

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 2002 NÚMERO 225

Asistencia a la Federación de Rusia durante la transición: Un desafío sin precedentes

La evaluación de la asistencia al país en el período de 1992 a 2001 revela una mejora en los resultados de las actividades del Banco Mundial en la Federación de Rusia, si bien estos resultados son aún decepcionantes. Aunque el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) calificó de insatisfactorios los resultados de la asistencia del Banco Mundial a la Federación de Rusia entre 1992 y 1998, con sólo un modesto impacto en el desarrollo institucional, para el período de 1998 a 2001 les asignó una calificación satisfactoria y consideró que sus repercusiones en el desarrollo institucional habían sido considerables.

En la evaluación de la asistencia a la Federación de Rusia se concluyó que hubiese sido más adecuado aplicar una estrategia de asistencia orientada a proporcionar servicios de análisis y asesoramiento con limitado apoyo financiero en lugar de conceder grandes volúmenes de financiamiento para fines de ajuste, ya que entre 1996 y 1997 ese financiamiento puede haber retrasado las reformas necesarias en vez de acelerarlas. Los desembolsos deberían haber sido una recompensa por las medidas efectivamente adoptadas y no por las promesas. Para justificar su calificación general de los resultados hasta junio de 1998, el DEO destacó que se habían obtenido resultados insatisfactorios en un gran número de préstamos de rápido desembolso y para proyectos de inversión, incluido el tercer préstamo para fines de ajuste estructural, y señaló que las conclusiones de la investigación y la evaluación confirmaban que un gran volumen de financiamiento no era suficiente para lograr que el país se identificara con las medidas.

Un decenio de rápida transformación política y económica

Cuando se adhirió al Banco en junio de 1992, poco después de la disolución de la Unión Soviética, la Federación de Rusia estaba inmersa en una prolongada y profunda recesión. La inflación, ya alta, aumentaba aceleradamente y la balanza de pagos soportaba graves presiones. La fuerte deuda externa heredada de la Unión Soviética y la desintegración de la zona del rublo complicaban aún más la situación. La disolución del marco institucional en el que se desarrollaba la mayor parte del comercio de la Federación de Rusia exacerbaba las variaciones extraordinarias requeridas en los precios relativos. El pueblo ruso vacilaba en aceptar el capitalismo pues tenía dudas en cuanto a las consecuencias que tendría en sus medios de vida y temía el riesgo de una posible reacción política. Los obstáculos que había que salvar para aplicar las reformas incluían:



- Unas instituciones públicas concebidas para dirigir y controlar la actividad económica en lugar de reglamentarla y supervisarla
- Una estructura económica basada en la planificación central y no en incentivos o ventajas comparativas
- Sistemas de producción y distribución dominados por grandes empresas estatales que también prestaban servicios sociales y proporcionaban protección social
- Un nuevo sector financiero insuficientemente regulado
- Un sistema de pagos inoperante
- El debilitamiento de la autoridad en un sistema federal centralizado y complejo.

La comunidad internacional había estimado que la transición rusa sería más fácil. Desde principios y hasta mediados del decenio de 1990, los sucesivos gobiernos rusos pusieron en marcha programas de estabilización y ajuste, con la asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial y con el estímulo de la comunidad internacional. En la mayoría de los casos, los programas sólo se ejecutaron parcialmente debido a la escasa capacidad institucional y la falta de voluntad política. En agosto de 1998, un programa de estabilización y ajuste estructural de un año de duración fracasó a raíz de las crisis externas y el insuficiente ajuste fiscal. La Federación de Rusia dejó de pagar su deuda, impuso la flotación del rublo (que sufrió una depreciación de más del 60%) y soportó una caída de más del 5% en su producción.

La desigualdad de los ingresos y bienes ha ido en aumento debido, en parte, a un proceso denominado "privatización espontánea" que se inició en el decenio de 1980, cuando los directivos de las empresas, los altos funcionarios públicos y los dirigentes de los partidos políticos comenzaron a asumir el control de las empresas públicas y sus activos. No obstante, algunos aspectos del proceso formal de privatización también contribuyeron a esa desigualdad. La pobreza ha aumentado y los indicadores muestran una caída en el desarrollo social y humano. Los servicios sociales se han deteriorado y el establecimiento de mecanismos de protección social como los que se utilizan en las economías de mercado no ha sido lo suficientemente rápido. Debido en parte a que las autoridades no contaban con instrumentos para ejercer el control indirecto de la economía, y también a la falta de consenso sobre la manera de distribuir los costos del ajuste, ha sido difícil alcanzar estabilidad en la esfera macroeconómica. Los altos costos de ingresar al mercado y operar en él, incluido el deficiente ordenamiento jurídico y el hostigamiento burocrático, han desalentado a la pequeña y mediana empresa.

Con todo, no se han producido cambios importantes de rumbo de la política y la economía ha comenzado a recuperarse. La rápida privatización, el desmantelamiento de los controles y las reformas comerciales y en materia de precios llevadas a cabo hasta mediados del decenio de 1990 han hecho que el proceso sea irreversible, aunque debido a las condiciones iniciales y las realidades políticas no está claro si se podría haber encontrado un camino más fácil para la transición. La crisis de 1998 representó un punto de inflexión en la

transición de la Federación de Rusia. Durante los últimos tres años el gobierno ha realizado importantes progresos en materia de ajuste fiscal, el régimen de incentivos, la aprobación de legislación necesaria para las reformas estructurales, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la recuperación de la confianza pública en su capacidad para conducir las políticas. Se ha vuelto a la senda del crecimiento y se ha reducido la inflación gracias a la crisis positiva en la relación de intercambio y los efectos de la devaluación.

De los préstamos para proyectos de inversión al financiamiento para fines de ajuste

Los accionistas del Banco, el FMI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) solicitaron a esas instituciones que trabajaran en colaboración para proporcionar asesoría y asistencia financiera con el objeto de facilitar la transición. La responsabilidad de fomentar y supervisar las reformas estructurales fue encomendada al Banco. Esta labor constituyó un reto sin precedentes para el Banco pues carecía de un acervo de conocimientos sobre el país y no existía un antecedente histórico para este tipo de proceso. A través de una serie de documentos de estrategia se estableció que, además de prestar asistencia complementaria para respaldar los esfuerzos de estabilización financiados por el FMI, el Banco ayudaría, principalmente, a crear las instituciones propias de una economía de mercado, desarrollar el sector privado, y mitigar los costos sociales de la transición. Con ese fin, el Banco comprometió 55 préstamos por valor de US\$12.600 millones hasta el cierre del ejercicio de 2001. De esa cifra, se desembolsaron US\$7.800 millones, y se cancelaron US\$2.400 millones. Durante el ejercicio de 1996, el financiamiento fue destinado, principalmente, a proyectos de rehabilitación e inversión (con una importante participación en el sector de la energía). En los ejercicios siguientes, la mayor parte del financiamiento se utilizó para operaciones de ajuste. La asesoría en materia de políticas incluyó estudios económicos y sectoriales, asistencia técnica y el diseño y la ejecución de las operaciones de financiamiento.

A instancias de la comunidad internacional, el Banco aceleró la tramitación de un gran número de proyectos de inversión y también de apoyo presupuestario general, aun cuando las perspectivas de que tuvieran éxito eran sumamente inciertas. Estas operaciones de alto riesgo y elevada rentabilidad fueron infructuosas porque el Banco no contaba con los recursos e influencia necesarios para superar las limitaciones sin precedentes mencionadas anteriormente. No obstante, en las operaciones relacionadas con la privatización y la protección social se obtuvieron mejores resultados que en aquellas vinculadas a la estabilización, el sector financiero y la reestructuración del sector del petróleo. Hasta 1998, la asesoría y el financiamiento proporcionados por el Banco desempeñaron un papel positivo, aunque marginal, en la formulación de las políticas y en su ejecución. A partir de ese año, sin embargo, se pusieron en práctica muchas de las enseñanzas recogidas a través de las operaciones y la asesoría analítica del Banco. Este

Recuadro 1: Actividades de la CFI y el OMGI en pos del desarrollo del sector privado

Las actividades de la Corporación Financiera Internacional (CFI), la institución afiliada del Grupo del Banco Mundial que se dedica al financiamiento del sector privado, fueron sometidas a una profunda evaluación por el Grupo de Evaluación de Operaciones (GEO), órgano de la Corporación de carácter independiente. Hasta el cierre del ejercicio de 2001, la CFI dedicó la mayor parte de sus esfuerzos a prestar asistencia técnica. Esta estrategia respondía a las necesidades de la Federación de Rusia durante la primera mitad del decenio de 1990, la gran disponibilidad de financiamiento para inversión procedente del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), y la permanente preocupación de la CFI por el alto riesgo de las operaciones de inversión en el país. Los compromisos para préstamos e inversiones en el capital de 48 empresas privadas de los sectores industrial, financiero y del comercio minorista ascendieron a US\$710 millones (US\$510 millones en 34 compañías, una vez deducidas las cancelaciones). Esa cifra representaba alrededor de la séptima parte del financiamiento total del BERF. En esas circunstancias, la actitud cauta de la CFI con respecto a esas inversiones fue prudente y reflejó una resistencia exitosa y meritoria a las presiones externas y los incentivos de las aprobaciones internas.

El GEO concluyó que la Corporación había concretado un importante número de operaciones de asistencia técnica que cubrieron necesidades estratégicas y contribuyeron sustancialmente al proceso de transición de la Federación de Rusia. Sin embargo, en el período de 1993 a 1998 la CFI y otras instituciones de financiamiento para el desarrollo incrementaron sus inversiones antes de que se ejecutaran las reformas, con los consiguientes resultados decepcionantes. Debido principalmente a la crisis de 1998 y al difícil clima empresarial que ocasionó pérdidas a la mayoría de las empresas privadas, especialmente en el sector financiero, sólo el 35% de los proyectos de inversión de la CFI alcanzaron resultados satisfactorios en términos de desarrollo. Por el contrario, el 96% de las donaciones para asistencia técnica canalizadas a través de la Corporación alcanzaron resultados satisfactorios en términos de desarrollo. No obstante, a pesar del éxito de las 1.100 licitaciones de privatización para pequeñas y medianas empresas que la CFI contribuyó a realizar a principios del decenio de 1990, la Corporación todavía no había establecido un canal mayorista sostenible para inversiones en la pequeña y mediana empresa. De cara al futuro, la evaluación del GEO respaldó la expansión de las actividades prevista por la CFI en respuesta a la mejora de las condiciones para la inversión en los últimos dos años.

De acuerdo con una examen técnico realizado por la Unidad de Evaluación de Operaciones del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), el programa de garantías del Organismo atendió en forma prudente y selectiva las solicitudes de seguro contra riesgos políticos efectuadas por inversionistas privados extranjeros. En consecuencia, no ha sufrido pérdidas en concepto de siniestros en la Federación de Rusia, que está entre los primeros cinco países de la cartera del Organismo. Antes del estallido de la crisis financiera, el OMGI cubría los riesgos de transferencia pero no ofrecía cobertura para la convertibilidad de la moneda. El Organismo siguió patrocinando proyectos después de que el país suspendiera el pago de su deuda externa. Aunque hubo una escasa demanda de sus productos, el OMGI emitió cobertura por valor de US\$549 millones para 18 proyectos (relacionados, principalmente, con la agroindustria, la elaboración de alimentos y las bebidas, las finanzas y las industrias extractivas), lo cual permitió que se realizarán inversiones extranjeras directas en la Federación de Rusia por un valor estimado de US\$1.300 millones (véase el Anexo 12 de la evaluación de la asistencia al país), que de otro modo se hubieran visto perjudicadas por la moratoria. En cuanto a los servicios de inversión, en octubre de 2000 se creó en la Web el sitio *PrivatizationLink Russia*, a través del cual se proporciona información importante y en forma oportuna a los eventuales inversionistas extranjeros. La Unidad de Evaluación de Operaciones sugirió que en el futuro el Organismo debería esforzarse por facilitar el mayor volumen posible de inversión extranjera directa al tiempo que diversifica su cartera y minimiza el riesgo neto en el país.

hecho contribuye a explicar por qué las calificaciones en materia de sostenibilidad de las operaciones financiadas por el Banco son más altas que las calificaciones relativas a los resultados. Sus modestos beneficios han tenido un efecto acumulativo que, junto con el impacto positivo de la asesoría prestada por el Banco, han contribuido a sentar los cimientos para el cambio reciente en la situación de la Federación de Rusia.

La importancia y la eficacia de la asistencia aumentaron considerablemente a partir de la crisis financiera de agosto de 1998. El Banco ha actuado con cautela en la concesión de nuevos préstamos, que se destinaron, principalmente, al desarrollo social e institucional a largo plazo. El diálogo permanente sobre políticas en materia de reforma estructural y las actividades de divulgación del Banco permitieron evitar un cambio de rumbo de la política, formular el programa de reforma en

curso y fortalecer la capacidad del país de identificarse con el proceso. El Banco se ha convertido en el principal interlocutor externo sobre el programa de reforma microeconómica y social, y el gobierno ha adoptado muchas de las políticas recomendadas por el Banco. Los logros alcanzados gracias a la intervención del Banco incluyen: el mejoramiento de la gestión fiscal, la focalización de los programas de asistencia social, y la reestructuración del sector del carbón. A partir de 1999 también hubo una mejora en los resultados de la cartera que se debió a la cancelación de proyectos con dificultades y a los esfuerzos conjuntos de la Federación de Rusia y el Banco por acelerar la ejecución. Aún no se ha determinado, sin embargo, si estos logros resistirán una crisis externa, como por ejemplo una caída importante en los precios del petróleo u otros productos de exportación.

Recuadro 2: Opinión de la administración y respuesta del gobierno

La administración del Banco considera que la utilización de financiamiento para fines de ajuste estructural en vez de financiamiento para proyectos de inversión fue una respuesta correcta a los desafíos en materia de reforma sistémica a los que se enfrentaba la Federación de Rusia en 1996. En su opinión, restringir la asistencia a servicios de análisis y asesoramiento y préstamos de pequeña magnitud como sugiere la hipótesis del DEO hubiera entrañado la perpetuación del limitado impacto del Banco en la formulación de las políticas. En 1997, los préstamos para fines de ajuste estructural (I y II) y el préstamo de ajuste para protección social fueron necesarios para incidir en el diseño del programa de reforma estructural. La administración del Banco hace hincapié en que esas operaciones proporcionaron los instrumentos adecuados y generaron la confianza necesaria que permitió evitar un cambio de rumbo de la política económica, mejorar las relaciones entre el Banco y la Federación de Rusia, y sentar las bases del programa de reforma que el gobierno aprobó en el año 2000 y está ejecutando actualmente.

Las autoridades rusas consideraron que la evaluación de la asistencia al país presentaba un panorama suficientemente objetivo de los acontecimientos que ocurrieron en la Federación de Rusia durante el último decenio y reseñaba los factores que causaron los éxitos y los reveses del Banco. Aunque coincidieron con la mayoría de las apreciaciones vertidas en la evaluación de los resultados de la actividad del Banco en cada sector, también consideraron que el resultado general había sido satisfactorio ya que el proceso de transición fue muy rápido y los acontecimientos positivos posteriores a 1998 fueron consecuencia de los esfuerzos realizados en el período anterior y del importante papel desempeñado por el Banco y el Fondo. En cuanto al porcentaje relativamente elevado de proyectos que presentaron problemas en el pasado, las autoridades señalaron que existía una responsabilidad conjunta con el Banco ya que muchas operaciones no se habían fundamentado en una cabal comprensión de los problemas existentes. Por último, las autoridades opinaron que las recomendaciones del DEO coincidían ampliamente con el programa de cooperación entre la Federación de Rusia y el Banco, aprobado recientemente por el gobierno.

Recuadro 3: La perspectiva del Directorio Ejecutivo

El 8 de mayo de 2002, el subcomité del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio Ejecutivo analizó los informes del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) y del Grupo de Evaluación de Operaciones (GEO). El subcomité respaldó ampliamente las recomendaciones incluidas en las evaluaciones y tomó nota de que la administración se comprometía a incorporarlas en la estrategia de asistencia al país que sería sometida a la consideración del Directorio Ejecutivo en pleno en junio de 2002. Los integrantes del subcomité recomendaron que haya una mayor coherencia, coordinación e intercambio de información entre el Banco y la Corporación Financiera Internacional (CFI). Por último, el presidente resaltó la importancia de que el país estuviera identificado con las reformas y tuviera la capacidad para ejecutarlas, la necesidad de que el Banco trabajara en asociación con otros donantes y el papel fundamental de la participación del Banco para aumentar la identificación y fortalecer las instituciones desde las primeras etapas del proceso de transición.

Durante el debate, algunos integrantes del subcomité se preguntaron si el gran volumen de financiamiento para fines de ajuste concedido en los primeros años podría haber retrasado las reformas al postergar la necesidad de tratar los problemas estructurales fundamentales. En su opinión, en el caso de la Federación de Rusia hubiera sido más adecuado aplicar una estrategia de asistencia que girara en torno a servicios de análisis y asesoramiento con reducido apoyo financiero en vez de conceder un gran volumen de financiamiento para fines de ajuste. Otros, por el contrario, consideraron que el financiamiento había tenido un efecto fundamental en el diálogo entre el Banco y las autoridades rusas y que los servicios de análisis y asesoramiento por sí solos no hubiesen captado la atención del gobierno. Además, opinaron que en situaciones de crisis, especialmente, no es posible esperar hasta lograr un consenso amplio. En esas circunstancias, el Banco tendría que estar dispuesto a correr mayores riesgos —especialmente cuando sus conocimientos sobre la economía son relativamente menores— tratando de fomentar la identificación a través de su participación, aun cuando las opiniones del país estén divididas.

Próximos pasos

La administración del Banco coincidió con las recomendaciones del DEO en el sentido de que el Banco debería orientar mejor su asistencia hacia las esferas en que el compromiso del gobierno en materia de reforma es mayor y donde existe un relativo consenso social. Actualmente, la gestión del sector público, la reforma jurídica y judicial, las condiciones para la inversión y la actividad empresarial, la reforma del sistema de pensiones, los mercados de la tierra, y la reestructuración de los sectores del carbón y de la electricidad ofrecen la posibilidad de

obtener grandes recompensas en términos de desarrollo. El diálogo permanente sobre políticas y el programa de asesoría técnica sobre la reforma del sector bancario deberían continuar. En respuesta a la solicitud del país cliente, la asistencia del Banco debería contener un programa ampliado de asesoría sobre prácticas recomendadas y debería fortalecer el debate público sobre las reformas. En su concepción, el financiamiento basado en las políticas debería incluir disposiciones que permitan establecer un estrecho vínculo entre el progreso de la reforma y los desembolsos efectivos. Además, el Banco debería

analizar la posibilidad de orientar una parte de su asistencia hacia las regiones que estén comprometidas con la reforma.

Enseñanzas aprendidas

La principal enseñanza genérica extraída de la experiencia del Banco en la Federación de Rusia es que la identificación del país con la reforma es esencial para que la asistencia tenga éxito. Por lo tanto, es importante que el Banco preste mucha atención a los aspectos políticos e institucionales de las reformas, y realice consultas con todas las dependencias pertinentes del gobierno y con la sociedad civil con el objeto de mejorar la pertinencia y el diseño de sus actividades y evitar las operaciones en las que exista poco compromiso. También se pueden extraer otras enseñanzas generales:

- Cuando no existe un historial positivo y el país no está totalmente identificado con la reforma, un programa de financiamiento para fines de ajuste de gran volumen (especialmente cuando los desembolsos se realizan al comienzo del período) podría retrasar las reformas en lugar de acelerarlas.
- Cuando no existe un historial positivo pero se ha alcanzado recientemente un consenso sobre el programa de reforma, el financiamiento para fines de ajuste se debería ofrecer después de que el gobierno haya adoptado públicamente las reformas necesarias o haya comenzado a ejecutarlas, como sucedió en el caso de los préstamos para ajuste sectorial destinados al sector del carbón. Los desembolsos deberían estar concentrados al final del período y ajustarse estrictamente al progreso firme de la ejecución.
- Se deberían realizar estudios analíticos adecuados como un paso previo al financiamiento. El financiamiento de los servicios de análisis y asesoramiento debería guardar proporción con la función que haya de desempeñar el Banco.
- Los calendarios de ejecución deberían ser realistas.
- Para que los proyectos de rehabilitación y de inversión alcancen sus objetivos en términos de desarrollo, es necesario que haya progresos en materia de reforma institucional y de políticas.

OED Précis recientes

- 224 Mejoramiento de la gestión de los programas de donaciones
- 223 Respaldo a la reforma del sector de salud en Europa oriental
- 222 Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades
- 221 Puente sobre aguas revueltas: Estrategia del Banco Mundial
- 220 Los bienes culturales, en las políticas y en la práctica
- 219 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: Selección de instrumentos
- 218 La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza
- 217 La actividad forestal comunitaria en Nepal
- 216 Promoción del desarrollo ecológicamente sostenible

- 215 Enseñanzas recogidas de proyectos de abastecimiento de agua en el sector rural
- 214 Uganda: Políticas, participación, gente
- 213 Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación
- 212 El modelo de educación para niños pobres aplicado en Chile
- 211 Fortalecimiento de los municipios tunecinos para fomentar el desarrollo urbano local
- 210 Conexión con la revolución de la información
- 209 La participación en la asistencia para el desarrollo
- 208 Mejoramiento de la eficacia de la asistencia a la India en términos de desarrollo
- 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania
- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978-1999)
- 205 Progreso en las aldeas de Java
- 204 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000: De la estrategia a los resultados



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Jefe en funciones, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales: *Rene Vandendriess*
 Jefe de Proyecto: *Gianni Zanini*

► Este *Précis*, redactado por L. Alexander Norsworthy, se basa en la evaluación *Russian Federation: Country Assistance Evaluation*, que realizó Gianni Zanini, Oficial Principal de Evaluación, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO (Tel.: 1-202/458-4497; eline@worldbank.org)

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora:
Caroline McEuen • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

<http://www.worldbank.org/oed>