

Fundación Milenio

# LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

## Enfoques, teorías y opciones

COLOQUIOS ECONOMICOS

Rubén Ferrufino Goitia

N° 7

Noviembre de 2007

**Fundación Milenio**

**COLOQUIOS ECONÓMICOS  
Nº 7**

**LA MALDICIÓN DE LOS  
RECURSOS NATURALES  
Enfoques, teorías y opciones**

Rubén Ferrufino Goitia<sup>1</sup>

**Noviembre de 2007**

---

<sup>1</sup> Es Director de Asuntos Económicos de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Las opiniones aquí presentadas no corresponden a una posición institucional, por lo que no comprometen el criterio de la entidad, sus directivos ni sus entidades afiliadas.

La elaboración y publicación de este documento fue posible también gracias al apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

---

## **LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

### **Enfoques, teorías y opciones**

---

COLOQUIOS ECONÓMICOS N° 7

Primera edición, noviembre de 2007

Autor: Rubén Ferrufino Goitia

Depósito legal: 4-1-2184-07

Edición: Fundación Milenio

Tiraje: 800 ejemplares

Fundación Milenio: Av. 16 de Julio, N° 1800, Edificio Cosmos, Piso 7

Teléfono: (591-2) 2312788 Fax: (591-2) 2392341

Casilla postal: 2498

Correo electrónico: **fmilenio@entelnet.bo**

Página web: **www.fundacion-milenio.org**

La Paz-Bolivia





## PRESENTACIÓN

La Fundación Milenio tiene el agrado de presentar, en este Coloquio económico No. 7, el trabajo del economista Rubén Ferrufino, quien ha publicado varios trabajos sobre temas económicos de actualidad. En esta oportunidad nos ofrece *“La maldición de los recursos naturales. Enfoques, teorías y opciones”*

El autor aborda conceptualmente uno de los temas de mayor debate en la sociedad boliviana y que se refiere al empleo de la renta generada en la explotación del gas natural. En ese contexto, examina la hipótesis de la maldición de los recursos naturales, desde diferentes lecturas y se pregunta sobre las opciones que tiene un país como Bolivia.

Como se conoce la economía boliviana se asienta, desde la colonia, en la explotación de recursos naturales no renovables, principalmente mineros, y en la actualidad en el gas natural. La sensación que existe en cuanto al efecto de la explotación de estos recursos, es que ha quedado muy poco para el país, interpretación que es coincidente con la hipótesis de la maldición de los recursos naturales: la inferencia es que Bolivia no puede continuar basando su economía en la explotación de recursos naturales no renovables.

La hipótesis de la maldición de los recursos naturales significa asumir que los países que explotan recursos naturales no renovables, tienen un crecimiento económico menor respecto a aquellos que, al no disponer de este tipo de recursos, estimulan el desarrollo tecnológico que les permite un crecimiento más dinámico.

Este enfoque es discutible en la medida en que no toma en cuenta las ventajas comparativas de los países que disponen de recursos naturales, y que si no son explotados se convierten en recursos subutilizados. También, no considera los vínculos que puede generar la explotación de los recursos naturales con otros sectores de la economía y que, por ese medio, se puede estimular el crecimiento conjunto.

Sin embargo, un factor a tomar en cuenta es que cuando existe una renta significativa proveniente de la explotación de los recursos naturales, en países con una



## INTRODUCCIÓN

El incremento del precio internacional del petróleo, la expansión agresiva en los volúmenes de exportación de hidrocarburos, la mayor participación del Estado mediante la ley de Hidrocarburos 3058 y la posterior nacionalización del sector, están generando un crecimiento importante de los ingresos por renta gasífera. Con ánimo positivo se esperaba que, luego de la firma de los nuevos contratos por parte de las empresas privadas con el Estado, el sector se reactivara gradualmente, pues había estado con inversiones congeladas por los últimos dos años.

Si eso llega a ocurrir y el precio del petróleo se mantiene en niveles relativamente altos, Bolivia podría vivir un periodo en el cual se incrementen los volúmenes de exportación con la firma del convenio con la Argentina y se mantenga o crezca el flujo de gas al Brasil. Parte de todo esto ya viene sucediendo en la medida que el valor de producción y exportación de gas natural ha superado los US\$ 1.200 millones anuales, de los cuales un tramo quedaría para el Gobierno Central y la mayor parte en las prefecturas y alcaldías.

La renta del gas ha crecido de manera sustancial y en los siguientes años tiene posibilidades de crecer aún más si es que se crean condiciones para la inversión en el sector, se preservan y amplían mercados y se consolida a Bolivia como país fiable en la provisión de este recurso energético.

Frente a este panorama esperanzador, que definitivamente representa una oportunidad única para cambiar la economía del país, muchos han comenzado a preguntarse en qué y cómo se debe gastar la renta del gas y que impactos tendría este flujo de capital en el resto de la economía. En la visión popular el mandato es que estos recursos permitan luchar contra la pobreza lo que puede implicar muchas cosas, desde proyectos productivos hasta transferencias directas como bonos y subvenciones. En una visión un tanto más informada, la recomendación es que la riqueza del gas se transforme en capacidad interna para reproducir capital; es decir, en inversiones y bienes de capital físico. En la visión más tradicional se sostiene que estos recursos deben traducirse en mayor salud y educación que corresponde a la categoría de capital humano, que en definitiva es lo central para mejorar la productividad. Finalmente, en correspondencia al diagnóstico de la insuficiente infraestructura como ser caminos, aeropuertos, etc. existe la propuesta que la mayor parte de estos recursos excepcionales se destinen a ejecutar obras públicas que integren al país.

Esas iniciativas y otras que puedan surgir confían en que el gasto o inversión de la renta del gas permitan un crecimiento más acelerado del Producto Interno Bruto. En síntesis, se tiene confianza en que la renta del gas traerá bienestar, y en general se considera que la condición de poseer gas natural es una bendición de la naturaleza.

En la experiencia popular permanecen, sin embargo, los periodos de explotación de la plata, el caucho y el estaño como antecedentes negativos de la extracción de recursos naturales que dejaron poco o nada para las regiones y el país en su conjunto. Estos traumas son importantes y no pueden ser minimizados, puesto que tienen el sustento de la vivencia de varias generaciones que han visto que se explotaron recursos importantes sin que ello dejara beneficios sustanciales para la población. Es por ello que se insiste en que “el gas es, posiblemente, la última oportunidad que tiene el país y por lo tanto las rentas que genere deben ser adecuadamente invertidas”.

El presente documento intenta abordar conceptualmente el tema de cómo gastar la renta y explora principalmente su posible efecto en el resto de la economía.

Es creciente la literatura económica y la evidencia real de países con abundancia de recursos naturales, en particular petróleo, que permiten argumentar que lejos de ser una bendición, estas rentas se convierten en una maldición. Importante evidencia empírica refleja que países con grandes recursos naturales han crecido menos que países sin recursos naturales. De por medio se presentan explicaciones de este resultado, las cuales revisaremos cuidadosamente. Sin embargo, se muestra que los países de medio oriente, en particular Irak (incluso antes de la guerra), Irán y otros más en Africa, incluyendo Venezuela en las Américas, han crecido mucho menos que otros países sin nada de recursos naturales como ser Malasia, Vietnam, Indonesia o Filipinas para no mencionar a los tigres asiáticos tradicionales como son Taiwán, Corea y Singapur.

El argumento es que estos últimos países, ante la ausencia de recursos naturales y rentas, han tenido que apelar al desarrollo de tecnología y procesos de alto valor agregado para ser competitivos. Así, su condición de desventaja ha sido el factor dinamizador de la innovación, la expansión de la industria y el comercio.

En cambio, los países con abundancia de recursos naturales habrían dejado de lado la producción, la innovación y la diversificación, para vivir principalmente de las rentas, lo que en el lapso de un tiempo se traduciría en un escenario de mayor pobreza, luego de que la fiesta acaba con la caída de los precios de las materias primas o con la extinción del recurso natural. Los altos niveles de renta inducirían a incrementar el gasto de consumo, las transferencias estatales, las importaciones de todo tipo de bienes y a un periodo artificial y transitorio de bienestar.

Ciertamente, nadie quiere que esto suceda en Bolivia en caso de que la renta del gas se incremente en las proporciones que se estiman. Al contrario, la idea más arraigada es que el gas debe dejar un mejor futuro a nuevas generaciones. Sin embargo, no siempre el discurso es consistente con las acciones. Sabiendo que existe esa renta muchos buscarán la forma de ser parte de la repartición de la misma. Pocos están dispuestos a esperar y guardar para más adelante pues es cierto también que existen necesidades hoy. Si no se resuelven los grandes problemas del presente, como el desempleo y la pobreza, poco interés puede tener hablar del futuro.

En la segunda sección de este documento se presenta la teoría y la evidencia internacional respecto a lo que se ha venido a denominar como “La Maldición de los Recursos Naturales”. Se revisa lo más relevante de la evidencia que han presentado estudios previos sobre este fenómeno y se analizan las condiciones sobre las cuales se ha llegado a este tipo de conclusiones. Concluida esta sección, se podrá advertir que no existe una condición de maldición que haga que, indefectiblemente, los países con rentas naturales estén condenados a ser más pobres. Sin embargo, se conocerán aspectos que sí conducen a un peor estado luego de la llegada de la renta. Se sostiene que existe ciertamente la probabilidad de una maldición, pero que ésta no es el resultado directo de la existencia de rentas, sino de factores conexos que, estando fuera de control, pueden influir en un resultado adverso.

En la tercera sección se analiza el caso de un país africano en particular, que sirve de contraejemplo a la teoría de la maldición. Es posible apelar a otros ejemplos de países desarrollados en Europa, pero consideramos que las condiciones de éstas sociedades y economías son menos familiares a lo que vive el país. Todo esto conduce a identificar los factores que hacen posible que la renta de recursos naturales pueda ser una bendición y significar una mejora sustantiva en las condiciones de vida. Se analiza también en esta sección una propuesta realizada recientemente para Irak, en la que discute la posibilidad de repartir abiertamente entre los ciudadanos la renta, siendo el único requisito ser nacido en ese país. En esa visión, los autores argumentan que esa es una de las mejores formas de asignar esta renta. En nuestro medio, esa idea ha venido discutiéndose en círculos todavía cerrados, pero existe ya un esfuerzo principalmente de fundaciones en tal sentido. Es a ese debate que el presente trabajo pretende aportar.

La cuarta sección cierra este trabajo presentando algunas implicaciones de política pública entorno a este dilema y sus impactos en el resto de la economía. También, se presentan algunas conclusiones que podrán ser relevantes para la discusión del caso nacional, asumiendo con mucha esperanza que, efectivamente, la renta gasífera en Bolivia será sustancial. Por lo tanto, corresponde advertir que queda fuera del alcance de este trabajo el análisis y estimación de los volúmenes de producción y las condiciones de venta de este recurso natural, tema que por su complejidad y amplitud da para otro trabajo de igual o mayor alcance al presente.



## **I. LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA INTERNACIONAL**

Existe una amplia discusión teórica y de política pública respecto al impacto que tienen en economías, en particular en desarrollo, los ingresos que generan sectores productivos con desempeño excepcional vinculados a la explotación de recursos naturales. El argumento señala que la abundancia de recursos naturales y en particular el petróleo, ha sido para muchos países más una maldición que una bendición de la naturaleza. En la literatura económica existen varios enfoques que sustentan la llamada “maldición de los recursos naturales” donde se presenta evidencia empírica que apoya la hipótesis que los países con abundantes recursos han crecido, en promedio, menos que aquellos que carecen de dichas dotaciones. Para el efecto, se compara la situación de países en el Africa sub Sahariana, muy ricos en recursos naturales y petróleo así como algunos Latinoamericanos, con la situación de otros países, principalmente en el Asia, donde el crecimiento ha sido acelerado y basado en tecnología y productividad antes que recursos naturales, puesto que éstos son escasos.

Los argumentos a favor y en contra de la hipótesis de la maldición de los recursos naturales tienen, sin embargo, elementos institucionales, de desarrollo de normativa y de cumplimiento de la ley, además de situaciones particulares en cuanto al nivel de producción en otros sectores que no son los relacionados a los recursos naturales y en particular vinculados a la producción de bienes transables. Por otra parte, la abundancia de recursos naturales también se ha vinculado a la posibilidad de que, en un país donde existen de inicio problemas de equidad, se tiene una mayor tendencia al conflicto, que bajo cierto contexto conduce a inestabilidad social hasta el grado de implicar guerras internas. Todo esto a partir de la disputa por las rentas de los recursos naturales.

En esta sección se realiza un mapeo y revisión de estos antecedentes teóricos y principalmente empíricos, a efectos de construir un marco conceptual en el cual se podrá discutir la potencial situación de Bolivia, frente a un flujo creciente de la renta del gas. Los enfoques más conocidos para explorar la maldición de los recursos naturales se encuadran en lo que se denomina i) la Enfermedad holandesa ii) la Persecución de la renta y iii) la Volatilidad en el flujo de la renta de recursos naturales, asociada a precios también inestables. A lo anterior, se añade la llamada Paradoja de la Abundancia, como otra visión un tanto más política, que explicaría los impactos adversos sobre la estabilidad de un país con un flujo significativo de renta de recursos naturales. Finalmente, se cierra esta sección revisando una propuesta de política pública realizada por Palley (2004) respecto a la distribución de la renta del petróleo

en Irak que coincide con una posición similar presentada en Bolivia por el analista Roberto Laserna<sup>1</sup> para la distribución directa de una parte de la renta del gas a la población nacional.

## 1.1 Revisión de los desarrollos teóricos

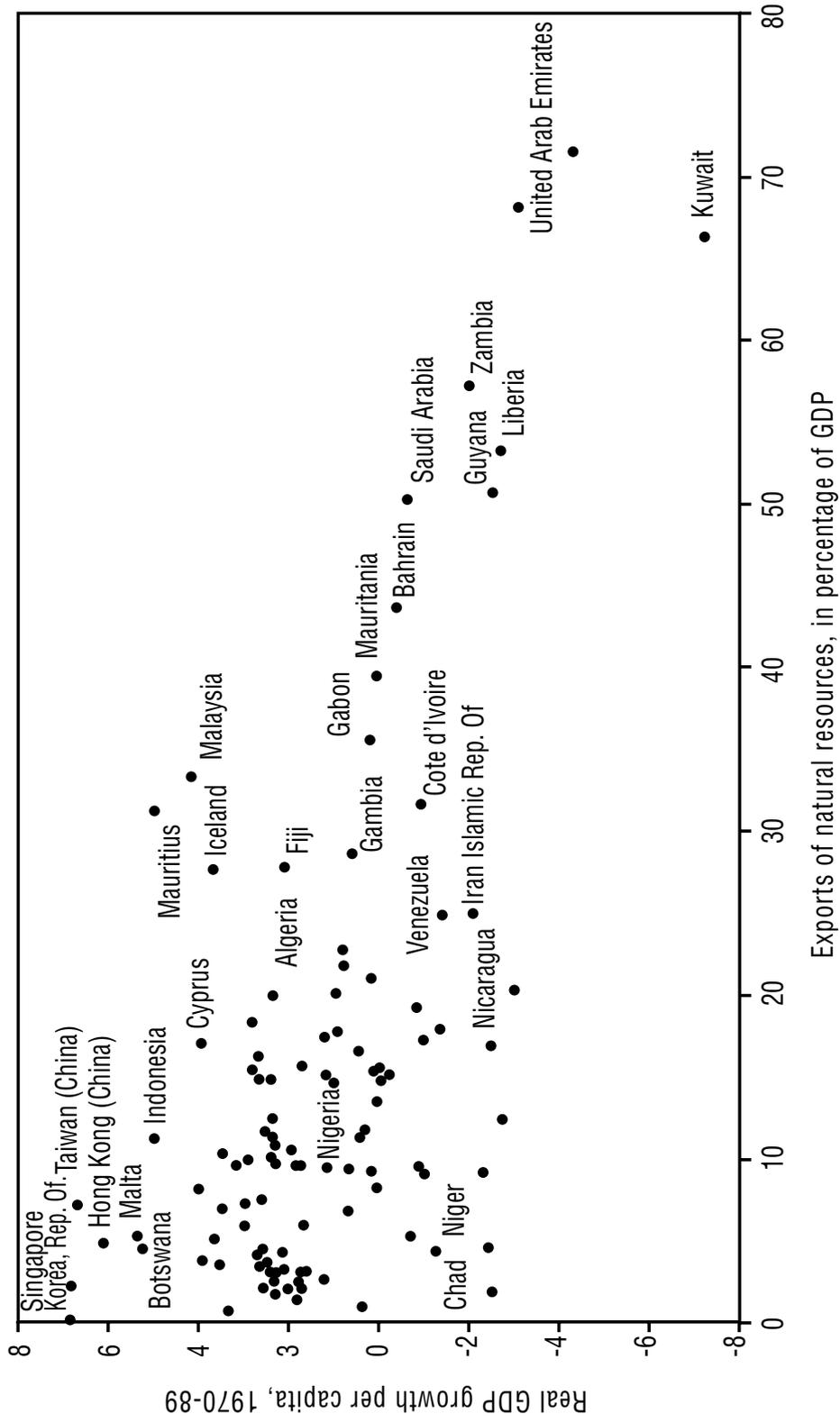
Los estudios más influyentes en la literatura internacional respecto al efecto adverso de la abundancia de recursos naturales están liderizados por economistas mundialmente reconocidos como Jeffrey Sachs y Andrew Warner. Estos autores demostraron con datos reales relacionados al crecimiento económico de un conjunto importante de países, que existe una relación inversa entre la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto y la dependencia que tiene éste de la producción de recursos naturales. Así, a mayor dependencia del ingreso respecto a los recursos naturales, menor sería, en general, la dinámica del crecimiento económico. A partir de esta evidencia, muchos otros trabajos han revisado esta hipótesis y han determinado matices importantes que cuestionaron los resultados iniciales. De hecho, se citan ejemplos de economías también en desarrollo e inclusive en Africa, donde el impacto de los recursos naturales ha sido una bendición y se ha logrado diversificar además de mantener un crecimiento promedio atípicamente alto. Esta última situación es el caso de Bostwana y su producción de diamantes.

Los estudios en la línea de la maldición ajustan modelos econométricos para determinar la correlación entre el crecimiento de decenas de países y la exportación de recursos naturales en éstos, respecto al total de sus exportaciones. A partir de ello construyen el concepto de índice de dependencia de los recursos naturales.

En el gráfico de Sachs y Warner (2001), se verifica la correlación inversa citada. Al lado derecho se puede apreciar a los países que estarían siendo víctimas de la maldición entre los cuales están gran parte de los productores de petróleo. Por su riqueza petrolera, un tanto más hacia la izquierda también se tiene a Venezuela, ubicándose con tasas de crecimiento real del producto per cápita en valores negativos para el promedio del periodo 1970 – 1989. En contraste, al extremo superior izquierdo se tiene a los países sin recursos naturales y sin rentas provenientes de su explotación, con tasas de crecimiento aceleradas. De acuerdo a estos datos, durante el periodo 1970 – 1989, ninguno de los países con dependencia de renta de recursos naturales ha crecido con agilidad (ver página 7).

---

1 Roberto Laserna, Investigador Social, ha presentado en Noviembre de 2006, la propuesta de distribuir parte de la renta del gas directamente a la población boliviana, en un taller llevado a cabo en el Auditorio de la Ciudad de La Paz. Esa propuesta está sustentada en el libro de dicho autor con José M Gordillo y Jorge Komadina, *La trampa del rentismo* (La Paz, Fundación Milenio, 2005).



Fuente: The Curse of Natural Resources. Sachs & Warner (2001)

Este hecho parece no ser reciente en el desempeño de los países y en la historia económica. Se argumenta que durante el siglo XVII, los Países Bajos, con limitados recursos naturales, crecieron a tasas mayores que España, que recibía rentas de los recursos naturales extraídos de sus colonias. De igual manera, durante el siglo XIX países con pocos recursos naturales, como Suiza y Japón, tuvieron mejor desempeño que otras naciones con inmensa riqueza natural como Rusia.

Si bien es cierto que el crecimiento económico está definido por muchas variables como el ingreso per cápita inicial, la política comercial y el grado de apertura al comercio, la eficiencia gubernamental, en particular en materia de inversión pública, la tasa de inversión privada y otras. Sachs y Warner (1995) realizaron estudios en los que, después de controlar por estos factores, encontraron evidencia robusta de la relación negativa entre el crecimiento económico y la presencia importante de rentas de recursos naturales.

En este caso en particular, el estudio citado analizó el comportamiento de 97 países en desarrollo, evaluando su crecimiento para el periodo 1970-1989, contra la concentración de recursos naturales en el total de sus exportaciones, medidas como porcentaje del PIB. El resultado fue una correlación negativa entre estas variables.

La explicación para este resultado es que la explotación de recursos naturales y la renta que generan, desplaza a otros sectores de la economía. Sachs y Warner identifican al sector transable, productor de manufacturas, como el más afectado por la renta de recursos naturales. Los incrementos de renta generados por el sector de recursos naturales, junto con las preferencias del consumo interno, inducen a un incremento de la demanda de bienes no transables. En consecuencia, el precio de los bienes no transables se incrementa. Este incremento afecta al precio de insumos productivos que son no transables, entre ellos los salarios. Al producirse este mayor precio de insumos y mano de obra, suben los costos de producción en el sector de transables y puesto que los precios de venta son fijados internacionalmente, el margen de ganancia de los transables se contrae. En particular, esto sucede con la mayor parte de las manufacturas que requieren de insumos no transables - cuyo precio ha subido - y se exportan a precios externos exógenos. Los autores argumentan que lo señalado afecta a la competitividad de esos bienes, disminuyen su potencial de ventas y contraen la producción. Al producirse la contracción en el sector de transables, como son las manufacturas, se genera el efecto negativo sobre el crecimiento de la economía.

## 1.2 El enfoque de la enfermedad holandesa

Bajo este enfoque teórico se destaca que un incremento en los ingresos de la renta de recursos naturales se puede distribuir a través de gasto de capital o gasto corriente,

mediante el gobierno central o mediante gobiernos sub nacionales dentro del Presupuesto Público. El hecho es que se incrementa el gasto de consumo y también se realizan transferencias del sector público al privado, como sucede con los llamados bonos e incentivos que son mas frecuentes cuanto mayores son los recursos de la renta de los recursos naturales. El punto central es que estos ingresos conducen a un incremento en la capacidad de importar bienes transables. Sin embargo, al mismo tiempo se incrementa la demanda de bienes no transables que no pueden ser importados y deben ser producidos localmente (es el caso típico de construcción de vivienda).

Al producirse este incremento de demanda, la economía reacciona reduciendo recursos del sector de transables (que no es de recursos naturales y normalmente son las manufacturas), para expandir la producción de no transables, como son los sectores proveedores de servicios y también bienes de consumo básico local. Por lo tanto, un incremento en el sector de recursos naturales, conduce a una caída en los otros transables y a una concentración o dependencia de los no transables, respecto de los ingresos del sector que genera la renta. En nuestra realidad, esto significaría que a mayor renta gasífera distribuida en toda la economía, se incrementarían las importaciones y la demanda de no transables. Mientras tanto, los transables distintos al sector que genera la renta, estarían contrayéndose por ser su producción menos atractiva, comparada con la producción de los bienes no transables.

El efecto adicional a las señales de demanda y precios relativos viene dado por el tipo de cambio. En la medida que se generan los ingresos excepcionales de la renta de recursos naturales, las reservas internacionales se incrementan sustancialmente y crece la demanda de dinero doméstico. Así, el tipo de cambio nominal se aprecia y ello afecta a la competitividad de los otros sectores. Por el lado del tipo de cambio real, además del efecto negativo por la apreciación nominal, se suma otro efecto: con la mayor demanda de bienes no transables, se incrementan los precios de estos bienes, lo que genera una apreciación real, reforzando el concepto de menor competitividad en los sectores transables no vinculados al sector que genera la renta.

En definitiva, la llamada Enfermedad Holandesa conduciría a un menor crecimiento en los sectores transables que no generan renta (industria y manufactura) y podría incrementar la demanda de no transables así como sus precios (inflación). Además, se incorpora a todo este ajuste el factor de volatilidad que predomina sobre la renta y los precios de los recursos naturales. Sin duda que se pueden producir efectos no deseados, pero explícitamente no se puede inferir que se produce un menor crecimiento consolidado de la economía o una perdida amplia de bienestar, a menos que los precios de los productos generadores de renta caigan, se contraiga la renta y se haga volátil la producción de no transables.



Hasta aquí, la maldición de los recursos naturales implica un problema de señales en la economía que generan mayor riesgo por concentración de demanda en componentes volátiles y especialización en sectores que no dinamizan empleo, diversificación y competitividad. Sin embargo, también existe la posibilidad, al menos teórica, de que los precios de los recursos naturales se mantengan altos, lo que podría conducir a mayor bienestar, al menos de manera transitoria.

### **1.3 La explicación de la persecución de la renta.**

Esta segunda vía de explicación de la maldición de los recursos naturales se sustenta en el concepto de que una sociedad con un fuerte caudal de rentas de recursos naturales, tiende a ser menos productiva y emprendedora. Siendo que existe un elevado ingreso alrededor del gobierno y sus instituciones, proveniente de la venta de los recursos naturales, los agentes económicos encuentran mayor retribución a sus esfuerzos por ingresar al circuito de distribución de esta renta, antes que a impulsar sus negocios y producción. Por lo tanto, los agentes económicos invierten mayor compromiso, tiempo y recursos, para la persecución y captura de la renta, antes que al desarrollo de actividades productivas. Es importante aclarar que por agentes económicos se entiende a todos los agentes empresariales y no empresariales, corporativos, políticos, sindicales, asociaciones productivas, comerciantes y otros informales, desempleados, sub empleados e inclusive jubilados. También, y de manera especial, incluye a grupos de trabajadores estatales con capacidad de presión sobre el gobierno.

Puesto que la captura de la renta no es productiva, ya que no añade valor al conjunto de bienes y servicios producidos por la economía, el resultado es que el producto crece menos o es más lento por este efecto.

En términos menos técnicos, se pueden pensar en ejemplos varios donde la primera acción de persecución de la renta se traduce en una pugna intensa por ser parte del presupuesto público. Esto significa presiones para incremento de beneficios para sectores dependientes del Estado, presiones para el establecimiento de subvenciones y programas de asistencia, presiones para la creación y ampliación de servicios públicos gratuitos, presiones para reducir la carga fiscal e impositiva, presiones para transferir costos privados al Estado, como las deudas empresariales y las personales, y muchas otras presiones como las transferencias en especie a sectores con desventaja económica.

La presión para incrementar el gasto público en economías con grandes ingresos de renta de recursos naturales es superior, por el hecho que se rompe la relación entre el costo de nuevos servicios y transferencias, y los aportes que se deberían realizar en términos de impuestos para financiarlos. Así, puesto que inicialmente los agentes no

sentirán el costo de sus demandas, éstas se acumulan como derechos, sin considerar que ello puede dañar uno de los principales equilibrios económicos: el balance fiscal.

Básicamente se produce un problema de bolsa común que induce a una competencia por el ejercicio de la mayor presión. Para ejemplificar esto, se puede pensar en el comportamiento típico de cualquier agente que atenúa su patrón de consumo, en un escenario donde tiene ingresos atípicamente altos. Es decir, ahorra una parte de este ingreso alto para gastarlo cuando caiga por debajo de un nivel regular. En contraste, cuando se trata de una bolsa común y cuando existen ingresos atípicamente altos, los agentes incrementan su presión para capturarlo, puesto que buscan copar un pedazo más grande de la torta bajo la lógica que, si no lo hacen, algún otro sector o grupo corporativo lo hará. En consecuencia, el concepto de ahorrar en épocas de vacas gordas para gastar en épocas de vacas flacas resulta muy difícil de implementar. Existe un caso reciente en un país vecino, con alto capital institucional, donde habiendo conformado fondos de estabilización para el futuro, éstos han sido vulnerados por presiones salariales de funcionarios públicos.

Además de lo señalado, el esquema genera un grado importante de vulnerabilidad en la economía. Al existir un flujo de renta importante que expande el gasto inflexible a la baja, y siendo una de las demandas la reducción de la presión tributaria (o la no expansión de la base de contribuyentes), cuando se tiene una caída en la renta de los recursos naturales - por ejemplo una caída en el precio del petróleo o gas natural - ello conduce a periodos de ajuste con crisis macroeconómica. En la experiencia nacional, esas crisis de ajuste fiscal han sido socialmente costosas y lamentablemente inevitables. Si la economía no ha desarrollado fuentes de ingresos recurrentes más estables y al contrario, ha concentrado su ingreso en una fuente volátil, cuando ésta se contrae el balance fiscal se desmorona inmediatamente. No hay duda sobre el problema que genera la dependencia de la economía respecto de los recursos naturales, por la vulnerabilidad que ello representa frente a shocks externos. La región ha atravesado recientemente, entre 1999 – 2001, un periodo de inestabilidad y deterioro de términos de intercambio que también tuvo impacto en Bolivia.

#### **1.4 La explicación de la volatilidad**

Otra interpretación de la maldición de los recursos naturales enfatiza la cuestión de la volatilidad o alta variabilidad en los ingresos generados por la renta de ellos. La volatilidad se transmite desde los ingresos a varios componentes de demanda interna, de bienes no transables y también transables, diferentes al sector generador de renta. La volatilidad se produce a raíz de las fluctuaciones en los precios de las materias primas. Por ejemplo, en el caso del petróleo se puede observar fluctuaciones extremas en periodos de tiempo relativamente cortos. Se producen alzas o bajas de

más de 100 por ciento en pocos años; así, a mediados de la década pasada se tenían precios cercanos a los US\$ 17 dólares el barril de crudo y desde hace meses está por encima de US\$ 55 llegando a superar los US\$ 80. Lo propio puede suceder con el gas natural y otros recursos naturales similares.

Esta volatilidad ha demostrado ser negativa para el crecimiento. La fluctuación genera incertidumbre respecto a la demanda interna, lo que desincentiva las inversiones. Además, genera problemas en la planificación y ejecución de programas públicos para mitigar la pobreza y reducir la falta de equidad, pues cuando los ingresos se contraen estos programas quedan sin adecuado financiamiento. Este puede ser un problema importante cuando se busca un flujo relativamente estable de ingresos.

Sin embargo, el flujo volátil sigue siendo más ventajoso que la ausencia de flujo. Por lo tanto, si bien existen problemas con la volatilidad, en el fondo existe un flujo importante que no puede ser entendido como una maldición sino como un problema de diseño para lograr un ingreso de la renta más estable a través de mecanismos de suavización de picos altos y bajos. La interpretación negativa sobre el crecimiento del producto requeriría de la evidencia de que estos flujos contaminan a otros sectores productivos, haciéndolos también erráticos y volátiles, lo que desincentivaría la inversión en ellos. A partir de lo señalado se deja abierto el espacio para la discusión de mecanismos de estabilización del ciclo económico, como son los fondos anti cíclicos o de estabilización del crecimiento.

### **1.5 El Enfoque de la especialización y las imperfecciones del mercado financiero**

Esta interpretación desarrollada por Hausmann y Rigobon (2002) argumenta que, en efecto, la maldición de los recursos naturales se produce, y que ésta surge de la interacción entre la especialización y las imperfecciones del mercado financiero. El efecto se genera a partir de la situación en que la economía no relacionada al recurso natural deja de producir bienes transables y se especializa fuertemente en no transables. De inicio, existe un nivel de producción de bienes transables y por lo tanto, la parte de la economía que no está vinculada al recurso natural produce estos bienes. La mano de obra en la economía es relativamente fija y enfrenta costos de movilización de un sector a otro. Por lo tanto, la única forma de incrementar el producto es a través del aumento del capital por unidad de mano de obra. A su turno, debido a la apertura de las cuentas de capital de la balanza de pagos, el capital tiene interdependencia internacional y por lo tanto los inversionistas locales y externos esperan un retorno sobre el capital, consistente con los parámetros internacionales, por supuesto ajustados por el riesgo de las inversiones y el riesgo país.

Frente a un incremento en la renta de los recursos naturales, que en gran medida es capturada inicialmente por el Estado, se produce un incremento en la demanda de bienes no transables. Por ejemplo, se incrementan las obras públicas. Dado este incremento de demanda corresponde analizar la respuesta de la oferta. Siendo la mano de obra relativamente fija, al incrementarse el capital para incrementar la oferta, la productividad marginal de cada unidad adicional de capital tendería a decrecer y para evitar que los retornos al capital caigan en consecuencia, el precio de los no transables debe incrementarse. Los precios de los transables no pueden ajustarse de igual manera puesto que se determinan internacionalmente.

El precio relativo entre transables y no transables refleja el tipo de cambio real. En la medida que el precio de los no transables se incrementa, se produce una apreciación de esta variable. Además, internamente se producirá un efecto sustitución, pues los consumidores preferirán reducir sus compras de no transables que tienen precios mayores y se moverán a demandar mayores transables (bienes importados). En consecuencia, la mayor demanda de transables implicará, en el largo plazo, mayor demanda de moneda extranjera y ello conducirá a un ajuste en el tipo de cambio nominal si esta economía no quiere perder reservas internacionales. Entonces, se produce una depreciación.

En resumen, la volatilidad en los ingresos generados por el sector responsable de la renta de recursos naturales se traduce en volatilidad en el tipo de cambio por los ajustes descritos. Por otra parte, la mayor volatilidad en el tipo de cambio genera un perfil de riesgo sistémico mayor en todo el sector transable por la competitividad que ésta variable determina. Frente a esto las tasas de interés reaccionan. A mayor riesgo, mayor tasa de interés. Existen imperfecciones en el mercado crediticio de modo que las tasas de interés son sensibles a la volatilidad en el tipo de cambio. Así se produce un círculo vicioso en el que la mayor volatilidad en las tasas de interés conduce a menores inversiones y producción en el sector de transables. El incremento en las tasas de interés puede ser tal que el sector transable doméstico se contraiga fuertemente hasta el punto que la economía se especialice de manera ineficiente en la producción de no transables, cuyos mayores precios sí soportan el incremento en el costo del capital.

Pero la volatilidad en el tipo de cambio también genera mayor incertidumbre en el sector no transable, por el lado del costo de los insumos importados, maquinaria, equipo y tecnología. Esto implica la demanda de un *premio* por riesgo adicional que se traduce en mayores tasas de interés. Así, el sector no transable también enfrenta menos acceso a capital y menos financiamiento de inversiones. En definitiva, este impacto tanto en transables como en no transables implica menor producción y menor ingreso de modo que es así como se produce la maldición de los recursos naturales.

## 1.6 El argumento de la fortaleza o debilidad institucional

Esta interpretación sobre la maldición de los recursos naturales ha sido propuesta por Mehlum, Moene y Torvik (2005). En la perspectiva de estos autores, los países que tienen abundancia de recursos naturales pueden lograr dinamizar o estancar el crecimiento económico. La diferencia entre uno y otro resultado estaría relacionada a la calidad de las instituciones y el rol que éstas desempeñan como vehículo de distribución de la renta. El concepto es que la renta de los recursos naturales puede presionar a una caída en el producto y el ingreso, cuando las instituciones son permisivas a la captura de ésta y débiles para protegerse de la corrupción y el clientelismo. En cambio, se sostiene que el crecimiento podría ser estimulado si las instituciones fueran fuertes y proclives a impulsar la producción.

La explicación más superficial de la relación entre el crecimiento y la disponibilidad de renta de recursos naturales se sustenta en la siguiente evidencia: Nigeria, Zambia, Sierra Leona, Angola y Venezuela son todos países con inmensa riqueza natural y una tasa de crecimiento en promedio baja o negativa por determinados periodos. En contraparte, Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur son países con pocos recursos naturales pero su crecimiento económico en promedio ha sido superior.

La visión institucionalista cuestiona la hipótesis que las economías con rentas de recursos naturales crecen menos, citando en su favor a países con resultados diferentes. Para ello, se suele citar a Bostwana, Canadá, Australia o Noruega como países con abundancia de recursos naturales y con tasas de crecimiento importantes. El ejemplo de Bostwana ciertamente es más relevante en el contexto de una economía en vías de desarrollo. La renta de la explotación de diamantes en ese país, que significa 40 por ciento de participación en su PIB, le ha permitido alcanzar una tasa de crecimiento anual acelerada desde 1965. El crecimiento real per cápita de este país ha sido superior al 7 por ciento anual durante las últimas tres décadas.

La caracterización central que se hace en este enfoque relaciona la posibilidad de que a través de una estructura institucional favorable a la producción se logre distribuir la renta de los recursos naturales, de modo que se llegue a un escenario en el cual la producción y la captura de la renta son actividades complementarias y no excluyentes. En contraste, en un escenario de institucionalidad permisiva a la captura, resultan competitivas entre sí las actividades de persecución de la renta y de producción.

El predominio de una institucionalidad permisiva genera las señales que inducen a las personas a especializarse en actividades no productivas, buscando insertarse en el circuito de distribución de la renta. Esto se complementa con el desarrollo de problemas de transparencia, pugna permanente por los recursos que genera

inestabilidad política y social, debilidad en la observancia de la normativa y corrupción. Para efectos de las pruebas empíricas se han usado indicadores de institucionalidad para medir su grado de permisividad o enfoque hacia la producción. Entre los índices se construyeron aquellos que miden el cumplimiento a la normativa, el riesgo de expropiación de la propiedad privada y el grado en que los gobiernos reconocen y hacen cumplir contratos propios y de terceros. Los modelos incluyen estas variables, junto a otras más estándar como el grado de apertura comercial de la economía, el ingreso per cápita inicial, la tasa de inversión y otros.

Desde el punto de vista señalado, la institucionalidad permisiva resulta siendo adversa para el crecimiento, puesto que desincentiva la actividad emprendedora y productiva, estimula la migración de los escasos recursos capaces de realizar emprendimientos productivos hacia actividades no productivas, de captura de recursos ya existentes. Así, la institucionalidad es determinante de la manera en la que la renta de los recursos naturales afecta al crecimiento económico. Los países con debilidades institucionales adolecen de problemas como la baja observancia de las normas e insuficiencia en el funcionamiento de los poderes públicos, y la incapacidad de mantener la gobernabilidad dentro los márgenes de lo formal, lo que deriva en el desborde del poder en ámbitos no formales como las calles, los gremios y grupos de interés. En tales casos, estos países terminan enfrentando efectivamente una maldición, producto de la renta de los recursos naturales.

En estos estudios se aborda la evidencia de países con problemas de crecimiento, rentas de recursos naturales y débil institucionalidad. Se hace referencia a los resultados históricos en Nigeria, Venezuela y México que mostraron las debilidades institucionales citadas en periodos de grandes inlfujos de renta petrolera. Se argumenta que la renta de los recursos naturales tiende a ser un factor desencadenante de procesos de corrupción entre los burócratas y políticos. En términos más duros se dice que las rentas facilitan a los gobiernos dictatoriales el silenciamiento de la oposición, generando regímenes totalitarios. El ejemplo en esta línea extrema es el Congo en Africa, donde el presidente Mobutu pudo sostener su régimen basado en la renta del cobre, diamantes, zinc, oro, plata y petróleo. El punto central es que en estos escenarios la renta termina siendo distribuida de manera arbitraria y sin coherencia económica. Así, los gobiernos asignan pagos a efectos de comprar aliados que persiguen beneficios políticos. En eso se inscriben no solo pagos a personas o grupos de personas, sino la realización de proyectos públicos con interés político por su impacto en regiones específicas de cada país y grupos de poder.

El extremo de inestabilidad, según los estudios citados, es aquél donde la abundancia de recursos y renta, junto a la captura de ésta por grupos que ostentan el poder político, conduce a una situación en la que el Estado ya no puede proporcionar algo

tan básico como es la seguridad. En esos casos, el riesgo de inestabilidad política deriva rápidamente en riesgo de confrontación armada y guerra civil entre bandos enfrentados por capturar los beneficios de la renta de los recursos naturales. Collier y Hoeffler (2000) sostienen que el alcance y monto de la renta de recursos naturales son los factores con mayor incidencia en la generación de riesgos de conflicto.

Con estos antecedentes, se analiza a continuación el caso de la “paradoja de la abundancia” que es más específica en relación a los mecanismos de distribución de las rentas y la estabilidad política, principalmente en países productores de petróleo.

### **1.7 La paradoja de la abundancia y el riesgo de enfrentamiento violento**

Los autores que se inscriben en este tipo de análisis son más cercanos al estudio de la economía política de la renta de los recursos naturales. Kart (1997), Basedau y Lacher (2006), entre otros, presentan literatura muy importante analizando esta vertiente. En esta lectura, la abundancia de recursos tendría correlación estadística con corrupción, autoritarismo, deterioro económico y conflictos violentos. Los analistas en esta tendencia afirman que las economías dependientes de petróleo y derivados están entre las que muestran, con mayor frecuencia, problemas de inestabilidad social, conflicto y autoritarismo, en el mundo. El punto de nexos sería que la abundancia de recursos genera un flujo de renta que resulta siendo el motivo central de la confrontación armada.

En lo empírico, Collier y Hoeffler (2001) muestran de manera cuantitativa, basados en estudios de caso de países, que existe evidencia de que naciones con abundancia de rentas naturales tienen mayor probabilidad de acercarse a escenarios de violencia interna. Sin embargo, es importante tener en mente que se trata de probabilidades que pueden variar y no constituyen una regla definitiva en la materia.

Basedau y Lacher introducen dos criterios distintivos que permiten ahondar en la explicación del por qué en unos casos se puede llegar a conflictos y en otros es menos probable que ello suceda. Estos se refieren a los mecanismos de distribución de la renta al interior de las sociedades y economías donde estas se producen. Cuando la distribución de rentas alcanza a la mayor cantidad de ciudadanos, la probabilidad del conflicto es menor. En contraste, es mayor cuanto más restringido sea el sistema de distribución, beneficiando a grupos de poder mediante favores y clientelismo político. Por lo tanto, bajo ese enfoque, las condiciones específicas de cada país en cuanto a su contexto, la forma de distribución y su cobertura, son factores importantes.

En su análisis, los autores consideran una muestra de 37 países en desarrollo con abundancia de petróleo y recursos hidrocarburíferos y se determina como mínimo que estos países tengan una dependencia no inferior al 10 por ciento de sus ingresos por exportaciones, concentradas en petróleo o gas natural. Como indicador de estabilidad o inestabilidad que lleva al conflicto, se han usado los indicadores de gobernabilidad generados por el Banco Mundial. En éstos, no solo se incorporan las situaciones de conflicto de gran escala que reflejan guerra interna, sino también situaciones menos dramáticas, pero que muestran problemas de estabilidad política que puede llegar a episodios con algo de violencia armada. El periodo de análisis de la muestra empleada cubre el lapso de 1990 a 2002.

Algunos países pueden depender fuertemente en sus ingresos de la renta de los recursos naturales, pero sin que exista evidencia de que la población está disfrutando de los ingresos de esta renta. Un ejemplo citado en esa situación es Nigeria, donde las exportaciones de petróleo representaron más del 90 por ciento del total de sus exportaciones en el año 2002. Ahora, siendo que la población de ese país en ese año superó los 100 millones, la aritmética muestra que cada ciudadano hubiera tenido acceso a solamente 37 centavos de dólar diarios de los cerca de US\$ 13.700 millones exportados. Sobre esto cabe notar, primero, que este monto es efectivamente pequeño, y segundo, que no necesariamente todos han recibido una parte igual de la renta. Al contrario, es más real pensar que unos cuantos recibieron mucho más que 37 centavos y otros no recibieron nada. En consecuencia, la dependencia tiene más relación con la renta per cápita que con el ratio de exportaciones generadoras de renta respecto al total de exportaciones.

Por lo señalado, cuando los autores repiten los cálculos tomando la renta per cápita generada por petróleo y gas en los países de la muestra, los resultados obtenidos sugieren que la abundancia de hidrocarburos no conduce a violencia o inestabilidad. Al contrario, los resultados son favorables al concepto de que altos niveles de renta per cápita más bien previenen conflictos e inestabilidad internas. La conclusión central de este análisis es que los países que están expuestos a la maldición de los recursos naturales y que tienen mayores probabilidades de conflicto son aquellos que tienen alta dependencia de la renta, medida como proporción del valor total de las exportaciones, pero que además tienen ingresos per cápita bajos al igual que reducidas participaciones per cápita en la renta.

La manera en la que el flujo de la renta, en un escenario de dependencia y baja renta per cápita, se puede transmitir a inestabilidad se sustenta en dos efectos que presentan Basedau y Lacher: *el efecto represión* y *el efecto rentismo*. A su turno, el primer efecto tiene dos posibles dimensiones. En la primera, el gobierno puede invertir y gastar la renta en un sistema fuerte de seguridad del Estado y explicar esa decisión

como una inversión en el logro de un bien público que es la seguridad. En la segunda, sin embargo, ese gobierno puede utilizar ese aparato de seguridad para controlar y reprimir cualquier acto de oposición al régimen. Si las cosas son así, entonces se podría esperar que cuanto más estables son los países dependientes de recursos naturales, es porque son mayores los gastos en seguridad y es también mayor la falta de libertades civiles y políticas.

En el caso del efecto rentismo, se hace mención a esquemas de cooptación económica de todo aquél que asuma una posición contraria al gobierno. La sugerencia nace de las observaciones que han realizado otros autores al comportamiento de las monarquías del medio oriente. En este caso también se prevén dos esquemas de transmisión. En el primero, el gobierno se enfrasca en políticas de distribución masiva y amplia de la renta, se tienen programas generosos de cobertura de salud y educación. Así, este esquema de distribución masiva permite acceso a salud y educación de calidad y gratuita, con la sola condición de cumplir con el requisito de ciudadanía.

En el otro caso, las elites que administran desde el gobierno la renta de los recursos naturales realizan una distribución selectiva y crean circuitos de clientelismo, de los cuales grupos de presión de toda índole se benefician. En este último esquema, la renta de los recursos se distribuye entre un número significativamente menor de ciudadanos y existen condicionamientos de lealtad, afinidad y/o permisividad a las decisiones del gobierno. Para efectos de análisis, en la literatura este escenario se ha llamado clientelar.

En conclusión, esta línea de análisis establece que los países con montos importantes de riqueza de recursos naturales tienden a incrementar la estabilidad del régimen mediante i) el gasto de la renta en un esquema amplio, masivo y plural, pero también ii) en un aparato de seguridad fuerte que les permite el uso de la fuerza pública. En el otro frente, países con renta hidrocarburífera pero con ingresos per cápita y renta per cápita bajos, donde se establecen criterios de asignación clientelar, muestran mayor comportamiento de captura de la renta, al extremo que las probabilidades de un enfrentamiento violento se incrementan. De todo lo señalado, donde corresponda se podrá tomar en cuenta algunos principios de política pública, a efectos de evitar la maldición que puede traducirse en confrontaciones internas.

## **II. EL CONTRAEJEMPLO A LA MALDICIÓN Y LA PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN DIRECTA DE LA RENTA A LA POBLACIÓN**

### **2.1 El caso de Botswana**

Botswana es el único país africano que ha logrado elevadas tasas de crecimiento durante un periodo largo de casi 30 años. El crecimiento del PIB per cápita ha estado en un promedio cercano al 7 por ciento anual durante todo ese tiempo y tal resultado es sorprendente cuando se verifica que es totalmente comparable a lo logrado en los países asiáticos. El otro aspecto admirable es que este crecimiento ha estado impulsado, en gran medida, por la abundancia de recursos naturales, en particular la producción de diamantes.

El desempeño de este país africano en términos de desarrollo humano ha sido también sorprendente. Los indicadores de salud y educación son definitivamente superiores respecto al promedio de la región sub sahariana y comparables con otras regiones del mundo más desarrollado. En materia de educación primaria, la asistencia se ha incrementado en un promedio de 5.4 por ciento anual, lográndose un incremento acumulado de 383 por ciento entre 1966 y 1995. En el caso de la educación secundaria el salto anual promedio ha sido de dos dígitos. En materia de salud se ha alcanzado una caída sostenida en la tasa de mortalidad, pasando de 100 por cada mil nacidos en 1971 a 45 en 1991. Igualmente, la expectativa de vida ha subido de 50 años al momento de la independencia en 1966 a más de 65 años a inicios de los 90.

El ejemplo de Botswana se puede sintetizar en tres grandes características

Primera:

El desempeño de tres décadas de rápido crecimiento tiene pocos paralelos en la historia económica moderna. Pero lo más llamativo es que este crecimiento sostenido ha sido resultado del uso adecuado de la renta de recursos minerales, puesto que existen muy pocos ejemplos de países que han tenido la capacidad de transformar riqueza natural en capacidad sostenible para el crecimiento económico.

- La expansión de los ingresos ha sido ampliada a todos los sectores de la economía, reduciendo gradualmente los problemas de falta de equidad, aunque todavía permanecen desafíos importantes en esta línea. Con certeza se puede asegurar que los pobres de Botswana son menos pobres que hace 30 años.

- El crecimiento de la economía ha sido acompañado con una mejora en el desarrollo humano. La población tiene mejores indicadores de salud y está más educada.
- El crecimiento del empleo formal ha acompañado el crecimiento del PIB y el resultado ha sido la consecución de tasas de desempleo relativamente menores para los estándares de países en el África sub sahariana.

Segunda:

El resultado de Botswana, en gran medida, se explica por el enfoque y aplicación de políticas públicas que en la mayoría de los sectores han sido claramente orientadas hacia la promoción del crecimiento y la productividad.

- La política minera estableció de manera consistente durante los pasados 30 años, esquemas de mutuo beneficio entre el país e inversionistas extranjeros. Se establecieron marcos jurídicos y regulatorios estables, abiertos y amigables al capital local y externo.
- La política comercial mantuvo una economía abierta y receptiva de importaciones que permitieron el desarrollo de la competencia y la competitividad. El rol del Estado fue activo en la promoción interna de capacidades productivas.
- Se mantuvieron políticas monetarias y crediticias relativamente óptimas y proporcionaron estabilidad macroeconómica y financiera.
- La política cambiaria fue favorable al desarrollo del sector transable, evitando periodos de sobre valuación de la moneda, situación que suele ser frecuente en ambientes donde la renta de recursos naturales genera presiones a la apreciación nominal.
- La política fiscal se ha mantenido en un marco de disciplina, no obstante las presiones que son frecuentes por la tentación de capturar rentas a través del ejercicio de la fuerza colectiva. Esto se explica, en gran medida, por el predominio de planes de desarrollo nacional que han permitido controlar el gasto público en el largo plazo. La acumulación de excedentes por encima del gasto prudente, ha sido central en la construcción de fondos de reserva, los que han sido respetados y han servido como colchón en periodos de bajos precios de los diamantes.
- Las políticas en el mercado laboral han sido prudentes evitando extremos de salarios reales exorbitantes y problemas de exceso de competencia por talento laboral.
- Las empresas propiedad del Estado jugaron un rol importante en el desarrollo de la modernización económica. Al contrario de lo que normalmente sucede, se mantuvieron como empresas competitivas y no fueron afectadas por presiones políticas para proporcionar empleo masivo.

Tercera: No existe una explicación única que refleje el desempeño de Botswana

- El resultado económico es producto de un conjunto de políticas que, articuladas y mantenidas como orientaciones y definiciones de Estado, permitieron lograr los avances reflejados en el tiempo. Usando términos más familiares, esto quiere decir que existieron políticas de largo plazo y pocos movimientos pendulares, al contrario de lo que sucede en otros países, donde la política y la ideología impulsan cambios de un extremo a otro, cada cierto número de años.
- Las políticas en los sectores generadores de renta, y en este caso el sector de minería de diamantes, fueron el arranque del crecimiento. Sin embargo, la planificación de largo plazo del desarrollo fue central en la canalización de recursos e inversión en otras áreas económicas y sociales.
- La disciplina fiscal y monetaria permitió que ese país pudiera acumular importantes reservas que son utilizadas para amortiguar las contracciones del ciclo económico. Por lo tanto, existe el concepto y la aplicación de políticas anticíclicas que favorecen un desempeño sin extremos de crisis adversas.

Botswana no ha resuelto todavía problemas grandes de salud como la incidencia del SIDA y tampoco ha logrado un escenario libre de desempleo y con plena equidad económica. Existe mucho por avanzar. Sin embargo, es un ejemplo de país, considerando las condiciones en su vecindario y su determinación de lograr bienestar. En 1966 el ingreso per cápita era de US\$ 80 anuales, siendo una de las economías más pobres del planeta. A inicios de la presente década, ese ingreso alcanza US\$ 3.600, superior al que Bolivia tiene hoy en día, lo que hace de Botswana un país de ingresos medios para estándares internacionales.

limi (2006) ha estudiado en detalle la experiencia de Botswana para evaluar cómo fue que este país eludió la llamada maldición de los recursos naturales. Para el efecto, analizó la manera en la que la riqueza de los diamantes fue transformada en crecimiento y desarrollo económico – social. En la experiencia de este país, la abundancia de recursos naturales ha sido un factor de promoción de crecimiento, puesto que esa riqueza ha permitido impulsar inversiones en infraestructura y capital humano.

En la literatura citada previamente se ha verificado la posición que señala que la presencia masiva de rentas se convierte en la semilla de la discordia y conflicto entre varios sectores sociales. Contrariamente a ello, la experiencia de Botswana parece sugerir que existe un componente central referido a las políticas gubernamentales y la forma en la que es administrado el flujo de la renta, que bajo ciertos criterios puede inducir a la prosperidad económica. En el marco de lo analizado, la renta de



los recursos naturales puede ser un factor de ventaja en una economía donde existe y se da cumplimiento a planes de desarrollo de mediano y largo plazo, donde se ha identificado mecanismos apropiados para ejecutar el gasto que permita ampliar el stock de capital físico y humano, para impulsar el crecimiento sostenido.

Un aspecto notable respecto a Botswana es que es un país sin acceso soberano a costas marítimas como sucede en el caso de Bolivia. En lo económico, tradicionalmente se sostiene que esto tiene implicancias en términos de costos de transporte de materias primas.

Con todo, el factor más relevante de la experiencia de este país está en su gobernabilidad y la calidad de sus instituciones, además del grado de cohesión social y la posibilidad de construir visiones compartidas de futuro en esa sociedad. La fortaleza institucional ha sido evaluada en detalle por Acemoglu, Jonson y Robinson (2002) y ellos explican que esta condición es resultado de las bases establecidas antes de la colonia, principalmente en cuanto se refiere al régimen de la propiedad privada. La poca capacidad que tuvo el imperio Británico para imponerse en este país permitió que en consonancia con el deseo de independencia, se fortalezcan muchas instituciones que demostraban la capacidad de auto gobierno que había desarrollado la sociedad. Los índices asociados a estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, observancia al estado de derecho y el control de corrupción son admirables y en algunos casos cercanos a lo registrado en países de ingresos altos. La lección es que existen cuatro aspectos importantes de la gobernabilidad que son determinantes para la administración de la renta de los recursos naturales.

El primero es la apertura a la participación y la posibilidad de ser escuchado: tener voz. Como complemento está la responsabilidad y el deber de rendir cuentas. Las libertades civiles y el respeto a los derechos políticos señalan la capacidad de la sociedad para poder controlar a los gobernantes respecto a sus responsabilidades en materia de recursos naturales y administración de su renta. La posibilidad de elegir libremente a las autoridades que serán responsables de la gestión de los recursos y haber desarrollado mecanismos de monitoreo civil, sin contaminaciones partidarias de corto plazo, ha sido otro factor importante.

El segundo tiene que ver con la eficacia gubernamental que se mide en base a la calidad de los servicios públicos generados por el Estado y la capacidad de los servidores públicos. En base a esta institucionalidad y capacidad técnica, el gobierno ha desarrollado políticas de gestión de la renta y la riqueza, que han evitado la sobre explotación y su extinción. En cierta medida los recursos de la renta minera están “marcados” en el sentido que tienen un destino general definido. Esta renta debe

necesariamente financiar gasto de inversión; puede incluir gasto recurrente temporal, pero solo en salud y educación.

Por otra parte, se ha creado y mantenido a través de varios gobiernos un fondo de activos para el ahorro, con parte de la renta de los minerales. Este fondo se ha denominado "Fondo Pula" donde se mantienen e invierten recursos en una perspectiva de largo plazo. Existen definiciones de *principios constitucionales* que protegen a este fondo de posibles depredadores internos o externos; también existe normativa que exige la transparencia en el manejo de estos recursos.

En cuanto al tercer aspecto, corresponde señalar que dado que el desarrollo de los recursos naturales, en el largo plazo, implica una relación estable entre el gobierno y privados (nacionales y externos), en ese ámbito se ha podido trabajar en otras condicionantes centrales como son la eliminación de políticas adversas a los mercados, controles de precios y costos de regulación excesivos. Pero no solo la calidad de la regulación es apropiada sino también independiente del poder político. A manera de ejemplo, cabe comentar que la autoridad de regulación en telecomunicaciones (lo que sería en nuestro caso la superintendencia), ha sido premiada como una de las primeras agencias técnicas e independientes de regulación en el continente africano.

Un aspecto que puede ser relevante a la visión de la actual administración gubernamental es que el Estado es propietario del 50 por ciento de la empresa Debswana, la empresa productora de diamantes más grande del país.

Las políticas anti corrupción también han sido efectivas contribuyendo a una transparente gestión y distribución de las rentas de los minerales. Se reporta que la corrupción en el gobierno de Botswana no es un problema muy relevante. Sin embargo, desde 1994 se ha reforzado la institucionalidad técnica encargada de controlar la corrupción y se ha creado un Directorio Anti Corrupción que reporta directamente al Presidente. Algo importante es que la Constitución ha establecido la independencia del Ministerio Público respecto del poder político, de modo que esos ámbitos no se contaminan mutuamente. En definitiva, estos factores parecen ser relevantes pero no únicos en el desempeño de Botswana y otros países.

Limi Atsishi ha realizado regresiones econométricas para grupos de países donde efectivamente ha encontrado que la variable gobernabilidad e institucionalidad tienen significancia estadística. Pero además ha encontrado otras variables relevantes como la apertura comercial. Algo encontrado por este autor es que la deficiencia de acceso soberano a costas marítimas no resultó siendo estadísticamente significativa en la muestra, lo que implicaría que el desempeño económico (sea alto o bajo) está relacionado a otros factores más generales en cuanto a políticas económicas,

condiciones sociales y políticas de este tipo de países, antes que a su condición de mediterraneidad. Así, el bajo crecimiento se explicaría en muchas otras características que comparten entre sí los países de bajo ingreso, inclusive los que gozan de inmensa costa marítima<sup>3</sup>.

## 2.2 La propuesta para Irak.

Aún antes de la guerra y por mucho tiempo, Irak fue un ejemplo de la maldición de los recursos naturales. En un marco de gobernabilidad autoritaria, una cultura de corrupción arraigada, importantes niveles de clientelismo y poca pluralidad en la distribución de la renta del petróleo, ese país se debatió por largos periodos en medio de la pobreza extrema para la mayoría de sus habitantes, mientras grupos reducidos que detentaron el poder concentraron para sí la mayor parte de la renta.

Irak es un país con riqueza abundante en petróleo. Se estiman sus reservas en 112 millones de barriles que representa nada menos que el 11 por ciento del total de las reservas mundiales. Ciertamente, no es poco y al contrario, considerando el tamaño de esa población y sus condiciones de vida, se trata de una inmensa fortuna bajo la tierra. Producto de la guerra y la inseguridad que vive el país, es natural que no se hubieran registrado mayores inversiones en exploración y certificación de reservas, por lo que expertos en la industria petrolera consideran que la riqueza de Irak es mayor aún.

El régimen gubernamental en ese país, antes de la guerra, se había asegurado de impedir que los beneficios de la renta petrolera lleguen al común de la gente. En lo emblemático, basta recordar el contraste entre la pobreza generalizada y la suntuosidad descontextualizada de los palacios del gobernante. La televisión internacional permitió que todo el planeta pudiera ver estos contrastes. Lamentablemente la televisión no pudo ser tan ilustrativa tratándose de las cuentas bancarias internacionales de miembros del gobierno. Los ingresos del petróleo no solamente sirvieron para el bienestar de una elite sino para establecer sistemas completos de represión interna, agresión militar y loteo del poder. El resultado de todo esto han sido 20 años de rezago económico durante los cuales el ingreso per cápita cayó en más de 50 por ciento además de dos guerras que Irak confrontó contra Kuwait e Irán.

Claramente, la maldición de los recursos naturales parece encontrar su mayor expresión en este país inmensamente rico. Pero la preocupación fácilmente se puede extrapolar a otros países donde el petróleo y los hidrocarburos parecen ser un factor de inestabilidad interna que conduce a la guerra civil. Por ello, se ha llamado a la renta

---

3 La muestra incluye a Bolivia entre 17 países de las Américas considerados.

del petróleo en algunos artículos de revistas especializadas como el “excremento del diablo”. En todas las visiones se recoge lo que se ha discutido en detalle en este documento. Vale decir, que existen condiciones para eliminar la maldición y que éstas están sustentadas en políticas adecuadas y una fuerte institucionalidad y gobernabilidad, entre otros factores.

Algo nuevo que se añade a la mesa de discusión, sin embargo, es que siendo todos estos factores (los que se han discutido a lo largo de este documento) los correctos para evitar la maldición, cabe reconocer que los mismos no se pueden construir de la noche a la mañana donde nunca existieron o donde es muy difícil su desarrollo. El argumento es totalmente relevante. Construir institucionalidad toma tiempo, recursos, voluntad política, educación de nuevas generaciones, cultura colectiva favorable y otros ingredientes inherentes a la observación del estado de derecho. Básicamente, la sociedad y sus líderes tienen que estar dispuestos a vivir respetando las leyes, lo cual no es un dato que se pueda tomar como exógeno. Entonces, cuando surge la renta y el flujo de ésta comienza a impactar, no se puede lograr mucho con la sugerencia de poner los recursos a buen recaudo mientras el país desarrolla institucionalidad, gobernabilidad, etc. Eso es aún menos factible en países muy pobres y carentes de equidad. Una propuesta de esa naturaleza no tiene sentido político y posiblemente sería imposible de sostener.

La evidencia, sin embargo, suma en contra de la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad. La renta del petróleo y/o del gas natural genera un importante flujo de reservas que pueden convertirse en la base de la conducta clientelar que se ha analizado en secciones previas de este documento. En el extremo se encuentra un escenario de autocracia o dictadura, de pugna interna y riesgo de enfrentamiento armado.

Palley (2004) establece que existen cuatro formas en las que la dependencia de recursos naturales y renta pueden promover un escenario de confrontación civil armada. Primero, bajos niveles de crecimiento y bajos niveles de ingreso per cápita, junto a la pobreza, crean condiciones de resentimiento y frustración que son ingredientes importantes de la confrontación. Segundo, la corrupción desde el gobierno deslegitima el ejercicio del poder, lo que crea vacíos y debilita la gobernabilidad. Se hace más cercano el escenario de desestabilización y captura del poder, para acceder al manejo directo de las rentas. Tercero, el régimen autoritario implica que un grupo de actores conformados como partido político u otro tipo de agrupación política logre el control de los recursos y los use en beneficio propio, creando así resentimiento en todos los que no son parte de ese circuito. El cuarto mecanismo está relacionado a la posibilidad de que parte de la renta pueda ser desviada hacia grupos rebeldes para financiar actividades irregulares.

A lo largo de este documento se han discutido condiciones que son necesarias para mitigar los efectos negativos que tendría el flujo masivo de recursos de la renta de los recursos naturales. En la mayoría de los casos, la literatura y la evidencia citada apelan a marcos institucionales, gobernabilidad, condiciones de gestión macroeconómica y de competitividad que están ausentes en muchos de los países en vías de desarrollo que experimentan el influjo de rentas de recursos naturales. En el caso de Irak, frente a la ausencia de muchos o casi todos de estos factores, surgió la propuesta de que una parte importante de la renta petrolera sea distribuida de manera directa a la población, sin más requisito que ser ciudadano mayor de edad. Palley argumenta que ésta sería la mejor forma de evitar los riesgos de la maldición de los recursos naturales puesto que se evitarían manejos arbitrarios, el clientelismo y la poca transparencia que predomina cuando existe un grupo que concede pagos de la renta a cambio de favores para el régimen.

Ese país se caracteriza por notables diferencias étnicas y religiosas que conforman fuerzas centrífugas. Existen visiones opuestas de país que confrontan a la sociedad civil, las mismas que podrían ser controladas con un mecanismo directo de participación individual en el beneficio que genera el petróleo. El esquema propuesto incluye la creación de un fondo en fideicomiso que recibiría una parte importante de la renta y la distribuiría inmediatamente a los ciudadanos. Adicionalmente, se generaría otro mecanismo que permitiría que el resto de la renta sea distribuida de manera automática a los gobiernos provinciales y municipales, de modo que nuevamente los ciudadanos de base asumirían la responsabilidad de planificar el gasto de estos niveles gubernamentales, así como fiscalizar su correcta aplicación. Así, este mecanismo también confiere poder a la gente para asumir responsabilidad en el proceso de desarrollo económico.

### **2.3 Las ventajas de la distribución directa y personal**

El principio central es que la renta de los recursos naturales debe beneficiar al conjunto de la población y la razón por la que éste resultado pueda no darse está ligada a problemas en los sistemas de gobierno, transparencia, centralización de decisiones y clientelismo. En consecuencia, la propuesta de distribución directa tiene como fin evitar que la participación del Estado derive en una asignación arbitraria de los recursos. Esto debería apuntar a crear el sentido de propiedad de la renta y a asumir retos a partir de la mejor decisión de gasto o inversión a nivel individual. Esta última característica no es muy popular en visiones donde se entiende que debe prevalecer lo comunitario y donde se acepta que siempre hay alguna instancia que debe decidir de alguna manera por los colectivos. Es decir, donde se supone que los individuos no son capaces de optimizar sus prioridades y gasto, alguien debe realizar esta tarea por ellos.

Por otra parte, un sistema de distribución directa y amplia haría que la población beneficiaria sea más sensible a lo que sucede con la renta y la manera en que ella se genera. Existe un mayor incentivo para fiscalizar a los gobiernos que tienen la responsabilidad de generar la renta o interactuar oficialmente con empresas privadas que tienen concesiones de parte de los estados. Los intereses ciudadanos, en este caso, demandan transparencia y protección a estas fuentes de recursos. El esquema de distribución también reduce la posibilidad de que la corrupción se apodere de estos recursos, puesto que públicamente se conocerán los ingresos consolidados y el monto individual que correspondería a cada ciudadano. Así, ninguna decisión de asignación quedaría bajo el control de funcionarios públicos.

La idea es que el fideicomiso declare regularmente sus ingresos y estos sean cotejados contra los volúmenes de producción y exportación de recursos naturales. Luego, una vez al año, el fideicomiso declarará el total de sus dividendos y procederá a la distribución directa a la gente.

Palley argumenta que este mecanismo, tendría además la ventaja de controlar y mitigar los riesgos de una guerra civil. Cuando los recursos se mantienen concentrados y existe una instancia política para su administración y gestión es cuando existe el incentivo para pugnar por el control de ese espacio.

Al crearse este mecanismo, por el cual todos reciben exactamente lo mismo, puede establecerse un factor de distensión en la lucha por la captura de la renta. Llega el momento que claramente queda establecido que estos recursos pertenecen a toda la población y por lo tanto deja de ser atractivo estructurar esquemas violentos para tratar de apoderarse de ellos, puesto que es muy difícil pensar que la gente va a renunciar a lo que ya les ha sido conferido como derecho. La captura de la renta se hace una empresa difícil o imposible, eliminando los incentivos a enfrentarse para llegar a ella.

Existe otra ventaja en lo institucional. La gestión estatal de estos recursos, mediante empresas públicas que son gestoras y operadoras de los sectores generadores de renta, es común en países con alto sentimiento nacionalista y baja capacidad institucional para convivir equilibradamente con el capital externo. La característica es que estas empresas estatales tienden a ser capturadas por grupos políticos y normalmente esto las conduce a ineficiencia, corrupción y exceso de gasto administrativo. En ese contexto, el hecho que la renta sea distribuida individualmente y que exista un interés específico que motiva a cada ciudadano, puede crear las condiciones para que ejerzan control y presión para desarrollar eficiencia en estas empresas. Por supuesto que lo mismo aplica para el caso en que las empresas sean privadas.

Cuando el monto de la renta es significativamente alto y representa una porción grande del total de los recursos fiscales, su canalización tradicional a través de los gobiernos centrales implica que el sector público se convierte en el actor central de la economía. Con esto, la eficiencia económica pasa a depender de un esquema de planificación y de una visión productiva y empresarial que normalmente está ausente en el sector público. Es imposible sustituir la iniciativa privada y el espíritu emprendedor desde el Estado, lo que conduce frecuentemente a decisiones que terminan en inversiones sin sostenibilidad, sin visión de mercado y sin retorno económico y social.

En definitiva, cuando la economía depende en exceso del sector público, también se generan las condiciones para el surgimiento de problemas. En consecuencia, al distribuir ampliamente los recursos al sector privado (población en general) se abren nuevos espacios de trabajo. Si bien es cierto que en una primera fase se puede producir un impacto concentrado en gasto de consumo, rápidamente en el tiempo ello puede evolucionar hacia esquemas de inversión. Por ejemplo, contra el flujo futuro de la distribución de la renta, los agentes privados pueden estructurar esquemas de endeudamiento para financiar nuevos emprendimientos. Así, estos recursos podrían servir como colateral o garantía para ese tipo de iniciativas.

Una ventaja que no está totalmente clara tiene que ver con un impulso de demanda que podría implicar mayor crecimiento económico. Se señala que la distribución directa puede implicar mayor gasto en consumo que se traduzca en estímulo y desplace positivamente la demanda agregada. Posiblemente en el corto plazo, un incremento en el ingreso disponible podría traducirse en mayor gasto y ello ampliar la producción en base al uso de la capacidad ociosa.

Sin embargo, en el mediano y largo plazo, se requiere de gasto de capital en el ámbito privado para construir capacidad instalada y expandir la oferta. Se requiere inversión en activos productivos, plantas productivas, tecnología, capacidad empresarial y desarrollo de servicios conexos y de apoyo a la productividad. En consecuencia, el crecimiento no solamente es un problema de demanda sino también de oferta. Por lo tanto, la hipótesis de que por sí misma la distribución de la renta puede impulsar el crecimiento económico resulta teniendo serias limitaciones.

Por lo señalado, el mayor beneficio de este tipo de esquema no estaría necesariamente en el impacto sobre el producto y la dinámica de su crecimiento, sino en el ámbito de la economía política, relacionada a la forma de asignación de la renta de los recursos naturales.

Roberto Laserna ha sido uno de los más activos investigadores que ha apoyado un esquema de distribución amplio y masivo de la renta del gas en Bolivia. Muchos de

los argumentos que maneja este analista coinciden con los que se han presentado en este documento, con excepción del impacto sobre el crecimiento económico. En nuestra visión, el crecimiento económico requiere de mayor gasto de capital, tanto en el sector privado como público. Se requiere infraestructura de apoyo a la producción, vías camineras, energía y otros bienes que se generan a partir de la inversión pública. Pero también se requiere inversión privada en desarrollo de capacidad productiva y ello demanda capital para expandir y fortalecer la oferta. Finalmente, se requiere de mayor ingreso y demanda para estimular principalmente el mercado interno. En resumen, lo que señalamos es que el crecimiento es un proceso más complejo y no basta con medidas por el lado de la demanda para desencadenarlo.

Con todo, la distribución asegura que una parte importante de la renta se consolida como propiedad de todos los ciudadanos y así fluyen al sector privado, mientras que si queda en el sector público se abren las posibilidades a un control político de la renta. Al reducirse la disponibilidad de estos recursos en manos del sector público, también se limita su capacidad para favorecer a ciertos grupos en perjuicio de otros. En situaciones como Irak, esta particularidad es fundamental dado que existen grupos étnicos enfrentados.

## **2.4 Las desventajas de la distribución directa y personal**

Dependiendo del monto de las transferencias y si éstas son particularmente altas, se podría argumentar que restarían incentivos al trabajo y al esfuerzo que conduce a la productividad. Sin embargo, cuando la renta es importante y está centralizada, en contraste a la distribución masiva que se propone, también desvía los esfuerzos desde la producción hacia la captura de la renta. Entonces, el efecto no sería significativamente distinto dependiendo de la forma de distribución de la renta. Todos estos efectos negativos se conocen como rentismo que tiene como vertientes los esfuerzos desmedidos por capturar la renta y la dependencia de ésta, lo que desincentiva la productividad.

En el caso de Irak posiblemente este flujo de renta pueda tener un impacto importante. Sin embargo, en el caso de Bolivia, considerando las cifras al momento en que se realizó este trabajo, se trataría de algo como US\$ 144 anuales per cápita o poco mas de Bs. 3 por día. Asumiendo que la mitad se pudiera distribuir directamente y la otra mitad siguiera los esquemas de asignación a Prefecturas y Municipios, se esta hablando de Bs. 1.5 diarios que definitivamente no cambian el perfil de ingreso de la mayoría de la gente, motivándola a dejar su actividad productiva.

La otra desventaja es el efecto que tendría la repartición de recursos al disminuir el caudal de la inversión pública y dejar sin este financiamiento a obras públicas,



incluyendo salud y educación. Ciertamente consideramos que ésta puede ser una desventaja real. La distribución masiva de recursos hace que su impacto se haga marginal, mientras que concentrados en unos cuantos proyectos priorizados pueden tener un gran efecto sobre el resto de la economía. La pregunta para muchos países es si el Estado tiene la capacidad de identificar ese tipo de proyectos y si existen condiciones institucionales para ejecutar de manera efectiva su inversión, controlando la corrupción. Si la respuesta es negativa, entonces este problema deja de ser desventaja puesto que no hay posibilidades de hacer gestión eficiente de recursos desde el Estado.

### III. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

De todo lo discutido, se puede concluir que cuanto más diversificada sea la economía, en términos de contar con un sector transable fuerte y diferente a los recursos naturales, menor será el efecto adverso que puede traer consigo el flujo de la renta. En el caso de Bolivia se tiene una participación significativa de la renta gasífera en el total del ingreso público y en las exportaciones. Si bien existen otros rubros de transables, definitivamente el sector hidrocarburos es el que más aporta y por lo tanto se puede decir que hay una dependencia que implica volatilidad futura en el ingreso público, lo que trae la posibilidad de enfrentar a futuro la maldición de esta fluctuación.

El desafío es evitar que el flujo de la renta produzca una migración de recursos productivos desde sectores transables hacia no transables, evitando así una especialización ineficiente y mitigando el impacto de la volatilidad de la renta.

Hay un primer conjunto de políticas óptimas que buscan justamente reducir distorsiones en la economía. También hay otras acciones de política que se consideran cuando se ha constatado que es muy difícil controlar las distorsiones y corresponde pensar en medidas correctivas.

En el ámbito de la política fiscal el desafío es seguir trabajando en la consolidación de ingresos fiscales recurrentes y genuinos que sean diferentes a los que genera la renta. Para el caso de Bolivia ello implica no dejar de lado el tema de la ampliación de la base tributaria, la adecuada gestión administrativa en materia de recaudaciones, y las medidas de control al crecimiento de componentes centrales del gasto. Lo más aconsejable es evitar el crecimiento de gasto recurrente basado en un financiamiento volátil como es la renta gasífera. Ante un flujo importante de recursos y los anuncios de que existen excedentes y superávit, la reacción natural de grupos de interés es presionar para capturar parte de ese excedente. Entonces llegan las decisiones de incrementos acelerados en beneficios, subvenciones, bonos, transferencias y otros que se consolidan como inflexibles a la baja, mientras que los ingresos de la renta sí son flexibles a caer. La regla de oro en este caso será tratar a los ingresos de la renta como algo excepcional y por lo tanto, también asumir compromisos de gasto que no sean permanentes en el tiempo. Los proyectos de inversión tienen un inicio y un fin, por lo que podría destinarse la mayor parte de estos recursos al financiamiento de obras públicas, en la medida que los recursos se queden en el ámbito del gobierno central y sub nacionales. En términos más técnicos lo señalado implica buscar el equilibrio del déficit corriente y del primario, sin considerar en el cálculo los ingresos extraordinarios de la renta.

Hay ejemplos de países donde se tiene leyes que destinan exclusivamente los ingresos del petróleo para el pago de deudas estatales y algunos componentes puntuales en sectores prioritarios. En otros países existen fondos de estabilización que operan contra el ciclo económico, expandiendo el gasto y la inversión cuando se produce un enfriamiento de la economía. Esta última alternativa parece muy difícil de funcionar en países con bajos niveles de institucionalidad, incapaces de contener presiones frente a las grandes necesidades insatisfechas. Cualquiera fuera la estrategia, la recomendación que se recupera de la literatura, va en el sentido de mantener un esquema prudente en el campo fiscal y evitar así el efecto de la volatilidad.

Se ha visto que uno de los efectos posibles es la contracción de sectores productores de bienes transables que son diferentes a los que generan la renta. El mecanismo de transmisión es un incremento en el precio de los bienes no transables y movimientos consecuentes en el tipo de cambio nominal. Esto induce a volatilidad en el tipo de cambio real, lo que afectaría al sector transable y además induciría a mayor percepción de riesgo e incrementos en tasas de interés. A efectos de controlar esta tendencia en las tasas se deberían aplicar políticas en el sistema financiero que mitiguen esa percepción de riesgo incremental en la producción de transables.

En esa línea, las implicaciones de política sugieren efectuar ajustes que hagan que el cumplimiento de contratos mercantiles sea menos costoso e incierto, principalmente para los acreedores. Esto conlleva a una mejora en la gestión judicial de disputas entre deudores y acreedores además de la posibilidad de contar con esquemas extra judiciales efectivos. En esta línea se inscriben iniciativas como la de establecer garantías reales muebles en el ámbito mercantil. Igualmente, la instauración de un proceso expedito y efectivo de quiebra que proteja a las partes, puede ser otro factor que contrarreste toda presión a la subida de las tasas. El evitar problemas que limitan el flujo de recursos al sector productivo, como el efecto *crowding out* que hace más atractivas las inversiones temporarias de los bancos frente a la colocación de cartera, también trae recompensas. En esta línea también se inscribe la posibilidad de financiamiento no crediticio, que implica participación en el capital social de las empresas. Esto facilita la inversión más directa donde se comparten riesgos entre inversionistas y emprendedores.

En el campo de las políticas correctivas, el problema de la especialización ineficiente que conlleva la renta de los recursos naturales conduce a que el sector transable diferente al de la renta quede sin acceso a capital, debido a que enfrenta demasiada incertidumbre en su competitividad por la volatilidad del tipo de cambio real y la menor demanda. Entonces, las acciones correctivas tienen que establecer condiciones para estabilizar las ganancias en este sector. Esto se lograría evaluando políticas comerciales y financieras.

Si se produce inestabilidad en los ingresos y rentabilidad del sector de transables, entonces se contrae su capacidad para atraer capital y para acceder a financiamiento. Lo que debería buscarse es una trayectoria menos errática en el comportamiento de estos sectores. En tiempos buenos, cuando el flujo de la renta es alto debido a precios y/o volúmenes y el tipo de cambio real tiende a apreciarse, se pueden establecer incentivos temporales a la exportación de modo que se compense la pérdida de competitividad debido a la política cambiaria. Los créditos que se puedan planificar en el marco de la banca de desarrollo pueden funcionar adecuadamente para estabilizar la trayectoria de ingresos de estos sectores. Al contrario, cuando los tiempos son malos y cae la renta de los recursos naturales, entonces las presiones a la apreciación real y nominal desaparecen, en cuyo caso también deben eliminarse los incentivos.

Por otra parte, programas específicos que apunten a mejorar y fortalecer el sector de transables diferente al generador de renta tendrán resultados importantes para evitar la especialización ineficiente. Acciones como la promoción de inversiones sectoriales en base a las vocaciones locales (desarrollo económico local), programas para fortalecer la competitividad del sector exportador no tradicional, el apoyo en la transferencia tecnológica, el mantenimiento y ampliación de mercados, junto a proyectos que mejoren la calidad de los productos transables, tendrán el efecto de evitar que la economía se especialice y concentre en productos no transables.

Desde el punto de vista de la economía política, la implicación es directa en el sentido de evitar la confrontación por la captura de la renta a través del accionar de grupos de poder. La pugna por la captura de la renta puede ser un catalizador de la confrontación, considerando la existencia de problemas previos, como sucede en países con matices étnicos, religiosos o regionales particulares. En muchas sociedades del mundo la disgregación se refleja en diferentes polarizaciones, como son la pobreza vs. la riqueza, la oligarquía o elites vs. los pueblos, empresarios vs. trabajadores, negros vs. blancos, cristianos vs. musulmanes, socialistas vs. capitalistas, etc. Si a esto se suma la pugna por la apropiación de la renta, el escenario de confrontación estaría completo, creando verdaderas probabilidades de violencia interna.

En consecuencia, la implicación de política será desconcentrar o descentralizar la renta lo más que sea posible. El incorporar a la sociedad civil en el control y principalmente en la ejecución del gasto de la renta, puede servir como válvula de escape a las presiones multisectoriales. Si bien en una primera instancia le puede ser conveniente a un gobierno controlar la renta con fines políticos, o simplemente con el argumento que la planificación centralizada tiene mayor impacto en el crecimiento -lo cual es dudoso-, con el tiempo el resultado puede ser que ese gobierno se vea irracionalmente acosado y vea condicionada su estabilidad y permanencia a la otorgación de favores y beneficios que pueden exceder la capacidad financiera disponible.

En otro frente de análisis, ha quedado suficientemente claro el rol de la institucionalidad sobre los efectos que puede tener la distribución de la renta. Lamentablemente no es posible crear institucionalidad sólida de la noche a la mañana y en el caso nacional se ha observado, a partir de los complejos procesos políticos vividos, un claro debilitamiento de la institucionalidad y de la gobernabilidad. Los escenarios de discusión y definición política de temas centrales de la vida nacional siguen siendo los caminos, las calles y muchos otros lugares, con métodos que no corresponden a las instancias formales de administración del poder. Por lo tanto, se puede argumentar con bastante evidencia que los efectos adversos de la renta en materia de corrupción, conducta clientelar y poca transparencia, pueden reproducirse hacia adelante, en los tres niveles de gobierno, central, prefectural y municipal. Entonces, la consideración natural de política pública es considerar si puede distribuir parte de la renta, de manera más directa a la población, arreglo que conceptualmente es muy diferente a que el Estado asuma compromisos de transferencias fijas e indefinidas, sin vinculación explícita con las variaciones del flujo de la renta de los recursos naturales.

En una presentación realizada por Roberto Laserna en noviembre de 2006 donde se propuso este tipo de distribución, la reacción inicial de un conjunto importante de economistas y politólogos fue poco menos que negativa. Sin embargo, vistas las cosas con mucho mayor detenimiento, las ventajas de la misma son importantes y merecen mayor consideración, más aún cuando se verifica con pragmatismo la situación real del país.

Lo que vaya a quedar en manos del Estado podría tener dos destinos a través de los diferentes niveles de gobierno. En el primer caso se puede fortalecer la inversión pública en infraestructura; el país tiene un rezago importante en obras públicas que afectan las condiciones de producción, transporte y acceso a servicios como energía. El segundo destino que es complementario e importante, es el fortalecimiento del aparato productivo nacional. Los gobiernos sub nacionales deberían ser eficaces apoyando el desarrollo de las vocaciones productivas de cada región a través de proyectos concurrentes a ser encarados con el sector privado, identificando productores pequeños, medianos y grandes, que tengan la capacidad de generar empleo y reproducir capital. El enfoque en esta dirección puede apoyarse en esfuerzos previos que permitieron una planificación de abajo hacia arriba, como lo sucedido con el Dialogo Productivo 2004.

La Paz, noviembre de 2006

## Referencias

- Atsishi Limi. "Did Botswana Escape from the Resource Curse?". IMF Working Papers. WP/06/138. June 2006.
- Halvor Mehlum, Karl Moene and Ragnar Torvik. "Institutions and the Resource Curse" Department of Economics, University of Oslo P.O. Box 1095, Blindern N-0317 Oslo. Norway.
- Sachs, Jeffrey and Warner, Andrew M. "Sources of Slow Growth in African Economies". Journal of African Economies, Volume 6, Number 3, pp 335-76.
- Sachs, Jeffrey and Warner, Andrew M. "The Curse of Natural Resources" European Economic Review 45 (2001) 827-838.
- Sachs, Jeffrey and Warner, Andrew M. Natural Resource Abundance and Economic Growth. NBER Working Paper Series, No 5398. December 1995.
- Laserna, Roberto, et. al. *La Trampa del Rentismo* (La Paz, Fundación Milenio, 2005).
- Basedau, Matthias & Lacher, Wolfram. "A paradox of Plenty? Rent Distribution and Political Stability of Oil States". GIGA Research Program No 21. April 2006.
- Hausman, Ricardo & Rigobon, Roberto. An Alternative Interpretation of the Resource Curse, Theory and Policy Implications. NBER Working Papers No 9424. December 2002.
- Palley, Thomas I. Combating the Natural Resource Curse with Citizen Revenue Distribution Funds: Oil and the Case of Iraq. Challenge, March 2004.



