

El endeudamiento externo de Zimbabwe

*B.T.G. Chidzero**

Introducción

Con una población de ocho millones de habitantes y un ingreso per cápita de alrededor de 740 dólares en 1984, Zimbabwe figura entre los países de ingresos medios bajos. La composición de su producto indica un nivel importante de industrialización: en 1984 el sector manufacturero aportó alrededor de 23% del PIB, el sector agrícola 14% y el minero aproximadamente 8 por ciento.

* El autor, Ministro de Finanzas, Planeación Económica y Desarrollo de Zimbabwe, presentó este trabajo en el Cuadragésimo Octavo Simposio Pugwash sobre la Deuda Externa y la Estabilidad Internacional, que se celebró en Lima del 3 al 6 de febrero del presente año. [Traducción del inglés de Raymonde Deminieux.]

El país cuenta con una gran variedad de recursos minerales, pero importa casi todo lo que necesita en materia de energéticos; estas compras representan alrededor de 18% del total de sus importaciones. La mayor parte de éstas son insumos, materias primas, bienes intermedios, maquinaria y equipo, principalmente para su uso en el sector industrial. En comparación con otros países africanos en desarrollo, las exportaciones de Zimbabwe están bastante diversificadas, mientras que sus importaciones se concentran en el sector energético e industrial. Sin embargo, el grueso de sus ventas externas es de productos primarios: alrededor de 70% proviene de la agricultura y de la minería. La exportación de productos manufacturados podría ser mayor, pero aún existen restricciones tanto del lado de la demanda como de la oferta.

Los fuertes vínculos de Zimbabwe con la economía internacional lo hacen vulnerable a los choques que provienen del exte-

CUADRO 1

Zimbabwue: estructura del comercio exterior, 1984

Exportaciones	%	Importaciones	%
<i>Agricultura</i>	41	<i>Agricultura</i>	8
Tabaco	20	<i>Minería</i>	2
Algodón	8	<i>Industria</i>	90
Azúcar	4	Energía (productos petroleros y electricidad)	20
Café y té	4	Productos químicos	6
Carnes y cueros	4	Productos metálicos	4
Otros	1	Textiles, madera y papel	4
<i>Minería</i>	27	Hierro y acero	3
Oro	11	Otros productos intermedios	1
Asbesto	5	Cables, tornillos, herramientas y piezas de repuesto para motores	4
Níquel	5		
Cobre	3	Maquinaria y equipo	27
Carbón y coque	1	Bienes de consumo	11
Otros	2		
<i>Industria</i>	32		
Aleaciones ferrosas	11		
Hierro y acero			4
Textiles	3		
Productos químicos	2		
Maquinaria y equipo	1		
Otras manufacturas	11		
<i>Total</i>	100.0	<i>Total</i>	100.0

Nota: En 1984, las exportaciones totales de Zimbabwue sumaron 1 175 millones de dólares estadounidenses y las importaciones 990 millones de dólares estadounidenses.

rior. La totalidad de sus exportaciones e importaciones representa alrededor de 45% del PIB. Las tendencias adversas de la economía internacional —que se manifiestan rápidamente en el deterioro de la balanza de pagos del país— tienen a menudo efectos de largo alcance en la producción, la inversión y el empleo de Zimbabwue.

Al compararse con el período previo a la independencia (1980), se observa que la acumulación de la deuda es un rasgo específico del período posterior. Tomando en cuenta la estructura económica que heredó el país, es obvio que el proceso de acumulación estuvo relacionado con los problemas que se afrontaron en el momento de la independencia, con la estrategia de desarrollo económico que se adoptó para solventar estos problemas, y con los factores que marcaron el comportamiento económico desde entonces.

Con una razón total de pago de servicio de la deuda de 30% se puede considerar que Zimbabwue, en comparación con otros países en desarrollo con problemas de endeudamiento, se ha visto moderadamente afectado. Sin embargo, sí hay motivo de preocupación si el caso de Zimbabwue se estudia en relación con varios factores, que son parte integral del problema de la deuda: niveles de inversión, subutilización actual de la capacidad industrial, escasez de divisas, ahorro interno relativamente bajo, flujos mínimos de inversión extranjera directa, perspectivas de mayores ingre-

sos por exportaciones, crecientes y recurrentes gastos en el presupuesto nacional, y una proporción cada vez mayor de los pagos por intereses.

La situación descrita se agrava debido a que Zimbabwue no tiene acceso a cierto tipo de financiamiento preferencial, pues se le considera país de ingresos medios bajos, pese a los problemas económicos especiales que lo aquejan y que derivan de su condición mediterránea y de la situación regional del sur de África. Así, por ejemplo, no se beneficia de las Facilidades Especiales del Banco Mundial para el África al Sur del Sahara, ni de las Facilidades de Ajuste Estructural del FMI y del BM. Tampoco puede aprovechar ciertas propuestas presentadas en diversos foros internacionales para resolver el problema de la deuda, porque no se le considera como uno de los países de alto endeudamiento con problemas crónicos de balanza de pagos. El problema del endeudamiento de Zimbabwue debe considerarse, pues, en este contexto.

Estrategia de desarrollo económico y financiamiento externo

Antes de su emancipación Zimbabwue había estado virtualmente desligado de la economía mundial como consecuencia de las sanciones impuestas por la ONU en 1965 después de

CUADRO 2

Zimbabwe: resumen de la balanza de pagos, 1978-1984
(Dólares de Zimbabwe)^a

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Saldo de la cuenta de mercancías	182.2	139.1	68.4	-57.5	-116.1	87.3	246.6
Cuenta de invisibles (neto)							
Servicios	-95.7	-108.2	-138.4	-219.3	-151.5	-210.6	
Ingresos	-9.3	-66.8	-46.3	-140.5	-202.9	-272.2	
Transferencias	-12.0	-38.0	-40.4	-23.0	-62.3	-58.7	
Saldo de la cuenta de invisibles	-157.2	-213.0	-225.1	-382.8	-416.7	-541.5	-338.8
Saldo de la cuenta corriente	25.0	-73.9	-156.7	-439.3	-532.8	-454.2	-92.2
Cuenta de capital (neto) Gobierno	121.4	-10.2	-54.3	17.9	48.2	189.6	
Otras autoridades públicas	-4.2	-17.7	-13.3	-118.1	-231.9	91.8	
Transacciones privadas, incluyendo discrepancias estadísticas	-88.0	63.1	144.1	83.5	128.5	14.5	
Saldo de la cuenta de capital	29.2	35.2	76.5	219.5	408.6	295.9	261.5
Saldo de la cuenta corriente y de la cuenta de capital	54.2	-38.7	-80.2	-219.8	-124.2	-158.3	169.3

a. 1 dólar de Zimbabwe = 0.60 de dólar estadounidense.

la declaración unilateral de independencia, conforme a un gobierno de la minoría. El único vínculo viable era el que existía con Sudáfrica, país con el que, por cierto, se contrajo la mayor parte de la deuda externa del período 1965-1980.

Durante ese lapso el Gobierno colonial adoptó una estrategia de sustitución de importaciones y se establecieron reglamentaciones extremadamente restrictivas para las remesas de divisas. Las efectuadas al Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, etc., de hecho se suspendieron, reanudándose después de la independencia. Estas medidas fueron en parte una represalia contra las sanciones; sin embargo, respondieron en lo principal a la necesidad de conservar las reservas de divisas. Como resultado, se acumularon grandes sumas en forma de fondos bloqueados. Por otra parte, las sanciones imposibilitaron al Gobierno para pedir préstamos con toda libertad a otras fuentes extranjeras, aparte de Sudáfrica. Por ello el índice de endeudamiento del país se mantuvo excepcionalmente bajo en el período 1965-1980.

Después de la independencia, el papel del financiamiento externo en la estrategia de desarrollo económico se definió al formularse la política respectiva en 1980 y 1981. La filosofía de la *Declaración de política económica: crecimiento con justicia*, que el nuevo gobierno adoptó en 1981, procuraba enmendar las desigualdades relativas al ingreso y la riqueza, incluyendo la propiedad de la tierra, y en general corregir los desajustes económicos. Las tareas involucradas requerían grandes cantidades de dinero que no podían provenir únicamente de los recursos nacionales.

La conferencia de Zimbabwe para la Reconstrucción y el Desa-

rollo (Zimcord, por su nombre en inglés, Zimbabwe Conference on Reconstruction and Development) que tuvo lugar en 1981, trató de conseguir financiamiento externo para el desarrollo, destinado a ciertas áreas para las cuales se pensaba que sería fácil obtener fondos provenientes del exterior. Eran las siguientes: la reconstrucción y reorganización de la economía, dañada por la guerra; la repoblación y el desarrollo rural, y la expansión de la mano de obra y la ayuda técnica. El éxito de la Conferencia Zimcord, que movilizó alrededor de 1 500 millones de dólares de créditos que se utilizarían en tres o cinco años, despertó mucho optimismo en cuanto al papel que desempeñaría el financiamiento externo para fomentar los esfuerzos de desarrollo.

El Plan Trienal de Transición para el Desarrollo Nacional (PTDN), presentado en 1982-1983, se elaboró con base en estos antecedentes. Se otorgó un lugar preponderante a los flujos de capital extranjero —aproximadamente 60%— en el financiamiento de proyectos de desarrollo. Debido a la subutilización de la capacidad existente, al desgaste de la maquinaria y del equipo y, en general, a la gran dependencia del crecimiento industrial con respecto a las importaciones, en el PTDN se preveían fuertes aumentos de las importaciones, a fin de lograr la tasa prevista de crecimiento de 8% en términos reales. Por otro lado, aunque se programaban medidas para incrementar las exportaciones no se esperaba que el aumento de ingresos correspondiente fuera de una magnitud tal que permitiera compensar los grandes incrementos de importaciones que se habían planeado. Por tanto, en el PTDN se preveía un déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, el cual se financiaría con los flujos de capital que se esperaba recibir para el desarrollo. Además, el Gobierno se propuso crear las condiciones para

canalizar los flujos de inversión extranjera hacia ciertas áreas cuidadosamente seleccionadas (Política de Inversión Extranjera, 1982), en el marco de la política general destinada a impulsar la industria.

Tendencias económicas, manejo y evolución de la deuda externa

Con la suspensión de las sanciones y el advenimiento de la independencia en 1980, surgieron numerosos factores que resultaron propicios para el buen desempeño de la economía. La producción de Zimbabwe se abrió al mundo exterior, a la vez que los precios internacionales de sus principales exportaciones —sobre todo el oro— eran muy favorables. En el período inmediatamente posterior a la independencia, hubo grandes aumentos en las importaciones, lo que permitió a la industria reponer la maquinaria desgastada e incrementar la utilización de la capacidad existente. El aumento de productos importados, aunado a cosechas abundantes en 1980 y 1981 y a una demanda general acrecentada por parte de los consumidores, contribuyeron a que

la tasa de crecimiento económico en esos años subiera a 12%, aproximadamente, en términos reales.

De conformidad con su política, orientada a lograr una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza así como la elevación del nivel de vida de los más pobres, el Gobierno de Zimbabwe puso en marcha una serie de medidas que incluían aumentos de salarios para los empleados peor remunerados, educación primaria y servicio médico gratuito para los trabajadores con salario mínimo mensual inferior a 150 dólares de Zimbabwe. Estas disposiciones gubernamentales causaron un rápido incremento de los gastos presupuestarios, en particular los servicios sociales —educación y salud— y la infraestructura general. Desde 1980 el déficit presupuestario siguió creciendo. Aun con los fuertes aumentos de ingresos que tuvo el Gobierno desde entonces hasta 1982 y 1983, no se pudo compensar los gastos crecientes y el déficit subió a 10.5% del PIB en 1984, para después bajar a 8.5% en 1985.

En contraste con la situación prevaleciente antes de la independencia, el mercado externo se volvió la principal fuente de

CUADRO 3A

Zimbabwe: financiamiento del déficit presupuestario, 1978-1986^a
(Dólares de Zimbabwe)

	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86 Estimación del presu- puesto
Déficit del presupuesto (exceptuando gastos relacionados con la deuda)	292.4	375.0	330.9	316.6	458.6	621.8	710.8	809.8
Gastos correspondientes a la deuda	63.1	97.5	167.5	200.1	328.4	250.4	295.7	278.5
Necesidades totales de financiamiento	355.5	472.5	498.4	516.7	787.0	872.3	1 006.5	1 088.3
Ayuda internacional	—	—	8.1	14.5	34.3	86.0	173.4	140.8
Préstamos para el desarrollo	—	—	—	5.0	24.8	79.6	168.4	140.8
Préstamos para la reconstrucción	—	—	8.1	9.5	9.5	6.4	5.0	—
Ingresos extraordinarios	—	—	49.3	—	—	—	—	—
Préstamos	339.8	453.4	350.5	469.6	574.1	591.3	918.4	574.4
Externos	—	96.0	40.2	255.6	232.1	96.3	458.4 ^b	204.4
Acciones	—	—	—	—	—	—	—	—
Bonos obligaciones	—	96.0	—	15.8	15.8	11.2	415.5 ^b	155.0
Empréstitos	—	—	40.2	239.8	216.3	85.1	42.9	49.4
Internos	210.9	357.4	310.3	214.0	342.0	495.0	460.0	370.0
Acciones/valores	186.6	246.4	251.0	198.0	302.0	450.0	460.0	350.0
Bonos/obligaciones	0.9	107.8	59.0	16.0	35.0	25.0	—	—
Empréstitos	23.4	2.7	0.3	—	5.0	20.0	—	20.0
Cambio neto en bonos del Tesoro y variaciones en saldos de efectivo	15.7	19.1	90.5	32.6	178.6	195.0	-85.3	373.1
Total	355.5	472.5	498.4	516.7	787.0	872.3	1 006.5	1 088.3
Porcentaje del gasto total incluyendo los préstamos netos y los gastos relacionados con la deuda	35.9	41.1	34.4	25.6	28.7	27.9	29.3	26.8

a. 1 dólar de Zimbabwe = 0.60 de dólar estadounidense.

b. No incluye los 326 millones de dólares estadounidenses relacionados con la recirculación de los bonos de 4% a 12 y 20 años.

CUADRO 3B

Zimbabwé: necesidades de financiamiento del déficit, 1979-1986
(Porcentajes)

	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86 Estimaciones
Ayuda internacional	—	1.6	2.8	4.4	9.9	17.2	12.9
Préstamos para el desarrollo	—	—	(34.5)	(72.3)	(92.6)	(97.1)	(100)
Préstamos para la reconstrucción	—	(100.0)	(65.5)	(27.7)	(7.4)	(2.9)	—
Ingresos extraordinarios	—	9.9	—	—	—	—	—
Préstamos	96.0	70.3	90.9	72.9	67.8	91.2	52.8
empréstitos del exterior	(21.2)	(11.5)	(54.4)	(40.4)	(16.3)	(49.9)	(35.6)
empréstitos nacionales	(78.8)	(88.5)	(45.6)	(59.6)	(83.7)	(50.1)	(64.4)
Cambio neto en bonos del Tesoro y variaciones en saldos de efectivo	4.0	18.1	6.3	22.7	22.3	-8.4	34.3
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

() Porcentajes parciales.

ingresos para contrarrestar el déficit presupuestario. Durante el año fiscal 1979-1980 el Gobierno financió la mayor parte del déficit con préstamos internos (véase el cuadro 3b) que representaron 78.8% de las necesidades totales. Durante los tres años siguientes, los financiamientos exteriores cobraron importancia y llegaron a su máximo con 54.4% del total de cobertura del déficit en 1981-1982; luego pasaron a 40.4% en 1982-1983 y se estima que llegaron a 35.6% en 1985-1986. Contrariamente a lo previsto en el Plan, los flujos de inversiones para el desarrollo (como los provenientes de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, de la UNCTAD) no alcanzaron un ritmo tan rápido como se esperaba. El Gobierno debió entonces recurrir a cuantiosos préstamos comerciales, a plazo relativamente corto, lo que se convirtió en una carga futura muy importante en cuanto al servicio de la deuda pública.

En 1980 y 1981, en un esfuerzo para promover la confianza de los inversionistas, el Gobierno levantó también las restricciones para las transferencias de divisas, en particular las de beneficios y dividendos de las empresas, por lo que se produjeron grandes corrientes de salida en la cuenta de invisibles de la balanza de pagos.

Después de 1982 se observó una desviación con respecto a los objetivos planeados. Entre los factores que contribuyeron al deterioro de la situación están los siguientes: una recesión mundial continua que provocó bajos ingresos por exportaciones; menores entradas que las previstas de fondos de financiamiento para el desarrollo; escaso flujo de inversión extranjera; mayores presiones presupuestarias; alta demanda de consumo no satisfecha por aumentos de la capacidad productiva, e inicio de una sequía que afectaría la economía durante tres años consecutivos. Así fue como empezó a deteriorarse rápidamente la balanza de pagos, el déficit presupuestario llegó a niveles insostenibles, como ya se mencionó; y la tasa de inflación subió a cerca de 18% en 1984, según el índice de precios al consumidor.

Para afrontar el rápido deterioro de la balanza de pagos y el creciente déficit del presupuesto nacional, el Gobierno pronto puso en marcha diversas medidas de ajuste. A principios de 1982 se redujeron las asignaciones de divisas para el comercio y la industria, restricciones que tuvieron una fuerte repercusión en las importaciones de bienes de capital. Esto se explica porque las compras en el exterior de bienes de consumo constituyeron una proporción muy pequeña de la cuenta total de importaciones (véase el cuadro 1). Las restricciones de divisas tuvieron un efecto adverso ineludible en la producción nacional. Otro conjunto de medidas concebido para ahorrar divisas incluía, entre otras, limitar a 330 dólares al año el gasto de turismo por individuo en el exterior, cantidad que se podía acumular durante tres años. También se restringieron los préstamos externos de la banca privada.

En un esfuerzo por disminuir el creciente déficit se elevaron los impuestos y se redujeron los gastos en todos los renglones. Sin embargo, gran parte de los recortes hicieron sentir su peso en los gastos destinados a la inversión, con los consiguientes efectos adversos en la producción interna. Las tasas de interés subieron a raíz del incremento de las del Banco Central, las cuales aumentaron de 6 a 9 por ciento; el crédito nacional se contrajo y se instauró una política de congelamiento de los salarios para detener las presiones inflacionarias. Se incrementaron los precios al productor y al consumidor de ciertos bienes agrícolas con el objeto de estimular la producción. Se introdujo un nuevo programa de incentivos para la exportación a fin de activar este sector. El mayor estímulo en este terreno fue una devaluación de 20% del dólar de Zimbabwé a fines de 1982 para mejorar la competitividad de las exportaciones del país. Después se vinculó la moneda a una canasta de divisas de los principales socios comerciales del país. Desde entonces, se ha permitido que el dólar de Zimbabwé baje, estabilizándose ahora en su nivel de 1983, aproximadamente 50% del valor que tenía antes de la devaluación con respecto al dólar estadounidense.

CUADRO 4

Zimbabwre: tendencias de la deuda del Gobierno Central, 1975-1985
(Millones de dólares de Zimbabwre)^a

	Nominal interna	Nominal externa	Nominal total	Total a precios de 1980	Como porcentaje del PIB
1975	597.3	93.8	691.1	1 167.32	36.3
1976	706.4	78.1	784.5	1 206.89	38.0
1977	775.8	88.5	864.3	1 210.57	41.8
1978	922.5	223.8	1 146.3	1 526.37	52.9
1979	1 125.5	353.3	1 478.8	1 796.76	58.2
1980	1 425.4	414.8	1 840.2	1 840.20	57.0
1981	1 581.6	514.3	2 095.9	1 922.70	51.8
1982	1 637.2	841.4	2 478.6	1 083.53	53.8
1983	1 863.7	986.6	2 850.3	2 116.65	56.1
1984	2 306.3	1 437.7	3 744.0	2 446.63	66.2
1985	2 809.7	1 828.9	4 638.6	2 556.50	66.4

a. 1 dólar de Zimbabwre = 0.60 de dólar estadounidense.

Las medidas de ajuste mencionadas tuvieron el apoyo del FMI, al cual pertenece el país desde 1980. El Gobierno llegó a un acuerdo con el Fondo y recibió un empréstito inicial de 375 millones de DEG (el primer tramo de condicionalidad relativamente baja). En 1983 se concertó otro acuerdo para disponer de 300 millones más de DEG; éste fue muy condicional, dentro de los tramos de crédito superiores. De 1983 a 1984 se obtuvieron en total 175 millones de DEG conforme a este tipo de condiciones. También se consiguieron 56.1 millones de DEG del servicio de financiamiento compensatorio y 2.1 millones de DEG del servicio de financiamiento de existencias reguladoras.

Es difícil averiguar hasta qué grado tuvieron éxito las medidas mencionadas, en particular en lo que se refiere a la devaluación, pues normalmente sus efectos tardan en hacerse sentir; sin embargo, a mediados de 1984 se produjo una evolución favorable y se enderezó el rumbo de la economía. La recesión mundial iba disminuyendo y el panorama de las exportaciones del país mejoraba sensiblemente. Terminó la sequía y la producción agrícola recuperó sus niveles normales. Por lo mismo, es difícil aislar los efectos de la devaluación de los que se originaron a raíz de los factores indicados; hay otros que quizá hayan contrarrestado los efectos favorables de la devaluación. En esa época el país se enfrentaba a problemas de transporte que limitaban su capacidad para satisfacer la creciente demanda de exportaciones. Además, la estructura de la producción era tal que se tenía un alto contenido de importaciones, y por tanto la devaluación hubiera elevado los costos de producción y anulado los eventuales beneficios. Son muy significativos los efectos automáticos de la devaluación en la capacidad total del país para servir la deuda externa. Quizá la devaluación haya elevado el monto total de la deuda, la amortización y los pagos de interés en la moneda del país. Sin embargo, se puede decir que la devaluación, tomando en cuenta la alta tasa inflacionaria que padecía el país en aquel momento, mejoró la competitividad de las exportaciones de productos manufacturados y el flujo de caja (en moneda nacional) de las empresas mineras y agrícolas exportadoras.

En enero de 1984, las perspectivas de la economía eran buenas; sin embargo, el Gobierno no podía sostener otro período de

rigor fiscal tal como lo deseaba el FMI. Las medidas para aligerar los efectos de la sequía y los gastos acrecentados del Gobierno en otros sectores exigían erogaciones adicionales que produjeron otro déficit global de 10.5%. Todavía preocupado con la balanza de pagos, el Gobierno implantó de nuevo un severo control de cambios en marzo de 1984 como medida provisional que se revisaría en 1985. Se suspendieron las transferencias por concepto de dividendos, utilidades y otros ingresos, excepto las pensiones, si bien se permitió acumularlas en cuentas bloqueadas. Como medida compensatoria parcial, las autoridades liberaron fondos previamente bloqueados, emitiendo bonos externos del Gobierno de Zimbabwre, a 12 años para particulares y a 20 para empresas, con intereses que se pagarían sólo durante los primeros seis y diez años, respectivamente; el principal sería pagadero en entregas anuales iguales más intereses durante el resto de los períodos de cada caso. A fines de 1984, la posición de la balanza de pagos había mejorado y el Gobierno anunció que a partir de enero de 1986 se volvería a los reglamentos cambiarios en vigor antes de 1984. Pero el programa del FMI ya se había suspendido desde marzo de este último año.

La situación de la deuda

Por la forma en que se distribuyeron los gastos, la mayor parte de la deuda nacional es atribuible al Gobierno central. Es muy significativo que se haya aumentado considerablemente el endeudamiento externo después de la independencia. La deuda total en términos nominales (interna y externa) se multiplicó por más de cinco de 1975 a 1984 (cuadro 4). Después de 1980, el mayor impulso provino del componente externo de la deuda total en términos nominales, y no de la deuda interna. En 1975 ésta constituía 86.4% del endeudamiento total, mientras que el componente externo representaba sólo el 13.6% restante. Sin embargo, desde 1979 la deuda externa tiende a aumentar su participación en la total del Gobierno central. En 1984, las proporciones eran de 61.1% para la deuda interna y de 38.4% para la externa.

Para conocer la totalidad de la deuda del Gobierno central, es esencial considerar el pasivo contingente (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Obligaciones contingentes del Gobierno, 1979-1984
(Millones de dólares estadounidenses)

Año fiscal al 30 de junio	Sector público		Sector privado	Otros	Total
	Internas	Externas			
1979	23.9	14.4	191.6	102.1	332.0
1980	43.8	14.7	197.7	138.6	394.8
1981	32.7	23.8	249.8	105.4	420.7
1982	79.8	202.4	183.5	121.9	587.6
1983	166.3	439.0	217.2	153.0	975.5
1984	214.9	638.1	229.0	178.5	1 260.5

Fuente: Informes del Contralor y del Auditor General de Zimbabwe, varios años.

CUADRO 6

Zimbabwe: composición de la deuda pública según su vencimiento. Años fiscales de 1979 a 1985
(Millones de dólares)

Deuda	Total	De 0 a 4 años	De 5 a 9 años	De 10 a 19 años	De 20 años en adelante	No clasificada
Deuda interna						
Al 30 de junio de 1979	1 151.1	265.1	49.6	254.9	409.2	203.1
Como porcentaje del total		22.4	4.2	21.6	34.6	17.2
Al 30 de junio de 1985	2 443.1	638.5	287.0	647.8	612.8	257.0
Como porcentaje del total		21.1	11.7	26.5	25.1	10.6
Deuda externa						
Al 30 de junio de 1979	99.5	75.9	12.1	11.5	—	—
Como porcentaje del total		76.3	12.2	11.6	—	—
Al 30 de junio de 1985	1 721.2	496.2	610.0	231.3	363.7	—
Como porcentaje del total		28.8	35.4	13.4	22.3	—

Fuente: "Gobierno de Zimbabwe, Estados financieros", en Banco de Reserva de Zimbabwe, *Quarterly Economic and Statistical Review*.

Desde la independencia, varias instituciones semigubernamentales obtuvieron autorización para emprestar directamente en el exterior. Las empresas paraestatales fueron las principales deudoras de este tipo. El pasivo contingente es una obligación que grava los recursos internos igual que cualquier otro crédito del exterior. Estas obligaciones pesan mucho en las finanzas públicas, sobre todo si se toman en cuenta los problemas financieros que afrontan continuamente algunos organismos paraestatales. El asunto es tanto más pertinente cuanto que una gran parte de los préstamos así obtenidos en el exterior lo fueron en condiciones casi comerciales. En 1979, el pasivo contingente se elevaba aproximadamente a 332 millones de dólares, de los cuales sólo 4.3% era de origen externo. De 1981 en adelante, los componentes externos se ampliaron y alcanzaron 50.7% del total en 1984.

Hay diversas maneras de medir la carga de la deuda de un país. Entre ellas se cuentan consideraciones sobre los vencimientos, la proporción que representa el pago del interés y el total de los pagos al exterior expresados como porcentajes de los ingresos producidos por las exportaciones o del PIB. En el año fiscal de 1979, 76.3% de la deuda externa total (99.5 millones de dólares) tenía períodos de vencimiento de cero a cuatro años y sólo 11.6% tenía plazos de 10 a 19 años (véase el cuadro 6). Ya se vio que de 1980

a 1983 la política gubernamental se inclinaba por los préstamos a corto plazo y a tasas comerciales, sobre todo para estabilizar la balanza de pagos. Se consideraba que la inestabilidad de la balanza de pagos era un problema transitorio. El resultado de esta política fue la concertación de los pagos por concepto de intereses y de amortización en períodos cortos, con las consiguientes presiones del servicio de la deuda, las cuales iban en aumento. Resaltan esas presiones si se considera que los pagos de intereses al exterior constituyen el rubro que crece con más rapidez en el presupuesto gubernamental. La situación de los vencimientos cambió durante el año fiscal de 1985 a raíz de que el Gobierno se endeudó a largo plazo, conforme a la política adoptada en 1983. En ese año se decidió no obtener nuevos créditos con vencimientos menores de cinco años, excepto cuando se lograran condiciones muy especiales. Hacia fines de 1985, los vencimientos se habían extendido bastante e incluían períodos hasta de 20 años o más.

Si se examinan las cifras del servicio de la deuda, en dólares de Zimbabwe, se nota que la carga por intereses ha ido aumentando de 4.5% en 1981 a más de 14% en 1985. La tasa de servicio del endeudamiento externo total subió de 16% en 1981 a 32% en 1985 (véase el cuadro 7).

CUADRO 7

Zimbabwe: servicio de la deuda nacional, 1981-1985
(Millones de dólares de Zimbabwe)^a

	1981			1982			1983			1984			1985		
	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total
Gobierno							9.0	16.5	25.5	27.4	29.8	57.3	50.5	64.4	114.8
Apoyo de la balanza de pagos							75.4	51.7	127.1	136.8	60.6	197.4	80.9	69.0	149.8
Paraestatales							46.5	38.8	85.3	87.5	56.0	143.4	161.1	117.5	278.6
Sector privado							3.5	29.3	32.8	23.3	22.1	45.5	26.7	7.4	34.0
Pagos totales	109.0	43.4	152.4	114.6	82.8	197.4	134.4	136.3	270.7	275.0	168.5	443.5	319.1	258.2	577.3
Proporción de la deuda en las exportaciones	11.2	4.5	15.7	11.8	8.6	20.4	11.7	11.9	23.6	18.9	11.6	30.5	17.6	14.3	31.9

a. 1 dólar de Zimbabwe = 0.60 de dólar estadounidense.

En comparación con otros países africanos, Zimbabwe se clasifica como un país moderadamente afectado y, dentro de este grupo, destaca por varias razones. La carga que representa el servicio de su deuda es relativamente alta y con las condiciones más duras. Este perfil es resultado de la política inicial de la nación de contraer préstamos a corto plazo en términos comerciales, aunque, como ya se indicó, el país adoptó luego una política de créditos a largo plazo.

De conformidad con los datos sobre el endeudamiento en el mundo, publicados por el BM, aproximadamente 33% de la deuda total, desembolsada y vigente de Zimbabwe correspondía en 1984 a acreedores públicos u oficiales, mientras que el resto se había contraído con acreedores privados. Alrededor de 61% de la deuda de origen oficial es bilateral, y el resto multilateral.

El principal acreedor multilateral oficial de Zimbabwe es el Banco Mundial. Ello se debe al importante papel de este organismo como donante de ayuda en el período 1980-1985, pues los desembolsos de este tipo llegaron a 267 millones de dólares estadounidenses (los compromisos se elevaban a 495 millones de dólares estadounidenses). La gran parte de los créditos otorgados por el BM se canalizó hacia la rehabilitación del sector manufacturero y la promoción de las exportaciones de ese origen. Una gran proporción también se ha destinado a los proyectos en curso para generar energía, así como a otros proyectos de infraestructura.

Los datos del BM muestran una cifra negativa de 56.2 millones de dólares de transferencias netas desde Zimbabwe en 1984. Esto contrasta marcadamente con los años anteriores (1981-1983), cuando las transferencias netas eran positivas y llegaban a 300 millones al año, en promedio. Esto evidencia claramente una posición deudora que va empeorando. En 1984, las transferencias netas del BM se elevaban a 37.7 millones, de los cuales 7 millones de dólares provenían de la Agencia Internacional para el Desarrollo, mientras que las transferencias de los acreedores privados eran negativas y sumaban 141.7 millones.

Desde que llegó a su fin el programa de Zimbabwe con el FMI en 1984, la posición deudora del país con el Fondo muestra una salida anual de recursos, y esto en un momento en que se necesita reforzar la balanza de pagos y aumentar las importaciones para sostener el crecimiento económico nacional.

La capacidad del país para satisfacer sus obligaciones en cuanto a la deuda depende en gran medida de las condiciones de la economía mundial. Como se vio, Zimbabwe tiene una economía abierta típica, vulnerable a los choques del exterior. En años buenos, las exportaciones y las importaciones se acercan en conjunto a 50% del PIB. Los productos agrícolas y minerales, que constituyen la mayor proporción de sus exportaciones, tienden a tener precios inestables en el mercado mundial; en consecuencia, los ingresos por concepto de esas ventas están sujetos a fluctuaciones bastante amplias. En cambio, la demanda de importaciones es muy estable. Esta situación conduce a crisis repetidas de la balanza de pagos y a cambios bruscos en los ingresos.

En la medida en que la economía mundial tenga una recuperación prolongada, con precios al alza, la capacidad del país para obtener divisas debería mejorar. Sin embargo, todo parece indicar que la recuperación económica mundial que se inició en 1983 está empezando a debilitarse. Por tanto, el panorama de las exportaciones no es muy brillante, a pesar de la amplia diversificación de éstas. Se piensa que, cuando mucho, crecerán de acuerdo con las muy bajas tasas de aumento del mercado mundial. Las exportaciones tradicionales del país tienen un campo de expansión muy limitado, por las razones ya expuestas. Las posibilidades más promisorias se encuentran en el sector manufacturero. Sin embargo, dicho sector es en la actualidad el que utiliza la mayor parte de las divisas y el que menos aporta en ingresos por exportaciones.

Se necesita un cambio profundo en la composición de las exportaciones del sector manufacturero, que lo haga más eficiente y competitivo en los mercados internacionales. La restructuración que ello implica requeriría obviamente gran cantidad de recursos del exterior. Es ésta un área en donde instituciones de ayuda y financiamiento como el FMI y el Banco Mundial podrían tener un papel eficaz. Baste mencionar aquí que las condiciones crediticias tendrían que ser favorables, sin imponer excesivas exigencias, ya que es poco probable que el país pueda soportar otra serie de medidas de austeridad sin desencadenar graves problemas sociopolíticos.

Aquí radica el problema: ¿cómo servir la deuda y hacer ajustes de manera de asegurar el crecimiento y el desarrollo, y no provocar lo contrario? También es un reto para las instituciones internacionales de financiamiento como el FMI y el BM; de hecho, lo es para la comunidad internacional entera. □