

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 1998

NÚMERO 161

Côte d'Ivoire: Las oportunidades que ofrece la devaluación

LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE CÔTE D'IVOIRE registró enormes fluctuaciones en los tres últimos decenios. Sin embargo, durante todos estos años, el Banco ha prestado una generosa ayuda, sobre todo desde que el auge de los años setenta cedió el paso a la crisis que duró toda la década de los años ochenta y principios de los noventa. El Banco, como lo hiciera en muchos otros países, abordó inicialmente la crisis modificando sus instrumentos de asistencia: dejó de conceder préstamos para inversión y comenzó a otorgar préstamos de rápido desembolso dirigidos a financiar reformas de política. Entre 1988 y 1996, los préstamos para fines de ajuste representaron las tres cuartas partes de todo el financiamiento que el Banco concedió al país.

Tras la devaluación del franco CFA que tuvo lugar en 1994, Côte d'Ivoire inició una sólida recuperación y hoy en día las perspectivas de resolución del problema de la deuda parecen ser favorables. Según un estudio realizado por el DEO* sobre la asistencia del Banco a Côte d'Ivoire, están surgiendo nuevas oportunidades de crecimiento a largo plazo y de reducción de la pobreza. En el estudio se llegó a la conclusión de que el financiamiento para fines de ajuste fue el instrumento más adecuado para proporcionar asistencia financiera masiva y respaldar reformas de

importancia crucial inmediatamente después de la devaluación, y que el financiamiento para proyectos de inversión redundó en resultados muy positivos en las esferas en las que el Banco mantenía desde hacía mucho tiempo relaciones de trabajo con el Gobierno.

El Banco deberá, ahora, orientar su estrategia hacia la intensificación de las reformas para atacar los problemas que sigue padeciendo Côte d'Ivoire y que obstaculizan la sostenibilidad económica a largo plazo del país, a saber: la



fragilidad del sector de las finanzas públicas, la deficiencia institucional en general, la poca eficiencia del sistema judicial, la reducida capacidad productiva básica, la pobreza generalizada y el retraso en el desarrollo de los recursos humanos.

El elefante africano

En septiembre de 1995, el Gobierno de Côte d'Ivoire presentó su estrategia económica en un documento titulado "El elefante de África". Se escogió esa imagen para proyectar el mensaje de que este animal autóctono estaba preparado para seguir las huellas de los tigres asiáticos. La analogía plantea varias preguntas: ¿Después de convertirse en un ejemplo de prosperidad para toda la región de África occidental en los años setenta, por qué fueron tan desfavorables los resultados económicos de Côte d'Ivoire en los años ochenta? ¿Qué cambios se produjeron en los últimos 15 años que dieron tanto optimismo al país? ¿Fue inadecuada la intervención del Banco en los años ochenta? ¿Cuál es el camino que debería seguir el Banco en lo sucesivo?

Los años dorados

Durante toda la década de 1970, Côte d'Ivoire mantuvo las mismas políticas de promoción de exportaciones que resultaron ser tan beneficiosas en la década precedente. Sus principales exportaciones —cacao y café— fueron el motor del crecimiento y representaron una abundante proporción del PIB y aproximadamente el 90% de los ingresos procedentes de las exportaciones. De 1972 a 1977 se quintuplicaron los precios del cacao y del café, prácticamente se triplicaron los ingresos generados por la exportación de estos dos productos primarios y el total de ingresos de exportación aumentó un 120%.

Este auge, sin embargo, dio lugar a la adopción de políticas excesivamente expansionistas. Los activos externos netos del sistema bancario registraron un crecimiento ínfimo, se cuadruplicó el monto de crédito interno y de dinero en circulación (M2) y el costo de la vida aumentó un 30% en comparación con Francia (la paridad del franco CFA se mantuvo fija al mismo nivel que en 1946: 50 francos CFA por 1 franco francés). Côte d'Ivoire no pudo competir en el sector manufacturero debido a que sus costos de producción eran excesivos y la productividad demasiado baja y no logró captar inversión extranjera directa de capitales privados.

El colapso

La situación cambió drásticamente a finales de los años setenta, cuando comenzaron a caer los precios de los productos básicos. En un principio, el Gobierno, convencido de que la baja de precios era temporal, no redujo su programa de inversiones y contrajo más

empréstitos. Para finales del siguiente decenio, se vio obligado a solicitar la asistencia de las instituciones de Bretton Woods. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) respondieron y se pusieron en marcha varios programas de ajuste. Para 1985 habían mejorado sensiblemente las finanzas públicas y el saldo de la balanza de pagos y parecía haberse conjurado la crisis.

Las circunstancias volvieron a empeorar después de septiembre de 1985, tras la abrupta apreciación del franco CFA en relación con el dólar de EE.UU. El subsiguiente colapso de los precios del cacao y del café exacerbó la situación. Para 1987 la economía se encontraba en plena depresión. De 1985 a 1993, los ingresos de exportación de Côte d'Ivoire se desplomaron un 64%, el PIB per cápita se contrajo un 4%-5% por año y se incrementó agudamente la pobreza.

Pobreza y educación

La proporción de pobres en la población del país se elevó de 11% en 1985 a 37% en 1995. Se modificó asimismo la distribución de la pobreza, y por primera vez Côte d'Ivoire tuvo que hacer frente al problema de la pobreza urbana. La situación de la educación y la salud básicas —factores que sustentan las oportunidades de conseguir un mejor empleo y lograr una mejor calidad de vida— no es satisfactoria y la intervención del Banco en los sectores sociales no ha sido muy exitosa. El Gobierno ha gastado más en educación y salud pública que la mayoría de los gobiernos africanos, pero los recursos no siempre se focalizaron con la mayor eficacia posible. Por su parte, el Banco tuvo poco éxito en el mejoramiento de la eficacia interna o externa del sistema educativo.

Devaluación

El 12 de enero de 1994 se modificó la paridad con el franco francés de 50 francos CFA a 100 francos CFA en los 13 países que conforman la zona del franco CFA. Después de la devaluación no se produjo ninguna de las catástrofes que se temían. Se cumplieron los objetivos macroeconómicos de 1994-96 para toda la zona y Côte d'Ivoire registró uno de sus mejores resultados económicos, con un crecimiento del PIB del 7% en 1995 y en 1996. Esto se debe en parte a las políticas encaminadas a liberalizar la economía y contener el gasto en salarios públicos. El Banco, subraya el estudio, contribuyó a estos logros.

Estrategia del Banco

Hasta 1981, toda la asistencia que el Banco brindaba a Côte d'Ivoire consistía en préstamos para proyectos de inversión, sobre todo en los sectores de explotación

agrícola, transporte, desarrollo urbano y agua y saneamiento. Después de la segunda crisis del petróleo (1979-80) y la eclosión de la crisis de la deuda (1982), el Banco ajustó su política crediticia ante el deterioro de la situación económica de muchos países en desarrollo. En primer lugar, creó instrumentos de rápido desembolso para hacer frente a situaciones de crisis y posteriormente fomentó los préstamos para fines de ajuste como herramienta de promoción de reformas de política.

Côte d'Ivoire recibió el primer préstamo del Banco para fines de ajuste en 1981, al cual siguieron en poco tiempo muchos más. En el período de 1988-96, los préstamos para fines de ajuste representaban el 80% de todos los compromisos del Banco en favor de Côte d'Ivoire, en comparación con sólo el 30% para el resto de África al sur del Sahara. Esta tendencia continuó después de la devaluación, y entre 1994 y 1996 Côte d'Ivoire recibió la mitad de todos los préstamos para fines de ajuste que fueron concedidos a la región.

El efecto más evidente de este énfasis en el financiamiento para fines de ajuste en Côte d'Ivoire fue la aguda reducción de los préstamos para proyectos de inversión, que pasaron de representar el 100% de todo el financiamiento en 1981 al 19% en el período de 1988-96. Si bien este cambio reflejó una tendencia que prevalecía en todo el Banco, fue más evidente en Côte d'Ivoire que en el resto de África al sur del Sahara.

Actividades no relacionadas con préstamos

El Banco dedicó una cantidad considerable de recursos a la evaluación de las medidas necesarias para respaldar la devaluación, y gracias a eso los funcionarios de la institución estaban bien preparados cuando aquélla se produjo. Asimismo, el Banco incrementó su asistencia técnica en cuestiones regionales, con la transformación de la Unión Monetaria del África Occidental (UMAO) en una unión *económica* y monetaria (UEMAO). La asistencia técnica en materia de gestión del sector público y desarrollo de capacidades ha sido particularmente crucial en los últimos 10 años.

Teniendo en cuenta el alcance de sus actividades y su condición de acreedor importante, el Banco también tiene una función bien establecida como coordinador de asistencia, que está reforzada por la estrecha relación que mantiene con el FMI y con la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Diálogo y gestión de cartera

Durante la década de 1970, los desacuerdos entre el Banco y el Gobierno se derivaron principalmente de lo que pueden considerarse detalles técnicos, por ejemplo, si se debe construir una autopista de dos o de tres carriles. Pero después de la crisis, el Banco y el FMI

convencieron al Gobierno de que no llevara a cabo una serie de proyectos que tenían como único fin el de adquirir prestigio y de que reprogramase la deuda externa pública y con garantía pública contraída con los acreedores del Club de París y del Club de Londres.

Para 1987, la administración del Banco se había convencido de que era necesario devaluar la moneda para restablecer la competitividad. Mientras se decidía la devaluación (medida que requeriría considerable cautela y tiempo de preparación), el Banco decidió que no sería conveniente otorgar préstamos a Côte d'Ivoire exclusivamente en las condiciones del BIRF, dado que dichos préstamos tendrían que ser reembolsados con ingresos fiscales.

Entre 1988 y 1993 se aprobaron dos conjuntos de tres préstamos para fines de ajuste a efectos de preparar el terreno para la devaluación mediante 1) reformas que contribuirían al éxito de esa medida y 2) respaldo financiero oportuno para el período posterior a la devaluación. Sólo se desembolsaría el primer tramo de cada préstamo antes de la devaluación. Una vez llevada a efecto la devaluación, se declaró a Côte d'Ivoire habilitado para recibir créditos de la AIF únicamente.

La devaluación eliminó un grave obstáculo al diálogo en materia de políticas, que cobró prominencia posteriormente en la relación entre el Gobierno y el Banco. La índole del diálogo comenzó a cambiar a principios de los años noventa, a medida que el proceso de toma de decisiones se volvió cada vez más democrático. El diálogo no fue siempre sencillo (inicialmente, por ejemplo, sobre cuestiones vinculadas con la pobreza) pero hoy en día parece ser promisorio.

Desempeño del Banco

Desde 1968, los compromisos del Banco con Côte d'Ivoire han sido mucho más elevados que en el resto de África al sur del Sahara (2,1% contra 0,8% del PIB), pero los resultados logrados no han sido impresionantes sobre la base de los criterios estándar del período previo a 1995. Côte d'Ivoire quedó clasificado entre los países con resultados deficientes en un informe sobre los préstamos para fines de ajuste en la región que se llevó a cabo en 1997, y el plazo requerido para presentar los proyectos a la aprobación del Directorio era muy superior al promedio. La proporción de proyectos en riesgo, sin embargo, era muy inferior al promedio (11% en junio de 1997, frente a promedios del 40% en África y 24% en todo el mundo).

Antes de 1980, los proyectos para la explotación agropecuaria y para infraestructura habían arrojado muy buenos resultados, pero los correspondientes al sector de educación —que fueron aprobados sobre la premisa incorrecta de que la economía continuaría

Recuadro: Nuevos instrumentos crediticios

EL DIRECTORIO EJECUTIVO DEL BANCO APROBÓ en septiembre de 1997 dos nuevos instrumentos de inversión: préstamos para aprendizaje e innovación y préstamos adaptables para programas, que en conjunto tienen por objeto complementar los instrumentos crediticios tradicionales. Se prevé que los nuevos instrumentos permitirán respaldar proyectos con base en los resultados, reducir el tiempo de preparación, atribuir importancia a los resultados de la supervisión y reducir los riesgos.

Los préstamos para aprendizaje e innovación permiten a los países poner a prueba nuevos enfoques utilizando préstamos de hasta US\$5 millones, con la aprobación del vicepresidente regional. Los préstamos, de los cuales se prevé que se aprobarán unos US\$200 millones cada año, respaldan programas destinados a

mejorar la capacidad, a crear modelos como preparación para un programa a gran escala, o a ejecutar a título experimental iniciativas prometedoras que aún no se han puesto a prueba.

Los préstamos adaptables para programas (de los cuales se aprobarán unos US\$1.000 millones por año) proporcionan respaldo a programas a largo plazo pero financiarán únicamente una secuencia de actividades a la vez, y las actividades subsiguientes se desarrollarán a medida que sea necesario. El Directorio aprueba el programa (que establece el marco global, los parámetros de resultados y un tope al financiamiento total) y el primer préstamo. Los préstamos subsiguientes son aprobados por el vicepresidente regional siempre que no haya cambiado significativamente el contexto del programa. El Directorio se reserva el derecho de intervenir antes de que entre en vigor la aprobación de un préstamo.

expandiéndose rápidamente— tuvieron resultados sorprendentemente deficientes. Los proyectos posteriores para el sector de educación, aprobados en 1990 y 1991, fueron ejecutados durante la crisis financiera del país, cuando las mejoras educacionales no figuraban en la lista de prioridades del Gobierno. En definitiva, se calificaron como insatisfactorios los resultados de cuatro de cinco proyectos.

El Banco puede ser blanco de críticas por haber concedido un volumen excesivo de créditos en el período de 1981-87, pero aún con perfecta visión de futuro no podría haber evitado la crisis de 1987. En el período de 1987-93, el Banco tuvo que escoger entre una actitud de confrontación (suspensión de todos los créditos para fines de ajuste) y una de conciliación. La administración del Banco optó por la segunda, dejando un margen limitado de maniobra a los funcionarios, los cuales utilizaron el último conjunto de préstamos para fines de ajuste a principios de 1992 a efectos de hacer los preparativos necesarios para la devaluación.

Como el éxito de la devaluación fue mayor de lo que se esperaba, el estudio dio al Banco la más alta calificación por su eficacia y su pertinencia, incluso si se considera la reducción de la pobreza el principal objetivo, ya que el restablecimiento del crecimiento económico se consideraba el requisito más importante para reducir la pobreza.

El 40% de las operaciones aprobadas desde 1981 fueron calificadas de insatisfactorias, pero se llevaron a cabo en un situación de austeridad en las finanzas públicas y, el Gobierno, en un esfuerzo por cubrir brechas presupuestarias, prestó más atención a programas de ajuste de rápido desembolso que a

pequeños proyectos de inversión de lento desembolso. Es más, el resultado deficiente de muchos proyectos de orientación social puede explicarse por el hecho de que la educación, la salud y el medio ambiente no figuraban entre las prioridades más altas del Gobierno en esa época.

Nuevas oportunidades

Tras la sólida recuperación de la economía de Côte d'Ivoire y los avances realizados en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados, el Banco puede aprovechar las oportunidades que se presentan ayudando al Gobierno a lograr un crecimiento sostenible centrado en la reducción de la pobreza. Para alcanzar esta meta se requiere modificar la índole y la combinación de instrumentos crediticios.

Crecimiento sostenible. El Gobierno aprobó el marco de una estrategia de crecimiento en pro de los pobres que incluye metas específicas en materia de indicadores sociales en el año 2000. Tal como se establece en la estrategia de asistencia al país, el Banco debe aprovechar esta oportunidad y proporcionar asistencia técnica para ayudar a las autoridades a determinar qué modificaciones de política beneficiarían a los pobres sin reducir significativamente el crecimiento del PIB. Deberá asimismo ayudar al Gobierno a seleccionar los indicadores más pertinentes y que pueden ser objeto de seguimiento.

Instrumentos crediticios. Para cerrar las brechas financieras y sufragar las reformas hasta el año 2000, seguirá siendo necesario el otorgamiento de préstamos para fines de ajuste, que ha sido excepcionalmente elevado en Côte d'Ivoire. No obstante, debería reducirse

su proporción para dar lugar a nuevos instrumentos —como los préstamos para aprendizaje e innovación y los préstamos adaptables para programas que se proponen (véase el recuadro)— que parecen más adecuados a las circunstancias actuales.

Recomendaciones

Deberán reducirse y adaptarse gradualmente los préstamos para fines de ajuste. Sin embargo, dado que el financiamiento para fines de ajuste puede seguir siendo sustancial en el período de 1997-99, deberán minimizarse los problemas evitando grandes desembolsos de tramos y programando las operaciones de financiamiento en secuencias respaldadas por créditos de asistencia técnica y actividades adecuadas no relacionadas con préstamos. La experiencia de Côte d'Ivoire podría utilizarse como caso de prueba para evaluar la viabilidad de los nuevos instrumentos crediticios que se proponen.

La cooperación entre el Banco y la CFI ha mejorado recientemente, pero aún se requiere una mayor cooperación para que el sector privado se convierta en el motor del crecimiento.

Es menester prestar más atención a las cuestiones institucionales al formular proyectos de inversión, que representarán una porción cada vez mayor de los compromisos del Banco en el futuro. Se requiere avanzar en la ejecución, sobre todo en el caso de proyectos con un alto contenido social. El Banco deberá presionar al Gobierno para que libere fondos de

contrapartida en forma oportuna y que designe equipos de trabajo integrados por personal calificado, motivado y responsable. Por su parte, el Banco deberá evitar una rotación demasiado rápida de personal.

El Banco deberá ayudar al Gobierno a determinar qué modificaciones de política beneficiarán a los pobres sin afectar las perspectivas de crecimiento y a seleccionar indicadores que puedan ser objeto de un seguimiento adecuado. Deberá asimismo ayudar al Gobierno a mejorar sus datos estadísticos y deberá prestar más atención a la calidad de los datos necesarios para seguir de cerca los avances realizados.

La administración del Banco, en su respuesta al informe del DEO, afirmó que estaba de acuerdo con prácticamente todas las recomendaciones formuladas y las consideró plenamente congruentes con lo establecido en la nueva estrategia de asistencia a Côte d'Ivoire y con el documento sobre parámetros de política económica propuesto para 1997-2000.

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo expresó su satisfacción por el informe del DEO y la oportunidad de discutirlo antes de las deliberaciones del Directorio Ejecutivo sobre una nueva estrategia de asistencia al país. El Comité señaló que no existían desacuerdos fundamentales entre la administración regional y el DEO, dado que la estrategia propuesta ya incorporaba las principales recomendaciones del informe del DEO.

Précis

*Côte d'Ivoire Country Assistance Review, Estudio sobre la evaluación de operaciones del Banco Mundial, René Vandendries, de próxima publicación. 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

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

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.