

Title: OED Précis No. 143 - Liberalización del comercio y la industria en Madagascar

Job number: 98S0197

Language: English

Translations: Spanish

Country: Madagascar

Input date: 6/7/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Abril de 1997

Liberalización del comercio y la industria en Madagascar

A fines del decenio de 1980, el Gobierno de Madagascar intentó introducir una serie de reformas estructurales con la ayuda del Banco Mundial. Dos créditos para fines de ajuste otorgados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) dieron resultados muy dispares. La liberalización del comercio y las reformas presupuestarias tuvieron éxito gracias al firme compromiso de las autoridades y a la intensa labor del Banco, mientras que la reforma de las empresas estatales y la administración pública sufrió las consecuencias de la falta de determinación del Gobierno y el compromiso del Banco.

En una evaluación ex post de los proyectos realizada por el DEO se llegó a la conclusión de que, si el Banco hubiera prestado más atención a los primeros indicios que denotaban que el Gobierno no estaba plenamente identificado con algunas de las reformas, los resultados podrían haber sido diferentes. La privatización puede ser un instrumento útil para impedir que se inviertan las reformas. El Banco y el prestatario deben acordar de antemano un conjunto de principios generales que rijan las privatizaciones, para no estancarse después en la negociación de los detalles. Es preciso privatizar con transparencia: los indicadores de desempeño se deben definir con claridad, para que ninguna de las partes tenga dudas sobre las condiciones, y debe darse amplia difusión a los programas de protección social, los cuales deben ponerse en marcha en las primeras etapas del proceso de reformas.*

Madagascar es uno de los países más pobres del mundo. Las autoridades que asumieron el poder en 1972, y sus sucesores, en 1975, aplicaron una política de sustitución de importaciones, dieron a las empresas públicas y los monopolios comerciales un papel preponderante en la economía y ejercieron un control riguroso de la empresa privada. Ante la disminución del PIB per cápita y el aumento de la carga de la deuda externa, el Gobierno emprendió reformas para estabilizar las finanzas con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, y realizar luego un ajuste estructural con la asistencia del Banco Mundial.

El objetivo fundamental del crédito para el ajuste de la política industrial y comercial, aprobado en 1987, era liberalizar el comercio internacional e interno y tomar las primeras medidas para reformar las empresas estatales, el sector bancario y la inversión pública. El crédito para ajuste del sector público, aprobado en 1988, tenía por objeto mejorar la asignación de los recursos públicos mediante el afianzamiento de la formulación y la fiscalización de la inversión y el gasto públicos, la reforma de la administración pública, la racionalización de las empresas estatales (por vía de la liquidación, el traspaso o la reestructuración) y la reorganización del sistema bancario, hasta entonces en manos del Estado.

Resultados

Beneficios en las primeras etapas. La mayoría de las reformas emprendidas al amparo del primer crédito fueron satisfactorias. El Gobierno modificó el régimen cambiario, redujo y racionalizó los aranceles de importación, eliminó las restricciones cuantitativas, suprimió la mayoría de los controles de precios y ganancias, y tomó medidas para mejorar el programa de inversiones públicas y la situación del sector financiero. Como consecuencia, el ingreso real per cápita se incrementó en 1988-90 por primera vez desde los primeros años del decenio de 1970, se utilizó más capacidad industrial y repuntaron las exportaciones no tradicionales.

El segundo crédito trajo aparejados algunos beneficios, en especial la reforma del proceso presupuestario y la primera participación privada en el sistema bancario. Sin embargo, como varias cuestiones básicas quedaron sin resolver, se produjeron demoras en la liberación del segundo tramo y se canceló el tercero. Hubo fallas en el diseño del proyecto. Ante la insistencia del Banco, las reformas se realizaron apresuradamente, aun cuando el prestatario no estaba totalmente identificado con ellas y quería más tiempo para consolidarlas. La supervisión y el seguimiento de las metas fueron deficientes.

Falta de claridad en la reforma de las empresas públicas. Las condiciones y los objetivos no fueron bien delineados, de manera que fue difícil determinar si las autoridades estaban privatizando empresas importantes o meras empresas ficticias. Al parecer, el Gobierno consideraba que el acuerdo para "racionalizar las empresas del sector público" era un convenio para deshacerse de las empresas estatales ineficientes. Nunca pareció convencido de la necesidad de privatizar las empresas con un desempeño aparentemente satisfactorio. En 1995, cuando se llevó a cabo la evaluación, el Estado todavía poseía más de 100 empresas comerciales y financieras, que constituían una carga para la economía.

Cuestiones pendientes. A pesar de las reformas del sector bancario, en 1990-91 las carteras de dos bancos estatales enfrentaban nuevamente graves dificultades. La reforma de la administración pública nunca se puso en marcha. La apertura económica generó demandas de mayores libertades políticas. Durante un período de convulsión política (1991-93) se revocaron algunas de las medidas adoptadas, lo que perturbó el proceso de ajuste. Finalmente, en 1993 se canceló el financiamiento para el proyecto, en vista de que las nuevas autoridades de gobierno no habían logrado solucionar algunos problemas fundamentales; por ejemplo, habían suspendido la reforma de las empresas públicas; habían aprobado un nuevo estatuto para la administración pública, que incluía varias medidas contraproducentes, y no habían conseguido limitar el gasto público.

Aspectos sociales del ajuste

Las medidas para aliviar los efectos sociales del ajuste y proporcionar asistencia técnica se incluyeron en un proyecto complementario aprobado en 1988, orientado a apoyar la gestión económica y la acción social. El proyecto exigía demasiados recursos tanto del prestatario como del Banco, no fue bien diseñado y no propuso planes coherentes para atenuar las consecuencias que el ajuste acarrearía

para los pobres. En los cinco años posteriores al inicio del proyecto que tales medidas debían apoyar, se adoptaron muy pocas que tuvieran verdadera importancia.

Con todo, hay escasos datos que indiquen que el desasosiego político estuviese ligado a los costos sociales del ajuste, y ninguna de las partes que intervinieron en las elecciones posteriores sugirió poner fin a las reformas. En realidad, el proceso de ajuste parece haber incidido favorablemente en la mayor parte de la población de Madagascar. No obstante, si se hubieran tomado a tiempo algunas medidas en diversos campos, se podría haber protegido a determinados grupos, y la ejecución del programa de reformas podría haber sido más satisfactoria; de esa manera, los esfuerzos de las autoridades por inspirar confianza a la población habrían ganado credibilidad.

Enseñanzas

- *La apertura del comercio y la reforma presupuestaria tuvieron éxito gracias a la decidida participación del Gobierno y a la intensa labor del Banco, mientras que la reforma de las empresas estatales y de la administración pública no obtuvo tan buenos resultados porque despertó menos adhesión de ambas partes.* Una sólida relación de colaboración con el Gobierno en la etapa inicial habría contribuido a reforzar el compromiso con las reformas. El Banco debería prestar más atención a los primeros indicios de que las autoridades de gobierno demuestran escasa determinación, pues ello puede permitirle tomar medidas para aumentar las probabilidades de éxito o proceder con más cautela.
- *Resulta más efectivo concertar un acuerdo general sobre los principios de la reforma que abordar cada condición del préstamo por separado. Para fiscalizar la condicionalidad es fundamental tener indicadores de desempeño claramente definidos.* En lugar de acordar y aplicar los principios que regirían las privatizaciones, las autoridades de gobierno y el Banco se estancaron discutiendo si determinadas medidas representaban o no un "progreso satisfactorio", y la supervisión sólo consistió en contar las empresas consideradas para la subasta. En cambio, las condiciones para las reformas del comercio se fundaron en las medidas explícitas que habrían de tomarse.
- *La privatización es un instrumento valioso para impedir que se invierta la reforma de las empresas públicas.* Aun cuando en Madagascar se sanearon las carteras de los bancos, no se pudo evitar que se volvieran a producir excesos, pero si se hubieran privatizado todos los bancos habría habido muchas menos probabilidades de que ocurriera la expansión del crédito que desencadenó la crisis de liquidez en 1991.
- *El traspaso de las empresas públicas debería ser transparente, de modo que todas las partes interesadas estén convencidas de que reciben un trato justo y compiten en igualdad de condiciones.* La creación de un fondo para facilitar una mayor participación de inversionistas nacionales en las privatizaciones habría atenuado los temores de una excesiva inversión extranjera o un desequilibrio en las relaciones étnicas.

- *Para que las reformas sean duraderas se precisa el constante apoyo popular.* Es importante crear un sistema de protección social cohesivo, ponerlo en práctica a su debido tiempo y darle amplia difusión, en especial cuando el ajuste despierta la hostilidad de la población.

(BOX Page one)

**Informe de evaluación ex post: "Madagascar: Industry and Trade Policy Adjustment Credit", de Alice Galenson, Informe N° 14774, 30 de junio de 1995. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El presente Boletín fue redactado por Stefano Petrucci.*

(BOX Page two)

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. Ésta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org