

Title: OED Précis no. 152 - Las posibilidades de Marruecos todavía no se han aprovechado plenamente

Job number: 98S0286

Language: English

Translations: Spanish

Country: Morocco

Input date: 5/19/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Junio de 1997

Las posibilidades de Marruecos todavía no se han aprovechado plenamente

Al aproximarse el siglo XXI, la situación de Marruecos es más sólida que la de la mayor parte de los países de Oriente Medio y el Norte de África, pero aún persisten graves dificultades. En un estudio del DEO sobre la estrategia de la asistencia del Banco a Marruecos desde 1983, año en que las autoridades emprendieron un amplio programa de reformas, se llegó a la conclusión de que el país ha tenido un buen desempeño si se toman en cuenta los grandes obstáculos que ha enfrentado, pero que los resultados no están a la altura de sus verdaderas posibilidades y necesidades. Análogamente, el Banco podría modificar su estrategia y mejorar la eficacia global de su asistencia.

En los primeros años del ajuste se produjo un notable avance en la reforma de las políticas, la estabilización y el crecimiento, lo cual despertó en el Banco una confianza excesiva. Mientras tanto, otras reformas que se necesitaban con urgencia avanzaban muy lentamente. A principios del decenio de 1990, la evaluación optimista de la situación realizada por el Banco se dio de bruces con las conmociones externas y los efectos de serias deficiencias políticas. Marruecos perdió terreno y actualmente continúa enfrentando graves problemas estructurales.

En el estudio se determinó que el Banco no prestó a las reformas estructurales y al desarrollo social la misma atención que había dedicado a la reducción del déficit. Si bien el Banco y el gobierno no deben perder de vista la estabilidad fiscal, el Banco debería ayudar más a las autoridades a fomentar las inversiones públicas en el desarrollo rural y los recursos humanos, aumentar el porcentaje del presupuesto destinado a la salud y la educación (en especial de las mujeres de las zonas rurales), mejorar la eficiencia del gasto público y reducir las empresas públicas. Se debe alentar el crecimiento del sector privado y garantizar que los préstamos futuros no incrementen la deuda externa marroquí sin aumentar en forma equivalente el crecimiento. Asimismo, el Banco podría aprovechar mejor los excelentes estudios económicos y sectoriales efectuados hasta el momento.

A comienzos de los años ochenta, las condiciones económicas de Marruecos eran bastante calamitosas. Desde hacía ya un tiempo había una crisis financiera y problemas con la deuda externa, y las perspectivas de crecimiento eran escasas. El déficit superaba el 12% del PIB, el déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos era cercano al 10% del PIB, las reservas de divisas estaban agotadas y el país no podía atender el servicio de la deuda externa.

En 1983 el gobierno, con apoyo del Banco Mundial, emprendió un programa amplio de reformas que se llevarían a cabo gradualmente durante varios años y comenzarían con la estabilización e

incentivos para la industria. El programa difería radicalmente de otros anteriores, pues la estabilización debía ir acompañada de reformas estructurales.

La estrategia del Banco

Tres han sido los objetivos de la estrategia de asistencia del Banco a Marruecos desde 1983: estabilizar la economía, aumentar el crecimiento económico y reducir la desigualdad en los ingresos, brindando servicios sociales a la población pobre.

El respaldo financiero del Banco a Marruecos (que ya era un prestatario importante en el decenio de 1970), ascendió a \$5.530 millones entre 1983 y 1995. Los compromisos del Banco representaron \$1.400 millones en 1979-83, se elevaron a \$2.000 millones en 1984-88 y alcanzaron a \$2.600 millones en 1989-93. Un aspecto más importante aún es que la composición del financiamiento se modificó a medida que avanzaban las reformas: casi el 40% de los préstamos de 1983 a 1995 fue para fines de ajuste y, a diferencia de muchos préstamos otorgados por el Banco a otros países en esa época, los seis primeros préstamos de ese tipo estaban destinados a programas de ajuste sectorial. Se creía que un enfoque a nivel sectorial sería más eficaz porque respondía a la preferencia de las autoridades por las reformas graduales.

Éxitos en las primeras etapas

En los primeros años del ajuste, Marruecos progresó considerablemente. Entre 1983 y 1988, los programas del Banco se centraron principalmente en las reformas sectoriales, mientras que el FMI se ocupó ante todo de la estabilización. Además, el Banco abordó los cambios estructurales a largo plazo mediante el financiamiento de proyectos, estudios económicos y sectoriales y el diálogo con el gobierno. Como era muy urgente reducir el déficit, se decidió que los problemas fiscales de índole estructural se abordarían más adelante. En esa época se aprobaron cuatro préstamos para fines de ajuste (en las esferas del comercio, la agricultura, la educación y las empresas públicas). Con la excepción de la reforma educativa, que despertó resistencia política, y el proyecto de riego, que tropezó con la escasez de fondos públicos, todos tuvieron éxito.

Durante este período, el PIB global aumentó casi el 5% anual, la exportación de productos manufacturados creció rápidamente, el déficit se redujo a la mitad y la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó superávit. La moderada demanda, la reforma impositiva, las condiciones climáticas favorables, el alivio de la carga de la deuda y el marcado descenso de los precios del petróleo contribuyeron a estos notables resultados. No obstante, tras cinco años de ajuste los principales problemas estructurales con la gestión fiscal y del sector público seguían sin resolverse. Por ejemplo, el congelamiento de los salarios desde 1981 hasta 1985 ayudó a contener los costos salariales del sector, pero no se procuró reducir la cantidad de empleados públicos.

Exceso de optimismo

Hacia fines de los años ochenta, el Banco demostraba excesivo optimismo al evaluar el futuro económico de Marruecos. El progreso alcanzado en la reforma de las empresas públicas y del sector

financiero se consideraba excelente. En ese período se aprobaron dos préstamos para fines de ajuste; las condiciones para los desembolsos eran relativamente laxas, pues los proyectos se consideraban una continuación de un programa de reformas que iba sobre ruedas. Los estudios económicos y sectoriales del Banco, de inmejorable calidad, no se utilizaron ni se difundieron lo suficiente.

El exceso de optimismo del Banco continuó hasta 1993, a pesar de que la economía apenas había crecido desde 1990. El crecimiento descendió de casi el 5% anual en la segunda mitad de los años ochenta al 2% a comienzos del decenio de 1990. El Banco atribuyó esta desaceleración a factores externos adversos, como la sequía y la recesión en Europa, y restó importancia a los factores relacionados con las políticas, subestimando las reformas estructurales y sectoriales necesarias. Mientras tanto, el tipo de cambio real se elevaba, el programa de liberalización de las importaciones marchaba a un ritmo considerablemente más lento y los flujos del exterior disminuyeron cuando Marruecos se graduó de los programas del FMI y de la reprogramación de la deuda. Continuaron registrándose progresos en algunas reformas clave, principalmente la reforma del sector financiero, las privatizaciones y la elaboración de un nuevo código de inversiones, pero la estrategia a mediano plazo del país ya no estaba delineada claramente.

Toma de conciencia

Desde 1994 el Banco ha tomado conciencia de las tareas pendientes en diversas áreas estructurales y en los planes de reforma. Los préstamos para fines de ajuste se reanudaron en 1995 y en la estrategia de la asistencia del Banco al país de 1997 se reconoce que Marruecos ha progresado poco en varias cuestiones importantes vinculadas al desarrollo.

Problemas actuales

Sector público

La gestión fiscal marroquí ha sido hábil y rigurosa, y el país ha logrado estabilizar la economía; no obstante, persisten algunos problemas, entre los cuales cabe mencionar los tres siguientes:

- La estabilización se alcanzó, en parte, a expensas de la reforma estructural. Como ejemplo se pueden mencionar la lentitud de la apertura comercial y el escaso empeño puesto en promover la agricultura de secano --fuente fundamental de ingresos para la mayoría de los agricultores pobres-- y el riego en pequeña escala.
- Los sectores prioritarios (agricultura, infraestructura y recursos humanos) todavía necesitan mayores inversiones públicas. El Banco trató este tema en los primeros préstamos para ajuste estructural, pero el concepto aún no ha sido completamente asimilado. En 1990, cuando hubo que efectuar recortes presupuestarios, el gobierno decidió reducir sus inversiones un 15% en todos los sectores, incluso en los que tenían mayor prioridad.
- Los costos salariales del sector público siguen siendo demasiado elevados y continúan mermando el presupuesto. La estrategia de asistencia del Banco a Marruecos podría ayudar al

gobierno a mejorar la eficiencia de las empresas públicas y las políticas de precios y a acelerar las privatizaciones.

Sector privado

El sector privado todavía no ha alcanzado gran desarrollo. La escasa producción agrícola y las sequías desempeñaron un importante papel en la desaceleración de la economía a principios de los años noventa, pero igual incidencia tuvo el lento crecimiento del sector fabril. El sector industrial de Marruecos recibió un cuarto del financiamiento otorgado por el Banco al país entre 1983 y 1994 y, sin embargo, sólo creció el 3% anual en términos reales durante este período. La inversión privada alcanzó el 13,7% del PIB en 1989-91, pero descendió al 11,7% en 1994, el mismo nivel que en 1983.

Muchas son las razones que explican estos magros resultados, entre ellas la lenta liberalización del comercio, el constante aumento del tipo de cambio desde 1990, la infraestructura deficiente, la escasa preparación de los recursos humanos y las trabas burocráticas. Se ha dictado un nuevo código de inversiones y se han reducido drásticamente los impuestos a las empresas, pero persisten otros obstáculos. Es preciso seguir racionalizando el sector público y reformando el sector financiero. La privatización, ahora bien avanzada, debería considerarse una oportunidad para mejorar el alcance de la actividad privada, especialmente en el ámbito de la infraestructura. Ahora los esfuerzos deben concentrarse en mejorar la competitividad externa de la economía.

Sector social

Si bien en los últimos años se ha avanzado en reducir la pobreza y han mejorado los indicadores sociales, el progreso no ha sido suficiente, principalmente para las mujeres de las zonas rurales. Cuando se compara con países de nivel económico similar, el desempeño de Marruecos todavía es pobre respecto de los coeficientes de matrícula primaria y secundaria y la tasa de alfabetización, particularmente de las mujeres. Los indicadores de salud también son desfavorables, en especial la mortalidad materna e infantil y el acceso a la atención de la salud en las zonas rurales. El atraso que evidencian los indicadores sociales marroquíes sigue siendo uno de los principales obstáculos para el progreso económico.

Si bien la matrícula escolar ha aumentado últimamente, el excesivo gasto público en la educación superior ha distraído recursos de la enseñanza básica. Las reformas del sector de la educación auspiciadas por el Banco fracasaron porque demostraron ser irrealizables por motivos políticos. Los esfuerzos del Banco en el sector de la salud han obtenido mejores resultados aunque, también en este caso, el gasto en los hospitales de las zonas urbanas (con escasa recuperación de los costos) ha sido excesivo.

Desde 1994, la estrategia del Banco se ha centrado más en la pobreza, las cuestiones sociales y el papel de la mujer en el desarrollo de Marruecos, temas que se han incorporado a los últimos proyectos financiados por el Banco, pero la reforma educativa sigue teniendo un alto grado de prioridad.

Medio ambiente

Las últimas sequías en Marruecos pusieron de relieve su dependencia del agua así como la vulnerabilidad de la economía ante el cambio climático. La contaminación ambiental y la erosión del suelo también se están agravando. El país está tratando de definir un plan nacional de protección ambiental, pero la coordinación y la comprensión global a nivel institucional son deficientes. En 1993 hubo un proyecto del Banco destinado a fortalecer el marco institucional y normativo para abordar la protección ambiental, pero no se ha avanzado mucho en movilizar la cooperación necesaria entre las instituciones.

El agua representa el problema ambiental más urgente y hoy día es un bien sumamente escaso en Marruecos. El suministro per cápita y la calidad del agua están decayendo, el abastecimiento de agua potable en las zonas rurales es malo y se producen pérdidas considerables tanto en las redes de riego como en las de agua potable de las zonas urbanas. Actualmente, el 85% del agua se utiliza para riego, pero en el futuro el desarrollo industrial y económico incrementará la demanda de este elemento para otros usos. La recuperación de los costos ha mejorado notablemente en las zonas urbanas, pero no lo suficiente en lo que respecta al riego. Es necesario que exista una opción integrada de este recurso en las zonas rurales y que se rehabiliten las zonas de riego existentes.

Conclusiones y recomendaciones

El Banco ha ayudado a Marruecos a mejorar el equilibrio fiscal y liberalizar el comercio; ha ayudado al gobierno a abandonar antiguas políticas e iniciar reformas generales. La economía ha venido creciendo, sin mayores interrupciones, desde mediados del decenio de 1980. Sin embargo, la perseverancia del Banco y el ritmo global de la reforma han decaído desde fines de los años ochenta, aproximadamente. Como resultado, no se ha aprovechado en plenitud la asistencia del Banco y los resultados han sido dispares.

En el estudio se formulan las siguientes recomendaciones:

Con respecto a la gestión del sector público, el Banco debería concentrarse en:

- *Los aspectos estructurales de los problemas fiscales.* Si estas dificultades no se resuelven, es probable que malogren cualquier programa de ajuste. En Marruecos estos problemas todavía se refieren a los elevados costos salariales del sector público, las grandes empresas estatales, la distribución ineficiente del gasto público, y la escasa recuperación de los costos, que además es poco equitativa.
- *La racionalización de las empresas públicas.* No todas las empresas públicas se privatizarán en seguida y es urgente mejorar su eficiencia operativa y sus políticas de precios.

En cuanto al desarrollo del sector privado, el Banco debería ayudar a las autoridades a:

- *Dar nuevo impulso a las reformas del comercio y los incentivos.* Será muy beneficioso cumplir los compromisos contraídos con la Organización Mundial del Comercio y el acuerdo de

asociación a la Unión Europea, mientras que discontinuarlos y modificar radicalmente las políticas sería sumamente perjudicial. Es preciso ampliar la apertura comercial sin discriminaciones.

- *Intensificar los esfuerzos para liberalizar completamente el sistema financiero*, con plena convertibilidad del dirham y el tipo de cambio que determine el mercado.
- *Concentrarse en los recursos humanos y la infraestructura física*. Deben corregirse de inmediato las limitaciones que obstaculizan el crecimiento industrial. Es menester ocuparse de mejorar la calidad de los recursos humanos y naturales, impulsar el financiamiento privado de la infraestructura y fomentar la capacidad para generar, adoptar y difundir innovaciones tecnológicas.

En relación con el desarrollo del sector social, la asistencia del Banco debería contribuir a:

- *Reorientar el gasto público hacia los sectores sociales*. Debe asignarse un porcentaje cada vez mayor del gasto a los servicios básicos, las zonas rurales y las mujeres.
- *Fijar más la atención en los agricultores pobres*. Se debe averiguar más sobre los tipos de asistencia que mejorarían la agricultura en las zonas de secano. Es probable que el Banco tenga que intensificar sus gestiones para convencer a las autoridades de que den más prioridad a los planes de riego de pequeña y mediana envergadura.
- *Concentrarse en los escasos recursos hídricos de Marruecos*. Si se cobrara la totalidad del agua para riego y las aguas se ordenaran de manera integrada se ganaría en eficiencia y se fomentarían los cultivos que necesitan menos agua. Deberían eliminarse las prácticas que contaminan las aguas.

En cuanto a la asistencia del Banco, las recomendaciones son las siguientes:

- *Préstamos para fines de ajuste más selectivos y proyectos de diseño más adecuado*. Los proyectos siempre deberían incluir indicadores de desempeño que se pudieran cuantificar. El financiamiento que no diera como fruto un crecimiento acelerado sería contraproducente. La elevada proporción de proyectos que han tenido resultados satisfactorios pero han producido beneficios limitados a largo plazo provoca dudas acerca de la pertinencia y la utilidad de los diseños de algunos proyectos y programas. En particular, las operaciones de intermediación financiera parecen haber tenido escaso efecto en el desarrollo industrial.
- *Mejor uso de los estudios económicos y sectoriales*. Para efectuar diagnósticos y recomendaciones es indispensable examinar detenidamente las tendencias del pasado. Es preciso asignar más recursos a la difusión de información y obtener más respaldo de la población.
- *Realismo en la estrategia de asistencia al país*. En esta estrategia, las circunstancias deberían evaluarse de manera realista para que la asistencia del Banco resultara apropiada y pertinente. La estrategia de asistencia a Marruecos para 1993 no cumplió esa condición, pero la de 1997 trata de subsanar este inconveniente.

- *Misión residente.* La creación de una misión residente del Banco en 1998 revitalizará el contacto con las partes interesadas del país, en especial las mujeres, y contribuirá a mejorar el diseño de los proyectos.

La administración del Banco respondió que estaba de acuerdo con la mayoría de las apreciaciones y recomendaciones del estudio, pero subrayó que el informe podría haber hecho más hincapié en la vulnerabilidad de Marruecos ante las crisis externas. Manifestó que Marruecos es digno de elogio por mantener una trayectoria coherente en su gestión económica frente a esas conmociones externas.

La administración señaló que la estabilización y el ajuste son objetivos complementarios y que no se puede tratar de alcanzar uno sin el otro. A veces fue necesario llegar a soluciones de compromiso pero, en definitiva, Marruecos ha avanzado sin pausa hacia estos objetivos. La administración convino en que la falta de un programa a mediano plazo y las sequías han afectado el ajuste, pero observó que el gobierno ha dado señales indudables de que tiene intención de liberalizar el comercio y reconoce la necesidad de formular un detallado programa de reformas a mediano plazo.

La administración hizo notar que la preocupación de las autoridades por la estabilidad social y política durante todo el período de ajuste ha sido fundamental para la adopción del criterio gradual que se menciona en el informe. El proceso de apertura económica ha ido acompañado de estabilidad social, en una región algo inestable y dentro de un proceso constante de liberalización política. La administración coincidió en que la lentitud del progreso social en las zonas rurales debe corregirse enérgica y urgentemente.

La administración estuvo de acuerdo en que el desempeño de Marruecos ha sido, en general, satisfactorio pero no ha estado a la altura de sus verdaderas posibilidades y necesidades, y en que las principales cuestiones estructurales exigen una atención continua. Sin embargo, la estabilidad fiscal no debería relegar a segundo plano otras medidas estructurales necesarias. La administración señaló que la mayoría de las recomendaciones del informe han sido incorporadas a la nueva estrategia de asistencia del Banco para Marruecos.

El Comité sobre la Eficacia del Desarrollo, en sus comentarios sobre el estudio del DEO y la respuesta de la administración, señaló que Marruecos continúa enfrentando graves problemas estructurales en sus esfuerzos por avanzar hacia el crecimiento sostenible y aumentar la equidad social. Si bien reconoce que la estabilización y el ajuste son objetivos complementarios, el Comité recalcó que los préstamos del Banco deberían destinarse principalmente a aquellos proyectos que contribuyeran notablemente a acelerar el crecimiento e incrementar la equidad.

El Comité compartió la opinión de que los sectores donde las inversiones públicas se necesitan con mayor urgencia son la agricultura y los recursos humanos. Subrayó que el Banco debería hacer más por ayudar al gobierno a promover la agricultura de secano y dar más importancia que en el pasado a la infraestructura y al riego en pequeña y mediana escala. En los

sectores sociales, el Banco tendría que aprovechar la labor que está desarrollando para aumentar el porcentaje del presupuesto público destinado a la atención básica de la salud, la educación, las zonas rurales y la mujer. En la gestión del sector público, continúan sin resolverse graves problemas fiscales de índole estructural, como los elevadísimos costos salariales del sector público, las empresas públicas y la asignación ineficiente del gasto público, los cuales requieren urgente atención. En el diálogo sobre políticas, el Banco debería procurar convencer al gobierno de que redujera los subsidios a la educación superior y a los costosos servicios urbanos de atención de la salud, y de que reorientara el gasto público hacia las áreas mencionadas.

El Comité subrayó que, en vista de la deuda marroquí con el Banco, deben agotarse los esfuerzos para utilizar todos los instrumentos del Banco de manera cohesiva y garantizar que los préstamos a Marruecos se empleen para contribuir concretamente a la reforma estructural y mejorar el uso de los recursos, y no se limiten a incrementar la deuda del país.

Dada la vulnerabilidad de Marruecos ante las conmociones externas, el Comité convino en que el Banco, mediante el diálogo, la gestión de la cartera y el diseño de nuevas operaciones, apoyara los esfuerzos marroquíes para idear políticas encaminadas a la diversificación económica, al uso más eficiente de los recursos hídricos y a una mayor sostenibilidad de las intervenciones financiadas por el Banco. El Comité recalcó que el Banco, el gobierno y los donantes deberían aliarse y trabajar juntos para maximizar la eficacia de la asistencia para el desarrollo.

El Comité llegó a la conclusión de que las posibilidades de Marruecos permitían abrigar optimismo y reconoció que el país había tenido un buen desempeño económico en comparación con muchos otros países durante el período estudiado. No obstante, habiendo numerosas cuestiones importantes por resolver y escaso crecimiento económico, en el futuro habrá que acometer la empresa de mejorar la actuación del Banco y del país.

[BOX Page 1]

**"Kingdom of Morocco Country Assistance Review", de René Vandendries, Informe N° 16326, 29 de enero de 1997. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener el informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales; el público en general puede solicitarlo al Centro de Información Pública, teléfono: 1-202/458-5454, fax: 1-202/522-1500, correo electrónico: pic@worldbank.org. Boletín redactado por Stefano Petrucci.*

[BOX Page 2]

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. Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org.
