

¿Es realmente una bendición ser un país rico en petróleo? Notas sobre la maldición de los recursos naturales



GONZALO SORIANO CASTILLO

Abogado por la Universidad de Lima.
Máster en Derecho y Políticas de Energía (LL.M.), Universidad de Dundee.
Asociado extranjero de Yulchon Attorneys at Law, Corea del Sur.



SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Un resumen de parte de la historia de los miembros de la OPEC.
- III. ¿Por qué este problema?
- IV. El análisis de dos casos opuestos:
 1. El caso de Venezuela;
 2. El caso de Noruega.
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Los años setenta fueron conocidos como la era del desarrollo, de lo que fue llamado a ser "La Gran Civilización", con los miembros de lo que hoy se conoce como la "Organización de Países Exportadores de Petróleo" (en lo sucesivo "OPEC")¹, teniendo éxito en lograr una de las más radicales transferencias de riqueza que haya ocurrido antes. Los miembros de este cartel obtuvieron el control sobre su recurso primario, es decir, sobre el petróleo². Los petrodólares proporcionarían los ingresos suficientes para seguir los pasos al mundo desarrollado en términos de crecimiento económico, estabilidad política y una mejor calidad de vida para su gente.³

La década siguiente, incluso con la subida del petróleo en 1983, demostró que estaban equivocados. Los países exportadores estaban abrumados por los cuellos de botella logísticos así como en las interrupciones en la producción, los vuelos de capitales, la drástica disminución en la eficiencia de sus empresas públicas, la enorme inflación y la sobrevaluación de la moneda.⁴ Estos problemas se vieron realizados por una disminución en el precio del petróleo.

Debido a las dificultades inesperadas, países como Irán, Nigeria, Argelia y Venezuela sufrieron severos problemas políticos que, en algunos casos, incluyeron guerras civiles y el desplazamiento de los gobiernos.⁵ Así pues, sabiendo dichos hechos históricos, estamos en condiciones de concluir que ¿ser un abun-

dante país petrolero es necesariamente una bendición, o es en realidad una maldición? El siguiente análisis tiene como objetivo responder a la pregunta del por qué el descubrimiento de grandes reservas de petróleo podría conducir a la disminución de la economía de un país y, quizá, su última ruina.

La importancia de esta pregunta deriva de la necesidad de realizar y entender los problemas sociales, políticos y económicos que un país puede hacer frente cuando es rico en petróleo, mucho más cuando su economía se basa en la exportación de este recurso como una renta primaria. Con esto en mente, podemos ser capaces de determinar los posibles factores de mitigación en la reducción de este problema.⁶

Algunos economistas argumentan que la riqueza de algunos recursos naturales, como el petróleo, pueden llevar a una deficiencia en el crecimiento y desarrollo de los países. De hecho hay numerosos ejemplos que siguen esta teoría – Venezuela, Ecuador, Nigeria y Argelia, como productores de petróleo, y en el caso de países gasíferos o mineros, Bolivia y Perú.⁷

Para defender el mencionado supuesto, los expertos indican que la pobreza en recursos naturales, mantenida por otros países, no excluye a estos de lograr un crecimiento y desarrollo económico.⁸ De hecho, en algunos casos, pareciera que la falta de recursos les trae más oportunidades para lograr dichas metas. Japón, Francia, Alemania, Corea del Sur y otros países asiáticos, son ejemplos de esto.

(i) Nota del traductor: El nombre original de la organización, el cual responde a las siglas establecidas en el presente documento, es Organization of Petroleum Exporting Countries.

1. The Statute of the Organization of the Petroleum Exporting Countries, Article 2.

2. LYNN, T. *The Paradox of Plenty*, University of California Press 3 (California 1997).

3. *Ibid.* p. 4.

4. *Ibid.* p. 32.

5. AUTY, R. *Resource Abundance and Economic Development* University of California Press 45 (2001).

6. CHAMOCHUMBI, W. *The Natural Resources Curse in Peru* http://www.ecoport.net/Temas_Especiales/Economia/La_maldicion_de_los_recursos_naturales_en_el_Peru_alcances_de_una_hipotesis_controversial

7. *Ibid.*

Esta afirmación contradice la teoría económica general y es reconocida como la hipótesis de "La Paradoja de la Abundancia"⁸. Esta hipótesis surgió como resultado de diferentes estudios que confirmaron esta tendencia paradójica, es decir, países que son pobres en recursos naturales han presentado históricamente un mejor desempeño económico, en comparación con lo que sí los poseen⁹.

Esta explicación teórica se basa en un evento histórico que conocemos como "La Enfermedad holandesa"¹⁰, que para efectos de esta discusión, en términos generales se refiere a "...una asociación estadísticamente significativa, en proporción inversa entre la intensidad de los recursos naturales y el crecimiento económico"¹⁰. Esta relación inversa también se conoce como la maldición de los recursos naturales (en adelante MRN)¹¹.

Al revisar economías ricas en recursos naturales¹², como por ejemplo aquellas basadas en minerales, petróleo y gas natural, es posible concluir que estas economías son, en su mayoría, las que actualmente tienen el peor rendimiento económico. De igual manera, otros expertos sugieren que "(...) la evidencia empírica podría indicar la dirección opuesta a la lógica de una visión mecánica del crecimiento económico

proporcional al capital, ya que el intensivo uso de la naturaleza otorga, en estricto, ninguna ventaja al crecimiento económico (...)"¹³.

Los estudios de econometría efectuados por Michael Ross¹⁴ llegaron a conclusiones similares "Los estados que dependen de sus exportaciones de petróleo y minerales, se enfrentan a mayores problemas de bajas condiciones de vida y pobreza". Algunas de las conclusiones arribadas fueron que en los países pobres en términos de crecimiento y desarrollo, pero ricos en petróleo y gas, los volúmenes de exportación de los recursos mencionados, están correlacionados con índices excepcionalmente altos de subdesarrollo. También toma nota que estos países dependientes de sus exportaciones tienden a presentar altos niveles de corrupción, gobiernos autoritarios, ineficiencia gubernamental, gasto militar y violencia.¹⁵

Por otro lado, algunos autores tienen distintas interpretaciones e hipótesis acerca de la MRN. Rudolf Buitelaar, citado por Walter Chamo-chumb¹⁶, señala que a pesar de que algunos especialistas encontraron que la tasa de crecimiento del PBI es inversamente proporcional a la abundancia de recursos naturales, debe haber algo en la base de recursos naturales que explique el desempeño insatisfactorio.

8. *Ibid.*

(ii). Nota del traductor: la expresión utilizada en la versión original es "the paradox of plenty".

9. VAN WUNBERGEN, S. *Inflation, Employment, and the Dutch Disease in Oil-Exporting Countries: A Short-Run Disequilibrium Analysis*. Quarterly Journal of Economics Vol. 99, No. 2 237 (May, 1984).

(iii). Nota del traductor: la expresión utilizada en la versión original es "Dutch disease".

10. Texto traducido de la siguiente cita: PERLA, C. *Which is the Destiny of the Natural Resources Rich Countries? New evidence on the relationship between natural resources, institutions and economic growth* (Aug 2003) <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD242.pdf>.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. Texto traducido de la siguiente cita: ORIOL, J. *The Spell of the Natural resources: Is there any solution?* Gobernanza magazine, 12 edition (October 2004).

14. MICHAEL, R. *Extractive Industries and Poverty* (Oxfam America 2001). http://es.oxfamamerica.org/noticias/publicaciones/sectores_extractiva_17feb06/Oxfam_EI_Report_spanish.pdf

15. *Ibid.*

16. CHAMOCHUMBI, Walter. *The Natural Resources Curse in Peru* http://www.ecoportall.net/Temas_Especiales/Economia/La_maldicion_de_los_recursos_naturales_en_el_Peru_alcances_de_una_hipotesis_controverial

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo propone examinar si existe alguna relación causal entre el stock de recursos naturales de un país y el mal rendimiento de la economía del mismo, especialmente en lo concerniente a petróleo, y si esto es así, cuáles serían las razones que producen dicha relación.

II. UN RESUMEN DE PARTE DE LA HISTORIA DE LOS MIEMBROS DE LA OPEC

Después de un ligero descenso del precio del petróleo en los años sesenta, en los inicios de los años setenta el precio del petróleo se cuadruplicó y se duplicó una vez más al final de la década, incrementando así en forma proporcional los ingresos de los países exportadores de petróleo. Dicho enorme incremento en los ingresos fue masivo e inesperado.

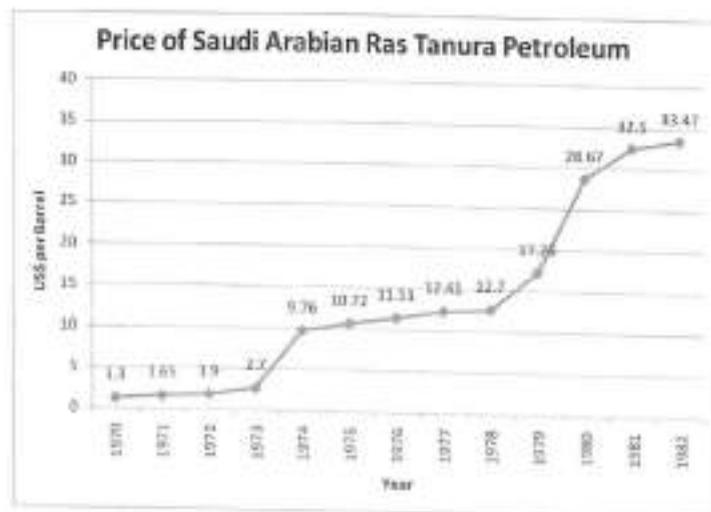
Como se puede apreciar en la Tabla A-1, el precio de la Petrolera Arabia Saudita Ras Tanura aumentó de US\$ 1,3 por barril en 1970 a US\$ 9,76 por barril en 1974, comenzando una carrera de incremento hasta 1979, cuando de nuevo duplicó su precio a US\$ 17,26, alcanzando un pico de US\$ 33,47 por barril en 1982.

El impacto fue excepcional, transformando las economías de los países exportadores. De la noche a la mañana todos los exportadores incrementaron su ahorro nacional. Debido a este masivo incremento en los ingresos, los gobiernos de la mayoría de países en vías de desarrollo exportadores de petróleo creyeron que iban a lograr salir adelante y reducir la distancia con el primer mundo.

Dichos países aumentaron su gasto público a partir de un programa industrial ambicioso y costoso, financiado por el Estado. La población empezó a creer que los petrodólares eran la respuesta para todos sus problemas así como una manera buena y fácil para lograr la prosperidad material, la autonomía y la equidad. Los gastos del Estado eran un instrumento básico para alcanzar todos estos objetivos.¹⁷

Países como Irán, Venezuela y Nigeria elaboraron un programa de gasto estatal nunca antes visto en la historia. Todos los mencionados países realizaron enormes planes estatales financiados tanto por los petrodólares, como también por el endeudamiento externo. El resultado fue fácilmente visible entre la población: los países

TABLA A-1



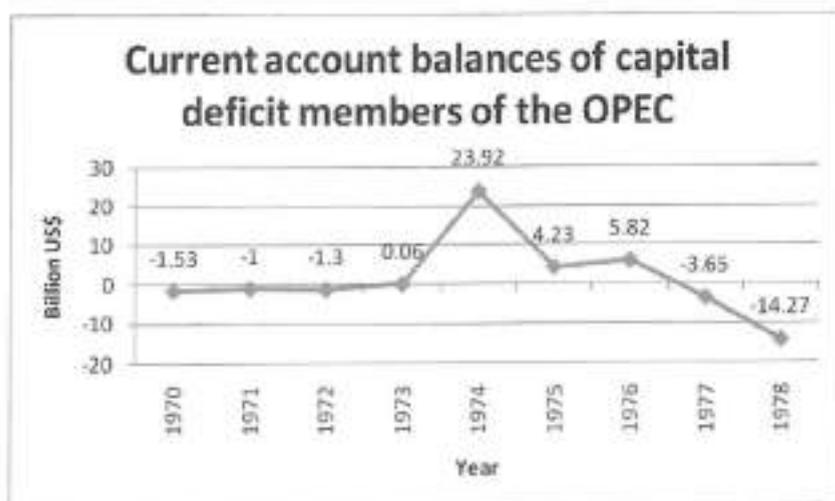
Fuente: Fondo Monetario Internacional

17. CORDEN, W. Max. "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation," Oxford Economic Papers 36, 1984.

se saturaron de automóviles nuevos, televisores, tecnología, comida y cerveza importada. El consumo privado creció cerca de un 7% de tasa anual para todos los países petroleros desde 1970 hasta 1979. Dichos países casi doblaron la tasa de otros países de bajo ingreso.¹⁸

Sin embargo, todos estos beneficios fueron rápidamente sobrepasados por los costos de una economía irreal. En corto tiempo el gasto del gobierno sobrepasó los ingresos producto del petróleo. En solo cuatro años los exportadores de petróleo (Indonesia, Gabón, Irán, Nigeria, Argelia y Venezuela) pasaron de un superávit a un déficit de capital gigante.¹⁹ (Ver tabla A-2)

Tabla A-2



Fuente: OPEP Boletín Estadístico Anual de 1992.

Debido a los cálculos realizados por los gobiernos, quienes sugirieron un aumento en el precio del petróleo en el futuro, algunos miembros del cártel tomaron créditos de bajo costo, incrementó así su deuda externa en 6,16% durante el periodo 1970-1979.²⁰ Esta equivocada decisión añadió problemas a la situación.

18. *Supra* 17.

19. *Ibid* A-2

20. *Ibid* 65

21. *Op. Cit.* 17 en 35

Las manifestaciones de "La Enfermedad Holandesa" aparecieron repentinamente:

- Las importaciones de productos diversos se fueron incrementando con una velocidad jamás antes vista debido a que la producción nacional no fue capaz de satisfacer la demanda interna. La industria nacional sufrió y en algunos casos casi desapareció.
- La moneda local se apreció debido al enorme flujo de dólares en la economía dado el aumento de las exportaciones de petróleo, por lo que la rentabilidad de las exportaciones manufactureras y de servicios se

- c) La industria local de productos no relacionados al petróleo debió afrontar como parte de sus costos una moneda excesivamente sobrevalorada y cara para poder producir, recibiendo por sus exportaciones dólares devaluados en su país. Este escenario económico golpeó gravemente su eficiencia, haciéndolos perder terreno frente a los productos importados.
- d) El déficit en la eficiencia de los servicios públicos y las inversiones generaron un problema inmanejable. El Estado no pudo asistir a un repentino aumento del comercio exterior; los tiempos de retardo en muchos casos ocasionaron la escasez de artículos de primera necesidad y materias primas para las economías dependientes de las importaciones. Arroz, aceite de cocina, el cemento y las verduras no eran fáciles de encontrar.²²

A finales de la década, algunos de los países se enfrentaban a enormes deudas internacionales, un ineficiente sector público y un malestar social creciente y peligroso.

La situación se hizo insostenible cuando el precio del petróleo cayó de US\$ 32 por barril en 1981, a casi US\$ 13 por barril en 1986. Las promesas incumplidas y las expectativas no realizadas terminaron en revoluciones, liberalizaciones políticas, golpes de estado, guerras civiles e incluso intentos de derribar la democracia.

III. ¿POR QUÉ ESTE PROBLEMA?

Como vimos en la introducción, muchos autores de todo el mundo coinciden en que hay un mal desempeño de muchos países con abundantes recursos naturales, que en muchos casos desafían la teoría económica clásica y ortodoxa. La historia reciente demuestra que en los últimos 50 años hubo una relación directa entre la pobreza y la abundancia de petróleo. Como men-

cionamos anteriormente, esta situación parece ser realmente paradójica.

Pero ¿cuál es la explicación de este hecho histórico? ¿Podemos culpar a la existencia de grandes cantidades de petróleo del lamentable desempeño económico de algunos países? Y si esto es así, ¿por qué hay algunos países que son aún más abundantes en petróleo o en otros recursos naturales no renovables que no parecen sufrir de todas estas "enfermedades"?

Para ir al fondo del problema, es importante hacer un análisis completo, incluyendo los acontecimientos sociales y políticos que rodean a alguno de los países en el momento en que empezaron las exportaciones del petróleo.

Por ejemplo, cuando el precio del petróleo subió, los miembros de la OPEC, como Irán, Nigeria o Venezuela, se encontraban luchando contra los problemas sociales internos, debido a su compleja estructura social y política que en muchos casos incluían a los grupos marginados. Adicionalmente, todos ellos carecían de instituciones públicas competentes, creíbles y coherentes. Las instituciones sólidas son esenciales para superar un duro golpe. Finalmente todos ellos fueron incapaces de organizar sus intereses colectivos por causa de sus débiles sistemas democráticos.²³

Algunos países exportadores de petróleo fueron incapaces de manejar los enormes ingresos sin precedentes, obtenidos como resultado del aumento en el precio del petróleo. Esta fue una de las principales razones que generó la toma de decisiones equivocadas en el manejo de la economía y la política pública.

Una de las principales lecciones para aprender de lo sucedido, es que el aumento del gasto público de una forma irresponsable puede en el corto plazo parecer como una eficaz medida popular, pero al mismo tiempo puede que

22. *Op Cit* 17 en 36

23. WOOLCOCK, M.; PRITCHETT, L. and ISHAM, J. - *The Social Foundations of Poor Economic Growth in Resource-Rich Countries*. Oxford University Press (2001)

la economía nacional llegue a una debacle posterior.

Peor aún, la deuda externa contraída para los proyectos de dudosa rentabilidad o el bienestar social sin un diagrama de flujo basado en un ingreso fijo, transformó una oportunidad histórica de avanzar, en una recesión que llevó a graves problemas políticos debido a las convulsiones sociales generadas por la decepción de las personas.

Por último, las políticas públicas eficaces pudieron ser de vital importancia para mitigar los problemas, tales como el fortalecimiento de la moneda local en detrimento de la industria local y para el beneficio de las importaciones asociadas a un flujo importante de dólares en la economía debido a la venta del petróleo. Sin embargo, los gobiernos demostraron ser incapaces de tomar decisiones correctas.

IV. EL ANALISIS DE DOS CASOS OPUESTOS

1. El caso de Venezuela

El auge petrolero de 1973 transformó la Sociedad Venezolana para siempre. Repentinamente, diez mil millones de dólares fluyeron hacia la contabilidad del país. Ello coincidió con la elección de Carlos Andrés Pérez: "Vamos a cambiar el mundo!", fue su declaración de la campaña, generando así grandes expectativas entre los venezolanos.

Este auge condujo a un salto en los gastos del Estado, lo que retrasó la reforma del mismo una vez que comenzó la carrera de gastos, exacerbando la desorganización del Estado. La drástica caída de US\$ 27.99 a US\$ 13.08 por barril, entre los años 1985 y 1986²⁴, y la entrada de nuevos países exportadores de petróleo en el mercado, como México, Reino Unido y Noruega, cambiaron la situación, pero misteriosamente

los gastos de inversión y el gasto público aumentaron aún más.

Esta situación se generó debido a la tradicional política económica basada en los ingresos del petróleo, que ni el Gobierno o los ciudadanos estaban dispuestos a cambiar, así los patrones de gasto del gobierno no estaban siguiendo los ciclos del mercado de hidrocarburos.

Como destacamos en el capítulo No. 2, para evitar cualquier ajuste económico doloroso con respecto a la nueva realidad, los gobiernos se basaron en préstamos del exterior para mantener los insólitos e irresponsables altos gastos públicos, así tal gasto público podía continuar pese a que no había más dinero.

A pesar de todo lo que pasó, parece que la historia no ha cambiado a los venezolanos o sus gobernantes: en 1999 Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales con el apoyo del Movimiento Quinta República (MQR).

Desde que Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela, el petróleo pasó a representar en los ingresos totales del estado, de 51% en el 2000 a 56% en el 2006 y los ingresos de las exportaciones de petróleo han aumentado de 77% en 1997 del total de exportaciones venezolanas a 89% en el 2006, haciendo hincapié en su dependencia del petróleo y con él, su dependencia de la fluctuación de los precios.

Entre 1980 y 1999, el ingreso real per cápita se redujo en alrededor de dieciocho por ciento. Asimismo, de 1980 a 2002, el ingreso per cápita se redujo un veinticinco por ciento.²⁵

Así pues, a pesar del crecimiento de las exportaciones de petróleo en la balanza de exportación, el ingreso real per cápita tuvo una caída dramática. Ello se explica debido a su errónea política pública y las inversiones, dado a todos los proble-

24. CANNON, B. *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution: Populism and Democracy in a Globalised Age*, Manchester University Press 9 (Manchester, 2009)

25. La 'maldición' de Venezuela http://www.dallasfed.org/entrada/articles/2004/sp_swe0403d.html

mas que hemos visto a lo largo de este trabajo. Venezuela es hoy en día uno de los ejemplos más clásicos de los problemas a los que el petróleo puede llevar a un país en términos políticos, sociales y económicos cuando no hay una democracia madura y consolidada y no hay líderes que pueden guiar a un país para el desarrollo usando los ingresos de los recursos naturales.

2. El caso de Noruega

Noruega fue uno de los países más pobres a principios del siglo XX y ahora es uno de los países más ricos del mundo, líder en el desarrollo de los países nórdicos. Parte de su crecimiento inusual puede ser explicado a través de la enorme cantidad de petróleo enterrado bajo el Mar del Norte, cuya evolución en su producción se puede observar estadísticamente en el cuadro A-3.

Tabla A-3 – PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO EN NORUEGA

Año	Petróleo – Producción (millones de barriles/día)	Puesto a nivel mundial
2003	3.408	6
2004	3.408	6
2005	3.31	7
2006	3.22	7
2007	3.22	7
2008	2.565	11
2009	2.565	11
2010	2.35	13

Fuente: CIA world fact book.

Entonces, ¿cuál es la diferencia entre Noruega y algunos países de la OPEC (por ejemplo, Venezuela)? ¿Por qué en este caso el petróleo parece ser una bendición? Noruega ofrece una interesante comparación con otros países exportadores de petróleo debido a su situación en particular.

El hecho es que las situaciones económicas, sociales e institucionales divergen considera-

blemente entre ellos, antes de convertirse en países exportadores de petróleo, circunstancia que demuestra los beneficios de una estructura administrativa altamente institucionalizada para gestionar la bonanza petrolera. Es evidente que lo que diferencia a Noruega de la posición de otros países es que Noruega tenía un buen funcionamiento así como una democracia madura antes de los descubrimientos del oro negro.

El enfoque de Noruega sobre la gestión de la riqueza petrolera ha recibido la atención de otros países de todo el mundo, ricos en recursos, a causa de algunas características claves:

- ❑ Antes de iniciada la exportación de petróleo, la legislación estableció, claramente, que las reservas de petróleo y gas así como los ingresos de su exportación eran comunes a todo el pueblo noruego.
- ❑ Los principales partidos políticos han compartido un pensamiento concertado de que la economía nacional necesita ser protegida de una influencia excesiva de dinero del petróleo, para evitar así el sobre calentamiento y los desperdicios que se produjeron en otros países en el pasado.
- ❑ El gobierno estableció los principios para orientar el uso y explotación del petróleo y el gas, en beneficio de las actuales y futuras generaciones noruegas. Por ejemplo, la mayoría de los ingresos del petróleo se destina al fondo estatal de petróleo, el cual recientemente cambió el nombre al de fondo de pensiones.
- ❑ El Banco Central independiente (Norges Bank) administra el fondo, siendo uno de los más grandes en el mundo por tener alrededor de \$ 400 billones de dólares u \$ 85.000 dólares por cada noruego. Tiene el carácter de un fideicomiso, no pudiendo ser utilizado por los políticos o gobernantes a menos que sigan las reglas establecidas para su disposición.²⁶

26. Norway's wealth: Not just oil <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/1199>.

Claramente, lo que diferencia a Noruega de la posición de otros países es que era una democracia madura que funcionaba adecuadamente antes del descubrimiento de petróleo y que, adicionalmente, sus políticas y población accedieron a gestionar los ingresos de la exportación.

V. CONCLUSIÓN

Sería un error decir que los acontecimientos históricos ocurridos a algunos de los miembros de la OPEC en el pasado se debieron al descubrimiento, la explotación y exportación del petróleo. Parece claro que no era el ingreso de los recursos naturales en sí el que causó la MRN, sino por el contrario, le dieron una oportunidad única a los distintos gobiernos para salir del subdesarrollo y la pobreza, que, sin embargo, debido a las decisiones políticas y errores económicos, terminaron viviendo una de las peores crisis en la historia moderna.

Como hemos visto en este trabajo, hay por lo menos dos aspectos que determinan si el inicio de la exportación de petróleo en cantidades importantes es una bendición para un país, proporcionando los recursos para el desarrollo y la prosperidad de su pueblo así como las generaciones futuras o, por el contrario, se convierte en una maldición, con lo que traería sólo miseria, pobreza y guerra.

Uno es el aspecto político. Los líderes son llamados a administrar las políticas públicas correctas, con una inversión de los ingresos generados por el petróleo de la manera más adecuada. Asimismo, es importante que las reglas del juego sean claras y aprobadas por unanimidad antes de que el referido petróleo sea incluso descubierto. El caso de Noruega debe ser tomado como una referencia, teniendo en cuenta las particularidades de la situación de cada país. Por ejemplo, los

países en vías desarrollo deben tener diferentes objetivos y necesidades de los países desarrollados, como Noruega.

De igual manera, es importante que el pueblo elija a sus líderes con sabiduría. El petróleo puede ser una manera fácil de obtener inestabilidad política en lugar de la paz. La historia nos ha enseñado que el petróleo puede generar corrupción y delirios personales.

El otro aspecto es el económico. Es importante tomar medidas para evitar los efectos de la llamada "Enfermedad Holandesa", la cual genera un fuerte aumento de los petrodólares a la economía, fortaleciendo la moneda local no en una forma económica, perjudicando a la industria local, beneficiando únicamente a las importaciones, transformando así la economía en una tipo "dependiente del petróleo".

Estas medidas económicas pueden evitar un recalentamiento artificial de la economía, dando apoyo a la industria local o la inversión de los ingresos basada en las decisiones económicas.

Creemos que es mejor gastar el dinero cuyo flujo es permanente, y guardar o utilizar el flujo que brinda el petróleo en gastos de desarrollo lo que se considera como transitorio o un ingreso extra.

Este ahorro o reserva se podría invertir en el extranjero en la compra de bonos o fondos extranjeros de valores para que no sobrecalentar la economía local. La idea es que cuando el manejo económico por diversos motivos falle, el gobierno pueda utilizar este fondo de estabilización social y económica para amortiguar la caída.

Esto es sólo un ejemplo de lo que se puede hacer, pero finalmente los gobiernos y la población que los eligen tienen la última palabra.