

Title: OED Précis No. 149 - Ajuste en Rumania tras la guerra fría

Job number: 98S0203

Language: English

Translations: Spanish

Country: Romania

Input date: 6/10/99

Ajuste en Rumania tras la guerra fría

En 1991-92, el Banco Mundial reanudó sus relaciones con Rumania al aprobar dos préstamos para financiar importaciones industriales de emergencia y apoyar reformas para liberalizar los mercados. En una evaluación ex post de los proyectos realizada por el DEO se determinó que el préstamo para fines de ajuste había sido fructífero, pero que el destinado a importaciones esenciales había surtido escasos efectos.*

El éxito moderado obtenido por el préstamo para ajuste obedeció, sobre todo, a que el Banco sostuvo firmemente los principios básicos de la reforma en las negociaciones con tres gobiernos consecutivos. En el caso del préstamo para importaciones esenciales, la insuficiente atención prestada a la ejecución del proyecto ocasionó demoras que redujeron la eficacia de la operación. La experiencia pone de relieve la importancia de llevar a cabo las reformas con rapidez y en el momento oportuno en los préstamos para fines de ajuste, y de utilizar los instrumentos crediticios adecuados al abordar la asistencia de emergencia.

Poco tiempo después de la caída del comunismo en Rumania, las nuevas autoridades de gobierno emprendieron un programa de reformas para liberalizar los precios y dictar las normas y las leyes básicas necesarias en una economía de mercado. Sin embargo, el aumento de los precios vinculado al programa desató protestas que obligaron a las autoridades a renunciar, tras lo cual, en septiembre de 1991, se constituyó un gobierno de transición. Después de las elecciones generales de 1992, asumió un nuevo gobierno, que había prometido efectuar las reformas con mayor lentitud.

Durante esta transición crucial, el Banco reanudó sus relaciones con Rumania otorgándole dos préstamos. El primero, aprobado en junio de 1991, proporcionó asistencia de emergencia mediante el financiamiento de importaciones esenciales y asistencia técnica, necesarias para evitar un mayor deterioro del sistema productivo rumano. El segundo préstamo, aprobado un año después y sólo tres meses antes de las elecciones generales, fue para fines de ajuste estructural y en apoyo de determinados aspectos del programa de reformas del país. Los proyectos abarcaron dos elecciones generales, tres gobiernos diferentes y la redacción de una nueva constitución.

Importaciones esenciales y asistencia técnica

Sólo se financió la importación de determinados artículos dentro de los sectores considerados económicamente viables en una economía de mercado competitiva. Esta parte del

préstamo resultó compleja y requirió la adjudicación de contratos mediante varios métodos en siete sectores industriales y para diversas empresas públicas.

La mayor parte de los fondos para *asistencia técnica* se eliminó o se destinó a otros propósitos porque otras organizaciones financiaron las actividades de este rubro que se habían contemplado originalmente en el proyecto. El Banco conservó un papel preponderante en la creación de una dirección de empleos para administrar los seguros de desempleo y la transferencia de trabajadores a nuevos puestos. En el marco del proyecto también se financiaron estudios, se adquirieron equipos para la oficina de estadísticas y la empresa de ferrocarriles, y se asesoró a la empresa de electricidad y a la industria minera.

Resultados

El préstamo contribuyó a realizar algunas importaciones pero no solucionó la escasez que obstaculizaba la producción y es improbable que surta efectos a largo plazo. Los complejos procedimientos para las adquisiciones, la falta de experiencia del prestatario en la preparación de especificaciones técnicas y la decisión de financiar únicamente ciertos artículos provocaron dificultades considerables. La necesidad de algunas importaciones fue cuestionable, y otras llegaron demasiado tarde para ser de mucha utilidad.

La labor de gestión de la ejecución por parte del Banco, así como la supervisión del proceso de adquisiciones, fueron bastante deficientes. Como consecuencia, llevó cinco años desembolsar el préstamo y, con el tiempo, el prestatario dejó de considerarlo parte de la asistencia de emergencia. En la actualidad el Gobierno opina que el préstamo es, ante todo, un elemento clave para entablar una nueva relación de colaboración con el Banco Mundial y constituye, para la comunidad internacional, un indicio de la solvencia del país y de su voluntad de emprender reformas.

Al parecer, el complejo diseño del componente de importaciones no fue adecuado para un país sin experiencia en adquisiciones internacionales. Otro instrumento crediticio con procedimientos más sencillos para las adquisiciones habría acelerado el desembolso de los fondos. En el diseño del proyecto resultó acertado disponer la existencia de fondos no asignados, que se distribuyeron de manera flexible, según fuera necesario.

Ajuste estructural

Estabilización. Rumania no adelantó mucho en el proceso de estabilización hasta 1994, último año del proyecto. Las condiciones macroeconómicas siguen siendo inciertas debido a los atrasos en los pagos entre empresas y al lento avance de la privatización o la liquidación de empresas estatales insolventes.

Liberalización de los precios y el comercio. El préstamo consiguió fomentar el comercio. Las limitaciones de las exportaciones se redujeron drásticamente en 1992-93. La mayor parte de la

liberalización de los precios tuvo lugar antes que el proyecto, si bien el préstamo contribuyó en cierta medida a mantener las reformas.

Subvenciones. El Gobierno eliminó la mayor parte de las subvenciones a los consumidores. El préstamo ayudó a reducir las subvenciones de los precios de la energía para los consumidores y los productores y los subsidios a las empresas, del 22% del PIB en 1992 al 10% en 1994 y al 7% en 1995.

Privatización. El préstamo obtuvo magros resultados en esta esfera; se privatizaron, más que nada, negocios minoristas, restaurantes, talleres y algunas empresas estatales. Durante el período de ejecución, en algunos casos las privatizaciones avanzaron con gran lentitud y en otros estuvieron paralizadas, pero ya han cobrado impulso. El préstamo financió una etapa de aprendizaje y ensayo para los programas de gran envergadura que se pusieron en marcha después.

Disciplina financiera y rendición de cuentas en las empresas estatales. Al tratar de eliminar los atrasos en los pagos entre las empresas, la operación se había fijado una meta muy ambiciosa y, si se quiere, poco realista, especialmente si se toma en cuenta el escaso progreso realizado en materia de privatizaciones. Aun cuando no se cumplió el objetivo, se redujeron los atrasos y se exploraron otras alternativas para restablecer la disciplina financiera. Sin privatizar, no obstante, la viabilidad de esta disciplina sigue siendo incierta.

Reformas del sector público. El préstamo efectuó dos módicas contribuciones a la reforma del sector público: ayudó a circunscribir a las empresas estatales a los campos de importancia estratégica o los monopolios naturales, e inició un examen sistemático de los proyectos de inversiones públicas.

Resultados

El préstamo para fines de ajuste estructural desempeñó un papel relativamente pequeño pero importante en la transición del país hacia una economía de libre mercado. La operación tenía finalidades bastante limitadas y logró cumplirlas, si bien no consiguió mantener el ritmo de las reformas, debido a los frecuentes cambios de gobierno. El Banco se concentró en todo momento en los lineamientos generales de las reformas al tratar con los gobiernos sucesivos, lo que demostró ser muy importante.

En 1994, todos los indicadores macroeconómicos arrojaron resultados positivos. Sin embargo, no se prosiguieron las reformas estructurales y en 1996 se atenuaron las políticas monetarias y fiscales. El nuevo gobierno electo en noviembre de 1996 enfrentó un difícil y veloz deterioro de la economía.

Ayudando a privatizar empresas pequeñas y algunos activos públicos, el préstamo alentó a las autoridades a intentar la privatización de compañías más grandes. También logró mejorar la disciplina financiera de algunas empresas estatales, pero sus beneficios durarán poco tiempo. La estabilidad macroeconómica a largo plazo dependerá principalmente de la privatización de las grandes compañías.

Enseñanzas

- Cuando se trata de asegurar la disciplina financiera para lograr la estabilidad macroeconómica a largo plazo, es más importante privatizar que reestructurar. En los préstamos para fines de ajuste, convencer a los clientes de que hagan frente a decisiones difíciles, como la privatización rápida y en gran escala, debería tener un alto grado de prioridad. Si se procede con lentitud, pueden actuar intereses personales que retrasen el proceso de reformas.
- El diseño del instrumento crediticio debe ser reflejo de sus objetivos. En el caso de Rumania, el Banco tendría que haber determinado si los procedimientos para las adquisiciones eran apropiados o si deberían haberse modificado para poder contar con las importaciones en el momento oportuno, manteniendo al mismo tiempo la responsabilidad.
- La ejecución del proyecto debe tener el mismo orden de prioridad que la aprobación del préstamo. Una gestión de la ejecución y una supervisión adecuadas podrían haber evitado las demoras que diluyeron las repercusiones de las importaciones esenciales.
- Al abordar los cambios de gobierno, lo más atinado es mantener los principios básicos de las reformas, y seguir siendo flexibles ante determinados planteamientos. También conviene organizar el calendario de los programas de reformas para aprovechar al máximo el apoyo de las autoridades. Como resultado de las demoras en algunas decisiones de las autoridades y en la preparación del préstamo para ajuste estructural, el proyecto tuvo que lidiar con un nuevo gobierno después de las elecciones generales. No obstante, la firme adhesión del Banco a los principios de las reformas durante distintos gobiernos contribuyó al moderado éxito obtenido.

(BOX Page one)

**Informe de evaluación ex post: "Romania: Technical Assistance/Critical Imports Loan and Structural Adjustment Loan", de Anwar Shah, Sandra Roberts y Jeff Huther, Informe No.15791, 25 de junio de 1996. 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. La presente 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