

Title: OED Précis no. 122 - El ajuste estructural en Nepal

Job number: 97S0319

Language: English

Translations: Spanish

Country: Nepal

Input date: 8/6/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Junio de 1996

El ajuste estructural en Nepal

En el decenio de 1980, Nepal inició un programa de modernización que el Banco Mundial apoyó mediante dos préstamos para fines de ajuste estructural. En la evaluación de los resultados del segundo de ellos realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones se llegó a la conclusión de que han comenzado a afianzarse muchas de las iniciativas del programa, en especial las relativas a la apertura del comercio exterior y la liberalización del sector financiero, lo que ha contribuido a aumentar la inversión privada. Sin embargo, la ejecución del programa se vio entorpecida por los cambios en el gobierno y las controversias con el principal país con que Nepal mantiene relaciones comerciales, al mismo tiempo, la escasa firmeza del compromiso de las autoridades y la deficiente coordinación de la ayuda de los donantes limitaron las actividades del programa encaminadas al desarrollo institucional.*

En la evaluación se advierte que para que los beneficios obtenidos en el último tiempo sean duraderos, será preciso ampliar y profundizar las reformas. En particular habrá que mejorar la gestión de los recursos públicos y regular y supervisar adecuadamente el sistema bancario. Para poder continuar con las reformas es fundamental que las autoridades asuman el programa como propio, para lo cual sería de gran ayuda tener una mejor coordinación entre los donantes y contar con la participación de los ministerios sectoriales y organismos oficiales en el diseño de los programas.

Ámbito y finalidades del proyecto

Aproximadamente dos quintos del gasto público de Nepal se financia con ayuda del exterior. Al igual que otros organismos de asistencia, el Banco Mundial ha tenido dificultades para ejecutar proyectos en el país. La deficiente capacidad institucional, la escasa firmeza del compromiso del gobierno y la fragmentación de la autoridad entre diversos ministerios, sumadas a un poder discrecional muy centralizado, demoran continuamente los proyectos de inversión.

El primer préstamo para fines de ajuste estructural del Banco se puso en marcha en 1986, en parte con la esperanza de que despertaría mayor adhesión política que la que habían conseguido los proyectos de inversión. La operación hacía hincapié en la solidez de la gestión macroeconómica, la eficacia de la gestión de las finanzas públicas, el respaldo de la agricultura y la industria liviana, la liberalización del comercio y el inicio de la reforma de las empresas públicas.

En efecto, el préstamo para ajuste obtuvo mejores resultados que los créditos anteriores. En 1989, aun cuando la situación de la balanza de pagos de Nepal no era crítica, el Banco complementó esta operación con un segundo préstamo para fines de ajuste, que tenía por objeto consolidar y reforzar el primero: modernizar el sistema impositivo, racionalizar el gasto para el desarrollo, reestructurar dos grandes bancos estatales, abrir el sector financiero y mejorar la distribución de fertilizantes y la eficacia de los sistemas de riego.

Diseño y ejecución

El segundo préstamo para ajuste consistió en un crédito de rápido desembolso de US\$60 millones. Se estructuró para ser desembolsado en tres tramos, en lugar de los dos habituales, a fin de que, durante el período de ejecución, los funcionarios del Banco pudieran ejercer influencia para que se llevaran a cabo las reformas.

Sin embargo, el diseño de este segundo préstamo presentó varios problemas. El crédito se aprobó antes de que concluyera la preparación de dos componentes importantes a saber, el de riego y el del sector financiero. En consecuencia, fue necesario recurrir a la asistencia técnica antes de que se consolidaran los planes de acción y, a raíz de ello, la condicionalidad impuesta fue imprecisa. Además, si bien el préstamo abordaba problemas importantes, los ministerios y organismos sectoriales cuyo apoyo era esencial para ponerlo en marcha con éxito no intervinieron en el diseño y, por lo tanto, no lo asumieron como propio.

El componente de comercio exterior estuvo bien concebido, pero no ocurrió así con las medidas para fortalecer el sistema tributario y eliminar el despilfarro y la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos. El programa de acción del sector financiero comprendía principalmente algunos estudios, puesto que no se contaba con conocimientos suficientes sobre las medidas necesarias en el sector. Además, algunas condiciones que podrían haber sido eficaces (relativas a los fertilizantes, el riego y los bancos) se formularon en términos vagos. Por fortuna, sin embargo, una supervisión eficaz ayudó a superar estas dificultades, de manera que algunas de las reformas necesarias pudieron realizarse.

Durante la etapa de ejecución surgieron numerosos problemas imprevistos. A comienzos de 1989, una controversia con la India afectó gravemente el comercio y provocó reducciones y pérdidas en la producción. A mediados de 1990, una revolución y la sucesión de administraciones que la siguieron hicieron cada vez más difícil mantener la continuidad de las políticas. Parte de la asistencia técnica de los donantes se desperdició por diferencias en materia de jurisdicción y por la deficiente capacidad institucional de Nepal para aprovechar la ayuda.

Por lo tanto, resulta notable que, a pesar de la multitud de problemas, consiguieran efectuarse muchas de las reformas y que el préstamo se desembolsara completamente (si bien con demoras). El diálogo constante del Banco con las sucesivas administraciones había contribuido a despertar en muchos funcionarios una mayor conciencia de la necesidad de introducir una reforma estructural. Los logros más importantes del programa fueron los aportes a la liberalización del comercio (nacional e internacional) y del sector financiero.

Resultados

Las reformas fomentaron la expansión de las empresas privadas dedicadas a la fabricación de productos para la exportación y al comercio, el turismo y los servicios bancarios. A pesar de que todavía hay problemas graves, también se han realizado importantes progresos en los sectores financiero y agrícola.

En el ámbito de las finanzas, se reestructuró el Banco de Nepal para mejorar su solvencia. El programa también contribuyó a dar mayor impulso a las instituciones financieras y los bancos privados. En 1995 funcionaban en Nepal diez empresas con participación de capital extranjero y bancos privados, mientras que antes del programa sólo había tres. Las compañías financieras no bancarias, en su mayoría de *leasing* y fondos mutuos, llegaban a 24; en tanto que antes sólo había unas pocas. Los bancos ofrecen préstamos a prestatarios solventes que desarrollan actividades en el comercio, el turismo y la industria manufacturera, y están implantando modernas prácticas y técnicas bancarias. En cambio, el otro gran banco estatal (Rastriya Banijya Bank), que no se reestructuró, se encuentra técnicamente en quiebra. Además, las normas deficientes de prudencia y supervisión bancaria ponen en peligro la estabilidad del sector.

Como consecuencia de los progresos registrados en la liberación del sistema de distribución de fertilizantes, la cantidad de intermediarios privados se quintuplicó entre 1989 y 1992. No obstante, las restricciones y otros controles todavía favorecen a los distribuidores oficiales. Gracias al programa, en algunos casos las autoridades se convencieron de las ventajas de optar por proyectos de riego en pequeña escala en vez de proyectos de gran envergadura, y se permitió a los agricultores cierta participación en la gestión de los recursos hídricos locales. Pero del presupuesto del sector es muy poco lo que se destina a la operación, la rehabilitación y el mantenimiento del sistema de riego.

Si bien los logros han sido notables, los inconvenientes que aún existen señalan la necesidad de profundizar las reformas. Por ejemplo, la estructura impositiva continúa siendo inelástica y depende de numerosos impuestos específicos de escasa recaudación y de derechos aduaneros internos que dificultan el comercio local. La gestión de los recursos públicos no ha mejorado y muchos proyectos de dudosa justificación compiten para conseguir fondos y atención con algunas operaciones de inversión que tienen mucha prioridad pero que demoran en terminarse.

Enseñanzas

Si se toma en cuenta que las condiciones imperantes en Nepal entre 1989 y 1992 fueron sumamente desfavorables, los logros alcanzados por los programas de ajuste resultan notables. La experiencia recogida permite extraer importantes enseñanzas:

- *Para que las autoridades se identifiquen más con las reformas, los ministerios sectoriales y otros organismos oficiales deben tener mayor participación en el diseño de las reformas. Es imperioso coordinar mejor la ayuda.* Los esfuerzos por organizar mejor las actividades de los donantes no han tenido éxito, de manera que se han malgastado recursos, se han duplicado esfuerzos y han surgido problemas de jurisdicción. Todo esto ha socavado la eficacia de la ayuda. La coordinación

entre los donantes podría mejorarse otorgando mayor importancia a la función de la misión residente del Banco.

- *El Banco no debería propugnar la introducción de reformas sin contar con un conocimiento cabal de las medidas necesarias para llevarlas a cabo. Si los préstamos para fines de ajuste estructural se hubieran preparado con mayor minuciosidad, se podría haber definido mejor la condicionalidad, proponiendo medidas más concretas, como un nuevo impuesto al valor agregado, menores subsidios o determinadas reformas bancarias, en lugar de estudios. La condicionalidad resultó ambigua porque se propugnaron reformas sin comprender plenamente los problemas que afectaban a los sectores del riego y de las finanzas. Como la dificultad de ejecutar proyectos en Nepal era bien conocida, el Banco debería haber exhortado a que se tomaran medidas viables a pesar de las deficiencias institucionales del país y el limitado apoyo político a las medidas que afectaban a los intereses personales.*

(BOX, page 1)

**Informe de evaluación ex post: "Nepal: Second Structural Adjustment Credit", Luis Landau, Informe N° 14813, 30 de junio de 1995. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los informes de evaluación ex post en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros de Información Regionales. El presente Boletín fue redactado por Pat McNees.*

(BOX, page 2)

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 pueden encontrarse en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org.