

Reactivación esquiva



Trabajadores del complejo minero de oro y cobre de Oyu Tolgoi, en Khanbogd Soum, Mongolia.

Andrew Warner

LOS PRECIOS mundiales del petróleo, los productos de hidrocarburos y los minerales han registrado un fuerte incremento en el último decenio. Los precios de los metales aumentaron un 66% y el petróleo un 159%. Se han descubierto grandes yacimientos de recursos naturales en varios países en desarrollo: oro en Burkina Faso; petróleo en alta mar en Ghana, y cobre, oro y carbón en Mongolia. Muchos esperan que estos descubrimientos generen crecimiento. Si las instituciones de estos países son sólidas y los recursos se invierten internamente en infraestructura, salud y educación, se prevé que el crecimiento llegará.

Pero la antigua maldición de los recursos naturales —la paradoja de que los países y regiones con abundantes recursos naturales tienden a registrar un crecimiento económico menor y peores indicadores de desarrollo que los países con menos recursos naturales— ensombrece esta visión optimista. Las expectativas también eran altas en los años setenta y, sin embargo, los países con muchos recursos experimentaron tasas de crecimiento considerablemente más bajas que las de otros países durante esa década y la de los ochenta.

Por más atractiva que sea, la visión de una reactivación impulsada por los recursos naturales está resultando esquiva. Para comprender las tendencias a más largo plazo es esencial examinar los sectores de la economía no vinculados a los recursos naturales. Aunque las tasas de crecimiento global son positivas, las de crecimiento no vinculadas a dichos recursos son bastante más bajas.

No obstante, no debemos sacar conclusiones pesimistas. Es evidente que algunos problemas asociados a la abundancia de recursos naturales tienen su origen en fuerzas económicas básicas sobre las que los países tienen poco control. Sin embargo, los países pueden ejercer control sobre muchos otros aspectos, principalmente las decisiones de inversión pública. Dado que el desempeño económico sigue siendo débil y la inversión pública ineficiente tanto en las economías con abundantes recursos de este tipo como en las economías con escasos recursos naturales, la probabilidad de mejorar es mayor y hay una oportunidad para contrarrestar cualquier otro tipo de fuerzas oscuras vinculadas con la abundancia de recursos naturales. Pero para lograrlo, los gobiernos deben cambiar fundamentalmente la manera en que toman estas decisiones.

El auge de los recursos naturales aún no ha generado la expansión del crecimiento que se esperaba

La maldición perdura

Se ha desarrollado un animado debate sobre si aún existe la maldición de los recursos naturales. Algunos consideran que esta maldición ha desaparecido, haciendo alusión al rápido crecimiento de las economías con abundantes recursos minerales: Ghana creció a un ritmo de 7,1% en 2012; Mongolia, 12,3%; Burkina Faso, 6,4%, y los Emiratos Árabes Unidos, 4,4%.

Pero estas cifras están distorsionadas por el auge del sector de los recursos naturales. La actividad en otros sectores de la economía no vinculados a los recursos es un indicador más adecuado para determinar si la economía está desarrollando la capacidad de crecer después de un auge.

En los últimos cinco años, el crecimiento per cápita real del sector no vinculado a los recursos naturales de Mongolia ha sido prácticamente nulo, de 0,23% al año. El ritmo de crecimiento es mejor en Ghana, de 4,2%, pero los Emiratos Árabes Unidos (-3,4%) y Burkina Faso (1,9%) registraron tasas de crecimiento negativas o insignificantes.

Este fenómeno de crecimiento lento en los sectores no vinculados a los recursos naturales de la economía, aun en períodos de auge, no es extraño. En mis estudios, he examinado varios períodos de auge en 20 economías, excluidas las mencionadas anteriormente, y observé que solo 3 de 20 —Angola, Guinea Ecuatorial y Mozambique— alcanzaron un crecimiento positivo significativo. El resto registró tasas de crecimiento negativas en dichos sectores.

Estos resultados cuestionan los modelos económicos utilizados comúnmente que suponen que los países crecen automáticamente cuando aumenta la inversión de capital público. Indudablemente, la inversión de capital público ha aumentado en las economías de rápido crecimiento, pero los datos sobre el crecimiento del PIB sugieren que los rendimientos son negativos. A pesar de los cuantiosos ingresos generados por los recursos naturales y el importante nivel de inversión interna fuera de este sector, el ritmo de crecimiento ha sido decepcionante en los países con abundantes recursos naturales.

Algunos señalan que hay que esperar un tiempo más, pero la trayectoria de los países que registraron auges hace muchos años no es menos decepcionante. Después de los grandes auges de pre-

cios del petróleo o el gas registrados en los años setenta en Arabia Saudita, Argelia, Gabón, Kuwait y Libia, el crecimiento en el sector no vinculado a los recursos naturales fue mediocre (véase el cuadro).

A menudo se citan los ejemplos de Chile, Indonesia, Noruega y Botswana para contrarrestar el argumento de que la intensidad de recursos naturales daña el crecimiento. Pero Chile, Indonesia y Noruega no están en la misma categoría que las economías con abundantes recursos minerales de Oriente Medio y África. La proporción de recursos naturales en el PIB de Chile y Noruega ha fluctuado en torno a 10%, y aunque la proporción de Indonesia alcanzó temporalmente 20% en los años ochenta, todavía estuvo muy lejos de las proporciones de Arabia Saudita (68% en 1976), Qatar (62%) y Libia (71% en 2006).

Botswana es un caso especial. A mediados de los años noventa, el ritmo de crecimiento fuera del sector minero no fue especialmente rápido. La producción de diamantes registró un incremento tan fuerte que, entre 1970 y 1996, 70% del crecimiento del PIB de Botswana se atribuía al aumento del PIB generado exclusivamente por los diamantes. Desde 1996, la economía ha seguido creciendo rápidamente, y Botswana se ha convertido en uno de los pocos países con abundantes recursos minerales en registrar un rápido crecimiento después de un auge de recursos naturales.

El lento crecimiento de las economías con abundantes recursos naturales tiene dos explicaciones principales: el funcionamiento deficiente de las instituciones y el “síndrome holandés”, denominación que se asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo de los ingresos de un país (véase “El síndrome holandés: Demasiada riqueza malgastada” en la compilación de artículos de *Vuelta a lo esencial* de F&D, www.imf.org/basics). Sin embargo, ninguna explicación es particularmente útil para sugerir soluciones.

En el primer caso el problema es que el concepto de instituciones es demasiado amplio. Un mal funcionamiento de las instituciones puede significar cualquier cosa: desde leyes formuladas de manera inadecuada hasta una administración laxa, salvaguardias insuficientes contra la corrupción o políticas económicas poco firmes. Por lo tanto, el asesoramiento de política es demasiado general. Y aunque muchos piensen en la falta de salvaguardias adecuadas para luchar contra la corrupción cuando mencionan que las instituciones son deficientes, la apropiación directa de la riqueza generada por los recursos naturales no puede explicar por sí sola el crecimiento negativo de la actividad económica observado en algunas economías con abundantes recursos naturales.

El síndrome holandés —la segunda explicación— se produce cuando los auges de los recursos aumentan la demanda, empujando al alza los precios y socavando el crecimiento de las empresas que utilizan estos productos como insumos para la exportación. Pocas economías con abundantes recursos naturales han logrado impulsar las exportaciones de los sectores no vinculados a los recursos naturales; y pocos países en desarrollo han crecido rápidamente sin que también crecieran de forma significativa las exportaciones en otros sectores no vinculados a los recursos naturales. Aunque los países pueden mitigar el fuerte repunte de la demanda originado por el síndrome holandés —por ejemplo, gastando los ingresos derivados de los recursos en bienes externos— es poco probable que puedan evitarlo por completo. El síndrome holandés probablemente seguirá afectando a los países con abundantes recursos naturales.

Crecimiento lento

A pesar del auge del sector de recursos naturales, el crecimiento es escaso en otros sectores.

	Producción de minerales o hidrocarburos (Ingresos estimados como porcentaje de la economía en 1970)	Crecimiento anual promedio del PIB per cápita real en el resto de la economía (1970-2011, porcentaje)
Libia	73	-3,4
Kuwait	70	-0,8
Gabón	59	1,0
Arabia Saudita	46	0,0
Argelia	20	0,7
Chile	12	2,6
Indonesia	7	3,7
Noruega	6	2,0
Botswana	4	5,3

Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; COMTRADE, y cálculos de los autores

Nota: La producción de minerales o hidrocarburos en 1970 se estima utilizando los ingresos de exportación, que constituyen una buena aproximación del valor agregado. El crecimiento en otros sectores de la economía se estima restando este valor del PIB total.

Además de mitigar los efectos del síndrome holandés restringiendo el gasto, otras dos opciones de política planteadas a menudo para hacer frente a la maldición de los recursos e impulsar el crecimiento son invertir en activos en el exterior o en bienes de capital en la economía nacional.

La decisión entre una u otra opción dependerá en gran medida de los rendimientos reales de la inversión pública interna. Cuanto mayores sean los rendimientos del capital público en términos de crecimiento económico interno, más atractiva será esta opción en comparación con la de invertir en el exterior. Pero esta evaluación no puede basarse en estimaciones ilusorias o supuestos no comprobados. Con frecuencia, algunos aseguran que los rendimientos de la inversión pública serán elevados porque las necesidades de los países en desarrollo son grandes. Pero la evidencia en este sentido no es concluyente.

La inversión pública se ha utilizado muchas veces para impulsar el crecimiento, pero su éxito ha sido limitado. Durante los años setenta varios países organizaron importantes programas de inversión pública. Por ejemplo, en Filipinas, la inversión pública aumentó de 1,6% del PIB a 7,2% entre 1972 y 1982, y en México se incrementó de 4,9% del PIB a 10% entre 1971 y 1980. Y casi todos los países que experimentaron auges de recursos naturales aumentaron la inversión de capital público. Un ejemplo notable es Arabia Saudita, que amplió la capacidad portuaria y la producción de electricidad, pavimentó carreteras y construyó nuevos aeropuertos internacionales.

Independientemente de su éxito —en Arabia Saudita, por ejemplo, los indicadores de salud y educación mejoraron considerablemente—, estas inversiones no consiguieron impulsar el crecimiento económico a largo plazo. El PIB per cápita de este país en sectores no vinculados a los hidrocarburos no ha crecido rápidamente. Y a los programas de inversión pública de México y Filipinas en los años setenta les siguieron contracciones económicas en los años ochenta.

Algunos consideran que las inversiones estatales en infraestructura aceleraron el desarrollo en varias economías de rápido crecimiento, como Corea y la provincia china de Taiwan. Pero, en ambos casos, los programas de inversión pública no impulsaron el proceso de crecimiento sino que comenzaron cuando este proceso ya estaba en marcha.

Lograr que funcione

En general, es difícil mostrar claramente que los programas de inversión pública reportarán beneficios positivos. Hay numerosos ejemplos de países que experimentaron auges de recursos naturales y pusieron en marcha programas de inversión pública, pero no obtuvieron grandes resultados a largo plazo. También hay ejemplos de programas de inversión pública no financiados por auges de recursos naturales que tuvieron un impacto poco significativo. Obviamente, o la inversión no genera rendimientos positivos, a pesar de que algunos argumenten lo contrario, o los gobiernos no consiguen identificar inversiones eficientes e implementar políticas eficaces.

¿En qué podrían basarse estas inversiones públicas y decisiones de política deficientes de algunos países con abundantes recursos? Las descripciones de los programas de inversión pública en México, Bolivia y Filipinas presentadas por Buffie (1990), Morales y Sachs (1990), y Dohner e Intal (1990) reflejan, sin duda, las experiencias de muchos otros países.

Morales y Sachs mencionan la ausencia casi total de un proceso de toma de decisiones económicas racionales en las inversiones públicas de Bolivia. Señalan supuestos y evaluaciones generalmente demasiado optimistas de los beneficios, análisis de costo-beneficio poco sustanciales y un uso generalizado de objetivos no económicos, como el prestigio o la seguridad nacional para justificar las inversiones. El gobierno de Bolivia estaba fragmentado y cada facción protegía su propia inversión favorita, con escasa participación de un órgano central encargado de comparar las distintas inversiones y elegir la más eficaz.

De estos ejemplos se deduce claramente de dónde provienen las amenazas a la adopción de políticas eficientes. Cuando hay mucho dinero sobre la mesa, la política de inversión de un gobierno es especialmente vulnerable a la influencia de grupos de intereses. Los grupos influyentes —empresas constructoras, consultores y prácticamente cualquier entidad comercial que sea parte interesada en las inversiones— se benefician simplemente mediante la implementación de las inversiones, con independencia de su valor social. Los intereses políticos y regionales presentan enérgicamente sus propuestas de inversión. Por lo tanto, se desarrolla una cultura de autopromoción y defensa que distorsiona el análisis y el proceso de toma de decisiones racionales.

Estas descripciones sugieren cómo el gobierno podría mejorar el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la atención podría centrarse específicamente en el proceso de toma de decisiones de inversión pública: crear estructuras para hacer frente a la influencia distorsionadora de los grupos de intereses, analizar racionalmente las distintas opciones, medir los resultados de manera rigurosa y ajustar las políticas si corresponde. Esto respaldaría el llamamiento general de mejorar las instituciones de los países con abundantes recursos naturales.

Cuando se tenga una idea precisa de las posibilidades de expansión del crecimiento a través de las inversiones públicas internas, los gobiernos de los países con abundantes recursos naturales podrán tomar decisiones más acertadas sobre otras opciones de política, incluidas las inversiones en fondos soberanos, las inversiones para mejorar el bienestar social y la canalización de los dividendos generados por los recursos naturales a la población. ■

Andrew Warner es Profesor Residente en el Departamento de Estudios del FMI

Este artículo se basa en dos documentos de trabajo del FMI preparados por el autor: "Economic Growth during Natural Resource Booms" y "Public Investment as an Engine of Growth", de próxima publicación.

Referencias:

- Buffie, Edward F., 1990, "Economic Policy and Foreign Debt in Mexico", en *Developing Country Debt and Economic Performance*, vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), págs. 393–547.
- Dohner, Robert S., y Ponciano Intal, Jr., 1990, "The Marcos Legacy: Economic Policy and Foreign Debt in the Philippines", en *Developing Country Debt and Economic Performance*, vol. 3: Country Studies—Indonesia, Korea, Philippines, Turkey (Washington: National Bureau of Economic Research).
- Morales, Juan Antonio, y Jeffrey D. Sachs, 1990, "Bolivia's Economic Crisis", en *Developing Country Debt and Economic Performance*, vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), págs. 157–268.