

Title: OED Précis no. 105 - El ajuste estructural y los pobres en Zimbabwe

Job number: 97S0032

Language: English

Translations: Spanish

Country: Zimbabwe

Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Febrero de 1996

El ajuste estructural y los pobres en Zimbabwe

En el marco del programa de ajuste económico y estructural para Zimbabwe respaldado por el Banco Mundial, se eliminaron muchos de los controles que limitaban la economía del país. Puesto en marcha durante una profunda recesión causada por la peor sequía de Zimbabwe en más de un siglo, el programa trajo aparejados avances espectaculares en el comercio y las políticas reguladoras internas, sentando así las bases para el crecimiento autosostenido. Sin embargo, según un informe reciente del Departamento de Evaluación de Operaciones, el programa no redujo la pobreza y el desempleo en la medida que sus autores esperaban.*

Las principales reformas fiscales se llevaron a cabo con lentitud y vacilación, y el déficit presupuestario siguió siendo elevado. Ello provocó inseguridad y redujo la oferta de capital para los productores privados, lo cual demoró las inversiones destinadas a crear nuevos recursos y puestos de trabajo. Al concentrarse en el sector urbano estructurado, el programa restringió su capacidad para llegar a la mayoría de los habitantes del país, que trabaja, principalmente, en el sector informal y las zonas rurales. La experiencia de Zimbabwe ha dejado dos enseñanzas fundamentales: 1) la estabilización macroeconómica --en particular, el ajuste fiscal-- es condición indispensable para el crecimiento sostenible del empleo, la producción y los ingresos, y 2) las políticas económicas acertadas deben ir acompañadas de medidas especialmente diseñadas para ayudar y proteger a la población que no se beneficia directamente con el crecimiento del sector formal. En el plan de reducción de la pobreza puesto en marcha en Zimbabwe se han incorporado muchas de las enseñanzas extraídas de la primera etapa del programa de ajuste económico y estructural.

Antecedentes

A fin de reducir las profundas desigualdades socioeconómicas de Zimbabwe, las autoridades que asumieron el poder en 1980, después de declararse la independencia, realizaron importantes inversiones en salud y educación y, por medio de entidades paraestatales, en el desarrollo rural y los sectores productivos. Por consiguiente, aumentó el gasto público, el cual representó, durante la mayor parte del decenio de 1980, el 45% del PIB.

Si bien los indicadores sociales mejoraron, especialmente en materia de salud y educación, el ingreso per cápita se estancó. El gran volumen de gasto público desplazó a la inversión privada y alimentó la inflación, al tiempo que la escasez de bienes importados limitaba la inversión y el

crecimiento. La población aumentó más rápido que la creación de empleo y así se acentuaron las disparidades en los niveles de ingreso. En 1991, las autoridades propusieron un plan que sentó las bases del programa de ajuste económico y estructural, que el Banco Mundial respaldó con un préstamo por US\$125 millones y un crédito por US\$50 millones, ambos para fines de ajuste estructural, aprobados en 1992 y cerrados en 1993.

Objetivos

Con el programa de ajuste económico y estructural se trató de transformar el sistema económico de Zimbabwe, caracterizado por rigurosos controles, en una economía de mercado más abierta. La reestructuración tenía por objeto promover un mayor crecimiento y disminuir la pobreza y el desempleo mediante: 1) la reducción del déficit fiscal y paraestatal y la aplicación de políticas monetarias prudentes; 2) la liberalización de las políticas comerciales y el régimen cambiario; 3) la desregulación interna, y 4) la creación de redes de protección social y programas de capacitación para grupos vulnerables. Se prestó especial atención al sector formal como fuerza propulsora del crecimiento.

Ejecución y resultados

En 1992, la grave sequía que azotó a Zimbabwe provocó la peor recesión desde la independencia. A pesar de la sequía, el gobierno continuó con las reformas, y se produjeron notables avances en la *liberalización comercial* y la *desregulación interna*. Se eliminaron el sistema de control de cambios, los regímenes de licencias de importación y los controles cambiarios para las operaciones en cuenta corriente, el monopolio estatal de la comercialización de productos agrícolas básicos, los controles de precios y las licencias para inversiones, con excepción de las inversiones extranjeras muy devadas. Al suprimir muchos de los controles económicos, las reformas crearon mejores condiciones para el crecimiento autosostenido.

Como consecuencia de los cambios estructurales producidos por las reformas hubo importantes mejoras. El sector manufacturero registró un crecimiento positivo en 1994 y sus exportaciones aumentaron. La agricultura dio indicios de recuperación. En especial, al liberarse el mercado del maíz, la población urbana pobre se benefició, tanto desde el punto de vista nutricional como económico. Con la eliminación de las subvenciones a la harina de maíz elaborada, los molineros comenzaron a producir harina de maíz de primera molienda (de mayor valor nutritivo que la harina triturada) a precios similares o inferiores a los antiguos precios subvencionados. Asimismo, se amplió el transporte urbano y mejoró su calidad. Pero el éxito logrado por el programa en materia de apertura económica no corrió parejo con los resultados obtenidos en la ejecución de las reformas fiscales y los programas de asistencia social.

Reformas fiscales

Las reformas fiscales dependían de que se redujeran el tamaño de la administración pública y las subvenciones a las entidades paraestatales. El gobierno disminuyó considerablemente el gasto, que

pasó del 46% al 39% del PIB entre 1989 y 1994, pero no fue suficiente. Los costos salariales de la administración pública siguieron siendo sustanciales y la lentitud de la reforma de las entidades paraestatales agravó el déficit público, lo cual dio lugar a un excesivo crecimiento monetario, inflación y elevadas tasas de interés, impidiendo así que el sector privado tuviera acceso al ahorro interno. Por otra parte, como se redujeron las tasas impositivas marginales para las personas físicas y las empresas, los ingresos fiscales disminuyeron. Debido a estas circunstancias, sumadas al alto costo de la ayuda prestada para paliar las consecuencias de la sequía, el déficit continuó siendo elevado. El ambiente de incertidumbre resultante retrasó la reacción de la oferta y contribuyó a empeorar las condiciones de vida de los pobres.

Aspectos sociales

El componente relativo a los aspectos sociales del ajuste que incluía el programa consistía en atender las dificultades transitorias ocasionadas por la reducción del tamaño de la administración pública, la eliminación de las subvenciones a la harina de maíz para los consumidores pobres de las ciudades, y el aumento o establecimiento de cargos por la prestación de servicios de salud y educación. Giraba especialmente en torno a un fondo de desarrollo social, constituido por: 1) una red de protección social, que prestaba ayuda para sufragar los gastos de alimentación y los aranceles por exámenes escolares y servicios de salud, y 2) un programa de empleo y capacitación para los afectados por el achicamiento de la administración pública.

Este componente tuvo muchos problemas. Como la labor analítica previa fue insuficiente, no se seleccionaron correctamente los beneficiarios y se calculó mal su cantidad y el lugar donde vivían, lo cual dio origen a un sesgo a favor de la población urbana. El programa tardó en ponerse en marcha. Después de anunciar el componente relativo a los aspectos sociales del ajuste en 1991, al gobierno le llevó 18 meses designar un coordinador (la sequía absorbió en gran medida la atención de las autoridades durante parte del programa). Este componente adolecía de falta de fondos, estaba excesivamente centralizado y su personal estaba completamente dedicado a las tareas de socorro para las zonas afectadas por la sequía. Tuvo graves deficiencias de diseño. Dependía de que los propios beneficiarios solicitaran las prestaciones y, en la práctica, el complicado y costoso proceso de solicitud excluyó a muchos de los habitantes más pobres, quienes tenían escaso acceso a la información que suministraba el gobierno. El sistema de ayuda para sufragar gastos era complejo, con diferentes criterios de selección de los beneficiarios y umbrales arbitrarios de ingresos. Por último, los cursos de capacitación para los trabajadores despedidos resultaban demasiado cortos y no siempre se ajustaban a sus necesidades.

Desde entonces, las autoridades se han ocupado de corregir estas deficiencias en el marco del nuevo plan de reducción de la pobreza, cuyo principio rector es la descentralización de la adopción de decisiones; las necesidades que el proyecto ha de satisfacer se determinan en los poblados y se aprueban a nivel de los distritos.

Enseñanzas

La experiencia de Zimbabwe permite extraer dos importantes enseñanzas para otros países que también emprendan reformas de envergadura y cuya economía presente dicotomías profundas:

- La necesidad de estabilización macroeconómica y, en particular, de una política fiscal más restrictiva, lo cual requiere una disminución constante del gasto público, mediante la rápida privatización de las entidades paraestatales y el achicamiento de la administración pública. Para aumentar la eficiencia, esta última medida también debe incluir reducciones de gastos y planificación estratégica.
- La necesidad de focalizar cuidadosamente los programas sociales. La experiencia de Zimbabwe pone de relieve las dificultades que entraña orientar los beneficios de los programas sociales hacia los pobres. Demuestra la importancia de evitar todo sesgo a favor de la población urbana, de establecer criterios sencillos para seleccionar a los beneficiarios del sistema de protección social, de transferir las iniciativas a la comunidad y de lograr la participación de la mayor cantidad posible de interesados, incluidos los grupos desfavorecidos y los dirigentes de las distintas comunidades

(BOX, page 1)

**Informe de evaluación ex post: "Zimbabwe--Structural Adjustment Program", Informe N°. 14751, junio de 1995. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

(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. 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, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473 - 1719. Internet: rweaving@worldbank.org