Evitando la maldición de los recursos naturales

Augusto de la Torre

Augusto de la Torre es Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe



Introducción

En el año 2010 la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial decidió dedicar su reporte anual a la relación entre materias primas *(commodities)* y el desarrollo económico. Es menester destacar que la mayoría de los hallazgos y análisis en este reporte se aplican más a las *commodities* minerales que a las agrícolas. Sería necesario hacer adaptaciones importantes cuando uno piensa en estas últimas, que por naturaleza tienen distintas características, no sólo en el modo en que se les produce, sino en el hecho de que son renovables. Intentaré matizar mi presentación en el camino a la luz de las diferencias entre *commodities* minerales y agrícolas, pero por favor tomen en cuenta que lo que diré se aplica con mayor fuerza al tema de las *commodities* minerales, las cuales se caracterizan por poseer un componente de renta, generalmente mucho mayor al de los bienes primarios agrícolas.

El reporte empieza enfatizando una cosa que no debemos olvidar, a saber, que la región latinoamericana está salpicada de una historia de bonanzas y de colapsos atada a la evolución de las cotizaciones de las *commodities*. De hecho hay países como Ecuador en donde las etapas históricas del país se definen por la commodity de turno—la época del cacao, la época del banano, la época del petróleo. Este patrón se repite en muchos países de la región. La vida económica y social de la misma ha estado muy influida, y en algunos casos fuertemente dominada, por la producción de *commodities*. De hecho, una parte importante en nuestra historia estuvo marcada por un resentimiento profundo asociado a ciertas maneras de producir *commodities* y las consecuencias adversas que generaron sobre nuestras sociedades. Los que todavía son de mi generación se acordarán de ese libro de Galeano, "Las venas abiertas de América Latina", que reflejaba la denuncia de la izquierda política de la región, alegando que las *commodities* se habían convertido en un canal a través del cual las multinacionales del *centro* chupaban—por así decirlo—la sangre de la *periferia.* La fenomenología se repetía: una mina, un tren y un puerto y el resto de la economía viviendo precariamente, a pesar de la riqueza concentrada en la extracción de las *commodities*. Por causa de las *commodities*, la región entraba en una dependencia malsana con respecto al centro. El análisis que hacía, por su parte, la CEPAL de la relación centro-periferia, enfatizaba el deterioro de los términos de intercambio en contra de los exportadores de *commodities*. En suma, el tema de las *commodities* no es extraño a nuestra región, sino que está en el corazón de nuestro debate sobre el desarrollo económico. Entonces la pregunta del millón para América Latina es la de si esta vez será posible generar prosperidad económica y social en base a las *commodities*, cosa que ha fallado en el pasado.

Parte 1: Algunos hechos estilizados de las *commodities* en América Latina

1. La mayoría de la población y actividad económica de América Latina está ubicada en países exportadores netos de *commodities*:

El 93% de la población de América Latina y el 97% de la actividad económica (PIB) de la región reside en países que son exportadores netos de *commodities* (incluyendo en este grupo a México que, aunque muestra una importante diversificación de exportaciones, depende de manera importante del petróleo para sus ingresos fiscales). En número, sin embargo, los países exportadores netos de *commodities* representan solo alrededor del 50% (15 sobre 28) de los países de la región. Se destaca, por tanto, una asimetría marcada dentro de América Latina, con los importadores netos de bienes primarios ubicados principalmente en América Central y el Caribe. La condición para que un país sea etiquetado como exportador o importador neto de *commodities* es si éste gana o pierde cuando varían los precios de los bienes primarios. A pesar de esta asimetría en términos del número de países, la importancia relativa económica y poblacional de los países exportadores netos de *commodities* es tal que es natural hablar de la región como exportadora neta de las mismas.

Esto nos permite explicar claramente por qué en la crisis reciente, durante la mayor parte de 2008 (en los meses previos al colapso de Lehman Brothers), cuando los países ricos empezaban a entrar en recesión, Latinoamérica se desacopló y pudo mantener un crecimiento fuerte. La razón fue que, justamente, los precios de las *commodities* se encontraban en pleno auge.

Gráfico 1. América Latina. Composición de la población y el PIB (%)

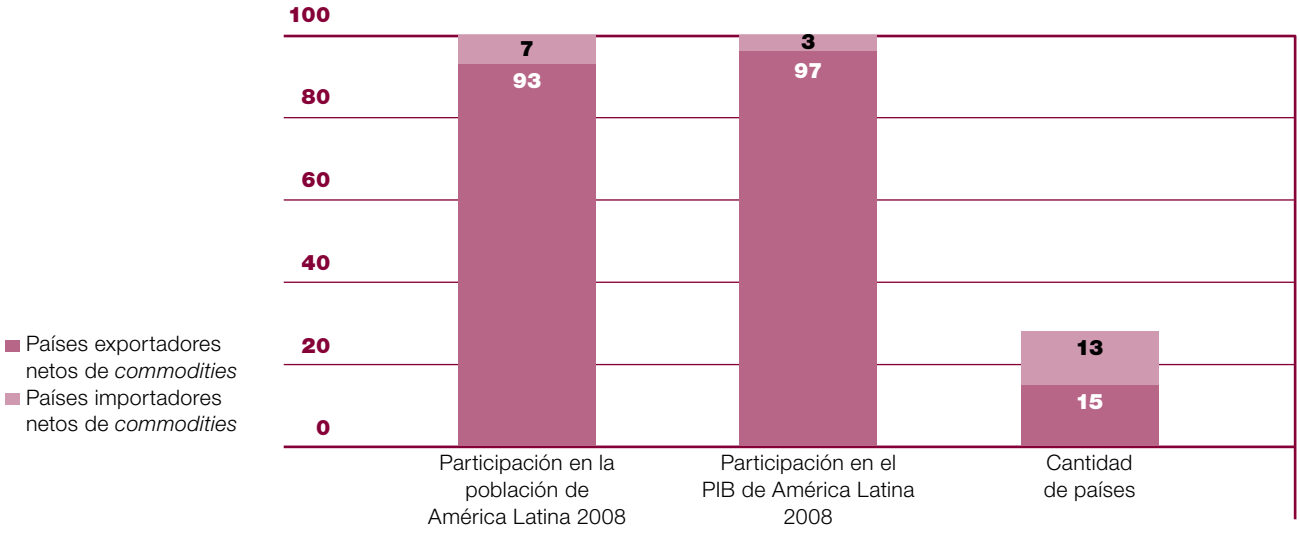
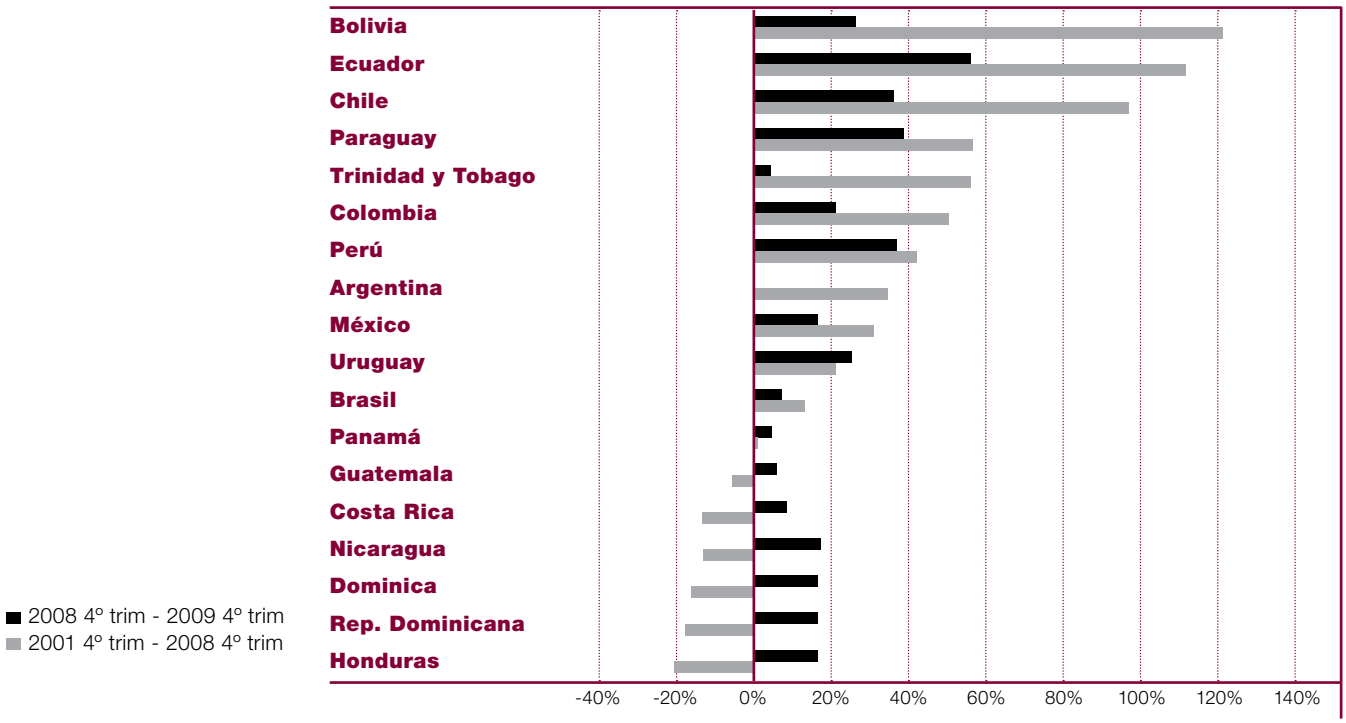


Gráfico 2. Variación en los términos de intercambio



Por supuesto, hay que tener presente que, incluso en países exportadores de *commodities*, hay una parte importante de la población, en especial los pobres y no tan pobres que residen en las zonas urbanas (cuyos ingresos no están ligados a la producción y exportación de *commodities*), que pierde cuando suben los precios de los bienes primarios socialmente sensibles (como alimentos y combustibles).

2. En relación a otros exportadores ricos en bienes primarios, América Latina es sólo modestamente *abundante*, pero muy *dependiente*.

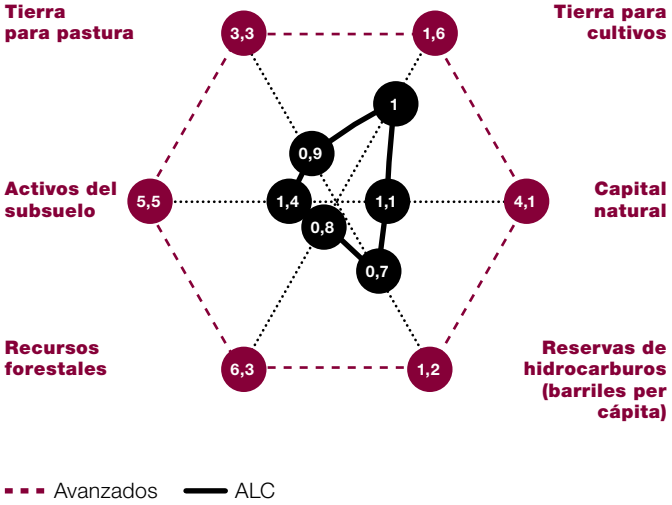
Comparamos, con base de datos del Banco Mundial sobre *Natural Capital*, la dotación relativa de recursos naturales de América Latina con la de países desarrollados que también son abundantes en recursos naturales, como por ejemplo Australia, Nueva Zelanda o Canadá. Es impactante observar cómo la abundancia de recursos naturales de la región es sustancialmente menor que la de estos países desarrollados.

De cualquier forma hay que tener cuidado al analizar el *Gráfico 3,* dado que sólo se cuantifican las reservas de capital natural probadas de un país. Estas últimas son también función de las inversiones que se realicen en exploración o investigación por parte de estos países.

Empero, lamentablemente, América Latina depende de los recursos naturales (RR. NN.) mucho más que otros países abundantes en RR.NN., especialmente para sus ingresos fiscales y en cuanto a la estructura productiva, tal como se aprecia en el *Gráfico 4.*

Se destaca cómo las arcas fiscales de los países de la región que son exportadores de bienes primarios dependen más intensamente de las rentas de *commodities* que otros países más desarrollados y abundantes en RR.NN., a pesar de tener participaciones similares de las *commodities* en el PIB. En efecto, para los productores de América Latina esos ingresos representan el 24% de los ingresos fiscales, comparado con el 9% para los países avanzados ricos en RR.NN. Además, del grupo de siete países latinoamericanos que representa aproximadamente un 85% del PIB regional, la proporción en el total de los ingresos por bienes primarios es sustancial en seis de ellos: varía del 10% al 49% en promedio entre 2004 y 2008.

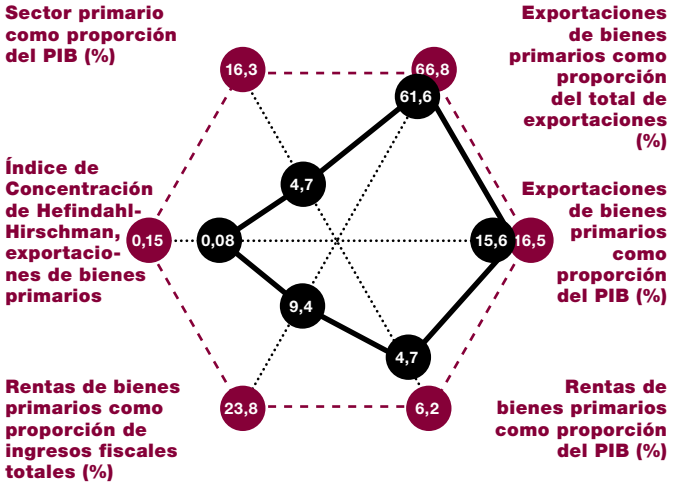
Gráfico 3. La abundacia en ALC es modesta en relación con la de los países de ingreso alto ricos en recursos naturales



Fuentes: World Bank Natural Capital Database (Banco Mundial, 2006). British Petroleum Statistical Yearbook 2009 y cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: Las variables de capital son iguales a (suma [capital de cada país –en niveles–] / suma [población de cada país]) / (capital mundial / población mundial). Para todas las variables, salvo las reservas de hidrocarburos, ALC corresponde a los países de ALC-7 más Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tobago. Se excluye Chile para reservas de hidrocarburos. Países avanzados incluye Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Noruega para variables de capital natural. Se excluye a Nueva Zelanda de la categoría de reservas de hidrocarburos. Los valores para variables de capital natural corresponden al año 2000; las de reservas probadas de hidrocarburos corresponden a 2008.

Gráfico 4. Sin embargo, ALC es más dependiente de los bienes primarios, sobre todo en términos fiscales



Fuentes: Indicadores de desarrollo del Banco Mundia, UN Commodity Trade Statistics, autoridades nacionales, FMI y cálculos del personal del Banco Mundial.

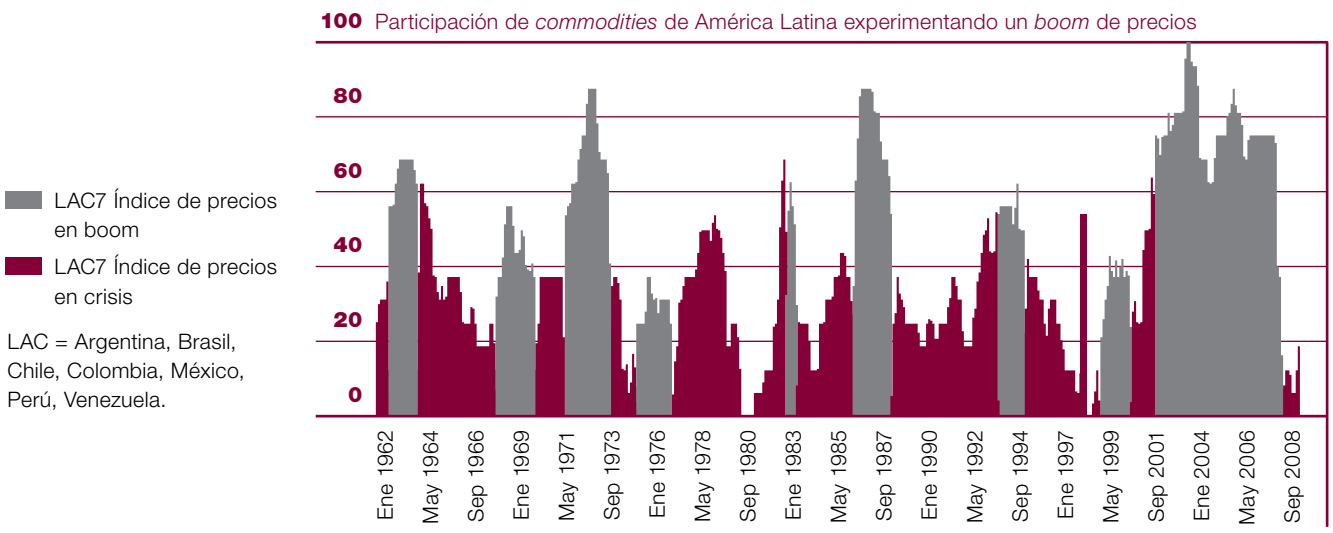
Nota: para las variables fiscales, en los grupos se utilizan sólo productores de hidrocarburos y minerales, pues los ingresos de la producción de otros bienes primarios usualmente no se informan por separado de las fuentes de los demás ingresos. Entonces, los países para cada grupo fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Trinidad y Tobago, y la República Bolivariana de Venezuela para ALC, y Canadá y Noruega para la categoría de ingreso alto. Para las demás variables, se utilizaron los países de ALC-7 más Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tobago, para ALC, y Australis, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda para la categoría de ingreso alto. Estos fueron los países en cada grupo que se clasificaron entre los 50 primeros exportadores de bienes primarios del mundo (como proporción del total de sus exportaciones) y que tenían una población de más de medio millón de habitantes.

Estos gráficos nos enseñan que la relación entre abundancia y dependencia no es directa ni unívoca. Un país abundante en RR.NN. no es necesariamente dependiente de los RR.NN. La abundancia es exógena (el regalo de la naturaleza), la dependencia es endógena, y en gran parte el fruto de de las políticas económicas.

3. Nos encontramos viviendo un *super-ciclo* de precios de los RR.NN.

Este super ciclo se expresa en tres frentes: magnitud, duración y cobertura. En el *Gráfico 5* se puede apreciar el porcentaje de las 16 *commodities* más importantes para la economía de la región que se encuentran experimentando un auge en sus precios (estos datos fueron obtenidos a partir de una muestra de 57 bienes primarios para el período enero 1962 a septiembre 2008.) El 80% de esas *commodities* se encontraban en una fase de bonanza en el período 2003-2008, lo cual implica el mayor porcentaje desde diciembre de 1973 (85%). Esta es una cobertura muy amplia durante un período largo. En otros períodos pasados de auge, los precios de las *commodities* no solían moverse al unísono, unos subían mientras otros bajaban. La novedad en el super ciclo actual es que virtualmente todos los bienes primarios que importan para la región se encuentran en estado de auge.

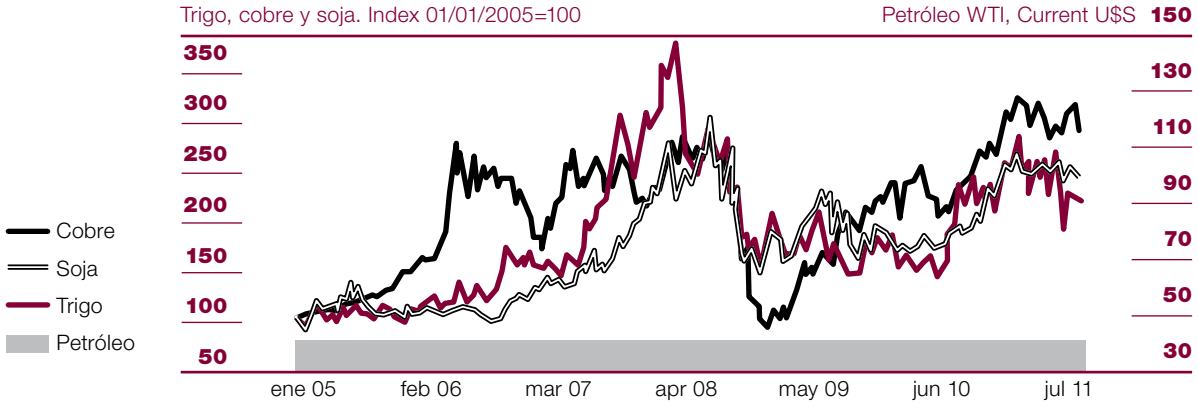
Gráfico 5. Participación de *commodities* experimentando un *boom* de precios



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de precios de exportación de bienes primarios de Cunha, Prada y Sinnott (2009a, 2009b).

Nota: La figura representa la proporción de los bienes primarios del Top 16 de las economías de LAC-7 bajo un auge de precios para cada período del tiempo. Los auges y crisis en los precios de bienes primarios se definen siguiendo el ejercicio de fechas del ciclo de Bry-Brochan. La figura también muestra los intervalos de auge y crisis para el índice general de bienes primarios.

Gráfico 6. Precios de *commodities* más relevantes parar países de América Latina



La actual bonanza ha sido más larga en comparación con la de la década de 1970. En especial se destacaron el café en 1976 y el petróleo en 1974 y 1979. No obstante, los precios de los bienes agrícolas siguen en términos reales por debajo del pico de los 70, mientras que los precios del petróleo y de los metales son los más elevados desde 1916.

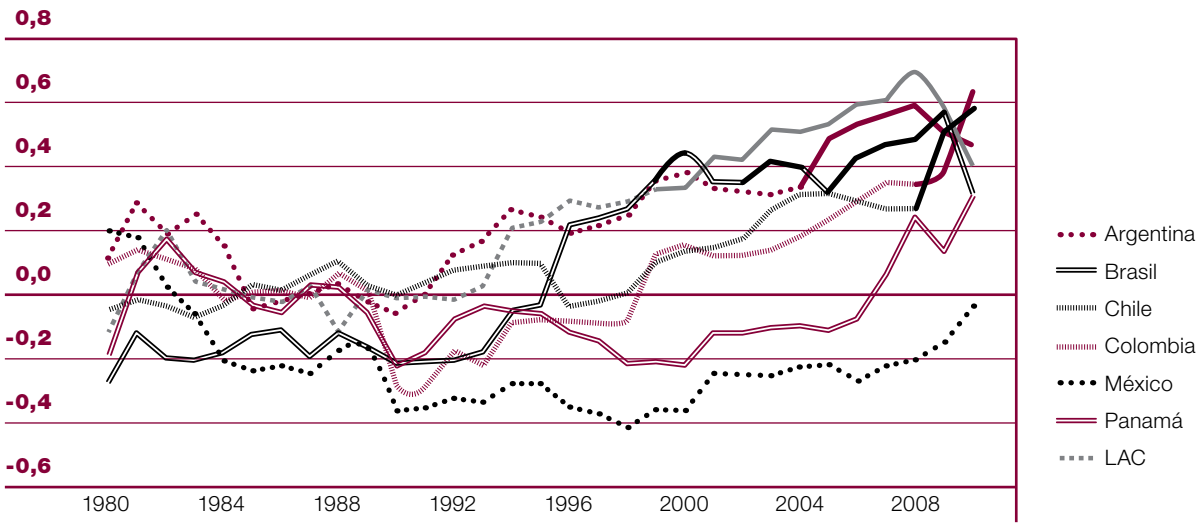
Ahora bien, la extensa duración del ciclo se convierte en un arma de doble filo. Por un lado, nos beneficia a través de mayores ingresos. Por otro lado nos genera dificultades cuando se trata de estabilizar el impacto del ciclo de *commodities* en la economía y la estructura productiva. Es en efecto más fácil entender la necesidad de estabilizar y contener el gasto frente al inusitado aumento de ingresos cuando los ciclos de *commodities* son cortos. Cuando son largos, el sistema económico y político se adapta a los ingresos y hay a tendencia a creer (equivocadamente) que los altos precios de *commodities* son permanentes.

4. Correlación entre la evolución del PIB real de China y América Latina

En el gráfico se muestra la correlación (en un promedio móvil de 20 años) entre el crecimiento de China y el de varios países de Latinoamérica. Las líneas sólidas (es decir sin punteados) indican que la correlación es estadísticamente significativa. Se puede ver, primero, que el co-movimiento de la actividad económica entre China y varias economías de la región se vuelve positivo a partir de la segunda mitad de los 90 y, segundo, para un número creciente de países de la región la correlación positiva aumenta y se torna estadísticamente significativa. Dicha correlación, obviamente, refleja tanto las conexiones directas (por ejemplo a través del comercio internacional con China) como las indirectas (por ejemplo a través de la influencia del crecimiento chino sobre el precio internacional de las *commodities*).

El tema de fondo es si América Latina se va está convirtiendo en el granero y mina de China sin que ello repercuta positivamente sobre el crecimiento de largo plazo de la región. En este sentido, algunos autores de la Cepal alertan acerca de que la región se está integrando al polo del desarrollo del siglo XXI (China) con una estructura productiva del siglo XIX (concentrada en materias primas).

Gráfico 7. Correlación entre el conocimiento de América Latina y China en 20 años



Fuente: cálculos del Banco Mundial basados en datos de autoridades nacionales.

Nota: las líneas sólidas reflejan valores de correlación significativos en un intervalo de confianza del 10%.

Parte 2: Maldición de los Recursos Naturales y mecanismos de transmisión

El concepto de la Maldición de Recursos Naturales fue acuñado por Auty (1993). Este autor destaca la paradoja que surge de comparar el crecimiento económico de los países dotados de abundantes recursos naturales con el de aquéllos que no gozan de esa abundancia. La conclusión que obtiene es que a menudo los primeros quedan por debajo de los últimos, a pesar de poseer –en teoría– claras ventajas comparativas y un acerbo de dotación natural y riquezas. Esta idea fue reforzada por el importante trabajo econométrico de Sachs y Warner (1995), quienes encontraron una relación estadísticamente significativa entre dependencia de los recursos naturales y un bajo crecimiento de la economía.

Además, desde el comienzo del pensamiento económico, prestigiosos autores y hacedores de política han comentado acerca de esta relación:

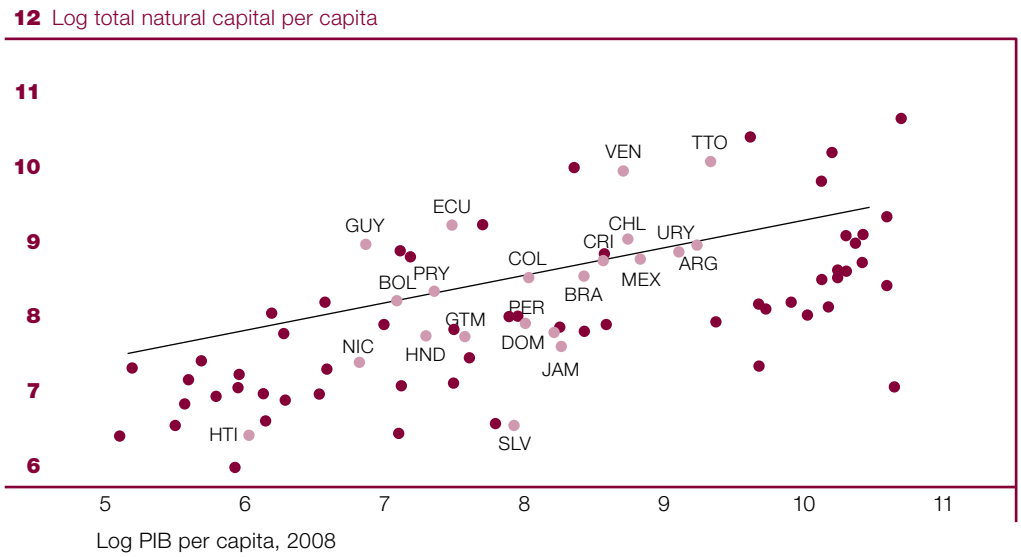
John Stuart Mill (1848): *"Ni actualmente, ni en tiempos pasados las naciones que han poseído el mejor clima y suelo han sido las más ricas o más poderosas".*

Adam Smith (1776): *"Los proyectos de minería... son los últimos proyectos que un legislador prudente, que desease incrementar la riqueza de su nación, elegiría para incentivar".*

Juan Pablo Pérez (Ministro de Energía de Venezuela y fundador de la OPEP, 1970): *"Dentro de 10 años, dentro de 20 años podrán observar como el petróleo nos traerá la ruina... El petróleo es el excremento del Diablo".*

No obstante, es necesario destacar, nuevamente, que el problema no es la abundancia sino la dependencia de recursos naturales. De hecho, la relación simple entre el ingreso per cápita y un índice de abundancia de recursos naturales graficada a continuación es claramente positiva *(Gráfico 8)*.

Gráfico 8. Correlación entre abundancia de recursos naturales e ingresos per cápita



Fuente: Estimaciones del staff del Banco Muncial basadas en datos del Banco para el PIB per cápita 2008 (en dólares constantes de 2000) y la abundancia natural en 2000.

Nota: La abundancia de recursos es medida por el capital natural per cápita.

Esta relación positiva parece lógica –después de todo, el peso de la prueba debería recaer sobre los que piensan que la riqueza (natural) sea una señal de mala suerte. Entonces, el desafío es entender las razones por las cuales un país abundante en RR.NN. se convierte en malsanamente dependiente de los mismos. La diferencia tiene que residir en la calidad de las instituciones y de la política pública. Una obvia posibilidad es que la abundancia de recursos naturales pueda afectar adversamente la calidad de las instituciones públicas, lo cual convierte lo que parecería ser una bendición en una maldición. Nótese que existe la posibilidad de caer en un círculo vicioso, dependiendo en parte de las condiciones iniciales en que se encuentra la economía en cuestión. Si el país posee instituciones fuertes a la hora del descubrimiento y extracción de los recursos naturales la probabilidad de caer en la maldición debería ser mucho menor, pues las buenas instituciones facilitarían el manejo idóneo de la riqueza natural. Pero si el proceso arranca con instituciones débiles, es más probable que las grandes rentas asociadas a la explotación de la riqueza natural distorsionen los comportamientos y debiliten aún más a las instituciones.

Mecanismos de transmisión de la Maldición de los Recursos Naturales

En esta sección discutimos las *trampas,* canales o mecanismos que pueden transformar la abundancia de recursos naturales en una maldición. A continuación las enumeraremos y explicaremos:

a. Trampa de la volatilidad de precios

La extrema volatilidad en los precios de las *commodities* constituye un problema muy importante para las economías dependientes de estos recursos, pues conduce a la volatilidad de otras variables clave en una economía: *a)* el tipo de cambio real; *b)* el crecimiento, y *c)* los ingresos fiscales. A continuación intentamos resumir esta trampa a través del *Gráfico 9.*

Un auge temporal de los precios de *commodities* lleva a una fuerte apreciación del tipo de cambio real (sea por aumento de la inflación de bienes no transables o por el incremento del tipo de cambio nominal), salvo que se tomen medidas para incrementar el ahorro de la economía. Esto implica una pérdida de competitividad y consecuente contracción relativa de los sectores productores de bienes transables que no están incluidos en el auge de precios (la literatura denomina a este fenómeno la Enfermedad Holandesa). Sin embargo, considerando un horizonte más largo, es claro que un aumento temporal de ingresos por *commodities* no debería consumirse completamente; más bien debería ahorrarse en gran medida, lo cual mitigaría significativamente la apreciación del tipo de cambio real y por tanto evitaría la destrucción de la producción y exportación de productos que no sean *commodities*.

Los gobiernos pueden apropiarse por vía de impuestos de parte de las rentas extraordinarias asociadas al auge, lo cual podría ser beneficioso si ese dinero se ahorrase e invirtiese sabiamente. Empero, si estamos ante la presencia de un gobierno poco responsable seguramente observaremos que esos ingresos extras, en lugar de ahorrarse e invertirse gradual y juiciosamente, llevan a un concomitante incremento en el gasto corriente. Ello suma presión a la demanda agregada y la consecuente apreciación del tipo de cambio real. En el momento en que se produzca la caída de los precios de las *commodities*, el gasto público actuará en forma completamente pro-cíclica, contrayéndose abruptamente y así exacerbando la volatilidad macroeconómica.

Gráfico 9. Círculos de la dependencia de los *commodities*

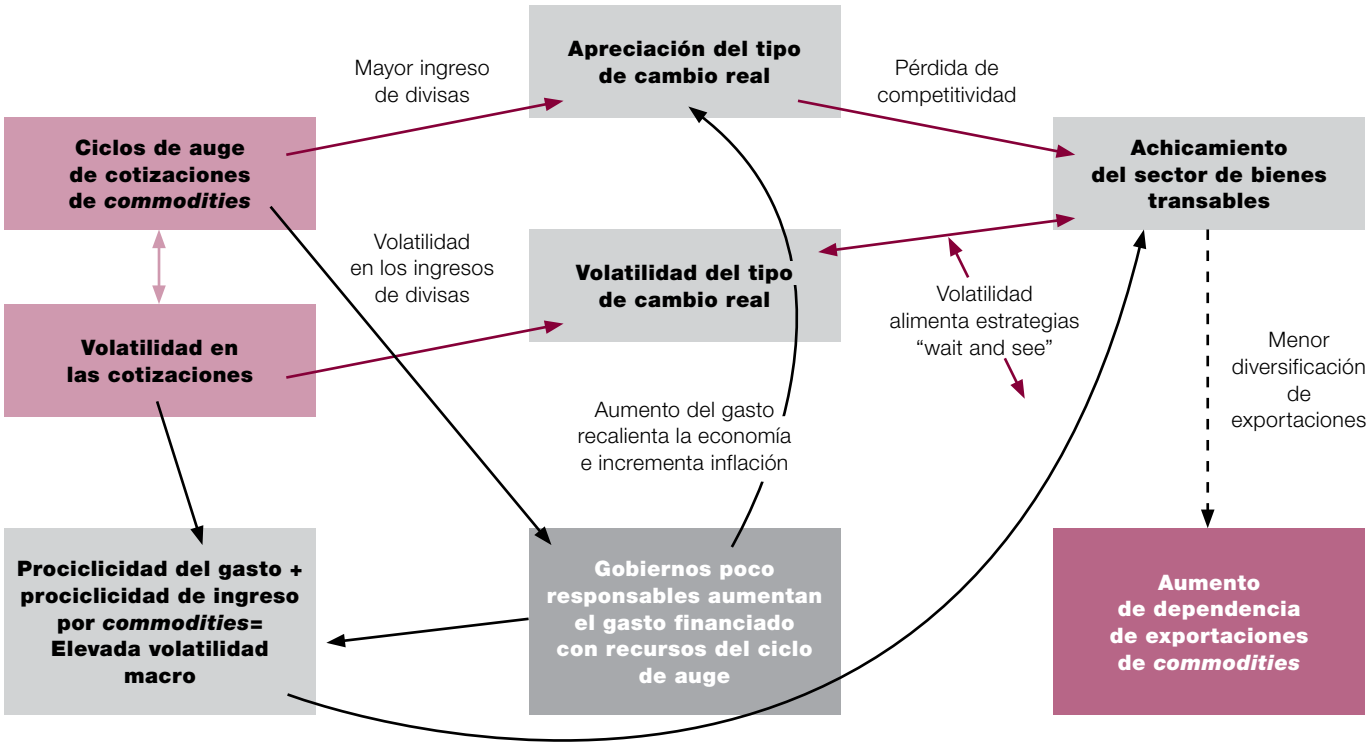
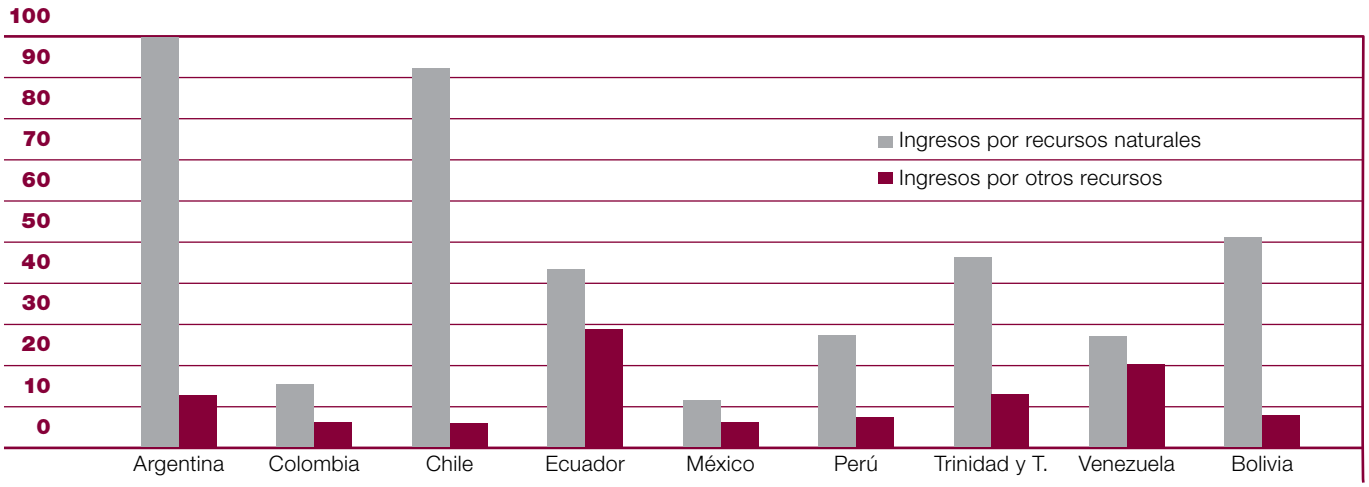


Gráfico 10. Desvío standard de la variación porcentual anual



Un auge temporal de precios de *commodities* que lleva a una apreciación fuerte del tipo de cambio real puede, por tanto, tener efectos adversos permanentes sobre actividades de exportación esencialmente viables. Cuando el ciclo de cotizaciones comienza su caída, el sector exportador en su conjunto puede verse sumido en el estancamiento, dada la erosión de capacidad en el resto de los sectores productores de transables durante el período de auge. Ello magnifica la depreciación del tipo de cambio real en la fase de caída de precios, así incrementando la volatilidad agregada de la economía. La mayor volatilidad del tipo de cambio real, además, repercute negativamente en la inversión en el sector productor de transables, dado que incrementa el valor de la opción de espera (wait and see). Para el inversionista en sectores transables no sólo importa el promedio del tipo de cambio real sino también su volatilidad. Mayor volatilidad implica menor inversión y, por ende, menor crecimiento. En el proceso, se acentúa la dependencia de la economía en las exportaciones de *commodities*.

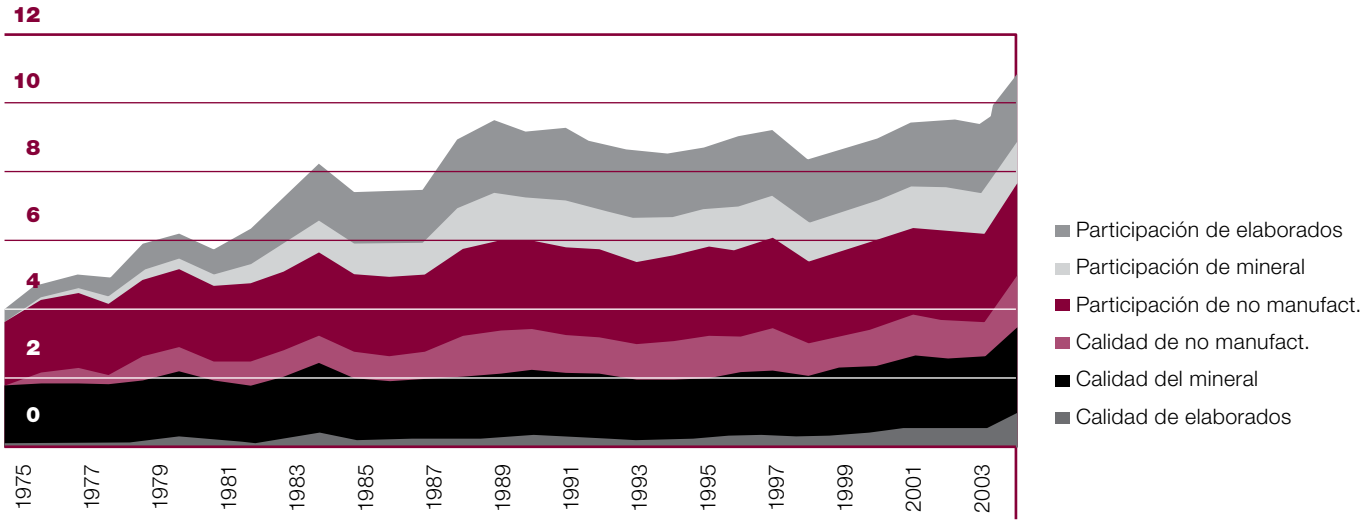
El *gráfico 10* da cuenta de la elevada volatilidad de los precios de c*ommodities* en comparación con aquellos bienes no provenientes directamente de recursos naturales.

b. Trampa de baja productividad y crecimiento

Este canal, aunque exacerbado por el anterior con frecuencia, es conceptualmente distinto. Incluso si los precios de *commodities* no fuesen más volátiles que los de otras exportaciones, bastaría con que sean altos y que tengan un alto componente de renta para que frenen la diversificación de las exportaciones y el aparato productivo. El argumento, en este caso, es que la falta de diversificación conlleva a menor conectividad (a menos encadenamientos y efectos de *cluster* con otras actividades económicas) y, por ende, a menos externalidades y desbordamientos positivos (aprendizaje, cambio y adaptación tecnológica, etc.). La fuente de esta divergencia provendría básicamente de la diferencia en las características en cómo se lleva a cabo la producción en ambos sectores. El sector manufacturero y de servicios de alta productividad se caracteriza usualmente por poseer economías de escala dinámicas y externalidades fuertes, mientras que el sector de producción de *commodities* minerales ha tendido a caracterizarse por producción tipo enclave. El enclave es un proceso de producción que tiende a operar en forma aislada del resto de la economía (el estereotipo de un mina, pocos trabajadores mal pagados, y una línea de tren que une la mina con el puerto de exportación). Si bien la producción de *commodities* agrícolas genera encadenamientos naturales mayores a la de los minerales, ellas también pueden producirse en un modelo de plantación, concentrada geográficamente y sin muchas conexiones y desbordamientos al resto de la economía.

Esta discusión es muchas veces soslayada por el énfasis tradicional que los economistas ponen sobre las ventajas comparativas y la especialización, las que sin duda juegan un papel fundamental en la eficiencia. Pero es esencial tener en cuenta no sólo ventajas comparativas, sino también las externalidades positivas asociadas a la producción. La pregunta clave en este sentido es si la producción de *commodities* es inherentemente inferior en la capacidad de generar estas externalidades a la producción de manufacturas. Este tipo de distinción está muy presente en la literatura del nuevo comercio internacional, en la cual las economías de escala, desbordamientos, e innovación juegan un papel aún más importante que la ventaja comparativa.

Gráfico 11. Participación de América Latina en el mercado de metales a lo largo de la cadena de valor (en porcentajes)



El argumento a considerar es, por tanto, que la productividad del sector de bienes manufactureros se caracteriza por mayores economías de aglomeración, de conocimiento (procesos de aprendizaje) y mayores efectos de *spill over* o derramamiento. Las economías de aglomeración y el efecto derrame implican que la productividad de una firma no se encuentra relacionada sólo consigo misma, sino que depende fuertemente de la productividad de otras. El efecto derrame se podría observar a través de cómo las exigencias de un cliente llevan a una mejora en la productividad de la firma proveedora, o a la inversa cuando una mejora en la productividad del proveedor permite una mejor competitividad del cliente. La economía de aglomeración se encuentra relacionada, entre otras cosas, con los bajos costos de transacción y con la alta circulación de las ideas que permiten una mayor articulación en las necesidades de una actividad industrial en cuestión. Ricardo Hausmann se ha referido a este punto cuando nos habla que la *densidad del bosque* de producción facilita a que *los monos* (es decir, los empresarios) salten de un árbol al otro, y que puedan conversar más entre ellos y relacionarse. Mientras que el espacio de producción de *commodities*, en la concepción de Hausmann, es menos denso, más aislado del resto del bosque de producción, lo cual dificulta este tipo de dinámicas basadas en desbordamientos e interconexiones.

Sin embargo, hay evidencia de que, en un contexto de instituciones y políticas adecuado, la producción de *commodities* puede llevar a procesos dinámicos con fuertes efectos de aprendizaje y derrame. De hecho, muchos de los países ricos del presente forjaron su prosperidad con base al buen manejo de su riqueza natural. Entonces, en verdad parecería ser más importante el *cómo* se produce que el *qué* se produce. Muchas de las actividades extractivas hoy en día requieren de elevados niveles de sofisticación, por lo que existe una posibilidad de ir *subiendo* en la escalera de valor agregado. En efecto, la región ha ido incrementando el valor agregado en las exportaciones de metales desde mediados de la década del 70. Este dato nos permite ser más optimistas respecto al futuro de América Latina, dado que parecería que estas actividades cada vez se comienzan a semejar más a las formas de producción de otros bienes transables, incorporando innovación y conocimiento *(Gráfico 11).*

c. Trampa distributiva: debilitamiento institucional y comportamiento *rent-seeking*

La explotación de recursos naturales implica, casi necesariamente, la existencia de una renta extraordinaria sobre los mismos. Es necesario aquí diferenciar el concepto de renta ordinaria respecto al de extraordinaria. El primero se asocia a la tasa de retorno razonable que los capitalistas requieren para llevar adelante cualquier inversión, tasa que está acotada por las condiciones de competencia y tiende a reflejar la productividad de los factores. La segunda se asocia con la rentabilidad extra que se puede obtener por encima de esa tasa *normal* y que reflejas las condiciones de escasez del bien primario que la naturaleza otorgó en abundancia a unos pocos países. Cuando existen rentas extraordinarias se intensifica significativamente el problema distributivo y los incentivos para un comportamiento orientado a la captura de dichas rentas *(rent-seeking behavior).* Los integrantes de la sociedad dedican tiempo y recursos en actividades no productivas cuyo objetivo es tratar de apropiarse de esas rentas. Las formas en que se lleva a cabo esta búsqueda pueden ser legales –por ejemplo, el cabildeo– o ilegales y corruptas, como el soborno y la extorsión. En todo caso, el fenómeno de búsqueda y competencia por la captura de rentas extraordinarias puede bien erosionar la calidad de las instituciones.

Respecto a esta trampa de pobre institucionalidad, en un trabajo para nuestro reporte, Vardy (2010) planteó un modelo de desarrollo institucional endógeno que muestra la dinámica de círculo vicioso ya comentada. En este modelo, la calidad de las instituciones se cristaliza en los costos de hacer cumplir los contratos, lógicamente si ésta es alta es fácil hacer cumplir los contratos mientras que de lo contrario se vuelve muy costoso su *enforcement.* Lo interesante del modelo se encuentra en la existencia de una demanda por la calidad institucional. La demanda depende de la forma en que se lleve a cabo la producción de un bien: si el bien necesita la intervención de muchas firmas para su producción eficiente, se incrementa la demanda por mejores instituciones y por el imperio de la ley, dada la necesidad de contratación intensa y de costos de *enforcement* bajos. Por otro lado, si el bien sólo requiere de pocas empresas o pocas interacciones para su producción eficiente, entonces los costos de transacción no serán relevantes pues la necesidad de una red amplia y compleja de contratos será menor y, por ende, no existirá demanda por mejores instituciones. Este último tipo de producción suele estar relacionado con los bienes primarios y con establecimientos productivos tipo enclave.

Este modelo ilustra la trampa de la institucionalidad débil. El agravante es que si de antemano, previo al descubrimiento y explotación de las *commodities*, las instituciones no son fuertes una bonanza de precio de *commodities* puede generar un debilitamiento de las instituciones, y comenzar así el círculo vicioso entre malas instituciones, poca diversificación económica, mala distribución de la riqueza y pobre crecimiento económico. En el proceso, puede verse reforzado el modelo productivo de enclave. Nótese cómo hasta cierto punto las oportunidades para el desarrollo de un país pueden no ser sólo función del tipo del bien primario, sino del entorno institucional. En caso que el entorno sea débil, los incentivos ciertamente favorecerán a la producción en enclaves con pocos vínculos al resto de la economía. No obstante, si la condición inicial fuese de instituciones fuertes y de una economía diversificada y fuertemente interconectada, la producción de *commodities* podría entrar más fácilmente en un círculo virtuoso, asociado a una más robusta demanda de institucionalidad.

En suma, un argumento clave de esta sección es que ciertas maneras de producir generan insuficiente demanda para que las instituciones públicas mejoren. En consecuencia, bajo ciertas modalidades simples de producción pero que generan rentas extraordinarias, las instituciones pueden deteriorarse, lo cual acentúa los riesgos de que la producción de *commodities* se convierta en una maldición. Se necesita de buenas instituciones para administrar bien la riqueza de las *commodities*, pero esta misma riqueza puede debilitar las instituciones—he ahí la complicación. La pregunta de fondo, por tanto, es si hay maneras de asociar la producción de *commodities* a mayor demanda social para el mejoramiento de las instituciones públicas, y así mitigar el proceso de *rent seeking.*

Parte 3: Administración de la abundancia y de la volatilidad de precios

El ahorro en un ambiente de riqueza natural es esencial por varias razones, pudiéndose identificar al menos tres: *a)* por un tema de justicia intergeneracional; *b)* para mantener la competitividad; *c)* para estabilizar la volatilidad de los precios de las *commodities*. A continuación desarrollaremos estos conceptos:

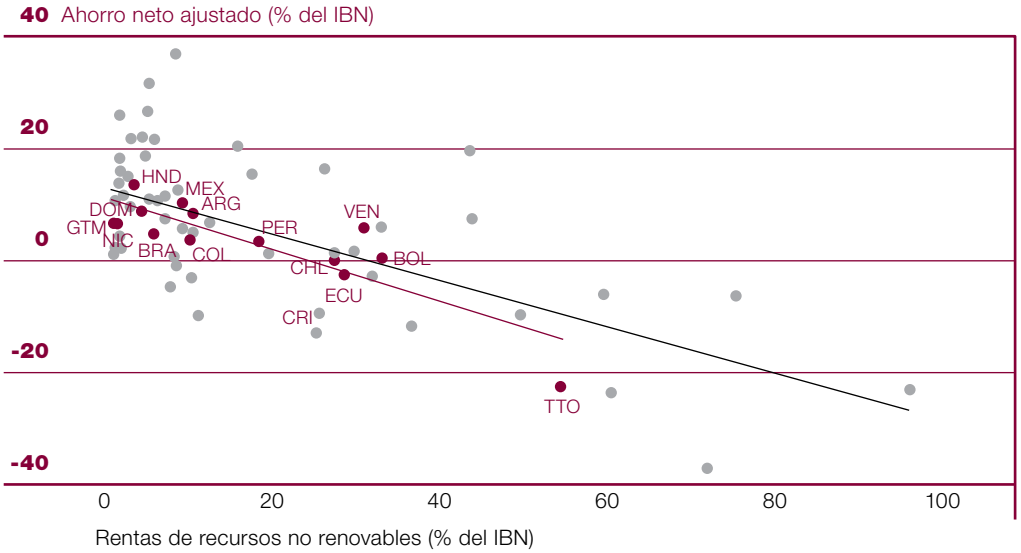
a) El problema de la distribución intergeneracional de la riqueza es de vital importancia en países especializados en la producción de *commodities* mineras no renovables. Es necesario entender que la extracción de minerales implica un cambio en la forma en que se expresa el portafolio de la riqueza nacional. La riqueza nacional que se encontraba en el subsuelo se extrae y puede o bien ahorrarse e invertirse en otros activos para mantener y aumentar la riqueza nacional, o bien puede consumirse por la generación de hoy, dejando un país menos rico a la generación de mañana. El ahorro de parte de este flujo de ingresos generado por la extracción y venta de las *commodities* es el único camino para evitar la erosión de la riqueza nacional.

Una pregunta que surge naturalmente es cómo se puede ahorrar esta riqueza, a qué ritmo y en qué activos invertir esos ahorros. Pueden ser inversiones financieras, de activos físicos o de capital humano. Cualquiera sea la elección es crucial destacar la vital importancia que tiene el ahorro para conseguir esa recomposición de la cartera de riqueza de la sociedad, convirtiendo los activos que están en el subsuelo en otro tipo de activos.

b) Mantener la competitividad: La generación de ahorro es vital para poder mantener la competitividad de la economía, sobre todo la colocación de ese ahorro en divisas de otros países. El ahorrar mitiga la apreciación de la moneda doméstica manteniéndola competitiva. Hay que notar que la competitividad duradera de la moneda se asienta en el ahorro real, y no en las compras de divisas del banco central. Es el ahorro el que le permite a China mantener un tipo de cambio real competitivo. Además, el ahorrar e invertir eficientemente ayuda a mejorar la productividad de la economía.

c) Estabilización de la economía respecto a la volatilidad de los precios de las *commodities*: El ahorro es también clave para lidiar con la volatilidad de los precios de las *commodities* porque permite una política fiscal contra-cíclica. Los ahorros constituidos en tiempos de bonanza, pueden usarse para estabilizar la inversión y el gasto público en momentos de precios bajos. El resultado es un marco macroeconómico más estable que repercute positivamente en la economía.

Gráfico 12. Los ahorros de los países están correlacionados negativamente con las rentas de los recursos naturales



Fuente: Natural Capital Database del Banco Mundial (2006)

Sin embargo, en América Latina es muy difícil ahorrar, dadas las enormes necesidades sociales insatisfechas, las cuales explican por qué muchas veces el ahorro sea poco popular en la sociedad. Además, la clave no es sólo ahorrar, sino el invertir en la economía nacional a un ritmo que no genere problemas de tipo de cambio real. En el *Gráfico 12* observamos la triste realidad de que a mayor abundancia de recursos naturales menor el esfuerzo de ahorro de las sociedades.

Importancia de la diversificación

Tal como ya hemos comentado previamente, es sumamente importante el mantener un sector productivo diversificado que pueda amortiguar los impactos de la volatilidad de los precios de las *commodities*. En este sentido el Estado debe considerar políticas públicas que contribuyan a estimular la diversificación. Empero debemos ser cuidadosos con lo que implica diversificar y con qué políticas hacerlo. Recuerdo por ejemplo en los años 70, el Pacto Andino en el que se buscó la diversificación del sector manufacturero con base en la protección frente a la competencia internacional. El resultado fue una diversificación artificial e ineficiente. La idea de diversificación de los tigres asiáticos fue distinta. Ahí también hubo mucha intervención pública para facilitar la diversificación, pero fue realizada con vista hacia afuera. Esta es la diferencia entre la promoción de las exportaciones y la sustitución de las importaciones. La diversificación más duradera se alcanza cuando nuestras firmas compiten en el exterior.

Entonces, ¿cuál es la política pública apropiada? Hay muchas cosas, pero obviamente la apreciación excesiva del tipo de cambio real es parte del problema y hay que hacer esfuerzos por evitarla, especialmente a través del ahorro. Pero si el tipo de cambio de equilibrio tiene que fortalecerse un poco por razones fundamentales (ejemplo, el aumento duradero en los términos de intercambio), se necesita política pública muy fuertemente organizada para compensar mediante la reducción de costos, los costos de hacer negocios. El tipo de bienes públicos complementarios que el sector público necesita producir para que la economía se diversifique es un tema muy complicado. Los economistas hemos tendido a pensar que lo que el Estado tiene que hacer son cosas genéricas. Y son buenas, todas ellas, mejorar la educación, la infraestructura, etc. Pero la diversificación requiere producción de bienes públicos más específicos. Un ejemplo claro es Ecuador en relación a la producción de flores. Durante muchos años era obvio que el Ecuador tenía ventajas climáticas para la producción de flores. No obstante, esta no lograba armar producción mientras que Colombia había desarrollado una industria muy robusta de flores. Recuerdo que en una reunión con los empresarios, nos dimos cuenta de que lo que faltaba para facilitar la exportación eran detalles logísticos, como por ejemplo cuartos fríos cerca del aeropuerto para almacenar las flores temporalmente sin que se dañen. En cooperación pública-privada se solucionaron los obstáculos logísticos y de pronto la producción de flores explotó. Esta historia ilustra la necesidad de que el Estado encuentre maneras de *descubrir* el tipo de bienes públicos que debe producir para facilitar y fomentar la diversificación económica. No es una cosa que sale de la nada. Requiere de una conversación intensa entre el Estado y el sector privado, sin que el Estado se vea capturado.

Conclusiones

La maldición de los recursos naturales no es el destino. La maldición es un riesgo asociado a la abundancia, pero un riesgo evitable. En la medida en que medien buenas políticas públicas, la abundancia de recursos naturales (un don de la naturaleza) no necesita convertirse en una malsana dependencia de los mismos. Sin embargo, las políticas públicas requeridas son difíciles de instrumentar, en gran parte porque las bonanzas de *commodities* crean un ambiente de complacencia e incentivan el despilfarro. La historia de nuestra región, de hecho, es un mosaico de bonanzas de *commodities* que han terminando en desolación económica. El super-ciclo de precios de bienes primarios que ahora vivimos nos da una nueva oportunidad para convertir nuestra riqueza natural en prosperidad general y duradera. Las señales esta vez son más esperanzadoras. En particular, la región tiene mejores instituciones que en el pasado y la manera como se producen las *commodities* minerales o agrícolas en la región ahora se va alejando de los modelos de enclave o plantación del pasado. Todo ello sugiere que tenemos mejores probabilidades de que esta bonanza no termine mal.