

Title: OED Précis no. 151 - La reforma polaca: logros y tareas pendientes

Job number: 98S0285

Language: English

Translations: Spanish

Country: Poland

Input date: 5/19/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Junio de 1997

La reforma polaca: logros y tareas pendientes

Desde hace diez años, Polonia marcha hacia el crecimiento sostenible. Según un estudio del DEO en el que se examinó la asistencia del Banco Mundial a Polonia en este período, el Banco realizó un importante aporte intelectual a la reforma y contribuyó a devolver la solvencia al país. La labor de investigación del Banco y las actividades de su Instituto de Desarrollo Económico (IDE) facilitaron la comprensión y la aceptación de las políticas orientadas al mercado. El Banco ayudó a implantar ideas, recursos técnicos y métodos de producción nuevos en materia de transporte y energía eléctrica, y coordinó las gestiones de los donantes en el sector agrícola. Junto con la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Banco promovió acuerdos de colaboración o “hermanamiento” que resultaron de gran utilidad para modernizar diversos bancos.*

Sin embargo, en el estudio también se determinó la existencia de serios inconvenientes, producto, quizás, de la excesiva presión para otorgar préstamos ejercida en los primeros años, la deficiente adaptación de los instrumentos crediticios tradicionales del Banco a la inestabilidad de una economía en transición, y la escasa cooperación entre el Banco y las instituciones europeas. Asimismo, resultaron elevados los costos de las transacciones, debido a la gran cantidad de proyectos que jamás vieron la luz o tuvieron que cancelarse total o parcialmente.

Entre otras tareas pendientes en la reforma polaca, es preciso continuar con la reestructuración y privatización de las empresas públicas --todavía de gran envergadura--, reorganizar la banca estatal, crear un sistema de protección social más eficaz y modernizar la agricultura y las instituciones. Todas ellas son reformas necesarias para ayudar a Polonia a aprovechar al máximo los beneficios de la transformación económica, y facilitarán el ingreso del país a la Unión Europea (UE) e incentivarán mayores e ininterrumpidas inversiones privadas.

Es menester que, en el futuro, el Banco sea más selectivo y eficiente en sus operaciones. Debe establecer una relación de colaboración más estrecha con la Unión Europea, atribuir mayor importancia al sector privado y prestar servicios no crediticios de elevada calidad. La experiencia del Banco en Polonia será también de utilidad en los programas de asistencia a otros países en transición.

Los primeros años

Cuando Polonia reanudó sus relaciones con el Banco en 1986, éste comenzó de inmediato a trabajar para determinar y analizar las necesidades de la economía polaca. También inició la preparación de proyectos, pero demoró el otorgamiento de los préstamos ante las dudas acerca de la

viabilidad del programa oficial y la capacidad crediticia, y las señales negativas de los principales accionistas. Los préstamos del Banco empezaron en 1990, después de que un nuevo gobierno, elegido democráticamente, emprendiera un programa de transformación económica orientado al mercado.

El Banco participó desde un principio en todos los aspectos fundamentales del programa de reformas y estableció una misión residente de alto nivel en Varsovia en 1990. Aprobó 15 préstamos entre los ejercicios de 1991 y 1992, por un total de US\$2.600 millones.

En gran parte de los primeros préstamos del Banco intervinieron intermediarios financieros quienes, según lo previsto, debían prestar los importes a los beneficiarios. Contraviniendo las normas establecidas, el Banco no se cercioró primero de que los bancos polacos tuvieran la capacidad institucional para desempeñar este papel esencial en los préstamos. Los acontecimientos posteriores demostraron que no la tenían.

El primer préstamo para fines de ajuste estructural, por US\$300 millones, proporcionó divisas para acrecentar las reservas en moneda extranjera y mejorar la credibilidad del programa de estabilización. Otros proyectos estuvieron destinados a ayudar a Polonia a establecer un marco jurídico que sustentara la economía de mercado. Como parte de la asistencia técnica se elaboraron estudios sobre estrategias para los sectores de la agricultura, la salud y la administración de viviendas públicas. Seis estudios sentaron las bases para reestructurar el sector de la energía. El Banco también movilizó asistencia técnica de otras fuentes, muchas veces a título de donación; pero como los donantes fueron varios, surgieron problemas en torno a la coordinación de la ayuda y al sentido de identificación con esas actividades.

En los primeros dos años, la cartera de préstamos fue mucho más grande que lo previsto. Como consecuencia, el grupo del Banco a cargo del país no siempre tuvo tiempo suficiente para preparar exhaustivamente los nuevos proyectos o adecuar las propuestas existentes a las nuevas condiciones. En algunos proyectos, la calidad de las etapas iniciales comenzó a resentirse. A pesar de estas dificultades, el Banco logró apoyar firme y eficazmente al Gobierno polaco durante las primeras etapas cruciales de la reforma. Si bien los desembolsos de los préstamos del Banco ayudaron a fortalecer la situación de la balanza de pagos en los primeros años, el aporte técnico, el asesoramiento y el respaldo intelectual resultaron más valiosos que la asistencia financiera (véase el Recuadro).

Problemas de ejecución

Hacia fines de 1991, la política fiscal empeoró, se malogró un programa del FMI y comenzaron las quiebras de bancos y empresas. El avance de los proyectos decayó debido a la inestabilidad política y los frecuentes cambios de gobierno, y los desembolsos empezaron a atrasarse. El Banco se había apoyado demasiado en los intermediarios financieros locales, lo cual resultó un inconveniente.

Pronto se hizo evidente que algunos proyectos eran demasiado grandes y complicados. En algunos casos, las condiciones del préstamo no estaban claramente indicadas en los documentos y su interpretación general había sido acordada con funcionarios que ya habían abandonado sus cargos. Los desembolsos disminuyeron, en parte debido a la escasa demanda, los lentos y engorrosos

procedimientos del Banco, y la incipiente competencia de otros donantes que ofrecían procedimientos más flexibles y mejores condiciones. Algunos de estos problemas ponen de manifiesto lo difícil que resulta utilizar los instrumentos tradicionales del Banco en las economías en transición, donde se requiere agilidad y flexibilidad.

Al mismo tiempo, hubo cambios en la administración de la correspondiente oficina regional del Banco. La falta de continuidad del personal incidió en las demoras de ejecución. Al no delegar en la misión residente la autoridad necesaria para resolver problemas en el terreno, el Banco perdió la oportunidad de estar más cerca del cliente. Los proyectos tomaron un rumbo propio y el progreso pasó a depender de la iniciativa de los funcionarios que participaban en ellos, tanto del Banco como del gobierno.

Finalmente, nueve de los 15 proyectos aprobados entre 1991 y 1992 se cancelaron total o parcialmente. Sin embargo, a pesar de las crecientes dificultades de ejecución, en 1992-93 se prepararon siete nuevos préstamos por un total de US\$1.440 millones.

Consolidación

Para 1994, la economía polaca se estaba recuperando vigorosamente. El gobierno expresaba sus reservas acerca del costo y la falta de flexibilidad de la asistencia del Banco, mientras que la institución debía hacer frente a los retrasos en algunas reformas convenidas. Polonia tenía cada vez menos necesidad del apoyo financiero del Banco, en parte por la mayor competencia de otras instituciones financieras internacionales, y en parte por las mejores posibilidades que tenía el país de ingresar en la Unión Europea.

En 1994, el Banco llevó a cabo un minucioso examen de la cartera y reestructuró algunos préstamos; además, se abandonó un gran número de proyectos que se encontraban en preparación. La oficina de Varsovia intensificó el diálogo con los funcionarios del gobierno, en un intento por resolver los problemas de ejecución. El Banco reordenó sus prioridades en el país, para ocuparse principalmente de la ejecución y los resultados en el terreno, el posible empleo de la asistencia no crediticia y la coordinación de la ayuda.

También en 1994, el Banco cooperó satisfactoriamente con el FMI para organizar un programa de reducción de la deuda y de su servicio, bajo los auspicios del Club de Londres. El acuerdo, respaldado por préstamos del Banco por valor de US\$400 millones, otorgó a Polonia un excepcional alivio de la deuda y le ayudó a recuperar la solvencia y el acceso a los mercados financieros internacionales. La experiencia demostró la capacidad de respuesta del Banco cuando puede utilizar instrumentos crediticios más flexibles.

No obstante, en el estudio también se llegó a la conclusión de que las actividades del Banco en Polonia fueron más costosas que en otros ocho países con programas similares, y que el tiempo medio necesario para preparar los proyectos (27,7 meses) fue superior al promedio del Banco. Los costos que entraña llevar a término el financiamiento (es decir, los costos de identificación, preparación y aprobación de los préstamos del Banco) también fueron relativamente elevados, al igual que los

recursos gastados en proyectos que se abandonaron antes de la aprobación. Quince de esos proyectos (préstamos y estudios) fueron abandonados en los ejercicios de 1995-96.

Resultados

Los resultados obtenidos en Polonia han sido excelentes, tanto en términos absolutos como en comparación con los de otras economías en transición. En 1990-95 Polonia tuvo la tasa media de crecimiento del PIB más elevada de los países con economías en transición, y en 1995 la actividad del sector privado representaba el 60% del PIB. En 1996, Polonia entró a formar parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el país se ubicó en los primeros lugares en cuanto a privatizaciones en pequeña escala, reformas del comercio y en materia cambiaria y la creación de un entorno normativo propicio para la inversión privada. No obstante, la inflación, el desempleo y la pobreza siguen siendo considerables.

Polonia ha hecho progresos en la mayoría de los objetivos iniciales del Banco; casi todos los sectores en los que la institución ha participado se han beneficiado con su asesoramiento y sus contribuciones intelectuales. El Banco ayudó a modernizar la infraestructura en los sectores de electricidad, energía, transporte y telecomunicaciones del país; a implantar nuevas ideas, recursos técnicos y métodos de producción, y a allanar el camino para la participación del sector privado.

Junto con la CFI, el Banco contribuyó a celebrar valiosos acuerdos de colaboración o “hermanamiento” para modernizar varios bancos polacos. En la esfera de la agricultura, el Banco ayudó a coordinar las gestiones de diversos donantes; en los sectores sociales, fue de los primeros en advertir que los programas de Polonia eran costosos y no estaban bien focalizados.

En los distintos sectores, la participación del Banco ha facilitado la adopción de acertadas prácticas de gestión, procedimientos transparentes en las adquisiciones públicas y firmes medidas para la protección del medio ambiente. La labor de investigación y los estudios económicos y sectoriales del Banco, complementados con las actividades de difusión del IDE, han contribuido a una mejor comprensión y aceptación de las reformas polacas.

Sin embargo, todavía hay importantes reformas pendientes en muchos campos:

- Debe acelerarse la reestructuración y la privatización de bancos y empresas estatales no rentables.
- La reforma del sistema de protección social es otra tarea urgente. Los programas deberían orientarse específicamente a los más necesitados y abordar los problemas especiales que afectan a las mujeres y los niños.
- Es necesario afianzar las bases jurídicas para que la economía de mercado marche sin tropiezos.

- Es preciso modernizar la agricultura y abrirla más al libre juego del mercado, no sólo para permitir su pleno desarrollo sino también para comenzar a reunir los requisitos que permitan a Polonia ingresar a la Unión Europea en el futuro.
- Aún deben llevarse a cabo reformas cruciales --entre ellas la consolidación de un régimen normativo destinado a alentar la inversión privada-- en los sectores de ferrocarriles, autopistas, energía y telecomunicaciones.

De cara al futuro

Los esfuerzos del Banco tuvieron un fuerte impacto en muchos ámbitos del fortalecimiento institucional, pero dejaron bastante que desear en otros aspectos; por ejemplo, no consiguieron poner fin a la dependencia de las principales empresas de las subvenciones fiscales, racionalizar la gestión de los bancos especializados ni mantener el ritmo sostenido de las privatizaciones.

La función del Banco en el futuro seguirá siendo, fundamentalmente, la de un asesor independiente en la formulación de políticas, y un colaborador en el desarrollo y la consolidación de las instituciones orientadas al mercado. En adelante, la asistencia del Banco debería concentrarse en la formulación de políticas y el fortalecimiento institucional antes que en la transferencia de recursos. La asistencia podría seguir dirigiéndose a sectores como el transporte, la energía y las telecomunicaciones, siempre que mediara la firme promesa de llevar a cabo las reformas pendientes y abrir los sectores a la participación privada. En los sectores sociales y agrícola, como condición indispensable para que el Banco continuara prestando su apoyo, todos los ministerios interesados deberían contraer el compromiso inequívoco de llevar a cabo las reformas necesarias.

En líneas más generales, el Banco debería dedicarse en forma especial a alentar la participación del sector privado, otorgar cofinanciamiento con otras instituciones y cooperar estrechamente con la CFI. También es importante no descuidar el seguimiento de la gestión macroeconómica y fiscal, y continuar el análisis convencional de la capacidad crediticia a mediano plazo.

Estrategia

El Banco necesita instrumentos flexibles para apoyar el programa oficial de reformas, en lugar de limitarse a aprobar rápidamente préstamos nuevos. Si bien en un comienzo los préstamos ayudaron a fortalecer la posición de Polonia, con el tiempo el aporte técnico, el asesoramiento y el respaldo intelectual del Banco se tornaron más valiosos que la asistencia financiera. El Banco podría estudiar la posibilidad de cobrar a Polonia el costo de los servicios no crediticios.

No se debería insistir en que el personal se apresure a presentar préstamos para la aprobación del Directorio Ejecutivo si ello implica sacrificar la calidad en las etapas iniciales.

La asignación presupuestaria del Banco para la labor que se realiza sobre cada país no debería estar vinculada rígidamente al monto del financiamiento otorgado al país, a fin de evitar que, a la hora de otorgar préstamos, surjan incentivos que pudieran producir efectos contrarios a los deseados.

Para cumplir los objetivos establecidos en la estrategia para un país es fundamental realizar un seguimiento frecuente y autoevaluar el progreso obtenido.

La coordinación entre los donantes puede ser esencial para alcanzar buenos resultados y debe vigilarse para garantizar que el asesoramiento sobre políticas sea coherente y evitar la duplicación de esfuerzos.

Diseño

Los principales interesados deberían participar plenamente en el diseño de los proyectos y el Banco debería asegurarse de que las autoridades se identifiquen con los proyectos y de que exista consenso entre ellas en las etapas iniciales de la preparación.

Cuando las condiciones sean inciertas y cambien velozmente, los funcionarios del Banco deberían estar preparados para modificar los proyectos a fin de adecuarlos a las circunstancias. El análisis de riesgos y la flexibilidad deberían incorporarse al diseño de los proyectos. Es mejor optar por proyectos pequeños y sencillos que por otros complicados, en los que intervengan varios organismos de ejecución.

Siempre que fuera posible, entre sus condiciones el diseño de los proyectos debería incluir objetivos relacionados con la pobreza y las cuestiones de género.

Ejecución

Para que la ejecución sea exitosa debe utilizar todo el personal del Banco que sea necesario. Si mediante el proyecto se procura lograr cambios difíciles en las políticas, el Banco debería prepararse para destacar en el terreno personal experimentado hasta que el proyecto estuviera bien avanzado. La continuidad de los funcionarios es particularmente importante cuando se producen cambios frecuentes entre el personal del prestatario.

Las decisiones concernientes a la ejecución de los proyectos deberían delegarse en lo posible en los funcionarios que trabajan en el terreno.

El Banco debería desplegar mayores esfuerzos para difundir sus estudios y productos intelectuales en los países clientes; entre otras cosas, debería traducir al idioma del país al menos los resúmenes de los estudios económicos y sectoriales.

Cuestiones institucionales y jurídicas

Desde las fases iniciales, el Banco tendría que prestar atención a la creación de un marco jurídico e institucional apropiado para una economía de mercado. Los expertos en asuntos jurídicos deberían tener, desde un principio, una mayor participación en el diseño de los programas.

Deben evaluarse detenidamente el desarrollo y la capacidad institucionales.

La administración del Banco respondió que estaba de acuerdo con la mayoría de las apreciaciones del estudio y señaló que muchas de las recomendaciones allí formuladas han quedado recogidas en la estrategia de asistencia al país para 1997, ya que el estudio pudo analizarse antes de concluirlo. En cuanto a la recomendación de exigir el compromiso con las reformas como requisito previo a la asistencia para los sectores agrícola y sociales, la administración respondió que ciertos programas destinados a subsanar las deficiencias del mercado en la esfera de la agricultura se pueden ejecutar con buenos resultados sin reformas adicionales del sector y que, en el futuro, el financiamiento para los programas sociales se vinculará al progreso en las reformas.

La administración manifestó que en la nueva estrategia de asistencia al país se reconoce la importancia cada vez mayor de los servicios no crediticios y se menciona la posibilidad de compartir los costos en el futuro. Los cambios estructurales del Banco, producto de las propuestas de cambio global formuladas por la administración, también otorgan flexibilidad a la redistribución de recursos. Una administración descentralizada a nivel del país apoyará eficazmente el empleo de especialistas locales para la elaboración de estudios económicos y sectoriales, y contribuirá a dar a la misión residente autoridad para tomar las decisiones cotidianas sin la aprobación previa de la sede.

La administración apoyó plenamente la recomendación de que se realizaran seguimientos y autoevaluaciones frecuentes de los progresos, por ser fundamentales; asimismo, considerará la sugerencia de que se asigne un especialista en adquisiciones a la oficina fuera de la sede.

El Comité sobre la Eficacia del Desarrollo examinó el estudio sobre la asistencia a Polonia el 30 de abril de 1997 y observó con satisfacción que, pese a las dificultades que atraviesa el país, se registraron progresos concretos en la mayoría de los objetivos iniciales del Banco. Casi todos los sectores en los que el Banco ha participado se han beneficiado de su asesoramiento y sus aportes intelectuales. Al comentar los efectos negativos de la "presión para otorgar préstamos", el Comité subrayó que el Banco necesita instrumentos flexibles para respaldar un programa gubernamental de reformas, aparte de la aprobación rápida de nuevos préstamos. En particular, señaló la importancia crucial de los estudios económicos y sectoriales para sustentar el diseño de los proyectos. El Comité también recalcó la necesidad imperiosa de que exista coordinación entre los donantes y se conceda especial atención a la ventaja comparativa del Banco. Si bien es el gobierno quien tiene la responsabilidad primordial de garantizar que los fondos de los donantes se utilicen de manera coherente, el Banco podría desempeñar un papel más eficaz reforzando su presencia en el terreno.

El Comité hizo hincapié en la importancia de contar con una misión residente cuyo personal tenga autoridad para tomar las decisiones cotidianas relativas a la ejecución de los proyectos, sin tener que solicitar la aprobación previa de la sede. Reconoció que los funcionarios del Banco a cargo de Polonia están llevando a cabo una descentralización y destacó, en particular, la intención de asignar los estudios sobre la estrategia para el país y las tareas de programación al personal en el terreno. El Comité instó a que se prestara mayor atención a las diversas consecuencias que acarrea para los hombres y las mujeres la transición de Polonia a

una economía de mercado. Por último, subrayó que el Banco debería desplegar mayores esfuerzos para difundir sus estudios y productos intelectuales en los países clientes, por ejemplo traduciendo al idioma local al menos los resúmenes de los estudios económicos y sectoriales.

[BOX Page 1]

***Poland Country Assistance Review**, estudio sobre la evaluación de operaciones del Banco Mundial, de Luis Landau, de próxima aparición. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco y el público en general podrán obtener este estudio por medio del Departamento de Publicaciones del Banco: teléfono: 1-202/458-0616, fax: 1-202/522-2627, correo electrónico: books@worldbank.org. Boletín redactado por Stefano Petrucci.

[BOX Page 2]

Apoyo intelectual a la reforma

El estudio sobre inversiones estratégicas constituye un buen ejemplo del apoyo intelectual inicial del Banco. Con buena acogida en el gobierno, el estudio se centró en un tema que había recibido escasa atención en el programa de transición de Polonia: la articulación y la gestión de un programa de inversiones públicas para apoyar la incipiente economía de mercado. Este trabajo fue el primer análisis exhaustivo de las inversiones públicas en una economía en transición que realizara el Banco. Otros análisis internos preparados en este período ayudaron a abordar los delicados problemas planteados por la transición en distintos ámbitos, como la reducción de la pobreza, la reforma de la administración pública, la política comercial y la gestión fiscal.

En un estudio se examinó el comportamiento de 75 grandes empresas estatales de cinco sectores para determinar cómo estaban reaccionando ante las reformas. Se llegó a la conclusión de que había muy pocas pruebas que avalaran la opinión, vigente en 1990-91, de que los administradores de las empresas públicas eran incapaces de emprender una reestructuración y probablemente arruinaran a las compañías. Por el contrario, los resultados demostraron que la mayoría de los administradores se esforzaba al máximo, en parte para mantener su buena reputación y en parte porque consideraba que la reestructuración era una buena oportunidad para demostrar su capacidad de desempeñarse con éxito en una economía de mercado.

[BOX Page 4]

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. Esta 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.

Junio de 1997