

Compartir la RIQUEZA

Sanjeev Gupta, Alex Segura-Ubiergo y Enrique Flores

Los países que gozan de ingresos extraordinarios derivados de sus recursos naturales deben ser prudentes a la hora de distribuirlos directamente a su población

ANGOLA es el segundo mayor productor de petróleo de África subsahariana y uno de los países más ricos del continente, y sin embargo mueren allí más niños menores de cinco años que en la mayoría del resto del mundo.

La mayoría de los países ricos en recursos naturales carecen del tipo de instituciones necesarias para gestionar con eficacia esa riqueza, y los resultados pasados no auguran nada bueno para los países que obtienen ingresos extraordinarios de esos recursos. Muchos de sus ciudadanos sufren una pobreza continua con escasas perspectivas de que sus condiciones de vida mejoren significativamente. Un claro ejemplo de ello es la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años registrada en Angola.

En los últimos años, los altos precios de las materias primas y los nuevos descubrimientos de recursos naturales han incrementado los ingresos que muchos países reciben de esos recursos, como proporción del presupuesto y también como porcentaje del PIB, ofreciendo nuevas posibilidades de elevar el nivel de vida de la población (gráfico 1). Pero pocos países se destacan como buenos ejemplos de una gestión eficaz de la riqueza de recursos. Botswana, Chile, Noruega y el estado de Alaska en Estados Unidos son algunas excepciones.

Las experiencias exitosas indican que administrar la riqueza de recursos naturales exige un compromiso con tres principios interrelacionados: 1) transparencia fiscal, 2) una política fiscal basada en reglas y 3) fuertes instituciones de gestión financiera pública. Por ejemplo, Noruega y Alaska son modelos de transparencia por la forma en que recaudan y presupuestan los ingresos derivados de los recursos naturales, permitiendo así que la gente sepa en qué se usa tal riqueza y considere a los dirigentes políticos responsables de sus decisiones. Las reglas fiscales de Chile protegen esa riqueza de los vaivenes políticos, y sus sólidas instituciones son capaces de gestionar la inversión pública, haciendo posible que la riqueza de recursos naturales se transforme en activos productivos, como infraestructura y capital humano.

Hay quienes opinan que los gobiernos deberían renunciar a los ingresos de los recursos y distribuirlos directamente a la población. Existen algunos buenos argumentos para respaldar esa opinión, y también contundentes argumentos para objetarla. La distribución directa no es una bala de plata (Gupta, Segura-Ubiergo y Flores, 2014).

Oleoducto en Alaska bajo la luz de la aurora boreal, cerca de Milne Point, Alaska, Estados Unidos.

El excremento del diablo

Dado el deficiente historial de la mayoría de los países ricos en recursos naturales en cuanto al uso que hacen de los ingresos que estos generan, los nuevos descubrimientos podrían ser tanto una maldición como una bendición. ¿Por qué?

Una bonanza de recursos naturales puede hacer que se aprecie el tipo de cambio real de una moneda, lo cual resta competitividad a las exportaciones del país y desvía los recursos hacia los sectores de la economía que no participan en el comercio, consecuencias conocidas como la “enfermedad holandesa”. Además, los analistas han observado que la riqueza de recursos suele asociarse con corrupción estatal, que impide una rendición de cuentas democrática. A menudo se usan estos argumentos para sugerir que tal riqueza puede convertirse en una “maldición de los recursos”. Esta idea fue expresada vívidamente por Juan Pablo Pérez Alfonso, exministro venezolano de Minas e Hidrocarburos y cofundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, quien describió ese recurso como “el excremento del diablo” y advirtió acerca de su potencial para engendrar despilfarro, corrupción, consumo excesivo y deuda.

Muchos países ricos en recursos naturales, que carecen tanto de sistemas robustos de gestión de las finanzas públicas como de los frenos y contrapesos necesarios en la toma de decisiones para asegurar un uso eficaz de esa riqueza, han tratado de seguir el ejemplo positivo de otros países como Botswana, Chile y Noruega.

Crear instituciones sólidas y estables lleva tiempo. Entretanto, según señalan algunos analistas, los países deberían distribuir los ingresos provenientes de los recursos naturales directamente a la población, para impulsar el crecimiento económico y mejorar los niveles de vida (véase “Gastar o distribuir”, *F&D*, diciembre de 2012).

Diversos argumentos respaldan esta visión, principalmente la idea de que esa distribución impide que el gobierno malverse sus ingresos y crezca en tamaño. Posiblemente para algunos países ricos en recursos naturales alguna forma de distribución directa de esos ingresos sería beneficiosa, pero en otros se restringiría la provisión óptima de bienes públicos. Además, aun cuando el objetivo sea limitar el tamaño del Estado limitando el acceso a los ingresos generados por esos recursos, probablemente alternativas tales como una rebaja impositiva resultarían más eficientes.

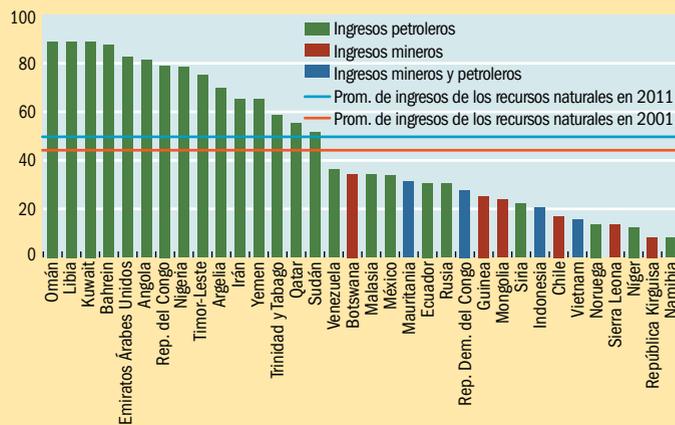
Otro argumento se centra en el impacto de los impuestos en la rendición de cuentas (Sandbu, 2006). Si los ingresos de los recursos naturales se distribuyeran entre la población y se los gravara para financiar una parte de los bienes públicos, los ciudadanos exigirían una mayor rendición de cuentas en los programas de gasto público. Pero esto parte del supuesto de que los beneficios de esa mayor rendición de cuentas superan las pérdidas de eficiencia que entraña transferir ingresos a la población para luego recuperar una parte de ellos. Tampoco se toma en cuenta que el mecanismo de transferencia puede incluso adolecer de las mismas deficiencias institucionales y prácticas corruptas que las típicamente existentes en un país rico en recursos naturales.

Gráfico 1

Abundantes y en aumento

En muchos países los ingresos derivados de los recursos naturales son sustanciales y van creciendo poco a poco.

(Ingresos de los recursos naturales, porcentaje de los ingresos totales, 2011)



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

Cuánto y a quiénes

La distribución directa es una forma de transferir a los ciudadanos una parte o la totalidad de los ingresos de recursos naturales para limitar el poder discrecional del gobierno sobre tales recursos y promover una mayor rendición de cuentas. Las facultades discretionales y la rendición de cuentas están vinculadas porque los ciudadanos tienden menos a exigir que se rindan cuentas si los políticos pueden elegir quién habrá de recibir esos ingresos.

Las opiniones difieren acerca de *cuánto* de ese ingreso corresponde distribuir. En un extremo, se insta a traspasar todos los ingresos de los recursos naturales a los ciudadanos, mientras que otras propuestas más moderadas —Birdsall y Subramanian (2004) proponían que en el caso de Iraq se distribuyera al menos la mitad— sugieren devolver solo una parte de los ingresos o incluso solo una parte de la renta de inversión obtenida de un fondo de recursos naturales. El debate acerca de cuánto distribuir gira en torno a las consecuencias económicas de tal distribución, como el impacto en los incentivos al trabajo, el ahorro de los hogares y la estabilidad macroeconómica general.

En cuanto a *quiénes* deberían recibir esos ingresos, una distribución entre todos los ciudadanos tiene el atractivo de eliminar la discrecionalidad política respecto a qué grupos deberían beneficiarse. Pero las transferencias universales pueden tener consecuencias no deseadas, como alentar a las familias a tener más hijos, que pueden evitarse limitando las transferencias a los adultos. Algunos proponen perseguir objetivos sociales focalizando la distribución en los segmentos más pobres de la población o imponiendo condiciones como la escolarización de los niños. Estos objetivos encomiables podrían contribuir a galvanizar el apoyo a tales mecanismos. También podrían, sin embargo, generar un dilema entre reducir la cobertura focalizándola en un determinado segmento de la población —particularmente los pobres, cuyo peso político suele ser

menor— y potenciar la rendición de cuentas. Además, los pobres no están bien equipados para manejar la volatilidad del ingreso, que estos mecanismos deberían considerar.

Hay quienes están a favor de una distribución directa por fuera del presupuesto, que está sujeto a la corrupción estatal. Los ingresos provenientes de los recursos naturales quedarían así excluidos de las cuentas presupuestarias y sometidos a control, quizás a cargo de un órgano de auditoría independiente en lugar del parlamento. La recaudación y distribución podrían incluso recaer en una institución distinta de la autoridad tributaria nacional. Los proponentes de esta idea argumentan que un mecanismo separado para distribuir los ingresos de los recursos naturales es más creíble a los ojos de la población. Pero como quiera que se la logre, la distribución directa no es una receta para eliminar la corrupción. Sería ingenuo suponer que un gobierno corrupto aceptaría ese método para abordar el problema, y tampoco hay garantías de que el mecanismo de distribución no sería susceptible de una corrupción similar.

Hablando en base a la experiencia

Alaska ha implementado el mecanismo más conocido y quizá más exitoso de distribución directa. Pero es un modelo conservador, con un dividendo relativamente pequeño de solo 3% a 6% del ingreso per cápita de su población. Solo una porción de los ingresos petroleros de Alaska se invierte en el fondo, y solo se distribuye la renta de la inversión, sujeta a un tope del 5% del valor total de mercado del fondo. Este es administrado por el Departamento de Hacienda de Alaska, y un sólido sistema de frenos y contrapesos dentro del presupuesto hace que en muchos aspectos el régimen sea un modelo de transparencia. El caso es ampliamente considerado como exitoso, pero uno claramente logrado desde una posición de fortaleza y transparencia de las instituciones, no como una solución a un problema institucional.

Dado el limitado número de mecanismos de distribución directa existentes en el mundo, una mirada a las políticas relacionadas permite conocer cuáles funcionan y cuáles no. Siempre es riesgoso hacer inferencias a partir de dichas políticas, pero los siguientes casos ofrecen algunas lecciones:

- Venezuela ha establecido una serie de programas sociales llamados *misiones*. Uno de ellos se focaliza en la alfabetización de los adultos y clases de recuperación para estudiantes que abandonaron la escuela secundaria; otro, en la atención primaria universal de la salud; y otros en la construcción de nuevas viviendas para los pobres, beneficios jubilatorios para personas en situación de pobreza, descuentos en el precio de los alimentos y becas para realizar estudios de grado. Como lo destacaron Rodríguez, Morales y Monaldi (2012), estos programas son financiados directamente por la empresa petrolera estatal y por lo tanto funcionan fuera de la órbita del presupuesto. En consecuencia, otorgan más facultades discrecionales al gobierno. Algunos estudios indican que estos programas son tan vulnerables a la corrupción y las presiones populistas como el presupuesto mismo, lo cual pone en duda que los mecanismos extrapresupuestarios directos eviten la corrupción.

- La experiencia con los programas de apoyo al ingreso en las economías avanzadas pone de relieve el probable impacto negativo de las transferencias de distribución directa en la oferta

laboral. Estos programas tienen por objeto proporcionar un respaldo básico a los hogares cuyos ingresos son escasos o nulos. Parte de ese respaldo es luego gravado mediante impuestos. Los programas han sido criticados por no brindar suficientes incentivos al trabajo entre las personas de bajos ingresos; los programas de crédito por ingresos salariales para los cuales son elegibles los trabajadores constituyen una alternativa.

- Los programas de transferencias de efectivo condicionales, hoy populares en muchas economías en desarrollo, también pueden socavar los incentivos al trabajo. Estos programas procuran reducir la pobreza brindando apoyo —en forma de transferencias de efectivo— sujeto a ciertas condiciones, tales como inscribir a los niños en la escuela o recibir vacunas. El objetivo es romper el ciclo de pobreza ayudando a la generación actual y promoviendo al mismo tiempo la inversión en la generación futura. En la mayoría de los estudios se ha observado que el impacto en la oferta laboral es insignificante si la transferencia es pequeña y los beneficios están orientados a los hogares más pobres. Los programas con transferencias de mayor monto y cobertura más amplia —que incluya a los segmentos más acomodados de la población— reducen más la participación en la fuerza laboral.

- Los grandes subsidios a la energía en los países ricos en petróleo son populares porque la población espera cosechar beneficios de la abundancia de esos recursos. Los subsidios antes de impuestos que permiten a las empresas y los hogares pagar menos que los precios internacionales vigentes representan alrededor de 8½% del PIB en Oriente Medio y Norte de África. Estos subsidios generalizados llevan a una ineficiente asignación de los recursos —que daña el crecimiento— y benefician desproporcionadamente a los sectores de mejor condición económica, agravando la desigualdad del ingreso. A pesar de esas desventajas, el público respalda los subsidios porque no ve otra forma de beneficiarse de la abundancia de recursos naturales.

- Las remesas de los trabajadores —dinero que envían a sus familias las personas que trabajan en el extranjero— colocan recursos adicionales en manos del sector de los hogares, al igual que los mecanismos de distribución directa. La experiencia indica que la mayoría de las remesas son utilizadas para el consumo corriente, y su impacto en el crecimiento a largo plazo no es concluyente. Esto arroja dudas sobre el argumento de que la distribución directa no exacerba los efectos de la enfermedad holandesa porque el sector privado ahorrará los ingresos extraordinarios que reciba tal como lo hace el gobierno.

Lecciones extraídas

De la experiencia de Alaska y el análisis de las políticas relacionadas surgen varias lecciones:

Primero, el diseño general de las políticas fiscales podría incluir mecanismos de distribución directa, que comiencen en pequeña escala para acotar el impacto en la oferta laboral. Al limitar la proporción de recursos distribuidos en forma directa se garantizaría que el gobierno disponga de lo suficiente para la prestación de los servicios públicos cruciales, así como para atenuar el impacto de la enfermedad holandesa, tal como lo destacó Hjort (2006).

Segundo, la distribución directa es tan proclive a la corrupción como lo son los programas públicos, de modo que no se la debe establecer por fuera del presupuesto.

Por último, es importante recordar que la distribución directa de los ingresos generados por los recursos naturales no protege las necesidades de las futuras generaciones.

Antes de emprender la distribución directa de esos ingresos, un país debe preparar su marco fiscal,

- determinando el nivel de ingresos públicos y de gasto necesario para garantizar la estabilidad macroeconómica interna y la sostenibilidad de los saldos externos;
- adoptando políticas que mitiguen el impacto de la volatilidad de los precios de las materias primas en los ingresos;
- tomando en cuenta la incertidumbre del nivel de producción de recursos naturales y cuántos ingresos puede absorber la economía; y
- ahorrando recursos para las generaciones futuras.

La distribución directa no obvia la necesidad de abordar estos temas de manera frontal. Aunque algunos sostienen que traspasando al sector privado la carga de administrar la volatilidad se podrían obtener mejores resultados, la evidencia a favor de ese argumento es escasa. Como se señaló antes, los datos obtenidos de los países que reciben remesas indican que el grueso del dinero recibido se destina al consumo y no al ahorro. Si bien la administración de la volatilidad de los recursos naturales por el sector público de los países ricos en tales recursos dista de haber sido excelente, el FMI (2012) muestra que parece haber mejorado a medida que los países pasaron de aplicar políticas que potenciaban las variaciones de precios de las materias primas entre 1970 y 1999 a otras neutrales, en líneas generales, durante la última década.

La distribución directa puede tener un impacto significativo en la distribución del ingreso. En Ghana, por ejemplo, los ingresos de los recursos naturales ascienden a alrededor de 5% del PIB. El 10% más pobre de la población gana solo 2% del PIB, de modo que la distribución directa universal

elevaría el ingreso de ese grupo aproximadamente 25%. Pero la distribución del ingreso de los recursos naturales reduciría los recursos presupuestarios disponibles para la prestación de servicios públicos, algo que a su vez podría tener consecuencias negativas en la distribución del ingreso.

Otro efecto de la distribución directa sería indudablemente un Estado de tamaño más reducido. El traspaso de recursos al sector privado podría restringir el derroche de gastos en algunos países ricos en recursos naturales, pero en otros podría reducir el gasto público hasta el punto de poner en riesgo la infraestructura y los bienes públicos necesarios. El gasto total de los países ricos en recursos naturales asciende en promedio a alrededor de 28% del PIB, nivel que parece coincidir, en términos generales, con el de las economías donde esos recursos no abundan. Pero existen diferencias significativas en el tamaño del Estado y la capacidad institucional entre los países ricos en recursos (gráfico 2). El probable impacto en la distribución del ingreso y la prestación de servicios públicos refuerza la conveniencia de comenzar en pequeña escala a la hora de adoptar la distribución directa.

¿Vale la pena?

Si bien la idea de que la distribución directa genera una mayor rendición de cuentas es atractiva, en ningún lugar del mundo se ha probado hacerla a gran escala. Existe escasa evidencia que demuestre la eficacia de distribuir a la población la totalidad de los recursos procedentes de los recursos naturales, pero podría considerarse la posibilidad de emplear una distribución directa moderada similar a la del modelo de Alaska.

Incluso una distribución sensata debe ser implementada en un marco fiscal apropiado y en pequeña escala para reducir el muy posible riesgo de que ella obstaculice la prestación de servicios públicos fundamentales, provoque una caída de la participación en la fuerza laboral, o presione la capacidad administrativa del gobierno. ■

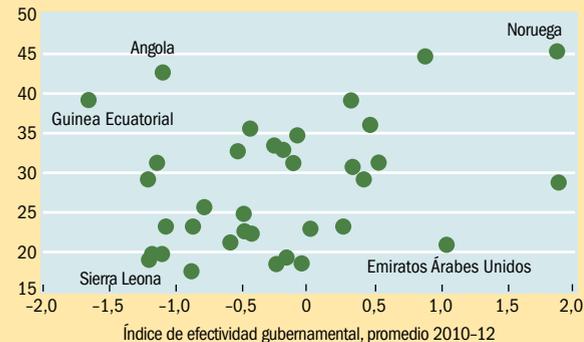
Sanjeev Gupta es Director Adjunto, y Enrique Flores es Economista Principal, ambos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI; Alex Segura-Ubierno es Representante Residente del FMI en Mozambique.

Gráfico 2

¿Obeso o raquítico?

El tamaño del Estado varía entre los distintos países ricos en recursos naturales, pero no siempre está relacionado con su efectividad.

(gasto público, porcentaje del PIB)



Fuentes: Banco Mundial, Índice de efectividad gubernamental; y estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: El gasto público es el promedio correspondiente a las fechas disponibles respecto de cada país durante 1980-2013. El indicador recoge las percepciones de la calidad de los servicios públicos, de la administración pública, el grado de independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas.

Referencias:

Birdsall, Nancy, y Arvind Subramanian, 2004, "Saving Iraq from Its Oil", *Foreign Affairs*, vol. 83, No. 4, págs. 77-89.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2012, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (*Washington*).

Gupta, Sanjev, Alex Segura-Ubierno y Enrique Flores, 2014, "Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering?", *IMF Staff Discussion Note 12/08* (*Washington: Fondo Monetario Internacional*).

Hjort, Jonas, 2006, "Citizen Funds and Dutch Disease in Developing Countries", *Resources Policy*, vol. 31, No. 3, págs. 183-91.

Rodríguez, Pedro L., José R. Morales y Francisco J. Monaldi, 2012, "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?", *Center for Global Development Working Paper 306* (*Washington*).

Sandhu, Martin E., 2006, "Natural Wealth Accounts: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse", *World Development*, vol. 34, No. 7, págs. 1153-170.