

# La próxima frontera de Eurasia

Mark Horton y Jonathan Dunn

**H**ACE veinte años, tras el colapso de la Unión Soviética y en medio de una lucha intensa por la región de Nagorno-Karabakh, la República de Azerbaiyán se enfrentaba a circunstancias difíciles. Como consecuencia de una crisis política, el presidente del país dejó su cargo abruptamente a mediados de 1993. El producto sufrió una caída estrepitosa de 23% en 1993, 20% en 1994 y 13% en 1995. La inflación fue astronómica: 1.350% en 1993, 1.800% en 1994 y 500% en 1995. Un factor positivo: las exportaciones de petróleo generaron US\$200 millones en 1994.

Para 2003, la situación de Azerbaiyán había mejorado considerablemente. El crecimiento había repuntado y promedió 7½% por año en 1996–2003, el ingreso per cápita se quintuplicó, y la inflación se ubicó en 3½% o menos por año después de 1997. En 2003, las exportaciones de petróleo de Azerbaiyán ascendieron a US\$2.250 millones.

Hoy, las cifras globales de Azerbaiyán son aun mejores. El crecimiento promedió 13½% durante 2003–12, y el ingreso per cápita aumentó de US\$900 en 2003 a US\$8.000 este año. Las reservas del banco central totalizan US\$14.000 millones —el equivalente de 8 meses de importaciones— y los activos del fondo petrolero estatal, SOFAZ, añaden otros US\$32.000 millones. SOCAR, la empresa petrolera estatal, ha realizado grandes adquisiciones en toda la región del Mar Negro y Europa, en los sectores de venta minorista de combustible, productos petroquímicos y medios de comunicación. Las exportaciones de petróleo de Azerbaiyán ascienden hoy a US\$30.000 millones anuales.

Azerbaiyán es uno de los ocho países del Cáucaso y Asia central, la región que rodean China, Rusia, Turquía, Irán y Afganistán. Si los países de la región se fusionaran, constituirían el séptimo país más grande del mundo en superficie; más del cuádruple de Francia y Alemania sumadas. El PIB agregado de los ocho países —casi medio billón de dólares al año— coloca a la región entre los 25 primeros del mundo.

## El papel de los recursos naturales

Los países del Cáucaso y Asia central están dotados de significativos recursos naturales.

Azerbaiyán y Kazajstán se encuentran entre los 25 exportadores de petróleo más grandes del mundo y, junto con Turkmenistán y Uzbekistán, entre los 25 exportadores más grandes de gas. Los otros países de la región —Armenia, Georgia, la República Kirguisa y Tayikistán— no producen ni gas ni petróleo, pero se benefician de su transbordo y de la exportación de otras materias primas.

Al igual que en el caso de Azerbaiyán, el aumento de los ingresos petroleros y gasíferos ha contribuido significativamente a la prosperidad de Kazajstán y Turkmenistán, que gozan de un ingreso per cápita de US\$12.000 y US\$6.000, respectivamente. Estas cifras son 10 veces mayores que hace 15 años. Como Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán han acumulado ahorros sustanciales y, al mismo tiempo, incrementado los niveles de ingreso. Las reservas brutas del Banco Nacional de Kazajstán rozaban los US\$30.000 millones a fines de 2012 —el equivalente a cinco meses y medio de importaciones—, en tanto que los activos del Fondo Nacional llegaban casi a US\$60.000 millones. Juntas, estas sumas superan 40% del PIB. Turkmenistán tuvo casi siempre un sustancial superávit fiscal global, lo que le permitió acumular reservas fiscales y del banco central de magnitud parecida.

¿Cómo se explica el éxito de los exportadores de gas y petróleo del Cáucaso y Asia central?

**Para el Cáucaso y Asia central, la riqueza en recursos naturales encierra la clave para sumarse a los mercados emergentes**



La Torre Bayterek en Astana, Kazajstán.

Los precios favorables del gas y el petróleo durante la última década indudablemente han influido. Pero las empresas de gas y de petróleo de occidente, Rusia y China también han aportado conocimientos técnicos y capital a Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán, participando activamente en el desarrollo de los sectores de hidrocarburos. Los tres países también han colaborado con otros países de la región para abrir rutas de transporte para las exportaciones de gas y petróleo.

### La riqueza genera riqueza

Además de estos factores, Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán en general han adoptado prácticas sólidas para la gestión de los ingresos generados por los recursos. Los tres países siguen reglas fiscales (es decir, restricciones formales o informales a la política fiscal a través de límites numéricos a las cifras del presupuesto) y han establecido fondos de ahorro para proteger a la economía nacional de la volatilidad de los ingresos petroleros y gasíferos. Estos fondos acumulan sustanciales ahorros cuando los precios del gas y del petróleo y las exportaciones son elevados, y contribuyen a asegurar que el gasto de los ingresos derivados de las materias primas es relativamente estable cuando los precios del gas y del petróleo bajan o cuando ocurren otros shocks (véase “Obtener ingresos de los recursos naturales” en este número de *F&D*). Para amortiguar el impacto de la crisis financiera mundial de 2008–09, por ejemplo, se usaron estos ahorros.

En Kazajstán, el fondo de ahorro recibe 90% de los impuestos sobre la renta, las regalías y la participación en contratos de reparto de la producción directamente del sector petrolero. El fondo de ahorro está administrado en el exterior por el Banco Nacional de Kazajstán en nombre del gobierno nacional, y su gasto anual está sujeto a un tope de US\$8.000 millones (alrededor del 4% del PIB), canalizado en su totalidad a través del presupuesto. Otros indicadores fiscales están sujetos a reglas o requisitos legislativos; entre ellos, un piso para el saldo mínimo del fondo de ahorro (20% del PIB del año en curso) y el déficit presupuestario neto de transferencias, así como una regla que limita los pagos de intereses de la deuda pública al monto de los intereses percibidos por el fondo de ahorro.

Azerbaiyán sigue una regla *ad hoc* para ahorrar en el fondo petrolero estatal alrededor de la mitad de los ingresos petroleros obtenidos en el exterior. En 2005, Azerbaiyán y su fondo de ahorro fueron los primeros en el mundo en publicar un informe dentro del marco de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE). Las operaciones del fondo de ahorro de Azerbaiyán están plenamente consolidadas con el presupuesto estatal, un factor clave para asegurar la coordinación total de la política fiscal. Las auditorías periódicas de las operaciones del fondo de ahorro, que llevan a cabo reconocidos auditores internacionales, se dan a conocer al público.

### Veinte años de transición

Además de mejorar la gestión de los recursos, la región ha alcanzado otros logros desde la independencia. Hace exactamente veinte años, los países del Cáucaso y Asia central adoptaron sus propias monedas nacionales, y han vivido más de dos décadas de transición desde la época de la economía planificada soviética. Después de un periodo inicial de profunda desorganización y turbulencia, el crecimiento de la región registró un promedio de 7% por año desde 1996, más rápido que casi todas las demás

regiones del mundo. Los países exportadores de gas y petróleo crecieron a una tasa promedio anual de casi 8%, en comparación con 6½% al año en los otros cuatro países de la región.

En los ocho países, la inflación cayó marcadamente y se ha mantenido en un nivel bajo de uno o dos dígitos. Los déficits fiscales y los niveles de deuda se redujeron significativamente en la década previa a la crisis financiera internacional de 2008–09 gracias a los ingresos generados por los recursos naturales y a la mejora de las instituciones fiscales, sobre todo los sistemas de control y gestión del gasto público. Los niveles de ingreso subieron con rapidez, y la pobreza disminuyó.

Sin embargo, esta trayectoria no ha estado exenta de lagunas y quedan por delante grandes desafíos.

Con el desarrollo del sector de los hidrocarburos, la dependencia de las exportaciones de gas y petróleo aumentó durante la última década. Los hidrocarburos representan hoy 45% del PIB de Azerbaiyán y más de 90% de sus exportaciones totales, en comparación con 60% hace 15 años. Las exportaciones de gas y petróleo también constituyen más de 90% de las exportaciones de Turkmenistán. Kazajstán es una economía más diversificada; el petróleo y el gas dan cuenta de 10% del PIB y 60% de las exportaciones. Esta dependencia ha agudizado la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo; en consecuencia, las tasas de crecimiento e inflación de la región se ubican entre las más volátiles del mundo. Los fondos de ahorro han contribuido a moderar esta volatilidad, pero no del todo.

Además, el rápido crecimiento registrado en los 15 últimos años ayudó a incrementar el ingreso global, pero no generó aumentos significativos del empleo ni redujo la desigualdad. Este fenómeno refleja el hecho de que los sectores del gas y del petróleo requieren un uso intensivo del capital, pero poca mano de obra. La falta general de un clima de negocios propicio ha limitado igualmente la inversión y la creación de empleos fuera del sector petrolero. Asimismo, el elevado nivel del ingreso petrolero no se ha traducido en una mejora de los indicadores de salud y educación, dado que el gasto público en estos ámbitos sigue siendo relativamente bajo y los resultados son inferiores a los de otros países con niveles parecidos de ingreso per cápita. También quedan por resolver brechas de infraestructura significativas (carreteras, agua, comunicaciones).

### Gestión de los recursos naturales

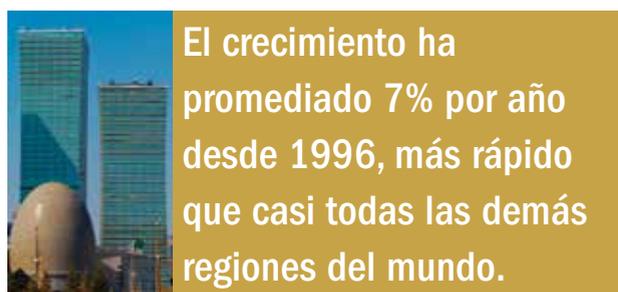
Si bien los exportadores de gas y petróleo del Cáucaso y Asia central han seguido algunas prácticas sólidas en el manejo de los ingresos generados por los recursos naturales, también ha habido deficiencias.

El déficit fiscal no petrolero, que excluye los ingresos vinculados a los hidrocarburos, es bastante grande en Azerbaiyán, ya que supera 40% del PIB no petrolero. Este es un motivo de inquietud, dado que se prevé que la producción nacional de gas y petróleo a gran escala será relativamente breve, antes de que el producto comience a disminuir. Esto significa que Azerbaiyán tendrá que encontrar otras fuentes de ingreso público que no estén vinculadas al gas ni al petróleo, o tendrá que reducir el gasto. El déficit fiscal no petrolero también es grande en Turkmenistán, pero las reservas del país son mucho más grandes que las de Azerbaiyán, lo cual representa una protección mayor.

Además, aunque Azerbaiyán y Turkmenistán no han reforzado significativamente los indicadores sociales ni han eliminado las

brechas de infraestructura, los niveles de gasto interno han contribuido al aumento de los tipos de cambio reales, generando presión sobre otros sectores exportadores. Y los sueldos han aumentado más rápido que la productividad.

En las consultas recientes del FMI con Azerbaiyán y Turkmenistán se ha mencionado la inquietud que suscitan los elevados niveles del gasto en inversión y la necesidad de mejorar la planificación, evaluación y eficiencia de estos desembolsos. En Kazajstán, se canaliza un gasto significativo a través de asociaciones público-privadas e instituciones extrapresupuestarias, sobre todo la gigantesca compañía de administración de inversiones del Estado, Samruk Kazyna. Esto plantea interrogantes en torno a la coordinación de la política fiscal con el presupuesto, así como la transparencia y los pasivos contingentes potenciales. Por último, la transparencia de los fondos de Turkmenistán vinculados al gas y al petróleo es más bien limitada.



Algunos de los factores que han contribuido al buen desarrollo de los recursos naturales en el Cáucaso y Asia central han sido mucho menos evidentes en otros sectores. La inversión extranjera directa (IED) y la participación de grandes empresas internacionales han sido limitadas fuera del sector de recursos naturales (excepto las telecomunicaciones). La IED es importante para ayudar a promover la diversificación y llevar tecnología, prácticas de gestión y financiamiento sin deuda a sectores ajenos a los recursos naturales, pero la región necesita un clima de negocios más vigoroso para atraer más IED y estimular la inversión nacional.

Asimismo, si bien las exportaciones de gas y petróleo han estado sustentadas por grandes inversiones en gasoductos y oleoductos transfronterizos, la cooperación regional no se manifiesta de la misma manera en otros sectores. Durante la última década, el comercio de la mayoría de los países del Cáucaso y Asia central con otros países de la región ha disminuido como porcentaje del comercio exterior total.

Los bajos niveles de cooperación regional se deben en parte al hecho de que, si bien se están modernizando y manteniendo las principales rutas del Cáucaso y Asia central, muchos corredores se caracterizan por cruces de frontera ineficientes y desvíos que rodean zonas en disputa. La infraestructura regional de compraventa de electricidad también ha empeorado, y los sistemas de aprovechamiento de las aguas han pedido eficiencia. Estos problemas subrayan la necesidad de mejorar la gestión del gasto público, incrementar la eficiencia del gasto y atacar la corrupción.

### La senda por recorrer

Aunque el desempeño de la región ha sido generalmente satisfactorio en los 20 últimos años, es necesario avanzar aún más para sustentar un crecimiento sólido que sea más diversificado,

inclusivo y resistente a los shocks. Una visión ambiciosa pero realista es que todos los países de la región puedan aprovechar los recursos naturales para transformarse en mercados emergentes dinámicos durante la próxima década.

Los datos indican que la diversificación está estrechamente asociada a la mejora sostenida de los niveles de vida, y los países con abundante energía deberían procurar explotar su riqueza en recursos para diversificarse. Naturalmente, la diversificación es un importante reto para los exportadores de hidrocarburos, no solo en el Cáucaso y Asia central sino también en el mundo entero, y pocos han logrado un éxito decisivo o representan ejemplos a seguir.

Aunque algunos de los países de la región se adhieren a normas internacionales como la ITIE, la eficiencia de gasto público y su transparencia aún no están a la altura de las normas internacionales. Así lo pone de manifiesto el avance limitado hacia la eliminación de las brechas de infraestructura, a pesar del elevado gasto en inversión. El gasto público también debería estar respaldado por mecanismos más sólidos para evaluar la eficiencia, asegurar una implementación eficaz y limitar la corrupción.

Para lograr un crecimiento vigoroso, diversificado, incluyente y resistente, habrá que actuar en otros ámbitos de política económica. Es crítico mejorar el acceso al financiamiento de los sectores ajenos a los recursos, incluida la pequeña y mediana empresa. En el sector fiscal, habrá que limitar actividades ineficientes, y acercar la gestión financiera pública y la administración de ingresos públicos a las prácticas óptimas internacionales. En el ámbito monetario y financiero, conviene centrarse en reducir la intervención y propiedad del Estado, reforzar la independencia y la comunicación del banco central, y flexibilizar el tipo de cambio. En todas las áreas, se necesita un esfuerzo vigoroso por reducir las barreras administrativas y la corrupción que sofocan la competencia y conducen a desaprovechar los recursos públicos.

Sin embargo, la experiencia de la última década pone de relieve que es mucho más fácil preparar una lista de tareas por cumplir que cumplirlas. Los obstáculos —y los riesgos— que existen en la visión de transformarse en una economía de mercado emergente dinámica durante la próxima década son significativos.

Cabe mencionar entre ellos la vulnerabilidad externa a la fluctuación de precios de las materias primas y la debilidad de la integración regional, además de retos geopolíticos como la tensión entre los países de la región y el retiro de las fuerzas occidentales de Afganistán en 2014. Hay factores internos de peso, tales como intereses creados, instituciones débiles y canales políticos limitados para la representación, la rendición de cuentas y el debate de políticas.

Los beneficios potenciales son grandes, y los países del Cáucaso y Asia central podrían trascender el éxito que han tenido con los recursos naturales para alcanzar metas más ambiciosas y diversificadas. Solo entonces podrán aprovechar al máximo sus considerables recursos en capital humano y su ubicación estratégica en el cruce entre Europa, Asia y Oriente Medio. ■

*Mark Horton es Director Adjunto y Jonathan Dunn es Subjefe de División en el Departamento de Oriente Medio y Asia Central del FMI.*

*Este artículo se basa en una conferencia celebrada en mayo de 2013 en la República Kirguisa, sobre las lecciones de la transición tras la era soviética y los desafíos futuros (véase [www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/ccal/](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/ccal/)).*