

ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

YEMEN NO PUEDE POSPONER MÁS LAS REFORMAS ECONÓMICAS*

ISSAM EL-ZAIM

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

CUANDO EL endeudamiento externo de los países en vías de desarrollo llegó a un callejón sin salida, y la política de desarrollo no logró transformar suficientemente la economía interna de éstos para enfrentar los retos planteados por la difusión local de los patrones occidentales de consumo —en su integración irreversible al mercado capitalista mundial— esos países tuvieron que enfrentar la crisis del llamado desarrollo independiente.

La lógica despiadada de la elevación en los costos de los productos manufacturados y de los servicios modernos y la reducción de los precios de las materias gobiernan las relaciones comerciales entre esos países y el mundo desarrollado. Ello propició una tendencia generalizada de endeudamiento por parte de los países en desarrollo, mientras la banca internacional aplicaba tasas de interés que eran prácticamente usureras. Los ingresos de esos países por exportaciones se volvieron cada vez más desproporcionados respecto del servicio de su deuda externa.

Los países en desarrollo tuvieron que buscar una renegociación de su deuda externa, sólo que las condiciones de tal renegociación las impusieron el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la banca comercial occidental. Tales condiciones consisten en pasar de una economía de Estado a

* Artículo publicado en *The Yemen Time*, vol. IV, núm. 47, San'â, 28 de noviembre de 1988.

otra de libre mercado; cancelar la inversión pública y propiciar la privada; pasar del proteccionismo al *laissez-faire* en el área del comercio exterior.

Bajo estas condiciones, el Estado nacional tiene que reducir al máximo su intervención en la economía, tanto interna como externamente, en favor del sector privado, sea éste local o extranjero.

En el caso de Yemen, una historia de prolongado aislamiento en Yemen del Norte y la dominación extranjera en Yemen del Sur, han dejado como herencia un estado general de subdesarrollo. La falta de ahorro interno y la escasez de recursos para financiar la inversión dominaron las economías de las antiguas repúblicas del Norte y del Sur. Ambas dependían demasiado de las remesas de la mano de obra expatriada y de la ayuda externa para financiar el proceso económico y de desarrollo. Cuando las remesas disminuyeron y la ayuda extranjera faltó en el Sur y fue insuficiente en el Norte, ya no se pudo sostener la expansión de la demanda interna —en el marco de una aguda escasez de capital local y de un débil desarrollo de la producción de bienes materiales— sin contraer endeudamiento externo.

Al producirse la unificación del país en mayo de 1990, la nueva República de Yemen adoptó el liberalismo económico y la regulación del mercado como medios para organizar y administrar el proceso económico nacional y para lograr el desarrollo económico y social. Al tiempo que tomaba esta decisión, el país recién unificado heredaba una carga relativamente pesada de deuda externa. Su mercado interno estaba muy lejos del desarrollo, por lo que el nuevo Estado tuvo que ocuparse de su desarrollo y de su regulación. El primer gobierno no tardó mucho en percibirse de la necesidad de redefinir la política económica del país con el fin de eliminar los obstáculos para el desarrollo del mercado, frenar definitivamente el aumento del déficit en el gasto público y evitar que se acumularan presiones sobre la balanza de pagos.

El 15 de diciembre de 1991, el gobierno obtuvo la aprobación del parlamento para desarrollar un programa de construcción nacional y de reformas económicas, financieras,

políticas y administrativas, que reflejaba un esfuerzo por consolidar la fusión de lo económico con lo administrativo y por mejorar la planeación y los métodos de control económico, y que combinaba de manera ecléctica y contradictoria elementos de esquemas de desarrollo regidos por el Estado con otros que favorecían una economía de mercado.

Lo más importante es que el programa no establecía políticas concisas y apropiadas para manejar el grave déficit fiscal y el de la balanza de pagos. Tampoco presentaba objetivos estratégicos ni prioridades para desarrollar la industria manufacturera y la agricultura, y para promover las exportaciones no tradicionales. Aparte de medidas localizadas y específicas para reducir el gasto corriente y mejorar la legislación sobre la inversión privada, no se llevó a cabo ninguna acción para contener la ya creciente inflación, desarrollar programas para la creación de empleos y moderar el déficit del comercio exterior.

Para contrarrestar el déficit público fiscal derivado de los ingresos públicos limitados de una deficiente recaudación de impuestos y del aumento del gasto público (en su mayor parte para el pago de salarios y remuneraciones), el gobierno empezó a emitir moneda en exceso, no respaldada por las reservas en moneda extranjera o por el aumento de la producción nacional de bienes materiales.

Además, el mercado de cambios paralelo tendió a desarrollarse mediante la entrada de un flujo creciente de empréstitos por canales no oficiales, y a suplir en parte la demanda de divisas. Sin embargo, la tasa de cambio de la moneda nacional en este mercado siguió deteriorándose a través de sucesivas fluctuaciones ante el déficit fiscal y el de la balanza de pagos, el aumento de precios y la inflación generalizada en la economía, y debido a la falta de una estrategia gubernamental que incluyera medidas para regular el mercado.

El resultado fue un aumento del déficit en el gasto público, que alcanzó 25% del producto interno bruto; un aumento del déficit en la balanza de pagos de 940 millones de dólares (de los cuales 690 correspondían a la deuda contraída con la antigua Unión Soviética); una tasa de inflación de 54%

y una caída del tipo de cambio de la moneda nacional en el mercado de cambios paralelo, con una cotización de 90 riyales yemenitas por dólar (en contraste con la paridad oficial de 12 riyales por dólar); una cobertura de las importaciones por las exportaciones de sólo 10% y un aumento de más de 30% en la tasa nacional de desempleo en 1993.

Hay que decir, sin embargo, que el retraso de las reformas económicas de 1991 a 1993 tuvo un marco de transición política que dificultó que el gobierno y el parlamento anteriores elaboraran e instrumentaran cambios importantes en la política económica. En efecto, el primer parlamento no fue elegido y el primer gobierno tuvo como mandato preparar las primeras elecciones generales y abrirle paso a un nuevo gobierno nombrado por un parlamento elegido.

En la práctica, a los hechos anteriores se sumaron los conflictos políticos en la coalición gobernante, lo que obligó a que el periodo de transición se prolongara; esto, a su vez, produjo un nuevo retraso en la introducción de las reformas económicas. Además, en el último trimestre de 1993 se desató una crisis política aguda, justo después de las primeras elecciones generales, a la que siguió una guerra que estalló el 4 de mayo de 1994 y que duró dos meses, hasta que la paz y la unidad se restablecieron.

La crisis política paralizó prácticamente todas las decisiones sobre las políticas a seguir, posponiendo una vez más los problemas de la reforma económica. La guerra dañó seriamente la economía; el antiguo ministro de Planeación, en una declaración hecha durante la guerra, calculó las pérdidas en 11 mil millones de dólares, mientras la misión de las Naciones Unidas enviada a Yemen en julio pasado para evaluar la ayuda de guerra requerida, las calculó en 220 millones de dólares.

Más allá de los daños inmediatos que ocasiona, la guerra tiene efectos y de largo alcance acumulativos sobre las condiciones sociales y los costos y precios en la economía. Lo que la guerra hizo fue agigantar en forma tremenda los desequilibrios estructurales y las inadecuaciones de las políticas económicas. Al mismo tiempo, en el frente político, la guerra desembocó en un gobierno de coalición más pequeño, pero

más coherente, que reemplazó al existente antes del estallido bélico.

De esta manera, presiones económicas sin precedente y nuevas realidades políticas han creado condiciones que pusieron en primer plano el problema de las reformas políticas. Con estos fenómenos como telón de fondo, las condiciones sociales y de vida de la población se han deteriorado seriamente debido a la guerra: los precios subieron en forma espectacular y en buena medida irreversible; el suministro de alimentos y de bienes importados se interrumpió, lo que dio lugar a una escasez crónica y al aumento de precios. La reservas en moneda extranjera disminuyeron, lo que derivó en la agudización de las presiones sobre la moneda nacional, el comercio exterior y la balanza de pagos.

El nuevo gobierno tuvo un programa parcial preparado por el gobierno anterior, el cual incluía tres subprogramas con medidas ejecutivas para eliminar, en el curso de planes paralelos trienales, los subsidios a los productos alimenticios básicos importados (trigo, harina y arroz), así como los destinados a productos locales del petróleo y a las tarifas de energía eléctrica. El programa también incluía opciones alternativas para la privatización de empresas públicas. El gobierno ha considerado que es preferible mantener en reserva ese programa y presentarle al parlamento su propio programa más general de gobierno.

El gobierno está convencido de la imperiosa necesidad de reformar la economía y de diseñar nuevas políticas macroeconómicas. Asimismo, está consciente del deterioro creciente de las condiciones de vida de la mayoría de la población, resultado de la debilidad estructural de la economía, de la acumulación de los desequilibrios macroeconómicos y de los daños coyunturales producidos por la guerra, por lo que ha reanudado el diálogo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial acerca de la formulación de un programa global de reformas económicas. El gobierno comparte con estos y otros organismos el punto de vista de que las áreas financieras fiscales y externas deben ser metas prioritarios de las futuras reformas.

La reforma de la economía a través de la estabilización y de las políticas y medidas de ajuste estructural según las bien conocidas recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que corresponden al enfoque neoclásico y monetario-financiero de la administración económica, implica encontrar soluciones eficaces a los problemas derivados del déficit fiscal y de la balanza de pagos y del desorden monetario, y puede contribuir a la corrección del uso inadecuado de recursos en la economía, entre otras ventajas políticas.

En muchos países, sin embargo, la aplicación de tales programas de estabilización y ajuste ha mostrado que esta variante neoclásica de la teoría del equilibrio económico no es suficiente para evitar efectos sociales negativos, y en ocasiones graves, ni para revitalizar el desarrollo y el crecimiento económicos.

En términos prácticos, los programas de reformas que se centran en la estabilización y en las medidas de ajuste estructural han permitido que muchos países mejoren su situación fiscal, financiera y monetaria al reducir el déficit en el presupuesto, reconstituir la reservas financieras, moderar la inflación. Pero con frecuencia esos programas también han tenido efectos adversos, tales como el aumento del desempleo, el agravamiento en la disparidad de los ingresos, el endurecimiento de las condiciones de vida de los sectores más grandes de la población, la contracción de la demanda interna y el retraso en las inversiones, o un crecimiento económico pobre a corto y mediano plazos.

Para contrarrestar estos efectos adversos, el FMI y el BM se dedicaron en los últimos años a desarrollar medidas sociales de corrección tales como redes de seguridad —que limitan los efectos contraproducentes de las políticas de ajuste sobre los más pobres y sobre los grupos sociales con ingresos salariales fijos— y medidas económicas correctivas tales como la creación de fondos sociales para mitigar los efectos perniciosos que tienen esas políticas sobre el desempleo. Sin embargo, las medidas siguen siendo insuficientes dado el excesivo énfasis que ponen esas políticas en el equilibrio fiscal y financiero.

Lo más importante es que las políticas de estabilización y de ajuste estructural dan por hecho que mientras corrijan la asignación de recursos en la economía, la inversión privada se expandirá lo suficiente como para reducir el desempleo, crear fuentes de trabajo y generar ingresos, sosteniendo así un crecimiento efectivo y constante de la economía. Pero en las economías menos desarrolladas, entre las que se cuentan la de Yemen y las de los países del África subsahariana, esas reformas no pueden generar una inversión privada local suficiente y eficaz como se supone.

Las economías menos desarrolladas y otras en vías de desarrollo, con pocas excepciones, no atraen suficiente inversión extranjera como para contribuir al éxito de los programas de estabilización y ajuste estructural. Debido a factores meramente económicos, principalmente la búsqueda de ganancias, las inversiones extranjeras son atraídas mucho más por las economías desarrolladas y sus sectores de tecnología avanzada, y por aquellos países en vías de desarrollo que ya han desarrollado en forma significativa sus recursos humanos, infraestructura material, y que han alcanzado un nivel tecnológico e industrial relativamente alto.

No es ni por coincidencia ni por políticas deficientes de promoción de las inversiones que Yemen y la mayoría de los países en vías de desarrollo hayan fracasado en su intento por atraer la inversión foránea, excepto en los sectores del petróleo y la minería. Cuando la mejora de la calidad de los recursos humanos y materiales se encuentra aún en un estado primario y la tecnología y la mano de obra calificada son dramáticamente escasas, y las actividades manufactureras son rudimentarias, la inversión extranjera y cualquier otra forma de inversión privada no puede obtener beneficio suficiente para sentirse atraída.

Al diseñar las próximas reformas económicas, es de esperar que el gobierno de Yemen busque la ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de los países que ofrezcan recursos para elaborar y desarrollar programas específicos destinados a la creación de empleos a través de proyectos de trabajo intensivo, y otros dirigidos a atenuar las

diferencias en los ingresos y la contracción de la demanda interna.

Esto señala la necesidad objetiva de que el Estado planifique y dirija la economía nacional, formule y reformule políticas macroeconómicas, lleve a cabo inversiones sociales y en infraestructura material y actúa contra la distribución inadecuada de la riqueza. En el contexto de las reformas económicas, se espera que el Estado sea el actor principal y responsable al introducir los cambios necesarios en las estructuras y políticas económicas y en los programas de protección social que están estrechamente ligados a la creación de fuentes de empleo, trabajo, y a la generación de nuevos ingresos.

Por lo tanto, el gobierno ganará al acortar el periodo de estabilización de las reformas y al integrarlo al proceso de ajuste estructural, al tiempo que inserta este proceso en un plan de acción y en una estrategia eficaces para la revitalización del crecimiento. En este sentido, se espera que los principales países donantes proporcionen asistencia técnica y financiera, en proporción con las expectativas que tengan de las reformas del gobierno.

El empeño del pueblo yemenita en confirmar su sistema político democrático y pluralista, y sus aspiraciones legítimas a mejorar sus condiciones económicas y sociales, y lograr un desarrollo cabal, a lo que se suma la importancia crucial de la estabilidad regional, justifican una respuesta efectiva y amplia de los países donantes a las necesidades de asistencia financiera y técnica de Yemen, en vista de las próximas reformas económicas.