

Title: OED Précis no. 133 - Conflicto y ajuste estructural en Sri Lanka

Job number: 97S0486

Language: English

Translations: Spanish

Country: Sri Lanka

Input date: 8/6/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones

Enero de 1997

Conflicto y ajuste estructural en Sri Lanka

En el período de 1989-95, en un contexto difícil de guerra y conflicto, Sri Lanka avanzó considerablemente en la aplicación de su programa de ajuste. Éste tuvo como objetivo continuar el proceso de reorientación económica iniciado en 1977, que había sido obstaculizado por los conflictos étnicos y civiles que dominaron la mayoría de las decisiones de políticas a fines de la década de 1980. El segundo período de ajuste abrió la economía a la competencia y a la participación del sector privado, lo cual permitió la reanudación del crecimiento económico, si bien en condiciones sumamente difíciles. En 1993-95 se registró un sólido crecimiento económico y se redujeron el déficit fiscal y el saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente. Además, la privatización de las empresas manufactureras fue muy exitosa. Sin embargo, fracasaron nuevamente los intentos por estabilizar la economía --como ya había sucedido durante el período de 1977-87-- debido sobre todo a que las hostilidades dificultaron la aplicación de muchas de las medidas de estabilización. Además, fracasó la reforma de la administración pública, que era una de las piedras angulares de la reforma fiscal. En 1995 se habían revocado las principales medidas adoptadas para reducir gradualmente el tamaño de la administración pública, tras lo cual ésta siguió creciendo hasta alcanzar una dimensión mayor que al momento de iniciarse las reformas.

En una reciente evaluación del DEO se observa que, para mantener un crecimiento con equidad en Sri Lanka, el Gobierno debe tratar de estabilizar la economía. Esto significa que deberá mejorarse la calidad del gasto público y, por consiguiente, hacerse un nuevo esfuerzo por racionalizar la administración pública. En lo que respecta al Banco, se recomienda que en los países divididos por conflictos que dependen considerablemente de la ayuda exterior, como Sri Lanka, la institución respalde programas de ajuste menos ambiciosos y de menor alcance, suministre respaldo durante un período más largo, y coordine los desembolsos con la aplicación de las medidas de reforma, todo ello en estrecha colaboración con otros donantes.*

Panorama general y metas de los proyectos

Sri Lanka fue uno de los primeros países en que se intentó --a fines de la década de 1970-- aplicar medidas de ajuste estructural. Desde su independencia en 1948, el país había logrado un progreso extraordinario en las áreas de atención básica de la salud y educación y en el mejoramiento de otros indicadores de las condiciones de vida. Las tasas de alfabetización y

esperanza de vida, por ejemplo, se encontraban entre las más altas del mundo en desarrollo. No obstante, estos logros tuvieron un costo alto y creciente para la economía. Los enormes gastos en seguridad social y prestaciones, que se financiaron a través de los impuestos al sector exportador, habían transformado a Sri Lanka en uno de los Estados benefactores más aislacionistas del mundo. A comienzos de la década de 1970 el Estado había adquirido muchos sectores productivos (entre otros, los del té y el caucho y numerosas empresas industriales) y la economía había empezado a declinar; se registraron bajos índices de crecimiento y altas tasas de desempleo, y se impuso el racionamiento, todo lo cual provocó un creciente descontento popular.

En 1977, un nuevo gobierno adoptó reformas destinadas a transformar la economía cerrada de Sri Lanka en una economía abierta orientada al mercado. La liberalización del comercio y la liberalización parcial de los mercados financieros reavivó la economía nacional, que se encontraba estancada, estimulando su crecimiento y el aumento de los ingresos. A su vez, este aumento de los ingresos permitió reducir el gasto en prestaciones sociales, que era uno de los más elevados del mundo. No obstante, los problemas étnicos --que en 1983 estallaron en un conflicto armado y en 1987-89 en una rebelión en el sur-- tuvieron un efecto perjudicial para la economía. Junto con los desequilibrios macroeconómicos, estas perturbaciones redujeron el ritmo de crecimiento económico y, en el marco de la situación inestable que surgió a raíz de estos acontecimientos, los esfuerzos por estabilizar y seguir liberalizando la economía cedieron lugar a la paralización política y a la adopción de medidas destinadas a hacer frente a la crisis.

A fines de la década de 1980, las reservas se habían reducido al equivalente de sólo tres semanas de importaciones, el déficit presupuestario había alcanzado el 27% del PIB, la inflación un 26% anual, y la deuda externa era cuatro veces superior a su nivel de 1977. A principios de 1989, el Gobierno, con un presidente recientemente elegido, puso en marcha un programa destinado a completar la liberalización de la economía, racionalizar el sector público y transformar al sector privado en el motor del crecimiento. Al mismo tiempo, el Gobierno intentó mantener los importantes avances logrados por Sri Lanka en el terreno del desarrollo humano, asegurando que los beneficios del crecimiento fueran ampliamente compartidos, especialmente entre los más pobres. Por consiguiente, en muchos aspectos las raíces del programa de ajuste de fines de la década de 1980 se encuentran en las reformas iniciadas diez años antes. En un documento sobre el marco de política económica acordado con el Banco y el FMI y financiado a través del servicio financiero de ajuste estructural del FMI, se delinearon los objetivos macroeconómicos para el período de 1989-93. También debían integrarse al programa de ajuste las recomendaciones formuladas por dos comisiones creadas con anterioridad para examinar, respectivamente, la reforma tributaria y la administración pública.

El Banco Mundial respaldó el programa de ajuste a través de dos operaciones: un crédito de recuperación económica de US\$106,6 millones, con cofinanciamiento provisto por Japón, y el crédito para ajuste del sector de empresas públicas de manufacturas, de US\$120 millones. Ambos créditos fueron aprobados en 1990 y cerrados en 1995 y 1996,

respectivamente, el último de ellos dos años después de lo previsto. Los objetivos del crédito de recuperación económica --reorientar la economía y lograr la estabilización en un contexto político sumamente difícil-- fueron de gran alcance. Además de los objetivos de estabilización macroeconómica, se fijaron las siguientes metas:

- promover el sector privado mediante la reducción y racionalización de los aranceles y la desreglamentación, privatización y reestructuración de las plantaciones, el sector de transportes, las operaciones de carga aérea, y la Junta de Comercialización del Arroz;
- modernizar la administración pública, haciéndola más profesional y eficiente (se estimó que una administración pública más profesional, que funcione al margen de consideraciones políticas de escasa importancia y se adapte al rápido desarrollo del mercado, era indispensable para la gestión eficaz del gasto público, lo que a su vez era esencial para lograr los objetivos de estabilización económica), y
- aumentar el nivel de consumo de los pobres.

El crédito para ajuste del sector de empresas públicas de manufacturas tuvo los siguientes objetivos:

- eliminar las medidas de protección arancelaria, los privilegios en el acceso a los mercados, y el apoyo presupuestario a las empresas públicas de manufacturas aún en vigor;
- proveer un nuevo marco institucional para las empresas públicas, y
- transformar dichas empresas en empresas comerciales y privatizarlas cuando fuera posible.

Resultados

A fines de 1993 se habían cumplido, gracias a las reformas, la mayoría de los objetivos contemplados en el documento sobre el marco de política económica, con excepción de los objetivos de estabilización (véase el cuadro). El crecimiento, estimulado por el aumento de la inversión extranjera y privada, era considerablemente más elevado, el déficit sólo había registrado un leve aumento, y los resultados en materia de balanza de pagos habían superado con creces los objetivos fijados. Los resultados económicos obtenidos en Sri Lanka fueron extraordinarios puesto que se trata de una de las pocas economías en proceso de reforma que no registró --en ningún año-- un crecimiento negativo durante la etapa de ajuste. Además, sus tasas de crecimiento a largo y mediano plazo fueron de las más altas entre los países en proceso de reforma. Aun cuando el Gobierno fracasó en su intento por reducir la inflación y el déficit fiscal, se registraron avances mucho más importantes que en las economías en transición más exitosas. El sector financiero --que ganó solidez tras ser parcialmente liberalizado durante la década de 1980, permitiendo a la economía hacer frente a la variación de precios producida

como resultado del programa de ajuste-- fue uno de los factores importantes que facilitó el ajuste (véase el recuadro).

Dificultades en materia de estabilización

Sin embargo, al ampliar el análisis hasta 1995, surge un panorama diferente. Los trastornos políticos, incluido el asesinato del Presidente en 1993 y la intensificación de los conflictos étnicos en el norte, desviaron la atención de la gestión económica y redujeron la identificación del Gobierno con el programa. La gestión de la crisis se convirtió, nuevamente, en el factor determinante de las políticas. En 1995, la mayoría de los avances en materia de reducción del déficit se habían perdido y las medidas de estabilización habían vuelto a fracasar. Esto se debió a cuatro factores:

- El fracaso de la reforma de la administración pública. En Sri Lanka, esta reforma es fundamental para crear una estructura de gobierno eficaz. Entre 1989 y 1992 el número de empleados públicos aumentó en un 10% y el número de ministerios se duplicó durante el período de ajuste, en lugar de disminuir. Finalmente, no se realizó ningún esfuerzo por poner en marcha un sistema de selección profesional.
- Enormes consecuencias para el presupuesto. En 1993, el financiamiento de un generoso plan de indemnización por despido destinado a incentivar la jubilación causó, por sí solo, un aumento del déficit presupuestario superior al límite fijado en el documento sobre el marco de política económica. Además, debido al aumento del número de empleados públicos no hubo ahorro por la eliminación de salarios, mientras que las pensiones se triplicaron. En 1989, la comisión de administración pública advirtió que una aplicación parcial de las medidas de reforma produciría confusión y un retroceso de los avances logrados hasta entonces, que fue exactamente lo que ocurrió.
- El deterioro de la focalización de las subvenciones y el aumento de las transferencias. Una de las metas del programa de ajuste fue mejorar la focalización de los programas de asistencia en los más necesitados en momentos en que aumentaba el precio de muchos servicios básicos. A la larga, sin embargo, la focalización de las subvenciones se deterioró. El nivel total de subvención (previsto en el equivalente del 3,5% del PIB) superó el 3,7%, y la reducción del gasto en subvenciones se debió en gran medida a la erosión de los beneficios para los pobres como resultado de la inflación, más que a la exclusión del programa de las personas no habilitadas. Por consiguiente, a pesar de que la focalización mejoró durante un cierto período, los beneficios no se mantuvieron.
- Suspensión de las recomendaciones formuladas por la comisión encargada de estudiar la reforma tributaria para su adopción en el marco del crédito de recuperación económica. Por ende, el ingreso fiscal, como porcentaje del PIB, se contrajo debido a la aplicación de varias medidas especiales de alivio tributario.

- El aumento del gasto en defensa. Debido al continuo estado de guerra en el norte y el oriente del país, el gasto en defensa aumentó del 9% del gasto total en 1990 al 21% en 1995. Además de los costos incurridos en la reintegración de los refugiados, hubo fuertes demandas sobre el presupuesto fiscal.

El éxito de la privatización

En cambio, la mayoría de las medidas adoptadas para orientar la economía hacia el sector privado fueron exitosas. Las 14 empresas incluidas en el crédito para ajuste del sector de empresas públicas de manufacturas fueron transformadas en empresas comerciales, y la mayoría fue objeto de una privatización total o substancial. Además, se respaldó, a través del proyecto, la creación de incentivos normativos y la reforma del derecho mercantil para obligar a las empresas públicas de manufacturas a aumentar su competitividad y funcionar como empresas comerciales. Estas medidas deben examinarse en el contexto más amplio de los esfuerzos de Sri Lanka por privatizar la economía. A fines de la década de 1980 había 100 empresas de propiedad estatal; en 1994, 41 empresas habían sido total o ampliamente privatizadas, y muchas otras se encontraban en medio de este proceso. Esto constituye un logro importante puesto que durante el período de 1980-91 sólo se privatizaron 122 empresas estatales en toda Asia.

A pesar de estos éxitos, en otros terrenos el progreso fue escaso (sobre todo en los sectores bancario y agrícola, incluida la industria del té) y es probable que el ritmo de privatización del sector de manufacturas haya aminorado debido a dos deficiencias del proceso. En primer lugar, la mayor parte de las empresas se vendieron a través de licitaciones u ofertas privadas negociadas, en lugar de venderse en ofertas públicas abiertas en el mercado de valores. Este enfoque, si bien necesario debido a la falta de desarrollo de este mercado durante el período de vigencia del crédito, creó la impresión de que las empresas habían sido subvaloradas y despertó inquietudes sobre la falta de transparencia del proceso de privatización. Además, el programa de traspaso de acciones para los empleados de las empresas privatizadas sólo benefició al 1% de la fuerza laboral, y las grandes diferencias en el valor de las acciones distribuidas despertó inquietudes en lo que respecta a la equidad.

En segundo lugar, el impulso del programa se derivó más de la necesidad del Gobierno de hacer frente a sus problemas presupuestarios que de la importancia asignada al aumento de la productividad, una estrategia que el nuevo gobierno sigue aplicando. Los principales beneficios de la privatización se perciben más a través del logro de mejores resultados económicos que de los avances presupuestarios logrados mediante la privatización de las empresas públicas.

Enseñanzas obtenidas

El programa de ajuste de Sri Lanka ayudó a liberalizar la economía, de manera que esta quedó sujeta a las presiones de la competencia y a las decisiones sobre inversión del sector privado. Esto se tradujo en altas tasas de crecimiento. Pero, al igual que en la década de

1980, las medidas de estabilización fracasaron. Pueden extraerse varias enseñanzas de la experiencia de Sri Lanka en materia de ajuste, entre ellas las siguientes:

- *Para lograr un crecimiento continuo con equidad, Sri Lanka deberá abordar los problemas de estabilización que ya en dos ocasiones no pudo resolver.* La clave para el éxito de la estabilización es la gestión eficaz del gasto público, lo que a su vez hace necesaria una administración pública eficiente y profesional. Por consiguiente, la reforma de la administración pública es el elemento fundamental de un programa de reforma sostenible. Además, en el contexto actual de Sri Lanka la reforma de la administración pública debe orientarse a racionalizar y mejorar el grado de profesionalismo de ese sector. En una sociedad quebrantada por conflictos políticos profundos y persistentes, será sumamente difícil aplicar estas reformas, e incluso más difícil mantenerlas.
- *Un sector financiero más activo absorbe los efectos de las crisis, permitiendo a los países que aplican medidas de ajuste resistir mejor las variaciones de los precios.* Por fortuna, en la década de 1980 Sri Lanka había liberalizado parcialmente el sector financiero, y esta liberalización demostró ser un factor importante al facilitar el éxito inicial del programa de ajuste. Sin embargo, la ineficiencia de dos grandes bancos comerciales del Estado sigue constituyendo un problema importante. Los elevados márgenes de interés que cobran estas instituciones obstaculizan la inversión y el alto costo del crédito resultante puede alentar al Gobierno a adoptar medidas especiales de alivio tributario.
- *El objetivo de la privatización debe ser transferir recursos a fin de establecer una estructura de gobierno más eficaz.* Como en otros países en que el Estado controla la producción, las empresas públicas de Sri Lanka no han respondido a los incentivos del mercado. Además, el sector privado ha sido mucho más productivo que el sector público. Por consiguiente, el futuro del programa de privatización de Sri Lanka, que ha sido relativamente exitoso, depende de que se haga mayor hincapié en la eficiencia introducida por las empresas privatizadas, en lugar de concentrarse en los beneficios presupuestarios inmediatos derivados de la privatización de las empresas públicas.
- *El financiamiento en apoyo de reformas de políticas puede ser muy productivo pero debe otorgarse en el momento adecuado.* En vista de los desequilibrios que se han producido como resultado de las hostilidades y la gradual pérdida de identificación con el programa, es probable que el Banco haya errado al desembolsar un volumen tan grande de crédito --equivalente al 4,5% del PIB-- en un período tan corto. En países acosados por conflictos que dependen de la ayuda exterior, como Sri Lanka, el respaldo a las medidas de ajuste podría ser más eficaz cuando los objetivos son de menor alcance, y cuando los créditos son más pequeños y oportunos y se otorgan a lo largo de un período más prolongado.

[Box page 2]

Importancia del sector financiero para el crecimiento económico en Sri Lanka

Uno de los factores importantes para el logro del crecimiento económico de Sri Lanka fue el aumento de la actividad del sector financiero durante la década de 1980. En ningún otro país en proceso de ajuste donde el Estado desempeña un papel tan importante en la economía existieron condiciones tan ventajosas.

El Banco Mundial, a través de una serie de ocho préstamos a intermediarios financieros otorgados a partir de 1979, ayudó al Gobierno a realizar estudios y a aplicar políticas de reforma que fortalecieron e hicieron más activo el sector financiero de Sri Lanka, si bien no permitieron mejorar el desempeño de los dos principales bancos comerciales (que pertenecen al Estado). Las reformas contribuyeron al establecimiento de tasas de interés reales positivas, de un mercado de subasta de valores del Tesoro, y de un organismo de calificación del crédito; además, contribuyeron a la privatización de dos de las principales instituciones de financiamiento para el desarrollo. Como resultado de estos esfuerzos, el financiamiento del sector financiero para los prestatarios privados aumentó de menos del 50% del crédito interno en 1979 a más del 70% en 1993. El incremento de la actividad del sector financiero ayudó a la economía a enfrentar con más flexibilidad las variaciones de precios. Gracias a esto, los prestamistas pudieron asignar recursos al producirse las variaciones de precios vinculadas al ajuste. Pudieron establecer diferencias entre las empresas con problemas de liquidez (debido a los nuevos precios) y aquellas con problemas de solvencia.

Sin embargo, así como las mejoras del sector financiero facilitaron el proceso de ajuste, las distorsiones aún existentes lo limitaron. Uno de los problemas más graves es la ineficiencia de los dos principales bancos comerciales del Estado, cuyas elevadas tasas de interés constituyen un obstáculo fundamental para la inversión privada. Es probable que, de no reestructurarse estos bancos, se limite considerablemente el crecimiento económico. El nivel de ahorro de Sri Lanka es demasiado bajo y la participación del Estado en los mercados demasiado activa para que la economía pueda absorber los efectos de la ineficiencia de estas instituciones.

[Table, page 3]

Documento sobre el marco de política económica (1989-93): objetivos macroeconómicos y resultados obtenidos (1989-95)

<i>Indicador</i>	<i>Objetivos a fines de 1989 (%)</i>	<i>Objetivos a fines de 1993 (%)</i>	<i>Logro en 1993 (%)</i>	<i>Logro en 1995 (%)</i>
Crecimiento real del PIB	2-3	Alrededor del 5%	6,9	5,5
Déficit presupuestario	12,5% del PIB	8% del PIB	8,3	10,0
Inflación	12	6	11,7	8,0
Déficit de la balanza en cuenta corriente	Alrededor del 10% del PIB	Alrededor del 5% del PIB	3,8	6,8

Fuentes: Stabilization and Liberalization: A Closer Look at the Sri Lankan Experience 1977-93, de David Durham y Saman Kelegama, Institute of Policy Studies, Sri Lanka; Sri Lanka: State of the Economy, 1995, Colombo, Sri Lanka, y Econsult Annual Report, 1995, Colombo, Sri Lanka, Econsult.

[Box page 1]

**Informe de evaluación ex post: “Sri Lanka: Economic Restructuring Credit and Public Manufacturing Enterprises Adjustment Credit”, de Robert Buckley, Informe No. 15820, junio de 1996. Los informes de evaluación ex post del Departamento de Evaluación de Operaciones están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales. El presente boletín fue redactado por Farah Ebrahimi.*

(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. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving (teléfono: 1-202-473-1719; fax: 1-202-522-3200; correo electrónico: rweaving@worldbank.org)