

# Gastar 0

# DISTRIBUIR

Rabah Arezki,  
Arnaud Dupuy  
y Alan Gelb

**Los países en desarrollo pueden destinar a la inversión física los ingresos extraordinarios de las materias primas, pero quizás a corto plazo sea mejor distribuir parte de los ingresos a los ciudadanos**

**E**L AUGE de precios de las materias primas en el último decenio ha llenado las arcas de muchos países proveedores de productos tradicionales. Y gracias a una ola de descubrimientos también están surgiendo nuevos productores de petróleo y gas, como Ghana, Mozambique, Tanzania y Uganda (cuadro). No todos tendrán un papel dominante a escala mundial, pero los ingresos que generarán serán sustanciales y mejorarán las perspectivas de crecimiento y reducción de la pobreza.

Pero el futuro también tiene su lado negativo. Los nuevos ingresos derivados del petróleo seguramente aliviarán los presupuestos públicos, pero también crearán retos, como ya se ha visto en ciertos casos. La pobreza sigue siendo generalizada en estos países pese a los cuantiosos ingresos. La competencia por los recursos naturales a veces ha provocado o prolongado conflictos civiles. La diversificación económica es otro desafío a largo plazo: el resto de los sectores tienden a perder competitividad al apreciarse la moneda.

Gráfico 1

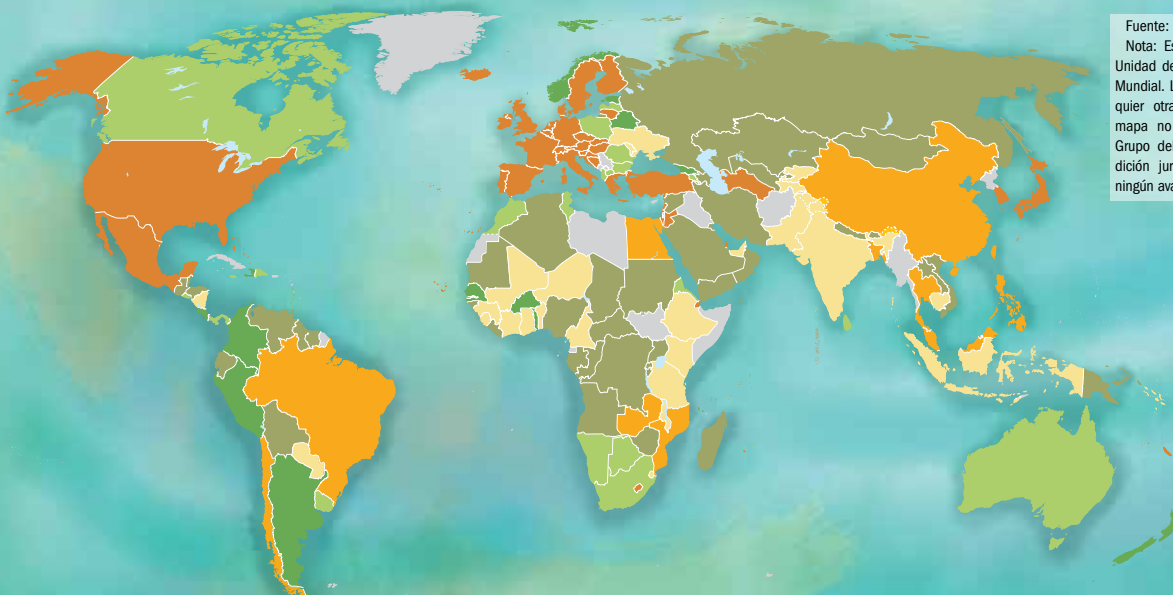
## Más allá de la riqueza de las materias primas

La riqueza de los países pobres tiende a concentrarse en el capital natural, como yacimientos de petróleo y gas y reservas minerales, mientras que las economías avanzadas han reemplazado el capital natural con capital físico y humano.

(proporción del capital natural, porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2006).  
Nota: Este mapa fue elaborado por la Unidad de Diseño Cartográfico del Banco Mundial. Las fronteras, los colores y cualquier otra información contenida en el mapa no implican ninguna opinión del Grupo del Banco Mundial sobre la condición jurídica de cualquier territorio ni ningún aval o aceptación de las fronteras.



## Premio gordo

Los recientes descubrimientos de petróleo y gas en África quizá no sacudan los mercados mundiales de petróleo, pero probablemente proporcionarán un importante flujo de ingreso para estos países.

País	Fecha	Reservas estimadas
Chad	1973	Petróleo, 1.500 millones de barriles
Sudán/Sudán del Sur	1979	Petróleo, 5.000 millones de barriles
Guinea Ecuatorial	1995	Petróleo, 1.200 millones de barriles
Uganda	2006	Petróleo, 3.500 millones de barriles
Ghana	2007	Petróleo, 660 millones de barriles
Sudáfrica	2009	Gas bituminoso, 16 billones de metros cúbicos
Mozambique	2010	Gas, 2,8 billones de metros cúbicos
Tanzania	2010	Gas, 6,5 billones de metros cúbicos
Kenya	2012	Reservas comprobadas

Fuentes: Informes del sector y la prensa.

Nota: La fecha indica el año del primer descubrimiento importante de reservas con probable valor comercial.

Esto ya ha sucedido en Nigeria en los últimos años. Los problemas tradicionales del desarrollo se han acentuado ante la necesidad de reequilibrar las economías fomentando los sectores no productores de materias primas para producir bienes de mayor valor agregado y sustentar la población cuando las reservas se agoten. Las economías avanzadas han reemplazado el capital natural (petróleo, gas y minerales) con capital físico y humano (gráfico 1). Pero la riqueza de los países pobres tiende a concentrarse en los recursos naturales.

El argumento tradicional de que los países deberían destinar los ingresos provenientes de los recursos naturales a la inversión pública ha sido cuestionado. La limitada capacidad estatal de muchos países ricos en recursos naturales dificulta las inversiones adecuadas y eficaces. Este problema se debe no solo a la falta de capacidad técnica de un gobierno para definir, ejecutar y supervisar proyectos clave de inversión, sino también a la corrupción en el sector público, que permite a los poderosos malgastar o malversar los recursos extraordinarios, por ejemplo, en contratos de construcción millonarios susceptibles de mala gestión. Por lo tanto, es posible que el fuerte aumento de la inversión pública no sea siempre la estrategia adecuada. A corto plazo quizá sea más eficaz distribuir parte de las ganancias extraordinarias como dividendos directos a los ciudadanos y dejar que estos, con sus decisiones, creen y promuevan sectores no basados en los recursos naturales. A mediano y largo plazo, los países deben reforzar su capacidad de gobierno mejorando su capacidad de inversión para aliviar algunos de los factores que restringen el uso de los ingresos.

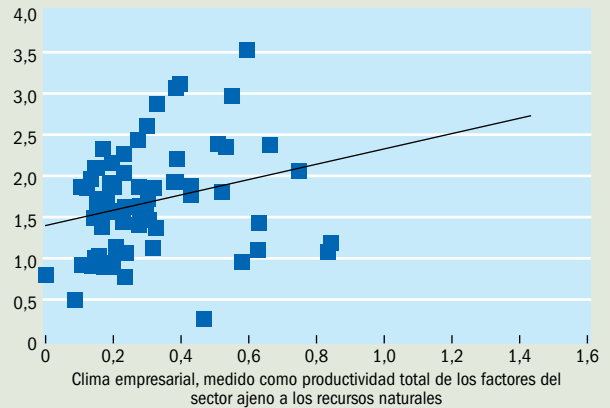
## Evitar los errores del pasado

Durante los auges de los años setenta, muchos exportadores de materias primas tradicionales emprendieron proyectos de gasto público ambiciosos pero a menudo derrochadores, como carreteras, puertos y ferrocarriles. Se han documentado proyectos absolutamente ineficientes y que contribuyeron a la malversación de recursos (Gelb, 1988). Aun después de con-

Gráfico 2

## Desigual fortuna

La buena gestión de la inversión pública y un buen clima empresarial no siempre se dan en un país en forma simultánea. (índice, calidad de la gestión de la inversión pública)



Fuentes: Kyobe *et al.* (2011); Heston, Summers y Aten (2006); Banco Mundial (2011), y cálculos de los autores.

Nota: Los datos corresponden a países de bajo ingreso con derecho a participar en el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI. La calidad de la gestión se mide mediante el Índice de gestión de la inversión pública, que consta de 17 indicadores que comprenden los siguientes aspectos: orientación estratégica y evaluación de proyectos; selección de proyectos; ejecución de proyectos, y evaluación y auditoría de proyectos. La escala es de 0 a 4; una calificación más alta denota una mejor gestión de la inversión pública. El clima empresarial se mide en función de la productividad total de los factores del sector ajeno a los recursos naturales (NRTFP), que es la proporción del producto de ese sector no atribuible a la cantidad de insumos usados en la producción. La NRTFP se calcula de manera que su valor máximo sea 1 y corresponda al nivel prevaleciente en Estados Unidos.

cludidos, algunos proyectos grandes no eran rentables debido a los altos costos de operación y mantenimiento.

Las ganancias extraordinarias derivadas de las materias primas pasan directamente por las arcas públicas y son muy susceptibles de malversación. La manipulación del gasto público, sobre todo en la adjudicación de contratos de construcción, dificulta mucho el buen uso de las ganancias extraordinarias. Según un estudio de 30 países en el período 1992–2005, los cuantiosos ingresos extraordinarios del petróleo propiciaron mucho la corrupción (Arezki y Brückner, 2012), elevando el costo de la inversión pública y perjudicando su calidad. Un índice de calidad de gestión de la inversión pública elaborado por el FMI asigna calificaciones bastante más bajas a los países exportadores de recursos naturales (Kyobe *et al.*, 2011). Además, los auges de gasto desencadenados por los ingresos petroleros a menudo sobreestiman los recursos disponibles e inducen a endeudarse a los países productores, en especial los que tienen instituciones deficientes (Arezki y Brückner, 2011).

Para evitar estos problemas, los productores de materias primas deben analizar sus condiciones institucionales para determinar el nivel y tipo de gasto a largo plazo basado en las ganancias extraordinarias. Las decisiones de gasto óptimo para países con escasa capacidad de gobierno se pueden modelizar suponiendo que existen ineficiencias institucionales que elevan el costo de la inversión pública más allá de su costo nominal y que esos costos son mayores cuanto mayores son las ganancias. También se pueden considerar el clima de inversión al que se enfrentan las empresas privadas, que influirá en la fuerza con



Una refinería de petróleo cerca de Accra, la capital de Ghana.

que la inversión privada responde a las oportunidades creadas por el gasto en infraestructura pública. Las combinaciones de estos dos factores institucionales varían según el país (gráfico 2). Algunos tienen una administración pública relativamente sólida pero un clima empresarial deficiente (Argelia), mientras que otros tienen instituciones públicas de aparente mala calidad, pero consiguen mantener un sector privado eficiente (Kenya). También consideramos una alternativa al gasto público: la transferencia directa de los ingresos extraordinarios a los ciudadanos para complementar sus salarios y darles oportunidades de invertir y consumir.

### Ventajas para los ciudadanos

Ya hay casos de transferencias directas a los ciudadanos. Alaska y la provincia canadiense de Alberta envían a sus habitantes un pago anual basado en los ingresos petroleros. Cada residente

## La tecnología ha creado nuevas formas para transferir fondos a los hogares de manera exacta, eficaz y económica.

de Alaska recibió un dividendo de aproximadamente US\$1.300 en 2009 (Ross, de próxima publicación). Mongolia distribuye a sus habitantes parte de los ingresos mineros y recientemente se comprometió a otorgar a cada ciudadano una cartera de acciones preferentes de empresas mineras que pagan dividendos. Un argumento a favor de esta estrategia es la evidencia histórica de que la tributación es crucial para la creación de Estados modernos eficaces: al distribuir y gravar parte de los ingresos se mejora la rendición de cuentas, ya que los fondos públicos están sujetos a una mayor fiscalización (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003; Moss, 2011). Argumentos más directos destacan la ineficiencia del gasto público, sobre todo en la ampliación de programas que no suelen beneficiar al ciudadano de a pie. Otros argumentos más inmediatos se basan en la creciente evidencia de que las transferencias de efectivo inciden en el desarrollo y pueden realizarse de manera eficiente.

Las transferencias sociales son uno de los mecanismos más estudiados y eficaces de asistencia para el desarrollo, sobre

todo si están supeditadas a requisitos, como mantener a los niños escolarizados. Está ampliamente documentado que las transferencias ayudan a los hogares a reducir la pobreza y a mejorar los indicadores de crecimiento de los niños, la asistencia a clases y el acceso a servicios de salud. Y hay pocos indicios de que las transferencias a los pobres desincentiven el trabajo; al contrario, los beneficiarios invierten el dinero para buscar empleo. Además, las transferencias al parecer alientan la actividad productiva de los hogares. Los hogares pobres están menos limitados por los deficientes mercados de crédito y seguros de las economías desarrolladas. Gracias a los flujos pequeños pero fiables de transferencias, dichos hogares han podido acumular activos privados de producción, evitar liquidar bienes en las malas rachas, obtener crédito en condiciones más favorables y diversificarse en actividades de mayor riesgo y rendimiento. Se ha observado además que las transferencias a zonas pobres y apartadas pueden estimular la demanda y el desarrollo de mercados locales. Los programas de protección social están incorporando cada vez más las transferencias, y muchos de ellos han demostrado que las transferencias basadas en los recursos naturales pueden ayudar tanto a los hogares como al país.

Hasta hace poco habría sido difícil o imposible distribuir dividendos extraordinarios a los ciudadanos de países pobres sin que gran parte del dinero cayera en manos corruptas. Pero la tecnología ha creado nuevas formas para transferir fondos de manera exacta, eficaz y económica. El uso de teléfonos móviles y tarjetas biométricas está en aumento incluso en países con instituciones deficientes y poca capacidad. En Pakistán, la tarjeta Watan distribuyó fondos de reconstrucción a más de 1,5 millones de hogares afectados por las inundaciones. La misma tecnología permitió un programa de donaciones sociales de Sudáfrica y uno de apoyo a las milicias desmovilizadas en la República Democrática del Congo. La tecnología biométrica puede resolver problemas tradicionales, como

la identificación de beneficiarios, la repetición de pagos y los beneficiarios “fantasma”. No todos los programas se han evaluado a fondo, pero Gelb y Decker (2012) examinaron 19 programas y observaron que es posible implementarlos a gran escala y lograr que casi todos los fondos lleguen a los destinatarios legítimos, gracias a tecnologías de identificación y pago que aportan otras ventajas, como acceso a cuentas de ahorro precautorio y censos electorales más completos y precisos. Dado que estas tecnologías pueden minimizar el costo de distribución de dividendos para toda la población, las autoridades pueden destinar parte de los ingresos extraordinarios a transferencias directas a un costo prácticamente nulo.

### Qué se debe hacer

Al incluir estos factores en un modelo de uso óptimo de las ganancias extraordinarias se obtienen algunas pautas para las políticas. Ante todo, las decisiones deben encuadrarse en un contexto a largo plazo que incentive el ahorro cuan-

do aumenten los ingresos, para que el gasto pueda continuar cuando dichos ingresos se reduzcan. Pero otro factor que se debe considerar son las características institucionales. Una administración pública deficiente reduce el nivel óptimo de inversión pública y es un argumento a favor de las transferencias a los ciudadanos: es mejor entregar parte de los fondos directamente a los hogares que gastarlos ineficientemente. Además, si las demás condiciones no varían, una mayor ganancia extraordinaria proveniente de las materias primas debería reducir el gasto público, no incrementarlo, ya que el comportamiento de los funcionarios que buscan hacerse con los recursos mina aún más la capacidad del país.

Otra consideración es el clima empresarial en general. Las buenas condiciones, como seguridad y regulaciones favorables para las empresas privadas, pueden compensar las deficiencias de capacidad y justificar una mayor inversión pública. Esto se debe a que el gasto en inversión pública tiende a fomentar la inversión productiva privada, que mejora la rentabilidad de la inversión pública. La capacidad del gobierno puede afectar el clima empresarial, pero un buen gobierno no siempre implica un buen clima empresarial. Los gobiernos de países productores de materias primas y sus asesores económicos estratégicos deben considerar estos factores institucionales al determinar el uso de los ingresos.

### Invertir en la inversión

La escasa capacidad estatal es una limitación, pero no tiene por qué ser permanente. Algunos países, como Chile, han reforzado su capacidad, mientras que otros quizá la hayan debilitado. Parte de los ingresos extraordinarios podrían destinarse a mejorar la capacidad de gestión de los programas de inversión y a proporcionar bienes y servicios públicos —carreteras, energía, regulaciones—, que son vitales para el sector privado. Con esto en mente, en nuestro modelo básico introdujimos la posibilidad de reducir el costo de ajuste de la inversión pública, a un precio. Se observó que la inversión pública óptima aumenta con el tiempo, y el uso de las transferencias disminuye a medida que el creciente capital público atrae más capital privado e incrementa la renta de los salarios. En general, cuanto mejor es el clima empresarial, más sentido tiene esta estrategia, de nada sirve fomentar la inversión pública si no estimula la inversión privada productiva. Se debe estudiar aún más la modelización de la capacidad estatal, las formas de invertir en esa capacidad y los plazos para lograr mejoras.

Para combatir la corrupción, los exportadores de materias primas podrían garantizar un manejo más transparente de las ganancias extraordinarias. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas es una norma mundial para la transparencia en los sectores del petróleo, el gas y la minería, mientras que el Estatuto de Recursos Naturales, basado en la Iniciativa, ofrece principios más amplios sobre cómo aprovechar las oportunidades de desarrollo que presentan las ganancias extraordinarias. Estas iniciativas pueden reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en los países ricos en materias primas. Concretamente, la divulgación de contratos públicos puede ayudar a mejorar la calidad de la inversión y reducir costos y sobrecostos (Kenny y Karver, 2012).

Los países también pueden mejorar su capacidad técnica para identificar y ejecutar proyectos. Un ejemplo es Chile, que durante tres décadas ha sometido todos los proyectos públicos a análisis rigurosos y transparentes de costo-beneficio. Chile estandarizó el método de evaluación de proyectos y separó la institución que evalúa el proyecto de la que lo propone. El Sistema Nacional de Inversiones está ubicado en el Ministerio de Planificación y es administrado por el Ministerio de Hacienda. Una combinación de esfuerzos para robustecer la capacidad técnica y erradicar la corrupción es la mejor manera de aprovechar las ganancias extraordinarias en los países en desarrollo. ■

*Rabah Arezki es Economista del Instituto de Capacitación del FMI, Arnaud Dupuy es profesor de Economía en la Reims Management School, y Alan Gelb es investigador principal en el Center for Global Development.*

---

*Este artículo se basa en el documento de los autores de la serie IMF Working Paper 12/200, "Resource Windfalls, Optimal Public Investment, and Redistribution: The Role of Total Factor Productivity and Administrative Capacity".*

#### Referencias:

- Arezki, Rabah, y Markus Brückner, 2011, "Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence from Panel Data Regressions", *European Economic Review*, vol. 55, No. 7, págs. 955–63.
- , 2012, "Commodity Windfalls, Democracy and External Debt", *Economic Journal*, vol. 122, No. 6, págs. 848–66.
- Banco Mundial, 2006, *Where Is the Wealth of Nations?* (Washington).
- , 2011, *World Development Indicators* (Washington).
- Gelb, Alan, y asociados, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (Nueva York: Banco Mundial/Oxford University Press).
- Gelb, Alan, y Caroline Decker, 2012, "Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Developing Countries", *Review of Policy Research*, vol. 29, No. 1, págs. 91–117.
- Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten, 2006, *Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania* (Filadelfia).
- Kenny, Charles, y Jonathan Karver, 2012, "Publish What You Buy: The Case for Routine Publication of Government Contracts", *CGD Policy Paper 011* (Washington: Center for Global Development).
- Kyobe, Annette J., Jim Brumby, Zac Mills, Era Dabla-Norris y Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency", *IMF Working Paper 11/37* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Moss, Todd, 2011, "Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers", *CGD Working Paper 237* (Washington: Center for Global Development).
- Ross, Michael L., de próxima publicación, "The Political Economy of Petroleum Wealth in Low-Income Countries: Some Policy Alternatives", en *Commodity Prices and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, editado por Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn y Min Zhu (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Sala-i-Martin, Xavier, y Arvind Subramanian, 2003, "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria", *IMF Working Paper 03/139* (Washington: Fondo Monetario Internacional).