

Title: OED Précis no. 93 - Préstamo para fines de ajuste estructural para Polonia: funte de oportunidades

Job number: 96S0059

Language: English

Translations: Spanish

Country: Poland

Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Julio de 1995

Préstamo para fines de ajuste estructural para Polonia: fuente de oportunidades

El programa de transformación económica de Polonia, emprendido en 1990, fue un intento sin precedente de estabilizar y liberalizar la economía restableciendo, al mismo tiempo, la capacidad crediticia. Tras decenios de planificación centralizada, el poder quedó en manos de un gobierno de coalición decidido a organizar la economía de Polonia según los principios del mercado e integrarla en la economía mundial. El Banco apoyó el programa con un préstamo de US\$300 millones para fines de ajuste estructural, aprobado en agosto de 1990.

*Cuando el préstamo se cerró, en diciembre de 1991, el programa había detenido la hiperinflación, abierto las fronteras polacas al comercio, transformado al zloty en una moneda convertible para el comercio, liberalizado la mayoría de los precios, eliminado el racionamiento, privatizado pequeñas empresas y avanzado en la reducción de la carga de la deuda. Si bien la producción y el empleo disminuyeron en mayor medida y durante más tiempo de lo que los artífices del programa habían calculado, el préstamo apoyó el inicio de un proceso de reformas que se ha mantenido hasta el presente, a pesar de los cambios de gobierno. Desde que concluyó el préstamo para ajuste estructural, se han producido notables mejoras económicas, impulsadas por el sector privado. Sin embargo, todavía existen graves dificultades. El desempleo sigue siendo elevado, algunas de las mayores empresas estatales continúan perdiendo dinero y no han iniciado su reforma, y se requieren medidas decididas para movilizar los recursos internos de Polonia hacia la inversión.**

El programa "big bang"

Los creadores del plan, encabezados por el Viceprimer Ministro Leszek Balcerowicz, actuaron con velocidad y audacia, pues no sabían por cuánto tiempo contarían con el apoyo de la coalición. Su estrategia se basó en dos pilares: la estabilización de la economía, al borde de la hiperinflación, y la creación de las condiciones para una transición rápida a una economía de mercado. Con el objeto de detener la hiperinflación y poner fin al racionamiento y la escasez de productos, el "big bang", como comenzó a conocerse el programa de transformación económica, dispuso la eliminación de la mayoría de los controles de precios, marcadas reducciones de las subvenciones a los productores y los consumidores, la liberalización inmediata de las importaciones, la libre convertibilidad del zloty a una tasa nominal fija (después de una impresionante devaluación), la indización de los salarios por debajo de la tasa de inflación y una política crediticia restrictiva. Estas medidas se complementaron con la eliminación de los monopolios estatales y de las restricciones a la actividad privada.

Tras el conjunto de medidas de estabilización, las autoridades emprendieron profundas reformas estructurales e institucionales, que se ejecutarían de manera más gradual una vez que la inflación estuviera controlada. Los principales componentes de estas reformas fueron los siguientes:

- Privatización de la mayor parte de las empresas estatales.
- Reestructuración de las restantes empresas estatales, permitiendo la competencia del exterior e imponiendo controles indirectos, como impuestos y restricciones al crédito bancario.
- Reestructuración del sistema bancario y aumento del control y de la supervisión por parte del Banco.
- Creación de un marco jurídico adecuado para el desarrollo del sector privado, que incluyó la implantación de normas de contabilidad y auditoría, una definición clara de los derechos de propiedad y una reglamentación antimonopolio.
- Creación de una red de protección social para aliviar los costos que la transición económica acarrearó a la población vulnerable.

Apoyo internacional

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial prestaron apoyo conceptual y financiero al programa. El FMI ayudó al equipo económico a diseñar el componente de estabilización, mientras que el Banco colaboró con la elaboración de las reformas estructurales e institucionales. Sin pérdida de tiempo, se respaldó financieramente al zloty: en marzo de 1990, el FMI aprobó un acuerdo de derecho de giro de un año, por 545 millones de DEG, y las principales naciones industriales constituyeron un fondo de estabilización para imprevistos de US\$1.000 millones, al cual podría recurrir el banco central si fuera necesario defender el nuevo tipo de cambio.

El Banco, a su vez, formuló un ambicioso programa de ayuda, integrado por 26 préstamos por un total de US\$3.700 millones, que se aprobarían entre 1990 y 1993. El préstamo para ajuste estructural, aprobado en agosto de 1990, se convirtió en el principal instrumento de diálogo entre el Banco y el país. De inmediato se puso a disposición del gobierno un tramo de US\$100 millones y meses después se liberó el segundo, de US\$200 millones. Como las autoridades polacas ya habían puesto en marcha las principales medidas del programa de reformas, el préstamo para ajuste estructural se concentró en proporcionar divisas a fin de ayudar a fortalecer las reservas polacas y aumentar así la credibilidad del programa de estabilización.

Resultados

El programa transformó la economía de Polonia. Detuvo la hiperinflación y prácticamente eliminó la escasez de productos, el racionamiento y las colas. Cuando se cerró el préstamo para ajuste estructural, en diciembre de 1991, las fronteras de Polonia se habían abierto al comercio, el zloty era completamente convertible para operaciones comerciales y se había avanzado en la reducción de la carga de la deuda. El sector privado había alcanzado una expansión que superaba las proyecciones más optimistas (véase el cuadro).

Por otra parte, las expectativas iniciales sobre el crecimiento económico y la velocidad de las reformas institucionales no se cumplieron, si bien el proceso de reforma ha continuado hasta el momento, a pesar de los cambios de gobierno; desde el cierre del préstamo para ajuste estructural se han producido importantes mejoras económicas, impulsadas por el sector privado.

Empresas estatales

Durante el período de desembolso del préstamo para ajuste estructural, el rápido crecimiento del incipiente sector privado quedó completamente neutralizado por la pronunciada contracción del importante sector industrial estatal, cuya producción se redujo en un tercio en 1990-91. Ello obedeció, en parte, al derrumbe del comercio con la Unión Soviética y los países del Este, pero también a la incapacidad de la mayoría de las empresas estatales para ajustarse cuando la economía se abrió a las importaciones. La falta de apoyo parlamentario se tradujo en una desaceleración de la reestructuración y la privatización de las empresas; para fines de 1991, sólo se había decidido la privatización de aproximadamente el 12% de las empresas públicas.

Finanzas públicas

Debido al mal desempeño de las empresas estatales, hubo considerables atrasos en el pago de impuestos y se dejaron de pagar los préstamos bancarios, lo cual afectó las carteras de los bancos y las finanzas públicas, que también resultaron perjudicadas por los costos cada vez más altos de los sistemas de protección social. Si bien el gobierno limitó estrictamente los gastos discrecionales, las autoridades locales interpretaron con demasiada libertad los derechos a obtener prestaciones y consideraron a gran cantidad de personas habilitadas para recibir la pensión de vejez o de discapacidad.

La incapacidad de Polonia de cumplir las metas fiscales del programa de estabilización invalidó su acuerdo con el FMI. El saldo presupuestario global pasó de un superávit del 2,8% del PIB en 1990 a un déficit del 6,5% en 1991 y del 7,3% en 1992, muy por encima de lo previsto (desde entonces, sin embargo, se han aplicado con éxito diversos acuerdos con el FMI).

Sector bancario

Las pérdidas y los atrasos crecientes de las empresas estatales debilitaron la cartera de los bancos acreedores, lo cual llevó a muchos de ellos al borde de la quiebra y retrasó las reformas previstas del sector financiero. Obligados a capitalizar los intereses en mora, los bancos no pudieron conceder créditos a clientes más rentables. Las deficiencias institucionales demoraron la adopción de normas satisfactorias de contabilidad, auditoría, supervisión y reglamentación. Al carecer de experiencia suficiente en administración crediticia, los bancos emplearon prácticas demasiado prudentes en materia de financiamiento; por ejemplo, exigieron garantías excesivas a las empresas privadas emergentes. Desde 1993, el Banco ha prestado su apoyo a la reestructuración y la recapitalización bancarias, con buenos resultados.

Empleo

El descenso de la producción se reflejó en un brusco aumento del desempleo, que pasó de cero en 1989, según las estadísticas oficiales, al 12% de la población activa a principios de 1992. La cantidad oficial de desempleados cuando se cerró el préstamo para ajuste estructural ascendía a 2 millones, casi el doble de lo previsto en la evaluación inicial. En el sector privado, los empleos crecieron velozmente, pero a partir de una base muy pequeña, y no resultaron suficientes para compensar la pérdida de puestos de trabajo en el sector privado (véase el gráfico). La aplicación generosa del seguro de desempleo, de las pensiones y de las prestaciones por discapacidad aceleraron esa pérdida.

Aun cuando las cifras oficiales exageraron el problema (al incluir a personas que trabajaban por cuenta propia o en el sector no estructurado), el desempleo era elevado, particularmente en las zonas rurales y los pueblos pequeños donde una sola empresa estatal había sido el principal empleador. La falta de viviendas en las grandes ciudades, escenario del crecimiento económico, impedía a los trabajadores abandonar las zonas en crisis.

Consumo e ingresos

Como era de prever, los esfuerzos para poner fin a la hiperinflación y reorientar las empresas estatales ocasionaron considerables dificultades económicas. El salario real y los niveles de consumo privado disminuyeron (Recuadro 1). Sin embargo, las subidas registradas de los precios de consumo sobrevaloraban la subida del costo de la vida, ya que los precios del año base eran los precios oficiales y controlados de productos racionados y, muchas veces, de mala calidad.

Cuando se abrió la economía, se pudieron obtener más productos y de mejor calidad, lo cual modificó radicalmente los precios relativos y los hábitos de consumo. Los índices de precios no reflejan estos cambios cualitativos.

Las limitaciones fiscales obligaron a reducir el gasto público destinado a la prestación de servicios de salud y educación. La eliminación de las subvenciones y del control de precios provocó un pronunciado aumento del precio de los productos farmacéuticos, que quedaron fuera del alcance de gran parte de la población. Las empresas redujeron el número de guarderías de niños y otras prestaciones para las madres. Al parecer, las mujeres resultaban despedidas de sus empleos antes que los hombres (Recuadro 2). La distribución de los ingresos se tornó más

asimétrica, pues en el proceso de transformación hubo ganadores y perdedores.

Acontecimientos recientes

Desde las dificultades iniciales, el sector privado ha impulsado en Polonia una amplia recuperación económica que se mantiene desde hace tres años. A pesar de la fuerte sequía de 1992, se ha acelerado el crecimiento del PIB. En la actualidad, más de la mitad de la producción y del empleo de Polonia tienen origen en empresas privadas. El consumo privado se está incrementando rápidamente, al igual que el consumo doméstico de bienes duraderos.

Con la implantación del impuesto al valor agregado se ha mejorado la política fiscal. La política monetaria sigue siendo prudente y la tasa de inflación ha descendido de forma constante, aunque no con tanta velocidad como se esperaba. Recientemente el gobierno concluyó con éxito una ronda de negociaciones con el Club de Londres y llegó a un nuevo acuerdo con el FMI para restablecer la solvencia de Polonia y abrir el acceso a los mercados internacionales de capitales.

Con el apoyo del Banco, el desempeño de la mayoría de los bancos comerciales oficiales mejoró notablemente. Las corrientes comerciales se han encauzado hacia los mercados occidentales y se ha acelerado el crecimiento de las exportaciones.

Sin embargo, todavía existen importantes dificultades. La tasa de desempleo, que asciende ahora al 16%, sigue siendo elevada, en parte debido al sistema de protección social, excesivamente generoso en sus prestaciones. Algunas de las mayores empresas estatales, que emplean en conjunto alrededor del 15% de la fuerza laboral, todavía pierden dinero, no han comenzado a reformarse y tienen pocas probabilidades de reestructuración o privatización. Es preciso solucionar un déficit externo cada vez mayor y resistir la presión que ejercen los productores locales para que se dicten medidas de protección. Polonia debe hacer lo posible para movilizar los recursos internos, no sólo a fin de reducir el déficit externo sino también de financiar sus ingentes necesidades de inversión.

En el sector financiero, deben reformarse también los bancos oficiales especializados, particularmente en agricultura y vivienda, que continúan afrontando graves problemas de cartera. Es preciso mejorar la gestión del programa de inversiones públicas, dando prioridad a los proyectos y fomentando la participación del sector privado.

En vista de la vitalidad del incipiente sector privado, es probable que las reformas apoyadas por el préstamo para ajuste estructural resulten duraderas. Pero el elevado y persistente desempleo, en su mayor parte concentrado en zonas en crisis, amenaza con socavar el respaldo político a la reforma. Para alcanzar un crecimiento sostenido en Polonia es fundamental contar con un fuerte apoyo político. Habrá mayores posibilidades de mantener los beneficios de la reforma logrados hasta ahora si el gobierno acelera la privatización de las empresas estatales, reestructura de manera más rigurosa aquellas que no se puedan liquidar o privatizar y aplica políticas fiscales y monetarias racionales.

Enseñanzas

- Aprovechar la ocasión. El programa de transformación económica tuvo éxito porque las autoridades actuaron rápidamente para aprovechar un breve período de amplio apoyo político a esta reforma económica radical. Los acontecimientos demostraron que, si el gobierno no hubiera procedido de manera tan resuelta, esa oportunidad se habría perdido.
- Los programas similares al de transformación económica deben basarse en proyecciones realistas. Este programa fue excesivamente optimista acerca de los volúmenes comerciales, el saldo presupuestario, el crecimiento de la producción y el empleo. Como consecuencia, no previó el gran aumento del desempleo, ni hizo planes para remediarlo.
- Para que todo programa de transformación económica tenga éxito es fundamental obtener y mantener el apoyo político a las reformas. Si bien el equipo económico polaco tenía una idea clara de lo que quería conseguir, no logró transmitir esa idea a la población en general ni a los dirigentes políticos y los círculos empresariales, en particular. Las gigantescas manifestaciones y las divisiones cada vez más profundas dentro de la coalición debilitaron el respaldo del Parlamento y terminaron por provocar un cambio de gobierno, lo que hizo más difícil llevar adelante las reformas.
- Es preciso organizar cuidadosamente y con criterio selectivo un sistema de protección social que, sin descuidar a la población más vulnerable, sea asequible y no otorgue incentivos que produzcan efectos contrarios a los deseados. El seguro de desempleo polaco, excesivamente generoso, constituyó una pesada carga fiscal y no impulsó a los desempleados a buscar trabajo.
- Cuando se tomen decisiones sobre el momento en que se efectuarán desembolsos importantes de préstamos no destinados a proyectos específicos, se deben tener en cuenta los programas fiscales y monetarios del prestatario. Estos desembolsos deben coordinarse con las autoridades monetarias, especialmente si no existe un programa vinculante del FMI.

Crecimiento del sector privado en Polonia, 1989-92

<i>Tipo de actividad</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>% variación</i>
Distribuidores minoristas	250	750	301
Estatales	178	33	-82
Privados	72	717	996
Almacenes minoristas	151	353	234
Estatales	124	9	-93
Privadas	27	344	1.267
Servicios de comidas	31	53	171
Estatales	16	1	-94
Privados	15	52	347
Locales de prestación de servicios	255	209	-18
Estatales	42	8	-81
Privados	213	201	-6
Total	535	1.012	189
Estatales	235	42	-82
Privados	300	970	323

Fuente: Banco Mundial, *Eastern European Experience with Small-scale Privatization*, Documento para discusión 104, CFS, abril de 1994.

Recuadro 1: Cambios en los hábitos de consumo durante el programa de transformación económica

A fin de obtener una evaluación independiente de las consecuencias sociales de las reformas llevadas a cabo en Polonia, el Departamento de Evaluación de Operaciones encargó un estudio sobre el consumo de alimentos por grupo de ingresos. En el trabajo se llegó a la conclusión de que en 1988/89, inmediatamente antes del comienzo del programa de transformación económica, se había producido un aumento marcado, pero insostenible, en el consumo de alimentos. Una vez iniciado el programa, el consumo medio de alimentos per cápita disminuyó 2,6%, no varió, en líneas generales, en 1991, y volvió a descender 1,2% en 1992, de modo que en 1992 el nivel era aproximadamente 1,4% inferior al de 1987. Las reducciones observadas son sumamente escasas, en especial dado que en 1992, debido a una gran sequía, se perdió hasta el 25% de algunas cosechas. Los empleados y los jubilados estaban en mejor situación que los agricultores. Se registraron importantes diferencias en las cestas de productos, con aumentos generales del consumo de frutas, pastas, pescado y carne, y descenso del consumo de papas, huevos y productos lácteos. Estos primeros datos parecen indicar que, a diferencia de lo ocurrido en otras economías en transición de la región, la contracción del consumo de alimentos no empeoró el estado de nutrición de la población.

Recuadro 2: La mujer en el proceso de ajuste

Antes de la transformación económica, las mujeres polacas tenían fácil acceso a la educación y al empleo. Las empresas estatales, el empleador más grande del país, contaban con guarderías de niños y otorgaban prolongadas licencias y otros beneficios que facilitaban el empleo de las mujeres jóvenes con hijos pequeños. Además, la mujer podía jubilarse cinco años antes que el hombre, lo que permitía a las parientes de edad más avanzada cuidar a los niños en el hogar. La tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo era muy elevada, en relación con los niveles internacionales.

Debido al programa de transformación, las empresas estatales se vieron obligadas a reducir las pérdidas, vender sus activos y hacer disminuir los costos. Las guarderías infantiles se vendieron o redujeron drásticamente. Las mujeres fueron las primeras en quedar despedidas y las últimas en ser contratadas, pues las empresas querían limitar al máximo los gastos que les acarreaban las licencias por maternidad y otros beneficios. En 1993, sólo el 23% de las ofertas de trabajo de la Oficina de Empleos estaba destinada a mujeres; el 77% era para hombres.

La falta de viviendas en las zonas en crecimiento hace que resulte particularmente difícil para las mujeres con hijos pequeños trasladarse de las zonas en crisis a otras con mayores oportunidades de empleo. Por motivos fiscales, las autoridades están estudiando la posibilidad de elevar la edad de jubilación de la mujer. Esta medida hará aún más arduo para las mujeres que trabajan encontrar quien cuide a sus niños. La mujer podrá tener más posibilidades de conseguir empleo en el sector informal, que está creciendo rápidamente.

Figura 1: POLONIA - Cambios en la estructura del empleo no agrícola (1989-92)

Público 69%
Privado 31%

Desemp
Público

1989

1992

Nota: El empleo en el sector agrícola se mantuvo prácticamente constante (alrededor de 4 millones) en el período 1989-92. La tasa global de desempleo, incluido el sector agrícola, se calculaba en 12% en 1992.

Fuente: Instituto de Estadísticas de Polonia, GUS.

* *Informe de evaluación ex post, "Polonia: préstamo para ajuste estructural", Informe N° 13960, febrero de 1995. Los informes del Departamento de Evaluación de Operaciones están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden obtenerse solicitándolos a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*