



# Efectos de la crisis en Camboya y la RDP Lao

En un estudio sobre el impacto de la crisis de Asia oriental en Camboya y la República Democrática Popular Lao se destaca la importancia de una buena gestión macroeconómica, especialmente cuando se producen commociones graves.

*Ngozi Okonjo-Iweala, Victoria Kwakwa,  
Andrea Beckwith y Zafar Ahmed*

**E**l debate sobre la crisis de Asia oriental se ha centrado ahora en cómo restablecer el ritmo de crecimiento de la región, y las economías de Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia siguen dominando los titulares. Se ha escrito mucho sobre las repercusiones de la crisis, pero poco se ha dicho sobre el destino de las economías más pequeñas. Camboya y la República Democrática Popular Lao (RDP Lao), por ejemplo, se han visto afectadas y siguen siendo vulnerables. Aunque estas economías no sufrieron los efectos adversos iniciales, otros efectos posteriores se

han visto agravados por una gestión económica muy deficiente y medidas de política económica insostenibles.

## Reformas económicas y crecimiento

Camboya y la RDP Lao son los países más pobres y menos desarrollados de Asia oriental, con una renta per cápita anual que en 1998 se estimaba en US\$280 y US\$330 respectivamente, un gran índice de pobreza, especialmente en la población rural, e indicadores sociales poco favorables. Ambas economías poseen una base industrial pequeña y dependen en gran medida de la agricultura de subsistencia, que representa un 43% del PIB en Camboya y un 52% del PIB en la RDP Lao.

Antes de que la crisis arrasara la región de Asia oriental en 1997, Camboya y la RDP Lao registraban, como las grandes economías de la región, tasas de crecimiento real dignas de elogio. La transición hacia una economía de mercado se produjo en ambos países sin mayores problemas. Las reformas en la RDP Lao comenzaron en 1986 con la aplicación del "nuevo mecanismo económico", mientras que en Camboya las reformas llegaron con mayor ímpetu tras el término de los conflictos civiles y las elecciones convocadas por las Naciones Unidas en 1993.

En ambos países las reformas han contribuido a la estabilidad macroeconómica, al aumento del comercio y de los flujos de inversión, y a la reactivación del crecimiento. El crecimiento real de Camboya alcanzó un

## Indicadores sociales

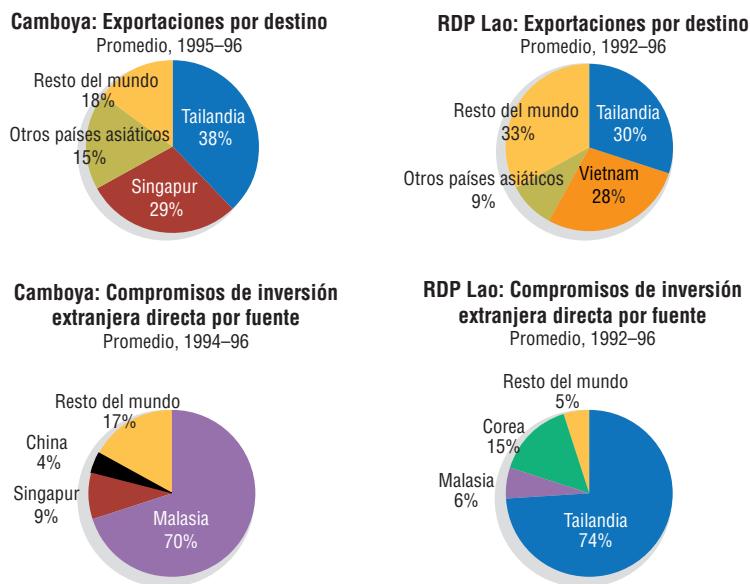
Indicador (último año disponible)	Camboya	RDP Lao	Asia oriental y el Pacífico	África al sur del Sahara
Esperanza de vida al nacer	54	53	69	52
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	103	101	39	91
Mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	147	140	47	147
Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	900	650	..	..
Tasa de analfabetismo de adultos (%)	38	43	17	41
Mujeres	51	56	24	53
Tasa neta matrícula enseñanza prim. (%)				
Niños y niñas	97	77	99	..
Niñas	90	66	98	..
Acceso al agua potable (porcentaje de la población)	13	39	84	45
Médicos (por cada 1.000 personas)	0,0 <sup>1</sup>	0,2	1,4	..
Camas hospital (por cada 1.000 personas)	2,0	2,6	2,1	1,2

Fuente: Banco Mundial, 1999, *World Development Indicators* (Washington).

.. Indica que no se dispone de información.

<sup>1</sup> Menos de 0,1.

## Exportaciones por destino y compromisos de inversión extranjera directa por fuente



Fuente: Estimaciones del personal del FMI basadas en datos oficiales nacionales.

promedio del 6% entre 1993 y 1996, y la inflación, que se situaba en una tasa anual media del 140% en 1990-92, se redujo a niveles de dos dígitos entre 1995 y 1997. Se calcula que la renta per cápita se duplicó, pasando de un nivel aproximado de US\$150, registrado en 1991, a unos US\$300 en 1997. Entre 1992 y 1997, el crecimiento anual del PIB en la RDP Lao alcanzó un promedio del 7%, lo cual dio al Gobierno la esperanza de que el país ya no estaría en la lista de países menos adelantados al llegar el año 2020.

El crecimiento y la estabilidad de que gozaba la región antes de la crisis, permitieron a Camboya y a la RDP Lao llevar a cabo reformas y desarrollar la economía. Pero también ambos países habían adquirido una gran dependencia con respecto a los mercados de la región, el ahorro extranjero en gran volumen y los impuestos al comercio exterior, y eran, por lo tanto, muy vulnerables frente a una desaceleración económica de la región (véase el gráfico).

### Crecientes deficiencias y desaceleración de las reformas

Aunque la crisis financiera de la región fue un golpe adverso para ambas economías, la vulnerabilidad ante las conmociones externas ya iba en aumento antes de la crisis. El ritmo de las reformas se había desacelerado considerablemente y no se habían remediado las deficiencias básicas.

Al aumentar las tensiones políticas en Camboya, las reformas estructurales perdieron impulso en el primer semestre de 1997, y aún más en el segundo semestre debido a la continua incertidumbre política. Los problemas de gestión pública exacerbaron la deficiencia en la movilización de ingresos y en la administración del gasto público; los donantes frenaron sus desembolsos ante la inestabilidad política y disminuyó la confianza de los inversionistas privados. Las reformas de la RDP Lao también habían perdido impulso desde 1997. El proceso de toma de decisiones y la prolongada búsqueda de un consenso agravaron la ya deficiente gestión macroeco-

nómica, haciendo todavía más difícil la pronta reacción de los responsables de la política económica ante una situación macroeconómica en deterioro.

En ambos países, el sistema bancario había sido debilitado por marcos reglamentarios y prudenciales inadecuados. Los préstamos en mora son un grave problema en la RDP Lao, en tanto que en Camboya el problema es el excesivo número de bancos, algunos de ellos muy vulnerables.

### Disminución de los flujos de inversión

Después de la crisis, los compromisos de inversión extranjera directa en la RDP Lao disminuyeron un 91% en 1997, y los flujos reales, un 41%. Camboya registró una caída de los flujos de inversión estimada en el 45% en 1997, además de una disminución de los nuevos compromisos de inversión de un 35%, en relación con el período 1994-96. En Camboya, esta caída refleja, además de la conmoción externa,

la situación política interna que culminó con el derrocamiento del Primer Ministro, el Príncipe Norodom Rannaridh, en julio de 1997. Todo ello tuvo gran repercusión en la situación económica del país.

Las monedas de ambos países comenzaron a devaluarse. La caída del riel de Camboya fue menos precipitada que la de otras monedas de Asia, dada la extensiva dolarización de la economía de Camboya. El kip de la RDP Lao, dado su estrecho vínculo al bath tailandés, sin embargo, se mostró particularmente vulnerable ante la inestabilidad cambiaria que sacudió la región. Entre julio de 1997 y junio de 1998, el kip perdió un 70% de su valor frente al dólar. La inflación comenzó a acelerarse, mucho más en la RDP Lao que en Camboya, con un impacto social significativo (véase el recuadro). En ambos países, la pérdida de confianza en la economía y en la moneda nacional provocaron una salida de fondos del sistema bancario.

### Factores favorables

La limitada integración de las economías de Camboya y la RDP Lao en los mercados financieros mundiales, y la ausencia casi total de entradas de capital a corto plazo de carácter volátil aisló a ambos países de los efectos de la grave escasez de crédito y la rápida fuga de inversiones de cartera observadas en el resto de la región.

En Camboya, el impacto de la crisis financiera regional y la inestabilidad política interna en la balanza de pagos se vio amortiguado por el gran aumento de la exportación de ropa en 1997, cuyos principales mercados se encuentran fuera de la región, principalmente en Estados Unidos y Europa. Esto permitió aumentar las reservas a un nivel equivalente a 2,5 meses de importaciones y contrarrestar la reducción de los ingresos del turismo, de un 14%, causada por las preocupaciones con respecto a la seguridad en el contexto de agitación política. De mayor relevancia aún ha sido tal vez la extensiva dolarización de la economía de Camboya: ha

## Efectos sociales de la crisis de Asia oriental

En países tan pobres como Camboya y la RDP Lao, un mínimo cambio en las condiciones sociales y el nivel de vida es motivo de preocupación. Los efectos de la crisis en los hogares están determinados por la participación de éstos en la economía monetaria y su grado de dependencia con respecto a los bienes importados e insumos. Las valoraciones de calidad efectuadas en algunas comunidades de Camboya y de la RDP Lao dan cierta idea de los efectos iniciales de la crisis y las estrategias adoptadas.

### Camboya

- Las comunidades rurales y los grupos más pobres que reciben sus pagos en riel han sido los más afectados por la inflación. También se han visto afectados los funcionarios públicos con ingresos fijos en riel. Los empleados que reciben sus pagos en dólares han sido menos perjudicados.

- La sequía y la exportación ilegal de arroz a Tailandia y Vietnam han ocasionado una grave escasez de alimentos en algunas zonas. Además, la desaceleración económica ha reducido las oportunidades de los trabajadores de incrementar sus ingresos. Hay informes que indican un aumento del número de mujeres y niños involucrados en prostitución, lo que plantea el temor de un aumento de los niveles —ya elevados— de transmisión e incidencia del SIDA.

- La migración de las zonas rurales a las urbanas ha aumentado, elevando la presión sobre la limitada infraestructura socioeconómica y los recursos, y se han extendido las enfermedades vinculadas a la mala calidad de las viviendas, el difícil acceso al agua potable y la malnutrición.

contribuido a limitar el impacto de las commociones externas y las presiones inflacionarias sobre el tipo de cambio.

La RDP Lao mantuvo un firme crecimiento de casi 7% en 1997, en gran parte gracias a las buenas condiciones climáticas, que favorecieron los resultados económicos en el sector agrario. La tasa de crecimiento bajó a un 4% en 1998.

### Adopción de políticas desacertadas

Dado el alto grado de dolarización de la economía en Camboya y la poca eficacia de la política monetaria, el Gobierno se ha valido de la moderación fiscal para limitar el recurso al financiamiento bancario y contener las presiones inflacionarias, y ha mantenido la prudencia fiscal desde la crisis. No obstante, la calidad del ajuste fiscal ha sido insuficiente y éste se ha hecho insostenible. Ante la escasez de ingresos (causada por la recaudación tributaria más baja, la deficiente movilización de ingresos y las perturbaciones políticas que han alterado la actividad económica y la administración general) y el elevado gasto en defensa y seguridad, Camboya ha recurrido en exceso a la reducción del gasto —sobre todo el gasto no salarial orientado a la población civil, incluido el gasto en educación y salud— para conseguir el equilibrio fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica. Consciente de la necesidad de mejorar la calidad del ajuste fiscal, Camboya ha comenzado a desmovilizar y reintegrar al personal militar en la sociedad, y ha establecido un impuesto al valor agregado.

En la RDP Lao, en cambio, la aplicación de políticas monetarias y fiscales poco acertadas ha multiplicado los

- Los refugiados camboyanos que regresan de Tailandia se ven confrontados con las dificultades de la reinstalación.

### RDP Lao

- La tasa de inflación anual superior al 100% y alza sustancial de los artículos de primera necesidad han reducido el valor real de los ingresos y el poder adquisitivo, causando cambios en los hábitos de consumo y de ahorro. Se han modificado las dietas; se ha reducido el gasto en ropa, y las unidades familiares que no forman parte del sector agrícola han comenzado a cultivar sus propios alimentos.

- El costo del material escolar y de los productos farmacéuticos ha aumentado de manera significativa, quedando fuera del alcance de muchas de las familias pobres del sector rural.

- Los agricultores más ricos se han visto beneficiados por los precios más altos en los mercados tailandeses y el tipo de cambio favorable entre el kip y el bath. Sin embargo, los agricultores más pobres y los que sólo tienen acceso limitado a los mercados han sufrido una pérdida del ingreso real y un deterioro de las condiciones de vida.

- Las tendencias tradicionales de la migración de mano de obra han cambiado. El número de trabajadores chinos que habían migrado hacia el sur para trabajar en la industria de la construcción se ha reducido, al debilitarse el kip frente al yuan, dejando puestos de trabajo vacantes para los trabajadores lao. Al mismo tiempo, los trabajadores lao en la vecina Tailandia se han visto presionados para regresar a sus hogares dada la creciente competencia de los tailandeses, incluso en los puestos para personal no calificado.

efectos de la crisis sobre la estabilidad macroeconómica interna. Para frenar la pérdida de confianza en la moneda y en la economía, se requería una política macroeconómica más restrictiva, especialmente en el terreno de la política monetaria. En lugar de ello, el esfuerzo por lograr el autoabastecimiento alimentario dio lugar a gastos extrapresupuestarios a través de la rápida expansión monetaria, lo cual desgastó aún más la confianza de los inversionistas y aceleró el abandono del kip.

La política fiscal se hizo menos restrictiva en la medida en que el ingreso no alcanzó las metas fijadas, creándose en 1996/97 un déficit fiscal superior al previsto en un monto equivalente a más del 1,5% del PIB. Además, el control monetario se debilitó al dejarse de lado los instrumentos de control directo, sin que hubiera un uso eficaz de otros instrumentos indirectos. Este crecimiento monetario acelerado ha ido alimentando la inflación, hasta atrapar al país en un círculo vicioso de expansión monetaria y ajuste, inflación, creciente falta de confianza, y abandono y depreciación del kip.

Las deficiencias del sector financiero han propiciado las políticas inadecuadas y, al mismo tiempo, se han visto agravadas por éstas. Las tasas de interés reales negativas, la elevada tasa de inflación y las expectativas de devaluación han minado la confianza del sector financiero, manteniendo bajas tasas de ahorro y limitando la monetización. Esta falta de monetización, junto con otras ineficiencias del sistema financiero contribuyen a la inestabilidad macroeconómica.

En mayo de 1999 el kip había perdido más del 80% de su valor frente al dólar de julio de 1997, y la inflación se disparó

por encima del 150% anual. La continua inestabilidad macroeconómica de la RDP Lao contrasta con la vuelta a la estabilidad de la mayoría de los países de la región, y pone de relieve la importancia de una gestión macroeconómica firme ante commociones externas.

### Gestión económica

Si bien ambos países han empezado a abordar los problemas estructurales básicos, se requerirán mayores esfuerzos para volver al crecimiento acelerado. La mayoría de las economías de la región se están estabilizando y han intensificado ya sus programas de reforma y de recuperación. Dado que se prevén fuentes de inversión externa reducidas para la región en conjunto y una menor demanda de las exportaciones de la región en un futuro próximo, Camboya y la RDP Lao no pueden quedarse atrás.

A pesar de la alentadora impresión de estabilidad política de Camboya y la recuperación de la confianza de los inversionistas y del apoyo internacional, todavía falta corregir algunas deficiencias básicas de la economía. Un objetivo fundamental es alcanzar un equilibrio fiscal perdurable mediante una mejor movilización de ingresos en el sector silvícola y otros, el refuerzo de la administración tributaria y no tributaria, la reducción de las múltiples exenciones fiscales, y una mejor contabilidad y mayor transparencia en la gestión económica. Camboya deberá también mejorar la eficiencia técnica y de asignación de recursos, reorientando el gasto hacia el cuidado de la salud, la educación y el desarrollo rural.

El sector bancario de Camboya es incipiente. Queda mucho por hacer para establecer un sistema financiero sólido que facilite el desarrollo basado en el mercado, incluido un marco reglamentario, prudencial y de supervisión que sea sólido y transparente. A más largo plazo se necesitarán reformas de gran alcance, que mejoren la competitividad de la economía, sobre todo si se considera el proceso de amplia dolarización.

Para la RDP Lao, la recuperación de la estabilidad macroeconómica y financiera es prioritaria. Con el fin de estabilizar

el tipo de cambio y amortiguar las presiones inflacionarias, será preciso aplicar una política monetaria y fiscal más firme. Los problemas del sector financiero deberán abordarse junto con un amplio programa de reestructuración del sector que mejore la capacidad de intermediario de los bancos. En el mediano plazo, habrá que corregir también las restricciones estructurales que aún frenan el crecimiento; en particular, habrá que mejorar el clima para la inversión y la actividad económica a fin de restablecer los flujos de inversión externa y dar impulso a la exportación.

La recuperación de Camboya y la RDP Lao dependerán inevitablemente de la recuperación de las economías más grandes de la región. Sin embargo, es ciertamente posible mitigar el impacto adverso de las amenazas externas mediante la adopción de medidas internas acertadas, el fortalecimiento del sector financiero y la creación de la capacidad necesaria para administrar la economía y responder adecuadamente ante las commociones externas.

El apoyo de la comunidad internacional de donantes será crucial. Desde la crisis, las economías más grandes de la región han acaparado el grueso del respaldo de los donantes. Recientemente, sin embargo, los donantes han ofrecido su respaldo a las economías más pequeñas de la región a condición de que éstas demuestren su firme decisión de llevar a cabo reformas y lograr un crecimiento sostenido.

A medida que los "tigres de Asia", hoy heridos, se restablezcan y recuperen su competitividad, adquirirán más importancia la profundidad y rapidez de los programas de reforma. La sólida capacidad institucional, la buena gestión de gobierno y la acertada gestión económica serán factores clave de la recuperación, y los gobiernos de Camboya y la RDP Lao y sus socios en el desarrollo deberán concentrar sus esfuerzos en esos terrenos. **F&D**

*Este artículo se basa en dos estudios mimeografiados preparados por la Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de Asia Oriental y el Pacífico: "Effects of the Asian Crisis on Lao PDR" (febrero de 1999) y "Effects of the Asian Crisis on Cambodia" (marzo de 1999).*



Ngozi Okonjo-Iweala,  
Directora de la Unidad  
de Asia Sudoriental y  
Mongolia, Oficina  
Regional de Asia  
Sudoriental y el Pacífico,  
Banco Mundial.



Victoria Kwakwa, econo-  
mista principal en la Uni-  
dad de Reducción de la  
Pobreza y Gestión Eco-  
nómica, Oficina Regional  
de Asia Oriental y el  
Pacífico, Banco Mundial.



Andrea Beckwith,  
consultora en la Unidad  
de Asia Sudoriental y  
Mongolia, Oficina Re-  
gional de Asia Oriental  
y el Pacífico, Banco  
Mundial.



Zafar Ahmed,  
economista en la Unidad  
de Asia Sudoriental y  
Mongolia, Oficina Re-  
gional de Asia Oriental  
y el Pacífico, Banco  
Mundial.