

BAJO presión

Para administrar bien los nuevos recursos naturales se necesitan ciudadanos y gobiernos informados

Plataforma petrolera en el condado de Turkana, Kenya.

Paul Collier

EN EL pasado, los países pobres no se vieron mayormente beneficiados por el auge provocado por el descubrimiento de nuevos recursos naturales, y terminaron casi tan pobres como antes.

En la última década ha habido una nueva ola de descubrimientos de recursos naturales, principalmente petróleo, en países de bajo ingreso, y las organizaciones internacionales han emprendido tres campañas complementarias para lograr que la historia no se repita:

- El FMI y otros organismos económicos llevan a cabo programas de capacitación para ayudar a los gobiernos a desarrollar sus capacidades y conocimientos técnicos.
- Los países industrializados del G-8, las economías avanzadas y de mercados emergentes del G-20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han establecido normas más estrictas para las empresas internacionales a fin de prevenir la elusión de impuestos y la corrupción.
- Las organizaciones no gubernamentales, en una campaña en la que también participa el G-8, están capacitando a los ciudadanos para controlar los ingresos públicos.

Tanto los gobiernos que controlan los derechos a los recursos naturales como las empresas que extraen los recursos son responsables de los fracasos, y estas campañas reflejan una visión crítica de las capacidades y motivaciones de los gobiernos y empresas, pero no son suficientes.

La cadena de decisiones económicas necesarias para que los recursos naturales redunden en un mayor desarrollo es larga y

compleja. Por eso es tan necesario que los gobiernos desarrollen capacidades específicas. Pero también los ciudadanos tienen que desarrollar sus conocimientos para poder ir más allá de examinar los números. A falta de estos conocimientos, posiblemente presionarán para que los gobiernos repartan la nueva riqueza en gestos populistas. La típica reacción populista tras el descubrimiento de recursos naturales es la presión para lograr aumentos de los salarios del sector público. En 1974, Nigeria fue uno de los primeros países pobres que experimentaron un auge petrolero. Al año siguiente, al desbordarse las expectativas de la población, el gobierno se vio presionado para aumentar los salarios públicos un 75%. Lo mismo sucedió en Kenya en 2012.

Otra forma de populismo en este contexto es el suministro de gasolina barata a la clase media. En 2012, cuando las autoridades nigerianas que estaban reformando la economía trataron de poner fin a los subsidios a los combustibles establecidos como concesiones al sentir popular, el país entró en erupción. En 2013, lo mismo ocurrió en Sudán. Algunos analistas tienen tanta confianza en la capacidad de la gente común para tomar buenas decisiones que abogan por que los ingresos derivados de los recursos naturales se distribuyan a los ciudadanos como subsidios. Este fue el enfoque adoptado en Mongolia y derivó en medidas populistas de proporciones enormemente perjudiciales. Los votantes ejercieron presión sobre los partidos políticos y estos terminaron compitiendo por ofrecer los mayores subsidios. Como resultado, se distribuyó la mitad de la renta nacional, es decir, mucho más de lo que el gobierno había recibido por los recursos naturales.

Como muestran estos ejemplos, los ciudadanos no adquieren automáticamente los conocimientos necesarios para administrar correctamente los nuevos recursos naturales. En los países pequeños y pobres no suele existir un periodismo económico especializado que ayude a desarrollar esos conocimientos. Por esos son los gobiernos los que deben desarrollarlos. Así como es responsabilidad de los ciudadanos examinar cómo utilizan los gobiernos los ingresos derivados de los recursos naturales, es responsabilidad de los gobiernos lograr que los ciudadanos comprendan mejor las decisiones económicas específicas que se requieren para la buena gestión de esos ingresos.

Los esfuerzos por desarrollar la capacidad de los ciudadanos para supervisar a los gobiernos han recibido enorme atención en la última década. Dos hitos a este respecto son la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y la obligación legal de las empresas de informar sobre sus pagos a los gobiernos. Sin embargo, no han recibido la misma atención los esfuerzos realizados por los gobiernos para desarrollar los conocimientos de la ciudadanía. La comunicación es una función esencial del liderazgo político. Por otra parte, aunque los políticos pueden aprovechar la amplia experiencia mundial sobre los aspectos económicos de la gestión de nuevos yacimientos de petróleo (véase el recuadro), no existe la misma experiencia internacional en el desarrollo de los conocimientos de la ciudadanía. Las recomendaciones profesionales de las instituciones financieras internacionales (como el FMI y el Banco Mundial) se transmiten principalmente de tecnócrata a tecnócrata, con poca o ninguna preocupación por la forma en que podrían comunicarse a los ciudadanos. Por su parte, el asesoramiento profesional que las empresas de relaciones públicas proporcionan a los políticos suele centrarse en la política cortoplacista más que en la economía de los recursos naturales a largo plazo.

A continuación se presentan algunos principios básicos que podrían ser de utilidad para que los políticos ayuden a sus ciudadanos a comprender de manera realista los efectos que el descubrimiento de petróleo tiene para ellos y para el bienestar nacional.

Difundir los conocimientos

La comunicación masiva de *noticias* es sencilla: un comunicado de prensa que anuncie “hemos hallado petróleo “ se difundirá rápidamente. Pero la comunicación masiva de *conocimientos* es más difícil. Muchos ciudadanos adultos, que hace tiempo que

Luego del descubrimiento

Tras cuatro décadas de estudios académicos se ha establecido qué deben hacer las autoridades tras descubrir petróleo. Los ingresos generados por el petróleo y otros recursos naturales tienen características distintivas: son inestables –los recursos se agotan– lo cual significa que los ingresos llegarán a su fin. Para hacer frente a esta inestabilidad, en los buenos tiempos deben ahorrarse parte de los recursos para poder realizar gastos cuando lleguen los malos tiempos. Para prepararse para el agotamiento de los recursos, deben acumularse otros activos, de modo que para el momento en que desaparezca el activo natural, el país pueda mantener su nivel de gastos gracias a los ingresos adicionales generados por los nuevos activos.

dejaron las aulas, carecen de la paciencia para escuchar una clase magistral. Por eso, elaborar el contenido de un mensaje y asegurarse de que se difunda representa un reto tan arduo como tomar las decisiones técnicas. En muchos países pobres la moda es presentar una *visión*. Pero si bien puede infundirse una aspiración a través de una visión, no puede infundirse la comprensión del proceso para concretar esa aspiración. Para ello se requiere un *relato*. Las visiones son estáticas; los relatos son historias; es decir, vehículos mentales por los cuales las personas entienden el proceso de cambio.

Aprovechar una bonanza petrolera de manera responsable depende de que se hagan cosas que a las sociedades pobres les pueden resultar difíciles, como ahorrar para el futuro. Los líderes eficaces pueden plasmar mensajes difíciles en historias. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido tenía que producir más alimentos. El Primer Ministro Winston Churchill explicó esto con un relato simple: “Excaven en busca de la victoria”. Cuando Botswana descubrió diamantes, su gente se enfrentó a un reto similar. Su líder, Sir Seretse Khama, también encontró un relato brillantemente eficaz.

Los relatos tienen que difundirse, y los gobiernos no pueden llegar a todos los ciudadanos a la vez. Las historias se propagan a través de redes, y el éxito en la difusión de un relato suele depender de que se llegue a un grupo relativamente pequeño de personas influyentes. Quiénes son estas personas depende de cada sociedad y del contenido del relato. Por lo tanto, el desarrollo de una masa crítica de conocimientos ciudadanos sobre el descubrimiento de petróleo no se logra a través de comunicados de prensa, sino a través de relatos y redes de conocimientos.

El petróleo y el gas (que a menudo se encuentra junto con el petróleo) tienen tres características por las cuales una comunicación eficaz tiene mucha más importancia que para la mayoría de los demás problemas económicos:

- El descubrimiento puede evocar imágenes glamorosas de riqueza sin esfuerzo.
- Los combustibles fósiles no tienen propietarios naturales.
- Los recursos naturales se agotarán en su momento.

El descubrimiento de petróleo suele provocar un desborde de *expectativas poco realistas*. Estas expectativas no se limitan a las sociedades pobres. Cuando el Reino Unido descubrió petróleo en 1966, la revista satírica *Punch* publicó una caricatura profética: dos vagabundos están sentados y uno le dice al otro: “y entonces descubrimos petróleo en el Mar del Norte y ya no parecía tener mucho sentido trabajar”.

Las expectativas poco realistas pueden convertirse rápidamente en un problema para los gobiernos. En marzo de 2012, una compañía de exploración petrolera en el norte de Kenya anunció que había hallado petróleo. En ese momento no había forma de saber si el yacimiento era comercialmente viable, e incluso en el mejor de los casos pasarían por lo menos cuatro años antes de que el petróleo comenzara a fluir. Sin embargo, al mes siguiente los sindicatos del sector público plantearon fuertes demandas salariales.

Esta falta de realismo puede contrarrestarse presentando de manera inteligente los datos básicos. Los psicólogos han descubierto que las reacciones son muy diferentes según la forma en que se presentan o “enmarcan” los hechos. Por ejemplo, en 2013 Exxon Mobil Corporation pagó al gobierno de Liberia US\$50



Mina de diamantes Jwaneng, Botswana.

millones por derechos de prospección. Para el hombre común US\$50 millones sonaba como el inicio de una fabulosa riqueza. Pero el debate hubiera sido más realista si se hubiera informado que esa cantidad equivalía a US\$12 por cada habitante de Liberia.

En Kenya, el hecho esencial que debía comunicarse no era la cantidad por habitante, sino las largas demoras y grandes incertidumbres. Alguien tenía que responder a las demandas salariales prematuras y decir: “¡No hay que cantar victoria antes de tiempo!”

Sin dueño

Otra característica del petróleo por la que es importante tener una estrategia de comunicación es que los *activos naturales no tienen dueños naturales*. Nadie puede reclamar la propiedad del petróleo por haberlo puesto bajo la tierra. Sin embargo, como se trata de un activo valioso, debe haber un acuerdo para determinar su propiedad. A menos que se haya establecido con claridad antes del descubrimiento, la propiedad de un activo natural está, en principio, a disposición de cualquiera. Por lo tanto, la gente adoptará la base de reclamo de la propiedad que mejor se adapte a sus circunstancias. Las personas que viven cerca del yacimiento reclaman que los derechos de propiedad son locales, mientras que los demás alegan que son nacionales. En algunas sociedades, las reglas de propiedad están fuera de toda duda, pero en muchos países pobres la identidad nacional es relativamente reciente y se enfrenta a identidades locales sólidamente arraigadas.

Tomemos el caso de Tanzania, donde gracias a su fundador, el Presidente Julius Nyerere, el país tiene un sentido de identidad nacional común mucho más fuerte que en la mayor parte de África. Se han atenuado las lealtades locales, y la gente de dife-

rentes grupos étnicos ha aprendido a cooperar. Por otra parte, cuando el gobierno de Tanzania abrió la prospección de gas, solo vendió los bloques costa afuera. Debido a la fuerte identidad nacional en Tanzania y el hecho de que no había prospección continental, el gobierno supuso razonablemente que resultaría evidente que el gas que se descubriera pertenecería a la nación.

En 2012, las compañías petroleras encontraron gas en alta mar frente a la costa de la región sudoriental de Mtwara. La reacción ciudadana demostró por qué incluso en un país con una fuerte identidad nacional, es importante adoptar preventivamente una estrategia de comunicaciones. Los habitantes se enteraron del descubrimiento no por los anuncios del gobierno sino a través de mensajes enviados por Twitter por las empresas legalmente obligadas a hacer público el hallazgo de manera inmediata. Cuando la noticia llegó a Mtwara, los billones de pies cúbicos se convirtieron en billones de dólares. Hubo un desborde de expectativas, y corrió el rumor de que cada familia recibiría un sobre con US\$200 mensuales. Al igual que los vagabundos en la caricatura de *Punch*, la juventud local rápidamente comenzó a decir que ya no necesitaban trabajar. Más preocupante aún, los residentes de Mtwara reclamaron la propiedad y estaban furiosos porque el gas se iba a utilizar en beneficio nacional. De hecho, la gente del lugar creía tan apasionadamente que se estaban violando sus derechos imaginarios que se rebelaron, y en mayo de 2013 murieron cuatro personas.

Un aspecto vital de toda estrategia de comunicaciones es prever y resolver la cuestión de la propiedad, desde que se inicia el proceso de exploración. Actuando con criterio preventivo, probablemente los gobiernos puedan guiar el sentir de la población. Dado que pueden encontrarse valiosos recursos naturales en cualquier lugar del país, debería ser posible llegar al consenso de que cualquier descubrimiento pertenecerá a todos.

El éxito en Botswana

Botswana, un caso poco común, mostró cómo se puede tener éxito en la gestión de los recursos naturales. Su primer presidente, Khama, ideó un mensaje crudamente simple: “No tenemos nada, así que estemos de acuerdo en que cualquier cosa que encontremos es de todos”. Tanto el mensaje como su difusión a través de una red fueron astutos. Khama recorrió el país y logró que los jefes de todos los clanes aceptaran el mensaje. Solo se puede lograr ese consenso detrás del “velo de ignorancia” que existe antes del descubrimiento. Si las personas no se ponen de acuerdo de manera explícita antes de que se descubran los recursos, es probable que prevalezca el interés individual si se produce el descubrimiento, provocando genuina indignación cuando chocan las reivindicaciones locales y nacionales.

La tercera característica del petróleo por la que es importante que haya una estrategia de comunicaciones es que es un recurso *no renovable*. Debido a que el activo se agota con su extracción, los ingresos pueden ser de corta duración. En los descubrimientos típicos en África, los recursos se agotan aproximadamente en una generación. Por otra parte, el rápido crecimiento de la población reduce la riqueza por habitante. Por ejemplo, supongamos que la extracción constante agota el petróleo en 50 años. Si la población crece al 2% anual, después de tan solo 25 años la riqueza per cápita se reduce un 70%. Por otra parte, el valor

futuro del petróleo depende de su precio. Debido a los efectos climáticos, las políticas globales pueden restringir a tal punto las emisiones de carbono que dentro de unas décadas muchos depósitos pueden convertirse en “activos bloqueados”, sin valor debido a los impuestos o las regulaciones.

Como ocurre con cualquier fuente temporal de ingresos, una parte se debe utilizar para acumular otros activos que permitan realizar gastos mucho más allá del período de extracción de los recursos (véase “Obtener ingresos de los recursos naturales”, en la edición de septiembre de 2013 de *F&D*). Con los activos naturales, las razones éticas para ahorrar ingresos son aún más fuertes debido a que el petróleo no pertenece exclusivamente a la generación actual. Si esta generación dilapida los ingresos del petróleo en consumo no sostenible, la próxima generación tendrá motivos para quejarse de que sus padres fueron irresponsables. Esta es la razón por la cual la narrativa de que “no hay que trabajar más” es tan perniciosa y debe ser desacreditada. En un país pobre, la nueva riqueza adquirida sin esfuerzo no reduce la necesidad de trabajar. Cuando se descubrieron diamantes en Botswana, el gobierno adoptó rápidamente un contrarrelato que se hizo omnipresente: “Somos pobres y por lo tanto tenemos que acarrear una pesada carga”. El consenso sobre la necesidad de llevar esa pesada carga permitió al gobierno invertir una proporción mucho mayor de sus ingresos que en el resto de África. Botswana pasó de ser uno de los países más pobres a ser uno de los más ricos de la región. Esta es la tarea a la que se enfrentan los gobiernos

de muchos países pobres. A través de una comunicación eficaz, como en Botswana, se puede lograr que los ciudadanos se vean a sí mismos como guardianes de las oportunidades de sus hijos, no como afortunados comensales a un banquete.

Para que sea eficaz, este relato debe ir acompañado de un proceso que se extienda a través de una red ciudadana. A veces la estrategia más adecuada está determinada por la estructura de la autoridad, como con los jefes de los clanes de Botswana. Pero a veces está determinada por el contenido del mensaje. El mensaje de ser buenos custodios evoca muchas enseñanzas religiosas. En la mayoría de las sociedades pobres, la religión está muy organizada y tiene un lugar destacado en la vida de las personas. Por lo tanto, la narrativa de una administración responsable de los recursos petroleros descubiertos se presta a su difusión a través de las iglesias y mezquitas de la nación.

Un gobierno prudente prepara el terreno para el descubrimiento de recursos naturales desarrollando de manera deliberada una masa crítica de conocimientos entre los ciudadanos por medio de relatos y redes, resolviendo así de antemano la cuestión de la propiedad y desterrando ideas fantasiosas mediante la presentación de los hechos de manera fácilmente comprensible. ■

Paul Collier es profesor de Economía y Política Pública en la Escuela Blavatnik de Gobierno de la Universidad de Oxford, y director del Centro para el Estudio de las Economías Africanas.



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu