado mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura y recursos humanos, y 3) preparar programas específicos orientados a los pobres y los grupos vulnerables en las áreas de agricultura y los servicios sociales.

Además, el Banco está adoptando un nuevo enfoque sectorial para el diseño y la ejecución de los proyectos, enfoque que será aplicado en forma experimental a través del Programa de inversión en el sector agrícola (véase el Recuadro 1). Se prevé que este enfoque realce la importancia del programa del Banco y haga más eficaz la labor de los donantes y del país beneficiario.

Eficacia de la asistencia del Banco

Mobilización y coordinación de la ayuda

Muchas veces, los instrumentos no financieros del Banco --como la asistencia técnica y la movilización y coordinación de la ayuda-- fueron más eficaces que sus programas de financiamiento. Durante el período de 1983-95, la ayuda proporcionada por el Banco para ayudar a Zambia en la gestión de su enorme deuda externa dio buenos resultados. Todos los instrumentos utilizados fueron adecuados para el cumplimiento de este objetivo: el monto y la composición del financiamiento, la calidad y adaptabilidad de sus estudios económicos y sectoriales, y el carácter de su asistencia técnica y la coordinación de la ayuda. El Banco ayudó a Zambia a desarrollar un sistema adecuado de control de la deuda, en parte para facilitar la reprogramación de la deuda bilateral. En el período de 1990-93, el Banco ayudó a Zambia a reprogramar US\$1.500 millones de deuda, lo cual permitió reducir considerablemente el servicio de la deuda y aliviar en buena medida la carga de la misma. La función de liderazgo del Banco en las reuniones del grupo consultivo, junto con sus estudios analíticos, ayudó a convencer a los donantes de aumentar significativamente el monto de su asistencia. Ello ha contribuido a liquidar los atrasos en los pagos, gracias a lo cual el Banco pudo reanudar sus desembolsos en 1991.

No obstante, la deuda externa de Zambia, de US\$650 per cápita, sigue siendo una de las más elevadas del mundo. En consecuencia, el Banco deberá seguir desempeñando un papel central en la movilización de ayuda y en la coordinación con los donantes, tarea que se ve dificultada debido al creciente desencanto de muchos de ellos con los resultados obtenidos por el país. Desde 1994, la coordinación de la ayuda se ha centrado en mejorar la eficacia del respaldo sectorial al evitar la duplicación de funciones, la sobrecarga de la gestión del sector público y las demandas poco realistas sobre los recursos financieros de contrapartida.

Financiamiento

Las operaciones de ajuste de los años ochenta no cumplieron los objetivos fijados en lo que respecta a la aplicación de programas de reforma sostenidos y al aumento de la eficiencia y la productividad de los sectores productivos. En cambio, las operaciones de ajuste efectuadas después de 1991 parecen haber sido más exitosas, tanto en lo que se refiere a apoyar la reforma de las políticas como a servir de base para la movilización coordinada del respaldo de la comunidad de donantes en materia de balanza de pagos. Los resultados de la cartera, que durante la mayor parte de la década de 1980 fueron inferiores al promedio de la región de África, también han mejorado. En general, los proyectos exitosos fueron proyectos pequeños con pocas necesidades en materia de gestión, que contaban con la tecnología apropiada, utilizaron consultores extranjeros y proporcionaron capacitación.

Tres factores específicos menoscabaron la eficacia de la asistencia del Banco con anterioridad a 1991.

- *La falta de identificación con los proyectos.* El contexto nacional y social del programa de ajuste estructural no fue favorable para la sostenibilidad de las reformas. Aparte de un grupo reducido de políticos y altos funcionarios, hubo poca identificación con el proceso de reforma. Las fuerzas políticas estaban fuertemente divididas en cuanto a las estrategias de desarrollo y la gestión económica, en tanto que algunos asesores influyentes y ciertas agrupaciones políticas muy poderosas, incluidos los sindicatos, seguían siendo partidarios de una economía dirigida.
- *La falta de atención para los grupos menos favorecidos.* El hecho de que no se hayan reconocido los riesgos de dar marcha atrás en el proceso de reforma se debe, en parte, a la falta de atención a las cuestiones sobre el alivio de la pobreza y la distribución equitativa de la carga del ajuste. Así pues, el gobierno y, por consiguiente, el Banco no reconocieron adecuadamente la importancia del sector público en lo que respecta a dar empleo a la población urbana, ni el altísimo costo social de las medidas para reducir el déficit fiscal. Debería haberse hecho más hincapié en determinar el ritmo de la reforma y en la necesidad de proteger a los grupos vulnerables, incluida la creación de redes de protección social.
- *Los atrasos en los pagos y la suspensión de los desembolsos por parte del Banco.* Como ya se señaló, en el período de 1983-95 el Banco suspendió tres veces sus desembolsos a Zambia debido a los atrasos de ese país en el pago de su deuda. Las suspensiones menoscabaron la viabilidad de muchos proyectos, sobre todo los del sector agrícola. Deberían haberse contemplado medidas de supervisión más eficaces para mitigar el efecto de estas suspensiones sobre las operaciones en curso y para discontinuar los proyectos.

Avances logrados en el cumplimiento de los objetivos

Éxito de los programas de liberalización

Después de 1992, la gestión económica en Zambia mejoró considerablemente, sobre todo en lo que se refiere a la disciplina monetaria y fiscal. Las reformas aplicadas por el gobierno permitieron reducir el déficit fiscal primario desde el 7% del PIB a principios de la década de 1990 al 1% de éste en 1995. Además, las reformas han permitido liberalizar el entorno económico para la participación del sector privado. Actualmente existen pocas distorsiones en el mercado de divisas, se han liberado las tasas de interés y se ha eliminado la mayoría de las restricciones a la importación y la exportación. Los estudios económicos y sectoriales del Banco fortalecieron el diálogo en materia de políticas y ayudaron a poner en marcha las medidas de reforma.

Problemas que deben abordarse

El Banco debe concentrarse más en la privatización y la diversificación. El progreso en materia de privatización, si bien fue lento antes de 1995, se ha acelerado considerablemente a partir de entonces. El gobierno aprobó una ley sobre privatización y creó un organismo pertinente y un fondo fiduciario. Se concluyeron las negociaciones para la venta de 23 de las 160 empresas estatales que estaban en condiciones de ser vendidas. A comienzos de 1995 sólo se había negociado la venta de 13, pero hacia fines de ese año se habían privatizado otras 100 empresas. Además, se ha anunciado la privatización del sector de minería, y se prevé que las negociaciones con los licitantes se inicien a comienzos de 1997.

A pesar de que en el curso de la última década la proporción de exportaciones no tradicionales aumentó del 10% al 15% del total de las exportaciones, los ingresos provenientes de éstas aún son insignificantes. La escasez de infraestructura y la falta de una depreciación real y duradera del tipo de cambio siguen obstaculizando el crecimiento.

La pobreza y los sectores sociales. En el período de 1983-94, la pobreza en Zambia aumentó en términos relativos y absolutos. Prácticamente dos tercios de la población vive en condiciones de pobreza y las perspectivas para una pronta reducción de la misma no son buenas. Esto parece indicar la necesidad de aplicar otras estrategias. Las redes de seguridad social sólo constituyen soluciones a corto plazo. La solución más eficaz es aumentar la productividad de los pobres y mejorar su acceso a los servicios sociales y económicos. (Véase el Recuadro 2.) La asistencia del Banco a Zambia debe centrarse en los sistemas de salud y educación, cuya precaria situación presenta grandes obstáculos para la reducción de la pobreza.

La administración del Banco coincidió con la mayoría de las evaluaciones y recomendaciones del estudio, aunque no concordó con la idea de que el Banco debería haber insistido antes en que se acelerara el ritmo de privatización, o de que debería haber contemplado medidas más adecuadas para la supervisión o la discontinuación de los

proyectos tras la suspensión de los préstamos. También señaló que hasta hace poco no existía ni la capacidad local ni el consenso necesarios para iniciar el proceso de privatización. En lo que respecta a la gestión de proyectos durante la suspensión, la administración indicó que en muchas ocasiones el Banco había intentado reanudar proyectos tras un prolongado período de suspensión, en circunstancias en que habría sido más beneficioso para Zambia que el Banco hubiera suspendido las operaciones en curso y formulado y aprobado otras que reflejaran mejor las nuevas políticas económicas.

La administración reconoció la importancia de lograr un crecimiento que ofrezca oportunidades de empleo, de mejorar el gasto público y de crear redes de seguridad social eficientes para aliviar la pobreza en Zambia. Destacó dos programas de recuperación social en curso respaldados por el Banco; las inversiones programadas para los sectores de educación, vialidad y desarrollo urbano cuyos marcos normativos beneficiarían especialmente a los pobres, y la reforma de los mercados comercial, laboral y de bienes raíces, todos los cuales tienen por objeto promover un crecimiento que permita absorber más mano de obra. A través de un sistema de vigilancia basado en la participación, que fue establecido como medida complementaria de la evaluación de la pobreza realizada en 1994, se hará un seguimiento de los índices de la pobreza y de los indicadores del desempeño.

La administración hizo notar que en las operaciones de ajuste programadas se pondrá énfasis en la reforma de los mercados de trabajo y de bienes raíces y en otros factores que obstaculizan la inversión privada y la diversificación. El Banco seguirá substituyendo el financiamiento para fines de ajuste por inversiones sectoriales y préstamos para proyectos en distintos sectores, a medida que Zambia reduzca sus obligaciones relativas al servicio de la deuda. En lo que respecta a la necesidad de mejorar la gestión de los riesgos y el análisis de la sostenibilidad, la administración coincidió en que el riesgo de que se produzca un retroceso o una disminución del ritmo de crecimiento sigue siendo alto y en que los resultados del proceso de reforma son aún inciertos. Sin embargo, también existe el riesgo de que no se otorgue suficiente financiamiento para el programa en curso, lo cual limitaría el crecimiento económico y el respaldo público. En última instancia, el riesgo sólo disminuirá cuando se consiga reducir más la deuda.

La administración señaló que la capacidad de maniobra del Banco está restringida por el alto nivel de endeudamiento de Zambia, situación que hace necesario un considerable volumen de asistencia en materia de balanza de pagos. Cuando los países no cumplen sus obligaciones relativas al servicio de la deuda, el Banco se ve legalmente forzado a suspender el financiamiento y los desembolsos. Es difícil mantener los proyectos sin una labor continua de supervisión y adaptación. La administración seguirá desempeñando un papel activista en las reuniones del grupo consultivo e incrementará su cooperación con los donantes que participan en los programas de inversiones sectoriales.

El Comité sobre la Eficacia del Desarrollo del Banco, tras examinar el estudio, destacó los siguientes aspectos: la necesidad de que las estrategias sectoriales y para el país reflejen claramente las enseñanzas recogidas de la experiencia y de evitar la adopción de medidas con poca base en la realidad a la hora de fijar las metas y los objetivos; la importancia crucial de que los prestatarios se identifiquen con las reformas y se esfuercen por llevarlas a la práctica y, en este contexto, la necesidad de incrementar un seguimiento y un análisis informado de la realidad política, de estar más atentos a la dinámica política y a las inquietudes de aquellos que podrían verse afectados por la reforma; la importancia de fortalecer las capacidades y de contar con la participación de los funcionarios de gobierno y los donantes en los estudios económicos y sectoriales del Banco; la necesidad de que el Banco participe activamente en la coordinación de la ayuda y de reforzar la misión residente con ese propósito y, finalmente, la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre el financiamiento para el servicio de la deuda y el financiamiento para proyectos de inversión.

En lo que respecta a la secuencia apropiada de las reformas en Zambia, algunos miembros del Comité se mostraron de acuerdo con la opinión de la administración en el sentido de que no debería haberse impuesto antes la privatización, en tanto que otros coincidieron con el DEO en que la privatización era un requisito para la liberalización. Además, otros miembros indicaron que la reforma del sector público era un elemento fundamental. El Comité señaló que, en los casos en que deban suspenderse los desembolsos, normalmente deberían continuar el diálogo sobre políticas, los estudios económicos y sectoriales y la labor de supervisión, pero que en casos especiales, como el de una guerra civil, podría ser necesario suspender incluso esas actividades.

(BOX, page 2)

Recuadro 1 El Programa de inversión en el sector agrícola: el nuevo enfoque de los proyectos

La participación, que incluye la adopción de decisiones tanto por parte de los clientes y beneficiarios como de los donantes y otros organismos que respaldan los proyectos, es el elemento central del programa de inversión en el sector agrícola. Dicho Programa tiene las siguientes características:

- abarca la totalidad del programa agrícola del país;
- es preparado por grupos de estudio de Zambia cuyos miembros provienen de los sectores público y privado;
- deberá ejecutarse en el marco institucional del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca;
- hace obligatoria la aplicación --en la mayor medida posible-- de los procedimientos estándar establecidos por los donantes para las adquisiciones, la presentación de informes, la contabilidad y las auditorías;
- se apoya en asistencia técnica a corto plazo, con un mínimo uso de consultores extranjeros contratados por períodos prolongados;
- es flexible, lo cual deja margen para efectuar evaluaciones y ajustes anuales, y
- se fundamenta en reformas del sector público en el área de la agricultura orientadas a aumentar la descentralización y la participación. El programa será sometido a varias iteraciones con aportes de los sindicatos de agricultores, el parlamento y las autoridades encargadas de formular las políticas a fin de darle un carácter verdaderamente participatorio.

(Box, page 3)

Recuadro 2: Asistencia a los grupos vulnerables: evaluación de la pobreza realizada por el Banco

En una evaluación de la pobreza en Zambia realizada en 1994 se determinó que las altas tasas de aumento de la población constituyen un importante impedimento para la reducción de la pobreza. En la evaluación, que se basó en una encuesta de hogares, se estableció que la falta de activos productivos --como bueyes, instalaciones de almacenaje e implementos agrícolas para las familias rurales-- representan el mayor obstáculo para aumentar la productividad de los pobres. Además, se indicó que la malnutrición, la mala salud y los bajos niveles de instrucción escolar constituyen los principales obstáculos para el desarrollo del capital humano. La recomendación más importante de la evaluación es aumentar el crecimiento de la agricultura en pequeña escala mediante el mejoramiento de la infraestructura y la tecnología rurales y el respaldo a la comercialización y el almacenamiento privados. En lo que se refiere a los pobres de las zonas urbanas, el principal objetivo es eliminar los obstáculos para el desarrollo de la microempresa, mejorar los servicios urbanos básicos y proveer un mayor acceso a la educación y la salud. También se recomendó llevar a cabo un programa de obras públicas con gran intensidad de mano de obra destinado a crear una red de seguridad social para los grupos vulnerables.

(Box, page 1)

**Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around*, estudio del Banco Mundial sobre la evaluación de operaciones, de Gladstone Bonnick, de próxima aparición. El estudio se encuentra a disposición de los Directores Ejecutivos, el personal del Banco y el público en la librería del Banco Mundial, el Centro de Información Pública y los distribuidores de publicaciones. El presente Boletín fue redactado por Farah Ebrahimi.

(BOX, page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Rachel Weaving, teléfono 1-202-473-1719, fax: 1-202-522-3200, correo electrónico: rweaving@worldbank.org