

Title: OED Précis no. 103 - Reestructuración industrial

Job number: 96S0338

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/9/99

*OED Précis***Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín Enero de 1996*****Reestructuración industrial***

Una reestructuración satisfactoria puede contribuir a devolver la competitividad a una empresa, una industria o a toda una economía. En un reciente estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se ha llegado a la conclusión de que las políticas del Banco Mundial sobre la reestructuración industrial están bien fundadas y coordinadas. Pero los resultados han sido dispares. Los resultados de los programas de reestructuración con componentes que contemplan políticas para los diversos sectores y la economía en su conjunto han sido más satisfactorios que los de aquellos sin componentes de esa índole. El desempeño de las operaciones ya realizadas no fue superior a la media de todas las operaciones del Banco, pero las actuales, en términos generales, prestan más atención a la política industrial y ofrecen mejores perspectivas.*

En el estudio se recomienda una estrategia integral de reestructuración. Muchas veces las reformas de algunos sectores y de la totalidad de la economía son necesarias pero -sea que las empresas sigan siendo públicas, pasen a manos privadas o ya sean privadas-- el apoyo del Banco debería estar concebido y ejecutado con miras a influir a nivel de las empresas.

La reestructuración tiene lugar en distintos niveles. A nivel de la economía en su conjunto, constituye una reacción a largo plazo ante las tendencias del mercado, el desarrollo tecnológico y las políticas macroeconómicas. A nivel sectorial, la reestructuración supone modificar la estructura de producción y establecer nuevos acuerdos entre empresas. Las firmas se reestructuran mediante la adopción de nuevas estrategias comerciales y la reorganización interna para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado.

Evolución de la asistencia del Banco

Entre el ejercicio de 1980 y el de 1994, el Banco aprobó 83 operaciones de reestructuración en 46 países, lo cual representó, en promedio, alrededor del 3% de sus operaciones de crédito.

En ese período de 15 años se produjeron cambios notables en el papel que desempeñaban los gobiernos en la promoción de la reestructuración y el desarrollo industrial. En consecuencia, el Banco dejó de ayudar a las empresas públicas a reorganizarse, para pasar a ocuparse de la privatización y la reforma normativa a nivel nacional. La mayoría de las actuales operaciones de

reestructuración respaldan reformas de política, estrategias de desarrollo de los subsectores y reformas de la gestión de las empresas.

Apoyo inicial a las empresas públicas y privadas. A comienzos de los años ochenta, el Banco contribuía a las reorganizaciones fundamentalmente por medio de préstamos para proyectos de inversión en la reestructuración física de las empresas del Estado. En muchos países que atravesaban dificultades económicas cada vez mayores a raíz de crisis externas, políticas distorsionadas y gestión ineficiente, las empresas públicas constituían una importante sangría de fondos para el presupuesto del sector público y se hallaban en la mira de las reformas. Pero los resultados de estas operaciones crediticias fueron desparejos y los beneficios, difíciles de mantener, aun cuando inicialmente se hubieran logrado buenos frutos.

Con el objeto de apoyar la reestructuración de las empresas privadas (y algunas públicas), el Banco concedió préstamos para proyectos de intermediación financiera. La mayor parte de ellos iban acompañados de asistencia técnica o estaban condicionados a la reforma de las políticas subsectoriales. La mayoría tuvo resultados dispares.

Giro hacia la reforma normativa y la privatización. A mediados del decenio de 1980, la experiencia había demostrado la importancia de lograr la estabilidad macroeconómica y rectificar las distorsiones --provocadas por las políticas adoptadas-- que impedían un crecimiento industrial eficiente. Los gobiernos estaban tomando conciencia del valor de las reformas normativas como condición indispensable para llevar a cabo una reestructuración industrial satisfactoria, y se reconocía la necesidad de reducir la intervención estatal en el control de las empresas. Los préstamos tradicionales del Banco para reestructuración industrial comenzaron a disminuir, para dar paso a los destinados a apoyar las reformas normativas y las privatizaciones.

Sin embargo, reflexionando retrospectivamente se advierte que, mientras el Banco hacía hincapié en la reforma de las políticas macroeconómicas y las privatizaciones, no prestaba suficiente atención a los aspectos institucionales de la reestructuración, el desarrollo tecnológico, la legislación laboral, los incentivos fiscales y la regulación de las inversiones, tanto a nivel sectorial como subsectorial. Por el optimismo exagerado que despertó la marcha de las privatizaciones, en muchos casos se pasaron por alto los problemas que tenían las empresas públicas no privatizadas.

Economías en transición. Mientras tanto, en las economías en transición surgía un tercer grupo de cuestiones: las necesidades técnicas, gerenciales, financieras y laborales relacionadas con las privatizaciones en gran escala. El Banco reaccionó rápidamente, pero con frecuencia según las circunstancias del caso y recurriendo a los préstamos tradicionales de intermediación financiera. No obstante, en muchos de esos países persisten las distorsiones de las políticas macroeconómicas y sectoriales y el desarrollo institucional no está a la altura de las necesidades de las nuevas firmas privadas.

Resultados

Una vez terminadas, el 68% de las operaciones fueron calificadas de satisfactorias y el 44% tenían probabilidades de mantener los beneficios de la reestructuración. Estos datos estadísticos

son similares a los promedios registrados para las operaciones del Banco en el mismo período. Los puntos débiles en el resultado de las operaciones de reestructuración son, en gran medida, consecuencia de deficiencias que presentaba la identificación, preparación o ejecución de determinadas operaciones.

Para la mayoría de las operaciones de *reestructuración de las empresas públicas* ya terminadas, la sostenibilidad de los beneficios ha representado un gran problema. En muchas evaluaciones se señaló la fragilidad de las reformas emprendidas y, en la actualidad, algunas de las empresas públicas reestructuradas están perdiendo dinero o atraviesan dificultades financieras. Como se desprende del análisis, se debe tomar en cuenta a quién pertenecen las empresas; a las firmas privadas, la posibilidad de adoptar decisiones independientes las ayuda a mantener las ventajas de la reestructuración. Varios proyectos en curso incluyen componentes de reestructuración del sector público, y la sostenibilidad sigue siendo un problema.

De los pocos proyectos de *reestructuración del sector privado* terminados hasta ahora, mediante préstamos de intermediación financiera, sólo el 60% se consideró satisfactorio. Los resultados desfavorables son principalmente consecuencia de la falta de atención suficiente a las condiciones económicas del país y a las distorsiones de las políticas.

Los proyectos actuales de reestructuración del sector privado (todos préstamos de intermediación financiera) se agrupan en dos categorías:

- Los proyectos de Colombia, México y Filipinas aprobados tras las reformas para ajuste estructural o relacionados con ellas. Gracias a un entorno económico más libre y a la inclusión de asistencia técnica dirigida eficazmente a promover la transferencia de tecnología y la información sobre el mercado, esta generación de proyectos tiene más probabilidades de lograr resultados satisfactorios que las anteriores.

- Los proyectos de los países con economías en transición, como Albania, la República Kirguisa, Letonia, Rumania y Rusia. Estas operaciones, de alta prioridad pero bastante riesgosas, se iniciaron después de las privatizaciones en gran escala y siguen en marcha aun cuando la situación de esos países es difícil y las instituciones financieras son endeble. El éxito que se logre en la solución de los problemas macroeconómicos y sectoriales de estos países así como en la corrección de las fallas institucionales --como los servicios sociales y las reducciones de personal-- del sector financiero y de otros, influirá de manera decisiva en los resultados.

¿A qué se debe el éxito?

En el estudio se llegó a la conclusión de que los programas de reestructuración con componentes de política sectorial y a nivel de toda la economía alcanzaron resultados más satisfactorios que los programas que no incluían dichos componentes (véase la figura).

Los siguientes son los factores que más han incidido en el éxito de los programas:

· *Estabilidad macroeconómica.* En los países que se estabilizaron con lentitud o cuyas reformas macroeconómicas fueron vacilantes e inspiraron poca confianza, las inversiones se interrumpieron por un lapso demasiado prolongado y ello impidió una reestructuración cabal. En Chile y en México, a fines de los años ochenta la inversión privada se canalizó hacia la reestructuración sólo después de que se redujo considerablemente el déficit fiscal y el programa de reformas ganó credibilidad.

Portugal y Túnez comenzaron la reestructuración antes de conseguir estabilizarse, lo cual no les permitió aprovechar todas las posibilidades que aquella ofrecía. En Filipinas, las operaciones de reestructuración iniciales no estuvieron bien coordinadas con las reformas macroeconómicas, y pasaron muchos años antes de que las medidas de liberalización y la privatización de las grandes empresas afectara de manera apreciable la estructura industrial.

· *Liberalización del mercado.* En Madagascar, Malawi y México, la oferta de los productores estaba vinculada a las reformas del mercado, que comprendían medidas sobre la fijación de precios, la competencia, el comercio exterior y el marco normativo. El éxito de algunas operaciones dependía, en gran medida, de reformas en la fijación de determinados precios --por ejemplo, de la energía en Corea, los fertilizantes en el Pakistán o las telecomunicaciones en Sri Lanka. También hubo devaluaciones del tipo de cambio real en las eficaces reestructuraciones de Corea y Mauritania, entre otros países.

En Zambia, las reformas económicas y las operaciones destinadas a reestructurar las empresas no se complementaron ni estuvieron bien coordinadas. Aun cuando el precio de los fertilizantes no podía liberalizarse rápidamente, de todos modos se reestructuraron algunas unidades de fertilizantes. El proceso se emprendió sin estudiar el mercado, y los resultados no fueron satisfactorios.

Chile, China y Hungría establecieron un entorno económico más favorable. El Banco ayudó a China a determinar claramente las condiciones necesarias para una reestructuración eficaz, entre ellas, el aumento de los precios, la diversificación de la propiedad de las empresas y la protección de los grupos vulnerables. Al parecer, la influencia de la competencia y una buena gestión fueron los principales factores del éxito de la reorganización del sector público en China y en Hungría.

· *Políticas laborales.* Hasta hace poco tiempo, sólo algunas operaciones incluían medidas para facilitar la movilidad de la mano de obra y proteger a los trabajadores desplazados por las reestructuraciones. Es preciso determinar qué factores limitan la movilidad de la fuerza de trabajo y reducirlos, mediante, por ejemplo, la asistencia financiera, la capacitación, y el acceso a viviendas, escuelas y transporte. Para futuros proyectos debería tomarse en cuenta el plan elaborado en Canadá por el Servicio para Ajuste Industrial y destinado a las comunidades, que se perfeccionó durante 25 años y se aplicó recientemente en un proyecto de reestructuración industrial financiado por el Banco en Colombia.

· *Propiedad y gestión.* En los países donde el gobierno estaba firmemente empeñado en la privatización, el sector privado realizó inversiones considerables (como en México) o al menos mantuvo los niveles de inversión (como en Togo), lo cual facilitó la reestructuración del sector. Algunas empresas públicas se reestructuraron satisfactoriamente sin cambiar de propietario. Su éxito obedeció, fundamentalmente, a una buena gestión, a la relativa independencia del gobierno, y al contacto con la competencia, en especial de las exportaciones. La reestructuración del sector público marcha con menos tropiezos cuando la privatización inspira confianza, las empresas esperan ser privatizadas y los nuevos dueños están interesados en los resultados. Entonces los directivos de las empresas estatales tienen incentivos para invertir en la reestructuración y aumentar la rentabilidad, a fin de aumentar las posibilidades de que los propietarios privados los retengan en la firma y los recompensen.

· *Desempeño del prestatario.* Cuando el organismo de ejecución es una institución financiera, su cartera no se puede mejorar a menos que se solucionen los problemas del sector industrial. En los proyectos de reestructuración de todo el sector, que abarcaban tanto a las empresas públicas como a las privadas, se debería haber prestado mayor atención a las limitaciones concretas que sufrían las empresas estatales.

· *Desempeño del Banco.* En términos generales, la actuación del Banco ha sido floja, principalmente a causa de fallas en el diseño de los proyectos. Se presentaron problemas como el análisis incompleto de las condiciones iniciales y evaluaciones iniciales fragmentarias y exageradamente optimistas; además, los encargados de las funciones de supervisión no demostraron suficiente capacidad de adaptación a los cambios en los ámbitos de aplicación de los proyectos ni a la necesidad de reasignar los recursos.

Sin caer en el excesivo optimismo que suele rodear a las *operaciones en curso*, según estudios realizados éstas serán, al parecer, más fructíferas que las ya terminadas. En gran medida porque prestan mayor atención a las políticas industriales, más de las tres cuartas partes de las 39 operaciones en curso examinadas tienen buenas probabilidades de lograr calificaciones favorables en el informe de terminación.

Consecuencias

Función del gobierno

Las autoridades deben ocuparse de la estabilidad macroeconómica, la liberalización de los precios, intereses y salarios, y la reforma comercial. Pero para crear el entorno favorable que se necesita, el gobierno también debe atender a lo siguiente:

- Normas de control adecuadas y una supervisión satisfactoria de la banca.
- Iniciación y terminación de actividades de las empresas (por ejemplo, legislación sobre quiebras, cumplimiento de las decisiones judiciales).

- Progreso técnico, transferencia de tecnología, concesión de licencias.
- Mecanismos de arbitraje para solucionar las controversias en los mercados laborales.

- Capacitación de la mano de obra, en colaboración con el sector privado.

- Mejor información sobre las oportunidades que ofrece el mercado, en especial para las exportaciones.

¿Qué puede aportar el Banco?

Labor económica y sectorial. Antes de considerar la posibilidad de prestar asistencia para reestructurar la industria, debe realizarse un diagnóstico minucioso de las condiciones que afectan la reestructuración de la economía, los sectores y las empresas.

Concordancia con la estrategia del Banco para ayudar a los países. La asistencia del Banco para la reestructuración industrial, sea por medio de servicios crediticios o no crediticios, debe estar plenamente incorporada a los objetivos e instrumentos de la estrategia del Banco para ayudar al país en cuestión.

Para empezar, crear "el entorno correcto". En líneas generales, la labor de asistencia del Banco para la reestructuración debería comenzar con la ayuda en materia de políticas, para pasar luego a los sectores, de allí a los subsectores y por último a las empresas, únicamente si las condiciones en el nivel inmediato anterior se consideran apropiadas. Esto se aplica a la reestructuración de los sectores tanto privado como público. Sin embargo, en algunos casos, la reforma de las empresas públicas puede ser condición previa y parte integral del proceso de reforma macroeconómica.

Reestructuración de las empresas públicas. El Banco debe afianzar su apoyo a la privatización, pero ésta no puede convertirse en el único instrumento para reformar las empresas. En lo que respecta a las que tienen pocas posibilidades de ser privatizadas en el futuro próximo, seguirán siendo necesarios el diálogo sobre políticas, el asesoramiento, la asistencia técnica y, en algunos casos, el financiamiento de otras actividades vinculadas a la reestructuración.

Reestructuración del sector privado. Tanto por medio de su asesoramiento como en el curso de las operaciones crediticias, es probable que el Banco colabore más con los gobiernos a fin de crear un entorno propicio. Ello exigirá sobrepasar los límites de las políticas de liberalización e incentivos para adentrarse en ámbitos donde existen externalidades positivas: el progreso técnico, la capacitación y la información sobre los mercados.

Reestructuración posterior a la privatización en las economías en transición. En muchas de las recientes operaciones de intermediación financiera emprendidas por el Banco en las economías en transición, fue preciso recurrir a bancos deficientes, que se desenvolvían en entornos normativos e institucionales distorsionados. Quizá con esos bancos no baste para llevar a cabo una reestructuración industrial. Por este motivo, antes de iniciar ese tipo de operaciones, el Banco

debería asegurarse de que el entorno ha mejorado lo suficiente, las instituciones financieras se han consolidado y las estipulaciones financieras son apropiadas.

Aspectos sociales de la reestructuración. Los aspectos laborales de la reestructuración deben abordarse explícitamente, ya sea como parte de los proyectos de reestructuración o en el marco del programa del Banco de ayuda a los países, en estrecha colaboración con dichos proyectos.

La administración del Banco responde... La administración conviene en que la principal función del Banco consiste en ocuparse de crear un entorno favorable, y para ello puede ser necesario prestar asistencia en materia de desarrollo tecnológico, normas sobre competencia, capacitación e información acerca de los mercados, así como contribuir a la reforma de las políticas industriales y macroeconómicas. La labor económica y sectorial debe cubrir todos estos aspectos de la reestructuración industrial y del desarrollo del sector privado. El Banco también se asegurará de que las operaciones encaminadas a la reestructuración industrial estén plenamente incorporadas a las estrategias de ayuda a los países. La administración reconoce que es necesario recurrir a una gran variedad de instrumentos crediticios y no crediticios para apoyar eficazmente la reestructuración industrial. La privatización es el mecanismo más adecuado para reformar las empresas públicas, pero, cuando sea necesario por razones de tiempo u orden de sucesión, el Banco también respaldará la reestructuración de sectores y empresas al mismo tiempo que la reforma de la economía en su conjunto.

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo analizó el estudio y la respuesta de la administración en agosto de 1995. Los oradores observaron que el Banco debía buscar el equilibrio adecuado entre los tres niveles de reestructuración: macroeconómico, sectorial y empresarial. En cuanto a las economías en transición, según señaló el Comité, el Banco no prestó suficiente atención a las reformas macroeconómicas y sectoriales vinculadas a la reestructuración industrial y, al parecer, no contó con los instrumentos apropiados para solucionar los problemas de las empresas. Varios oradores pusieron de relieve que los servicios no crediticios, en especial los estudios económicos y sectoriales, debían ser condición previa para el apoyo financiero que el Banco prestara a la reestructuración.

[Page 1 of English version]

* *Industrial Restructuring: World Bank Experience, Future Challenges*, por Nicolas Mathieu y colaboradores., *Estudio del Banco Mundial sobre la evaluación de operaciones*. Washington, DC: Banco Mundial (de próxima aparición).

[Cumulative contribution of determinants to satisfactory outcome (page 3 of English version)]

Contribución acumulada de los factores que determinan resultados satisfactorios

Probabilidad media de éxito

E E+S E+S+P Todos los factores

Nota: E: factores relacionados con las empresas; S: factores relacionados con los subsectores; P: factores que obedecen a la economía en su conjunto.

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, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719. Internet: rweaving@worldbank.org