

# ¿Pueden diversificarse los países ricos en recursos naturales?

Alan Gelb

Pocos países se han librado de los efectos nocivos de la exportación casi exclusiva de recursos naturales, gracias al fortalecimiento de su marco institucional (en especial el equilibrio entre las diferentes ramas del poder público), la formación de capital humano y la revisión permanente del impacto del tipo de cambio en las actividades productivas.

EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA, ochenta por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo eran productos primarios; hoy, ochenta por ciento son productos industriales. Es decir, los países en desarrollo, tomados como un todo, han sido notablemente exitosos en diversificar sus economías. Algunos han surgido como potencias industriales, profundamente integrados en las redes de producción global, con un creciente intercambio «Sur-Sur» y una acelerada mejora en la composición de sus exportaciones. Otros han desarrollado sus sectores básicos. Entre 1975 y 2004 la participación de América Latina en el mercado global de metales aumentó en 175 por ciento, pero su participación en el mercado de productos fabricados se multiplicó por ocho. Aun otros se han diversificado hacia nuevos sectores intensivos en recursos naturales, como los de horticultura, floricultura y ecoturismo. «Sembrar el petróleo» para diversificar la economía ha sido un objetivo de muchos países ricos en recursos minerales asociados con cuantiosas rentas, pero pocos han logrado romper efectivamente la dependencia de su exportación dominante. ¿Cuáles políticas pueden favorecer la diversificación? ¿Cuáles son las dificultades para ejecutarlas exitosamente? ¿Cuáles son las lecciones de países exitosos y otros no tan exitosos?

## ¿Por qué diversificarse?

Los países varían en diversas dimensiones. Para algunos, con población creciente y reservas modestas, el objetivo es descubrir y ampliar nuevos sectores capaces de generar empleos e ingresos independientes de su recurso dominante. Otros países, como los ubicados en el Golfo, menos motivados por la perspectiva del agotamiento de las reservas y más por el riesgo de sustitución tecnológica o su dependencia de fondos soberanos internacionales, pueden encontrar atractivas actividades aguas abajo como la refinación y la petroquímica. Algunos países pueden ser influidos por estudios longitudinales que muestran los efectos adversos de una prolongada dependencia de los recursos naturales (a diferencia de la abundancia, que parece tener efectos positivos). Lederman y Maloney (2007) encontraron que entre 1980 y 2006 el producto interno bruto (PIB) por habitante de los países exportadores netos de recursos naturales creció, en promedio, más lentamente que el de los importadores netos de recursos; aunque algunos cálculos de la «riqueza de las naciones» indican que el acervo de capital natural por habitante supera los 20.000 dólares en países ricos, mientras que ronda los 3.600 en países de bajos ingresos (World Bank, 2006).

Alan Gelb, investigador del Centro para el Desarrollo Global (Washington)

A pesar de que el carácter endógeno de las medidas de dependencia y abundancia de recursos complica el análisis empírico, la mayoría de los estudios concluyen que a los países capaces de construir una economía menos dependiente, a partir de su abundancia natural, les va mejor que a los que solo dependen de sus recursos, y posiblemente mejor que a muchas economías con escasos recursos naturales.

### ¿Es la diversificación la clave para evitar la «maldición de los recursos»?

Cuando se considera la vigencia de políticas e instituciones «horizontales» (aquellas que se aplican en todos los sectores de una economía) se nota que existe un fuerte paralelismo entre la superación de la «maldición de los recursos» y el logro

### Entre 1975 y 2004 la participación de América Latina en el mercado global de metales aumentó en 175 por ciento, pero su participación en el mercado de productos fabricados se multiplicó por ocho

de la diversificación. Un tema clave es la gestión macroeconómica. La volatilidad es uno de los factores que afecta de manera adversa el desempeño de los países ricos en recursos naturales. Hausmann y Rigobón (2003) muestran cómo la volatilidad en el tipo de cambio real también genera incentivos en contra de la diversificación, y lleva a un país a la «especialización prematura». Otro tema relevante es el capital humano: de existir la maldición de los recursos, parece afectar más a los países menos dotados de capital humano (Bravo-Ortega y de Gregorio, 2007). Así mismo, Wood y Mayer (2001) mostraron cómo la estructura de exportación de las regiones depende de la dotación de habilidades (medida en función de la educación) en relación con el área geográfica (una medida aproximada de los recursos naturales). Las exportaciones primarias dominan en bajos valores de la razón dotación de habilidades/área geográfica. A medida que aumenta este cociente se pasa a exportaciones procesadas, manufacturas simples y, por último, manufacturas complejas.

Un tercer tema es el capital institucional. Estudios como el de Mehlum (2006), por ejemplo, sugieren que las diferencias en el capital institucional explican las divergencias entre los casos exitosos y no exitosos de países ricos en recursos naturales. El asunto no se reduce a más o menos democracia, sino que implica la existencia efectiva de pesos y contrapesos frente al Ejecutivo, para asegurar una base estable de crecimiento a mediano y largo plazo. Eifert, Gelb y Tallroth (2003) distinguen la democracia «faccional» —caracterizada por políticas personalistas, de corto alcance, y falta de transparencia en la distribución de las rentas— de la democracia «madura» y observan que algunas autocracias han administrado bien rentas provenientes de sus recursos naturales, al menos durante ciertos periodos. Collier (2007) y Barma, Kaiser, Le y Viñuela (2011) también ven como complementarios la democracia y los pesos y contrapesos.

Las investigaciones sobre el crecimiento a largo plazo han enfatizado cada vez más el papel de las instituciones. Sin importar la causalidad exacta, la solidez institucional es importante para la estructura económica. En comparación con la agricultura de subsistencia o las plataformas petrolíferas costa afuera, la manufactura requiere en un mayor grado capacidad para hacer cumplir los contratos, un Estado de derecho y, en general, un clima favorable a los negocios. En consecuencia, los países ricos

en recursos naturales y con instituciones sólidas contarán con una gama más amplia de potenciales sectores de exportación que aquellos con instituciones débiles. Desgraciadamente, según varios indicadores, la mayoría tiene instituciones débiles en relación con su ingreso. Por ejemplo, según los indicadores Worldwide Governance (Gobernanza en el Mundo), los países exportadores de petróleo a menudo aparecen evaluados en niveles similares a países más pobres, en niveles a veces tan bajos como países con un cuarto de su ingreso. Una creciente bibliografía ilustra que la raíz de la fragilidad institucional y la falta de rendición de cuentas se halla en la ausencia de un «contrato fiscal» entre el Estado y sus ciudadanos, y que los países ricos en recursos pueden mejorar su rendimiento al distribuir estos recursos directamente a sus ciudadanos y luego, de ser necesario, al cobrar impuestos sobre ellos (Moss, 2011).

### Políticas dirigidas: un mecanismo esencial pero riesgoso

La diversificación también será influida por la política fiscal estructural —cómo deciden los gobiernos gastar las rentas provenientes de los recursos— y por políticas «verticales» (dirigidas a sectores específicos). Mientras que el gasto público con un componente de bienes y servicios internos tiende a valorar la tasa de cambio real y a perjudicar al sector de productos transables, este efecto puede ser mitigado con inversiones para disminuir los costos operativos de ese sector, aumentar su eficiencia y estimular la entrada de inversionistas con nuevas capacidades y conocimientos.

Algunas formas de políticas «verticales» —dirigidas hacia actividades o sectores específicos— casi sin duda serán necesarias, dado el objetivo de favorecer la diversificación en contra de lo que parecieran dictar las fuerzas del mercado. Sin embargo, las políticas verticales implican varios riesgos, que tienden a ser mayores para países ricos en recursos que para otros. Los riesgos incluyen el dominio de los intereses de la élite establecida en busca de subsidios (representante de los sectores no transables o que compiten con las importaciones), que desvía la atención de los impedimentos a la diversificación en el ámbito macro. Siempre es más sencillo introducir un nuevo programa que enfrentar los obstáculos existentes y los intereses que se encuentran detrás de ellos. Los países ricos en recursos también enfrentan menos presión fiscal para revertir políticas fallidas (Auty, 1994).

### Algunos casos

Coxhead (2007) estudió la experiencia a largo plazo de países ricos en recursos naturales. Tres de sus cinco ejemplos de buen desempeño en crecimiento a largo plazo —Malasia, Indonesia y Chile— son también ricos en minerales (los otros países son Tailandia y Sri Lanka). Tanto Malasia como Indonesia se diversificaron hacia la manufactura. Chile se ha diversificado hacia una gama de sectores nuevos y más avanzados basados en recursos primarios. Mientras que cada país es diferente, sus experiencias, en conjunto con las de países menos exitosos, pueden sugerir políticas favorables para la diversificación y las condiciones institucionales sobre las que se apoyan.

Malasia fue afortunada al tener una base de recursos diversificada. Sostuvo una tasa alta y relativamente fija de ahorro y ejecutó devaluaciones agudas que depreciaron la tasa de cambio real cuando era necesario mantener los incentivos. Inversiones masivas modernizaron la agricultura y fortalecieron la infraestructura y la tecnología. En un plazo relativamente breve, las políticas cambiaron hacia la promoción de la exportación basada en manufacturas de bajo costo, con medidas dirigidas a mantener una oferta de mano de obra barata para las nuevas industrias de ensamblaje. Las políticas luego cambiaron

hacia sectores más complejos e incluyeron la liberalización de inmigración capacitada, una espectacular expansión de la educación técnica y relaciones de intercambio con universidades en el exterior. También se apoyó a las exportaciones mediante una variedad de iniciativas: aprobación de zonas libres, planes financieros preferenciales, programas de asistencia a la investigación y desarrollo de productos y mercadeo.

La política fiscal en Indonesia fue conservadora durante el auge petrolero de 1974-1981. Las políticas cambiarias buscaban limitar la apreciación real; incluso se recurrió a grandes devaluaciones después de 1983, cuando cayeron los precios del petróleo. Las políticas comerciales se hicieron más abiertas después de 1985, y se permitió la inversión extranjera directa, especialmente en los sectores de exportación. Indonesia aplicó políticas activas para disminuir los costos de la agricultura frente a un creciente sector petrolero, lo que incluyó la inversión de ingresos petroleros para desarrollar una amplia industria de fertilizantes con base en el gas natural. Esto, junto con la «revolución verde», aumentó la productividad agrícola y estabilizó la provisión de alimentos. Menores precios de los alimentos sentaron las bases para la expansión hacia la manufactura de bajo costo.

Chile no se ha desarrollado como un gran exportador industrial, pero se ha convertido en un dinámico y más diversificado exportador de productos primarios, con énfasis en productos primarios de gran valor agregado. Un elemento clave fue la aplicación de una política fiscal anticíclica que estabilizó la economía mediante un elevado ahorro público durante los años del auge del cobre (2004-2008) y el gasto cuando los precios cayeron abruptamente. La política comercial se liberalizó y las regulaciones fueron simplificadas para convertir a Chile en el país mejor evaluado de América Latina en los indicadores *Doing Business* (Hacer Negocios) del Banco Mundial. Otras políticas activas incluyeron varias exitosas asociaciones público-privadas para promover el salmón, el vino y otros nuevos sectores de exportación, un programa competitivo de centros de excelencia y grandes inversiones en capital humano (Sinnott, Nash y de la Torre, 2011).

Otros dos casos proveen lecciones para países ricos en recursos. Dubai es *sui generis*, especialmente su énfasis en mano de obra extranjera, mientras que la nacional apenas representa el diez por ciento de la población. Sin embargo, ofrece lecciones para países ricos en recursos que intentan diversificarse mediante la adopción de zonas libres. Dubai ofrecía infraestructura con tecnología de punta, bajos impuestos, una burocracia eficiente y poco corrupta, y políticas comerciales y laborales muy abiertas. No obstante, sufrió los embates de la crisis financiera, tras explotar lo que puede describirse como la mayor burbuja de bienes raíces del mundo, con precios que se triplicaron durante el auge antes de caer a magnitudes cercanas a las iniciales.

Argelia muestra el caso opuesto. Las políticas protegen los intereses existentes. La combinación de un mercado interno muy protegido y la ausencia de reglas de juego claras para los inversionistas ha obstaculizado la entrada de nuevas empresas y conducido a una base productiva estancada. Las exportaciones se han quedado muy atrás de las de Indonesia, en términos de desarrollo de productos, aunque Indonesia sea un país mucho más pobre (Hausmann, Klinger y Lopez-Calix, 2010).

### No hay recetas mágicas

Cada uno de los países exitosos ha aplicado algunos principios generales de manera distintiva durante un período prolongado. Los conceptos básicos de política horizontal han sido generalmente correctos. Se han hecho importantes esfuerzos para invertir en áreas complementarias al recurso natural, notable-

mente en infraestructura y conocimiento, así como también en medidas dirigidas para reducir los costos para los sectores transables y para promover la entrada de nuevas industrias, empresas e inversionistas.

¿Pueden todos los países seguir estos ejemplos? Mientras que la receta económica puede ser sencilla, la política no lo es. Los tres países exitosos han sido ayudados por algunas características político-económicas comunes. Una ha sido la prioridad en dos objetivos: crecimiento y estabilidad social. En Malasia era imperativo manejar la economía de manera que permitiera políticas redistributivas a favor del grupo malayo, sin provocar el colapso económico. En Chile e Indonesia, los gobiernos también llegaron al poder con mucho que perder de no lograrse la estabilidad. En el caso de Chile se tenía presente el legado de la crisis macroeconómica de las décadas de los setenta y ochenta, y el deseo de evitar la reimposición del mandato militar; en el caso de Indonesia, el recuerdo traumático del caótico período al final de la «democracia guiada» de Sukarno, en el que perecieron unas 500.000 personas. Estas preocupaciones promovieron un amplio consenso en el manejo de la economía, que pudo ser cosechado por tecnócratas capaces y comprometidos.

No todos los países exportadores de recursos son lo suficientemente afortunados para partir de las mismas condiciones iniciales. Pero estos ejemplos ofrecen una guía de los procesos de construcción de consensos requeridos para promover políticas favorables para el desarrollo y mantener el apoyo que requieren. **■**

### REFERENCIAS

- Auty, R. (1994): *Economic development and industrial policy*. Londres: Mansell.
- Barma, N., K. Kaiser, T. M. Le y L. Viñuela (2011): *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington: World Bank.
- Bravo-Ortega, C. y J. de Gregorio (2007): «The relative richness of the poor? Natural resources, human capital, and economic growth». D. Lederman y W.F. Maloney (eds.): *Natural resources: neither curse nor destiny*. Stanford: Stanford University Press.
- Collier, P. (2007): *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Nueva York: Oxford University Press.
- Coxhead, I. (2007): «A new resource curse? Impacts of China's boom on comparative advantage and resource dependence in Southeast Asia». *World Development*. Vol. 35. No. 7.
- Eifert, B., A. Gelb y N. B. Tallroth (2003): «The political economy of fiscal policy and economic management in oil-exporting countries». J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds): *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund.
- Hausmann, R. y R. Rigobón (2003): «An alternative interpretation of the "resource curse": theory and policy implications». J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds): *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund.
- Hausmann, R., B. Klinger y J. Lopez-Calix (2010): «Export diversification in Algeria». J. Lopez-Calix, P. Walkenhorst y N. Diop (eds): *Trade competitiveness of the Middle East and North Africa*. Washington: World Bank.
- Lederman, D. y W. Maloney (eds) (2007): *Natural resources: neither curse nor destiny*. Stanford: Stanford University Press.
- Mehlum, H., K. O. Moene y R. Torvik (2006): «Institutions and the resource curse». *The Economic Journal*. Vol. 116. No. 508.
- Moss, T. (2011): «Oil to cash: fighting the resource curse through cash transfers». Working Paper 237. Washington: Center for Global Development.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010): «Natural resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?». Washington: World Bank.
- Wood, A. y J. Mayer (2001): «Africa's export structure in a comparative perspective». *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 25. No. 3.
- World Bank (2006): *Where is the wealth of nations? Measuring capital for the 21st century*. Washington: World Bank.

Nota: este artículo se basa en el trabajo «Economic diversification in resource-rich countries» de Alan Gelb, publicado en el libro editado por A. Rabah, T. Gyllfason y A. Sy *Beyond the curse: policies to harness the power of natural resources*, Washington: Fondo Monetario Internacional, 2011. Traducido del inglés por Amanda Beaujon, investigadora del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA.