

Entrevista a Arvind Subramanian y Xavier Sala-i-Martin

Cómo afrontar la “maldición” de los recursos naturales: El caso de Nigeria

Muchos estudios concluyen que, en la mayoría de los casos, los países no se benefician de su dotación de recursos naturales en gran parte a raíz de la gestión deficiente de los ingresos. Tal es el caso de Nigeria. Entre 1970 y 2000, el índice de pobreza nacional, calculado como la proporción de la población que vive con menos de US\$1 al día, pasó de casi el 36% a poco menos del 70%. Esto significó un aumento del número de pobres desde cerca de 19 millones en 1970 hasta la astronómica cifra de 90 millones en 2000. En un reciente documento de trabajo del FMI, Xavier Sala-i-Martin (profesor de economía de la Universidad de Columbia) y Arvind Subramanian (actual Jefe de División del Departamento de Estudios del FMI) identifican y cuantifican los efectos en Nigeria de la denominada “maldición” de los recursos naturales, y proponen una solución. Christine Ebrahim-zadeh los entrevistó para el *Boletín del FMI*.



Subramanian: El Estado debería distribuir directamente a la población todos los ingresos obtenidos del petróleo, o una buena parte de éstos.

BOLETÍN DEL FMI: ¿A qué se debe el interés de los gobiernos en la “maldición” de los recursos naturales?

SUBRAMANIAN: Este problema reviste urgencia y actualidad. La maldición de los recursos naturales fue el tema de un taller organizado recientemente por el Instituto Sociedad Abierta de George Soros y celebrado en la Universidad de Columbia, donde un grupo de economistas, politólogos, abogados, gobernantes y representantes de la sociedad civil se reunieron para proponer soluciones.

Entre otros resultados del taller, se encargó la preparación de un proyecto en que se compile un manual de prácticas óptimas. El manual abarcaría el ciclo completo de la explotación de recursos naturales, desde la exploración hasta el gasto público de los ingresos generados. También proveería orientación a los gobiernos para maximizar los beneficios derivados de estos recursos. Se coincidió en que la lucha contra la “maldición” debe incluir también a las empresas extranjeras que ayudan a explotar el recurso. Estas empresas deberían aplicar prácticas óptimas de contratación, compras y transparencia de sus operaciones.

El tema está en los medios también debido a otros acontecimientos. Por ejemplo, el Banco Mundial está examinando sus propias políticas de préstamo para proyectos extractivos. Ciertos grupos de la sociedad civil han adoptado una postura muy firme en este terreno y sostienen, por ejemplo, que el Banco debe

interrumpir sus operaciones de préstamo para la minería en los países en desarrollo. Además, se está descubriendo petróleo en varias regiones de importancia geoestratégica, como las ex repúblicas soviéticas. Y, obviamente, los acontecimientos recientes en Irak han reorientado la atención hacia el papel del petróleo en los países del Oriente Medio.

BOLETÍN DEL FMI: ¿A qué se debe que algunos países son afectados por la maldición de los recursos naturales y otros no? ¿Cómo se manifiesta este problema?

SALA-I-MARTIN: Comprobamos, en base a un análisis comparativo de países, que éste es un fenómeno intrínseco a la mayoría de los países que tienen petróleo o minerales; es decir, la posesión de estos recursos contrae el crecimiento a largo plazo. En cambio, los países ricos en otros recursos naturales, como productos agrícolas o básicos, son inmunes a la maldición; además, ésta actúa destruyendo la economía interna y las instituciones políticas, lo cual es más importante. La existencia de petróleo o minerales crea oportunidades de enriquecerse y favorece la corrupción, con un efecto adverso en el clima de inversión y el crecimiento.

En mayor medida, aún, los recursos naturales impiden el desarrollo institucional al minimizar la interacción entre el Estado y la ciudadanía. Los politólogos e historiadores de la economía han puesto de relieve este efecto. Los gobiernos que cuentan con un fácil acceso a rentas petroleras no necesitan promover la creación de riqueza que posteriormente puedan gravar; a su vez, los ciudadanos tienen menos incentivos para exigir cuentas al Estado. La experiencia indica que esta desconexión entre el Estado y la población impide el desarrollo institucional. Nuestro estudio es interesante también porque, al parecer, otros efectos que normalmente se asocian con la posesión de recursos naturales, como la inestabilidad de los ingresos o la sobrevaloración de la moneda, no inciden tanto en la reducción del crecimiento a largo plazo.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué políticas recomienda el FMI para evitar o combatir este problema?

SUBRAMANIAN: No estoy seguro de que el FMI recomiende una política particular para eso. Normalmente, el FMI pide que se apliquen políticas fiscales óptimas y se gestionen mejor los ingresos del petróleo, lo que, en este caso, entraña el ahorro durante la fase ascendente de los ingresos a fin de estabilizar la economía, y el ahorro para el futuro cuando se prevé un agotamiento del recurso. En el caso de Kazajstán, el FMI ha promovido o acordado la creación de fondos

petroleros especiales. Pese a sus diferencias, estos fondos representan un intento por retener una parte, o el total, de los ingresos del petróleo, así como los usos que se les da, y por darles transparencia. Los estudios del Departamento de Finanzas Públicas indican que los resultados obtenidos con los fondos han sido desiguales. El FMI participa en algunos programas internacionales, como la Iniciativa de transparencia para las industrias extractivas auspiciada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, que propende por la transparencia en las transacciones relacionadas con ingresos del petróleo de las compañías petroleras y los gobiernos.

BOLETÍN DEL FMI: ¿A qué se debe que Nigeria no recibe los beneficios del petróleo?

SALA-I-MARTIN: Las “enfermedades” asociadas con el petróleo se manifiestan más en Nigeria que en ninguna otra parte. La guerra de secesión de Biafra, la mayor gue-

rra civil de África, que produjo un millón de muertos a fines de los años sesenta, fue en parte un intento de la región oriental (en su mayor parte de la etnia Igbo) por obtener control exclusivo de las reservas petroleras. Nigeria ha sufrido el asesinato de dos líderes, seis golpes de Estado exitosos y cuatro fallidos, y 30 años de regímenes militares. Es probable que sus gobernantes hayan robado decenas de miles de millones de dólares petroleros. El aumento vertiginoso del gasto público financiado con fondos extraordinarios también creó mayores oportunidades de fraude. Todos estos factores han contribuido a lograr un nivel de crecimiento precario y a crear enormes pérdidas en materia de desarrollo. Por consiguiente, el petróleo, y el deterioro institucional que ha provocado, han sido quizá los principales causantes de los males económicos y políticos de Nigeria.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué solución proponen para los países en riesgo de ser afectados por esta “maldición”?

Por consiguiente, el petróleo, y el deterioro institucional que ha provocado, han sido quizá los principales causantes de los males económicos y políticos de Nigeria.

—Xavier Sala-i-Martin

Publicaciones recientes

IMF Working Papers (Documentos de trabajo; US\$15)

- 03/252: “Sources of Nominal Exchange Rate Fluctuations in South Africa”, Ashok J. Bhundia y Jan Gottschalk
- 04/1: “The Gains from International Monetary Cooperation Revisited”, Ivan Tchakarov
- 04/2: “Exchange Rates in Central Europe: A Blessing or a Curse?” Alain Borghijis y Louis Kuijs
- 04/3: “Do Macroeconomic Effects of Capital Controls Vary by Their Type? Evidence from Malaysia”, Natalia T. Tamirisa
- 04/4: “Foreign Exchange Market Organization in Selected Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey”, Jorge I. Canales Kriljenko
- 04/5: “International Dividend Repatriations”, Alexander C. Lehmann y Ashoka Mody
- 04/6: “A Puzzle of Microstructure Market Maker Models”, Rafael Romeu
- 04/7: “Fiscal Sustainability: The Case of Eritrea”, Ayumu Yamauchi
- 04/8: “Fiscal Surveillance in a Petro Zone—The Case of the CEMAC”, Johannes Wiegand
- 04/9: “Timing of International Bailouts”, Se-Jik Kim
- 04/10: “Singapore’s Unique Monetary Policy: How Does It Work?” Eric Parrado

*Nota: DELP = Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
SCLP = Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza*

IMF Country Reports (Informes del FMI sobre las economías nacionales; US\$15)

(El nombre de un país indica que el informe trata sobre la consulta del Artículo IV.)

- 03/394: Kenya: PRSP Preparation Status Report
- 03/395: Ghana: First Review Under the Three-Year Arrangement Under the PRGF
- 03/396: Ghana: Financial System Stability Assessment Update
- 03/397: Kenya: Joint Staff Assessment of the PRSP Preparation Status Report
- 03/398: Central African Economic and Monetary Community—Paper on Recent Developments and Regional Policy Issues; Staff Supplement
- 03/399: Kenya: Request for a Three-Year Arrangement Under the PRGF
- 03/400: Kenya: Debt Sustainability Analysis
- 03/401: Cameroon: Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the PRGF, and Requests for Extension of Arrangement, Waiver of Performance Criterion, and Extension of Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries

World Economic and Financial Surveys

(Estudios económicos y financieros; US\$42; para catedráticos y estudiantes universitarios, US\$35)

Official Financing: Recent Developments and Selected Issues

Los pedidos deben dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2004, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; fax: (202) 623-7201; correo electrónico: publications@imf.org.

En el sitio www.imf.org se publica información en inglés sobre el FMI, entre la que se incluye la versión completa del *Boletín del FMI*, el *Suplemento anual sobre el Boletín del FMI, Finanzas & Desarrollo*, el catálogo actualizado de publicaciones y los tipos de cambio diarios del DEG con respecto a 45 monedas. El texto completo en inglés de todos los documentos de trabajo del FMI y de los documentos de análisis de política económica también puede consultarse en dicho sitio. En www.imf.org/external/spa/index.htm se presenta una selección de documentos en español.



Laura Wallace
Directora

Sheila Meehan
Redactora principal

Camilla Andersen
Elisa Diehl

Christine Ebrahim-zadeh
Jacqueline Irving
Redactoras

Niccole Braynen-Kimani
Maureen Burke

Ayudantes de redacción

Philip Torsani
Director de artes gráficas

Julio Prego
Diseñador gráfico

Con la colaboración de
Prakash Loungani

Edición en español

División de Español
Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

Rodrigo Ferrerosa
Traducción

Magaly B. Torres
Corrección de pruebas

Miriam Camino-Wolosky
Autoedición

El *Boletín* (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 22 números en español, francés e inglés, además del *Suplemento sobre el FMI* y un índice anual. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de National Geographic; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información, salvo las fotografías e ilustraciones que no pueden reproducirse en forma alguna. La correspondencia debe dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: imfsurvey@imf.org. El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: *first class*; otros países: *airspeed*). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79. Las solicitudes de pedido deberán dirigirse a: Publication Services, Box X2004, IMF, Washington, D.C. 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430. Fax: (202) 623-7201. Correo electrónico: publications@imf.org.

22 de marzo de 2004

80

SUBRAMANIAN: Nuestra propuesta es muy simple. El Estado deberá distribuir directamente a la población todos los ingresos obtenidos del petróleo, o una buena parte de éstos. Para generar ingresos que financien el gasto, podría usar instrumentos corrientes de política tributaria, como ocurre en los países no petroleros. La principal ventaja de este enfoque es que se minimizarían las oportunidades para la corrupción y la malversación, porque los ingresos imprevistos se mantendrían fuera del alcance de los funcionarios públicos. También permitiría corregir el desequilibrio en el poder económico y político, que en la mayoría de los países petroleros se inclina fuertemente a favor del gobierno y en detrimento de la población.

Naturalmente, deben abordarse varios problemas prácticos como, por ejemplo, quién recibe el dinero: ¿Los adultos, las mujeres, los hogares? ¿Qué porcentaje deberá distribuirse? ¿Cómo deberá distribuirse? Indudablemente, las respuestas a estas interrogantes variarán de un país a otro, pero pueden formularse soluciones prácticas con un poco de reflexión e ingenio y con la participación de entidades nacionales e internacionales.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Es realista esta estrategia? ¿Cuáles son sus desventajas?

SALA-I-MARTIN: Generalmente, esta propuesta produce dos objeciones: el riesgo de inestabilidad macroeconómica causado por la pérdida de ingresos para el Estado y la ineficiencia que trae aparejada la distribución, a los individuos, de unos ingresos que sólo se gravarán parcialmente para financiar la inversión pública y otros gastos justificados.

Ninguna de ellas tiene realmente mucho peso. En lo que respecta a las consecuencias macroeconómicas, las utilidades y pérdidas imprevistas del sector público, creadas por la inestabilidad de los precios, se transformarían en utilidades y pérdidas para los hogares. ¿Quiénes mejor deciden qué ahorrar y qué gastar, los individuos o el Estado? En principio, puede aducirse que el Estado debe desempeñar un papel de custodio para suavizar el consumo y ahorrar. Sin embargo, la cuestión es determinar si es mejor que estas decisiones las tome la población o un Estado débil y corrupto. La experiencia demuestra, claramente, que un Estado débil no adopta buenas decisiones. Por ejemplo, una siderúrgica construida por el Gobierno de Nigeria no ha producido ni una tonelada de acero comercial en cerca de 40 años.

La segunda objeción es que la propuesta sería doblemente antieconómica porque se incurriría en dos tipos de costo: primero, al distribuir los ingresos del petróleo y, posteriormente, al gravar estos ingresos para financiar el gasto público. No obstante, sostenemos que los beneficios de alentar un escrutinio público del gasto superan con creces el costo de eficiencia de la tributación. Los gobiernos que obtienen ingresos de



Sala-i-Martin: Paradójicamente, un buen gobierno y unas instituciones sólidas requieren que el costo de generar recursos públicos sea elevado.

recursos naturales como el petróleo habitan un peligroso paraíso de la oferta. Es decir, cuando el costo marginal de crear los recursos es prácticamente cero, el gobierno tiene pocos incentivos para administrar con eficiencia, proveer servicios públicos adecuados y responder a las solicitudes de los ciudadanos. Tampoco tiene incentivos para concebir ni mantener las bases de una economía de mercado y gestión eficaz, por ejemplo, instituciones para proteger los derechos de propiedad o remediar los conflictos de redistribución. Paradójicamente, un buen gobierno y unas instituciones sólidas requieren que el costo de generar recursos públicos sea elevado.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Tiene alguna esperanza de que se adopte su propuesta?

SUBRAMANIAN: Es poco posible que se adopte debido a la existencia de un problema político fundamental. Los individuos que actualmente se benefician económica y políticamente de su acceso a los ingresos del petróleo se opondrán encarnizadamente a la propuesta. En vista de ello, podría ser necesario algún tipo de intervención internacional para resolver el problema. En teoría, la posibilidad de que se adopte la propuesta es mayor cuando se produce algún tipo de transición importante, un "cambio constitucional", por ejemplo. Por estos motivos, estimamos que Iraq ofrece una excelente oportunidad para aplicarla. Una vez que se haya demostrado su eficacia en uno o más países, la idea se podría propagar a otros. ■

"Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria" (IMF Working Paper No. 03/139), de Xavier Sala-i-Martin y Arvind Subramanian, pueden adquirirse al precio de US\$15 el ejemplar dirigiéndose a IMF Publication Services. Véanse las instrucciones de pedido en la pág. 79. El texto completo puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org).