

## InfoEvento 23

### La política social en los países ricos en minerales

*Informe del taller de UNRISD  
24 y 25 de abril de 2008, Ginebra*

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Social Policy in Mineral-Rich Countries* (Conference News, UNRISD/CN22/09/1, September 2009). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.

#### Índice

Introducción

Primera sesión: Desafíos económicos y potencial de los países ricos en minerales

Segunda sesión: Capacidad del estado y políticas sociales de los países ricos en minerales

Tercera sesión: Rentas minerales y política social en Noruega y Chile

Cuarta sesión: Aspectos generales de los estudios de país: Indonesia y Nigeria

Comentarios finales

Programa

Participantes

#### Introducción

¿Por qué algunos países ricos en minerales canalizan sus recursos hacia políticas económicas y sociales sostenibles, pero otros no? ¿Cuáles son los factores que impiden a los países del Sur con una gran riqueza natural invertir más de esta última en el desarrollo social? ¿El incremento de las rentas minerales puede abrir el espacio fiscal necesario para la adopción de políticas sociales transformadoras en un contexto que favorezca al mismo tiempo la democracia, la inclusión social y el desarrollo económico? Estas son algunas de las preguntas que orientan la investigación que se lleva a cabo en el marco de un proyecto del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) titulado *Financiamiento de la política social en los países ricos en minerales*, que forma parte de la segunda etapa de una investigación más amplia, iniciada en 2006, *Financiamiento de la política social* (Véase InfoEvento No. 18, 2007). El proyecto global/general, financiado por la Fundación Ford, examina el impacto que sobre el desarrollo tienen ciertas técnicas específicas de financiamiento y recursos de recaudación como la tributación, los aportes al seguro social, los fondos sociales y de pensión, las remesas, la asistencia y, finalmente, el tema de este número de InfoEvento: las rentas minerales.

En 2007, UNRISD solicitó la elaboración de ocho documentos sobre el tema del financiamiento de la política social por medio de las rentas minerales, divididos en cuatro documentos conceptuales y cuatro estudios de caso sobre Chile, Indonesia, Nigeria y Noruega. Los documentos se presentaron durante un taller que tuvo lugar en Ginebra los días 24 y 25 de abril de 2008. El taller reunió a los autores de los documentos, académicos y expertos de las Naciones Unidas, entre ellos representantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En sus palabras de instalación del taller, Thandika Mkandawire, Director de UNRISD, dio la bienvenida a los participantes y presentó el programa de investigación del instituto sobre política social y desarrollo. El programa parte del reconocimiento de que la política social tiene múltiples aplicaciones que van más allá de la protección social y la reducción de la

pobreza y que inciden simultáneamente en la producción, la redistribución y el género, así como sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. Explicó que el papel clave que la política social cumple en relación con el desarrollo económico, la cohesión social y la democratización ha quedado establecido en la investigación de UNRISD sobre los países nórdicos, sudasiáticos y latinoamericanos de industrialización tardía. Dicha investigación reveló además que había que resolver el tema del financiamiento para poder generar modelos sostenibles de desarrollo. Como conclusión, Mkandawire manifestó que esperaba que el taller brindase a los participantes la oportunidad de compartir y aprender de las experiencias de cada cual (tanto de los países como de las disciplinas representadas) sobre desarrollo, regímenes de previsión social y democratización.

Seguidamente tomó la palabra Katja Hujo, Coordinadora de Investigación de UNRISD, quien hizo una presentación general del proyecto de investigación. Hujo destacó que, en el contexto de mundialización, las capacidades de los estados para captar ingresos habían disminuido a causa de procesos como la liberalización del comercio y las cuentas de capital, problemas del mercado laboral como el desempleo y el crecimiento del sector informal, la concentración del ingreso y los activos y problemas persistentes de endeudamiento. Al mismo tiempo, existía la necesidad cada vez mayor de establecer políticas sociales que compensaran los costos sociales que generan la inestabilidad del mercado y las crisis económicas, brindar apoyo al ingreso de un número creciente de desempleados y personas excluidas y gestionar los procesos de cambio demográfico y social. Al momento de la celebración del taller, la economía mundial no mostraba aún los alarmantes signos de la crisis financiera y económica que se avecinaba, que estalló a finales de 2008, y el contexto internacional presentaba todavía algunas características positivas, como unas tasas de interés e inflación bajas y unos productos básicos con altos precios que, en opinión de Hujo, representaban oportunidades para los países en desarrollo. Al describir la relación entre la riqueza mineral y el desarrollo social, la investigadora hizo referencia a temas como los recursos humanos; la industria minera como una industria de enclave y las disparidades regionales en cuanto a ingresos y salarios; los problemas de fragmentación de los sistemas sociales nacionales en razón de la creación de programas privilegiados para los empleados mineros; los conflictos armados financiados por las rentas minerales; la relación entre la industria minera y la migración; y los efectos de las políticas sectoriales y otras conexas sobre el género y las estructuras familiares. Hujo concluyó con un esbozo de las principales preguntas de investigación que orientaron el proyecto y que se centraban en:

- Las repercusiones de las rentas minerales sobre el desarrollo y la distribución y sus efectos sobre la producción, reproducción, protección y redistribución;
- La relación entre la abundancia de recursos e indicadores sociales clave en distintos países;
- La política y los regímenes políticos que la riqueza minera engendra, así como sus implicaciones para el desarrollo social y la política social;
- Políticas que podrían servir para hacer frente a los desafíos macroeconómicos que plantea la riqueza mineral, así como las condiciones que deben existir para que dichas políticas funcionen; y
- Políticas que pudieran generar sinergias entre la política social y la política económica, así como las posibilidades de llegar a acuerdos entre ambas.

Luego de la sesión introductoria, se invitó a los participantes a hacer algunos comentarios iniciales sobre el marco más general de la investigación. Este intercambio confirmó que la interacción directa entre los países ricos en recursos minerales puede contribuir de manera significativa a que se aprenda de otras políticas a través del intercambio de conocimientos sobre experiencias de desarrollo exitosas en estos contextos.

Actores de distintos sectores, como el Banco Mundial, el Gobierno de Noruega y organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) participan ya en esta área. Los

asistentes al taller resaltaron la necesidad no solo de aprender de las experiencias de aquellos países que hubieran tenido resultados positivos, sino además de promover la adopción de una posición crítica frente a las políticas “talla única” y trascender las soluciones estandarizadas. Esto es particularmente válido en el caso de países como Mauritania y Ghana, que descubrieron su riqueza en recursos naturales apenas recientemente, y sobre los cuales se estimó útil realizar un análisis previo a fin de determinar cuáles serían las instituciones que contarían con la capacidad requerida para gestionar adecuadamente los recursos. Además, los participantes indicaron que el énfasis en la llamada ‘maldición de los recursos’, una supuesta relación negativa entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento económico, ha motivado una serie de opiniones deterministas sobre las implicaciones de la riqueza mineral para el desarrollo y generado confusión entre los países en desarrollo, lo que ha llevado, por ejemplo, a la paradójica conclusión de que convendría más a un país evitar conseguir petróleo y otros recursos naturales para poder crecer. El verdadero reto para los países con abundancia de recursos naturales, como se resaltara en la reunión, reside en crear la capacidad para absorber fondos provenientes del sector mineral y asignarlos a inversiones sociales y productivas. Desafortunadamente, esta capacidad, y las instituciones que por lo general se ocupan de cumplir tales funciones, se debilitaron, y hasta dismantelaron, durante la era del ajuste neoliberal.

## **Primera sesión: Desafíos económicos y potencial de los países ricos en minerales**

La primera sesión temática del taller abordó los desafíos económicos, el desempeño en materia de crecimiento y las políticas económicas adoptadas en los países ricos en recursos minerales. Si bien los retos vinculados a las rentas minerales son bien conocidos y comunes entre todos los países, las políticas económicas adoptadas en respuesta a estos varían considerablemente. La gama de mecanismos disponibles para hacer frente a la enfermedad holandesa<sup>1</sup>, así como los distintos enfoques aplicados en la gestión y asignación de los flujos de ingresos provenientes de los minerales, generan resultados distintos. Los dos documentos presentados en esta sesión demuestran la existencia de factores tanto nacionales como internacionales que inciden en el desempeño económico de los países con abundancia de recursos minerales. No obstante, en estos trabajos se confiere mayor énfasis a la importancia de las variables internas, como las instituciones y la gobernanza, la inversión en capital humano y la solidez de las políticas macroeconómicas.

Samuel Asfaha tuvo a su cargo la primera ponencia de esta sesión, titulada “La política económica en los países ricos en recursos minerales”. De acuerdo con Asfaha, los países con recursos abundantes tienen que hacer frente a largo plazo a los problemas de inestabilidad y sostenibilidad de los precios y los ingresos. Además, se han observado varios problemas en estos países: la bibliografía sobre la ya mencionada maldición de los recursos establece una correlación negativa entre la riqueza mineral y el crecimiento económico, los niveles de vida y la democracia; igualmente, muchos analistas observan en estos contextos condiciones que favorecen el conflicto social, la gestión deficiente de la política económica (lo cual explica la tendencia a caer en la trampa de la enfermedad holandesa y un endeudamiento acentuado. Por otra parte, algunos de estos países son víctimas de una excesiva confianza en cuanto a la sostenibilidad y la magnitud de los flujos, lo que conduce a la adopción de una “mentalidad rentista”, en el sentido de que, paulatinamente y en grado creciente, va dejándose de lado el desarrollo de actividades productivas. Las políticas terminan por acusar la influencia de los grupos de interés políticamente conectados a expensas de las iniciativas emprendedoras, lo

---

<sup>1</sup> Por enfermedad holandesa, mal holandés o síndrome holandés, se entiende el aumento de las tasas de inflación y la apreciación del tipo de cambio a raíz del incremento de los flujos de capital. En consecuencia, la producción interna se torna menos competitiva en los mercados mundiales, lo cual afecta adversamente la balanza comercial del país. A largo plazo, los inversionistas tienden a transferir sus recursos hacia el sector no comercializado.

que hace que los responsables de la formulación de las políticas se alejen de los intereses sociales.

Asfaha sostuvo que el efecto de la riqueza natural sobre el desarrollo depende de la forma en que dicha riqueza se gestione. A guisa de ilustración, presentó dos casos hipotéticos. En el primer caso, el gobierno gasta en consumo todos los ingresos provenientes de la bonanza mineral, lo que conduce a una apreciación del tipo de cambio y genera síntomas de la enfermedad holandesa; esto exacerba el consumo, aumenta la producción de bienes no comerciados y propicia una contracción real del sector de bienes comerciados no vinculados a los recursos. En el segundo, el gobierno invierte los ingresos imprevistos del auge mineral en proyectos que aumentan la productividad, con lo cual el país puede producir más bienes comerciados y no comerciados. El segundo caso hipotético conlleva al crecimiento y al aumento de la productividad, lo que refleja que el escape a la enfermedad holandesa.

Asfaha explicó que, en los casos empíricos menos exitosos, la mayor parte del gasto obedeció a la expansión excesiva del empleo en el sector público; salarios y transferencias; y subsidios a los alimentos, los fertilizantes y el petróleo. Algunos de los proyectos podrían incluso calificarse de “elefantes blancos” en los cuales el prestigio político fue el único elemento propulsor o en los cuales los fondos se utilizaron para concluir proyectos obsoletos y rescatar empresas ineficientes con poca o ninguna relación con los sectores productivos de la economía.

En opinión de Asfaha, el enfoque más sensato sería acumular ahorros durante los períodos de bonanza para el financiamiento sostenible de proyectos de inversión durante los períodos de escasez. Esto obliga a adoptar una política fiscal contracíclica a fin de evitar situaciones en las que la volatilidad de los ingresos se traduce en volatilidad del gasto. El investigador citó los casos de México y Nigeria para ilustrar los efectos de las políticas procíclicas, por las cuales se efectuó un fuerte gasto de los ingresos petroleros extraordinarios paralelamente a un aumento considerable de la deuda externa. Esto reprimió el crecimiento en un grado superior al que se habría producido exclusivamente como consecuencia de la caída de los precios de esos productos básicos. Asfaha procedió seguidamente a demostrar que la maldición de los recursos puede revertirse con una gestión eficaz de las políticas. Países como Botswana, Indonesia y Noruega acumularon ingentes reservas y, al mismo tiempo, mantuvieron su estabilidad macroeconómica. Para estas naciones, el rendimiento sobre los activos representa una fuente significativa de ingresos más o menos equivalente en importancia a los ingresos por concepto de aranceles aduaneros e impuestos selectivos al consumo. No obstante, advirtió Asfaha, cuando los fondos están disponibles y se está al tanto de su disponibilidad, es menester contar con instituciones excepcionalmente fuertes a fin de mantener la disciplina fiscal.

El comportamiento rentista incitado por los rendimientos considerables para aquellos que pueden captar rentas minerales, podría llevar a una concentración del poder económico y político en manos de las élites y alimentar la corrupción. Se ha informado de la reducción de la eficiencia y la equidad social como consecuencia del comportamiento rentista en países ricos en petróleo, como México, Nigeria y Venezuela. Las políticas tienden a beneficiar a aquellos grupos vinculados a los responsables de la formulación de las políticas o sus allegados. En tales casos, las políticas responden a horizontes inmediatos que favorecen las ganancias cortoplacistas de los gobiernos, a menudo en detrimento del desarrollo económico a largo plazo. Se trata de un problema que surge si los intereses de las élites no están alineados con los intereses de los grupos de producción, como ocurre en casos con mejores resultados, como Botswana.

Asfaha concluyó su ponencia con una referencia a algunas iniciativas internacionales recientes (como la iniciativa de transparencia internacional o la participación del Banco Mundial en el Chad) que apuntan hacia una mayor transparencia en la gestión de los ingresos

provenientes de los recursos minerales. Dijo dudar que estas iniciativas, por sí solas, resulten suficientes para modificar los incentivos políticos y económicos que enfrentan los gobiernos de los países ricos en minerales.

El segundo documento temático que se presentó en esta sesión se titulaba “Desarrollo y crecimiento en los países ricos en minerales”, a cargo de Thorvaldur Gylfason. Gylfason expuso pruebas empíricas basadas en datos recientemente publicados que aclaran la hipótesis general de que la dependencia de los recursos naturales puede afectar adversamente el crecimiento económico de los países en desarrollo, mientras que la abundancia de recursos en los países desarrollados pareciera resultar beneficiosa para estos. Gylfason se refirió a la diversificación económica y política, las inversiones en el capital social y el capital humano y la democracia y las buenas instituciones como factores importantes para explicar y aumentar el crecimiento positivo y el desempeño en materia de desarrollo.

Para Gylfason, el desarrollo social y el crecimiento económico están estrechamente relacionados. Cuando los indicadores sociales de esperanza de vida, fecundidad y alfabetismo alcanzan niveles altos, se proyecta una imagen clara y uniforme de progreso, y en algunas instancias una imagen más clara que la de algunos indicadores económicos utilizados más comúnmente. Sin embargo, aparte de la educación y la atención de salud, otros aspectos de la política social han brillado por su ausencia en buena parte del reciente debate académico sobre el crecimiento económico.

Gylfason procedió luego a resumir los debates que se han suscitado en torno a la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Una hipótesis bien establecida señala que la desigualdad de ingreso es un catalizador de la acumulación de capital y el crecimiento, habida cuenta de las grandes cantidades de personas ricas que tienden a ahorrar. Si seguimos este razonamiento, la redistribución del ingreso reduciría los ahorros, desaceleraría la acumulación de capital y, en consecuencia, reduciría la inversión y el crecimiento. Otra hipótesis propone que la desigualdad de ingreso pone en peligro la cohesión social, la estabilidad política y la paz, lo que socava el efecto de la inversión; de acuerdo con esta opinión, también se generan demandas contraproducentes en pro de la redistribución, lo que reduce la eficiencia y el crecimiento. Si bien el marco teórico que sustenta este razonamiento es ambiguo e inconcluso, Gylfason sostiene que existen sólidas bases empíricas y a priori para creer que el gasto social—y, en términos más generales, las políticas sociales—sí son importantes para el crecimiento económico. En otras palabras: los ahorros y la inversión, la educación, la capacitación, la atención de salud y la planificación familiar, la ausencia de corrupción, la democracia y la estabilidad macroeconómica son todos factores importantes para el crecimiento.

Gylfason procedió a explicar la forma en que el capital natural incide en otros tipos de capital o sus determinantes. Primero, la abundancia de recursos naturales puede debilitar los incentivos públicos y privados al ahorro y la inversión, lo que desaceleraría el crecimiento económico. Segundo, el capital natural puede desplazar al capital humano con el debilitamiento de los incentivos privados y públicos para priorizar la educación. Y tercero, los países ricos en recursos minerales tienden a sufrir efectos adversos con el comportamiento rentista de los productores que desvían recursos de las actividades económicas más fructíferas desde el punto de vista social; como se mencionase en la presentación anterior, esto puede llevar a una concentración del poder económico y político.

A partir de datos recientes del Banco Mundial, UNCTAD y Transparency International correspondientes a 164 países, Gylfason presentó los resultados de varios modelos de

regresión. Su primera conclusión fue que la esperanza de vida escolar<sup>2</sup> está inversamente relacionada con la dependencia de los recursos naturales en todos los países, como lo representa la proporción de capital natural en la riqueza total. Esto indicaría que el capital natural tiende a desplazar al capital humano. La segunda conclusión fue que la percepción de corrupción mantiene una correlación positiva en todos los países con la proporción de capital natural en el total de la riqueza, pero una correlación inversa con el crecimiento del PIB per cápita. La democracia mantiene una correlación inversamente proporcional a la proporción de capital natural en el total de la riqueza en todos los países, mientras que el crecimiento arroja una correlación positiva con la democracia. Estos resultados sostienen la conclusión de que el capital natural tiende a desplazar el capital social y a incidir negativamente en el crecimiento. La tercera observación fue una estrecha correlación positiva en todos los países entre la esperanza de vida escolar y la democracia, en la que la escolaridad aumenta un año con cada incremento de un punto de la democracia, lo que apoya el argumento de que el capital humano y el capital social van de la mano. El cuarto resultado que pusiera de relieve Gylfason fue que distintos aspectos del capital social pueden llegar a interactuar y reforzarse mutuamente, como lo indica la correlación inversa entre la democracia y la percepción de corrupción.

Gylfason procedió a explicar dos formas en que el capital natural afecta el crecimiento económico. Por una parte, el aumento de la proporción de capital natural en el total de la riqueza reduce el crecimiento económico. Por la otra, el aumento del capital natural per cápita estimula el crecimiento. Debe destacarse que un aumento de la proporción de capital natural tiende a reducir el crecimiento en los países en desarrollo, pero podría aumentarlo en los países industrializados.

Al cierre de su exposición, Gylfason resumió los argumentos salientes de su ponencia. En primer lugar, la diversificación es buena para el crecimiento, ya que permite que un país se aleje de su excesiva dependencia de los recursos naturales y de las élites políticas y se desplace hacia una democracia de pleno derecho. En segundo lugar, la política social y el capital humano (incluida la seguridad social, la educación y la atención de salud) cumplen una función positiva en el aumento del crecimiento. Tercero, sostuvo Gylfason, el uso juicioso de los recursos naturales pasa por la existencia de buenas instituciones, lo cual incluye la democracia. Finalmente, señaló que deben formularse estrategias adecuadas para convertir los recursos naturales en capital humano y social de forma sostenible.

## **Debate**

El debate que siguió a las ponencias se condujo bajo la moderación de Janvier Nkurunziza, con Katja Hujo y Albert Berry como comentaristas. Uno de los aspectos más resaltantes que abordó Hujo en relación con el documento de Asfaha tuvo que ver con la política económica que se requería para combatir la enfermedad holandesa. Propuso la investigadora analizar este aspecto en el contexto más amplio de la bibliografía técnica sobre las repercusiones de las entradas de capital: una precondition para evitar los efectos desestabilizadores de las afluencias de capital consiste en contar con instituciones que funcionen relativamente bien para conducir la política fiscal, monetaria o social de respuesta a estos flujos. Por ejemplo, resulta difícil reducir la oferta de moneda nacional por medio de la esterilización monetaria si no se cuenta con un banco central que gestione una base monetaria suficientemente grande. Luego se refirió a las ventajas y desventajas de devaluar el tipo de cambio o de exportar capital (por ejemplo, mediante la acumulación de reservas) a fin de combatir la enfermedad holandesa. Existen razones válidas para explicar por qué los gobiernos son renuentes a

---

<sup>2</sup> La esperanza de vida escolar es el número total de años de educación que un niño puede recibir, suponiendo que la probabilidad de que se matricule en la escuela a una edad determinada coincida con la tasa de matrícula efectiva para esa edad.

devaluar, dado que no resulta fácil evitar los ciclos de devaluación-deuda y revaluación-inflación, que pudieran conducir a la bancarrota de los sectores productivos y financieros, la dolarización y la fuga de capitales. En cuanto a la acumulación de reservas o la inversión de fondos en el exterior, Hujo argumentó que estas medidas (que apuntan hacia la estabilización) podrían colisionar con la necesidad de canalizar fondos hacia el gasto social u otras inversiones. Estos diferentes objetivos deben equilibrarse cuidadosamente. Por último, habló de cuán fácil es detectar las deficiencias de una política *luego* de su implementación. Si observamos los países que recibieron halagos por su modelo económico pero que luego cayeron en crisis, así como otros que fueron criticados por su enfoque poco ortodoxo pero que no obstante tuvieron un buen desempeño, ¿podríamos seguir afirmando que lo que la mayoría califica de “buenas políticas” aporta las condiciones suficientes para el crecimiento y el desarrollo?

Nkurunziza planteó la necesidad de realizar un análisis dinámico. Nigeria, explicaba el comentarista, había amortizado casi toda su deuda externa a raíz del reciente auge petrolero, y también había reestructurado con éxito su sector bancario. Convendría estudiar las señales positivas de la Nigeria contemporánea y examinar que impidió que el país emitiera esas señales anteriormente. Confirmó el ahorro de costos que entraña el evitar la enfermedad holandesa a través de la acumulación de reservas y sugirió prestar mayor atención a problemas como la fuga de capital, el desplazamiento de otras fuentes de ingreso a causa de las rentas minerales y la dimensión externa de la formulación de políticas en los países ricos en minerales, como lo ejemplifica la cooperación Banco Mundial-Chad.

Mkandawire comentó que era menester analizar las fuerzas que incitan a los gobiernos a utilizar los excedentes fiscales de la forma en que lo hacen. La fortaleza o debilidad de la sociedad civil o los sindicatos, así como otros factores contextuales, son importantes para explicar por qué algunos gobiernos gastan y otros no. Con respecto al debate sobre los conceptos de Estado rentista y búsqueda de renta, recordó que el término Estado rentista se refería a la base de ingresos de un país, mientras que “búsqueda de renta” describía el comportamiento de captación de rentas.

En sus comentarios sobre la presentación de Gylfason, Berry aseveró que el desafío de lograr implementar políticas sociales eficaces en los países ricos en recursos minerales constituía el reto verdaderamente clave de nuestros tiempos. En efecto, los auges de exportación invitan al gasto en bienes no comerciados, mas no necesariamente en salud y educación. Si bien resaltó la necesidad de incorporar las cuestiones relacionadas con la política social desde un principio a las estrategias de desarrollo de los países con abundancia de recursos minerales, reconoció las dificultades que se presentan a la hora de escoger el momento y enfoque oportunos de tales políticas, sobre todo en lo que atañe las inversiones en recursos humanos, dado que la incertidumbre y variabilidad que rodean las ventajas comparativas y los patrones de diversificación de estos países hacen de la planificación una empresa difícil.

En cuanto al argumento de que mientras más pequeña sea la familia, mayores serán las posibilidades de invertir más en educación, Berry mencionó la posibilidad de una causación inversa, por la que un ingreso per cápita mayor en razón de un crecimiento más rápido desacelera el crecimiento poblacional. Además, sostuvo Berry, la contundencia del argumento sobre la relación entre el tamaño de la familia y la inversión en educación debe reconsiderarse tanto a la luz del rendimiento social sobre la educación como de la disposición y capacidad del Estado para invertir en niños de familias de bajos ingresos y del gasto real de las familias pequeñas en educación. Un canal de transmisión diferente de las rentas minerales hacia una inversión baja en educación podría ser la desigualdad, ya que las rentas minerales están relacionadas con la desigualdad de ingreso, lo que a su vez se relaciona con una menor educación. Finalmente, Berry enfatizó la importancia de conducir estudios de caso sobre el aspecto institucional de las cuestiones relacionadas con las políticas legal, económica y social.

Un participante reconoció que, si bien la presentación de Gylfason y el documento conexo proponían una opción innovadora para vincular el desempeño de los países ricos en minerales en materia de crecimiento con la política social, el análisis se situaba en el marco de las nuevas teorías de crecimiento, con su énfasis en la inversión en capital humano (salud y educación), en lo que podría considerarse un enfoque relativamente limitado sobre la política social y el desarrollo en general. Igualmente, el énfasis en las tasas de crecimiento dejaba de lado el hecho de que la mayoría de los gobiernos están realmente interesados en los efectos de “nivel”, en otras palabras, si las rentas minerales permitían a los países dar un salto en su nivel de ingreso, unas tasas de crecimiento entre bajas y moderadas no se considerarían entonces un problema. Esto generó una pregunta conexa: ¿cómo pueden los países ricos en minerales emprender transformaciones estructurales más fundamentales que disminuyan la dependencia de las generaciones futuras de los ingresos minerales? Como ejemplo se mencionó el caso de Botswana, donde la estabilidad macroeconómica va de la mano con una transformación estructural baja y un limitado desarrollo social. En este contexto, otro participante agregó que las cuestiones cruciales giraban en torno a la maximización y asignación de las rentas. El segundo aspecto conduce a la tributación de la renta, que realmente minimiza las distorsiones de la economía y aporta recursos para la inversión social.

Dado el énfasis que se hiciera durante la presentación al aumento del capital humano, y de la educación en particular, se reconoció que una proporción más alta de la tasa de rendimiento sobre la inversión a favor de las personas pobres tenía sentido desde el punto de vista microeconómico. No obstante, en un contexto macroeconómico, el efecto de crecimiento positivo dependerá de las oportunidades de empleo y las características de los mercados laborales.

Algunos participantes expresaron también sus dudas sobre las observaciones de la investigación en cuanto a que la democracia aumenta la eficiencia y el crecimiento. Se adujo que no existe un sendero natural de desarrollo basado en un sistema político. El derecho a votar no es suficiente para determinar los niveles de vida.

Los comentaristas y otros participantes se refirieron a la econometría y las correlaciones utilizadas, su validez y el hecho de que no representan la causalidad. Se consideró problemático que las relaciones sociales se dejen a menudo fuera de este tipo de análisis. También se propuso utilizar modelos dinámicos de crecimiento para observar los cambios ocurridos con el tiempo, a fin de verificar si las experiencias habían sido diferentes en otros períodos.

## **Segunda sesión: Capacidad del Estado y políticas sociales en los países ricos en minerales**

¿Los ingresos provenientes de la extracción de minerales pueden constituir una fuente sostenible de financiamiento para las políticas sociales? ¿Cuáles son las relaciones entre la riqueza mineral, la política social y el bienestar humano? ¿Qué funciones cumplen las instituciones internas y la capacidad del Estado en los países ricos en recursos minerales? Estas son algunas de las interrogantes que se examinaron en los documentos presentados durante esta sesión. Ambas exposiciones resaltaron los sistemas tributarios como un elemento clave que vincula la producción mineral con el gasto social. También destacaron la importancia de establecer firmemente prioridades sociales en las agendas políticas y de formar alianzas estratégicas de apoyo a dichas prioridades.

La presentación de Evelyn Dietsche sobre el “Cambio institucional y la capacidad del Estado desarrollista en países ricos en minerales” tenía dos objetivos: Primero, evaluar, desde una perspectiva crítica, el papel de las instituciones y las condiciones internas que favorecerían el cambio institucional en los países con abundancia de recursos minerales; y segundo, explorar

con mayor detalle cómo se grava la extracción de recursos y qué repercusiones pueden tener los regímenes fiscales y los conceptos que los orientan sobre las perspectivas para fortalecer la capacidad del Estado. Dado que no todos los países ricos en recursos minerales han fracasado en el fomento del desarrollo, la expositora cuestionó la hipótesis de que el desempeño negativo es inevitable. Pero al mismo tiempo, no existe consenso en la documentación pertinente sobre los factores que han propulsado el desarrollo económico y social en esos países.

En su presentación, Dietsche destacó que, si bien es importante contar con instituciones de calidad, lo es más el determinar las condiciones que favorecen el cambio institucional. Si los países están en capacidad de mejorar la calidad de sus instituciones, ello contradice el resultado negativo supuestamente inevitable que produce la explotación de los recursos (en otras palabras, la maldición de los recursos). La ponente lamentó que no se analice la forma en que las instituciones realmente cambian y lo que se requiere para que se produzca tal cambio. Sostuvo que un legado institucional negativo se puede superar únicamente si existe el espacio suficiente para que los encargados de las políticas puedan introducir un proceso de cambio institucional positivo a pesar de las condiciones estructurales prevalecientes. Sin embargo, no se tiene claridad teórica o empírica en cuanto a las condiciones que favorecerían tal acción.

Dietsche observó además que existen problemas para medir lo que constituye una “buena institución”. ¿Cómo deben evaluarse las instituciones y su calidad? A menudo, lo que se tiene por una buena institución se basa en evaluaciones subjetivas por parte de determinados grupos de interés, y no en un conocimiento adquirido objetivamente. De acuerdo con Dietsche, los países exitosos se caracterizan por la capacidad de los responsables de las políticas para construir un aparato estatal que brinde una infraestructura eficaz para fomentar el desarrollo económico y social.

La ponente procedió seguidamente a examinar las condiciones necesarias para el cambio institucional, sobre todo en relación con las políticas de ingresos y la negociación política en torno a los recursos. En el contexto de la lucha distributiva, los intereses económicos convergentes de dos o más grupos de intereses sociales pueden inclinar la balanza política hacia el cambio institucional positivo. No se sabe con claridad cuándo y cómo evolucionan tales convergencias, y quiénes son los ganadores y perdedores. En estas luchas pueden surgir también resultados ineficientes, si los potenciales perdedores bloquean el cambio, o los potenciales ganadores no pueden comprometerse realmente a compensar a los perdedores poderosos.

Dietsche pasó a comentar el papel de la tributación en el fortalecimiento de la capacidad del Estado. La extracción de recursos permite a los gobiernos generar ingresos con una capacidad administrativa pública relativamente pequeña y sin representación de los contribuyentes en las decisiones fiscales. A su vez, una tributación amplia redundaría en la calidad de las instituciones y la gobernanza porque la necesidad de recaudar ingresos sobre los bienes muebles brinda un estímulo positivo para el fortalecimiento de la capacidad del Estado. Ello se debe al hecho de que los recursos móviles (ingreso, capital y, en menor medida, la mano de obra) tienen la opción de retirarse si no existe un consenso mínimo en torno a la política tributaria. El poder de negociación relativo de distintos grupos de interés es importante para comprender cómo fortalecer la capacidad del Estado y cambiar las instituciones existentes en pro de una mejor gestión de los activos y los ingresos.

¿El diseño de los regímenes fiscales podría contribuir a socavar el fortalecimiento de la capacidad del Estado y el cambio institucional a largo plazo? En cuanto a los regímenes fiscales y su relación con los impuestos a los minerales, Dietsche resumió dos tipos: los sistemas de regalías e impuestos y los sistemas contractuales. Los sistemas de regalías e impuestos permiten a las compañías asumir el pleno control de los procesos de producción, a

cambio de lo cual pagan impuestos y regalías. Los términos fiscales son por lo general establecidos unilateralmente por el gobierno o negociados con inversionistas privados. Estos son los sistemas que habitualmente se aplican en los países desarrollados, donde la legislación específica la política tributaria para el sector. Los sistemas contractuales se basan en contratos de producción compartida y convenios de servicios. Estos sistemas son más comunes en los países en desarrollo. Las condiciones fiscales, que a menudo se mantienen bajo confidencialidad, generalmente se negocian entre el poder ejecutivo y los inversionistas extranjeros.

De acuerdo con Dietsche, la teoría indica que la tributación del sector mineral debería concentrarse en el gravamen de la renta obtenida de los recursos, la cual debe compartirse de forma equitativa entre el gobierno y la compañía extractora. Un país interesado en mantener la viabilidad a largo plazo dejaría una porción suficiente de la renta pura a las compañías a fin de preservar el interés de los inversionistas en el desarrollo del sector mineral. El gravamen de la renta proveniente de los recursos entraña abandonar la tasación de la producción en favor de la imposición a las utilidades. Pero esto plantea un problema para los países con baja capacidad administrativa, ya que los procesos administrativos y la aplicación de la tributación basada en las utilidades tiende a ser más difícil y obliga a los gobiernos a esperar más tiempo para recibir su justa parte de la renta de los recursos.

Dietsche señaló que la economía política de la tributación predice que un mayor volumen de ingresos proveniente de los recursos minerales socava el fortalecimiento de la capacidad del Estado y trunca el cambio institucional. Esta proposición trae entonces a colación la cuestión de las condiciones bajo las cuales los países ricos en minerales pueden de todas formas intentar obtener cambios institucionales positivos. La ponente propuso tres hipótesis posibles: (i) si los titulares de los bienes inmuebles pueden alinearse con los actores internos con los que comparten algún interés relacionado con la gestión de los activos e ingresos, a fin de lograr resultados positivos en materia de desarrollo; (ii) si otras condiciones políticas y sociales internas (como una capacidad eficaz de veto en manos de los actores políticos) obligan a las élites políticas a buscar la legitimidad y fortalecer la capacidad del Estado, a pesar de la independencia que los ingresos minerales confieren con respecto a la recaudación general de ingresos; (iii) si la tributación del sector mineral produce alguna forma de capacidad administrativa que favorezca también la eficiencia del gasto de los ingresos provenientes de los recursos.

Una de las principales conclusiones de Dietsche fue que el desafío clave de los países ricos en recursos minerales no es de índole meramente financiera; no basta con buscar más ingresos, como se lo han propuesto algunos países recientemente. Los principales retos son de naturaleza política y social, en el sentido de que aquellos que podrían incidir en la formulación de las políticas deben interesarse en la implementación de políticas sociales eficaces para el desarrollo.

Luego de la ponencia de Dietsche, se hizo la presentación del documento temático “Política social e ingresos del Estado en países ricos en recursos minerales”, a cargo de su autor principal, Leonith Hinojosa-Valencia. La autora comenzó su exposición con una definición del contexto en el que estaba expandiéndose la explotación mineral: el crecimiento de la economía mundial desde los años noventa, lo que habría incrementado la demanda de recursos minerales, y el cambio de las actividades y gastos en el sector mineral de los países industrializados hacia los países en desarrollo. En consecuencia, sostuvo Hinojosa, fue aumentando el reconocimiento de que la riqueza generada por la explotación de recursos naturales podría crear oportunidades para que los países ricos en estos recursos pudieran en marcha políticas sociales dirigidas a mejorar la protección social de sus ciudadanos. Hinojosa abordó en su presentación el grado de interconexión entre los ingresos del Estado y la dependencia de la exportación de minerales, así como su posible efecto sobre el gasto social.

Hinojosa expuso dos inquietudes sobre la relación entre las políticas sociales transformadoras y el desarrollo mineral: (i) si los ingresos provenientes de la extracción de minerales puede constituir una manera sostenible de financiar las políticas sociales, y (ii) si la explotación de los recursos minerales socava el desarrollo productivo de la economía así como el equilibrio político que se requiere para maximizar la previsión social y el crecimiento.

Hinojosa destacó que muchas de las conclusiones pesimistas que figuran en la documentación sobre los sectores minerales y la previsión social en general se han obtenido a partir de estudios sobre países diferentes que se basan en comparaciones entre economías minerales y no minerales, e incluso a veces entre países desarrollados y menos desarrollados. Estos estudios presentan, pero no abordan de manera explícita, una serie de factores (distintos de la riqueza mineral) que pueden explicar las diferencias en los resultados de desempeño económico y previsión social. Para superar estas deficiencias, Hinojosa y sus coautores centraron su análisis exclusivamente en los países dependientes de recursos minerales a fin de exponer las relaciones entre la riqueza mineral, los ingresos del Estado y el gasto público en servicios sociales. Este análisis se fundamentó en tres supuestos principales.

El primero, señaló Hinojosa, es que en los países dependientes de recursos minerales, el nivel de ingresos que el Estado deriva del sector mineral y que pueden utilizarse con fines de política social no está vinculado al grado de dependencia de las exportaciones de minerales. Ciertamente es que los países con abundancia de minerales obtienen beneficios fiscales con la explotación mineral, sobre todo a largo plazo, con base en su método de tributación. La incógnita es si estos métodos son adecuados para generar ingresos suficientes. El temor de que el pago de impuestos aleje a los inversionistas y el hecho de que no existe un sistema tributario ideal también deberían tomarse en cuenta. De acuerdo con los resultados de los modelos de regresión, apuntó Hinojosa, no existe una relación particular entre, por una parte, una economía competitiva capaz de atraer mayor inversión sobre la base de una tributación inferior y, por la otra, los resultados que dicha economía podría generar en el ámbito de la previsión social a través de los ingresos del Estado. Por ejemplo, mientras Suecia y Chile han podido establecer un régimen de estado benefactor con una estrategia de tasas tributarias más bajas, otros países dependientes de los minerales habrían podido lograr lo mismo a pesar de—o quizás debido a—los altos impuestos aplicados a las inversiones mineras.

El segundo supuesto es que, en los países dependientes de recursos minerales, el vínculo entre la riqueza mineral y la política social ocurre en cuatro dimensiones. De allí que la riqueza mineral tenga el potencial para fomentar altos niveles de gasto social, crear un espacio fiscal para la política social, incidir en la composición del gasto social y permitir la implementación de iniciativas de política social. De acuerdo con la correlación y los análisis de clusters que llevaron a cabo Hinojosa y sus colegas, la asociación entre ingreso y gasto en los sectores sociales resultó, en cada caso, positiva y significativa; se obtuvieron resultados similares en relación con los ingresos tributarios. No obstante, se observaron resultados menos uniformes en las correlaciones entre, por una parte, los impuestos a los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital y, por la otra, el gasto en los sectores sociales: negativo en el caso de la salud, pero positivo en el caso de la educación. Esto indica que mientras más alta es la dependencia de los recursos minerales, menor es el ingreso que captan los gobiernos y, en consecuencia, menores las cantidades destinadas al gasto en sectores sociales. Los resultados fueron menos concluyentes en cuanto a la asignación de los ingresos provenientes de la tributación de minerales entre sectores, aunque parecería favorecer al sector educativo. De acuerdo con Hinojosa, estos resultados podrían incorporarse si se examina la naturaleza del gobierno (autoritario o democrático) y el papel de la sociedad civil en la protección del gasto social, sobre todo en educación. En tal sentido, y teniendo presente la hipótesis de que los gobiernos de los países dependientes de los recursos minerales utilizarían los recursos presupuestarios adicionales de origen mineral en aquellos sectores (y lugares) donde se observa una mayor presión política, Hinojosa planteó que el efecto final de los recursos

minerales sobre la composición del gasto social podría depender del equilibrio entre las fuerzas sociales.

En cuanto a los efectos de la riqueza mineral sobre la composición del gasto social como vía para evaluar cuáles son las consecuencias, de haberlas, de la riqueza mineral para la mezcla de previsión social, Hinojosa expuso que la riqueza mineral no parece afectar en mayor grado la mezcla de previsión social en comparación con lo que se observaría de no existir dicha riqueza; por el contrario, la riqueza mineral parecería fortalecer la mezcla.

Como reflexión final sobre el segundo supuesto, Hinojosa examinó las formas en que la riqueza mineral puede afectar la trayectoria de las nuevas iniciativas de política social. En un contexto de expansión de las industrias extractivas, la reacción organizada de grupos de la sociedad civil, así como de las compañías, parecería consolidar el papel que las ideologías desempeñan en la definición de una mezcla particular de previsión social, así como en su base financiera. En efecto, recordó la investigadora, estudios recientes sobre los países andinos indican que las organizaciones de la sociedad civil han definido las responsabilidades sociales adoptadas por las empresas del sector minero e influido sobre las posiciones asumidas por los gobiernos ante las relaciones (y los acuerdos) entre las inversiones minerales y los derechos de los ciudadanos.

Hinojosa expuso seguidamente el tercer y último supuesto, según el cual en los países ricos en recursos minerales, la captación de ingresos minerales por parte del Estado y la porción de estos que se destine a la política social depende de la calidad del gobierno. Hinojosa dio a conocer los resultados del análisis cuantitativo, que indican que en muchos países dependientes de recursos minerales, el aparato institucional está apenas parcialmente preparado para sacar provecho de dichos recursos. En consecuencia, sostienen Hinojosa y sus coautores, la formulación y aplicación de una política social podría no solo mejorar las condiciones de la previsión social, sino también transformar al Estado mismo, al mejorar el funcionamiento del gobierno y abrir espacios para la implantación de mecanismos de gobernanza. Sin embargo, sugirió prudencia en cuanto a los canales por medio de los cuales la política social podría cumplir esta función transformadora en contextos de expansión mineral. Si bien en algunos países dependientes de recursos minerales la calidad del gobierno podría aumentarse a través del cambio de las políticas e instituciones (incluidas las instituciones formales e informales), en otros podría requerirse un cambio estructural más profundo del aparato estatal. Ello, resaltó la investigadora, requiere de una mayor comprensión de las formas en que el desarrollo mineral produce incentivos, alianzas y conflictos que impactan las trayectorias de la formación del Estado y, por lo tanto, una mayor atención a su efecto sobre la gobernanza.

En la parte final de su presentación, Hinojosa esbozó los componentes de un marco que permitiría examinar los vínculos principales entre los ingresos del Estado y la política social en contextos de abundancia de riqueza mineral. No existen pruebas suficientes que apoyen ningún argumento simplista sobre las relaciones entre la dependencia de los minerales, la política social y el bienestar ciudadano. Por lo tanto, un punto de partida es que el espacio fiscal creado por la captación de ingresos provenientes de los sectores minerales puede utilizarse para una serie de fines de política social, desde la ampliación de las políticas existentes hasta la complementación de lo que ya existe. Se dijo que si el propósito de la política pública consiste en alcanzar un nivel aceptable de previsión social, la riqueza mineral es un *factor condicionante de segundo orden* que, cuando se presenta, podría utilizarse de la manera que mejor responda a las prioridades sociales establecidas, las cuales obedecen a *factores condicionantes de primer orden*, como el consenso político y una estrategia de desarrollo convenida.

Un marco de esta índole para abordar las políticas sociales en contextos de riqueza mineral incluiría las observaciones presentadas hasta ahora, pero igualmente los factores

condicionantes de primer orden. El marco, sostuvo Hinojosa, podría ayudar a comprender y evaluar las influencias de la riqueza mineral sobre la configuración de una mezcla de previsión social y, en consecuencia, para diseñar la política social. Así las cosas, resultaría conveniente determinar cuáles son las áreas en las cuales la política social podría fomentar, fortalecer o corregir las opciones de previsión social.

Hinojosa concluyó su presentación con una referencia a posibles investigaciones futuras sobre este tema. Habló de estudios de caso por país o estudios comparativos sobre los efectos de la expansión de las actividades minerales sobre los regímenes de previsión social, así como del análisis de las repercusiones de la expansión de la actividad minera sobre el surgimiento y desarrollo de los mercados internos (en particular los mercados laboral y financiero). También se mencionó la posibilidad de investigar las condiciones estructurales e institucionales bajo las cuales la conexión entre la expansión de la actividad mineral y la política social podría conducir al desarrollo.

## **Debate**

Durante el debate que siguió a las ponencias, bajo la moderación de Yusuf Bangura, el comentarista Halvor Mehlum comenzó por destacar la complejidad de las instituciones y sus políticas. Argumentó Mehlum que se necesitan las instituciones para proveer incentivos que atraigan a los productores y no acaparen los recursos. Con respeto al tema de las buenas y malas instituciones, sostuvo que no es un asunto de buenas o malas intenciones, sino más bien una cuestión de determinar si las instituciones pueden (o no) soportar las presiones que, inevitablemente, habrán de enfrentar. Por ejemplo, el ataque a la inflación que se propuso llevar adelante el Banco Central de Noruega contribuyó a disciplinar la política fiscal, sobre todo porque importantes grupos de electores tenían hipotecas con tasas de interés flexibles. Por lo tanto, estos electores estaban interesados en conservar la estabilidad de los precios a tasas de interés bajas y mantenían una vigilancia constante sobre el gobierno respecto a este punto.

Anthony Hall fue el segundo comentarista. Su primer comentario se refirió a la conclusión final de que, a pesar de la incapacidad patente para establecer relaciones claras entre la dependencia de los recursos minerales, la política social y el bienestar ciudadano, existía un posible vínculo con la generación de ingresos como condicionante de segundo orden para el desarrollo social. En este contexto, enfatizó la importancia de comenzar por comprender la economía política, la historia y los propulsores de la política social de un país. Estudios de caso como el de Ecuador contienen un mensaje importante sobre el papel de los gobiernos, las compañías, actores externos y otros grupos (como los pueblos indígenas) en todas las cuestiones relativas a los programas de política social y la asignación de ingresos. Aunque, desde su punto de vista, hay que tener cuidado con las generalizaciones, las propuestas sobre la forma en que los países pueden reforzar la redistribución podrían ser útiles. Este tipo de análisis trascendería el mero estudio de los instrumentos de política social desde la perspectiva tecnocrática, que se concentra principalmente en los aspectos de eficiencia.

El debate se dirigió luego hacia la forma en que determinados países enfrentan los problemas expuestos por los presentadores y comentaristas y la manera en que utilizan los ingresos provenientes de los recursos minerales. Chile pasó de un sistema nacionalizado a principios de los setenta a un sistema mixto en los años ochenta. Entre 1990 y 2005, las compañías mineras transnacionales del sector del cobre ocuparon 70 por ciento de la producción nacional, pero más tarde la noción de renta reingresó a los debates de política y el Estado procedió a reconsiderar la manera de captar esta renta con fines de desarrollo. En Zambia, la industria estatal del cobre fue privatizada, tras lo cual el país comenzó a percibir un ingreso muy bajo por concepto de las ingentes utilidades que generaba el sector. Un participante mencionó que

resultaba intrigante que, al hablar de las compañías, las personas se refiriesen a utilidades, pero que al hablar de los estados, utilizaran el término rentas.

Varios participantes mencionaron la necesidad de negociar las participaciones en los ingresos y renegociar los contratos entre los países y las compañías, pero también se planteó el argumento de que los recursos minerales deberían protegerse de la “interferencia política”. En ese sentido, al parecer de algunos, sería razonable poner en práctica mecanismos que nivelen la situación entre las entidades gubernamentales que reciben dinero de las actividades mineras. Un participante dijo que, dado que los recursos naturales ofrecen una fuente de “dinero fácil” para los gobiernos, instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tenían derecho a enfatizar la condicionalidad en sus préstamos. Se agregó también que la condicionalidad podría resultar de utilidad si permitiera a los gobiernos llevar adelante “buenas” políticas y externalizar la responsabilidad por estas ante el electorado.

Otro participante se expresó en contra de esta perspectiva, y en su lugar arguyó que las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales habían producido enormes fracasos de política y asestado un duro y costoso golpe a las vidas de las personas y al desarrollo de los países. Finalmente, se mencionó el problema fundamental entre democracia y tecnocracia. Si la democracia realmente importa, todo aquello que pueda socavarla debe cuestionarse. El tema se dio por cerrado con el argumento de que los tecnócratas pueden ser un buen complemento para presionar a los grupos si se centran en aquellos problemas que, de lo contrario, podrían dejarse de lado.

### **Tercera sesión: Las rentas minerales y la política social en Noruega y Chile**

Noruega y Chile se destacan como casos exitosos en el grupo de países ricos en recursos minerales. En ambos países, las rentas minerales representan una proporción significativa de las exportaciones y los ingresos públicos, si bien estos últimos son mucho menos importantes en Chile que en Noruega. Como se mencionase anteriormente, los países con abundancia de recursos minerales tienen en común un conjunto de presiones y desafíos macroeconómicos. No obstante, comparados con otros países ricos en minerales, Noruega y Chile han obtenido resultados sumamente diferentes en cuanto a desarrollo humano. Ambos se ubican a un nivel alto en materia de desarrollo humano, lo cual se atribuye por lo general a una combinación de sólidas políticas económicas, instituciones fuertes y un compromiso con el desarrollo y la reducción de la pobreza.

El primer orador de esta sesión fue Halvor Mehlum, quien presentó el documento “Rentas minerales y desarrollo social en Noruega”, en calidad de coautor. El estudio resaltó aquellos aspectos en los que Noruega se diferencia de otros países ricos en recursos cuyo desempeño en materia de desarrollo se considera menos favorable. Aunque Noruega era un país pobre hace apenas un siglo, ofrece ahora un amplio programa de previsión social y se ubica como líder mundial en ingreso per cápita. De acuerdo con Mehlum, ello obedece a una combinación de oportunidades económicas y decisiones políticas. Su argumento fundamental fue que, en el caso de los países que cuentan con instituciones de alta calidad—y, en especial, aquellos cuya gestión apunta a velar por una sólida protección de los derechos de propiedad y una corrupción baja—los recursos naturales contribuyen de forma positiva al desarrollo, dado que ofrecen a los inversionistas nuevas oportunidades de inversión y crean externalidades positivas para otros agentes. Sin embargo, de no contar con instituciones eficaces, los recursos naturales podrían estimular la depredación, el comportamiento rentista y otras actividades perniciosas con externalidades negativas para el resto de la economía.

Mehlum expresó que distintos tipos de recursos naturales podrían tener efectos diferentes sobre el crecimiento; por ejemplo, el impacto del petróleo y los minerales podría ser distinto al de los bosques y los bienes agropecuarios. Observó además que los análisis de regresión generalmente incluyen todo tipo de recursos sin distinción alguna. Como alternativa, propuso realizar investigaciones más diferenciadas sobre este aspecto a fin de obtener informaciones más sustantivas sobre las implicaciones económicas y políticas de los diferentes recursos naturales. En su opinión, un elemento de particular interés era el hecho de que un “recurso problemático” como lo es el petróleo no había sido tal en el caso de Noruega. Planteó que, para Noruega, no existía una maldición de recursos, debido en primer lugar, a la existencia de buenas instituciones y la provisión de incentivos para el uso productivo de la riqueza petrolera y, en segundo lugar, porque los conocimientos técnicos desarrollados para la extracción de petróleo mar adentro tuvieron efectos secundarios positivos para el resto de la economía.

Para Mehlum y sus coautores, este desempeño positivo de Noruega se explica porque el país tiene una sólida gobernanza democrática que se fundamenta en una amplia representación política sometida a los contrapesos y controles de la sociedad civil. Cuando se descubrió el petróleo, ya existía una burocracia estatal en funcionamiento, como también un sector industrial desarrollado con sindicatos y asociaciones patronales fuertes. Sostuvo además que los sistemas parlamentarios como el de Noruega—a diferencia de los regímenes presidenciales—tienden a favorecer la redistribución del gasto público en programas universales que benefician a todos los ciudadanos. El gasto de los ingresos petroleros en servicios sociales y seguridad social tuvieron otra ventaja en cuanto a la equidad. Los recortes tributarios o los subsidios a la gasolina, medidas comunes en los países petroleros, generalmente favorecen a los grupos de mayores ingresos, mientras que el gasto en salud y educación estimularon el crecimiento con el fomento de la acumulación de capital humano.

Otra característica particular del modelo noruego es la tradición de crear consenso en torno a las políticas que tienen implicaciones a largo plazo para la nación. Existe una continuidad sorprendente en la gestión del sector petrolero, y los responsables de la formulación de las políticas, independientemente de su orientación ideológica, han logrado estabilizar la volatilidad de los ingresos mediante la aplicación de políticas contracíclicas. Las altas tasas de ahorro han resultado igualmente importantes para escapar a la maldición de los recursos, aunque el análisis de regresión que sustenta esta afirmación no explica la causalidad subyacente.

Finalmente, la creación del Fondo Petrolero Noruego en 1990 y el establecimiento de reglas estrictas sobre el uso de los excedentes del fondo contribuyeron a fomentar la equidad intergeneracional (el fondo fue concebido para financiar las pensiones futuras) y a evitar las políticas fiscales expansionistas que pudieran poner en peligro la estabilidad macroeconómica del país.

Juan Carlos Guajardo tuvo a su cargo la presentación del estudio de caso sobre las “Rentas minerales y desarrollo social en Chile”. Explicó la presencia casi constante de los minerales en la historia de Chile. En su opinión, el impacto general de la minería ha sido positivo para el desempeño del país en materia de desarrollo. Afortunadamente, se aprendieron lecciones importantes sobre la dependencia excesiva de los recursos minerales durante los períodos iniciales de la producción minera, lo cual definió las políticas ulteriores. Durante el ciclo del nitrato, entre 1880 y 1931, el ingreso fiscal que generó su producción representó 42 por ciento del total de la recaudación del gobierno, pero entre 1932 y 1945, ese porcentaje se desplomó a apenas 14 por ciento. La producción de nitratos sintéticos a un precio menor y la crisis mundial de 1929 puso fin a esta bonanza mineral. A partir de entonces, el temor a los procesos de sustitución de productos y a las fluctuaciones de precios alimentó la demanda de una mayor participación nacional en la gestión de los recursos naturales del país. Las voces fueron aumentando en torno a la necesidad de diversificar la economía a fin de evitar los enclaves mineros y las excesivas fluctuaciones de los ingresos públicos.

A principios del siglo XX, el cobre pasó a dominar la economía chilena. La industria se desarrolló con una importante inversión de Estados Unidos, lo que generó debates sobre las implicaciones del control foráneo en este sector. En 1955, el gobierno chileno adquirió un mayor control sobre la industria del cobre, que finalmente fue nacionalizada en 1971 mediante una reforma constitucional que contó con una amplia aprobación en el parlamento. Entre 1973 y 1990, durante el régimen de Augusto Pinochet, se fomentó la privatización de ciertas propiedades mineras, pero CODELCO, la empresa nacional del cobre, permaneció en manos del Estado. Sin embargo, solo el retorno de la democracia en 1990 generó la estabilidad política suficiente para atraer volúmenes significativos de inversión extranjera: desde ese año, la minería privada ha crecido a un ritmo promedio de 16 por ciento anual, para en 2007 llegar a 69 por ciento del total de la producción nacional de cobre.

Guajardo observó que, ya más recientemente, el debate relativo a la contribución de la minería privada al desarrollo se convirtió en tema de alta prioridad en la agenda nacional, al punto que, en 2005, se promulgó una nueva ley que establecía un impuesto específico a la actividad minera (regalía 2). Esta medida se consideró necesaria por dos razones: primero, para fortalecer la innovación y el desarrollo productivo en una economía que descansaba en buena medida sobre recursos naturales no renovables; y segundo, para generar los medios financieros necesarios para responder a las altas expectativas creadas en torno a la política económica y social a las que los líderes democráticos debían responder.

En efecto, como explicase Guajardo seguidamente, si bien no existía una relación directa entre los ingresos mineros y el gasto social, como los impuestos no se asignaban específicamente a determinados gastos, la minería generaba más ingresos públicos que cualquier otro sector de la economía, del orden del 35 por ciento del total de los ingresos en 2006. Esto permitió a los gobiernos democráticos aumentar desde 1990 el gasto social y atender la “deuda social” que se había acumulado durante los años de la dictadura, cuando el gasto en política social había sufrido una marcada reducción. Las políticas sociales implementadas en Chile siguieron los principios de descentralización, participación del sector privado y focalización de las prestaciones hacia los grupos más vulnerables. En una combinación de lo que por lo general se denominan políticas fiscales y macroeconómicas sensatas, Chile logró generar un alto crecimiento con bajas tasas de inflación, reducir la deuda externa, disminuir el desempleo, aumentar los salarios reales, reducir los niveles de pobreza y diversificar la economía a partir de recursos naturales (principalmente agropecuarios) distintos de la minería. En vista de lo anterior, sostuvo Guajardo, parecería que no existen señales de una maldición de recursos en Chile.

Una de las principales mejoras institucionales que se observan en Chile, con base en las lecciones que ha dejado la historia, es la política fiscal construida en torno al concepto de equilibrio estructural del gobierno central, en vigor desde 2001. El equilibrio estructural refleja la perspectiva fiscal a mediano plazo e implica calcular el ingreso fiscal que se obtendría neto del efecto del ciclo económico (el nivel de actividad económica y los precios del cobre y el molibdeno, un derivado de la producción de cobre) y gastar únicamente la cantidad que sería compatible con ese nivel de ingreso. En la práctica, esto significa ahorrar durante las bonanzas económicas, cuando se reciben los ingresos que se sabe son de índole temporal, y gastarlos en situaciones donde disminuya la recaudación fiscal.

Entre los beneficios que ha obtenido Chile con la aplicación del concepto de equilibrio estructural destacan la aplicación de una política contracíclica; el aumento de los ahorros públicos durante los períodos de fuerte crecimiento, lo que a su vez ha contribuido a prevenir la apreciación de la moneda y resguardado la competitividad del sector exportador; la reducción de la volatilidad de las tasas de interés; aumento de la credibilidad del gobierno chileno como emisor de deuda internacional, lo que ha conducido a la disminución de la prima de riesgo soberano que el país debe pagar; un mejor acceso a financiamiento externo en

períodos de choques externos negativos y menor contagio ante las crisis internacionales; la reducción de los requerimientos de financiamiento externo; y la facilitación de la planificación a largo plazo de las políticas sociales, en razón de la seguridad de la sostenibilidad financiera.

A manera de conclusión, Guajardo señaló que la fortaleza institucional de Chile y el sólido consenso político en torno a las lecciones que ha dejado la historia del país son los factores clave que han contribuido a su exitoso desempeño en materia de desarrollo. A su parecer, los desafíos que aún debe enfrentar el país son las diferencias sectoriales y regionales en cuanto a productividad (sobre todo entre las actividades mineras y las no mineras) que agravan las disparidades de ingreso y exacerban las desigualdades en el país, así como la necesidad de aumentar aun más la diversificación y competitividad de la economía chilena.

## **Debate**

El debate de esta sesión tuvo a Shahra Razavi de moderador, con Thorvaldur Gylfason y Manuel Riesco como comentaristas. Gylfason dio inicio a sus comentarios sobre la presentación de Mehlum reconociendo que Noruega había sido, en efecto, uno de los países más pobres de Europa y que los recursos naturales habían contribuido a proyectar al país al tope de la clasificación en el Índice de Desarrollo Humano. Sin embargo, destacó, ese desarrollo no fue exclusivo de Noruega: sus vecinos Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia también pasaron del fondo de la pila en 1990 a los primeros puestos en el 2000, no obstante beneficiarse de grados distintos de riqueza natural. Planteó el comentarista que la acumulación de capital humano era la primera fuerza propulsora de la transformación económica de Noruega.

En opinión de Gylfason, Noruega presenta algunos de los síntomas de la enfermedad holandesa, como por ejemplo, un coeficiente estancado de las exportaciones de bienes y servicios respecto del PIB desde que el petróleo se convirtió en el principal producto de exportación, la ausencia de compañías de alta tecnología y (quizás) la renuencia del gobierno a emprender reformas en el sector público (sobre todo en los ámbitos de la salud y la educación). Gylfason dijo estar de acuerdo con la evaluación de los autores sobre las razones del éxito del sector petrolero noruego, e indicó que los factores más importantes eran la definición del petróleo y el gas como propiedad común, la absorción por parte del gobierno de aproximadamente 80 por ciento de la renta proveniente de estos recursos con el transcurso del tiempo, el buen juicio de redactar “legislación preventiva” y principios éticos desde un inicio para orientar el uso de los recursos en el futuro, el consenso entre los principales partidos políticos para proteger la economía del flujo excesivo de dinero proveniente del petróleo y la transferencia de la gestión del fondo petrolero del ministerio de finanzas al banco central, que poco tiempo antes se había convertido en entidad independiente. Gylfason concluyó sus comentarios con una pregunta: ¿Por qué Noruega no había podido alcanzar el mismo éxito en la gestión de su industria pesquera.

Manuel Riesco, segundo comentarista, sostuvo que, desde el punto de vista del desarrollo, había un lado más tenebroso en el espectacular auge minero de Chile que Guajardo había resaltado en su presentación. Entre los aspectos negativos, Riesco destacó la privatización de casi toda la renta relacionada con la extracción de minerales debido a las equivocadas políticas fiscales, la apropiación de las rentas minerales por parte de compañías extranjeras, y la distorsión de la asignación de los recursos como consecuencia de los incentivos acordados a las inversiones minerales, que perjudicaron la economía y, en particular, la recaudación del Estado. En respaldo a sus argumentos, Riesco presentó un análisis detallado de la participación de las compañías mineras privadas en el sector y su desempeño medido de acuerdo a los ingresos de las empresas y sus contribuciones a la recaudación fiscal. Sus cálculos se basaron en una comparación entre la compañía estatal CODELCO y la única

compañía privada que publica sus balances generales financieros, Escondida. Si bien CODELCO produjo 90 por ciento del cobre hasta 1989, las compañías privadas ahora acaparan 70 por ciento de la producción chilena del mineral. No obstante, Riesco explicó que la opinión pública de Chile, de forma sostenida y en grandes proporciones, se había opuesto a las propuestas de privatización de CODELCO y, por el contrario, favorecido el aumento de los aportes fiscales de las compañías mineras privadas. Un primer paso en la dirección correcta fue la aplicación de un impuesto especial a las actividades mineras, que ya había producido más de mil millones de dólares<sup>3</sup> adicionales a los impuestos sobre la renta ordinarios pagados por el sector minero privado. Sin embargo, en opinión de Riesco, estos montos distaban de ser adecuados si se toma en cuenta las ingentes ganancias que obtuvieran las compañías mineras privadas entre 2005 y 2007. Si estas empresas pagaran la misma proporción de impuestos que CODELCO con respecto a sus respectivas participaciones en la producción de cobre, el Estado chileno podría aumentar sus gastos sociales en más de dos tercios. En virtud de lo anterior, Riesco se manifestó resueltamente a favor de mantener y maximizar las rentas minerales de Chile para el desarrollo social del país.

Durante el debate abierto, un participante preguntó cómo podía repetirse en los países en desarrollo la respuesta de Noruega ante la enfermedad holandesa (creación de un sector petrolero altamente competitivo con efectos tecnológicos secundarios hacia otros sectores, y resolución del problema de desempleo mediante la expansión del sector de los servicios sociales). Otro participante se preguntaba cómo podría explicarse históricamente la capacidad institucional de Noruega, y en particular por qué Noruega había conferido tanta prioridad a la gestión estatal en el sector petrolero, no obstante la creciente popularidad de los enfoques basados en el mercado. También se mencionó la posición de Noruega fuera de la Unión Europea: ¿Esta soberanía había tenido algo que ver con el éxito del país?

Se formularon numerosas preguntas sobre el estudio de caso de Chile. ¿La diversificación de la economía fue el resultado de la aplicación de políticas específicas? Con respecto a la respuesta exitosa que se dio a la enfermedad holandesa, se mencionaron varias herramientas adicionales, como los controles de capital, un tipo de cambio en paridad móvil (devaluaciones periódicas) y las exportaciones de capital por parte de los fondos de pensión. Otro participante solicitó mayores detalles sobre el aspecto negativo del modelo chileno, la desigualdad de ingreso, mientras que otro consultó sobre la relación entre la actividad minera y el régimen político en Chile. Finalmente, se hizo referencia a la importancia de la geopolítica a la hora de determinar la capacidad de maniobra de los gobiernos en la gestión de los recursos naturales. En opinión de un participante, el espacio de la política interna parece haber aumentado desde el final de la guerra fría.

Como respuesta al comentarista y los participantes de la plenaria, Mehlum explicó que el ingreso petrolero había representado, en efecto, una contribución importante a las arcas nacionales de Noruega, pero también había traído consigo un aumento del costo de la vida en el país. Sin embargo, hay ciertos cambios en los precios relativos, con sus correspondientes cambios estructurales, que acompañan naturalmente el financiamiento del tipo de cambio y no representan un síntoma de la enfermedad holandesa. Un reto que se plantea en este caso reside en prepararse para tiempos futuros, cuando la producción petrolera y sus ingresos sin duda habrán de disminuir (en este contexto, preocupaba al expositor el marcado declive del número de estudiantes que optan por estudiar ciencias en la escuela y la universidad).

En cuanto al hecho de que Noruega se mantiene fuera de la Unión Europea, Mehlum opinó que, debido a la diferencia entre los ciclos comerciales de Noruega en comparación con la mayoría de los países de Europa, resultaría difícil adoptar una moneda común. Otra razón para permanecer fuera de la UE era el peso político de los agricultores, quienes reciben grandes subsidios financiados con recursos provenientes del petróleo. Sobre el papel del

---

<sup>3</sup> Todas las cifras anteceditas de \$ son en dólares estadounidenses.

gobierno en el sector petrolero, Mehlum opinó que ciertos factores estratégicos tuvieron que ver en esto. Noruega fue un aliado fiable de los Estados Unidos durante la guerra fría. Cuando el gobierno noruego expandió gradualmente su papel frente a las compañías transnacionales privadas que participaban en la exploración petrolera, no se escucharon críticas de parte de los Estados Unidos, a pesar de los reclamos de las transnacionales petroleras. Finalmente, Mehlum afirmó la importancia de la dimensión de la política social en el modelo noruego, en el cual los servicios sociales y la política social son amplios y tienen efectos positivos sobre la participación de la mujer en el mercado laboral.

Por lo que tiene que ver con el debate sobre la experiencia chilena, Guajardo argumentó que la diversificación de la economía podría explicarse, al menos en parte, por el cambio de política a finales de los setenta en favor de las exportaciones y los mercados mundiales. La estabilidad macroeconómica se mantuvo a lo largo de la transición democrática a fin de fortalecer la credibilidad del nuevo régimen, cuya importancia fue una de las lecciones clave aprendidas durante los períodos previos de inestabilidad. Sobre el tema de la distribución del ingreso, Guajardo explicó que el problema de la desigualdad en Chile era complejo y estaba profundamente arraigado desde los tiempos de la colonia, cuando los bienes se hallaban concentrados y repartidos entre pequeñas élites. La situación se deterioró durante el régimen de Pinochet, cuando no existían medidas redistributivas y la protección social resultaba insuficiente. Para aumentar la movilidad social en el futuro, propuso el ponente, la educación podría cumplir un papel muy importante.

Al referirse a la contribución de la minería y las compañías mineras al desarrollo nacional, Guajardo enfatizó que los marcos deben ajustarse con flexibilidad a la dinámica de las condiciones políticas y económicas. El hecho de que los mercados de productos básicos experimentaran grandes aumentos de ingresos no fue un fenómeno aislado en el mundo. El problema fue que las compañías mineras no tenían convenios de precios con los países que permitieran a los gobiernos recaudar mayores ingresos cuando los precios aumentaran. Para concluir, Guajardo recordó a los participantes que, antes de poder captar rentas, hay que generarlas, lo que resultaba una actividad riesgosa pues apenas 1 por ciento de las inversiones terminaba en la producción comercial. Por ello, se pronunció por la adopción de un enfoque equilibrado entre el comportamiento rentista, que debe evitarse, y la consolidación de las bases para establecer una industria minera competitiva.

## **Cuarta sesión: Presentación general de los estudios de caso: Indonesia y Nigeria**

Durante esta sesión se examinaron otros dos estudios de caso, Indonesia y Nigeria, que permitió resaltar nuevamente los numerosos desafíos que representan la gestión de las rentas minerales y los enfoques aplicados en el mundo en desarrollo. Si bien la opinión popular tiene a Indonesia como caso exitoso y a Nigeria como ejemplo de fracaso, el análisis más sesgado de los presentadores dejó varias lecciones de cada caso. En términos más específicos, explicaron los autores, los países se comportan de forma diferente en tiempos distintos. Tanto en Indonesia como en Nigeria, la política y el cambio político desempeñaron un papel importante, pero, como se mencionase durante el debate sobre Chile y Noruega, los contextos institucional y macroeconómico influyen de la misma forma sobre la gestión de los minerales y, a la postre, afectan los resultados en materia de desarrollo.

William Ascher comenzó su presentación sobre “Riqueza mineral, desarrollo y política social en Indonesia” con un esbozo de las principales preguntas de la investigación que había buscado responder en su documento. Al intentar establecer un vínculo claro entre la explotación mineral y los servicios sociales, se propuso determinar hacia dónde podían drenar los recursos obtenidos que se desviaban de los servicios sociales. Por otra parte, destacó el

hecho de que Indonesia había logrado hacer la transición de una economía de bajos ingresos y profundamente dependiente de los minerales hacia un país de ingresos medios bajos e importador neto de petróleo. Esta transición contiene lecciones importantes para otros países exportadores de petróleo que pudieran pasar por una evolución similar en el futuro.

De acuerdo con Ascher, el principal objetivo de la política social consiste en maximizar el uso de los servicios sociales por medio de la amplia prestación pública y privada de servicios de alta calidad que los pobres puedan costear, y a través de incentivos que fomenten el uso de dichos servicios. Las rentas minerales podrían moldear el uso de los servicios sociales por medio de distintos canales. Los canales directos podrían ser el uso de los ingresos minerales para financiar los programas y transferencias de los gobiernos central y subnacionales, mientras que los canales indirectos se refieren a los efectos de las rentas minerales sobre el crecimiento económico en general y la distribución de los ingresos. Esta última determina el ingreso familiar y la capacidad de los hogares para contribuir con el seguro social o comprar servicios sociales en el mercado.

Ascher procedió seguidamente a describir a Indonesia como productor pasado y actual de hidrocarburos y minerales duros, y destacó que el país jamás había sido rico en recursos del subsuelo en términos per cápita como lo son otras naciones. No obstante, y sobre todo en el pasado, Indonesia fue un importante exportador de petróleo cuyo presupuesto además dependía considerablemente de los ingresos petroleros. Como es el caso también tales como México o Nigeria, la disminución de los niveles de producción nacional coincidió con un consumo interno creciente, lo que ha convertido recientemente a Indonesia en un importador neto de petróleo.

Ascher explicó además que Indonesia, México y Nigeria, además de ser países en desarrollo populosos, tienen en común el haber aplicado políticas similares y haber obtenido resultados parecidos: (i) grandes compañías estatales de gas y petróleo de integración vertical que ejercen un monopolio sobre la venta minorista; (ii) requerimientos similares para las compañías internacionales que se asocian con las empresas estatales; (iii) serios problemas de ineficiencia y corrupción; (iv) desincentivos a la inversión extranjera debido tanto a las políticas gubernamentales como a los períodos de inestabilidad política; (v) esfuerzos por privatizar las compañías estatales de petróleo y gas; y (vi) períodos de caída marcada de los precios de los combustibles, a los cuales se responde con medidas de reajuste de precios a niveles más sostenibles.

Lo que resalta en el caso de Indonesia es que una gestión económica sólida en términos generales ha mantenido al país en un camino que ha preservado la producción agrícola y, al mismo tiempo, expandido un sector manufacturero competitivo, con lo cual se ha logrado disminuir la dependencia de la exportación de materias primas. En ese sentido, señala Ascher, la maldición de los recursos pudo evitarse. A pesar de su enorme riqueza en recursos minerales, la economía del país creció sostenidamente durante los años setenta y ochenta. En aquel entonces, Indonesia dependía de las exportaciones de petróleo y gas, que en 1980 representaba 70 por ciento de los ingresos del gobierno. Sin embargo, el surgimiento del sector manufacturero y un sostenido esfuerzo tributario a nivel interno han reducido desde entonces la dependencia de los ingresos petroleros y gasíferos a un nivel de entre 20 por ciento y 25 por ciento de la recaudación fiscal, y la contribución neta de divisas provenientes de este sector es mínima.

Una proporción considerable del ingreso proveniente del petróleo y el gas captado durante el auge posterior a 1975 se canalizó hacia la agricultura, la infraestructura y los servicios sociales. Durante la bonanza petrolera de los años setenta, 20 por ciento de los gastos de inversión del gobierno se dirigieron hacia la agricultura, en comparación con el 2 por ciento en el caso de Nigeria. Indonesia evitó también la enfermedad holandesa al devaluar la moneda cuando los precios del petróleo se encontraban a un nivel particularmente alto, protegiendo de

esta forma la producción interna de las importaciones baratas y manteniendo el potencial exportador de la economía nacional. El gobierno indonesio además contuvo la inflación y el consumo con la inversión en el exterior de un volumen considerable de los recursos extraordinarios. La impresionante tasa de ahorro interno de 30 por ciento que alcanzara el país en 1980 se ha mantenido hasta ahora.

Ascher observó también que la gobernanza, aunque caracterizada aún por prácticas autoritarias, ha mejorado en cuanto a capacidad institucional. Aunque las instituciones relacionadas con la explotación petrolera han sido siempre deficientes, en opinión de Ascher, el país ha contado desde hace mucho tiempo con instituciones sólidas en la gestión central de la política económica, las finanzas y la planificación. Además, el gobierno indonesio no sucumbió a la tentación de imponer fuertes aranceles u otras restricciones al comercio para proteger industrias nacionales ineficientes. Y a finales de los noventa, tras la crisis del este asiático, tomó serias medidas para reducir los subsidios internos.

Al referirse al desarrollo social del país, Ascher mencionó que los indicadores de salud de Indonesia han quedado a la zaga de los de otros países de la región, incluso tomando en cuenta su riqueza relativa. Ello se debe principalmente a las deficientes políticas de inmunización y a la escasez de personal en el sector sanitario. En el área de la educación, Indonesia ha tenido éxito en la matriculación a nivel de la escuela primaria; sin embargo, la situación no ha sido la misma en la educación secundaria. Los esfuerzos del gobierno por aumentar los niveles de educación no han contado con el respaldo de los compromisos presupuestarios correspondientes. En cuanto a la reducción de la pobreza, Indonesia redujo el número de personas que viven con menos de un dólar diario de 17.4 por ciento en 1993 a 7.5 por ciento en 2002. Desde 2006-2007, se ha observado un cierto progreso en materia de gasto público en salud y educación.

En la era posterior a Suharto (a partir de 1998), una de las estrategia más características para canalizar fondos hacia los servicios sociales ha sido la descentralización. Grandes porciones de los recursos fiscales recaudados a nivel central y de las responsabilidades por los servicios sociales se han transferido directamente al nivel distrital. Los argumentos en favor de esta decisión han sido tanto políticos (para minar la influencia de los antiguos seguidores de Suharto y evitar la corrupción) como económicos. Con la descentralización, se ha introducido un nuevo instrumento de política social, a saber, las transferencias de efectivo a los hogares pobres, en lugar de los antiguos subsidios al combustible. En opinión de Ascher, estas transferencias de efectivo representaron un avance importante con respecto al enfoque anterior. En 2005, se hicieron transferencias de efectivo incondicionales a 19 millones de hogares pobres y, al mismo tiempo, se duplicaron los precios de los combustibles sin que ello generara mayores perturbaciones. Más recientemente, estos programas se han ampliado y transformado en transferencias de efectivo condicionales con el estímulo del Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial. Estas nuevas transferencias de efectivo condicionales siguen el modelo de programas similares vigentes en América Latina; sus beneficios están condicionados a que se utilicen en servicios básicos de salud y educación.

Finalmente, Ascher mencionó varios obstáculos para convertir la riqueza originada por los hidrocarburos en resultados sociales positivos, y concluyó con la reiteración de la necesidad de superar las pérdidas y desvíos que se producen en la canalización de los recursos provenientes de la explotación minera hacia el desarrollo, a fin de mejorar tanto la calidad y el acceso a los servicios sociales como la política de determinación de precios de los hidrocarburos y los períodos de extracción de recursos. El impresionante desarrollo de Indonesia durante el régimen corrupto y autoritario de Suharto demostró que las buenas políticas económicas a nivel macro pueden de hecho compensar las grandes ineficiencias a nivel micro.

Seguidamente, correspondió la palabra a 'Jimí Adésínà, quien hizo una exposición sobre "Rentas minerales y desarrollo social en Nigeria". Enfatizó el ponente el importante papel que la política social había desempeñado en los esfuerzos por lograr confianza y cohesión nacionales en la época posterior a la guerra civil de los años setenta. Una parte importante de dicho esfuerzo se financió con recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, la agricultura y los hidrocarburos. Las políticas implementadas en los sectores educativo y sanitario han predominado en el contexto nigeriano, lo que ilustra la prominencia de las dimensiones productiva y redistributiva de la política social en el país. En contraste con la imagen de fracaso generalizado que la bibliografía ortodoxa sobre la maldición de los recursos habría proyectado, Adésínà describió una secuencia más compleja de variaciones temporales y regionales en la experiencia postcolonial de Nigeria con la riqueza de recursos naturales.

De acuerdo con Adésínà, el análisis de regresión revela poco en los casos en los que es necesario tomar en cuenta los contextos locales, los patrones históricos de las relaciones sociales, la política y la gestión económica: Nigeria tuvo diferentes períodos de desarrollo, y en dos de ellos tuvo un resonante éxito tanto en el ámbito económico como en lo relativo a la política social. El primer período con resultados positivos correspondió al lanzamiento del Primer Plan de Desarrollo (1955-1960) por parte del gobierno de Nigeria Occidental, programa que se concentró en el capital humano, la infraestructura, el apoyo a la producción agrícola y la diversificación de la economía. Ese período se caracterizó por un claro compromiso normativo con el desarrollo social, la prudencia fiscal y una administración pública de alta calidad. Tras la experiencia vivida con la traumática guerra civil (1967-1970), se diseñó en 1970 el Segundo Plan de Desarrollo (1970-1974). Los esfuerzos de reconstrucción emprendidos durante la década de los setenta trascendieron la reconstrucción de la infraestructura dañada: la política pública se entendía como un instrumento eficaz para "sanar" las heridas nacionales y desarrollar una identidad y cohesión nacionales. El programa de educación primaria universal en 1976 se inició gracias al aumento de los recursos provenientes de la explotación de la riqueza mineral. Además, la educación superior se hizo gratuita y el gasto general en educación llegó a totalizar 6 por ciento del PIB en 1980. Y se registró una expansión similar en el área de la atención a la salud.

Para Adésínà, el ejemplo nigeriano ilustra los resultados sociales de estas inversiones como un impacto positivo sobre la estabilidad social y política, la confianza en el estamento político, la inversión y el crecimiento. Las rentas minerales se hicieron cada vez más importantes como la base financiera de estas políticas.

Adésínà procedió seguidamente a explicar cómo se reflejaba claramente la importancia de las utilidades generadas por los hidrocarburos en el Tercer Plan de Desarrollo (1975-1980). Tras el alza mundial de los precios del petróleo en esa época, los ingresos se multiplicaron por siete. Las implicaciones de este aumento para la planificación del desarrollo económico y el financiamiento de la política social fueron sumamente importantes. Sin embargo, explicó el orador, los problemas relacionados con los resultados de desarrollo son mucho más complejos de lo que podría parecer con la simple lectura de la documentación sobre los estados rentistas o la maldición de los recursos.

A partir de los años ochenta, Nigeria ha sido clasificado de estado rentista; sin embargo, es importante diferenciar entre el período previo y el período posterior a 1985, dado que el quinquenio 1980-1985 fue la época de transición de las políticas. El programa de estabilización que se puso en marcha en 1982 se concentró en la contracción del gasto, el racionamiento del crédito y el tipo de cambio y un programa de liberalización que supuestamente libraría a Nigeria de su dependencia de las rentas minerales. Es interesante hacer notar que, más de 25 años después, la economía sigue dependiendo de las rentas minerales, que representan más del 90 por ciento de las ganancias de exportación. Luego de 1985, Nigeria vivió la profundización del programa de reforma neoliberal que, según Adésínà,

no solo fracasó en resolver los problemas económicos del país, sino que además contribuyó al proceso de deterioro institucional y erosión de la confianza social y la cohesión.

Aunque la corrupción no era un problema nuevo en Nigeria, los flujos excedentarios de fondos se administraron de forma muy deficiente durante el período en que los recursos provenientes de la explotación mineral aumentaron considerablemente. El colapso subsiguiente de los precios del petróleo y de la recaudación correspondiente empujó a la economía hacia una grave crisis. El amplio marco de acceso equitativo a la educación financiada por el sector público y a la prestación de servicios sociales conexos en los años setenta se debilitó durante el período de estabilización, para finalmente desaparecer bajo el régimen de liberalización. Primero, los profundos recortes que se hicieron al gasto público a partir de 1982 debilitaron la prestación de servicios en los establecimientos públicos de educación y salud. Un ejemplo es el gasto en educación, que pasó de 6 por ciento del PIB en 1980 a 0.65 por ciento en 1995. Luego, la disminución de la calidad del servicio se utilizó como argumento contra la provisión de este servicio por parte del sector público, lo que abrió el camino para que se concretara el cambio hacia el sector privado. En consecuencia, los indicadores de desarrollo humano se deterioraron y la pobreza, acuerdo con las líneas nacionales de pobreza, se elevó de 28 por ciento en 1980 a 66 por ciento en 1996.

En palabras de Adésinà, el desafío que plantea la dependencia de los recursos naturales no es una condición insuperable para un país rico en recursos. El reto ha sido siempre el contar con el liderazgo político necesario para poder romper con el enclave de los recursos naturales. La riqueza en recursos naturales puede contribuir positivamente al financiamiento del desarrollo económico y social y a la diversificación de la economía. En el caso de Nigeria, el ponente subrayó que lo poco que se logró en ese sentido entre 1950 y 1970, y luego entre 1970 y 1980, indica que habría podido alcanzarse todavía más.

La lección que nos deja el caso de la Nigeria de principios de los ochenta es que es fundamental llevar a cabo una gestión sensata de los ingresos petroleros para proteger a la economía y la sociedad de los choques externos resultantes de una fluctuación marcada de los precios del petróleo. El colapso de la cohesión social y la confianza, sumado al estado de anarquía que prevalece en algunas partes de Nigeria, son claros ejemplos de las consecuencias de orientaciones ideológicas que no lograron comprender las políticas desde sus diversas perspectivas: económica, social y política. Adésinà concluyó su intervención con la afirmación de que la política social y un Estado activo son actores importantes en la definición del futuro de Nigeria. En términos más específicos, el papel transformador de la política social, no solo en cuanto a la protección y reproducción sino también en cuanto a la producción y la redistribución, será fundamental en el proceso de reconstrucción económica y social que el país está llevando adelante. En efecto, sostuvo el ponente, en el combate a los graves problemas de pobreza y desigualdad, no puede lograrse la justicia social y ambiental mediante la lógica del mercado o por medio de la focalización; en su lugar, se requiere de un acceso universal a los servicios sociales y la protección de los ingresos, así como el despliegue de esfuerzos especiales complementarios que respondan a las exigencias de grupos específicos.

## **Debate**

Al referirse al estudio de caso de Indonesia, Terence Gomez centró sus comentarios en tres puntos principales expuestos en el documento: la descentralización, la reforma de la burocracia y las reformas neoliberales. Gomez dijo que Indonesia era un estudio de caso interesante de un país en transición política que ofrecía la posibilidad de analizar las políticas sociales tanto bajo un régimen autoritario como en un sistema recientemente democratizado. Con respecto a la descentralización, observó el comentarista que la reestructuración política, que en buena medida ignoró a los gobernadores provinciales para llegar a los distritos locales,

empoderó directamente a los responsables de las políticas a nivel local hasta un punto impensable bajo el régimen de Suharto. En ese sentido, señaló Gomez, el documento contenía una amplia crítica a este proceso; no obstante, en él no se examina la forma en que la gobernanza local había cambiado con las reformas. Gomez sugirió, como ángulo interesante de la investigación, el estudiar los consejos locales y sus distintos desempeños en la prestación de servicios sociales, tanto bajo el régimen de Suharto como después de la caída del régimen. En cuanto a las recomendaciones de política, propuso mejorar la descentralización en lugar de proceder con la recentralización.

En relación con la reforma de la burocracia y el problema de la corrupción, Gomez sostuvo que, a lo largo del proceso de reforma, no se habían atendido los problemas de capacidad administrativa y prestación de servicios. Los problemas que se presentaron con el suministro de servicios sociales bajo una estructura burocrática local ineficaz habían producido vacíos institucionales; para Gomez, el asunto está en determinar si la privatización o una mayor participación del sector privado, como se asoma en el documento, sería una solución apropiada. La ocupación de esos vacíos institucionales por parte de intereses comerciales podría llevar a la formación de nuevos vínculos clientelistas y a la corrupción, por ejemplo, lo que nos lleva a la conclusión de que los gobiernos locales deben ser protegidos de los entes rentistas. En cuanto al tercer punto, la reforma neoliberal, Gomez expresó dudas de que el retiro del Estado del sector petrolero y gasífero resulte provechoso. Un desempeño deficiente de organismos como la compañía petrolera nacional de Indonesia, Pertamina, podría explicarse por la falta de reforma de la burocracia y las empresas del Estado; este punto debe tratarse con prioridad antes de permitir la participación de compañías extranjeras en el sector. A manera de conclusión, Gomez mencionó que Petronas, compañía petrolera pública de Malasia, podría tener algunas lecciones que compartir para la futura reforma de Pertamina. Aunque implicada en numerosos escándalos y rescates financieros en el pasado, Petronas es hoy por hoy una compañía próspera.

Cyril Obi fue el comentarista del estudio de caso de Nigeria. Reconoció la profundidad del análisis que se hace en el documento sobre un tema tan complicado y el sustentado examen de la bibliografía sobre la maldición de los recursos que presentó Adésinà. En relación con el debate sobre los estados rentistas y los estados petroleros, se preguntó el comentarista qué significaba el doble papel del Estado (por un lado, como ente protector y rentista y, por el otro, como productor) para su capacidad de asignación, así como para las relaciones de poder entre el Estado y los productores privados del sector. ¿Cómo se asignan las rentas minerales y dónde entra en juego la política social? ¿Las reglas relativas a la asignación de recursos cambian si el Estado participa directamente en la producción? ¿Cuál es la capacidad del Estado para regular la industria petrolera?

Uno de los principales aspectos abordados en el estudio de caso de Nigeria fue el efecto del programa de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI). Obi explicó cómo dicho programa comenzó en la industria petrolera, con la eliminación de los subsidios. Mencionó que convendría conocer cómo incidió esto en las políticas sociales y la redistribución. ¿Mejóro o empeoró la situación? Con respecto a la política nigeriana, se preguntó cuál había sido la razón del cambio de política frente a los proyectos sociales y el papel que la desindigenización y la desnacionalización cumplieron en este proceso. Alentó al autor a vincular los temas de la gestión de la renta mineral con las acciones de la sociedad civil y las actividades de las compañías transnacionales. Las empresas petroleras a menudo participaban en proyectos comunitarios y en la construcción de la infraestructura social, por lo que sería interesante conocer las implicaciones que esto tuvo para el Estado.

Otro punto que Obi consideró de importancia fueron las condiciones específicas bajo las cuales algunos estados han tenido mayor éxito que otros a la hora de diversificar sus economías. Por ejemplo, Indonesia pudo desarrollar su industria manufacturera al mismo

tiempo que obtenía la mayor parte de sus ingresos por medio de las rentas que generaban los recursos naturales, algo que Nigeria no logró.

En el debate abierto que siguió a los comentarios, los participantes se refirieron a los temas de la gobernanza del Estado y el desempeño del sector privado. En muchos países, el papel del Estado se ha expandido porque el sector privado no ha llegado a participar en inversiones productivas, a menudo debido a que el entorno macroeconómico no ofrecía incentivos suficientes para ello. Lo que se observa en los casos de Indonesia y Nigeria es que se trata de estados desarrollistas, pero con altos niveles de corrupción. Un participante se preguntaba por qué Indonesia había tenido mejores resultados que otros países. Mencionó como posible respuesta que Indonesia se caracterizaba por tener un régimen estable a largo plazo, mientras que en Nigeria, los frecuentes cambios de gobierno parecen haber perturbado el proceso. Otra explicación podría ser la ruptura del acuerdo político que existió en Nigeria hasta 1979. Finalmente, se mencionó que la descentralización de funciones en Indonesia había ocurrido de forma paralela con la descentralización de los mecanismos de financiamiento. La experiencia latinoamericana revela que, si bien los servicios sociales se habían transferido a niveles inferiores durante el proceso de descentralización, la correspondiente transferencia de mecanismos de financiamiento había sido a menudo insuficiente.

En su respuesta, Ascher se refirió a las dificultades que se tiene para obtener información comparativa sobre el desempeño de los consejos locales en Indonesia, dado que la situación se mantenía en cambio constante. Sin embargo, coincidió con que era importante hacer un buen examen de los resultados del proceso de descentralización a fin de evaluar las recientes iniciativas en materia de política social que parecerían indicar un proceso de recentralización. Con respecto a Pertamina, expresó dudas sobre las posibilidades de reformarla a la luz de la experiencia malaya; en su opinión, Malasia tiene una clara ventaja en cuanto a su capacidad de gobernanza. Luego se refirió al tema que había planteado Obi sobre el caso de Nigeria: la prestación de servicios sociales por parte de las compañías transnacionales. Ascher lo calificaría de escape, porque las compañías petroleras no tienen una ventaja comparativa en el suministro de servicios sociales y, en la mayoría de los casos, lo hacen de forma ineficiente.

Además concluyó el debate enfatizando la importancia de los gobiernos que logran aliviar las tensiones en contextos étnica y socialmente diversos, especialmente en situaciones postconflicto. En el caso de Nigeria, la Primera República había tenido mayor éxito en ese sentido. La política social cumplió una función clave en este proceso, mientras que el posterior desmantelamiento de esos programas condujo al deterioro institucional y, a partir de entonces, a niveles sin precedentes de corrupción.

## **Comentarios de cierre**

Durante la sesión final, Katja Hujo abordó nuevamente los desafíos que entraña el analizar la política social en el contexto de países ricos en minerales. Hasta la fecha, señaló, la mayor parte de la documentación existente se ha concentrado en el estudio de las implicaciones económicas y políticas de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, en particular con respecto a la estabilidad macroeconómica y la gobernanza democrática. El papel que la política social ha desempeñado y podría desempeñar para dirigir el uso de estas rentas hacia el desarrollo ha sido, en su mayor parte, pasado por alto. Sostuvo que resulta clara la necesidad de emprender un trabajo empírico más profundo sobre las relaciones entre las dimensiones económica, social y política de un modelo de desarrollo cuya configuración se fundamenta primordialmente en un sector primario como la minería. Espera que los documentos debatidos en el taller se incorporen a un marco analítico que pueda aplicarse en otros estudios de caso sustantivos de países. Una investigación que se ocupe de las diferentes dimensiones y respuestas de política del desarrollo de determinados países fundamentado en

la riqueza mineral permitiría formar una imagen más completa de este modelo específico de desarrollo. Esta imagen encajaría en un contexto histórico y geográfico particular, pero también permitiría observar desafíos y aprender lecciones de política más globales que trasciendan cada caso individual.

Un participante del taller subrayó que la dinámica del desarrollo en los países con abundancia de minerales es extremadamente importante. Los países pasan por diferentes fases tras el descubrimiento de minerales. A menudo, las decisiones adoptadas en el transcurso de los cinco primeros años o las lecciones que se aprendieron durante los períodos iniciales del crecimiento basado en la nueva riqueza tienden a delinear el futuro para varias décadas, como ha quedado demostrado con los ejemplos de Noruega y Chile. En Noruega, las políticas de gestión de las rentas petroleras se basaron en principios (llamados mandamientos) que se establecieron desde un inicio y que han recibido amplio apoyo desde entonces. Los ciudadanos noruegos apoyan la gestión pública de los recursos petroleros en razón de la amplia y sólida confianza que tienen en la capacidad y responsabilización del Estado, que descansa sobre un sistema tributario eficaz y la responsabilidad que asume el Estado por los servicios sociales y la previsión. Pero cuando nos alejamos de los países desarrollados como Noruega, es fundamental incorporar al análisis las cuestiones de consolidación de la democracia y la construcción del Estado, como lo indicara un participante. Muchos países ricos en minerales muestran buenos indicadores de desarrollo humano e invierten en educación y salud, pero a menudo se muestran menos eficientes en materia de derechos humanos o equidad. La política social después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 se ha relacionado explícitamente con la inclusión, las relaciones sociales y la igualdad de género. Este enfoque difiere de las llamadas políticas sociales productivistas, que apuntan hacia las inversiones en capital humano o se centran en aquellos grupos que se encuentran más cerca del sistema productivo, como es el caso del Asia Oriental.

Varios participantes observaron la importancia de incluir el medio ambiente exterior y actores externos en el análisis, en razón de su influencia en las decisiones de política sobre la riqueza mineral y la economía en general, especialmente en los países más pobres. Los países del Sur son un laboratorio constante de políticas sociales y económicas; las reformas se basan con frecuencia en las tendencias internacionales, como lo demuestran las transferencias de efectivo en Indonesia. Finalmente, se mencionó que el análisis del papel de las compañías transnacionales, la inversión extranjera directa y las alianzas público-privadas para el desarrollo mineral representaría también un aporte valioso para futuras investigaciones.

## Programa

Jueves, 24 de abril de 2008

### SESIÓN INAUGURAL

- 9.30–9.45 *Palabras de bienvenida y presentación de UNRISD*, Thandika Mkandawire  
9.45–10.00 *La política social en los países ricos en minerales: ¿Cuáles son los problemas?*  
Katja Hujo
- 10.00–10.30 Debate
- 10.30–10.50 Pausa

### PRIMERA SESIÓN

#### ***Desafíos económicos y potencial de los países ricos en minerales***

Moderador: Janvier Nkurunziza

- 10.50–11.50 Presentación de los documentos
- *La política económica en los países ricos en minerales*—Samuel Asfaha
  - *Desarrollo y crecimiento en los países ricos en minerales*—Thorvaldur Gylfason
- 10.00 – 10.30 Comentaristas: Katja Hujo y Albert Berry
- 12.10–13.00 Debate general
- 13.00–14.30 Pausa para el almuerzo

### SEGUNDA SESIÓN

#### ***Capacidad del Estado y políticas sociales en los países ricos en minerales***

Moderador: Yusuf Bangura

- 14.30–15.30 Presentación de los documentos temáticos
- *Cambio institucional y capacidad del Estado desarrollista en países ricos en minerales*—Evelyn Dietsche
  - *Política social e ingresos del Estado en países ricos en minerales*—Leonith Hinojosa-Valencia
- 15.30–15.50 Comentaristas: Halvor Mehlum y Anthony Hall
- 15.50–16.10 Pausa
- 16.10–17.00 Debate general

Viernes, 25 de abril de 2008

TERCERA SESIÓN:

***Presentación de los estudios de caso: Noruega y Chile***

Moderador: Shahra Razavi

9.30–10.30 Presentación de los documentos de país

- *Rentas minerales y desarrollo social en Noruega*—Halvor Mehlum
- *El desarrollo en Chile*—Juan Carlos Guajardo

10.00–10.30 Comentaristas: Thorvaldur Gylfason y Manuel Riesco

10.50–11.10 Pausa

11.10–12.00 Debate general

12.00–13.30 Pausa para el almuerzo

CUARTA SESIÓN

***Presentación de los estudios de caso: Indonesia y Nigeria***

Moderador: Samuel Asfaha

13.30–14.30 Presentación de los documentos de país

- *Riqueza mineral, desarrollo y política social en Indonesia*—William Ascher
- *Rentas minerales y desarrollo social en Nigeria*—‘Jimí O. Adésinà

14.30–14.50 Comentaristas: Terence Gomez y Cyril Obi

14.50–15.40 Debate en general

10.50–11.10 Pausa

SESIÓN DE CLAUSURA

16.00–16.20 Resumen y perspectivas—Katja Hujo

16.20–17.00 Debate en general

## Participantes

Sr. ‘Jimí O. Adésínà  
Universidad Rhodes  
Sudáfrica

Sr. William Ascher  
Claremont McKenna College  
Estados Unidos

Sr. Samuel Asfaha  
Centro de Formación Internacional de la OIT  
Italia

Sr. Albert Berry  
Universidad de Toronto  
Canadá

Sra. Evelyn Dietsche  
Universidad de Dundee  
Reino Unido

Sr. Juan Carlos Guajardo  
Centro de Estudios del Cobre y la Minería  
Chile

Sr. Thorvaldur Gylfason  
Universidad de Islandia  
Islandia

Sr. Martin Hahn  
Organización Internacional del Trabajo  
Suiza

Sr. Anthony Hall  
Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres  
Reino Unido

Sra. Leonith Hinojosa-Valencia  
Universidad de Manchester  
Reino Unido

Sr. Halvor Mehlum  
Universidad de Oslo  
Noruega

Sr. Janvier Nkurunziza  
UNCTAD  
Suiza

Sr. Cyril Obi  
The Nordic Africa Institute  
Suecia

Sr. Manuel Riesco  
Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo  
Chile

**Participantes de UNRISD**

Sr. Yusuf Bangura  
Coordinador de Investigación

Sr. Terence Gomez  
Coordinador de Investigación

Sra. Katja Hujo  
Coordinadora de Investigación

Srta. Shea McClanahan  
Analista de Investigación

Sr. Thandika Mkandawire  
Director

Sra. Shahra Razavi  
Coordinadora de Investigación

**El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)** es una agencia autónoma dedicada a la investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo. Su labor se guía por la convicción de que para formular políticas de desarrollo efectivas es crucial comprender el contexto sociopolítico. El Instituto trata de ayudar a los gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones de base y académicos, a entender mejor cómo las políticas de desarrollo y los procesos de cambio económico, social y del medio ambiente afectan a diferentes grupos sociales. Trabajando con una extensa red de colaboración de centros de investigación nacionales, UNRISD tiene como meta promover estudios originales y fortalecer la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

Actualmente, las áreas de investigación son las siguientes: Política social y desarrollo; Democracia, gobierno y bienestar; Mercados, empresas y regulación; Sociedad civil y movimientos sociales; Identidades, conflicto y cohesión; y Género y desarrollo.

Para obtener un lista de las publicaciones gratuitas o en venta, sírvase comunicarse con el Centro de Referencias de UNRISD: UNRISD Reference Centre, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza; Tel: 41 (0)22 9173020; fax: 41 (0)22 9170650; [info@unrisd.org](mailto:info@unrisd.org); [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org).

UNRISD expresa su agradecimiento a la Fundación Ford por su apoyo a la investigación del Instituto sobre el *Financiamiento de la política social*, incluido el subproyecto y este taller sobre el Financiamiento de la política social en los países ricos en minerales. UNRISD agradece igualmente a los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, México, el Reino Unido, Suecia y Suiza por el financiamiento principal aportado en el 2008.

Este número de InfoEvento fue redactado por Katja Hujo, con la asistencia de Elena Gaia, Leonardo Lara y Christy Campbell.

Instituto de Investigación las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) Palais des Nations 1211 Ginebra 10, Suiza	Tel. 41 (0)22 9173020 Fax 41 (0)22 9170650 <a href="mailto:info@unrisd.org">info@unrisd.org</a> <a href="http://www.unrisd.org">www.unrisd.org</a>
---	---

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Social Policy in Mineral-Rich Countries* (Conference News, UNRISD/CN22/09/1, September 2009). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.