



ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

*GUÍAS
DE ORIENTACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

LA ADMINISTRACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Ha-Joon Chang

Profesor adjunto de Economía política del desarrollo
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cambridge
Cambridge, Reino Unido

NACIONES UNIDAS

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
(ONU DAES/ UN DESA)**

-2007-

Agradecimientos

Quisiera agradecer a Rathin Roy (Consejero senior de finanzas públicas) y Jenik Radon (de la Universidad de Columbia, además de abogado internacional en el bufete Radon and Ishizumi) por sus destacados aportes a este documento. Agradezco, asimismo, a Jomo K.S. sus sugerencias en la estructuración de este documento. Khay- Jin Khoo me ha brindado no sólo un valioso consejo editorial, sino también múltiples comentarios de interés; y Joe Stiglitz ha hecho comentarios de la guía de orientación increíblemente detallados e iluminadores. Quisiera agradecer también, en orden alfabético, a Barbara Barungi, Luba Fakhrutdinova, Ben Fine, Kamal Malhotra e Isabel Ortiz sus muy útiles comentarios a los primeros borradores de este documento.

DAES reconoce con agradecimiento el apoyo económico del PNUD en la producción de las guías de orientación de políticas públicas.

Nueva York, Junio de 2007

Copyright © Naciones Unidas ONU DAES

Esta Guía de Orientación de Políticas Públicas tiene como objetivo fomentar la consideración y discusión de opciones de política en la elaboración de Estrategias Nacionales de Desarrollo. Los análisis, evaluaciones y datos han sido elaborados por los autores y revisados en respuesta a las opiniones de varios comentaristas. Estos no reflejan necesariamente los puntos de vista de ONU DAES. Se debe otorgar el crédito correspondiente al autor cuando se le cite.

Prólogo

El documento final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas 2005 instaba a los países a elaborar estrategias nacionales para el desarrollo, teniendo en cuenta los objetivos internacionales de desarrollo aprobados en las diversas Cumbres y Conferencias de las Naciones Unidas celebradas en las dos últimas décadas. Con el fin de ayudar a los países en esta tarea, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DESA) encargó una serie de documentos a responsables y creadores de políticas, en los principales ámbitos relacionados con la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo: políticas macroeconómicas y de crecimiento, políticas financieras, políticas de inversión y tecnología, política social, política comercial, y administración de las empresas públicas. La elaboración de estas guías contó con el apoyo financiero e intelectual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las guías de orientación de políticas públicas, elaboradas por expertos en las distintas áreas, se basan en la experiencia y el dialogo de las Naciones Unidas en el ámbito económico y social, complementándose con los resultados de investigaciones recientes en cada área específica. Los documentos proporcionan sugerencias concretas para alcanzar a escala nacional los objetivos de desarrollo aceptados internacionalmente y sintetizados en la Agenda para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Las guías pretenden proporcionar una gama de posibles alternativas a las soluciones ortodoxas habituales que han prevalecido en las dos últimas décadas. Las guías deberían contribuir a que los gobiernos amplíen su espacio de maniobra para la formulación de estrategias económicas, sociales y medioambientales.

Invito a los lectores a que consideren el presente documento como un elemento complementario en el debate nacional sobre los desafíos a que se enfrenta el desarrollo y las políticas públicas necesarias para hacerles frente. Los temas elegidos son piezas vitales del mosaico de políticas públicas que fundamentan las estrategias nacionales de desarrollo, dirigidas, en última instancia, a conseguir un crecimiento económico sostenible, con inclusión social y protección del medio ambiente.



José Antonio Ocampo

Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales

Nueva York, junio de 2007

Índice

I. Introducción: inversión pública y desarrollo económico.....	6
II. La administración de empresas estatales (EEEE)	8
Argumentos a favor de las EEEE.....	9
Argumentos en contra de las EEEE y sus limitaciones.....	15
¿Es la privatización una solución a los problemas de las EEEE?.....	19
Alternativas a la privatización.....	26
<i>Reformas organizativas.....</i>	<i>26</i>
<i>El aumento de la competencia.....</i>	<i>27</i>
<i>Reformas político-administrativas.....</i>	<i>29</i>
III. La administración de las rentas provenientes de los recursos naturales.....	33
Apropiación de las rentas provenientes de los recursos naturales.....	35
Inversión de las rentas.....	37
<i>Inversión en activos financieros.....</i>	<i>37</i>
<i>Inversión en creación de capacidades generales.....</i>	<i>40</i>
<i>Inversión en diversificación relacionada.....</i>	<i>41</i>
<i>Inversión en diversificación no relacionada.....</i>	<i>43</i>
<i>Cómo elegir la combinación de políticas correcta</i>	<i>45</i>
La economía política de la administración de rentas provenientes de los recursos naturales.....	47
IV. Anexo.....	49
Anexo I. La administración y el desarrollo de los recursos naturales	49
Anexo II. ¿Qué papel desempeñan los derechos de propiedad en el desarrollo económico?	53
V. Bibliografía	57

Recuadros

Recuadro 1	El sector de EEEE en Singapur.....	10
Recuadro 2	EMBRAER, Renault y POSCO: Firmas mundialmente reconocidas con orígenes en EEEE.....	10
Recuadro 3	La privatización al estilo taiwanés.....	12
Recuadro 4	Razones que justifican la existencia de EEEE.....	14
Recuadro 5	Las motivaciones no egoístas en la administración de empresas.....	17
Recuadro 6	Restricciones presupuestarias laxas en empresas importantes del sector privado.....	18
Recuadro 7	Argumentos en contra de las EEEE.....	20
Recuadro 8	Lista de condiciones para una privatización	21
Recuadro 9	Condiciones necesarias para una privatización fructífera.....	25
Recuadro 10	La reforma organizativa del sector de EEEE: el caso coreano.....	28
Recuadro 11	La mejora de la calidad de la burocracia económica.....	31
Recuadro 12	¿Qué factores hacen que una EE sea competente?.....	32

Recuadro 13	¿Por qué son diferentes los recursos naturales?.....	34
Recuadro 14	Diseñar y vender contratos para la exploración de recursos naturales.....	36
Recuadro 15	Los fondos de recursos naturales.....	39
Recuadro 16	El Fondo de Petróleo de Noruega.....	40
Recuadro 17	Diversificación basada en los recursos: el caso de Malasia.....	42
Recuadro 18	De la explotación forestal a los teléfonos móviles: la historia de Nokia.....	44
Recuadro 19	Opciones para la administración de los recursos naturales.....	46

Siglas y abreviaturas

ARAMCO	Compañía Nacional de Petróleo saudí
CalPERS	Fondo de Pensiones de Empleados Públicos de California
DACOM	Data Communications Corporation, de la República de Corea
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EE	Empresa estatal
I&D	Investigación y desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
LPG	Licencia Pública General
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OLJEFONDET	Fondo de petróleo noruego
PETROBRAS	Petrolera estatal brasileña
SINGTEL	Singapore Telecommunications Limited
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN: INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO ECONÓMICO*

La inversión pública debe desempeñar un papel fundamental en toda estrategia nacional de desarrollo contra la pobreza, incluido el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Los mercados son mecanismos poderosos de promoción del desarrollo económico, pero con frecuencia no logran promover el dinamismo económico y la justicia social que precisa un desarrollo económico sostenible.

Inmersos en un sistema en el que “un dólar vale un voto”, no es probable que los mercados respondan de manera adecuada a las necesidades básicas de los ciudadanos más pobres. A saber, el gasto en investigación de fármacos para adelgazar es veinte veces mayor al gasto invertido en la investigación de la malaria, una enfermedad que se cobra más de un millón de víctimas al año. Si lo que se pretende es un desarrollo de largo alcance y políticamente sostenible, es preciso, pues, hallar mecanismos que den respuesta a las necesidades básicas de todos.

Existen, por otra parte, “bienes públicos” que, con toda probabilidad, estén siendo provistos de modo insuficiente por individuos que se limitan a actuar conforme a los incentivos del mercado. El orden público, la infraestructura básica, la salud primaria, la educación básica y la investigación científica son ejemplos de tales bienes públicos. El mecanismo tradicional para la producción de estos bienes es la recaudación de impuestos y la provisión pública.

Sin una regulación apropiada, los mercados fomentan la búsqueda de beneficios a corto plazo en perjuicio de las inversiones a largo plazo, tan necesarias para el desarrollo económico sostenible. No es una mera casualidad que las tasas de inversión hayan descendido considerablemente en los países en desarrollo durante las últimas dos décadas a resultas de la liberalización y apertura de sus mercados financieros. Las acciones que necesariamente deben tomarse en este sentido incluyen una regulación prudencial, una apropiada política macroeconómica contracíclica, reglas para el mercado financiero que desalienten la especulación, un sistema impositivo adecuado y otras políticas que promuevan las inversiones a largo plazo.

Para corregir las deficiencias del mercado, la inversión pública puede y debe desempeñar un papel clave, especialmente en aras del desarrollo a largo plazo. Tal desarrollo, requiere de inversiones en el terreno de los recursos físicos y humanos. Los programas de inversión pública pueden aumentar los recursos físicos por medio de la inversión en equipamiento e infraestructura (por ejemplo, transporte y telecomunicaciones) e incrementar los recursos humanos a través de la inversión en

* Esta guía de orientación de políticas públicas ha sido elaborada por Ha-Joon Chang, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Todos los comentarios deben ser enviados a esa@un.org

salud, educación, capacitación e investigación científica. Los programas de inversión pública que se destinan correctamente –inversión de recursos destinada a la educación de hijos de familias pobres o infraestructura creada para ayudar a una región depauperada a exportar sus productos– pueden contribuir también a mitigar la pobreza y, por ende, promover el desarrollo económico y social a largo plazo.

La inversión pública es, asimismo, un instrumento fundamental para mejorar la actividad del sector privado por el efecto de “atracción”.¹ Durante las últimas dos décadas se tendió a presumir que toda inversión pública producía un “efecto de desplazamiento” en la inversión privada. Sin embargo, el “desplazamiento” se convierte en una posibilidad significativa sólo cuando la economía se acerca al pleno empleo. En la mayoría de los países con recursos infrautilizados o de crecientes recursos obtenidos a través de ayudas, cabe esperar que la inversión pública “atraiga” la inversión privada. La inversión pública puede mejorar el desarrollo económico, en particular si se realiza en sectores que complementan la inversión del sector privado (por ej., infraestructura en caminos para la principal región agrícola exportadora, inversión en la capacitación de ingenieros para nuevas industrias en expansión, inversión en industrias de insumos básicos que resulten demasiado arriesgadas para el sector privado).

Sin embargo, a pesar de sus beneficios potenciales, la inversión pública ha menguado en numerosos países en desarrollo (Roy, 2006). La inversión pública, en tanto que porcentaje del PIB, disminuyó en los países en desarrollo, pasando de un pico del 10% a principios de los años 80 a estar justo por encima del 5% en el 2000. La caída fue especialmente brusca en Latinoamérica, en donde se pasó de un 89% a finales de los años 70 a estar por debajo del 3% en el 2000. Esta caída brusca no fue menor a consecuencia de las condiciones impuestas por el FMI. El hecho de que se hiciera tanto hincapié en la estabilización, por encima de otros objetivos como crecimiento, empleo y desarrollo motivó la reducción de toda suerte de inversión. Asimismo, las condiciones orientadas al equilibrio presupuestario no hacían distinción entre gastos corrientes y de capital, lo que implicaba que el gobierno redujera la inversión pública en lugar de reducir los gastos corrientes, cuya reducción es más difícil desde un prisma político.

Nuestras preocupaciones sobre la tendencia a la baja en materia de inversión pública no significan, evidentemente, que la inversión pública siempre haya marchado bien. En numerosos países en desarrollo, la administración inadecuada de la inversión pública se ha convertido en un problema, y se precisan medios para mejorarla; de ahí que sea el tema que nos ocupe en esta guía de orientación.

La presente guía de orientación centra su atención en dos áreas principales de la administración de la inversión pública. La primera es la administración de las empresas estatales (EEEE). La segunda, la administración de recursos naturales. La guía tiene por objeto proporcionar sugerencias prácticas sobre políticas económicas, si bien estas van precedidas de un análisis de las teorías que vertebran el debate sobre políticas en este sector, todo ello presentado al lector de modo accesible.

Para un responsable político ansioso por entrar en acción, las disquisiciones teóricas acaso parezcan un desvío innecesario. Sin embargo, dicho ámbito de discusión se proporciona desde la creencia de que una comprensión de las teorías que subyacen en el debate sobre políticas públicas constituye la mejor manera de mejorar la capacidad de

¹ Véase Roy (2006) para una discusión actualizada y detallada sobre este tema

formular y aplicar políticas. De la comprensión de dichas teorías depende que el responsable político pueda aplicar el razonamiento a una amplia abanico de situaciones.

II. LA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES (EEEE)

Antes de dar inicio a la discusión, será útil mencionar algunos de los hallazgos teóricos y empíricos más importantes en materia de EEEE, de modo que empezaremos con un vistazo general, para posteriormente fijar nuestra atención en los detalles.

Conviene, antes que nada, aclarar que no existen argumentos teóricos claros a favor ni en contra de las EEEE. Las asimetrías informativas dominantes y una “racionalidad vinculada” (Simon, 1983) requieren de arreglos “jerárquicos” (Ej: empresas) en lugar de arreglos “contractuales” (Ej: mercados). Por otro lado, el Teorema de la Privatización Fundamental de Sappington-Stiglitz muestra que el desempeño de las empresas del sector privado es superior al de las EEEE sólo bajo condiciones estrictas y, a menudo, poco realistas.

En segundo lugar, conviene destacar que los problemas con que tienen que lidiar las grandes EEEE y empresas privadas son, con frecuencia, similares. En tanto que organizaciones grandes y complejas con múltiples capas jerárquicas que se solapan, ambas adolecen de “problemas de agencia” complejos, o de “problemas del agente principal”. Al abordar los problemas de las EEEE, un gran número de personas supone que las empresas del sector privado se encuentran perfectamente bajo el control de sus propietarios, obviando sus problemas de agencia. Si comparamos a empresas privadas idealizadas con EEEE de la vida real, no es de extrañar que las primeras aparezcan por encima de las segundas.

En tercer lugar, incluso a un nivel lógico, la privatización a gran escala –solución que proponen quienes apoyan la ortodoxia económica actual– no es sino una manera posible de abordar los problemas de las EEEE. Un gobierno puede vender una parte significativa de las acciones de una EEEE pero retener la mayoría de las acciones o el control de la empresa (reteniendo el 30 o 40% de las acciones). Como se explicará más adelante, se puede mejorar el rendimiento de las EEEE sin necesidad de vender sus acciones, sino mediante una reforma organizativa, un aumento de la competencia y reformas político-administrativas.

En cuarto lugar, dada la ambigüedad de los hallazgos teóricos, es importante prestar atención a los resultados del mundo real. Existen, sin ningún género de dudas, múltiples EEEE que son ineficientes, inactivas y corruptas. Sin embargo, no existen pruebas palmarias y sistemáticas que demuestren que las EEEE son una carga para la economía.² De hecho, los materiales empíricos relativos a EEEE que se utilizan son seleccionados de modo parcial, de tal manera que hay una tendencia a centrar la atención en aquellas EEEE con un menor rendimiento. Si bien es natural que se hable más de casos problemáticos que de éxitos, hay que tener en cuenta que ello transmite la impresión equivocada de que lo que prevalecen son las EEEE de bajo rendimiento.

² Véase Chang & Singh (1993) para una crítica detallada de la literatura sobre este tema

Argumentos a favor de las EEEE

A pesar de la percepción común imperante –fomentada por los medios de comunicación empresariales y la retórica y sabiduría convencionales–, lo cierto es que las EEEE pueden estar bien administradas y resultar eficientes. Esta proposición acaso al lector se le antoje trivial, pero es de suma importancia establecer aquí nuestro punto de partida, dado el arraigado prejuicio que existe en contra de las EEEE.

Singapur Airlines, que ha sido votada con frecuencia como la mejor línea aérea del mundo, es una EE; un 57% de la misma es propiedad de la empresa estatal Temasek Holdings, cuyo único accionista es el Ministerio de Hacienda de Singapur (véase el recuadro 1). La compañía india Bombay Transport Authority, de reconocido prestigio, es otra EE. Compañías mundialmente reconocidas como la fabricante brasileña de aviones regionales EMBRAER, la empresa francesa de automóviles Renault, y la siderúrgica coreana POSCO, lograron sus primeros triunfos inicialmente como EEEE, y en el caso de EMBRAER y Renault, el gobierno continúa ejerciendo una influencia considerable (véase el recuadro 2).

Un gran número de países ha alcanzado logros económicos contando con un gran sector de EEEE. Además de Singapore Airlines, el gobierno de Singapur posee empresas no sólo en los sectores “habituales” como telecomunicaciones, energía (electricidad y gas), transporte (ferrocarriles, autobuses, e incluso taxis), y puertos, sino también en áreas como semiconductores, astilleros, ingeniería, transporte marítimo y actividades bancarias. Singapur tiene, de hecho, uno de los sectores de EEEE más grandes del mundo (véase de nuevo el recuadro 1). La Provincia taiwanesa de China, por otro lado, logró su “milagro económico” sobre la base de un amplio sector de EEEE y con un bajo nivel de privatizaciones (véase el recuadro 3). Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, países como Austria, Francia, Noruega y la República Federal de Alemania disponían de grandes sectores de EEEE que funcionaban bien. En Francia, en particular, las EEEE estuvieron a menudo a la vanguardia de la modernización industrial.

Recuadro 1

El sector de EEEE en Singapur

El sector de EEEE de Singapur está compuesto por dos elementos principales: Empresas Ligadas al gobierno (ELE) y Organismos Públicos del gobierno. Las ELE son entidades en las cuales la compañía Temasek Holdings, enteramente estatal, posee una participación de control así como en las subsidiarias y los asociados de dichas entidades. Los organismos públicos incluyen el Ministerio de Servicios Públicos, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo, etc. Con el tiempo, el gobierno de Singapur ha convertido muchos organismos públicos en ELE.

Temasek Holdings posee participaciones mayoritarias en las siguientes empresas: el 100% de Singapur Power (electricidad y gas) y de PSA Internacional (puertos), el 67% de Neptune Orient Lines (transporte naviero), el 60% de Chartered Semiconductor Manufacturing (semiconductores), el 56% de Singtel (telecomunicaciones), el 55% de SMRT (servicios ferroviarios, autobuses y taxis), el 55% de Singapore Technologies Engineering (ingeniería) y el 51% de SemCorp Industries (ingeniería). Posee también una participación de control en las siguientes empresas: el 32% de SembCorp Marine (constructora naval) y el 28% de DBS (el banco más grande de Singapur).

Medido en términos de su participación en la inversión nacional, el sector de EEEE en Singapur es casi el triple del de la República de Corea, que tiene un sector de EEEE de tamaño promedio. Según un informe del Banco Mundial (1995), el promedio ponderado de la participación del sector de EEEE en el PIB de los 40 países en desarrollo que se estudiaron era del 10.7% durante el período 1978-1991. La cifra correspondiente a la República de Corea era del 9.9%. El estudio del Banco Mundial desafortunadamente no proporcionó datos sobre Singapur. Sin embargo, en 1993, el Ministerio de Hacienda calculó que “el sector público y las ELE (...) representan casi el 60% de nuestro PIB”. En 2001, el Departamento de Estadísticas estimaba que las ELE representaban el 12.9% del PIB en 1998, en tanto que el sector público de no-ELE participaba con otro 8.9%, de tal modo que el total de participación era del orden del 21.8% del sector público/ELE. Cabe matizar que el Departamento de Estadística utilizó una definición más ajustada para las ELE: empresas en las que el gobierno tiene una propiedad efectiva del 20% o más.

Fuentes: sitio web Temasek (<http://www.temasekholdings.com.sg/>), Shin (2005); Banco Mundial (1995), Tabla A.1; Ministerio de Hacienda de Singapur (1993); Departamento de Estadística de Singapur (2001).

Recuadro 2

EMBRAER, Renault, y POSCO:

Firmas mundialmente reconocidas con orígenes en EEEE

EMBRAER

EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica), fabricante brasileño de “aviones regionales”, se estableció como una EE en 1960, con un 51% de propiedad del gobierno. Hasta mediados de la década de 1980, funcionó muy bien gracias a una astuta estrategia de administración que apuntó a mercados “nicho”, hizo hincapié en la exportación (lo cual permitió períodos de producción más largos) y recibió un apoyo considerable de las fuerzas aéreas brasileñas.

Sin embargo, a fines de la década de 1980, las inversiones del gobierno en la industria aeroespacial disminuyeron sustancialmente a resultas, por un lado, de la nueva Constitución de 1988, que puso fin a muchas formas de apoyo a la industria, y, por el otro, a la falta de interés en el sector de la defensa tras el fin de la guerra fría. El fracaso del proyecto CBA 123 Vector, sumado a la crisis de la industria de la aviación en general –fruto del incremento del precio del

petróleo en 1990-, sumió a EMBRAER en una profunda crisis financiera.

EMBRAER fue privatizada en 1994. Sin embargo, el gobierno brasileño todavía posee la “acción de oro” (el 1% del capital) de la compañía, lo que le permite vetar ciertas decisiones referentes a la venta de aviones militares y a la transferencia de tecnología a países extranjeros.

EMBRAER es, en la actualidad, el mayor fabricante de aviones regionales del mundo y el tercer fabricante más importante de aviones de todo tipo, seguido de Airbus y Boeing.

Fuentes: sitio web de Embraer (<http://www.embraer.com/english/content/empresa/history.asp>); Enciclopedia en línea Wikipedia (<http://en.wikipedia.org/wiki/Embraer>); Goldstein (2002)

Renault

La empresa francesa de automóviles Renault fue creada como empresa privada en 1898, pero fue nacionalizada en 1945 por haberse convertido en “un instrumento del enemigo” (su dueño, Louis Renault, fue un colaborador nazi), y devino una EE.

Bajo propiedad del gobierno, Renault funcionó muy bien hasta los años setenta. Fabricó una serie de modelos de gran éxito, como CV4, Dauphine, Renault 4, Renault 8 y Renault 5. En los años ochenta, entró en crisis. Sin embargo, ha funcionado muy bien desde su reestructuración a mediados de la década de 1990. La privatización fue un elemento importante en esta reestructuración, pero no el único.

La privatización de Renault constituye un ejemplo claro de privatización gradual fructífera. En 1994, el gobierno francés inició la venta de sus acciones, si bien retuvo el 53%. En 1996, el gobierno liquidó su parte mayoritaria, reduciendo sus tenencias al 46%. Sin embargo, el 11% de las acciones fue vendido a lo que la compañía ha dado en llamar “el núcleo estable de accionistas principales”, esencialmente instituciones financieras controladas en parte por el gobierno galo. Desde entonces, el volumen de acciones de éste se ha ido reduciendo gradualmente hasta el 15.3% en 2005, pese a seguir siendo el mayor accionista individual. Por otro lado, una parte importante de esta reducción en acciones del gobierno se debe a la adquisición del 15% de sus acciones por Nissan en 2002, firma en la cual Renault poseía la participación de control (inicialmente 35%, ahora 44%) desde 1999. Así pues, el gobierno francés sigue siendo la fuerza dominante en Renault.

Fuentes: sitio web oficial de la compañía Renault (<http://www.renault.com>); enciclopedia en línea Wikipedia (<http://en.wikipedia.org/wiki/Renault>)

POSCO

En 1967, el gobierno de la República de Corea solicitó un préstamo a un consorcio internacional que incluía al Banco Mundial para construir la primera planta siderúrgica moderna del país. La solicitud fue denegada por considerarse que el proyecto no era viable.

Esta fue una decisión razonable. Los principales productos de exportación del país eran, en ese entonces, pescado, ropa barata, pelucas y madera laminada. El país no poseía yacimientos de ninguna materia prima importante –mineral de hierro y carbón de coque. Los impedimentos de la guerra fría implicaban, asimismo, que no pudiera importarlos de China, de tal manera que tuvieron que ser traídas desde Australia. Al objeto de resolver esta situación, el gobierno coreano propuso crear una EE. No podría haber una receta más perfecta para el desastre, se pensó.

Sin embargo, el gobierno obtuvo un préstamo de un banco japonés y, en 1968, estableció la siderúrgica como una EE, bajo el nombre de Pohang Steel Company (POSCO), POSCO comenzaría a producir en 1973, y seguiría funcionando como EE hasta el año 2000. Su primer presidente, Tae-Joon Park, bajo cuya dirección POSCO se convirtió en una firma mundialmente reconocida, era un funcionario designado por motivaciones políticas; era un general retirado del ejército, cercano al entonces presidente, General Chung-Hee Park.

POSCO fue rentable desde el comienzo, aunque requirió inicialmente de protección arancelaria

y subsidios. Este éxito se debió en parte a la política del gobierno, que permitió que la compañía se marcara el objetivo de la rentabilidad económica. Sin embargo, este resultado no habría sido posible sin la tecnología punta que POSCO importó de New Nipon Steel, la empresa siderúrgica líder en Japón, ni sin los arduos esfuerzos de la compañía por dominar dicha tecnología.

POSCO se convirtió en la empresa siderúrgica más eficiente del mundo a mediados de los años ochenta y mantuvo esta posición hasta fines de los noventa, cuando fue superada por Bao Steel, una EE china. Ahora es el cuarto mayor productor de acero del mundo

Fuentes: Amsden (1989); sitio web oficial de la compañía POSCO (<http://www.posco.co.kr/homepage/docs/en/company/posco/s91a1010010m.html>); enciclopedia en línea Wikipedia (<http://en.wikipedia.org/wiki/POSCO>)

Por el contrario, muchas de las economías que no han fructificado se caracterizan por disponer de sectores de EEEE reducidos. Incluso antes de la privatización a gran escala de la década de 1990, el sector de EEEE de Argentina era inferior a la mitad del promedio de los 40 países en desarrollo incluidos en un informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 1995, tabla A.1). Entre 1978 y 1991, el sector de EEEE de Argentina representaba solamente el 4.7% del PIB, contra el 10.7% promedio de los 40 países en desarrollo y el 9.9% de la República de Corea. El sector de EEEE filipino, otro caso sobradamente conocido de “desarrollo fallido”, era incluso más pequeño. Durante el mismo período, con el 1.9% del PIB, apenas superaba la quinta parte del porcentaje registrado en la República de Corea (9.9%) y no alcanzaba la quinta parte del porcentaje registrado (10.7%), como promedio, en los 40 países mencionados (Banco Mundial, 1995, tabla A.1). A pesar de ello, Argentina y Filipinas son consideradas economías fallidas por poseer sectores públicos de gran tamaño.

Recuadro 3

La privatización al estilo taiwanes

La Provincia taiwanesa de China vio cumplidos sus milagros económicos bajo la presencia de un sector amplio de EEEE. De hecho, durante los años del milagro de 1960 y 1970, la participación del sector de EEEE en la economía aumentó del 14.7% en 1951 al 15.9% en 1961 hasta el 16.7% en 1971 antes de descender levemente al 16.0% en 1981. Aunque el gobierno de la Provincia taiwanesa de China dejó que el sector privado creciera, el sector de EEEE ocupó los “mandos superiores” de la economía, controlando el sector bancario y las principales industrias de insumos difundidos, tales como el acero y los productos petroquímicos. La Provincia taiwanesa de China inició firmemente el proceso de privatizaciones en 1996, renunciando a las participaciones mayoritarias en las EEEE dedicadas a actividades bancarias, seguros, productos petroquímicos, transporte y algunas otras industrias. Sin embargo, dichas privatizaciones han estado muy controladas, pues el gobierno todavía tiene una participación de control (con un promedio del 35.5%) y el 60% de miembros de los consejos de dirección en las 18 EEEE privatizadas. El gobierno de la provincia está autorizado a poseer la “acción de oro” (es decir, tiene el veto en decisiones trascendentales) para las privatizaciones de EEEE en las áreas de defensa o de servicios públicos.

Fuente: CEPD (2002)

Además de los ejemplos concretos mencionados –que refutan la sabiduría convencional según la cual “lo privado es bueno y lo público, malo”– existen justificaciones teóricas respetables para la existencia de EEEE que se explican más adelante y quedan resumidas en el recuadro 4.

La razón citada con más frecuencia es el caso del *monopolio natural*. Ello se refiere a una situación en la cual los requisitos técnicos de una industria son tales que solamente puede operar con un único proveedor. Cuando existe un monopolio natural, el proveedor puede obtener elevadas ganancias a través de la imposición de precios altos. Un ‘monopolista natural’ puede asimismo explotar a los otros proveedores forzándoles a bajar sus precios si resulta ser un monopsonista (comprador único) de ciertos insumos. Estas posiciones dan lugar no sólo a la distribución desigual de excedentes económicos, sino también a la ineficiencia económica, dado que la empresa monopólica produce (o adquiere, en el caso del comprador único) menos que las cantidades de producto socialmente deseables. En tales circunstancias, existe una base sólida para argumentar a favor de la creación de una EE regulada para evitar los abusos propios de un monopolio natural.

Otra razón para favorecer el establecimiento de una EE es *la falla en el mercado de capitales*, que ocurre cuando los inversores del sector privado se niegan a financiar proyectos de alto rendimiento a largo plazo pero que acarrear altos riesgos en el corto plazo. Por ejemplo, el gobierno de la República de Corea creó la siderúrgica POSCO como una EE, puesto que el sector privado consideraba que el riesgo era demasiado alto (véase el recuadro 2). Si el riesgo se transformó en éxito, ¿por qué el sector privado desistió de su financiación? La explicación más plausible es que los mercados de capitales tienen un sesgo intrínseco a favor de ganancias a corto plazo y no se inclinan por proyectos arriesgados, a gran escala y con períodos largos de gestación. Una solución evidente a la falla en el mercado de capitales es que el gobierno cree un banco de desarrollo que financie operaciones arriesgadas a largo plazo, en lugar de crear y dirigir EEEE productivas.

En la mayor parte de países en desarrollo, no obstante, existe escasez de talento emprendedor en el sector privado, de manera que aun contando con un banco de desarrollo, esta operación necesaria puede no llegar prosperar. En este sentido, crear EEEE puede constituir una forma más efectiva de luchar contra la falla en el mercado de capitales que crear un banco de desarrollo.

El ejemplo de POSCO ilustra otro argumento clásico a favor de las EEEE, a saber, el problema de las *externalidades*. Bajo la dirección del gobierno, POSCO no abusó de su posición de monopolio para obtener ganancias extras; por el contrario, transfirió sus ganancias de productividad a los compradores de sus productos, lo cual benefició al resto de la economía. El rendimiento “social” de la inversión del gobierno de la República de Corea en POSCO –o el rendimiento de la economía en su conjunto– fue, por lo tanto, mayor que el rendimiento “privado” –o el rendimiento obtenido por la empresa individualmente. Tales discrepancias entre beneficios privados y públicos, conocidas en el lenguaje económico como *externalidades*, constituyen otro argumento a favor del establecimiento de una EE.³

³ El tipo de externalidades más importantes a efectos de desarrollo económico son las “externalidades de aprendizaje”, esto es, el goteo de conocimientos de las nuevas industrias hacia los sectores tradicionales. Para una exposición teórica general a este respecto, véase Greenwald & Stiglitz (2006).

Las EEEE son, asimismo, defendibles en nombre de la *equidad*, en la definición más amplia del término. A saber, libradas a la suerte de empresas cuyo único objetivo es el rédito económico, las personas que viven en zonas remotas y alejadas pueden acabar por no tener acceso a servicios básicos como el correo, el agua y el transporte. En estos casos, una EE supone una manera fácil de garantizar el acceso universal a los servicios esenciales para todos los ciudadanos. Otro ejemplo: los sistemas privados de jubilaciones o de salud pueden no incluir casos “de alto riesgo”, generalmente ligados a personas en condiciones de pobreza. Ante tal coyuntura, la administración de sistemas como EEEE, garantiza que los grupos más vulnerables recibirán una seguridad social adecuada.

En teoría, todos los argumentos citados a favor de las EEEE, a excepción de los valores morales, pueden ponerlos en práctica empresas privadas que operen bajo un régimen de regulación y/o esquema de impuestos-y-subsidios apropiado, que equipare el costo/beneficio para ambos sectores, privado y público. Por ej., el gobierno podría otorgar subvenciones a las empresas privadas que lleven a cabo actividades con externalidades altas (Ej: I&D). El gobierno podría, asimismo, autorizar a las empresas privadas a hacerse cargo de “servicios esenciales” (Ej: correos, ferrocarriles, agua), a condición de que proporcione acceso universal (la preocupación de la “equidad”). Podría parecer, por lo tanto, que las EEEE son innecesarias.

Sin embargo, esta inferencia no tiene en cuenta una cuestión fundamental: los regímenes de regulación o esquemas de impuestos/subsidios comportan acuerdos contractuales –explícitos, en el caso de la regulación directa, o implícitos, en el caso de regímenes de impuestos/subsidios– cuya administración es costosa.

Fuera del mundo ideal de los libros de texto de economía, es imposible especificar todas las circunstancias en las cuales el contenido de un contrato es susceptible de revisión – por ejemplo, el nivel del techo de los precios regulados o el monto de los subsidios. Las

Recuadro 4
Razones que justifican la existencia de EEEE

Monopolio natural: en las industrias en donde las condiciones tecnológicas obligan a operar con un solo proveedor, el ‘proveedor monopólico’ puede producir a un nivel inferior al nivel más óptimo desde una óptica social y apropiarse de rentas de monopolio.

Ej: ferrocarriles, agua electricidad

Falla en el mercado de capitales: los inversores del sector privado pueden negarse a invertir en industrias de alto riesgo y/o con períodos de gestación largos .

Ej: industrias de gran densidad de capital y de alta tecnología en países en desarrollo, tales como empresas de aeronavegación en Brasil o siderúrgica en la República de Corea.

Externalidades: los inversores del sector privado no encuentran incentivo en invertir en industrias que benefician a otras sin obtener pago por sus servicios .

Ej: industrias de insumos básicos como acero y productos químicos.

Equidad: las empresas que buscan ser económicamente rentables en industrias que proveen bienes y servicios de primera necesidad pueden negarse a atender a clientes que resulten menos rentables, como los clientes más pobres o las poblaciones de zonas alejadas.

Ej: agua, servicios postales, transporte público, educación básica.

Fuente: texto

revisiones de los términos contractuales implican generalmente muchas negociaciones e incluso disputas legales que pueden redundar en costos sustanciales, conocidos en la jerga económica como “costos de transacción”. Esta es la explicación clásica de Ronald Coase, Premio Nobel de Economía en 1994, acerca de los motivos por los que el mercado no puede hacerlo todo y la existencia de las empresas.

Sin duda, el ahorro, en términos de costos de transacción, que resulta de elegir EEEE en lugar de provisión privada en un marco de regulación gubernamental y/o esquemas de impuestos-y-subsidios debe cotejarse con los “costes de organización” de las EEEE. La menor transparencia de los arreglos de carácter empresarial comparados con arreglos más contractuales puede hacer que las primeras sean más susceptibles a las influencias políticas (“captura”) y, lo que es peor, a la corrupción.⁴

Sin embargo, aun considerando los “costes de organización”, la existencia de costos de transacción hace que, a menudo, resulte mucho menos costoso crear una EE y resolver las eventuales contingencias mediante directivas internas del gobierno en lugar de establecer un régimen contractual –regulación o impuestos/subsidios– para resolver estos asuntos. Este argumento es de particular relevancia en las actividades habitualmente desarrolladas por las EEEE, en las que las señales de precios del mercado no se registran (por ejemplo, monopolio natural) o no son fiables (por ejemplo, las externalidades). Ello es especialmente cierto en países en desarrollo, cuyos gobiernos carecen en mayor medida, de recursos legales que de recursos administrativos.

Argumentos en contra de las EEEE y sus limitaciones

A pesar de los argumentos teóricos a favor de las EEEE y los numerosos ejemplos de su buen desempeño, habrá que convenir que muchas EEEE no están bien administradas. ¿Por qué? La explicación más común incluye dos elementos: el problema del *principal y el agente* y el problema del *beneficiario gratuito [free rider]*, ambos basados en la presunción de que el ser humano es egoísta por naturaleza.

Una EE es, por definición, administrada por gerentes que no son propietarios de la empresa. Dada la naturaleza egoísta de los seres humanos, se podría decir que ningún gerente de una EE dirigirá la empresa con tanta eficiencia como un propietario-gerente dirigiría la suya propia. Este problema no existiría si los ciudadanos, quienes en teoría son dueños de estas empresas (principales) pudieran supervisar fehacientemente a los gerentes de las EEEE (sus agentes). Sin embargo, puesto que ya es de por sí difícil verificar (aunque los gerentes tengan conocimiento de ello) si el desempeño deficiente de la empresa es debido al incumplimiento de los deberes de los funcionarios o a circunstancias que escapan a su control, la supervisión ciudadana está condenada a ser

⁴ El hecho de que las EEEE hayan ofrecido a menudo los peores ejemplos en lo que se refiere a normas medioambientales y de seguridad obedece, al menos en parte, a esta razón. Dada esta consideración, es importante que las EEEE estén sujetas a las mismas normas reguladoras claras y específicas a las que están sujetas las empresas del sector privado, ya estén supervisadas por agencias reguladoras especializadas en temas específicos (Ej: agencias reguladoras medioambientales, agencias reguladoras de seguridad en el lugar de trabajo), ya por agencias especializadas en EEEE (Ej: cuerpos de supervisión especialistas en EEEE, ministerios relevantes, gobiernos y agencias auditoras).

imperfecta, lo que resulta en una administración ineficiente. Esto es lo que se denomina el problema del principal y el agente.

Por otra parte, los individuos carecen del incentivo y de los medios necesarios para supervisar a los gerentes de una EE. Los costos que un propietario individual (ciudadano) debe afrontar en la supervisión de los gerentes de una EE corren por su cuenta, en tanto que los beneficios que resultan de una mejor administración revierten en provecho de todos los propietarios. Así pues, a título individual, los ciudadanos no disponen de incentivo alguno para supervisar a los gerentes de una EE, de manera que éstos terminan por escapar todo control. Este es, de hecho, el gran problema del beneficiario gratuito.

Si bien los problemas del principal y el agente y del beneficiario gratuito son reales y son de gran importancia al explicar el desempeño deficiente de una EE, conviene señalar que éstos también afectan a las grandes empresas privadas con propiedad dispersa. Si la empresa privada está dirigida por gerentes contratados y existen numerosos accionistas que poseen pequeñas fracciones de la empresa, los gerentes contratados también dispondrán de incentivos para esforzarse menos de lo que los accionistas consideran óptimo, en tanto que los accionistas individuales no dispondrán del incentivo suficiente para supervisar a los gerentes contratados.

De hecho, ante determinadas circunstancias, puede ser más fácil supervisar EEEE que empresas del sector privado con propiedad dispersa. Por un lado, la ciudadanía, compuesta por contribuyentes cuyos impuestos serán malgastados si las EEEE son administradas de forma ineficiente, tiene cuando menos el incentivo de poder castigar a los funcionarios que incumplen sus deberes, tal como lo hacen los accionistas en el sector privado. Por otra parte, la estructura centralizada de gestión dentro de la cual funcionan las EEEE facilita su supervisión. En el sector de EEEE, existen generalmente uno o algunos organismos claramente identificables que son responsables de supervisar el desempeño de la EE, a saber, los ministerios correspondientes, las empresas con participación pública, los organismos de auditoría del gobierno, agencias supervisoras de EEEE, mientras que los accionistas atomizados de empresas privadas raramente se organizan, a menos que existan accionistas con un peso suficiente como para proporcionar de manera unilateral el “bien público” de la supervisión.⁵ De hecho, se puede afirmar que los gobiernos se crean para resolver los “problemas en torno al bien público”, de los cuales el control de los gerentes contratados (en las EEEE) es un buen ejemplo.

Más aún, el hecho de que muchas compañías estén bien administradas a pesar de ser de propiedad atomizada, sean privadas o estatales, sugiere que existen otros factores para explicar el buen desempeño de una empresa mas allá de los incentivos materiales individuales.

⁵ El mecanismo de absorción puede ser asimismo utilizado para imponer disciplina.

El interés individual no constituye la motivación única del ser humano. Los trabajadores de una empresa no se guían solamente por factores “egoístas” como el sueldo y el ejercicio del poder sino también por la lealtad a la empresa, un sentido de obligación hacia los colegas, compromiso con el deber cumplido, honestidad, dignidad, ética del trabajo y muchos otros valores morales. Traducido a las EEEE, acaso existan motivaciones adicionales a considerar: nacionalismo, dedicación al bien público, conciencia social, el orgullo de trabajar para una empresa líder, etc. Dichas motivaciones revisten gran importancia y, sin embargo, con frecuencia son obviadas (para un análisis complementario, véase el recuadro 5).

Si existe relativamente poca diferencia entre el desempeño interno de las EEEE y el de las empresas privadas de propiedad atomizada, ¿puede haber otros factores que las distingan? Un factor obvio es la llamada *restricción presupuestaria laxa* a la cual las EEEE están especialmente sujetas, debido a su condición de empresas *públicas*. El argumento es que, al ser parte del gobierno, las EEEE pueden asegurarse fondos adicionales en caso de sufrir pérdidas y pueden ser rescatadas con dinero público ante una eventual amenaza de bancarrota. De esta manera, se argumenta, las EEEE pueden actuar como si los límites de sus presupuestos fueran maleables, o “laxos”.

El término de *restricción presupuestaria laxa* fue acuñado por el famoso economista húngaro Janos Kornai, para explicar el comportamiento de las empresas socialistas bajo un sistema de planificación centralizada, pero puede aplicarse también a EEEE en economías capitalistas. La existencia, por ejemplo, de “empresas enfermas” en la India que nunca llegan a quebrar es citado como ejemplo recurrente e ilustrativo de la restricción presupuestaria laxa de las EEEE.

Es cierto que las restricciones presupuestarias laxas generadas o sostenidas políticamente fomentan una administración poco estricta y, por lo tanto, deben ser “más rígidas”. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que las restricciones

Recuadro 5
Las motivaciones no egoístas en la
administración de empresas

Una buena manera de percibir las limitaciones del enfoque contractual (basado en individuos que se guían por el propio interés) de cara a la comprensión de la administración de empresas es tener en cuenta que el “trabajo a reglamento” constituye un mecanismo de protesta laboral muy extendido. Si todo se pudiera especificar en un contrato, el “trabajo a reglamento” nunca podría erigirse en método de acción, pues los trabajadores harían exactamente lo que debieran. Por tanto, si las empresas funcionan como lo hacen es debido a que las personas aportan esfuerzos que van más allá de sus obligaciones contractuales.

Tal como Herbert Simon, Premio Nobel de Economía en 1978, comentara una vez, si los seres humanos fueran tan egoístas como se les retrata en los libros de textos ortodoxos de economía, sería imposible dirigir una empresa. En tal entorno, las compañías se derrumbarían bajo la carga de los costos de supervisión y de negociación (costos de transacción).

Por otra parte, si las motivaciones no egoístas no revistieran importancia, no habría diferencia entre los buenos y malos gerentes. Todo lo que un gerente debe hacer es especificar contractualmente los deberes de los empleados y diseñar un sistema claro y eficaz de incentivos, otorgando premios y castigos individuales. Las motivaciones no egoístas, en efecto, son importantes y los buenos gerentes son los que pueden inducir a su trabajadores a realizar un esfuerzo extra a través de mecanismos que no pueden ser especificados contractualmente –a saber, es imposible especificar en un contrato que un empleado debe ser “leal a la compañía” o “estar orgulloso de su trabajo”.

presupuestarias laxas no son la mera consecuencia de la condición de propiedad de las EEEE. Las empresas privadas también son susceptibles de incurrir en restricciones presupuestarias laxas en la medida en que dispongan de la suficiente importancia política –a saber, industrias que empleen a una gran cantidad de trabajadores, o políticamente sensibles como fábricas de armamento u hospitales. Con todo, es razonable argumentar que a una EE le resultará más fácil recabar apoyo político que a una empresa privada, del mismo modo que es curioso comprobar cómo muchos de los rescates gubernamentales a grandes empresas del sector privado han sido llevados a cabo por gobiernos que se han declarados defensores del libre mercado (véase el recuadro 6).

Recuadro 6

Restricciones presupuestarias laxas en empresas importantes del sector privado

A fines de la década de 1970, la industria naval sueca, que estaba en bancarota, fue rescatada a través de la nacionalización por el primer gobierno nacional de derechas en 44 años. Y ello tuvo lugar a pesar de que dicho gobierno alcanzó el poder con la promesa de reducir el tamaño del gobierno.

A comienzos de la década de 1980, la fábrica norteamericana de automóviles Chrysler fue rescatada por la administración Reagan que, en ese entonces, estaba a la vanguardia de las reformas neoliberales del Mercado.

En 1982, Chile se hundió en una crisis financiera, fruto de un proceso prematuro y mal diseñado de liberalización financiera aplicado a fines de los años setenta. Ante la crisis, el gobierno de Pinochet, que había llegado al poder de forma violenta y abanderando la defensa del libre mercado, rescató enteramente el sector bancario con fondos públicos.

En Grecia, el sector de EEEE se llenó de empresas privadas ineficientes que fueron nacionalizadas y así rescatadas, habida cuenta su importancia política. No sorprende, por lo tanto, que el sector de EEEE griego se haya caracterizado por un desempeño tan pobre.

Estos ejemplos demuestran, en fin, que las “restricciones presupuestarias laxas” existen no sólo en las EEEE sino también en las empresas del sector privado consideradas “demasiado importantes como para quebrar”. Los ejemplos mencionados, a excepción del caso griego, demuestran que los gobiernos que se han declarado a favor de la economía de mercado no han quedado, por ello, exentos de rescatar empresas del sector privado con problemas política y económicamente importantes.

Source: Chang & Singh (1993); Chang (2000)

Luego de reconocer la existencia de las restricciones presupuestarias laxas, se debe destacar que ello no tiene que derivar necesariamente en indolencia por parte de los gerentes de las EEEE. ¿Por qué?

Si los administradores profesionales al mando de una EE o de una empresa privada son conscientes de que serán castigados con severidad por mal desempeño, a saber, con la rebaja de sus sueldos o el despido, carecerán del incentivo para llevar a cabo una mala administración (véase a Chang, 2000). De hecho, si creyéramos en un egoísmo puro, los gerentes estarían preocupados por su bienestar individual y no tanto por la supervivencia de su empresa gracias al rescate del gobierno. Si son conscientes de que pueden ser sancionados por un mala administración, la posibilidad de un rescate por parte del gobierno difícilmente los inducirá a llevar a cabo una mala gestión.

Por lo tanto, aun reconociendo que la probabilidad de que existan restricciones presupuestarias laxas en las EEEE es mayor, su impacto negativo en la eficiencia de la empresa se reducirá siempre y cuando sus gerentes rindan cuentas de la administración de la EE.

Nuestro análisis en esta sección muestra que la propiedad pública, ya sea por la dispersión de la propiedad o por la influencia política, no es *per se* una razón que deba condenar a las EEEE al mal desempeño. Todos los argumentos clave en contra de las EEEE –el problema del principal y el agente, el beneficiario gratuito y las restricciones presupuestarias laxas (resumidos en el recuadro 7)– pueden reproducirse en importantes empresas el sector privado con propiedad atomizada.

¿Es la privatización una solución a los problemas de las EEEE?

A pesar de que no existen barreras específicas para el buen desempeño de una EE, las EEEE, como grupo, han redundado en un desempeño inferior al de las empresas privadas en muchos países. Es por ello que la privatización ha sido promovida como instrumento para lograr un desempeño superior de las EEEE. Lamentablemente, tal solución plantea una paradoja: si el gobierno tiene la capacidad y los recursos para llevar a cabo una buena privatización, probablemente también disponga de la capacidad de manejar correctamente sus EEEE; por la misma regla de tres, si el gobierno no dispone de la capacidad de administrarlas bien, probablemente también carezca de la capacidad de llevar a cabo una buena privatización. Esta sección examina esta cuestión con cierto detalle, y sus dos recuadros proporcionan una guía complementaria.

Desde los años ochenta y hasta tiempos recientes, la privatización, en general, fue considerada como la principal, o quizás la única, vía para mejorar el desempeño de las EEEE⁶ (véase: Banco Mundial (1995) el informe más representativo a este respecto). El Banco Mundial, el poder financiero de los gobiernos donantes y el FMI se cercioraron de que esta teoría fuera puesta en práctica en las economías de transición y desarrollo.

⁶ Véase Banco Mundial (1995) para una declaración detallada a este respecto

Si bien la convicción con la cual se han impulsado las privatizaciones ha mermado en los últimos años –en buena medida por el cúmulo de ejemplos que evidencian el incumplimiento de sus promesas–, todavía se considera que la privatización es la solución obvia a los problemas asociados a las EEEE.

Aunque la privatización es, sin lugar a dudas, una opción a considerar por parte de los responsables políticos interesados en mejorar el desempeño de sus EEEE, existen muchas maneras de mejorar el desempeño de las EEEE sin recurrir a la privatización. Es erróneo suponer, como se hace a menudo, que la elección se limita a empresas enteramente privatizadas o enteramente públicas cuando existen numerosas soluciones intermedias o de “tercera vía”. El gobierno puede vender algunas de las acciones de una EE al tiempo que retener el control mayoritario o el dominio de la compañía (véanse los casos de Renault en Francia en el recuadro 2 o de numerosas EEEE de la Provincia taiwanesa de China en el recuadro 3).⁷ Dicha privatización “parcial” puede llevarse a cabo con el fin de aumentar los ingresos, pero también con el de conseguir acceso a tecnologías o mercados clave mediante la asociación con una empresa extranjera importante. Determinados gobiernos han hecho uso de la llamada “acción de oro” para retener su control en asuntos clave (Ej: control de tecnología clave, M&A) al tiempo que vendiendo casi todas sus participaciones (Ej: véase el caso de EMBRAER en Brasil en el Recuadro 2). Existen, asimismo, posibilidades de “corporativización cooperativa”, en el cual el gobierno podría vender una EE a una “cooperativa” de empresas del sector privado, como por ejemplo vender aeropuertos a una “cooperativa” de compañías aéreas (Stiglitz, 2006).

Recuadro 7

Argumentos en contra de las EEEE

El problema del principal y el agente: las EEEE no son administradas por sus dueños. Dado que no pueden ser supervisadas fehacientemente, los propietarios no pueden discernir en qué medida el desempeño de las empresas responde a fallas de administración o a factores externos. Ello les permite a los gerentes esforzarse en una medida menor a la óptima.

El problema del beneficiario gratuito: al existir múltiples dueños (todos los ciudadanos) de las EEEE, ningún dueño individual (ciudadano) tiene incentivos para supervisar el desempeño de los funcionarios de la EE. Los beneficios de la supervisión alcanzarán a todos los dueños mientras que los costos derivados de la misma deberán ser afrontados por los ciudadanos individuales.

La restricción presupuestaria laxa: al ser parte del gobierno, las EEEE pueden asegurarse ayuda financiera adicional si su desempeño empeora. Esta flexibilidad provoca la apatía de los gerentes de las EE.

Fuente: texto

⁷ No existe una definición clara de “porcentaje de control”, pero un accionista que posee más del 30 o 40% de las acciones es normalmente considerado “controlador”. En función de los modelos de accionista existentes, el porcentaje de control podría ser, no obstante, significativamente menor a este (véase el caso de Renault en el recuadro 2).

Aun si obviamos las opciones de “tercera vía” basadas en las formas de organización intermedias mencionadas anteriormente, la privatización entraña un sinnúmero de graves problemas prácticos que limitan su efectividad. De ahí que deba llevarse a cabo sólo cuando las condiciones sean las correctas, tal y como se explica más adelante y queda resumido en el recuadro 8.

Recuadro 8

Lista de condiciones para una privatización

Factores a favor de la privatización

- Que la EE esté en una industria potencialmente competitiva pero que la competencia no pueda aumentarse sin privatización por razones políticas.
- Que el mercado de capitales nacional esté relativamente bien desarrollado, facilitando la venta de las acciones de la EE.
- Que el gobierno, en cada nivel (nacional, provincial, local, etc.), tenga una capacidad de regulación adecuada.
- Que existan firmas locales que puedan tasar correctamente la EE y organizar su venta a un precio adecuado.
- Que se considere que el gobierno está relativamente libre de corrupción.
- Que se vendan sólo una o unas pocas EEEE a la vez y, si fuera más de una, que la venta se lleve a cabo a intervalos suficientes.
- Que las reformas organizacionales en las EEEE sean imposibles de realizar por razones políticas.
- Que la EE en cuestión esté desarrollando ciertas funciones no esenciales a un costo elevado para su eficiencia actual y su crecimiento futuro, y que no sea políticamente factible establecer instituciones que puedan desempeñar mejor estas funciones.

Factores en contra de la privatización

- Que la EE esté en una industria de monopolio natural.
- Que la EE esté en una industria potencialmente competitiva y que la competencia pueda ser aumentada sin la privatización.
- Que la EE esté proporcionando un servicio esencial para el cual el acceso universal sea fundamental (Ej: agua, electricidad, transporte urbano, servicio postal, servicio ferroviario).
- Que el gobierno en los niveles relevantes (nacional, provincial, local, etc.) carezca de capacidad de regulación adecuada.
- Que los potenciales compradores sean políticamente influyentes, lo que significa que el problema de las “restricciones presupuestarias laxas” probablemente persista, incluso después de la privatización.
- Que la tasación y venta de la EE deban llevarlas a cabo empresas extranjeras que cobran honorarios elevados.
- Que se considere que el gobierno es relativamente corrupto.
- Que los responsables políticos deseen vender muchas EEEE al mismo tiempo o a intervalos

cortos.

Que la economía tenga una escasez de moneda extranjera grave, lo que hace que la privatización a gran escala sea una útil escapatoria.

Que el potencial comprador sea una EE extranjera.

Que sea políticamente factible hacer reformas organizativas en las EEEE.

Que se puedan llevar a cabo los compromisos políticos para la creación de nuevas instituciones que se hagan cargo de ciertas funciones no esenciales que, hasta el momento, hayan sido realizadas por la EE a un costo elevado para su eficiencia y su crecimiento futuro.

Fuente: texto

La experiencia nos dice que la privatización de EEEE rentables no se traduce en un mayor o menor desempeño. Por ello, el gobierno debe enfocarse en privatizar las EEEE menos rentables; el sector privado, no obstante, busca comprar las EEEE más rentables. Así las cosas, para generar el interés del sector privado en una EE de desempeño deficiente, a menudo, el gobierno tiene que realizar grandes inversiones en la empresa y/o en su reestructuración.⁸ Ello plantea un dilema: si el desempeño de la EE es susceptible de mejorar bajo la propiedad del gobierno, ¿por qué privatizarla antes que nada? Existen ejemplos que demuestran cómo las ganancias en productividad en empresas privatizadas tienen lugar, generalmente, *antes* de la privatización a través de una reestructuración anticipada. Ello indica que la reestructuración es más importante que la privatización. Por consiguiente, a menos que sea *políticamente* imposible reestructurar una empresa sin la voluntad firme del gobierno de llevar a término la privatización, muchos de los problemas de las EEEE podrán ser solventados mediante una reestructuración sin privatización.

En segundo lugar, el proceso mismo de privatización implica un gasto financiero que puede suponer un problema significativo para los países en desarrollo con problemas de efectivo. La valuación de una EE y la colocación de sus acciones en la bolsa son acciones costosas, especialmente si están a cargo de estudios contables y bancos de inversión internacionales –cuya intervención es a menudo inevitable para países en desarrollo que no disponen de compañías de esta naturaleza a nivel local.

En tercer lugar, los procesos de privatización han sido lastrados en muchos países por la corrupción, en los cuales una gran proporción de los ingresos *potenciales* terminaron en los bolsillos de algunos funcionarios, menoscabando, así, las arcas del Estado. Esta forma de corrupción se concreta, en ocasiones, en mecanismos ilegales, a través del soborno, pero, con frecuencia, por vía legal, como por ejemplo, a través de la participación de agentes asociados al gobierno que actúan como consultores en el proceso. Ello no está exento de cierta ironía, máxime cuando un argumento frecuente en contra las EEEE es que están plagadas de corrupción. La triste realidad es, sin embargo que un gobierno que no puede controlar o eliminar la corrupción en sus empresas no podrá, de repente, prevenir actos de corrupción en los procesos de privatización. En realidad, los corruptos disponen de un incentivo para involucrarse en el proceso de privatización y forzar su concreción a toda costa, pues de este modo no tendrán que

⁸ Por otra parte, el gobierno no siempre puede recuperar el valor de las inversiones adicionales que se llevaron a cabo para la reestructuración.

compartir el soborno con sus sucesores y podrán cobrar todos los sobornos futuros. Cabe añadir, asimismo, que la privatización no reducirá necesariamente la corrupción, dado que empresas del sector privado también pueden ser corruptas. La contabilidad falsa y las negociaciones basadas en información confidencial (*insider trading*) se convirtieron en problemas enormes incluso en un Estados Unidos relativamente bien regulado durante los “felices noventa”.⁹

En cuarto lugar, las privatizaciones pueden representar una carga excesiva para la capacidad de regulación del gobierno, especialmente si se realizan a gran escala. Cuando las EEEE son monopolios naturales, la privatización sin la capacidad de regulación apropiada puede empeorar las cosas ya que pueden reemplazar la ineficiencia de un monopolio público restringido por un monopolio privado ineficiente no sujeto a ninguna restricción. El problema de la capacidad de regulación es particularmente grave en el caso de los gobiernos locales. En nombre de la descentralización política y con el fin de “acercar los proveedores de servicios a las personas”, el Banco Mundial y los países acreedores han presionado recientemente a favor del fraccionamiento de las EEEE en unidades geográficas más pequeñas dejando la función reguladora a los gobiernos locales. Esto luce muy bien sobre el papel, pero dadas las inadecuadas capacidades de regulación de los gobiernos locales, con frecuencia ha dado lugar a lagunas en la regulación (véase Kessler y Alexander, 2003).

En quinto lugar, la magnitud y el momento en que se lleva a cabo la privatización es relevante. A saber, vender muchas empresas en un período relativamente corto de tiempo debilita el poder de negociación del gobierno y las ganancias que éste recibe por la venta. Empezar, por ejemplo, una privatización cuando la bolsa va a la baja reducirá asimismo las ganancias de la privatización. En este sentido, establecer un plazo rígido para la privatización –en el cual el FMI a menudo insiste y que ha sido adoptado de forma voluntaria por determinados gobiernos– es una mala idea, puesto que forzará al gobierno a la privatización sin reparar en las condiciones del mercado. Si el momento y el tamaño de la privatización que se lleva a cabo no es el correcto, los precios pagados por las empresas no serán tan altos como podrían haberlo sido si el gobierno hubiera adoptado un enfoque más gradualista y hubiera aguardado de forma paciente hasta obtener las mejores condiciones de venta.¹⁰

En sexto lugar, las privatizaciones deben hacerse por “buenas” razones. Esto es, con el propósito de mejorar el desempeño de la empresa, y no como un medio para ganar dinero (“vender la plata de la abuela”). En la década de los 90, en un gran número de

⁹ El término lo tomo prestado del título de Stiglitz, 2003a

¹⁰ Algunos países han usado, en ocasiones, “contabilidad creativa” para exagerar la magnitud de la privatización en un intento de sortear las condiciones impuestas por el FMI sobre privatizaciones. Por ej., un gobierno puede rebajar su porcentaje de propiedad de una empresa por debajo del 50% al tiempo que tener un fondo de pensiones de propiedad estatal o tener entidades financieras controladas por el gobierno que dispongan del 2% de las acciones, reteniendo el control de modo efectivo. Ello se complica más aún en el caso de la asociación pública-privada. Según el FMI, “no se han creado normas de contabilidad aceptables hasta ahora que reflejen los distintos grados de transferencia del riesgo del gobierno al sector privado, y las prácticas de los países difieren sustancialmente en este terreno” (FMI, 2004). Es más, numerosos países incluyen las facturas de las privatizaciones en la lista de ingresos presupuestarios. Ello no sólo va en contra de las prácticas internacionales, sino que es peligroso. Los recibos de las privatizaciones son recibos de capital y son únicos. Un aeropuerto sólo puede ser privatizado una vez. Así pues, incluir estos recibos como recibos de ingresos puede exagerar la cantidad de recursos de que dispone un gobierno.

países latinoamericanos, la privatización a gran escala se utilizó a menudo como medio para acumular importantes cantidades de moneda extranjera en un período de tiempo corto. Los ingresos fueron utilizados para reducir la deuda externa, financiar grandes aumentos del consumo (principalmente para productos importados) y/o para sostener un tipo de cambio insostenible. Tales “abusos” en la utilización de los ingresos obtenidos en las privatizaciones deben ser evitados.

En séptimo lugar, las EEEE de los países en desarrollo, especialmente en América Latina, han sido vendidas, generalmente, a EEEE extranjeras. Por ejemplo, Iberia, la línea aérea estatal española, compró un gran número de aerolíneas estatales latinoamericanas, en tanto que Telefónica, la compañía estatal española de telecomunicaciones, adquirió asimismo EEEE latinoamericanas del mismo sector. Si la propiedad y la administración públicas son el problema, resulta extraño vender una EE a otra, aunque ésta sea extranjera. La única justificación válida para esta práctica es afirmar que el gobierno se verá obligado en menor medida a garantizar restricciones presupuestarias laxas, motivadas políticamente, a EEEE de países extranjeros. Sin embargo, con frecuencia las EEEE extranjeras gozan aún de mayor peso político que las empresas locales debido a su dimensión e influencia política a nivel internacional, ejercida por sus propietarios: los gobiernos nacionales.

En octavo lugar, hay que formular los contratos de privatización de manera correcta. Un gran número de asuntos deben tenerse en cuenta. Uno de ellos es el incumplimiento de contrato por parte del comprador de la EE privatizada. La compañía puede extraer beneficios y luego, sencillamente, en época de vacas flacas, desaparecer y dejar al gobierno con la responsabilidad de ocuparse de los problemas.¹¹ Ello puede que no sea un problema en algunos casos tales como en el radioespectro, en donde el activo subyacente no es destruido por la terminación de servicios. Sin embargo, si entraña activos que requieren mantenimiento (Ej: sistema de agua, carreteras), puede significar el deterioro, o incluso la destrucción, de los activos.

Por lo tanto, los contratos de privatización deben incluir procedimientos acelerados para reclamar los activos cuando haya incumplimiento de contrato. Un asunto relacionado con esto es el de los requisitos de desempeño. Utilizar el indicador de desempeño correcto constituye, a este respecto, un desafío –por ej., la rentabilidad puede no ser la mejor medida de desempeño en un contrato para servicios esenciales como el agua. Otro desafío es hallar la manera de evitar que las compañías (si son multinacionales) socaven los requisitos de desempeño (Ej: el requisito de inversión) utilizando, por ejemplo, precios de transferencia.

Como puede verse, la lista de condiciones necesarias para que una privatización fructifique es muy larga (véase recuadro 9).

¹¹ Para hallar ejemplos a este respecto, véase Kessler & Alexander, 2003, pág.15

Recuadro 9

Condiciones necesarias para una privatización fructífera

Una privatización mal diseñada puede acarrear más problemas que soluciones y resultar en mayores índices de corrupción, un aumento de la brecha entre ricos y pobres, un agravamiento de las tensiones sociales, el enriquecimiento de unos pocos y la creación un sistema que desafíe futuras reformas.

Las privatizaciones no deben producirse fuera de un marco legal, institucional y de regulación apropiado, especialmente si las empresas a privatizar desarrollan actividades que requieren regulaciones y supervisión, como las actividades con un impacto significativo sobre el medio ambiente y la salud.

Suponiendo que el marco de la privatización es el adecuado, a continuación se detallan, en una lista breve, los requisitos esenciales para que una privatización fructifique:

Una estrategia clara, transparente y exhaustiva, incluyendo un cronograma que establezca los objetivos a cumplir:

- Una estrategia comercial
- Una estrategia industrial (no existe una “receta universal”)
- Una estrategia reguladora e institucional
- Una estrategia legal
- Una estrategia educativa/de capacitación
- Una estimación del impacto social

Una estrategia contra la corrupción

Conocimiento experto y calificaciones

- Expertos en negociación, finanzas y asuntos legales
- Supervisión política de los expertos (los expertos no perciben necesariamente el escenario general dado que se concentran en su área específica)

Un plan de ventas bien diseñado

- Crear un organismo separado para dirigir, supervisar y aplicar, con la posibilidad de elevar informes a los niveles más altos del gobierno
- Considerar las ventajas y desventajas de las diferentes estrategias de venta (por ejemplo, subastas, ventas directas)
- Considerar el impacto social (por ejemplo, privación de ciertos sectores sociales o enriquecimiento de otros)

Establecer condiciones contractuales de venta tanto como compromisos del comprador

- Debe exigir un plan de negocios propuesto por el comprador
- Debe establecer provisiones por el incumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo de venta (el incumplimiento de las condiciones debería implicar la devolución de la propiedad privatizada)
- Debe conocerse la identidad verdadera del comprador y el origen de los fondos
- Deben otorgarse facilidades, cuando sea oportuno, a los compradores nacionales (por ej., mediante préstamos especiales, apoyo operativo y cualificado).

Fuente: Jenik Radon

Muchas de estas condiciones no se cumplen en la práctica, especialmente en los países en desarrollo. No es, por ello, sorprendente que muchos intentos de privatización hayan fracasado.

Alternativas a la privatización

Si la propiedad pública *per se* no es la única, ni siquiera la principal causa del desempeño ineficiente de las EEEE, la privatización no puede ser una solución eficaz a sus problemas. Según el análisis anterior, existe un conjunto de problemas prácticos ligados al proceso de privatización. Por lo tanto, parece justo afirmar que la privatización debe ser considerada no tanto el primer recurso, sino más bien uno de los últimos recursos para resolver el desempeño deficiente de las EEEE.

Más adelante discutimos tres grupos de políticas alternativas a la privatización – reformas organizacionales, aumento de la competencia y reformas político-administrativas. Las mismas se detallan más adelante y quedan resumidas en el recuadro 12, al final de esta sección.

Reformas organizativas

En primer lugar, los objetivos de las EEEE deben ser evaluados de forma crítica. Muy a menudo, las EEEE quedan a cargo del cumplimiento de excesivas metas –a saber, atender cuestiones sociales (discriminación positiva a favor de la mujer y de las minorías), generación de empleo, promoción de la industrialización y provisión de servicios básicos. No hay nada intrínsecamente incorrecto en el hecho de que una EE persiga objetivos múltiples, pero ello puede afectar de forma negativa el desempeño de la empresa si los objetivos y la prioridad relativa entre ellos no están claros. Por lo tanto, cada EE debe tener objetivos claros y especificar la importancia dada a cada uno. También sería útil reducir al mínimo el número de metas a cumplir y proporcionar directrices a efectos de reconciliar objetivos potencialmente contradictorios.

El segundo elemento importante de la reforma organizacional conlleva la mejora de la calidad de la información referente al desempeño de la EE y el desarrollo de las capacidades del organismo de control para procesar y actuar en base a esa información. En algunos países, los organismos que supervisan las EEEE carecen incluso de la información más básica (por ejemplo, balances de situación). Por lo tanto, es vital que esta información sea generada y que se especifiquen líneas y cronogramas de información claros, que se lleven a la práctica y se utilicen de manera significativa para supervisar y mejorar el desempeño sin que el gobierno deba recurrir a una microadministración externa. Al mismo tiempo, debe mejorarse la capacidad de las autoridades de control para obtener, procesar, y utilizar efectivamente la información disponible. Si no se mejora la capacidad de procesamiento y utilización de la información, el proceso de control será inútil.

Tercero, se deben mejorar los sistemas de incentivos para quienes trabajen en las EEEE. Se debe diseñar un sistema de incentivos claro y efectivo para premiar a los gerentes y a los empleados por las mejoras en la eficiencia, la productividad y la satisfacción del consumidor (véase recuadro 10). Sin embargo, dichos “incentivos” no deberían

interpretarse estrictamente como incentivos materiales individuales. Deberían incluir distintos tipos de motivaciones no-materiales y no-individuales (véase la sección 2.2).

Cuarto, el establecimiento de un organismo único con personal competente dedicado a la supervisión de las EEEE podría también mejorar la supervisión. En algunos países, las EEEE están supervisadas por varios organismos. En la práctica, muchas veces esto significa que no son supervisadas correctamente por ninguno de ellos. Asimismo, esto puede comportar una carga injustificada para los gerentes de la EE al quedar sujetos a una inspección casi constante (véase el caso coreano en el recuadro 10). La concentración de las responsabilidades de supervisión en un solo organismo podría aumentar la eficacia de la supervisión, sea porque sería imposible que este organismo eludiera su responsabilidad o porque los gerentes de la EE quedarían a salvo de una inspección excesiva. Sin embargo, al concentrar las responsabilidades de supervisión, será necesario asegurarse de que haya controles y equilibrios adecuados sobre un organismo con semejante poder.

Quinto, la reducción del número de EEEE puede también ayudar a mejorar la supervisión de las mismas, dado que el gobierno tiene una capacidad limitada para supervisar y reformar sus empresas. Las liquidaciones, fusiones e incluso la privatización de alguna EE que brinde servicios no esenciales (por ejemplo, hoteles para el turismo) pueden ser útiles para mejorar el desempeño de otra empresa esencial (por ejemplo, compañías de agua y gas) liberando así los recursos de supervisión y reforma del gobierno.

El aumento de la competencia

Más allá de las reformas de organización, el aumento de la competencia puede ser de gran importancia en la mejora del desempeño de una EE. Las EEEE se desarrollan en actividades donde generalmente existe un monopolio natural y el aumento de la competencia es imposible o socialmente improductivo. Sin embargo, hay casos en los que la presión competitiva puede aumentar con resultados positivos.

De hecho, en muchos países, las EEEE compiten con solidez con empresas del sector privado en actividades que no son monopolios naturales (véase el recuadro 2). Por ejemplo, en Francia, Renault, que era de propiedad estatal hasta 1996, hizo frente a la competencia directa de la empresa privada Peugeot y de otros productores extranjeros. Aun siendo prácticamente monopolios en sus mercados internos, merced a protecciones y subsidios, EEEE como EMBRAER y POSCO dieron un impulso a la exportación, de manera que tuvieron que competir internacionalmente.

Inclusive las EEEE en monopolios naturales pueden recibir algún tipo de estímulo competitivo ya que todos los productos y servicios son parcialmente sustituibles. Por ejemplo, durante la década de 1980, la EE de ferrocarriles de Gran Bretaña hizo frente a una competencia parcial harto intensa por parte de las compañías privadas de autobuses en algunos segmentos del mercado.

Recuadro 10
La reforma organizativa del sector de EEEE:
El caso coreano

En 1984, el gobierno de la República de Corea reformó su sistema de evaluación de EEEE. Esta reforma estaba dirigida a enfrentar las críticas de que era objeto el sector de EEEE del país, que venía desempeñándose bien en su conjunto, pero que todavía podía mejorar. Los ejes vertebradores de dicha reforma eran una mayor autonomía de gestión, un sistema mejorado de evaluación del desempeño y una mejor estructura de incentivos.

Para proporcionar una mayor autonomía de gestión, se redujo el control del gobierno sobre el presupuesto, la adquisición de suministros y la administración del personal. Por ejemplo, anteriormente, todo el abastecimiento de las EEEE debía ser gestionado a través de la Oficina de Suministros, pero bajo la nueva disposición, el presidente de la EE tenía la opción de comprar directamente a proveedores externos o encargar la compra a la Oficina de Suministros. Para eliminar influencias políticas en la designación de puestos gerenciales, el nuevo sistema prohibió el nombramiento de personas externas a la empresa para altos cargos ejecutivos.

Otro cambio fue el relacionado con la inspección. Anteriormente, el gobierno supervisaba a las EEEE de forma muy estricta a través de numerosas auditorías e inspecciones conducidas por la Comisión de Auditorías e Inspecciones y por los ministerios correspondientes. En consecuencia, se malgastaban cantidades ingentes de tiempo y energía del personal ejecutivo en la preparación de dichas inspecciones. A saber, sólo en 1981, la Korean Electricity Company fue objeto de ocho inspecciones gubernamentales, con una duración de 108 días. Bajo el nuevo sistema, la Comisión de Auditorías e Inspecciones fue designada como el único organismo de inspección para EEEE, disminuyendo así la carga de la inspección tanto para los ministerios como para los gerentes de las EEEE.

La reforma también introdujo un nuevo sistema de evaluación vinculado al pago de bonos o recompensas para los empleados de la empresa. El desempeño fue evaluado con criterios múltiples, incluyendo medidas cuantitativas (ponderación del 70%) como la rentabilidad privada, la rentabilidad pública y la productividad, por un lado, y valores cualitativos (ponderación del 30%) como el gasto en I+D, planificación corporativa a largo plazo, mejoras organizacionales, calidad del producto y mejora en el sistema gerencial, por el otro. Y la medida de rentabilidad elegida fue el beneficio antes del pago de impuestos e intereses, lo cual reflejaba la idea de que las actividades sin valor agregado como el ahorro de impuestos y la contratación de préstamos, aunque no sean desalentadas abiertamente, no deberían incorporarse en las evaluaciones de desempeño.

Después de la reforma, se produjeron cambios notables en la actitud gerencial que condujeron a una adopción universal de la planificación empresarial a largo plazo, la cual no todas las EEEE habían puesto en práctica antes de la reforma. El beneficio operativo aumentó en un 50% en 1984 y en un 20% en 1985. El cociente de I+D/ventas se incrementó del 1.0 al 1.2% entre 1984 y 1985. También se reportaron notables mejoras en la calidad del producto (bienes y servicios).

Fuente: Chang & Singh (1993)

La competencia no siempre llega de la mano del sector privado. En tanto en cuanto sea viable, puede aumentarse la competencia con la creación de otra EE. En 1991, la República de Corea creó una nueva EE, Dacom, especializada en llamadas internacionales, cuya competencia con la empresa telefónica estatal existente, Korea Telecom, contribuyó notablemente a aumentar la eficiencia y la calidad del servicio durante la década de 1990.

En teoría, también es posible “estimular” la competencia dividiendo de manera artificial una industria de monopolio natural en unidades regionales y premiarlas/castigarlas de acuerdo con su desempeño relativo. Ello puede ir acompañado de una privatización, como es el caso del sistema de ferrocarriles británico, pero puede realizarse bajo propiedad estatal.¹² Este método, conocido como “competencia del criterio” (*yardstick competition*), lamentablemente no funciona demasiado bien, especialmente en países en desarrollo donde los reguladores no son plenamente capaces de administrar complicadas fórmulas de medición del desempeño. Es más, en el caso de las industrias de red (Ej: ferrocarriles), el beneficio potencial de la competencia simulada entre unidades regionales debe cotejarse con los crecientes costos de los fallos de coordinación causada por la fragmentación de una red –como en el caso del fracaso del programa de privatización de los ferrocarriles británicos, el cual creó docenas de operadores regionales que, de hecho, compitieron muy poco o nada.

Reformas político-administrativas

En algunos países, las EEEE se utilizan como mecanismo para lidiar con problemas que podrían resolverse mejor por otros medios, porque las soluciones de “primer óptimo” son *políticamente* difíciles de implementar. En estos casos, acaso sea deseable, aunque ciertamente no sea fácil, ir tras las políticas de “primer óptimo” a través de una reforma política e institucional relacionada.

Por ejemplo, las EEEE pueden recibir instrucciones para mantener a trabajadores innecesarios a pesar de las pérdidas que ello pueda ocasionar, porque el gobierno no tiene un programa de seguro de desempleo ni puede crear más empleos “productivos” a través de programas de obras públicas. En este caso, una mejor solución sería crear un entorno político donde el gobierno no tenga que preocuparse de generar empleo “ficticio” porque tiene buenos programas de seguro de desempleo y de obras públicas. La creación de estos programas, sin embargo, puede exigir reformas políticas, porque requieren un consenso político para aumentar los impuestos y el gasto deficitario del gobierno (si fuera necesario).

A efectos de eficacia, las reformas políticas deben ir acompañadas de reformas administrativas. A menos que los funcionarios que supervisen las EEEE sean competentes, la creación de un espacio político para ellos no va a producir resultados positivos.

Toda reforma administrativa requiere un conjunto de diferentes elementos. Mejorar los sueldos relativos de los funcionarios públicos permitirá que el gobierno contrate personal mejor capacitado y reduzca la corrupción. La capacitación de los funcionarios públicos también debe ser mejorada, si bien se precisa un entrenamiento de corte

¹² Una pregunta a este respecto es si el gobierno privatizará un monopolio antes de disgregarlo. Ello a menudo se lleva a cabo en la creencia de que el gobierno recaudará más dinero (parte de las rentas de monopolio). Si embargo, es una manera costosa (para la economía) de recaudar ingresos. Privatizar antes de que el monopolio se disgregue implicará un especial interés por mantener el monopolio. Por otra parte, el gobierno con frecuencia recibe poco a cambio, puesto que el licitador considera que el hecho de que el monopolio pueda disgregarse en el futuro conlleva un riesgo considerable, y descontará así los futuros beneficios del monopolio. Agradezco a Joseph Stiglitz que haya traído a colación este asunto tan importante.

generalista más que una capacitación técnica en economía (véase el recuadro 11). Una campaña para inculcar en los funcionarios el sentido de la ética del servicio público sería útil si estuviera acompañada de salarios dignos. No en vano, muchos funcionarios están dispuestos a trabajar por el bien de la nación con salarios por debajo de los ofrecidos en el sector privado, pero existe un límite a lo que sus buenas intenciones pueden soportar o afrontar.

Mejorar todo esto lleva tiempo, pero no se debe compartir la creencia popular, muy en boga en la actualidad, según la cual los gobiernos de los países en desarrollo con capacidades administrativas deficientes no deberían intentar hacer cosas “difíciles”. Un país pobre no debe, de hecho no puede, iniciar su desarrollo económico con una burocracia económica completamente formada; máxime teniendo en cuenta que las capacidades administrativas pueden mejorarse en un período de tiempo relativamente corto (véase el recuadro 11).

Recuadro 11
La mejora de la calidad de la burocracia económica

Una burocracia de alta calidad es precisa para el éxito de la política económica, incluyendo la administración de las EEEE y de las rentas provenientes de los recursos naturales. De hecho, se requiere una buena burocracia económica para una buena regulación post-privatización; sin tal regulación, la privatización no llegará a fructificar.

Una burocracia económica óptima no se puede construir de la noche a la mañana, aunque es posible hacerlo en un lapso de tiempo relativamente breve, si hay voluntad política e inversión económica. Por ejemplo, la calidad de la burocracia coreana fue en su día tan baja que, hasta fines de la década de los 60, los burócratas coreanos eran enviados a ¡Paquistán y Filipinas para recibir entrenamiento adicional! Sin embargo, gracias a la continua reforma administrativa y a la inversión en capacitación de funcionarios, llegó a ser considerada una de las mejores del mundo en desarrollo a comienzos de los años ochenta.

¿Qué factores contribuyen a formar una burocracia económica de alta calidad? Según la opinión popular, una burocracia económica de alta calidad es la que está compuesta por personal con capacitación avanzada en economía o administración. Sin embargo, las experiencias que han triunfado en los países de Asia Oriental sugieren que ésta puede ser una percepción errónea .

La mayoría de los burócratas de la elite económica japonesa han sido abogados de formación. La República de Corea también ha tenido una elevada proporción de abogados dirigiendo la burocracia económica. En China y en la Provincia taiwanesa de China, en la actualidad, los burócratas de la elite económica son en su mayoría ingenieros. Estos abogados e ingenieros adquirieron cierto grado de capacitación en economía, pero en la mayor parte de los casos dicha capacitación no fue “la adecuada” hasta la década de 1980. Por ejemplo, hasta entonces, los profesores de ideología marxista coparon las facultades de economía japonesas, y la enseñanza de las corrientes representadas por autores como Schumpeter y List era frecuente. Hasta hace poco tiempo, la capacitación en economía en estos países no era de gran calidad, según los estándares internacionales. En la India, un país con uno de los mayores niveles de capacitación en economía del mundo, la burocracia, en cambio, no ha destacado en la conducción de la economía. Ello sugiere, pues, que la capacitación especializada en economía acaso no sea de tanta relevancia a la hora de crear una burocracia económica competente.

Al fin y a la postre, y contrariamente a lo que dictaría la intuición, las aptitudes de un buen funcionario público parecen ajustarse a las de un generalista, y no tanto a las de un economista en el sentido convencional, tal como Johnson (1982) señalara en su trabajo clásico sobre Japón. De ahí que los países menos desarrollados resueltos a crear una burocracia económica óptima, deban hacer hincapié en la contratación de trabajadores de alto calibre, y no tanto en la de especialistas en economía y otros sectores relacionados.

Fuente: Chang (2004a); Johnson (1982).

Recuadro 12

¿Qué factores hacen que una EE sea competente?

Las teorías del desempeño empresarial y los ejemplos de la vida real analizados anteriormente nos permiten establecer principios que, con toda probabilidad, conducirán al éxito de las EEEE. Muchos de estos principios se aplican también a la administración de empresas privadas de éxito.

En el ámbito empresarial:

Definir claramente los objetivos no lucrativos

- Las EEEE pueden marcarse objetivos no lucrativos, tales como garantizar el acceso universal a los servicios públicos básicos. De hecho, en muchos casos son su razón de ser. Sin embargo, estos objetivos deben definirse claramente, como también se debe clarificar su relación con los objetivos lucrativos.

Una vez definidos los objetivos no lucrativos, debe establecerse una estrategia administrativa orientada al lucro pero desde una perspectiva a largo plazo.

- Una vez que la relación con objetivos no lucrativos se especifique claramente, la estrategia administrativa debe centrarse en dirigir la empresa de forma rentable, habida cuenta las restricciones. Sin embargo, en los países en desarrollo, donde la inversión a largo plazo en la creación de capacidades es vital, es importante que la rentabilidad esté definida desde una perspectiva a largo plazo.

Incorporar tecnología de última generación

- Como se ha visto en el caso de POSCO (recuadro 2), adoptar tecnología de última generación siempre y cuando se cuente con capacidades tecnológicas para manejarla (con la inversión apropiada para mejorar las capacidades tecnológicas).

Promover las exportaciones en el sector de bienes comerciables

- Las exportaciones reducen costos puesto que permiten períodos de producción más largos, con lo que se distribuyen los costos de producción y de maquinaria utilizada y se incrementa la utilización de la capacidad. Las exportaciones también exponen a las empresas a estándares más altos de producto. Las exportaciones deben fomentarse en la medida de lo posible, aun cuando deban combinarse con protecciones y subsidios al inicio del proceso.

Invertir en recursos humanos

- En última instancia, las buenas empresas requieren personal cualificado para dirigir las. La inversión en capacitación deberá hacerse a todos los niveles, desde los gerentes e investigadores científicos hasta los empleados de menor rango.

Mejorar el sistema de incentivos

- El buen desempeño debe ser recompensado y el mal desempeño, castigado. Sin embargo, las recompensas no tienen que ser necesariamente premios materiales individuales. Los incentivos dirigidos al grupo son, en ocasiones, más eficaces, y los beneficios inmateriales son, en todo caso, importantes.

En el ámbito gubernamental:

Crear un organismo de control, en la medida de lo posible

- Crear un organismo dedicado a la supervisión de las EEEE, en la medida de lo posible. A menudo, la responsabilidad en la supervisión de EEEE se diluye entre varios ministerios y organismos estatales a la vez, lo cual da lugar a negligencias o, por el contrario, a una supervisión excesiva.

Reducir el número de EEEE, cuando sea apropiado

- La reducción del número de EEEE a través de liquidaciones, fusiones, o incluso la privatización de algunas EEEE no esenciales puede reducir la demanda de recursos destinados a la supervisión.

Mejorar la información

- Establecer un buen sistema contable. Mejorar el flujo de información brindado por las EEEE a los organismos de control mediante la solicitud de informes periódicos y detallados.

Aumentar los niveles de competencia, cuando sea factible

- Muchas EEEE funcionan dentro de monopolios naturales, donde no es posible aumentar la competencia. Sin embargo, puede incrementarse fuera de esas industrias permitiendo el ingreso de empresas privadas y EEEE.

Evitar nombramientos políticos en los cargos gerenciales

- Los nombramientos políticos tienden a dañar el desempeño de las empresas. Aunque el caso POSCO (recuadro 2) demuestra que los funcionarios designados por compromisos políticos pueden ser buenos administradores, esto es una excepción a la regla.

Reformar la política de modo que las EEEE no precisen ocuparse de funciones no esenciales

- En algunas ocasiones, las EEEE son utilizadas como un mecanismo para resolver problemas que podrían resolverse mejor por otros medios, mas estos no están disponibles por razones políticas. Las reformas políticas bien pueden establecer dichos medios (Ej: programas de obras públicas o seguro de desempleo), lo cual relevaría a las EEEE de una carga innecesaria.

Mejorar la calidad de la administración pública

Sin una burocracia económica competente, la creación de un espacio político apropiado resulta del todo inútil. El gobierno debe aumentar los salarios, invertir en capacitación y fomentar la ética del servicio público de los burócratas económicos (véase recuadro 11).

III. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS RENTAS PROVENIENTES DE LOS RECURSOS NATURALES

La mayoría de ciudadanos coincide en que los recursos naturales no renovables, principalmente los minerales, deben recibir un tratamiento diferente al de otras fuentes de riqueza (véase el recuadro 13). Ello se debe a que dichos recursos no son obtenidos por el esfuerzo de quienes poseen la tierra que los produce. Por otra parte, su extracción los hará inaccesibles a otros, incluidas las futuras generaciones.¹³ Por ello, en la mayoría de países, un volumen considerable de recursos minerales es de propiedad pública, lo

¹³ Para tener en cuenta este problema, ha habido intentos de elaborar un “PIB verde”. La intuición es que “igual que los marcos de contabilidad de una compañía tienen en cuenta la depreciación de sus activos, el marco de contabilidad de un país debe tener en cuenta el agotamiento de sus recursos naturales y el deterioro del medio ambiente”. Igual que los marcos de contabilidad de una empresa toman en consideración los activos y pasivos, el marco de contabilidad de un país deberá hacer lo propio, observando si existen o no incrementos de pasivos. Un país que vende sus recursos naturales, privatiza su empresa petrolífera y pide préstamos con la perspectiva de recaudar ingresos en el futuro, puede experimentar un atracón de consumo que eleve el PIB. El marco de contabilidad sin embargo, mostrará que el país ha pasado, en realidad, a ser más pobre (Stiglitz, 2005, págs. 14-15).

que significa que los países que poseen mayor cantidad de recursos minerales acostumbran a disponer de un sector de EEEE mayor. Hállese material adicional sobre administración y desarrollo de recursos naturales, en particular no renovables, en el anexo I.

Recuadro 13

¿Por qué son diferentes los recursos naturales?

Los recursos naturales, en particular los minerales y la energía:

Son activos que se agotan, no renovables

- Por lo tanto, ello debe ser compensado como tal, teniendo en cuenta:
 - La fluctuación de su cotización de acuerdo con las condiciones del mercado
 - El costo de “reposición” de su valor, tomando en cuenta que el recurso en sí mismo no puede ser reemplazado

Tienen una localización específica

Son activos permanentes, es decir, requieren un tiempo de desarrollo relativamente largo

En muchos países, los recursos naturales pertenecen al Estado por ley

Los dueños de propiedades privadas no disponen de derecho alguno sobre los recursos naturales que allí se encuentran por el hecho fortuito de que tales recursos se hallen bajo su propiedad.

El mero hecho de que un recurso natural se encuentre dentro del territorio de un país puede hacerla rica.

El desarrollo de los recursos naturales tiene un impacto de amplio alcance

El desarrollo de un recurso natural no se produce en forma aislada

- Afecta a las comunidades locales, a las comunidades vecinas y al país en general
 - Puede comportar efectos tanto positivos como negativos
 - Sus efectos son sociales (incluyendo salud y trabajo), ambientales y políticos
 - Es fundamental definir dicho impacto
- Externalidades ampliadas
 - Si las externalidades y sus costos no están definidos y, por lo tanto, no están considerados dentro del proceso de desarrollo, el costo real del desarrollo está siendo subvencionado
- Recomendación:
 - Hacer que un promotor se comprometa a definir las externalidades (qué son y qué no son) y garantice completamente el costo de las mismas
 - Ellos son los expertos y se les supone el conocimiento

Fuente: Jenik Radon

Un número inferior de ciudadanos sostiene la misma opinión en relación con los recursos naturales renovables, pero en la mayoría de países, la explotación de ciertos tipos de recursos renovables, a saber, los recursos forestales y pesqueros, está regulada por el gobierno por razones de sostenibilidad, en tanto que en otros, parte al menos de

estos recursos, son de titularidad pública. Por lo tanto, la administración de los recursos naturales comparte algunas de las características más importantes de la administración de EEEE.

Apropiación de las rentas provenientes de los recursos naturales

El reto de administrar recursos renovables es incluso mayor que para el caso de recursos no renovables. En el caso de los recursos renovables, una buena administración puede marcar una diferencia importante entre el agotamiento de los recursos y la sostenibilidad, en tanto, que en lo que a recursos no renovables se refiere, ni la mejor administración logrará que duren para siempre.

Sin embargo, incluso en el caso de los recursos no renovables, los resultados son susceptibles de variar, en función de las políticas adoptadas en relación con el modo de apropiación de las rentas provenientes de los recursos, de la administración de la volatilidad de precios y del manejo del efecto de la denominada “enfermedad holandesa”.¹⁴

La opción más recomendada en relación con la apropiación de rentas provenientes de los recursos naturales en los países en desarrollo es vender los derechos de explotación y vivir de los ingresos que se acumulen. Los que apoyan esta teoría subrayan que los países en desarrollo no cuentan con la capacidad de extraer los recursos de manera eficiente ni de administrar las rentas resultantes de forma prudente.

Esta opción acaso sea razonable en teoría, especialmente en el corto plazo, pero, en la práctica, requiere de dos condiciones fundamentales para que el beneficio potencial llegue a materializarse. En primer lugar, el gobierno del país en desarrollo debe disponer de una considerable habilidad de negociación para obtener el porcentaje más alto posible de las rentas de la compañía que compre los derechos de explotación. En segundo lugar, no debe haber corrupción en el proceso de venta de derechos o en el proceso de apropiación de las rentas. Estas condiciones, no obstante, brillan por su ausencia en los países en desarrollo (véase el recuadro 14 sobre cómo mejorar estas condiciones).

Más importante es el hecho de que no se trata de una buena opción a largo plazo. Contrariamente a la afirmación popular sobre la “maldición de los recursos”,¹⁵ los

¹⁴ La “enfermedad holandesa” hace referencia a una situación en que el descubrimiento repentino y/o aumento en el precio o tasa de extracción de un recurso natural implica un incremento de las ganancias de las exportaciones, el cual conlleva la apreciación de la moneda local, debilitando la competitividad, a efectos de exportación, de otros productos.

¹⁵ La “maldición de los recursos” se refiere al hecho de que muchos países ricos en recursos han experimentado un crecimiento escaso y una distribución de la renta desigual, a pesar de que la posesión de abundantes recursos debiera fomentar el crecimiento y facilitar que los países redistribuyan la renta sin tener que imponer tasas distorsionadoras (rebajando así, posiblemente, el crecimiento). Para una introducción rápida y amena a los temas relativos a la “maldición de los recursos”, véase Stiglitz (2005).

recursos naturales renovables y no renovables pueden crear numerosos eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás y convertirse así en motores de crecimiento. Los recursos forestales, por ejemplo, pueden crear eslabonamientos hacia adelante con el papel y los muebles o eslabonamientos hacia atrás con maquinaria de explotación forestal y equipo de excavación. A su vez, la industria del mueble puede crear eslabonamientos hacia atrás con la industria metalúrgica (a saber, clavos, bisagras) y con las industrias químicas (ej: pinturas).

Los recursos naturales no tienen por qué ser una “maldición”, tal como demuestran varios países desarrollados que han volcado a su favor la dotación de recursos. Los ejemplos incluyen a los EE.UU. (abundantes minerales, recursos forestales y pesqueros), Canadá (abundantes minerales, recursos forestales y pesqueros), Australia (minerales), Suecia (mineral de hierro, recursos forestales), Finlandia (recursos forestales) y Noruega (petróleo y gas). Incluso en el mundo en desarrollo existen países como Malasia (recursos forestales, estaño, petróleo y gas), Indonesia (petróleo y gas) y Botswana (diamantes) que han manejado sus recursos naturales bastante bien y no han permitido que se conviertan en “maldiciones”.

Dados los potenciales eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que los recursos naturales pueden crear

contribuyendo al desarrollo económico, el gobierno de un país en desarrollo debe hallar mecanismos que le permitan crear una capacidad *nacional* para explotar los recursos naturales de forma productiva y a largo plazo. Así, por ejemplo, puesto que las compañías petroleras extranjeras no quisieron transferir tecnologías clave relacionadas

Recuadro 14

Diseñar y vender contratos para la exploración de recursos naturales

Diseñar y vender los derechos a explotar los recursos naturales no es una cuestión fácil. En función de cómo estos sean diseñados y vendidos, los beneficios que un país extraerá de las ventas será marcadamente diferente.

A efectos de diseño de contratos, es vital que el contrato sea transparente, de modo que reduzca el riesgo de corrupción. De mayor importancia si cabe es que las compañías “publiquen lo que pagan”, si bien es también importante que la cantidad producida y el uso de los fondos recibidos sean transparentes. Los países de origen de las empresas de recursos naturales también pueden contribuir a este respecto estipulando que solamente los pagos publicados desgraven impuestos.

A efectos de venta de derechos, se debe evitar la venta de muchos derechos en una sucesión rápida o permitir que una empresa pase por delante de otra. Lo primero es probable que disminuya de manera progresiva los precios en las ventas sucesivas, puesto que incluso las empresas más grandes muestran escaso apetito por el riesgo. Lo segundo da a la primera empresa ventajas informativas en licitaciones sucesivas, lo cual hace que los otros pujen menos a sabiendas de que, si vencen a la primera empresa en la licitación, es porque pujaron demasiado.

Diferentes formas de licitaciones producen diferentes resultados. La puja de las primas, en la cual la compañía dispuesta a pagar la mayor prima por adelantado gana el contrato, desalentará a las otras compañías competidoras al tener que pujar sin tener pleno conocimiento del costo de producción. La puja de primas es un tema especialmente preocupante en los países en desarrollo, en donde existe un mayor riesgo de expropiación, amén de la preocupación a que futuros gobiernos modifiquen los términos del contrato. Es asimismo importante estimar el tipo de interés implícito en los pagos de las primas, dado que es similar al de un préstamo. En un contrato, la puja de las regalías, por el cual los competidores pujan la fracción de los ingresos (regalías) que dan al gobierno, conlleva menos riesgos y genera más competencia y, por tanto, más ingresos para el gobierno.

Fuente: Stiglitz (2005)

con la extracción o refinamiento del petróleo al gobierno local, el gobierno brasileño invirtió, y con éxito, sumas considerables en desarrollar estas capacidades a través de una EE: Petrobrás.

Aun si se tomara la decisión de vender los derechos de explotación, se deben tomar las precauciones necesarias para encontrar el tipo de contrato adecuado –licencias, riesgo compartido (*joint-venture*), convenios de producción compartida (para conocer las ventajas y desventajas de estos contratos, véase Radon, 2005). Asimismo, los derechos deben renovarse después de un período relativamente corto (10 ó 20 años), para poder revisar la situación a la luz del desarrollo de las capacidades nacionales, dado que el curso de su desarrollo es difícil de pronosticar con precisión. Por otra parte, en caso de concesión o venta de derechos a una compañía extranjera, el proceso de venta y los contratos resultantes deben ser diseñados de tal forma que permitan la transferencia de capacidades tecnológicas, administrativas o incluso de producción, desde la compañía extranjera. Ello puede lograrse a través de un acuerdo de riesgo compartido (*joint-venture*) con una empresa local, generalmente estatal y/o a través de requisitos explícitos para diversos tipos de transferencia de capacidades, a saber, transferencia de tecnología, capacitación gerencial y entrenamiento de personal, de modo que el gobierno local pueda mejorar los recursos con sus propias capacidades en el futuro, si así lo quisiera.

Inversión de las rentas

Más importante que el método de apropiación de las rentas es, especialmente a largo plazo, la manera en que éstas se inviertan. La siguiente cita de Joseph Stiglitz (2003) es sumamente instructiva a este respecto.

“Uno puede considerar los recursos naturales, concretamente el petróleo, como un bien de capital. Es, en efecto, un bien de capital. Es un bien de capital que se encuentra bajo tierra. Y lo que se hace cuando se vende petróleo es tomar la riqueza del país y levantarla desde debajo de la tierra hasta la superficie. Mientras esta se levanta, la pregunta será si el país es más rico o más pobre a resultas de ello. La respuesta será que depende de lo que se haga con ese dinero. Si únicamente se gasta en consumo, el país será más pobre en la medida en que se poseía una riqueza que ya no se posee –esa riqueza ha desaparecido. Si se extrae para sacarlo a la superficie y ese petróleo se convierte en caminos o en bienes de capital, el país será más rico siempre y cuando esos bienes de capital con los que el petróleo fue reemplazado sean altamente productivos. Es como el problema de la asignación de la cartera: se transforma una forma de capital en otra forma de capital y si, durante el proceso, se transforma en una forma de capital más productiva, se es más rico”.

Inversión en activos financieros

La opción más fácil en relación con la inversión de las rentas provenientes de los recursos naturales es invertir las en activos financieros, probablemente a través de un fondo específico y vivir de los rendimientos que estos produzcan (véase el recuadro 15). El Fondo de Petróleo de Noruega (ahora denominado Fondo de Pensiones del Gobierno) es el ejemplo más conocido de este tipo (véase el recuadro 16). Dada la

naturaleza volátil de los precios de los recursos naturales, los países también pueden utilizar estos fondos como “fondos de estabilización” que les permitan mejorar sus ingresos y gastos.

En particular, cuando las rentas provenientes de los recursos aumentan repentinamente, la inversión en activos financieros *externos* es una opción atractiva en el corto plazo, y lo es por dos razones. En primer lugar, la capacidad de absorción de una economía no puede aumentar rápidamente, por lo que las rentas sean probablemente invertidas en proyectos de bajo rendimiento. Por otra parte, mantener el dinero fuera del país ayudará a reducir la presión en la cotización de la moneda, lo cual, a su vez, reducirá el efecto de la enfermedad holandesa.

Sin embargo, los activos financieros seguros (por ejemplo, los bonos del Tesoro estadounidense) probablemente no proporcionen rendimientos altos, en tanto que invertir en activos financieros de alto riesgo, sobre todo en mercados financieros extranjeros, es la opción menos recomendable para un país en desarrollo, habida cuenta su falta de experiencia financiera. De hecho, las inversiones financieras difícilmente mejoran la capacidad productiva de la economía nacional. Ello puede no ser un gran problema para una economía avanzada como la noruega, pero lo es, y grave, para los países en desarrollo, donde todavía son necesarias las inversiones en creación de capacidades.

En resumen, la inversión en activos financieros es, con frecuencia, la opción “más segura” en lo que respecta a las rentas de los recursos naturales. No obstante, a largo plazo, los países en desarrollo deben invertir en crear capacidades productivas. Desde la perspectiva, pues, de un país en desarrollo que necesita invertir en capacidades, la opción de invertir en activos financieros debe utilizarse principalmente como medida a corto plazo cuando se enfrenta a un aumento importante y repentino en las rentas provenientes de los recursos.

Recuadro 15
Los fondos de recursos naturales

Un fondo de recursos naturales óptimo debe cumplir con los siguientes requisitos:

Un propósito claro

- Debe ser una combinación del corto y el largo plazo
- Debe establecerse por estatutos, posiblemente sujetos incluso a la Constitución con barreras a la fácil modificación, tales como el requisito de un referéndum popular
- Debe establecerse como un fideicomiso

Políticas y estrategias claras para el uso de los fondos especificando la perspectiva temporal y los tipos de aplicaciones

Supervisión a través de un Consejo independiente, integrado por personal designado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil, con períodos escalonados, que no se superpongan con las elecciones nacionales o locales y con una estructura sujeta a la ley

Conocimiento experto para asesorar sobre el impacto económico

Administradores cualificados de los fondos

Transparencia, con la publicación de cuentas y auditoría independiente

Un buen fondo de recursos naturales *no* debe ser:

Una extensión del presupuesto, aunque puede ser un suplemento del mismo si se determina por reglas claras

Una caja chica de efectivo para el gobierno, incluyendo el poder Ejecutivo

Un sustituto para un régimen impositivo normal

- Los ejemplos de prácticas más recomendables de administración de fondos son Noruega (recuadro 14), Chile, Alaska (EE.UU.) y Alberta (Canadá).

Source: Jenik Radon

Recuadro 16
El Fondo de Petróleo de Noruega

En 1990, Noruega estableció el Fondo de Petróleo (*oljefondet*) –denominado Fondo de Pensiones del gobierno (*Statens pensjonsfond*) desde enero de 2006– para invertir parte del importante superávit generado por el sector petrolero, principalmente proveniente del pago de impuestos del sector y de las licencias de explotación. Fue establecido para contrarrestar los efectos de la futura reducción de ingresos y suavizar los efectos de la alta fluctuación de los precios del petróleo. Está administrado por el Banco Central noruego.

El Fondo ha mantenido, correctamente, una estrategia de inversión relativamente conservadora. Según se afirma en su sitio web oficial, su objetivo es el “alto rendimiento sujeto a un riesgo moderado para contribuir a salvaguardar las bases del bienestar futuro, incluidas las pensiones nacionales”. En consecuencia, no fue hasta 1998 que el Fondo fue autorizado a invertir en equidad (si bien solamente hasta un 50% de su cartera). Y no sería hasta 2002 que podría invertir en bonos garantizados no gubernamentales.

Desde 2004, el Fondo ha venido actuando conforme a unas pautas éticas estrictas. Muestra de ello es el hecho de que, el 5 de enero de 2006, compañías ligadas a la industria armamentista como Boeing, Northrop Grumman, Honeywell International BAE Systems, fueran retiradas de la cartera de inversiones, como también lo fuera Wal-Mart, en junio de 2006, por razones éticas.

Se pronostica que las rentas del sector petrolero, que están actualmente en su pico más alto, con más de NOK 1.48 billones (245 mil millones de dólares), descenderán durante las próximas décadas. Su tamaño es actualmente similar al del Fondo de Pensiones de Empleados Públicos de California (CalPERS), el fondo estadounidense de jubilaciones públicas de mayor tamaño.

Fuente: sitio del Banco Central de Noruega (http://www.norgesbank.no/nbim/pension_fund/); enciclopedia en línea Wikipedia (http://en.wikipedia.org/wiki/The_Petroleum_Fund_of_Norway)

Inversión en la creación de capacidades generales

Las rentas provenientes de los recursos naturales pueden invertirse en la construcción de las capacidades “generales” de la economía. Por ejemplo, podrían ser invertidos en mejorar la salud, la educación básica o la infraestructura física general, lo cual mejoraría no tanto las capacidades de industrias específicas cuanto las capacidades totales de la economía.

Invertir en capacidades generales es, con toda probabilidad, una opción políticamente segura dado que, por lo menos en teoría, sólo unos pocos objetarán tal inversión. Para los países en desarrollo más depauperados, los cuales precisan de mayor inversión en capacidades básicas, probablemente sea también una opción económicamente necesaria. Sin embargo, es una estrategia limitada para la mayoría de los países en desarrollo, que ya han establecido gran parte de estas capacidades generales. En sus etapas de desarrollo, requieren de mayores inversiones destinadas a capacidades específicas. En cuanto se avanza más allá de la educación básica o de la infraestructura más básica, desaparece el concepto de inversiones en capacidades “generales”. No se educan ingenieros en abstracto ni se construyen caminos en abstracto. Se debe, pues, decidir si se capacitará a ingenieros químicos o a ingenieros electrónicos, del mismo modo que se

decidirá si la próxima carretera a construir será entre la ciudad textil y el puerto o entre la región forestal y el puerto.¹⁶

Por consiguiente, con la excepción de los países más pobres, sólo una pequeña parte de las rentas provenientes de los recursos naturales deberá ser destinada a inversiones en capacidades generales en tanto que el resto se canalizará a desarrollar capacidades específicas que se consideren necesarias para el desarrollo económico futuro.

Inversión en diversificación relacionada

Otra opción es invertir las rentas provenientes de los recursos naturales mediante la diversificación hacia sectores relacionados con las bases del recurso natural. Así, por ejemplo, Suecia diversificó sus actividades, y lo hizo con éxito: desde sus recursos forestales orientados a la fabricación de papel y muebles a la maquinaria para industrias del papel y del mueble hasta llegar a servicios de diseño de mobiliario de alta calidad y estilo (como demuestra la famosa empresa de muebles “*flat-pack*”, IKEA). También ha diversificado con éxito sus actividades, partiendo de sus reservas de mineral de hierro hacia industrias de hierro y acero y, más adelante, hacia varios productos a base de acero incluyendo barcos, automóviles y armamento. Por otro lado, Malasia logró un éxito espectacular en la diversificación del aceite de palma crudo, que pasó a ser refinado, y un éxito moderado en la diversificación de la goma hasta llegar al neumático (véase el recuadro 17 para más detalles).

La diversificación relacionada es, por supuesto, una opción “natural” que también “mira hacia adelante”. Ciertas actividades conducen “naturalmente” a otras, ya sea a las que proveen insumos o las que los compran. El clásico “Enfoque de eslabonamientos” de Albert Hirschman y el “Enfoque insumo-producto” de Wassily Leontief se basan en la misma concepción.

Sin embargo, en la mayoría de los recursos naturales, el alcance de la diversificación relacionada es limitado –sólo existe cierta diversificación para el café, el pescado o el aceite de palma. Algunos recursos tienen un potencial mucho mayor para la diversificación relacionada –mineral de hierro, recursos forestales o petróleo. Sin embargo, incluso en el caso de estos, se requiere cierto grado de diversificación no relacionada para que la diversificación relacionada proceda en el extremo superior de la cadena de valor. Por ejemplo, mientras que el mineral de hierro está “relacionado” con la industria del automóvil –el cual se caracteriza por el uso de placas de acero–, el desarrollo de la industria del automóvil requiere productos de muchas otras industrias “no relacionadas” al mineral de hierro (por ejemplo, electrónica, cristal, caucho y pintura, por nombrar algunas).

¹⁶ El contraste entre capacidades “generales” y “específicas” es menos marcado en el caso de las capacidades humanas. Una vez, por ej., se construye una carretera, ahí queda y no puede ser movida. Sin embargo, si los ciudadanos invierten, desde el inicio, en adquirir capacidades de aprendizaje (“aprender a aprender”), esto puede proporcionarles mayores beneficios a su inversión, en inversiones sucesivas en la adquisición de capacidades específicas necesarias para lograr empleo. No obstante, incluso con mayores capacidades de aprendizaje, una persona puede adquirir grandes cantidades de conocimientos específicos a lo largo de su vida, de tal modo que es probable que el trabajador quede acotado en ciertos campos del conocimiento, una vez elija su carrera profesional inicial.

Recuadro 17

Diversificación basada en los recursos: el caso de Malasia

Bajo el dominio colonial británico, Malasia fue un gran productor de estaño y goma. Tras la independencia, en 1957, Malasia trató de diversificar su producción, pero lo cierto es que a fecha de 1970, estas dos materias primas todavía conformaban cerca del 60% de las exportaciones del país.

A partir de los años 70, el gobierno fomentó la diversificación del estaño y la goma. Hubo tentativas de diversificación “horizontal” hacia otras materias primas. Por ej., la producción de aceite de palma y coco fue alentada a través de subvenciones a cultivos específicos. Asimismo, aumentaron las exportaciones de madera noble, y del gas y el petróleo que justamente acababan de ser descubiertos. Por otro lado, se fomentó la diversificación “vertical”, especialmente partiendo de la goma y el aceite de palma.

La tentativa por parte de Malasia de diversificación, partiendo de la goma hacia la fabricación de neumáticos, no fue muy efectiva en la medida en que no exigió exportaciones fructíferas en respuesta a la protección concedida a los fabricantes extranjeros de neumáticos. Ello contrasta con el éxito que supusieron las exportaciones de la industria del neumático en la República de Corea, un país que no produce ni goma ni aceite (la materia prima para la goma sintética). El éxito de las exportaciones de neumáticos en la República de Corea fue posible gracias a que los duros requisitos de exportación que se impusieron a los fabricantes protegidos (locales) de neumáticos les permitieron alcanzar economías de escala de manera muy rápida.

En contraste con la industria del neumático, Malasia ha obtenido un éxito espectacular en la diversificación de aceite de palma crudo a refinado, al imponer una tarifa de exportación más alta al aceite de palma crudo a mediados de los años 70, lo cual atrajo inversiones masivas en la capacidad de refinar aceite de palma. Desde la mitad de la década de los 80, Malasia se ha erigido en líder mundial en tecnología para refinar aceite de palma.

Fuente: Jomo & Rock (1998)

Por lo tanto, incluso los recursos naturales que tienen un alto potencial para la diversificación relacionada quedarán ligados, con toda probabilidad, a actividades de bajo valor agregado, a menos que dichas industrias no relacionadas también se desarrollen.

Por lo tanto, si bien el potencial de la diversificación relacionada debe explotarse al máximo, a efectos de largo plazo es preciso realizar un giro hacia la diversificación no relacionada en áreas tecnológicamente dinámicas. De hecho, la diversificación no relacionada es con frecuencia necesaria incluso para maximizar el alcance de la diversificación relacionada.

Inversión en diversificación no relacionada

Las rentas provenientes de los recursos naturales también deben ser invertidas en “diversificación no relacionada”. Tal y como se señaló anteriormente, la diversificación y la mejora relacionadas tienen un potencial limitado, inclusive en recursos de uso generalizado como la madera o el mineral de hierro. Por lo tanto, para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo, los países deben hacer uso de sus rentas

provenientes de los recursos naturales para diversificarse hacia industrias no relacionadas que sean tecnológicamente más dinámicas.

Nokia, la compañía finlandesa famosa por la fabricación de teléfonos móviles, ofrece el mejor ejemplo de diversificación no relacionada fructuosa fuera del ámbito de los recursos naturales (véase el recuadro 18 para mayor detalle). Nokia empezó su andadura como compañía de explotación forestal, si bien posteriormente se diversificaría hacia el caucho, los cables eléctricos y las centrales telefónicas y, en tiempos recientes, hacia la electrónica y las telecomunicaciones móviles. Es curioso observar cómo la compañía electrónica del grupo Nokia tardó 17 años en comenzar a vislumbrar ganancias, lo que indicaría que la diversificación no relacionada conlleva, a menudo, un período de gestación largo.¹⁷

La diversificación no relacionada es, por supuesto, la opción más difícil, con un período de gestación largo. También precisa de un plan industrial de largo alcance, que puede ser de difícil manejo para los países en desarrollo más depauperados que carecen de recursos administrativos –si bien estos pueden crearse con relativa rapidez, contrariamente a la opinión popular (véase el recuadro 11, más arriba).

Sin embargo, tal como ilustra el caso de Nokia, la diversificación no relacionada hacia industrias tecnológicamente dinámicas produce el rendimiento más alto, aunque después de un período de gestación largo. Por lo tanto, deben realizarse esfuerzos para alejarse de las industrias basadas en recursos naturales, a largo plazo, a través de la diversificación no relacionada. Sin embargo, dado su largo período de gestación, es necesario suplementar esta opción, en el corto o medio plazo, con otras opciones que produzcan rendimientos más inmediatos.

¹⁷ El hecho de que hagamos hincapié en la visión a largo plazo no debe ser interpretado como decir que, dado el tiempo suficiente, todo acabará por fructificar, y por lo tanto, que podemos respaldar cualquier iniciativa. Es importante saber cuándo aceptar el fracaso y recortar pérdidas. No hay una regla clara a este respecto, pero al menos tras los primeros años de dificultades iniciales, cabe esperar que una iniciativa dé signos de tendencia a la mejora en el desempeño, si se trata de justificar un apoyo continuo.

Recuadro 18
De la explotación forestal a los teléfonos móviles: la historia de Nokia

La compañía finlandesa Nokia es conocida hoy como un fabricante de teléfonos móviles ultra-modernos. Sin embargo, fue fundada como compañía forestal en 1865.

La forma del grupo moderno Nokia comenzó a emerger cuando la empresa Finnish Rubber Works Ltd. (fundada en 1898) compró las acciones mayoritarias de Nokia en 1918 y de la empresa Finnish Cable Works (fundada en 1912), en 1922. Finalmente en 1967, las tres compañías se fusionaron para crear Nokia Corporation. Algunos observadores finlandeses resumen la naturaleza de la fusión diciendo que el nombre de la nueva compañía (Oy Nokia Ab) surgió del procesamiento de la madera, la administración de la industria del cable y el dinero de la industria del caucho.

El negocio electrónico de Nokia, cuyos teléfonos móviles constituyen el núcleo de las actividades actuales de la compañía, fue creado en 1960. Hasta 1967, fecha en que se concretó la fusión entre Nokia, FRW y FCW, la electrónica generó solamente el 3% de las ventas netas del grupo Nokia. La rama electrónica perdió dinero durante los primeros 17 años, y no produciría las primeras ganancias hasta 1977.

La primera red internacional de teléfonos celulares móviles del mundo, NMT, fue presentada en Escandinavia en 1981 y Nokia fabricó para ella los primeros teléfonos de automóvil. Nokia produjo el teléfono portátil original en 1987. Así, Nokia se expandió rápidamente durante la década de 1980 adquiriendo una serie de empresas electrónicas y de telecomunicaciones en Finlandia, Alemania, Suecia y Francia. Desde los años noventa, la producción de teléfonos móviles ha sido la actividad comercial líder de Nokia.

En la década de 1990, Nokia se transformó en el líder de la revolución de telecomunicaciones móviles y en adalid de la globalización. El hecho de que Finlandia clasificara a todas las empresas con más del 20% de capital extranjero como “peligrosas” hasta 1987, y el hecho de que la rama electrónica de Nokia haya causado estragos con el sagrado “valor del accionista” produciendo pérdidas durante los primeros 17 años, fueron obviados convenientemente por los entusiastas de la globalización.

Fuentes: Steinbock (2001); Chang (2004b);

Sitio oficial de Nokia: http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL_3913

Cómo elegir la combinación de políticas correcta

Las inversiones de las rentas provenientes de los recursos naturales en la diversificación (relacionada o no relacionada) deben basarse en una estrategia coherente de desarrollo. Su ejecución puede instrumentarse a través de EEEE (en este caso, deberán tenerse en cuenta las observaciones realizadas en la sección 2) o utilizando las rentas en el otorgamiento de subsidios (directa o indirectamente, a través de aranceles y de otras formas de protección al comercio) a las firmas del sector privado que se establezcan en las nuevas industrias (véase la guía de orientación sobre políticas de inversión y tecnología en esta serie).

La combinación adecuada de las diferentes estrategias para el uso de las rentas de los recursos naturales –inversión financiera, inversión en creación de capacidad general, inversión en diversificación relacionada e inversión en diversificación no relacionada–

diferirá entre los países pero, con toda probabilidad, aglutinará las cuatro opciones descritas, variando la importancia relativa de cada una según el país y modificándose a través del tiempo, incluso dentro del mismo país. Las ventajas e inconvenientes de cada opción y las políticas recomendadas para cada una se resumen en el recuadro 19.

A saber, en la primera etapa del desarrollo, la inversión financiera y la inversión en creación de capacidad general pueden ser más importantes, mientras que las otras dos opciones adquirirán importancia a medida que la economía se desarrolle. Y la importancia relativa de la diversificación relacionada y no relacionada puede alternarse, dado que los países pueden necesitar, en primera instancia, diversificarse en actividades no relacionadas para saltar hacia la etapa siguiente, mientras que un período de consolidación de nuevas industrias a través de la diversificación relacionada puede ser necesario tras la entrada en una nueva industria.

Recuadro 19
Opciones para la administración de recursos naturales

Opción 1. Venta de los derechos de explotación

Ventajas:

Puede ser la única opción si el país carece completamente de capacidades productivas

Inconvenientes:

La debilidad en las capacidades administrativas limita la posibilidad de cerrar un buen trato con inversores extranjeros

Probablemente, genera mayor margen para la corrupción

Bajo rendimiento a largo plazo

Acciones recomendadas en materia de políticas:

El proceso de venta deberá ser transparente para evitar la corrupción

Los contratos deben poder renovarse después de un período relativamente corto (por ejemplo, 10 años) para posibilitar su renegociación de acuerdo con los cambios que se produzcan en las capacidades del país

Los contratos deberán diseñarse para asegurar la transferencia de capacidades.

Opción 2. Inversión en activos financieros

Ventajas:

Es una buena opción especialmente cuando las rentas aumentan repentinamente dado que se puede eludir el problema de la falta de capacidad de absorción y atenuar la “enfermedad holandesa”

Inconvenientes:

Probablemente, los activos seguros no proporcionen altos rendimientos, mientras que la inversión en activos financieros de alto riesgo es la última opción que un país en desarrollo debe considerar.

No mejora el desarrollo de las capacidades productivas de la economía nacional.

Acciones recomendadas en materia de políticas:

Debe utilizarse como una medida a corto plazo cuando se enfrente a un gran incremento repentino de las rentas provenientes de los recursos naturales

Opción 3. Inversión en creación de capacidades generales

Ventajas:

Probablemente, es una opción políticamente segura.

Para los países en desarrollo más pobres, posiblemente sea también una opción económicamente necesaria

Inconvenientes:

Es una estrategia restrictiva para la mayoría de los países en desarrollo que ya hayan establecido muchas de estas capacidades generales.

Acciones recomendadas en materia de políticas:

Excepto en los países más pobres, sólo una pequeña parte de las rentas provenientes de los recursos puede destinarse a esta opción. El resto debe ser orientado a desarrollar capacidades más específicas de ciertas industrias

Opción 4. Inversión en diversificación relacionada

Ventajas:

Es una opción “natural” que también “mira adelante”.

Inconvenientes:

Para muchos recursos naturales, el potencial para la diversificación relacionada es limitado (por ej., café).

Aún los pocos recursos que tienen mayor potencial para la diversificación relacionada – mineral de hierro, recursos forestales o petróleo– pueden ligarse a actividades de bajo valor agregado, a menos que se complementen con diversificación no relacionada.

Acciones recomendadas en materia de políticas:

El potencial para la diversificación relacionada debe explotarse al máximo

Debe ser coordinado cuidadosamente con la diversificación no relacionada para maximizar su alcance

En el largo plazo, es necesario realizar un giro hacia la diversificación no relacionada en áreas tecnológicamente dinámicas

Opción 5. Inversión en diversificación no relacionada

Ventajas:

Es la estrategia más productiva a largo plazo si se diversifica hacia industrias tecnológicamente más dinámicas

Inconvenientes:

Resulta más difícil de manejar

Tiene un período de gestación largo

Acciones recomendadas en materia de políticas:

Debe ser la meta última, pero dado el largo período de gestación, es necesario combinarla con otras opciones que produzcan rendimientos más inmediatos

La economía política de la administración de rentas provenientes de los recursos naturales

Un motivo de preocupación importante con respecto a la administración de los recursos naturales es que éstos muestran mayor susceptibilidad a la corrupción.

0

Hay quienes argumentan que los recursos minerales, concentrados por lo general en sus lugares naturales, resultan presas más fáciles del “robo” o “saqueo” (esto es, sufren de

mayor “saqueabilidad”). En tales circunstancias, se hace mucho más difícil evitar la corrupción y la tentativa por parte de manos privadas de capturar la renta (a través de la política y la violencia). En cambio, señalan aquellos, los recursos agrícolas –a saber, café o cacao– son más difíciles de saquear puesto que tienden a estar más dispersos y a requerir un trabajo sostenido para generar ingresos.

Aunque exista una parte de verdad en este argumento, no se deben dar por sentadas las características naturales de los recursos. En función de las capacidades políticas y administrativas del Estado, los recursos agrícolas también pueden estar sumamente concentrados. Por otra parte, un gobierno integrado por profesionales honestos, y supervisado adecuadamente por la sociedad civil hará que el saqueo de recursos, incluso los de mayor concentración geográfica, resulte difícil. La naturaleza no determina, pues, el destino.

Los Consejos de Comercialización africanos son probablemente el mecanismo más conocido en la concentración de recursos agrícolas. Menos conocido pero no de menor importancia es el hecho de que en territorios como la Provincia taiwanesa de China y la República de Corea concentraran casi totalmente su producción de arroz. Ello se logró con la venta obligada del arroz a la cooperativa agrícola controlada por el Estado, cuyo control del suministro de fertilizantes químicos y del sistema de riego hizo prácticamente imposible que los granjeros pudieran actuar de otro modo. En cambio, a través del Fondo del Petróleo y del estado de bienestar imperante en un sistema político “limpio”, Noruega ha podido distribuir equitativamente las rentas provenientes del petróleo (véase el recuadro 16).

Así, la “saqueabilidad” es más una consecuencia de la política y las instituciones que una característica natural inmutable del recurso natural en cuestión. No hay nada inevitable respecto a la llamada “maldición de los recursos”. Si no hay nada predestinado acerca de la “saqueabilidad” de recursos específicos y sobre la probabilidad de corrupción que los rodea, es posible pensar en maneras de diseñar un sistema de administración de las rentas provenientes de los recursos naturales que sea menos corrupto, y que redunde en consecuencias más igualitarias y sostenibles.

En primer lugar, debería diseñarse un sistema de asignación de los derechos de explotación de los recursos naturales menos proclive a la corrupción. Ello requiere de un sistema simple y transparente, de modo que cualquier agente externo pueda supervisarlos con facilidad. Es más, conviene que el sistema esté sujeto a revisiones relativamente frecuentes para poder corregir rápidamente las decisiones erradas.

Al mismo tiempo, merece la pena considerar la idea de crear un solo fondo transparente para las rentas provenientes de los recursos en lugar de repartirlas en múltiples y pequeños recipientes. Esto facilitará la supervisión de la utilización de las rentas, de modo tal que se asegure su empleo en el desarrollo equitativo y se impidan los abusos.

Con un grado razonable de transparencia en el sistema, una auditoría apropiada y mecanismos de rendición de cuentas, un fondo único resultará de mucha más fácil supervisión. Ello puede mejorarse concentrando las responsabilidades de supervisión en un solo organismo de control, tal como se apuntó anteriormente en relación con la administración de las EEEE.

Impedir los abusos, la corrupción y el fraude no es fácil. Joseph Stiglitz (2003b) ha indicado que el fraude con las rentas provenientes de los recursos es una práctica extendida y difícil de detectar, aun en países como los Estados Unidos. Sin embargo, deben realizarse denodados esfuerzos para garantizar que la riqueza que pertenece a todos, incluidas las generaciones futuras, no sea arrebatada por una pequeña minoría.

IV. ANEXO

Anexo I. La administración y el desarrollo de los recursos naturales

En vista de las evidentes dificultades que se presentan en la administración y el desarrollo de los recursos naturales, este anexo proporciona una breve guía en estos temas, centrándose particularmente en los recursos no renovables.

Recuadro 1 del Anexo
EEEE de recursos naturales

Las EEEE de recursos naturales son, o deberían ser, las administradoras y depositarias de los valiosos activos nacionales no renovables.

Sin embargo, las EEEE de recursos naturales son empresas riesgosas y susceptibles de fracasar estrepitosamente por las siguientes razones:

- Altos costos de exploración y desarrollo
- Gran inversión de capital
- Oscilaciones del mercado en los precios de las materias primas
- Presiones competitivas de otros productores
- Disponibilidad de expertos y servicios calificados
- Aunque las EEEE de recursos naturales no tienen que ser los operadores, sí deben ser:
 - Creadores y transformadores de la riqueza nacional
 - Supervisores o guardianes operativos
 - Directores de las políticas y las estrategias
 - Responsables ante la nación y las comunidades afectadas

Al mismo tiempo, se debe reconocer con claridad que las EEEE por sí mismas no se encargan de regular y, por lo tanto, deben ser reguladas.

Una EE de recursos naturales requiere una organización sofisticada con:

- Políticas y planes claros que lidien con
 - las cuestiones estratégicas, operativas y comerciales
 - la inversión
 - las cuestiones tecnológicas y de administración
 - las cuestiones de impacto social y ambiental
 - el personal cualificado

- la capacidad para separar las cuestiones reguladoras (Ej: medioambiente, salud y seguridad) de las no reguladoras (Ej: cuestiones comerciales)

Statoil de Noruega y Saudi Aramco de Arabia Saudita son ejemplos de EEEE de recursos naturales bien administradas.

Source: Jenik Radon

Recuadro 2 del Anexo

La administración de la exploración y el desarrollo de los recursos naturales

A continuación, se ofrece una lista de algunos aspectos fundamentales relativos a la exploración y el desarrollo de los recursos naturales.

Datos/información

- Se precisan datos de exploración, lo cual es costoso
- Se necesitan datos del mercado
 - Ej: cuál es el mercado futuro, cuál es su perfil, etc.

Exploración

- Es costosa y se corre el riesgo de no alcanzar ningún descubrimiento comercial

Desarrollo

- Por definición, es costoso y centrado en el largo plazo

Negociación: es clave para la exploración y el desarrollo

- Se necesitan “socios”
 - tanto socios reales como proveedores de servicios, etc.
- Todo debe negociarse
 - todo tipo de acuerdos: exploración, desarrollo, servicios, comercialización
- La negociación es una habilidad
 - no todos pueden negociar efectivamente
- El diablo se encuentra en los detalles
 - la subcontratación de ciertas responsabilidades/tareas es inevitable (contratación de expertos)
 - negociación
 - aspectos legales
 - aspectos técnicos, incluidos los medioambientales, etc.
 - aspectos financieros
 - Un recordatorio: recurrir a expertos resulta costoso y a menudo se obtiene lo que se paga.
 - Asegurarse de que los expertos no tengan conflictos de intereses, es decir, que sean verdaderamente independientes
 - Investigar quiénes son sus clientes

- Términos o condiciones: de compensación, de operación, de finalización, etc.
 - Se requieren compensaciones sobre los activos (es decir, los recursos naturales)
 - Diferentes tipos de compensación
 - Por ejemplo, comisiones adelantadas, regalías, impuestos a las ganancias, impuestos a las ganancias extraordinarias
 - La industria considera que ello es inaceptable pero un impuesto a las ganancias extraordinario debe ser considerado, por ejemplo, sujeto a los precios del mercado
 - Todas las decisiones de inversión de las compañías se basan en una tasa interna de retorno esperada; los rendimientos excedentes son una bonanza inesperada
 - Temas de regulación
 - Deben establecerse por medio de estatutos y regulaciones, no en acuerdos
 - Si el sistema legal es inadecuado, se deberán tomar como referencia otros sistemas legales
- Tipos de acuerdos (no todo serán realizados internamente por la EE)
 - Exploración, desarrollo, producción
 - Producción compartida
 - Licencias
 - Riesgo compartido
 - Comercialización, distribución
 - Servicio
 - *Nota:* cada forma es diferente, tiene un propósito distinto y tiene resultados diferentes
 - Un recordatorio: los socios potenciales de tales acuerdos son, con frecuencia, compañías multinacionales con vasta experiencia y conocimientos, financieramente sólidas e integradas por personal profesional
 - Hace que la negociación sea un desafío
 - Cada una de las disposiciones de un acuerdo deben ser negociadas
 - Las compañías internacionales no son muy afectas a los contratos de servicios dado que el rendimiento es muy bajo
 - El desafío consiste en encontrar compañías deseosas de aportar conocimientos a cambio de una compensación por servicios

- Asegurarse siempre de que la casa matriz de la compañía sea legalmente responsable por el contrato, incluso a través de una garantía
- La rendición de cuentas y la responsabilidad llega hasta el nivel máximo y no debe limitarse a una subsidiaria
- El mero hecho de que una disposición sea práctica habitual en la industria, no la hace por ello correcta, justa o aceptable
 - Ej: cláusulas de estabilización que incluyen provisiones a excepción de un régimen impositivo fijo por un período de tiempo limitado
 - hacen que lo actual sea permanente
 - limitan el derecho de una nación a sancionar nuevas legislaciones y regulaciones

Supervisión/administración de operaciones:

- Planes de exploración
- Planes de desarrollo
- Planes de finalización y abandono
- Planes y estudios sobre el impacto social/comunitario
- Planes y estudios sobre el impacto ambiental

Acceso al capital

- Las EEEE deben ser capaces de recibir préstamos de montos significativos
- Deben ser capaces de proporcionar seguridad

Fuente: Jenik Radon

Anexo II. ¿Qué papel desempeñan los derechos de propiedad en el desarrollo económico*

El discurso ortodoxo reciente ha hecho especial hincapié en los derechos de propiedad. La lógica subyacente es simple, pero poderosa.

Se aduce que se debe dar a las personas el derecho a obtener el fruto de sus inversiones, para fomentar la inversión y el aumento de la productividad. Y al formular el argumento se señala que tal derecho debe ser “privado”, porque si algo se posee de forma colectiva, nadie lo cuidará de forma apropiada.

Esta idea está mejor expresada en la llamada “tragedia de los bienes comunes”, según la cual las tierras de pastoreo común, de acceso irrestricto, sufren un sobrepastoreo que perjudica a todos, porque el interés particular de cada individuo le lleva a permitir que su ganado coma tanto como pueda, sin tener en cuenta la sostenibilidad de las tierras de pastoreo.

La misma lógica se aplica a las EEEE, cuando se sostiene que ningún ciudadano (como principal) tiene un incentivo suficiente en invertir en la supervisión de los gerentes de una EE (como sus agentes) dado que las ganancias de una mejor administración se comparten entre todos mientras que los costos corren a cuenta de cada individuo.

Sin embargo, este argumento plantea numerosos problemas.

El problema de la medición

En primer lugar, y a diferencia de otras instituciones (por ejemplo, la burocracia o el sistema fiscal), el sistema de derechos de propiedad está integrado por un vasto conjunto de instituciones –la legislación sobre tierras, planificación urbana, derecho fiscal, derecho de sucesiones, contratos, empresas, quiebras, derecho de la propiedad intelectual, y las costumbres con respecto a la propiedad común, por citar solamente las más importantes.

Al estar formado de elementos tan diversos, resulta casi imposible “agregar” estas instituciones en una única institución llamada sistema de derechos de propiedad.

Dada la imposibilidad de agregar todos los elementos de un sistema de derechos de propiedad en un solo indicador mensurable, los estudios empíricos tienden a confiar en mediciones subjetivas de la “calidad” global del sistema de derechos de propiedad.

Un gran número está basado en encuestas a empresarios (especialmente extranjeros), “expertos” (a saber, académicos, economistas jefes de bancos y empresas importantes, etc.), o incluso en el público en general, a quien se le consulta acerca de su percepción del ambiente de negocios, en general, y sobre la calidad de las instituciones de los derechos de propiedad, en particular.

* Este capítulo está basado en Chang (2007, de próxima aparición)

Estas mediciones son, sin embargo, muy problemáticas, puesto que los resultados de las encuestas pueden estar sumamente influidos por el estado general de la economía, y no tanto por la calidad del sistema de derechos de propiedad en sí mismo. Por ejemplo, muchas de las personas que elogiaban la salud de la economía en el Este y Sureste asiático comenzaron de repente, a criticar el favoritismo y otras deficiencias institucionales de estos países una vez se desencadenó la crisis financiera de 1997.

Como en tantas otras cosas, se debe ser precavido antes de aceptar la presunta evidencia según la cual un sistema “más fuerte” de derechos de propiedad es mejor para el desarrollo económico.

El problema de la cobertura

El discurso acerca de los derechos de propiedad no reconoce todas las formas posibles de derechos de propiedad. Esencialmente, sólo reconoce tres tipos –acceso irrestricto, propiedad del Estado y propiedad privada pura, de las cuales, la última se estima como la mejor. Existen, sin embargo, derechos de propiedad de otra naturaleza.

Existen *derechos de propiedad comunal* auténticos, por lo general obviados por la literatura ortodoxa, que no contemplan forma de propiedad individual alguna, pero se basan en reglas claras sobre el acceso y la utilización. Por ejemplo, en la mayoría de las comunidades rurales, existen reglas comunales para la recolección de leña en el bosque de propiedad comunal; en Internet existen reglas que regulan las ganancias provenientes de los programas de código abierto distribuidos bajo la Licencia Pública General (LPG).

Por otra parte, entre los acontecimientos que la etapa postsocialista ha traído consigo en China, cabe destacar *formas híbridas de derechos de propiedad*. A saber, las TVEs (empresas de municipios y aldeas) son *de jure* propiedad de los gobiernos locales, pero en la mayoría de los casos, funcionan *de facto*, aunque en forma poco clara legalmente, bajo el control de poderosas figuras políticas locales.

Los límites al concepto de propiedad “privada”

Un número considerable de análisis económicos parten de la presunción de que todos los derechos de propiedad están definidos de manera exógena y clara.

Sin embargo, en realidad, los derechos de propiedad existentes son fruto de negociaciones sociales anteriores, y cambian constantemente en la medida en que las personas intentan crear nuevos derechos de propiedad, ampliar los límites de los derechos existentes, eliminar otros y defender los derechos adquiridos frente a posibles abusos.

En consecuencia, la mayoría de los derechos de propiedad (si no todos) se “truncan” de la manera más compleja y hay muy pocos ejemplos de propiedad privada pura tal y como se presenta en los libros de textos de economía.

Existe un techo de precios por encima de los cuales los individuos no pueden comprar o vender. El control de las rentas, por ej., impone precios máximos para el arrendamiento de inmuebles, mientras que la Política Agrícola Común de la Unión Europea establece techos de precios, esto es, precios mínimos por los cuales la UE garantiza las compras.

La capacidad de utilizar activos o de transformarlos también puede ser limitada. Las leyes de zonificación, que restringen los modos de utilización de las tierras, son el mejor ejemplo a este respecto. Además, muchas empresas reguladas tienen una libertad limitada para reducir su capital físico, para fijar precios o para decidir sobre las áreas geográficas que desean atender.

Aun cuando no existan estas restricciones explícitas, los usos que se pueden dar a los recursos son necesariamente limitados. Por ejemplo, se puede poseer un cuchillo, pero uno no está autorizado a matar con él. O se puede poseer determinada maquinaria, pero no se permite que la utilicen menores de edad.

Así pues, la delimitación de los derechos de propiedad no es independiente de lo que la sociedad cree que son los derechos legítimos y las correspondientes obligaciones. Lo que se acepta como legítimo depende de la política de la sociedad en cuestión. La prohibición del trabajo infantil, por ejemplo, acaso se contemple como una restricción a los derechos del empleador en una sociedad, pero no en otra.

La protección de los derechos de propiedad y desarrollo económico

La literatura ortodoxa presume que una mayor protección de los derechos de propiedad resulta siempre mejor. Sin embargo, como proposición general puede que ello no sea cierto.

El hecho de que algo, en este caso la protección de los derechos de propiedad, sea bueno no significa que más de ello sea siempre mejor. Si bien, con toda probabilidad, sea cierto que una protección muy débil de los derechos de propiedad es mala, una protección excesiva también puede serlo en la medida en que puede terminar protegiendo tecnologías obsoletas y formas de organización anacrónicas. Si este fuera el caso, podría existir una relación en forma de "U" invertida, según la cual un sistema de protección demasiado rígido o demasiado débil no resulte bueno. O bien puede que el grado de protección de los derechos de propiedad no revista importancia excesiva, siempre que esté por encima de un determinado umbral mínimo.

Sea cual sea la relación exacta entre el grado de protección de los derechos de propiedad y el desarrollo económico, no es probable que sea lineal.

Por otra parte, y más importante, si cabe, desde un punto de vista de desarrollo económico: los efectos que un derecho de propiedad particular puede tener en el crecimiento podrían no ser constantes en el tiempo.

Un derecho de propiedad particular puede convertirse en bueno o malo para la sociedad, en función de los cambios que se produzcan en la tecnología subyacente, la población, el equilibrio político del poder o incluso las ideologías.

De hecho, un sinnúmero de ejemplos a lo largo de la historia revela cómo la preservación de ciertos derechos de propiedad resultó perjudicial en términos de desarrollo económico, en tanto que la violación de ciertos derechos existentes y la creación de nuevos derechos de propiedad resultaron, en efecto, beneficiosas para el desarrollo.

El ejemplo más conocido es probablemente el del movimiento de cercamiento de tierras en Inglaterra, el cual, mediante la confiscación de tierras comunales violó los derechos de propiedad comunales existentes, pero que contribuyó a desarrollar la manufactura de la lana al promover la cría de ovejas en las tierras confiscadas. De Soto (2000) documenta cómo el reconocimiento de los derechos de los ocupantes ilegales, en violación de los derechos de propiedad existentes de sus dueños, fue fundamental en el desarrollo del Oeste de los Estados Unidos. La reforma agraria en Japón, la República de Corea y la Provincia taiwanesa de China tras la II Guerra Mundial violó los derechos existentes de los propietarios, si bien contribuyó al posterior desarrollo de dichos países. Se sostiene, con frecuencia, que la nacionalización de empresas industriales en Francia después de la II Guerra Mundial contribuyó a su desarrollo industrial, a través de la transferencia de ciertas propiedades de una clase industrial capitalista, conservadora y estática, a administradores profesionales del sector público inclinados al uso de tecnología moderna y a las inversiones agresivas.

Los ejemplos podrían seguir, pero la cuestión es que, si existen grupos que pueden utilizar mejor determinadas propiedades existentes que sus dueños actuales, acaso sea mejor para la sociedad que no se protejan los derechos de propiedad y se creen otros nuevos que transfieran las propiedades en cuestión al grupo mencionado –teniendo en cuenta que el “mejor” uso es siempre discutible, no sólo desde el punto de vista económico sino también político. En tales circunstancias, una protección demasiado estricta de determinados derechos de propiedad (existentes) podría convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico.¹⁸

¹⁸ Este punto de vista bebe, sin duda, de la teoría marxista sobre la evolución social, por la cual un sistema de derechos de propiedad (“relaciones sociales de producción”) que otrora fuera positivo para el desarrollo de tecnologías (“fuerzas de producción”) puede convertirse en un obstáculo para promover el desarrollo de las mismas tecnologías que en su día ayudó a promover.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant – South Korea and Late Industrialization*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Chang, H-J. (2000). The hazard of moral hazard – Untangling the Asian crisis. *World Development*, 28 (4).
- (2004a). Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: Theory and Evidence. In *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus*, C. Soludo, O. Ogbu and H-J. Chang, eds. Trenton, New Jersey and Asmara, Eritrea: Africa World Press.
- (2004b). Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective. *European Journal of Development Research*, 16(3).
- (forthcoming). Understanding the relationship between institutions and economic development: Some key theoretical issues. In *Institutional Change and Economic Development*, H-J. Chang, ed. Tokyo and London: United Nations University Press and Anthem Press.
- and A. Singh (1993). Public enterprise in developing countries and economic efficiency. *UNCTAD Review*, 1993, no. 4.
- De Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital*. London: Bantam Books.
- Goldstein, Andrea (2002). Embraer: From national champion to global player. CEPAL Review, no. 77, August 2002. <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCG2180PI/lcg2180i-Goldstein.pdf>
- Greenwald, Bruce, and Joseph Stiglitz (2006). Helping infant economies grow: Foundations of trade policies for developing countries. *American Economic Review*, 96 (2).
- IMF (2004). *Public Investment and Fiscal Policy*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Jomo, K.S., and Rock, Michael (1998). Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries. UNCTAD Discussion Paper, no. 136. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- Kessler, Tim, and Nancy Alexander (2003). Assessing the risks in the private provision of essential services. Discussion Paper for G-24 Technical Group, Geneva, Switzerland, 15-6 September 2003. http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047_en.pdf
- Radon, Jenik (2005). The ABCs of oil agreements. In *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Anya Schiffrin and Svetlana Tsalik, eds. New York: Open Society Institute.

<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>

- Radon, Jenik (2007). How to negotiate your Oil Agreement, in *Escaping the Resource Curse*, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs and Joseph Stiglitz eds. New York: Columbia University Press.
- Roy, Rathin (2006). Fiscal space for public investment: Towards a human development approach. Paper prepared for the G-24 Technical Meeting, Singapore, 13-14 September 2006.
- Sappington, David, and Joseph Stiglitz (1987). Privatization, information, and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4).
- Singapore Department of Statistics (2001). Contribution of government-linked companies to gross domestic product. Occasional Paper on Economic Statistics, no. 22.
- Singapore Ministry of Finance (1993). *Interim Report of the Committee to Promote Enterprise Overseas*.
- Shin, J.S. (2005). Globalization and challenges to the developmental state: A comparison between South Korea and Singapore. *Global Economic Review*, 34 (4).
- Simon, Herbert (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Steinbock, Dan (2001). *The Nokia Revolution*. New York: AMACOM.
- Stiglitz, Joseph (2003a). *The Roaring Nineties – A New History of the World’s Most Prosperous Decade*. New York and London: W.W. Norton.
- (2003b). Covering Resource Wealth. Presentation at the Initiative for Policy Dialogue/Public Finance Monitor Center Workshop, 20 November, Baku, Azerbaijan. <http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/bakutranscript.pdf>.
- (2005). Making natural resources into a blessing rather than a curse. In *Covering Oil: A Reporter’s Guide to Energy and Development*, Anya Schiffrin and Svetlana Tsalik, eds. New York: Open Society Institute.
- <http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>
- (2006). An airport debacle worsened by greed and neglect, *Financial Times*, 22 August 2006.
- World Bank (1995). *Bureaucrats in Business – The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.