

Title: OED Précis no. 99 - Ghana: ¿Es sostenible el crecimiento?

Job number: 96S0334

Language: English

Translations: Spanish

Country: Ghana

Input date: 8/9/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Diciembre de 1995****Ghana: ¿Es sostenible el crecimiento?**

Durante el último decenio, el Banco Mundial contribuyó al progreso económico de Ghana con préstamos que ascendieron a un total superior a los \$2.000 millones, incluidos más de \$1.000 millones para operaciones de ajuste. Pero en un nuevo estudio, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) ha advertido que ese avance no se mantendrá a menos que Ghana acelere la ejecución de una gran cantidad de reformas políticas pendientes. La estrategia actual no ha estimulado la necesaria reacción del sector privado, ni ha aumentado la productividad agrícola. El Banco tiene que elaborar una estrategia de asistencia que permita a Ghana participar en el desarrollo y alcanzar un crecimiento autónomo, impulsado por el sector privado.*

Progreso registrado durante el ajuste

Ghana emprendió su Programa de reforma económica (PRE) en 1983. Después de más de diez años de retroceso económico e inestabilidad política, tres conmociones habían puesto la economía al borde del derrumbe: una prolongada sequía, un marcado deterioro de la relación de intercambio y el inesperado regreso de más de un millón de trabajadores ghaneses expulsados de Nigeria.

La crisis modificó actitudes y percepciones, tanto en Ghana como en el Banco Mundial. El personal del Banco colaboró estrechamente con un grupo de funcionarios ghaneses encargados de preparar y ejecutar el PRE. La continuidad y capacidad de ese grupo han ayudado en forma decisiva a sustentar las reformas desde 1983.

Los principales logros del Programa son bien conocidos. Se liberalizó el comercio y la inflación disminuyó drásticamente. Se eliminaron los estrictos controles de precios y de distribución. Se recuperaron las exportaciones de cacao y otros productos. El crecimiento medio del PIB en el último decenio ascendió al 5%. Se redujo la pobreza y mejoraron los indicadores sociales.

Preocupaciones a largo plazo

Si bien el caso de Ghana se considera un éxito, las posibilidades de mantener las satisfactorias tasas de crecimiento y reducción de la pobreza conseguidas son inciertas.

El *desarrollo agrícola* es mucho más lento de lo necesario, incluso inferior al crecimiento demográfico. Desde 1983 a 1994, el Banco hizo hincapié en la reforma estructural de los precios, la comercialización y la propiedad de las empresas. Pero Ghana progresó lentamente en la eliminación del monopolio paraestatal de comercialización del cacao y en el desarrollo de mercados más eficientes. Poco se hizo para mejorar la productividad de los principales cultivos alimentarios o para generar innovaciones dinámicas en las pequeñas explotaciones agrícolas.

- Han surgido nuevamente los *problemas fiscales*. El déficit es más elevado que lo previsto en vista de la baja inflación y el crédito suficiente con que cuenta el sector privado. Los problemas fiscales, sumados al excesivo crédito otorgado a las empresas públicas, todavía desalientan la inversión y el ahorro privados, y han ocasionado el resurgimiento de la inflación entre 1993 y 1995.
- *Ahorro e inversión*. Tanto el ahorro total como el privado y las tasas de inversión privada son extremadamente bajos. En los últimos tiempos, estas últimas ascendían sólo al 4% del PIB y la de ahorro nacional, al 1%.
- *Ayuda*. La recuperación de Ghana en los años ochenta estuvo impulsada por el sector público, con asistencia del exterior. Entre 1988 y 1992, el promedio de ingresos netos en concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) superaba el 10% del PIB. Gran parte de la ayuda se desembolsó rápidamente y se utilizó para financiar gastos corrientes. Pero, puesto que en la actualidad la ayuda es escasa, Ghana no puede esperar recibir indefinidamente grandes corrientes de fondos en condiciones concesionarias.
- Los *problemas ambientales* son graves. Se ha calculado que la pérdida de la fertilidad y la erosión del suelo, así como la deforestación cuestan anualmente a Ghana el 4% del PIB (véase "Ghana 2000 and Beyond", Banco Mundial, 1992).
- La *pobreza*. Desde que comenzara el programa de ajuste, han mejorado importantes indicadores de "la calidad de vida", entre ellos, la malnutrición y la mortalidad infantiles, la alfabetización y el acceso al agua limpia. Entre 1988 y 1992 la proporción de la población de Ghana que vivía en la pobreza descendió un poco, del 36% al 31%. Casi todas las mejoras en los ingresos fueron consecuencia del crecimiento económico; la distribución del ingreso prácticamente no varió. El aumento de los ingresos benefició a la mayoría de las regiones y en especial a las zonas rurales, pero la pobreza se agravó en Accra. El nivel de vida de los grupos más pobres sigue siendo extremadamente bajo. La mayoría de los pobres son agricultores que producen cultivos alimentarios y de exportación, y sus ingresos apenas llegan a alrededor de un tercio del ingreso medio del país. La focalización del gasto social no ha mejorado.

Estrategia del Banco en materia de asistencia

En el decenio de 1980, la estrategia de asistencia del Banco respondía a las necesidades de Ghana, pues daba prioridad a la estabilización, la liberalización y la rehabilitación de la economía. Esa estrategia coincidía plenamente con los planes de las autoridades de alentar el crecimiento mediante un programa de recuperación impulsado por el sector público. Los servicios tanto crediticios como no crediticios resultaron eficientes y eficaces en función de los costos. Atribuyeron especial importancia a la corrección de los precios, balanzas e incentivos, a la reconstrucción de la infraestructura deteriorada y a la movilización de ayuda. La mayor parte del asesoramiento prestado por el Banco en materia de políticas resultó acertado, pues se fundaba en sólidos estudios económicos y sectoriales.

A comienzos de los años noventa, sin embargo, el programa de asistencia del Banco no se adaptó lo suficiente, ni en sus prioridades ni en sus instrumentos, a las nuevas condiciones imperantes en Ghana. La satisfacción ante los logros obtenidos debilitó el impulso de abordar los

temas pendientes del ajuste. Ni la estrategia del Banco ni la del gobierno incorporaron satisfactoriamente los objetivos de reducir la pobreza, aumentar la productividad agrícola, reformar las instituciones y alcanzar la sostenibilidad ambiental.

Durante el período de 1983-93 en conjunto, los instrumentos más eficaces del Banco fueron sus estudios macroeconómicos y de reforma de políticas, el diálogo sobre políticas macroeconómicas, las dos primeras operaciones de ajuste estructural, el financiamiento para la rehabilitación de infraestructura y la movilización de ayuda. Los préstamos para financiar actividades agrícolas y los destinados a los sectores sociales, financiero e industrial tuvieron resultados menos satisfactorios, al igual que los esfuerzos para coordinar las gestiones de los organismos de desarrollo. En ocasiones, el Banco y otros organismos proporcionaron a Ghana más asistencia de la que el sector público podía administrar con eficacia. Tampoco se prestó suficiente atención a las desventajas que acarreaban las grandes corrientes de ayuda, como las nuevas formas de captación de rentas a través de nombramientos para cargos públicos. El instrumento menos eficaz fue la asistencia técnica prestada para fomentar la reforma institucional.

Para que la asistencia del Banco sea útil, eficiente y eficaz en función de los costos, el Banco y el gobierno deben reconsiderar sus prioridades. La inversión en infraestructura y en el desarrollo de los sectores sociales financiada desde el exterior puede mantener el crecimiento económico por un tiempo. Pero, a fin de que el progreso y el alivio de la pobreza sean duraderos, será preciso que el sector privado y el agrícola reaccionen de manera mucho más enérgica que hasta el presente. Ello requiere que mejoren significativamente las condiciones de las inversiones y la actividad comercial para las empresas privadas. También es necesaria una nueva estrategia de desarrollo de la agricultura y los recursos humanos.

Elementos de la estrategia

Condiciones para la empresa privada. A fin de convencer al sector privado de que es improbable que se modifique la orientación favorable al mercado de las políticas, Ghana necesita apoyar decididamente su crecimiento, llevar a cabo profundas reformas administrativas y emprender programas acelerados de privatización.

La administración pública y las empresas paraestatales de Ghana, con exceso de personal y un funcionamiento poco satisfactorio, obstaculizan el desarrollo del sector privado de varias maneras, por ejemplo, el crédito excesivo para las empresas paraestatales, en detrimento del sector privado; el trato preferencial a las empresas públicas; los monopolios de hecho; captación de rentas, obstrucción y hostigamiento por parte de los empleados públicos; el suministro ineficiente de infraestructura, bienes y servicios, y una actitud que trasunta tolerancia hacia las políticas estatistas y las prácticas intimidatorias.

La Corporación Financiera Internacional debería contribuir cada vez más a fomentar el desarrollo del sector privado.

"Estrategia vinculada" para abordar las relaciones entre el veloz crecimiento demográfico, el descenso de la productividad agrícola y el deterioro ambiental. En Ghana, las tierras y los bosques sin explotar han ido reduciéndose rápidamente y, debido a la mayor densidad de población, los períodos de barbecho se han acortado y la fertilidad del suelo ha disminuido. Es

preciso dar gran prioridad a esta combinación de veloz crecimiento demográfico, productividad agrícola decreciente y deterioro ambiental en el programa crediticio del Banco y en los estudios económicos y sectoriales, el diálogo sobre políticas y la coordinación de la ayuda.

Agricultura. La reforma de las ineficientes empresas agrícolas paraestatales es demasiado lenta. Se necesita un análisis más detenido a fin de determinar la manera de aumentar la inversión privada en agricultura --especialmente en cultivos no tradicionales de exportación-- y elevar la productividad agrícola sin dañar la sostenibilidad ambiental.

Educación. En 1986, Ghana emprendió un amplio programa de reforma educativa a fin de dar una orientación más práctica y profesional al plan de estudio y un acceso más amplio a la educación básica, en especial para las familias rurales. El programa, que contó con el decidido compromiso del gobierno y el firme apoyo del Banco y los organismos donantes, proporcionó todos los insumos que se consideraron necesarios. Pero los deficientes resultados de las pruebas indican que los estudiantes están aprendiendo muy poco. Esto ha llevado a las autoridades y los donantes a rever la situación. También en otros países se ha llegado a la conclusión de que la reforma educativa puede ser más complicada de lo que parece. Se estima que, en el caso de las reformas de Ghana, no se dejó suficiente tiempo para el debate, la elaboración de los planes de estudio, la experimentación y la formación docente.

Fortalecimiento de la competencia y reforma de la administración pública. En Ghana, el gobierno se ve más limitado por el desaprovechamiento de los recursos humanos y la mediocridad de la burocracia que por la escasez de aptitudes. Hasta ahora, las autoridades y el Banco se han concentrado en formar más expertos mediante programas de capacitación financiados desde el exterior, y han pasado por alto el contexto institucional y las condiciones de gobierno que determinan la eficiencia con que se emplean los recursos. Muchas veces, la asistencia técnica a Ghana ha estado dominada por factores de corto plazo, en lugar de orientada al fortalecimiento de las competencias a largo plazo y el aprendizaje institucional.

Lo que se necesita ahora es una estrategia amplia y coherente para reformar la administración pública, que aborde las causas fundamentales del desaprovechamiento de la gente capacitada, del exceso de personal y la baja productividad de la administración pública y las empresas estatales, y del desempeño poco satisfactorio de la mayoría de los proyectos de asistencia técnica (no sólo del Banco). El Banco debe alentar al gobierno para que forme un grupo consultivo local con el fin de elaborar un plan que permita aumentar la eficacia de la asistencia técnica.

Venta y reestructuración de las empresas públicas. La privatización del enorme e ineficiente sector público de Ghana ha sido lenta. En 1993, sólo se habían vendido 54 de las 300 empresas públicas no financieras. Desde entonces se han tomado algunas medidas importantes en la esfera de las privatizaciones, pero es necesario que Ghana formule un plan de acción claro para la venta y racionalización de empresas.

Las autoridades todavía adoptan numerosas decisiones sobre precios y adquisiciones de las empresas públicas, su eficiencia no ha mejorado mucho y la utilización de la capacidad es deficiente. Muchas de las empresas públicas deben liquidarse.

Los funcionarios del Banco atribuyen la lentitud del proceso de privatización al insuficiente apoyo político --resultado, en parte, de la herencia ideológica ghanesa y, en parte, de intereses creados, pero quizás el enfoque del Banco se ha basado demasiado en fórmulas establecidas y no ha prestado suficiente atención a importantes dimensiones políticas y sociales.

Gestión del gasto público. La asignación del gasto ha mejorado notablemente desde los comienzos del decenio de 1980. El Banco contribuyó con estudios económicos sobre la inversión y el gasto públicos. No obstante, sigue siendo urgente corregir las fallas de los sistemas de ejecución presupuestaria, contabilidad y evaluación. Los elevadísimos costos salariales del sector público --que cuenta con casi 600.000 empleados en un país con 16 millones de habitantes-- ponen de relieve las dificultades que entraña limitar el déficit fiscal. Hay que mejorar también los mecanismos de fiscalización y control del gasto público.

Pobreza. Para fomentar la sostenibilidad social y política, la estrategia de Ghana debe garantizar una distribución amplia de los beneficios del crecimiento y de la asistencia externa. Debido a problemas de ejecución, tanto el Programa de alivio del costo social del ajuste como el que se ocupa de las dimensiones sociales de este proceso no lograron resultados significativos.

Cambios necesarios

La estrategia de asistencia del Banco debe considerarse en una perspectiva a largo plazo, de diez años como mínimo. Los problemas que se acaban de reseñar necesitan atención urgente, pero no se resolverán con medidas rápidas o sencillas ni con un poco de inversión.

Lograr que las autoridades del país asuman cada vez más los programas como propios. En los años ochenta, el Banco trató con un reducido grupo de dirigentes y tecnócratas que respondían a un jefe de Estado no elegido democráticamente. En el decenio de 1990, el parlamento muestra cada vez más actividad (a pesar de que hay un solo partido) y se aplican nuevas modalidades descentralizadas de organización y rendición de cuentas. En el corto plazo, las reformas políticas pueden demorar la adopción de decisiones y la aplicación de políticas, pero si logran que las autoridades asuman cada vez más como propias las políticas --mejorando, de este modo, la sostenibilidad-- serán útiles para profundizar y acelerar el desarrollo a largo plazo. El Banco debe incorporar de manera más explícita el análisis de los factores de economía política a la estrategia de asistencia al país.

Interactuar con grupos más amplios de representados. El Banco debería interactuar con grupos más amplios de representados dentro y fuera de Ghana, ya que parte de su función es aclarar opciones en materia de política. Puede ayudar a proporcionar información sobre la situación y las posibilidades económicas y sociales dando mayor difusión a sus documentos, alentando a las autoridades a debatir más ampliamente los informes del Banco y los realizados en forma conjunta, y emprendiendo más actividades de divulgación de sus servicios no crediticios. Al mismo tiempo, el personal del Banco debería prestar más atención a las opiniones y las inquietudes de otros analistas de los problemas ghaneses.

Concentrarse en la calidad del gobierno. El diálogo sobre políticas que el Banco

mantiene con el gobierno y la formulación de la estrategia de asistencia deberían subrayar los factores de la función pública que suelen disminuir la confianza del sector privado y, por consiguiente, el ahorro y las inversiones privados.

Contribuir a mejorar las normas y los procedimientos de coordinación de la ayuda. La asistencia está bien coordinada en algunas áreas pero no en otras, y el propio gobierno debería asumir un papel mucho más importante. En particular, es necesario mejorar la coordinación sectorial y subsectorial en el marco de planes de acción y estrategias sectoriales convenidas.

La administración del Banco, en respuesta al estudio, *convino en que las políticas de Ghana deberían tratar de alentar el crecimiento del sector privado acelerando las privatizaciones, aumentando la competencia en el sector financiero, liberalizando los sectores del cacao y el petróleo, y manteniendo la estabilidad macroeconómica; apoyar el desarrollo institucional mejorando la gestión del gasto público y reestructurando la administración pública, y promover el crecimiento agrícola sin dejar de proteger el medio ambiente. En cuanto a la recomendación del DEO de acelerar el programa de ajuste pendiente, la administración advirtió que existe un conflicto entre el objetivo de aplicar rápidamente esas disposiciones y el de lograr que Ghana lo asuma como propio. El Banco prevé apoyar las medidas formuladas por las propias autoridades para reformar la administración pública, siempre y cuando tengan probabilidad de reducir la plantilla y aumentar la eficiencia; esta estrategia concuerda con el respaldo a un programa que sea sostenible y que Ghana considere propio. Respecto de las consultas con grupos más amplios, el Banco señaló que tiene previsto difundir públicamente los resultados de sus estudios económicos y sectoriales y contribuir a organizar cursillos para miembros del parlamento y el público en general. En cuanto al gasto público, la administración observó que se está preparando un proyecto de asistencia técnica para la gestión financiera, que respaldará la introducción de sistemas de control de gastos y contabilidad en 16 ministerios. En lo que hace a la coordinación y la dependencia de la ayuda, la administración hizo notar que la influencia de los donantes en las decisiones del gobierno sigue siendo importante, si bien cada vez menos. Actualmente, las autoridades coordinan la ayuda en algunos subsectores y dirigen el programa de gasto público, que se ha convertido en la base de toda la asistencia de los donantes. En el futuro, el Banco estudiará las posibilidades desde el punto de vista tanto económico como sectorial de reducir la dependencia de la ayuda. En cuanto a la combinación de especialidades del personal del Banco, la administración observó que está prestando especial atención a la contratación de expertos en desarrollo institucional.*

Al analizar el estudio, el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco puso de relieve los siguientes aspectos: la necesidad de una mayor participación de los prestatarios en la elaboración de las estrategias de asistencia al país; las diferencias existentes entre la administración y el DEO sobre el ritmo apropiado de desarrollo institucional; la dependencia de la ayuda y las formas de mejorar la movilización de recursos del país; los medios para fortalecer la coordinación de la ayuda; y la necesidad de ser realista acerca del tiempo que lleva ejecutar los programas de reforma y lograr una reacción sostenida de la oferta.

Como observó que muchas de las conclusiones y recomendaciones podrían ser de

utilidad para otros países y regiones, el Comité posteriormente envió al Presidente del Banco una lista de cuestiones genéricas para que fuera analizada con la administración. Entre ellas, figuran las siguientes:

- La propensión del Banco a subestimar, especialmente en aquellos países con deficientes recursos institucionales, el tiempo requerido para ejecutar los programas de reforma y lograr una reacción ininterrumpida de la oferta;*
- La necesidad de que la estrategia de asistencia a los países guarde relación con la política económica de cada uno de ellos;*
- La necesidad de considerar los costos y los beneficios de una liberalización rápida del comercio, diseñar los programas con flexibilidad y vigilar los efectos que producen, para poder corregirlos sobre la marcha;*
- La necesidad de brindar asesoramiento y apoyo al sector financiero, para abordar las causas fundamentales de los problemas y no simplemente sus síntomas;*
- La necesidad de contar con un método adecuado para definir y medir el grado mínimo de identificación del país con el proyecto que se necesita para alcanzar el éxito en las operaciones y de que se procure constantemente fomentar la colaboración y la participación de los prestatarios en las operaciones del Banco;*
- La necesidad de llevar a cabo estudios económicos y sectoriales oportunos y de excelente calidad, y un análisis exhaustivo de las operaciones propuestas;*
- Las cuestiones relacionadas con la combinación de especialidades, la dotación de personal y la ubicación del trabajo.*

El Comité también pidió al Director General de Evaluación de Operaciones un resumen de las conclusiones del DEO sobre la necesidad de ampliar la combinación de especialidades del Banco y la conveniencia de aumentar la participación de las misiones residentes en la labor operativa del Banco. Ese resumen fue entregado al Comité el 26 de julio de 1995.

(BOX Page 1)

**Ghana Country Assistance Review: A Study in Development Effectiveness, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, 1995 (de próxima aparición).*

(TABLE Page 3)

Ghana: indicadores de sostenibilidad			
	1984-87	1988-92	1993
Ahorro, inversión, dependencia de la ayuda			
Inversión privada como porcentaje del PIB	4	7	4
Ahorro nacional como porcentaje del PIB	5	7	1
"Tasa de ahorro genuino" ^a como porcentaje del PNB	-12	-4	-1 ^b
Desembolsos de AOD como porcentaje del PIB	6	11	9 ^b
Indicadores de vinculación			
Tasa total de fecundidad	7	6	6
Tasa de crecimiento agrícola	3	2	3
Indicadores ambientales			
Pérdida anual por deforestación, erosión, deterioro del suelo, como porcentaje del PIB		4	
Tasa de deforestación (porcentaje anual del total de bosques)		1	
Crecimiento de las exportaciones			
Tradicionales	11	5	20
No tradicionales	32	8	0
Ingresos públicos como porcentaje del PIB	12	13	17
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza	36 ^c	31 ^b	
<p>a. Obtenido al restar la depreciación del capital fijo y el agotamiento de los recursos naturales de la tasa de ahorro nacional.</p> <p>b. 1992.</p> <p>c. 1988.</p>			

(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. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org
