



LA MALDICIÓN DE LOS PRECURSOS

Descubrir petróleo puede ser primero motivo de júbilo y después un riesgo para la economía

James Cust y David Mihalyi

Todos los años se descubren grandes depósitos de gas y petróleo a lo largo y a lo ancho del planeta, cuya promesa de prosperidad produce júbilo en los gobiernos y la ciudadanía. Pero muchas veces esa exuberancia es equivocada. En algunos países, los grandes descubrimientos han estado seguidos de un crecimiento decepcionante y, poco después, de problemas económicos.

Es un hecho reconocido desde hace mucho tiempo que los países con abundantes ingresos generados por el petróleo y otros recursos naturales suelen tener menor crecimiento económico y más problemas sociales que otros menos favorecidos, un fenómeno conocido como “la maldición de los recursos”.

Pero en muchos casos, sobre todo si las instituciones políticas son frágiles, el crecimiento comienza a desfallecer mucho antes de que se produzca la primera gota de petróleo, algo que nosotros denominamos “la maldición de los precursores”.

Aún en tierra

En 2009, Ghana estaba por los cielos. Barack Obama la había seleccionado como la primera escala africana de su presidencia. Habiendo concluido una transferencia de mando pacífica en 2007, el país escapaba a la desaceleración económica de la época con un vigoroso crecimiento económico promedio de 7% entre 2003 y 2013.

Y como si eso fuera poco, había descubierto importantes campos de petróleo dos veces: en 2007 y 2010. Había grandes expectativas de transformación a un país de ingresos medianos. El entonces presidente, John Kufuor, proclamó en 2007: “Aun sin petróleo nos va bien . . . Con una infusión de petróleo, vamos a despegar”.

Hoy, Ghana sigue en tierra. El crecimiento quedó por debajo de 4% entre 2014 y 2016, pese a que el FMI pronosticaba más de 7%. El descubrimiento de petróleo y la bonanza que prometía parecieron abrir las puertas a la imprudencia: grandes deudas, derroche y una economía expuesta al colapso de los precios del petróleo en 2014. Ghana también se las ingenió para romper con sus propias reglas: ahorró los USD 484 millones en ingresos petroleros a los que se había comprometido, pero al mismo tiempo tomó prestados USD 4.500 millones en los mercados internacionales. Desde 2015, participa en un programa de apoyo y supervisión del FMI. En 2017 asumió un nuevo gobierno, pero la crisis continúa.

Ghana no es un caso aislado. Otros países han experimentado el júbilo del descubrimiento, seguido de un crecimiento trastabillante o decreciente. En 2009, Mozambique descubrió los depósitos de gas en altamar más grandes de África subsahariana. El crecimiento promediaba entonces 6%; tras el descubrimiento, se pronosticaba más de 7%. Sin embargo, para 2016, había caído a un promedio de 3%, mientras se hacían sentir las consecuencias de la enorme deuda extrapresupuestaria. Entre tanto, el FMI ha suspendido su apoyo hasta conocer los resultados de la auditoría de ese endeudamiento.

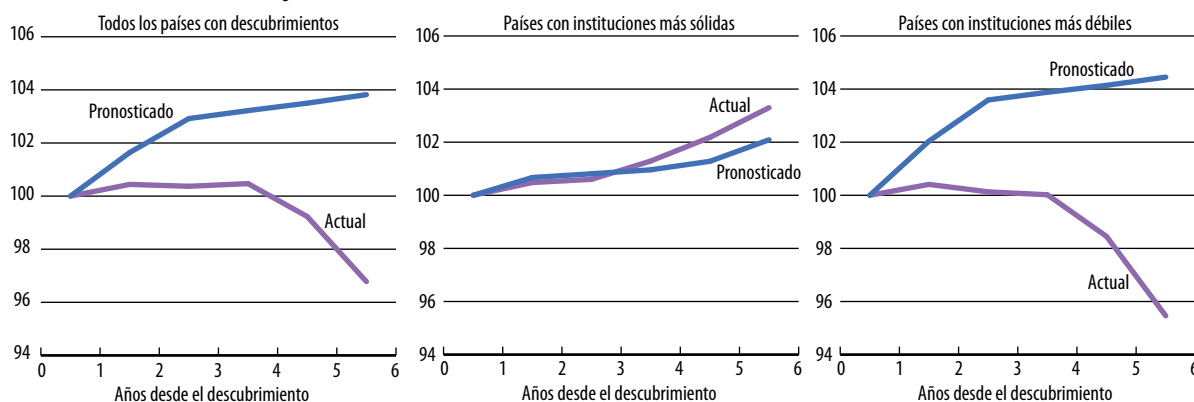
Según nuestro estudio, ni Ghana ni Mozambique constituyen aberraciones. En promedio, en el mundo entero el crecimiento tras un descubrimiento importante defrauda los pronósticos. En ciertos países, esos descubrimientos han conducido a un crecimiento decepcionante, incluso en comparación con las tendencias previas al descubrimiento.

Desde 1988, ha habido 236 descubrimientos gigantescos (más de 500 millones

La importancia del buen gobierno

Los países con instituciones políticas más débiles, como por ejemplo pocas restricciones en torno al Poder Ejecutivo, no solo crecen menos de lo pronosticado por el FMI, sino que también registran una tasa de crecimiento promedio más baja que antes del descubrimiento de depósitos gigantescos de gas y petróleo.

(las cifras son acumulativas; el año 0, el siguiente al descubrimiento, está indexado a PIB = 100)



Fuente: Cust, James, y David Mihalyi. 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments".

Nota: La línea azul muestra los efectos de un descubrimiento gigantesco de gas y petróleo en las proyecciones del FMI. La línea morada muestra el crecimiento efectivo. La calidad de las instituciones está basada en la base de datos Polity IV.

de barriles) en 46 países (véase el mapa), con un valor potencial individual que promedia 1,4% del PIB nacional.

Teóricamente, un descubrimiento debería incrementar el producto y, por ende, el crecimiento, a medida que la economía se adapta a la nueva riqueza y puede sustentar

EN PROMEDIO, EL CRECIMIENTO SISTEMATICAMENTE NO COINCIDE CON LAS PROYECCIONES DEL FMI, Y EN ALGUNOS CASOS ES MAS BAJO.

más consumo. Los pronósticos del FMI apuntan en el mismo sentido, ya que sugieren que los descubrimientos valen 0,52 puntos porcentuales por año en forma de mayor crecimiento durante los cinco primeros años. Para determinar si un país capta el potencial positivo de un importante descubrimiento de gas o petróleo, hacemos dos evaluaciones:

- Si después del descubrimiento el crecimiento es en promedio más alto que antes del descubrimiento.
- Si el crecimiento coincide con las proyecciones del FMI para después del descubrimiento (publicadas en *Perspectivas de la economía mundial*); en otras palabras, si los países alcanzan las tasas de crecimiento que predice la teoría.

Ninguna de las dos respuestas es alentadora. En promedio, el crecimiento no coincide con las proyecciones del FMI, y en algunos casos es más bajo.

Pero también parece haber una bifurcación (véase el gráfico). Los efectos más pronunciados se observan en los países con instituciones políticas más débiles, como la ineficacia de las restricciones en torno al Poder Ejecutivo. El crecimiento de estos países no solo se ubica por debajo de los pronósticos del FMI, sino que la tasa promedio es más baja que antes del descubrimiento. En los países con instituciones políticas sólidas en el momento del descubrimiento, por el contrario, el crecimiento continúa al mismo ritmo y se mantiene a la altura de las proyecciones del FMI.

Los países que no alcanzan las tasas de crecimiento potencial se exponen a lo que damos en llamar la maldición de los recursos.

Como ocurre con la maldición de los recursos, la abundancia de recursos naturales puede ser perjudicial para algunos países en algunas circunstancias, y los problemas pueden comenzar mucho antes de lo previsto generalmente. En el caso de la maldición de los recursos, lo que produce los efectos dañinos es la promesa de abundancia, no su concreción.

La hipótesis de la maldición de los recursos se centra en las consecuencias económicas negativas a largo plazo que acarrear la producción y la tributación de los recursos. Por ejemplo, el mal holandés describe un auge en el sector de los recursos que desplaza el sector manufacturero y reduce el aumento de la productividad. La volatilidad de los ingresos generados por la exportación y la tributación de recursos naturales puede empeorar las finanzas públicas. Los problemas también pueden ser políticos. Los ingresos producidos por los recursos pueden desembocar en corrupción o desencadenar y alimentar el conflicto armado. Según algunos analistas, la riqueza petrolera puede erosionar las instituciones democráticas.

La maldición de los recursos, por el contrario, se centra en lo que acontece en el breve período entre el

Golpes de suerte

Desde 1988, ha habido 236 descubrimientos de gas y petróleo que superaron los 500 millones de barriles.



Fuente: Cust, James, y David Mihalyi, 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments".

descubrimiento y el comienzo de la producción, cuando pueden surgir problemas si el comportamiento económico se basa en una evaluación exageradamente optimista de las riquezas futuras. Además, los países a veces tropiezan al tomar las medidas necesarias para transformar el descubrimiento en dólares y no llegan a producir.

La realidad del pronóstico

Pronosticar el crecimiento no es tarea fácil. El FMI publica *Perspectivas de la economía mundial* cada seis meses y otras instituciones dan a conocer estimaciones parecidas, aunque muchas abarcan menos países. Los estudios han demostrado que los pronósticos del FMI son acertados, aunque no siempre están libres de sesgos. Por ejemplo, en un trabajo publicado en 2013, Olivier Blanchard, ex Economista Jefe del FMI, y su colega Daniel Leigh mostraron que las previsiones del FMI sobre los países de la UE habían sido excesivamente pesimistas en términos de los multiplicadores del crecimiento tras la crisis financiera internacional. Por el contrario, nuestra conclusión es que los expertos pueden pecar de un optimismo exagerado al pronosticar el crecimiento de ciertos tipos de países tras el descubrimiento de recursos.

El hecho de que los pronósticos sean exageradamente optimistas o pesimistas es importante. Primero, los gobiernos y el sector privado los tienen en cuenta al planificar y tomar decisiones. Segundo, también pueden influir en los medios de comunicación y los votantes. Sus expectativas elevadas pueden presionar a los gobiernos a actuar con imprudencia, gastando y endeudándose demasiado. Tercero, los pronósticos pueden afectar a las evaluaciones de los prestamistas y las calificadoras de crédito y, así, al costo del endeudamiento. Si el costo de la deuda es artificialmente bajo, el resultado puede ser un sobreendeudamiento. Nuestras estimaciones sugieren que las calificaciones por deuda que los inversionistas institucionales asignan a los países varían según los pronósticos de crecimiento.

Para pasar del descubrimiento de recursos a la prosperidad sostenida hay que dar una serie de pasos. El país debe obtener la inversión necesaria para llegar a la etapa de producción y el gobierno debe responder preparando a la economía general para la llegada de inversiones y divisas. Pueden surgir otros obstáculos antes de la producción, como ingresos fiscales generados por el pago de bonificaciones a la hora de firmar los contratos.

LOS NUEVOS PAÍSES RICOS EN RECURSOS NATURALES QUIZÁ TENGAN QUE ABORDAR LOS DESCUBRIMIENTOS CON MÁS CAUTELA.

Algunos países, como Tanzania y Mozambique, jamás alcanzaron la etapa de producción. Otros, alargaron el proceso mucho más allá de lo previsto; en Kazajstán, el campo petrolero de Kashagan tardó 13 años en entrar en producción. Tales retrasos o fallos son comunes. Según un informe de 2016 de la empresa consultora Ernst & Young, 73% de los proyectos de gas y petróleo a nivel mundial declaran retrasos. El paso del descubrimiento a la producción, al menos en el sector minero, es más lento en países con instituciones más débiles y más corrupción, según un documento de trabajo del Banco Mundial preparado en 2016 por Tehmina Khan y otros autores.

Si la maldición de los recursos realmente existe, tiene una variedad de ramificaciones para la política económica. Los países quizá tengan que abordar los descubrimientos con cuidado, prestando atención a los pasos necesarios antes de la producción, en lugar de ilusionarse con las riquezas futuras. Eso significa que los gobiernos necesitan replantearse las decisiones de gasto y endeudamiento antes de llenar las arcas. El centro de atención de la política económica después de un descubrimiento ha sido el diseño de instrumentos de ahorro como los fondos soberanos de inversión.

Nuestras determinaciones hacen pensar que los países deberían prestar más atención al comportamiento antes de generar ingresos en lugar de concentrarse en el porcentaje que se ha de ahorrar. Además, quizá deban prestar más atención al gasto y a la tributación en diferentes circunstancias. ¿Qué ocurrirá si los proyectos se aplazan? ¿O si los precios se desploman? ¿Y qué hará el gobierno si no logra captar todos los ingresos tributarios proyectados?

Riesgos asimétricos

El descubrimiento de recursos plantea riesgos asimétricos. Si los precios bajan lo suficiente, los proyectos pueden cancelarse y el país pierde las inversiones, los impuestos y los empleos previstos. Pero si suben, es posible que perciba solo una parte de las utilidades adicionales a través de los impuestos.

Si las instituciones financieras más importantes tienen expectativas exageradas, pueden prestar demasiado o vigilar el comportamiento de los prestatarios con menos diligencia de la necesaria.

La maldición de los recursos también puede tener implicaciones para otras partes, como el FMI. Las proyecciones posiblemente tengan que tener en cuenta factores sistemáticos relacionados con las condiciones y la gobernanza del país, que pueden determinar la escala y los plazos en que se hagan efectivos la riqueza y sus beneficios.

Es crítico controlar las expectativas de la ciudadanía. Como Paul Collier lo explica en un artículo dedicado a Ghana aparecido este año en el *Journal of Development Studies*, los factores psicológicos son determinantes. Un descubrimiento de 500 millones de barriles de petróleo puede malinterpretarse como una riqueza enorme para todos los ciudadanos. Pero en términos per cápita y distribuido a lo largo de las dos décadas de producción típicas, el ingreso fiscal correspondiente a cada ghaniano podría ser de apenas USD 30.

Ni la maldición de los recursos ni la de los recursos están predeterminadas. Muchos países, como Tanzania, las han evitado. Como su vecino Mozambique, Tanzania tenía grandes depósitos de gas en altamar, que descubrió un año después, en 2010. Pero su tasa de crecimiento aumentó después del descubrimiento, de 6% a 7%, porque el país mantuvo un nivel de deuda bajo y protegió la sostenibilidad de sus finanzas mediante una regla fiscal. Por otra parte, Tanzania no ha recibido las inversiones significativas que esperaba en el sector, y como los precios del gas natural licuado siguen siendo bajos, es posible que la producción deba esperar muchos años.

Los recursos no parecen importar tanto como la respuesta del gobierno frente al descubrimiento. La tecnología también está alterando el plazo transcurrido hasta la producción, de modo que el reto que podría plantearse también es diferente. Ghana no será el último país en descubrir campos petroleros extensos. Pero quizá podría ser el último en terminar presa de una reacción exageradamente optimista ante esa buena noticia. **FD**

JAMES CUST es economista en la Oficina del Economista Jefe para África del Banco Mundial e investigador externo auxiliar en la Universidad de Oxford, y **DAVID MIHALYI** es economista del Instituto de Gestión de Recursos Naturales e investigador visitante en la Universidad de Europa Central.