

Nigeria trata de reivindicarse

Las ganancias extraordinarias del petróleo se transforman en una bendición

Ngozi Okonjo-Iweala

NIGERIA derrochó las ganancias extraordinarias del petróleo de los años setenta, tras lo cual registró tres décadas de estancamiento económico y un deterioro de las instituciones públicas en un marco de políticas fiscales y macroeconómicas deficientes, corrupción y mal gobierno. Por añadidura, en ese entonces pocos países (y economistas) entendían bien lo difícil que es administrar las ganancias extraordinarias del petróleo. El reciente auge petrolero le ofrece a Nigeria una oportunidad para transformar la “maldición del petróleo” en una bendición. Se debe aprender de los errores del pasado, y ya no se puede aducir falta de experiencia. Se han aplicado reformas fundamentales para abordar el auge actual, pero es crucial —para Nigeria y el resto de África— que estas se mantengan.

En abril de 2006, Nigeria pagó la última cuota de los US\$30.000 millones que adeudaba a los acreedores oficiales del Club de París, monto que representaba más del 85% de su deuda externa. Como parte del acuerdo, el país además saldó de inmediato US\$6.000 millones correspondientes a atrasos, y el resto se reestructuró según las condiciones de Nápoles (condiciones concesionarias para reestructurar deuda externa de países pobres frente al Club de París), lo que condujo a una cancelación de US\$18.000 millones. Si bien este es un triunfo importante, resulta irónico que un país con amplias reservas petroleras haya tenido que escapar del sobreendeudamiento.

¿Cómo se produjo esta situación? ¿Qué enseñanzas pueden extraer de esta experiencia otros países exportadores de petróleo en desarrollo? Este es el momento oportuno para formularse estas interrogantes, pues el rápido aumento de los precios del petróleo en los últimos años ofrece a esos países —especialmente los que desperdiciaron las bonanzas de 1973–74 y 1979–80— una oportunidad excepcional de reivindicación.

El sobreendeudamiento

Los aumentos de precios instrumentados por la OPEC en 1973–74 y 1979–80 produjeron enormes ganancias extraordinarias para Nigeria (US\$300.000 millones entre 1970 y 2001), pero

también una fuerte apreciación del tipo de cambio real (del 55% entre 1974 y 1980). En 1982, el país sufrió un doble revés: la caída de los precios y un gran aumento de las tasas de interés. En consecuencia, la inflación subió, el país se vio ante una posible reprogramación de la deuda y el gobierno optó por restringir las divisas mediante licencias de importación.

En vista de ello, la moneda nacional, que estaba vinculada al dólar estadounidense, se devaluó en un 36% entre 1980 y 1984. Pero la inflación fue mucho más elevada, y el exceso de demanda de divisas se controló mediante una concesión más restrictiva de licencias, lo cual aumentó la prima del mercado negro de divisas. En septiembre de 1986, el naira se dejó flotar. Para entonces era urgente reprogramar la deuda y obtener financiamiento externo. La flotación fue la piedra angular de un programa de reforma basado en incentivos de mercado, liberalización de precios y eliminación de las licencias de importación y los consejos de comercialización de productos. No obstante, la deuda externa siguió creciendo debido al efecto acumulativo de los pagos atrasados e intereses punitivos, más que al nuevo endeudamiento

Planta de gas natural junto a la aldea de Finima en Nigeria.

Recuadro 1

El sobreendeudamiento externo

A fines de 1983, la deuda externa pendiente y desembolsada total de Nigeria era de US\$12.000 millones. A partir de un cálculo prudente de las reservas comprobadas e incluyendo los costos de extracción —y una coparticipación adecuada de ingresos con el sector privado— se estimó que la parte del patrimonio petrolero correspondiente al sector público era de US\$75.000 millones, incluso con los bajos precios de 1985 (Pinto, 1987). No obstante, en 1985–86 surgieron dificultades para reestructurar la exigua suma de US\$2.000 millones en crédito comercial asegurado, y los acreedores insistieron en la adopción de un programa respaldado por el FMI.

Esta dificultad para reprogramar la deuda se debe, primero, a que dado que los empréstitos externos de Nigeria estaban de hecho garantizados por su petróleo, la reducción de los precios produjo inquietud entre los acreedores. Segundo, dados el poder económico del petróleo a mediados de esa década y las graves fallas institucionales y de política, los acreedores no estaban dispuestos a reestructurar la deuda sin un programa respaldado por el FMI. El país sufría un “déficit de credibilidad” y no podía atraer financiamiento externo, incluso para inversiones con alta tasa potencial de rendimiento: se había creado una clásica situación de sobreendeudamiento.



desde mediados de los años ochenta. Además de este desequilibrio macroeconómico, poco se avanzó en materia de desarrollo económico y reducción de la pobreza.

Todo ello fue resultado de una gestión inadecuada del auge petrolero de los años setenta y demuestra que incluso un período breve de mala gestión puede repercutir por décadas. Las autoridades se concentraron en evitar un deterioro del sector de bienes comerciados no petroleros (el

“mal holandés”), especialmente en los sectores agrícola y manufacturero, pero tardaron mucho en reconocer el grave daño económico causado por la corrupción y el mal gobierno, a saber: el sobreendeudamiento (recuadro 1), un prolongado estancamiento económico y el deterioro de las instituciones públicas.

Una nueva oportunidad

Tras las elecciones de 1999, el gobierno de Olusegun Obasanjo se concentró en la estabilidad política y la corrupción. Durante el segundo mandato de Obasanjo (2003–07) se aplicó un amplio programa económico y de lucha contra la corrupción centrado en la reforma fiscal, estructural, institucional y administrativa. También se procuró realzar la transparencia mediante la adopción de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE, recuadro 2) y el procesamiento de funcionarios corruptos. Esta decisión de cambiar el curso de la economía coincidió con el aumento de los precios del petróleo, lo cual permitió escapar de la trampa de los recursos naturales.

En el frente macroeconómico, el principal reto fue reducir la volatilidad, desvinculando el gasto público de los ingresos corrientes del petróleo. Esto se logró en 2004 mediante la adopción de una “regla fiscal basada en el precio del petróleo”, cuyo objetivo era restringir el gasto mediante el traspaso de los ingresos del petróleo al presupuesto de acuerdo con un precio de referencia y con un tope para el déficit no petrolero. Esa regla fiscal adquirió carácter de ley luego de que el Presidente Umaru Yar’Adua firmase la Ley de Responsabilidad Fiscal en noviembre de 2007.

Para mejorar la transparencia y luchar contra la corrupción, el gobierno adoptó un enfoque en dos flancos:

- Incluyó medidas contra la corrupción en un amplio programa de reforma económica.
- Efectuó diagnósticos de las áreas específicas en que la corrupción estaba menoscabando el rendimiento del sector público y el crecimiento.

Por ejemplo, para combatir la corrupción, el gobierno reexaminó el sistema de adquisiciones del sector público e instituyó un “mecanismo de debido proceso” para los contratos públicos.

La adopción de una regla fiscal basada en el precio del petróleo y de la ITIE pone de relieve el firme propósito de romper con el pasado mediante la lucha contra la corrupción y la

mejora de la gestión de gobierno. La decisión de dar a conocer los ingresos provenientes de *todas* las fuentes —no solo del sector del petróleo— en *todos* los niveles del sector público tuvo carácter revolucionario. El consiguiente aumento de la credibilidad facilitó la condonación de la deuda frente al Club de París y mejoró la imagen del país entre los inversionistas. En 2007, Standard & Poor’s y Fitch Ratings asignaron a Nigeria una calificación de deuda soberana de BB, la misma que a Indonesia, Turquía, Ucrania, Venezuela y Vietnam. Esto propició un apreciable aumento de la inversión extranjera directa en los sectores petrolero (unos US\$6.000 millones al año) y no petrolero (alrededor de US\$3.000 millones anuales).

El actual auge petrolero permitió eliminar el sobreendeudamiento al suministrar liquidez, pero no bastaba. Indudablemente, si no se hubiera aprovechado la experiencia de los años setenta, se habría dejado pasar esta nueva oportunidad. Los elevados precios del petróleo, un mejor gobierno, el nuevo liderazgo político y el mejoramiento de la gestión fiscal resultaron cruciales. El gran desafío ahora es mantener el buen ritmo de las reformas (véase el gráfico).

Enseñanzas adquiridas

La principal enseñanza de los años setenta es que una gestión deficiente de las ganancias extraordinarias del petróleo —incluso si se perciben por un período relativamente breve— puede perjudicar no solo a las generaciones actuales, sino a las futuras. Para evitar esto deben tomarse en cuenta las dos principales características de petróleo: su carácter no renovable y la volatilidad de sus precios. En la mayoría de los países en desarrollo, el Estado es el primero que devenga los ingresos del petróleo. El nivel y composición del gasto público y sus vínculos con los ingresos petroleros corrientes son esenciales para la diversificación económica, la solvencia y el crecimiento a largo plazo. Por tanto, las medidas fundamentales de política económica se centran en la política fiscal. Desde 2004, Nigeria ha encarado este problema con su regla fiscal basada en el precio del petróleo, que rompe el vínculo entre el gasto público y los precios corrientes del petróleo. Esto ha amortiguado la transmisión de la

Recuadro 2

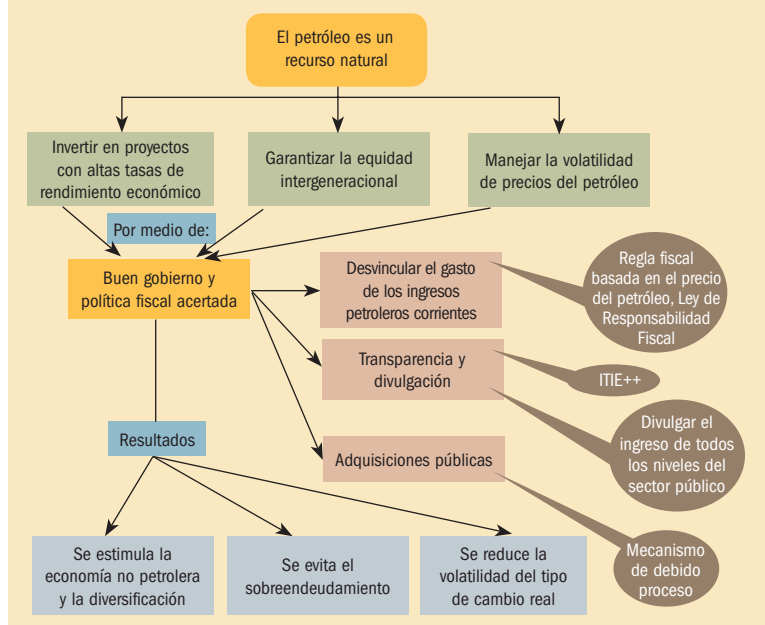
La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE)

La ITIE, dada a conocer en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, es un programa voluntario de normas destinadas a promover la transparencia de los ingresos y la rendición de cuentas en los países ricos en recursos naturales. En el marco de la ITIE, las empresas deben dar a conocer los pagos que efectúan y los gobiernos deben divulgar los ingresos del petróleo, del gas y de la minería.

Nigeria fue uno de los primeros países que adoptó este programa al aprobar el Proyecto de Ley sobre la ITIE en mayo de 2007. El país ha trascendido los requisitos básicos y efectuado auditorías financieras, físicas y de procedimiento en el sector petrolero para el período de 1999–2004. Esta labor recibió una calificación de ITIE++, y la iniciativa se está ampliando a otros países con ayuda del Banco Mundial y otros socios.

Gestión de los ingresos del petróleo

Una política fiscal acertada y el buen gobierno son aspectos fundamentales de la gestión de las recientes ganancias petroleras extraordinarias de Nigeria.



volatilidad de precios al resto de la economía al limitar la apreciación y volatilidad del tipo de cambio real.

Si bien ayuda a mantener una parte de las ganancias extraordinarias del petróleo, esta regla fiscal no basta, pues los ingresos del crudo se obtienen mediante el agotamiento de un activo (reservas petroleras). Por tanto, el gobierno debe asegurarse también de que la tasa de rentabilidad del gasto público sea al menos tan alta como la rentabilidad de una cartera diversificada de activos financieros. Esto hace necesario seleccionar cuidadosamente los proyectos de inversión pública y alterar la composición del gasto.

Nigeria está aumentando la tasa de rentabilidad del gasto público gracias al mecanismo de debido proceso, que promueve la licitación pública para los contratos del Estado. También se necesita un sistema eficiente de análisis de costo-beneficio de la inversión pública. La recompra de la deuda frente al Club de París en 2005–06 fue una inversión con alta tasa de rendimiento que no solo redujo los costos del servicio de la deuda sino que también mejoró el clima para la inversión y el crecimiento, al eliminar el sobreendeudamiento externo y fortalecer la solvencia.

Puesto que el petróleo es un recurso natural agotable, las utilidades deberían compartirse con las generaciones futuras, lo cual puede hacerse legándoles una economía robusta y diversificada con bajos niveles de endeudamiento. Nigeria ha dado los primeros pasos en esa dirección. También debe ahorrarse una parte de las ganancias extraordinarias e invertirse en proyectos de salud y educación de larga gestación. No obstante, a pesar del progreso real logrado en los últimos años, Nigeria sigue dependiendo considerablemente del petróleo. En 2007 —en el marco de un ingente incremento de los precios— la parte relativa al petróleo y al gas en las exportaciones superó el 95%, y aún corresponden al 85%

del ingreso público y al 52% del PIB. Sin embargo, a pesar del auge y de la abundancia de recursos, casi el 54% de la población vive con menos de US\$1 al día. Evidentemente, queda mucho por hacer para diversificar la economía, impulsar el programa de desarrollo y reducir la pobreza.

Si bien el actual auge petrolero ha brindado los medios para eliminar el sobreendeudamiento e, incluso, para acumular reservas, las autoridades no deben confiar demasiado en un incremento continuo de los precios. Esto se manifiesta en la reciente caída de los precios asociada con la propagación de la crisis financiera y una posible recesión mundial. Las condiciones pueden cambiar rápida y radicalmente, como ocurrió a comienzos de los años ochenta. Las amargas experiencias del pasado no dejan lugar a dudas: los países en desarrollo con abundantes recursos petroleros deben adoptar precios de referencia prudentes, anticipando la volatilidad y el riesgo de un deterioro de la situación.

La segunda enseñanza valiosa recogida en Nigeria es que las medidas correctivas deben trascender la política económica para abarcar la gestión y la transparencia. Una política fiscal acertada resulta esencial, pero es igualmente importante garantizar que el país reciba una parte equitativa

de los ingresos del petróleo y que este se extraiga de la manera más eficaz y transparente posible. Nigeria se ha puesto a la cabeza al obtener una calificación ITIE++ y divulgar el ingreso de todos los niveles del sector público.

En el país se ha iniciado un programa a gran escala para promover el crecimiento y maximizar el bienestar de toda la población. El reciente auge petrolero ha suministrado los medios para corregir el daño causado por el derroche de los años setenta. Esa oportunidad no debe dejarse pasar. ■

Ngozi Okonjo-Iweala es Directora Gerente del Banco Mundial. Entre 2003 y 2006 fue Ministra de Hacienda de Nigeria. Este artículo se basa en una conferencia que dictó en Yakarta, Indonesia, el 30 de enero de 2008. Brian Pinto y Mona Prasad, funcionarios del Banco Mundial, colaboraron en la preparación del artículo.

Lecturas recomendadas:

Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere y Kenneth Rogoff, 2006, "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development", NBER Working Paper No. 12117 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Banco Mundial, 2007, Country Brief on Nigeria (noviembre).

Budina, Nina, Gaobo Pang y Sweder van Wijnbergen, 2007, "Nigeria's Growth Record—Dutch Disease or Debt Overhang?", World Bank Policy Research Working Paper No. 4256 (Washington: Banco Mundial).

Okonjo-Iweala, Ngozi, y Philip Osafo-Kwaako, 2007, "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenges", Brookings Global Economy and Development Working Paper No. 6 (Washington: Brookings Institution).

Pinto, Brian, 1987, "Nigeria During and After the Oil Boom: A Policy Comparison with Indonesia", The World Bank Economic Review, vol. 1, No. 3, págs. 419–45.