

Los enemigos de la prudencia

Sin instituciones públicas adecuadas, las tentaciones en materia de políticas pueden poner en peligro las metas de desarrollo a largo plazo

Vitor Gaspar

EN 1596, Felipe II de España incumplió el pago de la deuda por cuarta vez. Como gobernante experimentado, sistemático y detallista, Felipe sopesaba los consejos de sus asesores y analizaba las decisiones políticas difíciles desde todos los ángulos. Organizó los registros administrativos de su gobierno en su totalidad, incluso ordenando al arquitecto Juan de Herrera que convirtiera un castillo en el primer archivo público basado en reglas que recopiló documentos de la Corona hasta el siglo XIX. Su estilo político sabio y pausado, y sus numerosas innovaciones en la administración pública, le valieron el apelativo de Felipe el Prudente.

Pero pese a sus dotes administrativas, Felipe incumplió la deuda a inicios de su reinado, en 1557 y 1560, por dos razones. Una fue que heredó deudas personales de su padre Carlos V e insuficientes recursos para saldarlas, en una era en que no había una distinción clara entre lo privado y lo público. Y otra, quizá más grave, fue que la guerra contra Enrique II de Francia había vaciado por completo las arcas españolas.

En 1574, un tercer incumplimiento se tornó inminente, pero Felipe aplazó la decisión más de un año. Había contraído deudas con banqueros genoveses y de incurrir en impago pondría en entredicho su reputación personal. En 1575 finalmente accedió a firmar un *Decreto* que suspendía los pagos de los *asientos u obligaciones* de deuda elevada a corto plazo, que la Corona saldaba con plata proveniente de América.

En el Decreto se manifestaban la frustración del rey por el hecho de que tan pocos acreedores estuvieran dispuestos a anticipar fondos a la Corona, la inquietud del rey por los altos intereses, y la opinión de que el uso del crédito era en general una actividad moral y legalmente cuestionable. Estos fueron los argumentos esgrimidos para suspender los pagos hasta que se llevara a cabo un examen completo de los términos y condiciones, así como de los pagos efectuados.

La cuarta vez, en 1596, no hubo titubeos; el Decreto se firmó ese mismo año.

¿Por qué Felipe el Prudente recurrió a los onerosos asientos y luego al incumplimiento? Por razones políticas, ya que eso le permitía mantener el control exclusivo de sus recursos sin hacer concesiones a la Asamblea, a la que le correspondía aprobar la emisión de títulos a más largo plazo respaldados con ingresos corrientes. No era necesario ceder políticamente porque, como había sucedido con su padre, Carlos V, las finanzas podían rescatarse con la plata providencial de América. Estos hechos,



Vitor Gaspar es el Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

cabría decir, postergaron el desarrollo político, institucional y financiero de la España del siglo XVI.

Esta historia no es inusual. Ilustra la compleja interacción entre política, desarrollo institucional y gobierno que es la esencia de la política pública, y que se hace evidente en todas las decisiones políticas sobre impuestos, gasto y financiamiento.

La historia de Felipe II se asemeja a la de muchos países con abundantes recursos naturales (petróleo, gas o minerales), que son víctimas de la “maldición de los recursos naturales” y sus secuelas de crecimiento económico inestable, escaso desarrollo financiero y perturbaciones políticas.

Los recursos naturales deberían ser una bendición para un país, ya que deberían facilitar el financiamiento de inversión en pro del crecimiento sostenible y el suministro público de bienes sociales básicos, como educación, salud y seguro colectivo contra contingencias individuales. Sin embargo, muchos países ricos en recursos naturales no han logrado un crecimiento sostenido. Por el contrario, en décadas recientes, muchas economías en desarrollo de alto crecimiento han carecido de esa riqueza.

El principal desafío es que la abundancia de recursos naturales puede distorsionar los estímulos políticos y económicos. Sin control, esa abundancia desvía los esfuerzos políticos de las funciones básicas de gobierno a la distribución de la riqueza. Es decir, los incentivos a favor de los intereses particulares pueden terminar dominando las actividades políticas. Las estructuras físicas e institucionales que apoyan el crecimiento a largo plazo se ven suplantadas por actividades que arrojan recompensas individuales. En casos extremos, la pugna por

la riqueza puede incluso causar conflictos civiles. Y las oportunidades de enriquecimiento y avance personal, mediante cabildeo político, pueden llevarse a talentos empresariales de los sectores productivos.

La gestión de la renta de los recursos naturales siempre es una prueba para la gestión de gobierno. Las instituciones débiles no distribuyen ni gestionan bien los recursos naturales, en desmedro de la paz social, la eficiencia, el crecimiento económico sostenible y el medio ambiente. Son comunes los ciclos de auge y caída en que el gasto público ineficiente se dispara en tiempos de bonanza de los recursos naturales para luego desplomarse cuando dichos ingresos colapsan. Los gobiernos dependen demasiado de los ingresos derivados de las materias primas y las exportaciones, y están a merced de los impredecibles vaivenes de precios de las materias primas.

En los últimos años los precios de las materias primas se han desmoronado. Los precios de los metales, por ejemplo, se desplomaron de sus máximos en 2011. Los precios del petróleo cayeron en picada en el segundo semestre de 2014 y han continuado en esa tendencia para inicios de 2015. En enero de 2015, la mayoría de los países exportadores de petróleo se enfrentaban a precios muy inferiores al nivel hipotético necesario para equilibrar sus presupuestos. La imprevisibilidad de los precios de las materias primas, tan patente últimamente, destaca la importancia de la gestión financiera pública en los países ricos en recursos naturales.

Otro desafío es el denominado mal holandés o la apreciación de la moneda, asociada al gasto de los ingresos generados por los recursos naturales en bienes y servicios no transables, que resta recursos a los sectores competitivos de bienes transables perjudicando la apertura y el crecimiento.

En los países ricos en recursos naturales, las mayores oportunidades para los gobiernos implican muchas responsabilidades. A corto plazo, la tarea consiste en romper el ciclo de auge y caída desvinculando el gasto público corriente de los volátiles ingresos provenientes de los recursos naturales.

Para eso, las instituciones fiscales han demostrado ser herramientas poderosas.

Chile aplica una política de gestión fiscal prudente de los ingresos del cobre, con una regla fiscal que apunta a un equilibrio presupuestario estructural, cuya transparencia está reforzada por el hecho de que los valores de los precios del cobre a largo plazo y del PIB potencial los fija un panel de expertos independientes.

En Noruega, el gasto solo puede financiarse con el ingreso de los activos acumulados de la extracción pasada de recursos. Además, Noruega ha delegado la gestión de la riqueza petrolera en su banco central independiente y no en el ministerio de Hacienda, a fin despolitizar más la gestión del fondo petrolero.

Botswana también se ha hecho conocer por su buen gobierno, sus políticas macroeconómicas prudentes y su sólida gestión de los recursos minerales. El país gestiona su riqueza mineral con una regla que garantiza que el gasto corriente se financie solamente con ingreso no derivado de recursos naturales. Los ingresos derivados de los recursos se destinan

a la inversión o se ahorran en el Fondo Pula (fondo soberano de inversión) para transferir la riqueza a futuras generaciones.

Hasta Felipe el Prudente fue seducido por los juegos de poder político a costa del desarrollo de instituciones financieras.

Australia y Canadá son otros ejemplos de buena gestión de la riqueza derivada de los recursos naturales.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de crear instituciones públicas para protegerse contra la búsqueda de ganancia personal a costa del desarrollo a largo plazo. La transparencia fiscal y el buen gobierno son críticos en tal sentido, un tema que el FMI promueve activamente.

Hasta Felipe el Prudente fue seducido por los juegos de poder político a costa del desarrollo de las instituciones financieras.

Para garantizar mejores controles y mayor transparencia, la gestión de los ingresos derivados de los recursos naturales debe seguir cuatro principios:

- Marco jurídico y régimen fiscal integrales, con procedimientos abiertos y transparentes de cesión de derechos de extracción de recursos naturales, así como reglas claras para la generación y recaudación de los ingresos.
- Informes completos, oportunos y fiables de los gobiernos y las empresas extractoras sobre tenencias de derechos, extracción y comercialización, al igual que de pagos y cobros de ingresos relativos a los recursos naturales.
- Documentación presupuestaria clara sobre los objetivos públicos de gestión de los recursos naturales e informes sobre la asignación de los ingresos al gasto público y el ahorro.
- Divulgación, análisis y gestión de riesgos sociales, ambientales y operacionales relacionados con la explotación de recursos naturales.

Lo ideal sería que la mayor transparencia y rendición de cuentas fueran de la mano de instituciones políticas más inclusivas. El crecimiento sostenible y la prosperidad se basan en la acumulación de capital humano y conocimientos. Las instituciones políticas estables e inclusivas son esenciales para garantizar un entorno que fomente la acumulación de capital físico y humano. Está claro que la abundancia de recursos naturales no basta. Sin una estructura adecuada de incentivos, las ventajas políticas pueden eclipsar las metas de desarrollo a largo plazo.

Hasta Felipe el Prudente fue seducido por los juegos de poder político a costa del desarrollo de las instituciones financieras. El buen gobierno y las instituciones sólidas son condiciones necesarias para el crecimiento sostenible. Cabe esperar que las dificultades relacionadas con la volatilidad de los precios del petróleo y otras materias primas llevarán a muchos países a adoptar prácticas sólidas de gestión financiera pública que fomenten la prosperidad y estabilidad a largo plazo. ■