



LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO

LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO
Lecciones de África y América Latina

Fondo Editorial PUCP

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp / Stefania Battistelli / Yvan Guichaoua /
José Carlos Orihuela / Maritza Paredes



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.

Lecciones de África y Latinoamérica

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

Fondo Editorial PUCP

A Terry Kar

Índice

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	11
AGRADECIMIENTOS	15
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN <i>Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes</i>	17
CAPÍTULO 2. CONSTRUCCIÓN Y REINGENIERÍA DE LA «BUENA GOBERNANZA» EN CHILE <i>José Carlos Orihuela</i>	45
CAPÍTULO 3. ¿DIAMANTES PARA EL DESARROLLO? DESCIFRANDO LA HISTORIA DE ÉXITO DE BOTSUANA <i>Stefania Battistelli e Yvan Guichaoua</i>	83
CAPÍTULO 4. LA DEPENDENCIA DE EXTRACTIVOS EN BOLIVIA Y LA PERSISTENCIA DE LA BAJA CAPACIDAD DEL ESTADO <i>Maritza Paredes</i>	133
CAPÍTULO 5. LOS RETOS DEL DESARROLLO BASADO EN MINERÍA EN EL PERÚ <i>Rosemary Thorp</i>	175
CAPÍTULO 6. SUPERVIVENCIA DE LAS ÉLITES Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN NIGERIA Y NÍGER <i>Yvan Guichaoua</i>	205

CAPÍTULO 7. EL DESARROLLO BASADO EN EXTRACTIVOS Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO <i>Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes</i>	257
CAPÍTULO 8. LOS RETOS DE LOS EXTRACTIVOS Y EL ROL MODELADOR DE LA HISTORIA <i>Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes</i>	321
SOBRE LOS AUTORES	337
ÍNDICE ANALÍTICO	339

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AMC	Área Monetaria Común
BBC	British Broadcasting Corporation (Corporación Británica de Radiodifusión)
BDP	Botswana Democratic Party (Partido Democrático de Botsuana)
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (hoy conocido como el Banco Mundial)
BMC	Botswana Meat Commission (Comisión de la Carne de Botsuana)
BPP	Botswana Democratic Party (Partido Democrático de Botsuana)
Bs	Boliviano (moneda de Bolivia)
CBF	Corporación Boliviana de Fomento
CEA	Commissariat à l'énergie atomique (Comisión de Energía Atómica y Energías Alternativas)
CCE	Ley de Corrupción y Crimen Económico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPLAN	Centro de Estudios de Planificación
CIEPLAN	Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica

CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
COB	Central Obrera Boliviana
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre, Chile
COGEMA	Compagnie générale des matières nucléaires (Compañía General de Material Nuclear)
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CORFO	Corporación del Fomento de la Producción
CRISE	Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (Universidad de Oxford - Centro de Investigación sobre Desigualdad, Etnicidad y Seguridad Humana)
DCCE	Dirección de Corrupción y Crimen Económico
DIPRES	Dirección de Presupuesto
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
FAO	Food and Agricultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
FCFA	Franc Communauté Financière Africaine (Comunidad Financiera Africana, Francia)
FIC	Fondo de Innovación para la Competitividad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IRIN	Integrated Regional Information Networks
LASA	Latin American Studies Association (Asociación de Estudios Latinoamericanos)
LIDEMA	Liga del Medio Ambiente

MAS	Movimiento al Socialismo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MEDN	Movimiento por la Emancipación del Delta del Níger
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MNJ	Mouvement des Nigériens pour la Justice (Movimiento de los Nigerianos por la Justicia)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MNSD	Movement national pour la société de développement (Movimiento Nacional por el Desarrollo de la Sociedad)
n. d.	no disponible
NDDC	Niger Delta Development Commission (Comisión de Desarrollo del Delta del Níger)
NNPC	Nigerian National Petroleum Corporation (Corporación Petrolera Nacional de Nigeria)
OCV	Oficina Central de Ventas
OCRS	Organisation Commune des Régions Sahariennes (Organización Común de las Regiones del Sahara)
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional
OECD	Organisation for European Co-operation and Development (Organización por la Cooperación y el Desarrollo Europeo)
OMPADEC	Oil Mineral Producing Areas Development Commission (Comisión de Desarrollo de las Áreas Productivas de Petróleo y Minerales)
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	paquetes de ajuste estructural

PBI	Producto Bruto Interno
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
ROTAB	Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire (Red de Organizaciones por la Transparencia y el Análisis Presupuestario)
SACU	Southern African Customs Union (Unión Aduanera de África Central)
SAWABA	Union des forces populaires pour la démocratie et le progrès (Unión de Fuerzas Populares para la Democracia y el Progreso)
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
USGS	United States Geological Survey (Servicio Geológico Norteamericano)
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

AGRADECIMIENTOS

Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de CRISE, un programa de investigación de seis años de duración, liderado por Frances Stewart, quien buscó comprender la interrelación entre etnicidad, conflicto y desigualdad. Fueron seis años muy estimulantes, que nos convencieron de que para entender la etnicidad, la desigualdad y la naturaleza de los conflictos violentos es necesario comprender mejor el rol de los extractivos. Ese fue nuestro punto de partida desde un inicio. Frances fue en todo momento un apoyo invaluable, una voz crítica amable y una guía constante que nunca dejó de insistir en la importancia de la rigurosidad intelectual y que expresó siempre su preocupación por los desposeídos. Nuestro principal y repetido agradecimiento hacia ella.

Nuestra segunda inspiración y mentora fue Terry Karl, a cuyo trabajo hemos recurrido constantemente en busca de inspiración y que logró, a pesar de importantes dificultades personales, asistir a y comentar dos de nuestros talleres. Nos complace dedicarle este libro como reconocimiento por la manera en que ha logrado provocar nuevas formas de entender la economía política de los extractivos.

Estamos en deuda con nuestros colegas en CRISE y otras instituciones por sus comentarios y sugerencias. Los aportes de James Dunkerley fueron especialmente útiles durante el desarrollo de este proyecto, así como

los de incontables personas que pacientemente nos otorgaron su tiempo en entrevistas y conversaciones.

CRISE hoy continúa como una red de investigación ubicada en el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford y vinculada al Departamento de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Bath. El Centro fue financiado principalmente por DFIF-UK, por lo que agradecemos su apoyo institucional y el financiamiento. La Fundación Ford nos otorgó una beca que resultó crucial para mantener el grupo unido cuando CRISE se convirtió en la red que es hoy. Jo Boyce, en el Departamento de Desarrollo Internacional, merece una mención especial como la administradora que hizo nuestras vidas muchísimo más sencillas.

Finalmente, estamos en deuda con nosotros mismos. Como cinco investigadores de distintas disciplinas y diversos continentes, escribir este libro juntos fue un reto. Disfrutamos mucho de nuestro tiempo en Malvern, Oxford y Toronto; de nuestros numerosos encuentros vía Skype y por correo electrónico; y nos esforzamos mucho por lograr un verdadero proceso de escritura conjunta. El estudio individual de los países y casos se benefició mucho de este proceso.

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

*Rosemary Thorp, Stefania Battistelli,
Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes*

1. PLAN DE TRABAJO Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Este libro busca resolver la pregunta de por qué la abundancia de recursos extractivos suele tener consecuencias negativas y conflictivas en el desarrollo de un país. Si bien no tiene que ser necesariamente de esta manera —ya que no existe ninguna «maldición»—, la riqueza mineral de los países suele generar un crecimiento con defectos, desigualdad y conflictos, así como el despilfarro de recursos públicos, tanto a nivel macro como microeconómico. Como resultado, los campesinos, las minorías étnicas y los grupos indígenas terminan sumidos en un estado de pobreza y frustración; aparecen nuevos grupos insurgentes o se reconfiguran los existentes; y los gobiernos recurren a políticas cada vez más autoritarias en un esfuerzo por mantener el ambiente propicio para la inversión extranjera.

Las bibliografía apunta a las fallas institucionales y políticas públicas ineficientes como parcialmente responsables de los problemas que conducen a la mala administración y a la aparición de conflictos muchas veces violentos. Sin embargo, investigaciones más recientes, basadas principalmente en métodos econométricos, han dejado a ambos factores —instituciones y políticas públicas— como «cajas negras» o se han concentrado únicamente en las micro-relaciones, enfocándose en la relación entre compañías y comunidades y excluyendo del análisis

a las instituciones y al Estado. En la literatura sobre guerras civiles actualmente en boga, el principal interés ha estado en los grupos rebeldes y sus motivaciones, descuidando nuevamente al Estado y los procesos institucionales más amplios. Este tipo de investigaciones constituyen una parte importante de las evidencias básicas, pero no permiten un análisis a cabalidad del escenario político y económico. A menos que podamos entender los mecanismos por los que la existencia de recursos naturales está relacionada con el fracaso de las políticas institucionales, así como el contexto histórico en que estos mecanismos se desarrollan y probablemente mutan, las conclusiones académicas servirán poco a la comunidad de funcionarios públicos.

Este libro sugiere que la ausencia de recursos institucionales y de capacidad política o los problemas que estos puedan presentar no son mera consecuencia del azar. Es precisamente la dependencia de los recursos, y la abundancia que suele ocasionar dicha dependencia, lo que mina la evolución de las instituciones que son fundamentales para lidiar con el desarrollo y los conflictos que llegan asociados a dicha abundancia, en particular la producida por la minería y la explotación de hidrocarburos. En este contexto, nos referimos a las instituciones en su sentido más amplio: no solo como «limitaciones» sobre las motivaciones humanas y como «funciones de utilidad», sino como conjunto de reglas, formas de organización formal, normas y prácticas sociales, estructuras de orden y sistemas de creencias (Greif, 2006). En consecuencia, los distintos enfoques burocráticos con relación al cobre en Chile o al petróleo en Nigeria están enmarcados y configurados por historias muy particulares y forman una parte tan importante de las «instituciones» como, por ejemplo, la existencia de leyes tributarias en Perú que favorecen la falta de transparencia.

En el debilitamiento o la distorsión de la construcción de instituciones, es a veces la aparente abundancia la que pervierte la toma de decisiones, especialmente la de los burócratas y políticos (punto que será explorado más adelante), así como la dependencia de o la centralidad de la materia prima, que genera condiciones pre institucionales poco favorables para

manejar, por ejemplo, la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones cíclicas de precios. Definimos aquí «abundancia» como la cantidad de reservas del recurso existente. Esta abundancia suele generar dependencia, en flujos de divisas e ingresos fiscales y en la ausencia de alternativas¹.

Si bien esta situación podría parecer un callejón sin salida, puede haber excepciones y este libro, de hecho, considera algunas de ellas. Como todo evidentemente no es blanco y negro y algunos países logran crecer de manera importante sobre una base extractiva, es necesario considerar tanto casos de éxito relativo como de fracaso relativo. Escogimos Botsuana y Chile como nuestros casos de éxito, si bien somos conscientes de que quizá no sean tan exitosos en términos generales de desarrollo si se toman en cuenta, por ejemplo, criterios de justicia y sostenibilidad (lo que se discutirá en el capítulo 7). En ambos casos, sin embargo, la gestión del sector extractivo de estas naciones puede ser considerada mejor que lo usual. En el caso chileno, esto se refiere al grado de diversificación laboral y de efectos extendidos y, más recientemente, a la gestión macroeconómica. En Botsuana, la disponibilidad de servicios ha sido buena; sin embargo, debido a su bajo PBI y a la ausencia de diversificación económica, todavía lucha por proveer oportunidades alternativas y continúa enfrentándose al hecho de que todo el sistema político y económico depende de un único bien de oferta limitada. Sin embargo, el crecimiento sostenido y la ausencia relativa de conflicto y corrupción representan éxitos significativos, contradiciendo lo que la biografía general hubiese podido predecir.

La elección de los fracasos relativos se hizo sobre la base de una investigación previa sobre desigualdad y conflicto (Stewart, 2008; crise.ox.ac.uk). Los cuatro casos seleccionados para el presente libro (Bolivia, Níger, Nigeria y Perú) resaltaron durante la investigación como países en los que la relación entre extractivismo, desigualdad (especialmente

¹ La insistencia en la diferencia entre estos dos conceptos fue una de las muchas y valiosas sugerencias proporcionadas por Terry Karl durante su participación en dos de nuestros talleres.

la desigualdad entre grupos o desigualdad «horizontal»²) y conflicto parece ser estrecha y significativa. En ese sentido, son escenarios ideales para nuestro propósito, además de que existe un antecedente importante de investigación que se refiere a cada uno de ellos. Adicionalmente, la selección nos permite establecer un panorama muy amplio de materias primas, extensión territorial y bagaje histórico.

El presente libro se estructurará de la siguiente manera. En el resto de esta introducción discutiremos las ideas que más resaltaron durante nuestra investigación y la manera en que estas están presentes en los casos de estudio, evidenciando la relación que existe con los debates de la literatura actual. El capítulo concluye con una reflexión en torno a la elección de nuestros casos y los respectivos retos que cada uno de estos significó. Mientras que los capítulos correspondientes a los casos de estudio se enfocan en la evolución de las instituciones y de las competencias centrales para la gestión de los recursos extractivos, y no tanto en sus resultados, nuestro interés en las instituciones se debe, en realidad, a nuestra preocupación por los resultados que tienen en cada país. Los capítulos 2 al 6 analizan las instituciones de cada país y el capítulo 7 se enfoca de manera específica en los resultados que estas producen, combinando los seis casos y permitiéndonos, en primer lugar, poner en perspectiva nuestros hallazgos. En segundo lugar, nos permite comprender mejor la interacción entre diversos factores, como desigualdad, conflicto, sostenibilidad medioambiental y recursos extractivos. Las desigualdades políticas, sociales, étnicas y económicas pueden verse agravadas por un régimen extractivista; por su parte, el aumento de la desigualdad entre grupos puede entorpecer incluso más la correcta evolución de las instituciones a lo largo del tiempo. Esto puede deberse a conflictos generados por problemas medioambientales o por la dificultad de establecer un consenso en un ambiente dividido por la

² Stewart (2008) desarrolla el concepto de desigualdad 'horizontal' para referirse a la desigualdad entre grupos, distinguiéndola de la desigualdad 'vertical' o interpersonal.

desigualdad entre grupos, entre otras causas. El capítulo 8 presenta las conclusiones de nuestra investigación.

2. NUESTRO ENFOQUE

Nuestra «economía política comparativa del desarrollo» está anclada en la tradición del institucionalismo histórico de las ciencias sociales (Hall & Taylor, 1996; Thelen, 1999; Mahoney & Rueschmeyer, 2003; Evans, 2005). En nuestra opinión, agencia y estructura evolucionan a través del tiempo, interactuando entre sí y con procesos y eventos contingentes, como periodos de nacionalización y liberalización, alzas y bajas abruptas de precios, descubrimientos de nuevos yacimientos minerales y eventos de trascendencia histórica como guerras o procesos de descolonización. Este tipo de interacción crea un conjunto de incentivos económicos y políticos, recursos de gobernanza y culturas burocráticas y de desarrollo que determinan el comportamiento de los legisladores y agentes involucrados en el desarrollo. Sin embargo, sostenemos que las instituciones estatales no son una simple consecuencia de condiciones estructurales iniciales. Por el contrario, las instituciones pueden cambiar y evolucionar a través del tiempo. Usualmente lo hacen de manera desarticulada, debido a que son altamente dependientes de las circunstancias y de los efectos retroactivos del contexto (Pierson, 2004). Sin embargo, los puntos de quiebre, los encuentros críticos entre procesos y ciertos eventos extraordinarios pueden abrir oportunidades que permitan realizar cambios radicales en las estructuras sociales, «formando (y reformando) el ruedo político (y económico)» (Collier & Collier, 1991). La dependencia del camino (*path-dependence*) importa —y mucho— pero no por ello es determinante.

Resulta entonces evidente que un estudio que mantenga una perspectiva histórica tiene mucho que aportar al análisis de las complejidades que conlleva el desarrollo dependiente de recursos naturales. Si bien no condiciona los eventos de manera determinante, el pasado sí moldea las suposiciones y prejuicios de los actores involucrados, así como el contexto

institucional en el que operan los agentes y que afecta los resultados de sus acciones. Más que implicar que el futuro está predeterminado, la comprensión de este hecho puede conducirnos a un mejor reconocimiento o a la creación de nuevos espacios e iniciativas políticas. Este es un enfoque que comparte buena parte de la literatura reciente sobre economía política, el énfasis en la importancia de las condiciones iniciales (Engerman & Sokoloff, 1997; Acemoglu y otros, 2001), pero también se concentra —más que los autores mencionados— en las complejas dinámicas que se desarrollan a lo largo del tiempo entre las condiciones iniciales y los sistemas político-económicos todavía en desarrollo. Afirmar que «la historia importa» no equivale a decir que «las condiciones iniciales determinan todo». Las condiciones siempre están sujetas a cambio y su relevancia para los modelos de desarrollo y sus resultados se evidencia en más de un único (y simplificado) mecanismo o canal (Orihuela & Thorp, 2011).

Este enfoque intenta analizar el desarrollo a través de un lente más ecléctico e integral que el que utiliza la discusión que se enfoca únicamente en el crecimiento, tan frecuente en la literatura sobre la economía del desarrollo y que suele tomar como punto de partida la premisa de que «las instituciones importan» (Rodrik, 2003). El contexto histórico, la historia colonial, la geografía, las decisiones políticas y los eventos iniciales desempeñan también un rol. Veremos cómo los casos elegidos comparten múltiples características, a veces configuradas por una historia común y una geografía compartida. Veremos también cómo la política afecta la geografía, es decir, la naturaleza y el grado de abundancia, como cuando la derrota militar implicó la pérdida del acceso al mar de Bolivia, por ejemplo. Sin embargo, entre cada caso sí existen diferencias que son consecuencia de la manera en que las distintas geografías y políticas interactúan con los recursos existentes y con el mercado global.

Como señala la discusión previa, nuestro enfoque intenta incorporar elementos de la literatura en torno a la ‘maldición’ de los recursos, tanto desde la economía como desde la ciencia política, en un contexto *histórico*. Nos concentramos en dos grupos de variables relativas a la ‘estructura’:

en el lado político, las relaciones entre Estado y sociedad; y, desde la literatura económica, la naturaleza de la materia prima en alza, en su dimensión interna e internacional. Para esclarecer la relación entre estas variables estructurales, decidimos concentrarnos en dos elementos potencialmente influyentes. Por todo lo que hemos afirmado sobre la importancia de la historia, el primero de estos elementos debía ser el tiempo o el momento en que suceden los fenómenos. El segundo es el liderazgo individual y el rol que este desempeña, tanto para bien como para mal. Además, si bien nuestra variable de resultado es la naturaleza y calidad de las instituciones formales e informales, se sigue de nuestra preocupación con el tiempo que, en todo momento, la institucionalidad preexistente es una fuerza influyente y mediadora en un proceso de acumulación.

Considerando, en primer lugar, el rol de las relaciones entre Estado y sociedad y el impacto de la abundancia, el rango de la discusión debe ser muy amplio. En los casos estudiados, vemos que las élites que compiten entre sí cumplen un rol fundamental en la configuración del Estado, tanto interna como externamente. Percibimos que, con el tiempo, el Estado logrará ganar o perder cierto nivel de autonomía de los intereses específicos de las élites y que la burocracia jugará un rol crucial en este proceso. También es relevante la participación política —o la falta de participación— de los sectores populares y las consecuencias que esto tiene sobre los diversos actores y elementos. Aquí, la causalidad no es específica a los recursos extractivos sino a la abundancia: una creciente afluencia de divisas durante un periodo de tiempo prolongado, con posibilidades de sostenibilidad a largo plazo, sea porque proviene de un recurso renovable o porque existen importantes reservas de materia prima. Esta abundancia se correlaciona empíricamente a los extractivos, aunque en principio podría estarlo con cualquier otra materia prima: históricamente el azúcar ha jugado un rol similar.

Una línea de discusión y una hipótesis particularmente interesante en la literatura reciente se refiere al concepto del Estado rentista en situaciones de abundancia de recursos y la dependencia que esta genera. De acuerdo

con Ross (1999): «Las teorías del Estado rentista sostienen que cuando la principal fuente de ingresos de los gobiernos proviene de fuentes externas, tales como la explotación de recursos o la ayuda internacional, estos se liberan de la necesidad de recaudar impuestos y pierden el sentido de responsabilidad hacia la sociedad sobre la que gobiernan» (p. 312). Las burocracias que se sostienen en ganancias extractivas no encuentran los estímulos que necesitan para proveer a los ciudadanos con servicios de calidad, ya que no corren el riesgo de ser penalizadas por su deficiencia o por la ausencia de dichos servicios. Este argumento ha sido utilizado por investigadores independientemente del problema en cuestión, sea un bajo crecimiento económico, un régimen político no democrático o la presencia de conflictos. Mehlum, Moene y Torvik (2006) y Bulte, Damani y Deacon (2005) realizan regresiones que reconocen la existencia de una maldición de los recursos (sobre el crecimiento económico y los indicadores de bienestar, respectivamente) que se manifiesta en una baja «calidad institucional», medida por índices compuestos que encapsulan la percepción de los empresarios sobre los niveles de corrupción y el Estado de derecho, entre otros temas. La abundancia de recursos naturales no solo perjudica el sentido de responsabilidad de los gobiernos hacia sus ciudadanos, sino que la malversación de la riqueza colectiva por parte de privados vinculados al Estado suele ser una situación común en dicho escenario. La confianza en el Estado se ve alterada y profundamente dañada. Las élites pueden verse fuertemente fragmentadas, como demuestra nuestra investigación en Nigeria y Bolivia. Terry Karl ha desarrollado brillantemente esta línea de análisis en relación a los «Petro-Estados» en su libro de 1997, *La paradoja de la abundancia*, utilizando el tipo de análisis histórico que consideramos imprescindible para comprender el tema a cabalidad. Nuevamente, sin embargo, esta no es una consecuencia inevitable de las altas ganancias provenientes de recursos naturales, sino que depende de la historia institucional de cada país. Como queda demostrado en el caso de Botsuana y Chile, la responsabilidad ciudadana y el uso de los recursos, no como forma de acumulación privada sino como instrumento para

el beneficio público, es posible incluso en el caso de que existan rentas externas considerables³. El factor principal parece radicar en el tipo de cultura política que se desarrolla a lo largo del tiempo en cada país.

Para nosotros, el reto está en retroceder el análisis lo suficiente en el tiempo para detectar las decisiones y los factores que más influyeron en las instituciones y competencias relevantes, y el rol que la abundancia de recursos jugó en aquel momento. El capítulo sobre Chile realiza una exploración histórica que permite rastrear los momentos clave en los que se tomaron decisiones en beneficio de la hacienda pública y del fortalecimiento de las instituciones. Para Botsuana, que logró la independencia en 1966 y que está rodeada de países sumidos en la corrupción que siguen el modelo del Estado patrimonialista, la pregunta es cómo y por qué estas condiciones no se materializaron. Por su parte, los otros dos casos africanos, Nigeria y Níger, representan casos más «típicos», evidenciando claramente los problemas a los que se enfrentaba Botsuana. Lo difícil en el estudio de Nigeria y Níger es señalar los mecanismos específicos, mostrar dónde y cómo fue que la abundancia agravó el problema incluso más que en el resto del continente africano. Perú y Bolivia requieren cada uno de una explicación histórica detallada, puesto que se convirtieron en Estados independientes en la década de 1820. Los estudios exploran cómo la abundancia ha afectado la toma de decisiones del Estado y distorsionado la presión ejercida por el sector privado, generando la ausencia de un sentido de responsabilidad. Los autores exploran en qué medida la abundancia de recursos distorsiona la relación entre el sector público y el privado, en una manera que a largo plazo afecta la rendición de cuentas del gobierno hacia la ciudadanía, hecho que se evidencia en, por ejemplo, la falta de transparencia en los préstamos y la corrupción. El caso peruano arroja nuevas luces sobre la forma en que el extractivismo pavimentó el camino

³ Paredes (2013) explora a profundidad la influencia relativa que los ingresos derivados de recursos naturales tuvieron sobre las diversas elecciones institucionales de los países mineros en los Andes a comienzos del siglo XX. Además, enfatiza la importancia del *timing* y la política de las élites.

de un tipo de desarrollo muy particular, con importantes consecuencias geográficas, políticas y económicas que moldearon las relaciones entre Estado y sociedad.

Como discutiremos más adelante, existen evidentes diferencias de peso entre las historias africanas y latinoamericanas, puesto que los procesos de independencia africanos datan de la década de 1960, aproximadamente 140 años después que los latinoamericanos. Debido a que nuestro interés se enfoca en la competencia política y en el contexto político-económico en que esta se desarrolla, consideramos necesario iniciar nuestro análisis enfocándonos en los Estados independientes, puesto que son las decisiones de políticas públicas tomadas en momentos críticos las que pueden producir una cultura burocrática duradera. Todo esto sin perder de vista la herencia colonial, que resulta de gran importancia. Las sociedades postcoloniales suelen producir nacionalismos vinculados a los recursos y reinterpretar su memoria colectiva en torno al problema de la propiedad y el control de los recursos naturales.

Nuestra segunda área de interés se refiere a la naturaleza de las materias primas y sus consecuencias institucionales. Los párrafos anteriores se concentraban en cómo la abundancia y la dependencia pueden moldear o ‘distorsionar’ la relación entre Estado y sociedad y, de esa manera, la institucionalidad en la que operan, es decir, la *oferta* de instituciones existentes. Aquí, intentaremos discutir los factores que afectan principalmente la *demand*a o *necesidad* de instituciones. Debido a que la discusión trata sobre productos específicos, podremos explorar las consecuencias de la dependencia de extractivos *per se*. En el nivel local o micro, notamos tres dimensiones particularmente relevantes: el origen puntual de casi todos los extractivos, su ubicación y los factores interactuantes de cantidad existente, intensidad de capital y sofisticación de la tecnología utilizada. Todos estos factores generan tensiones distributivas, tensiones en torno a los modos de vida tradicionales y al impacto sobre el medio ambiente, como el caso nigeriano demuestra de manera innegable. Características similares pueden dificultar una diversificación adecuada:

el caso peruano demuestra la dificultad de proveer formas alternativas de vida a nivel local, un aspecto crucial de la diversificación y de la economía política. Los mismos problemas están presentes en Botsuana, aunque con resultados muy distintos. Manejar dichas tensiones requiere de una institucionalidad sólida y receptiva que abarque desde instituciones de mediación hasta actores involucrados en el desarrollo local, así como un contexto general favorable. La ausencia de estos factores en Perú y Nigeria tiene mucho que ver con la estrecha relación histórica de estos países con las materias primas, principalmente con extractivos. Botsuana hace evidentes las consecuencias de contar con un recurso intensivo en trabajo y de alto valor en el mercado que se extrae en solo unas pocas locaciones y no requiere de mayor infraestructura para su almacenaje o transporte. En estos casos, las posibilidades de apropiación privada o de conflicto con las comunidades locales son mucho menores.

El origen puntual de los extractivos suele generar tensiones distributivas entre la mina o pozo petrolero y la comunidad local, entre el gobierno local y las comunidades aledañas, entre el gobierno local y el gobierno nacional, entre una región y otra o entre los intereses que son percibidos como «nacionales» y «locales»⁴. Estas tensiones suelen ser las peores, debido al riesgo medioambiental que implican y, en consecuencia, sobre el modo de vida y la salud de los pobladores (lo que no es un problema inherente a los extractivos sino que suele interactuar con otras tensiones presentes). El caso nigeriano es emblemático, puesto que ilustra cada una de estas formas de tensión. El caso peruano demuestra cómo el problema no puede ser reducido a un simple antagonismo entre la mina y la comunidad sino que involucra a todos los niveles del gobierno, herederos de una fuerte

⁴ La literatura sobre guerras civiles y abundancia de recursos se ha valido del concepto de «recursos saqueables», dentro de un marco centrado en los ingresos, para discutir el orden político y el colapso del Estado (ver Snyder & Bhavnani, 2005 y Snyder, 2006). Sin embargo, si bien los recursos de fuente puntual podrían no ser «saqueables», por ejemplo, debido a que el control estatal o la propiedad están bien establecidos, sí podrían plantear los retos al desarrollo que discutimos aquí.

precariedad institucional, consecuencia de una economía históricamente sustentada en la exportación, centralizada y sin incentivos que fomenten la inversión en las instituciones públicas. Estas tensiones tienen repercusiones usualmente violentas sobre la coherencia de la economía política, si bien podrían generar que las organizaciones de base canalicen sus demandas de una manera más positiva (aunque de esto encontramos poca evidencia en nuestros casos de estudio).

Las complejidades generadas por el mencionado origen puntual se ven magnificadas en casos como el boliviano —lo que sucede con frecuencia entre los países exportadores de minerales—, donde la materia prima central se encuentra presente en varias regiones, característica que demanda una reconfiguración de los mecanismos creados para lidiar con las tensiones distributivas.

Los procesos productivos de la industria extractiva son intensivos en capital, usualmente de gran escala y de naturaleza altamente sofisticada, características que se han visto acentuadas con los avances de la tecnología extractiva. Esto genera una ausencia de vínculos entre la mina y la población local, lo que produce incluso más tensiones distributivas y dificulta la diversificación exitosa del empleo en la región. De manera muy interesante, el caso chileno muestra cómo las instituciones centralizadas pueden también lograr tener una importante presencia en la arena local, permitiendo la generación de vínculos positivos y eficientes.

La intensidad en capital y en tecnología que requiere la industria extractiva suelen demandar la participación de entidades multinacionales, lo que también afecta el problema de la distribución y complica el manejo de la economía política: si la dependencia de la inversión extranjera juega un rol tan crucial, ¿de qué manera afecta la toma de decisiones de la política interna?, ¿quién debe asumir el costo de los daños medioambientales?, ¿es positivo que las multinacionales reemplacen al Estado como principales proveedoras del sistema educativo y de salud?, ¿cómo cambia la actitud de la población frente a las medidas represivas asumidas por el gobierno? Este último punto está especialmente ilustrado en el caso peruano, donde

la necesidad de atraer inversión extranjera influye en la manera en que el gobierno maneja los casos de descontento social, como sucedió en Bagua, en la selva norte del país, en 2009.

En el escenario internacional, elementos como el interés estratégico sobre una materia prima (por ejemplo, el uranio) o el grado de cartelización (en el caso del petróleo, los diamantes y el estaño) y resiliencia afectan la necesidad de contar con instituciones domésticas eficaces, capaces de conducir las negociaciones, y las decisiones políticas que afectan la oferta y naturaleza de dichas instituciones, como sucede en Níger.

Las particularidades de cada caso de estudio, por lo tanto, no pueden ser excluidas de la discusión. ¿Cómo podemos explicar que las consecuencias negativas de la ubicación y del origen puntual no se sientan en algunos contextos? Los casos de Chile y Botsuana tienen explicaciones poderosas y muy distintas para justificar la ausencia de este tipo de presiones. Si las tensiones distributivas y sobre los modos de vida son tan fuertes, ¿existe alguna respuesta institucional que permita su manejo adecuado o es que acaso la dependencia del capital extranjero hace que los gobiernos favorezcan las medidas represivas?

A continuación, nos concentramos en los elementos más relevantes. La importancia del tiempo se divide en dos cuestiones fundamentales: la importancia de la duración de un periodo de, por ejemplo, reforma institucional, y la relevancia de la secuencia de eventos: ¿es el fortalecimiento institucional seguido de un periodo de auge y, si la respuesta es sí, por cuánto tiempo?, ¿los periodos de auge coinciden con la presencia de capital extranjero que pueda magnificar sus efectos? Estas preguntas toman elementos de una de las más originales contribuciones recientes a la literatura de las ciencias políticas: el problema del momento, las secuencias y la «estratificación» («*timing, sequencing and layering*»), reflexión que hemos incorporado a nuestro propio análisis (Thelen, 2003; Pierson, 2004). En cada caso de estudio, el aspecto central que debemos considerar es qué es lo que ocurre cuando un periodo de auge internacional coincide con el proceso de evolución institucional propio de cada país.

Muchos de los aspectos negativos de la abundancia y de la dependencia pueden ser manejados en entornos de solidez institucional; sin embargo, la combinación entre un auge de los precios de la materia prima y un entorno de precariedad institucional suele dañar aún más a las instituciones locales, generando corrupción o simple incompetencia y afectando los incentivos de las élites, políticos, burócratas y demás agentes involucrados, que depositan toda su fe en la promesa de una temporal ventaja comparativa. Como se discutirá en el capítulo 2, el contraste entre Chile y cuatro de los demás casos de estudio se refleja más en este que en cualquier otro aspecto. El éxito de Botsuana, un país de menor «estratificación» previa que Chile, se presenta como el resultado de un conjunto de particularidades bastante inusuales, que incluyen una extensión territorial limitada, una única empresa extractiva, un fuerte liderazgo y, además, un *timing* o momento adecuado: el tercer capítulo demuestra cómo todos los aspectos cruciales de una gestión de alta calidad ya estaban consolidados antes de que se iniciara el crecimiento de la minería de diamantes.

Igualmente relevante es el momento en que el periodo de auge económico coincide con la evolución del mercado internacional y de las instituciones asociadas. Un momento de bonanza que coincide con una institucionalidad débil después de que la evolución institucional internacional haya aumentado la oferta de crédito suele afectar de manera negativa a las instituciones de dicha economía. Bolivia en la década de 1880 es un claro ejemplo de esta situación. Los legisladores y burócratas que no operan dentro de estructuras profesionales existentes son más propensos a sucumbir a la tentación de las finanzas fáciles y a no ver, o ignorar, la necesidad de ejercer un control más cuidadoso sobre el uso de los fondos públicos. Este es el caso de Nigeria a fines de 1970 y del Perú en las décadas de 1920, 1950 y 1960. Y, más que en años pasados, los periodos de auge más recientes presentan un panorama incluso más complejo, debido a la avanzada tecnología e intensidad de capital que requieren y la extensión territorial que afectan.

En contraste, si —como en el caso chileno antes de la explotación de nitratos y el *boom* del cobre— se han dado una serie de avances institucionales consecutivos capaces de aumentar la capacidad del Estado, entonces podríamos esperar resultados distintos.

El contexto político también influye. Los esfuerzos recientes de las comunidades indígenas por organizarse y hacer valer sus derechos frente a las grandes compañías mineras o petroleras se han visto potenciados por el aumento de la acción y solidaridad internacional, así como por la revolución de las comunicaciones. La «estructura de oportunidades políticas» para la acción de resistencia colectiva ha cambiado⁵. Esto, por su parte, presenta un nuevo reto institucional: lograr condiciones mediadoras que permitan la construcción de un consenso en medio del conflicto. El caso peruano demuestra cómo los cambios recientes de discurso abren nuevas oportunidades, al igual que el cambio de mentalidad de las multinacionales y su nueva apertura al concepto de «responsabilidad social corporativa»; procesos que, sin embargo, pueden verse obstruidos por un entorno de precariedad institucional. Esto evidencia que el *timing* resulta solo efectivo si se da en un ambiente de institucionalidad razonable. Los fondos corporativos necesitan agentes locales con capacidad de gasto, así como oportunidades productivas viables. En contraste, la campaña internacional contra los «diamantes de sangre» puede ser considerada un éxito, lo que resultó un elemento positivo en la historia de Botsuana.

El segundo elemento que interviene en este escenario es el del liderazgo. Si bien nuestra investigación no partió de la hipótesis a priori de que el liderazgo es importante, los casos de éxito que estudiamos demostraron la imposibilidad de reconocer el éxito relativo de un país e ignorar la importancia de sus líderes. De igual manera, en el análisis de los casos menos exitosos, las figuras individuales que concentran las posiciones de liderazgo, usualmente dictadores cercanos a las fuerzas armadas

⁵ Sobre la oportunidad política y las políticas de la protesta, ver el marco desarrollado en McAdam y otros, 1996; Tarrow, 1998; McAdam y otros, 2001.

de sus países, ejercen una influencia formativa sobre las instituciones: las leyes se enfocan en la represión y la corrupción se tolera e incluso se estimula. En estos casos, vemos que el elemento del liderazgo fortalece el efecto negativo de la industria extractiva sobre la política. Sin embargo, la pregunta en ambos casos es: ¿por qué llevaron los líderes a su país hacia una dirección y no otra?

Una reflexión final que permite establecer vínculos entre nuestras ideas y la literatura actual: al elegir la metodología que utilizamos para nuestros casos de estudio dentro del marco de una economía política comparativa nos sentimos motivados, en parte, por su relevancia política, pero también por la frustración que sentimos frente a la ausencia de profundidad histórica en buena parte del trabajo contemporáneo vinculado a este tema. Además de la importante literatura sobre el sentido de responsabilidad y la el *timing* que hemos mencionado en los párrafos anteriores, nos interesaron y tomamos elementos de dos importantes cuerpos de trabajo. El primero, un canon de modelos cuantitativos y, el segundo, una compilación algo más pequeña de estudios que sí miran hacia la historia en busca de respuestas.

En relación al primer grupo, existe actualmente un ‘canon’ en la literatura actual sobre recursos que desarrolla y defiende la idea de una «maldición de los recursos» (Auty, 1993, 2001; Sachs & Warner, 1995, 2001; Auty & Mikesell, 1998; Karl, 1997). Existe también un acalorado debate en torno a estos descubrimientos (ver Lederman & Maloney, 2007, un buen compendio reciente de estos argumentos). Hay también literatura que identifica una relación estadística entre extractivos, mal desempeño en la inversión pública y redistribución (Ross, 2007; Herbst, 2001; Bulte y otros, 2005). La relación con los conflictos es desarrollada en mucha de la literatura (incluyendo a Ross, 2004; Collier & Hoeffler, 2001; Sambanis, 2001; Gleditsch y otros, 2002; Fearon & Laitin, 2003, la edición especial del *Journal for Conflict Resolution* 49(4), 2005). Sin embargo, mientras en la literatura que se refiere a la «maldición de los recursos» tanto las instituciones como las políticas públicas son consideradas variables

importantes, los estudios estadísticos dejan ambas variables como «cajas negras», como aspectos que no son ni explicados ni teorizados y que, por lo tanto, no nos pueden servir de guía en la búsqueda de soluciones prácticas. Más aún, las conclusiones suelen derivarse de datos de panel de la última o, en el mejor de los casos de las dos últimas décadas, con variables extraídas de los esfuerzos recientes para medir la «calidad burocrática» y otras variables institucionales, índices de gobernanza que adolecen de serias fallas conceptuales (Kurtz & Schrank, 2007)⁶.

Con relación al segundo grupo, unos pocos estudios sí tratan el tema de manera más detalladamente histórica y llegan a conclusiones bastante interesantes. Por ejemplo, los ensayos en el volumen de Blomström y Meller (1990) ilustran cómo una abundancia similar de recursos ha sido asociada con caminos de desarrollo contrastantes, tanto en términos de crecimiento como de igualdad, en las economías de Latinoamérica y Escandinavia. Asimismo, Durnning (2008) utiliza un análisis histórico y cuantitativo para explorar por qué la abundancia de recursos naturales lleva a veces a la democracia y a veces a situaciones dictatoriales, aunque su análisis, en nuestra opinión, es todavía muy estático. Sin embargo, su trabajo es relevante, ya que demuestra que la maldición de los recursos naturales no es inevitable.

Los estudios de países también han revelado todo un espectro de comportamientos. Ya hemos mencionado el estudio de 1997 de Karl sobre Venezuela (su investigación también cubre otras economías petroleras), según el cual la dependencia del petróleo influyó en la capacidad del Estado de promover desarrollo económico debido a que creó un entorno institucional muy particular, el de los «petro-Estados», lo que llevó a la distribución política de las rentas provenientes de recursos naturales. En un estudio sobre el desarrollo de las instituciones vinculadas a los derechos

⁶ El trabajo de Kaufmann y sus colaboradores es el núcleo de esta escuela. Las medidas se basan en promedios de la percepción de «consumidores» de burocracia, con un énfasis en las percepciones de las grandes empresas, consumidoras a su vez de estabilidad macroeconómica. Ver Kaufmann y otros (1999); Kaufman, Kraay & Mastruzzi (2009).

sobre la propiedad en Botsuana, Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) argumentan que la capacidad de gestión y las instituciones democráticas se mantuvieron gracias a un fuerte liderazgo del gobierno después de la independencia. A pesar de que su énfasis en el rol de las estructuras tradicionales, tales como el concejo local, es exagerado, la transferencia deliberada de ciertas instituciones y prácticas a la era postcolonial fue de gran importancia simbólica, lo que le otorgó gran legitimidad al emergente liderazgo político. Kurtz (2009) se basa en Chile y Perú para argumentar cómo las condiciones político-económicas preexistentes pueden generar dos formas muy distintas de construir Estados sobre la base de economías basadas en recursos.

Sin embargo, hemos descubierto que, en general, existe la tendencia de atribuir el desarrollo institucional a condiciones estructurales iniciales que crearon una dependencia del camino (*path-dependency*) duradera. Sin negar la importancia del legado colonial de los países, pretender que los fracasos institucionales y del desarrollo del siglo veintiuno pueden ser explicados únicamente por este factor, no ayuda a comprender el presente y repensar nuevas opciones para el futuro. Aquí, intentaremos ajustar la balanza.

3. PARÁMETROS INICIALES PARA LOS CASOS DE ESTUDIO

La tabla 1 presenta datos básicos sobre la actual abundancia y dependencia de extractivos en los tres casos de estudio que hemos investigado. Como puede observarse, todos son altamente dependientes, siendo Níger el que menos. Botsuana, Bolivia y Nigeria se disputan el puesto del país más dependiente. La principal variación se encuentra en el ingreso público: Perú y Chile mantienen cifras notoriamente bajas (23 y 25%, respectivamente), ¿un reflejo de elecciones políticas que buscan asegurar la continuidad del flujo de inversión extranjera? El inmenso porcentaje representado por extractivos en el PBI de Botsuana es reflejo de la reducida población del país. La variación en el grado de abundancia de las reservas resulta

interesante, aunque no es claro que estas cifras sean realmente comparables. Botsuana, considerada generalmente como un caso bendecido, no cuenta con grandes reservas.

**Tabla 1. Medidas de dependencia de extractivos
y tamaño de las reservas comprobadas
(2005-2009)**

País	Porción total de las exportaciones mineras y petroleras ^a	Porción de los ingresos fiscales provenientes de la minería y el petróleo ^b	Años de producción restantes al ritmo de producción actual sobre la base de las reservas comprobadas ^c
Bolivia	73	31	56 (gas natural) 27 (estaño)
Botsuana	66	45	19 (diamantes)
Chile	62	26	28 (cobre) 83 (oro)
Níger	62	Información no disponible	Información no disponible
Nigeria	94	80	46 (petróleo)
Perú	64	22	81 (cobre) 13 (oro)

a: Promedio 2005-2009.

Fuente: Estimado de exportaciones de minerales, metal y combustibles como porcentaje de las cifras sobre exportaciones de los Indicadores de Desarrollo Global. La cifra de Botsuana proviene de la Oficina Central de Estadísticas de Botsuana (<http://www.cso.gov.bw/>).

b: Promedio 2005-2009. Fuente: Estimado de cifras proporcionadas por UDAPE (Bolivia), COCHILCO (Chile), SUNAT (Perú) y bancos centrales (Botsuana y Nigeria). La cifra chilena está ligeramente subestimada, ya que sólo incluye a empresas nacionales y a las diez compañías privadas más grandes que operan bajo los contratos de inversión extranjera del Decreto 600 FDI.

c: Año 2009.

Fuente: Estimado de las cifras proporcionadas por el Servicio Geológico Norteamericano (USGS-United States Geological Survey) y la CIA sobre Nigeria. El ratio es el resultado de dividir las reservas probadas por la producción anual. Las reservas reales posiblemente serán mayores, ya que las actividades de exploración la tecnología y los precios en alza aumentan los recursos geológicos.

El aspecto más controversial de la elección de nuestros casos de estudio quizá sea que estamos comparando dos situaciones ‘postcoloniales’ muy distintas: en Latinoamérica, la independencia se logró en la década 1820, mientras en África esto sucedió en la de 1960. Tanto el contexto internacional como el legado colonial difieren radicalmente, en maneras que de ninguna forma podemos analizar aquí adecuadamente. La literatura existente para ambos casos enfatiza en el «Estado patrimonial» como la condición característica y los peligros consecuentes a la independencia. En la literatura sobre África, esto se convierte en el «neo Estado patrimonial». En el capítulo 6, Guichaoua utiliza la definición de Van de Walle (2001): «El Estado tiene todas las trampas de un sistema weberiano racional y legal, con una distinción clara entre los ámbitos privado y público, con un orden constitucional y leyes escritas [...] constantemente subvertidas por una lógica patrimonial en la que los políticos se apropian casi de manera sistemática de los recursos públicos, utilizándolos para su propio beneficio, y donde la autoridad política está basada en gran medida en prácticas clientelistas, incluyendo el patrocinio...». Este escenario a la vez nos recuerda y difiere del de los Estados patrimoniales de la América post independencia: la diferencia radical es que en estos últimos no existe siquiera la careta de buena gobernanza heredada del sistema colonial en los casos africanos, con su importante lección sobre la importancia de contar con instituciones *informales* que sostengan la estructura formal.

En Latinoamérica, nuestros tres casos de estudio lograron la independencia entre 1810 y la década de 1820. Pero sus historias han evolucionado en direcciones muy distintas desde aquel entonces. En Chile, el exitoso desarrollo temprano de instituciones representativas y de las capacidades del Estado que permitieron manejar relativamente bien la bonanza de nitrato y evitar la amenaza del «mal holandés» a fines del siglo XIX son remarcables. Un elemento posterior del éxito chileno parece haber sido CORFO, el banco de desarrollo estatal creado en 1939; sin embargo, la industrialización y las políticas de desarrollo activas empezaron mucho antes. El capítulo 2 explora las causas y consecuencias de esta

inusual historia. Para la minería del siglo XX, la geografía de sus recursos naturales ha ayudado a mantener los conflictos sociales a raya, debido a la baja densidad poblacional de las áridas regiones del norte. El conflicto en torno a la extracción de recursos ha estado principalmente asociado a las zonas boscosas del sur, habitadas por mapuches.

En Bolivia, varios años de inestabilidad y la presencia de un típico Estado patrimonial demandaron una investigación muy rigurosa y detallada que permitiera distinguir los elementos de causa y efecto que ocasionaron la combinación de un mal manejo de los recursos naturales, una sociedad civil activa y niveles de conflicto inesperadamente bajos. Dilucidar esto es el reto del capítulo 4. La historia comienza con la plata, seguida del estaño durante siete décadas del siglo XX. Hoy, el petróleo y el gas son los protagonistas, un cambio que señala un nuevo e importante reto político y económico.

El capítulo 5, dedicado al Perú, se enfrenta al reto de comprender el rol que los extractivos en la formación de un Estado finalmente ineficiente, considerando la compleja historia de su economía exportadora, basada en productos diversos. La narrativa comienza con el *boom* del guano desde la década de 1840 hasta la de 1870, un clásico ejemplo del «mal holandés», y continúa con los ciclos posteriores de minería, aunque paralelos a otros productos.

En relación a nuestros casos africanos, el marco temporal abarca de 1960 hasta hoy, aunque presta especial atención a ciertas experiencias coloniales y pre coloniales. En todos los casos, las coincidencias en el tiempo y el contexto internacional específico de cada país juegan un rol crucial. Por ejemplo, los primeros días de la independencia vieron intentos de destinar fondos al desarrollo tanto en Nigeria como en Níger, pero la crisis de la deuda y los ajustes estructurales no solo terminaron con esos esfuerzos sino que expusieron a gobiernos desesperados por sobrevivir a los aspectos más peligrosos de la dependencia de recursos naturales, tanto por las limitaciones sobre el gasto como por la naturaleza de la reforma política. El contexto de la Guerra Fría que coincidió

con la independencia en África forzó decisiones cruciales sobre gobiernos que no eran todavía suficientemente maduros y que carecían de la solidez institucional necesaria.

En el caso de Nigeria, de manera más detallada, el petróleo fue descubierto a comienzos de la década de 1960, antes de la independencia. Poco después empezó la guerra civil en Biafra: aunque no estaba directamente relacionada a los recursos naturales, el petróleo jugó un rol evidentemente preponderante en esta, y la guerra definió incluso más a los ya diferenciados grupos étnicos que se disputaban los ingresos petroleros. Después del conflicto, la élite del norte buscó centralizar los ingresos petroleros para prevenir que los igbos buscaran nuevamente acceder a estos recursos. Con esta consolidación, los norteños esencialmente capturaron las rentas petroleras.

En el caso de Níger, el legado colonial consistía de un corrupto y altamente centralizado régimen sureño, mientras que en el norte, los tuaregs sufrían de múltiples problemas y resentimientos como consecuencia de la forma en que habían sido tratados durante la colonia. Poco después de la independencia se descubrió uranio en territorio tuareg, lo que agravó las tensiones previas. En aquel momento, se negoció la descentralización como una manera de mitigar los reclamos provenientes de los Tuareg. La consecuencia fue que esta política fue implementada de manera mediocre y, en la siguiente década, el uranio en territorio tuareg se convirtió en un aspecto importante de la disputa por la distribución de la riqueza nacional. Sin embargo, y a pesar del fin del periodo colonial, el problema central, en términos político-económicos, es la influencia y dominancia del gobierno francés y su interés por asegurarse el suministro de uranio. El reto del capítulo 6 es analizar el rol de los recursos naturales en esta historia.

En Botsuana, los diamantes todavía no habían sido descubiertos en el momento de la independencia, aunque las minas empezaron a trabajar poco después. El capítulo 3 busca explicar esta ‘excepcionalidad’, ya que, como en el caso chileno, la calidad institucional y su gestión

política parecen haber sido fundamentales en el grado de éxito logrado. Paradójicamente, podemos ver cómo la situación se ha visto beneficiada por su reducida extensión territorial: la economía política de las relaciones entre el Estado y las empresas se ha visto simplificada por el hecho de que una sola empresa es dueña de las cuatro minas. Asimismo, el capítulo discute el riesgo de haber construido todo un sistema y modelo de desarrollo (económico, político y social) de manera tan intrínsecamente dependiente de una sola materia prima.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., S. Johnson & J. Robinson (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson & J. Robinson (2005). An African Success History: Botswana. En D. Rodrik (ed.) *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Ascher, W. (1999) *Why Governments Waste Natural Resources. Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Auty, R. (1993). *Sustainable Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Auty, R. (ed). (2001) *Resource Abundance and Economic Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Auty, R. & R. F. Mikesell (1998) *Sustainable Development in Mineral Economies*. Oxford y Nueva York: Clarendon.
- Banco Mundial. *Indicadores de Desarrollo Global*. En <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>.
- Blomström, M. & P. Meller (eds.) (1990). *Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

- Brinton, M. & V. Nee (1998). *New Institutionalism in Sociology*. Nueva York: Fundación Russell Sage.
- Bulte, E., R. Damania & R. Deacon (2005). Resource Abundance, Poverty and Development. *World Development*, 33(7), 1029-1044.
- Collier, D. & R. Collier (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, P. & A. Hoeffler. (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625-633.
- Dunning, T. (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Engerman, S. & K. Sokoloff (1994). *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States*. NBER Historical Working Paper 66.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (2005). The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory'. En V. Nee y R. Swedberg (eds.), *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton: Princeton University Press.
- Fearon, J. & D. Laitin (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1), 75-90.
- Gleditsch, N., P. Wallensteen, M. Eriksson, M. Sollenberg & H. Strand (2002). Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*, 39(5), 615-637.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

- Hall, P. & R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Herbst, J. (2001). *The Politics of Revenue Sharing in Resource-Dependent States*. WIDER Discussion Paper 43.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay, & M. Mastruzzi (2009). *Governance Matters: Aggregate and Indivical Governance Indicators for 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978.
- Kaufmann, D., A. Kraay, & P. Zoido-Lobaton (1999). *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper 2196.
- Kurtz, M. (2009). The Social Foundations of Institutional Order: Reconsidering War and the «Resource Curse» in Third World State Building. *Politics and Society*, 37(4), 479-520.
- Kurtz, M. & A. Schrank (2007). Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms. *The Journal of Politics*, 69(2), 538-554.
- Lederman D. & W. Maloney (eds.) (2007c). *Natural Resources, Neither Curse nor Destiny*. Washington, DC: Banco Mundial.
- McAdam, D., J. McCarthy & M. Zald (eds.) (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McAdam, D., S. Tarrow & C. Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. & D. Rueschemeyer (eds.) (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mehlum, H., K. Moene & R. Torvik (2006). Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116, 1-20.
- Orihuela, J. C. & Thorp, R. (2011). The Political Economy of Extractives in Bolivia, Ecuador and Peru. En A. Bebbington (ed.), *Geographies of Development in Latin America?* (pp. 27-45). Londres: Routledge.

- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral. Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Pierson. P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Ross, M. (1999). Review: The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Ross, M. (2003). The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor. En I. Bannon y P. Collier (eds.) *Natural Resources and Violent Conflict* (pp. 17-42). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ross, M. (2004). What Do We Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 243-252.
- Ross, M. (2006). Mineral Wealth and Equitable Development. Trabajo de investigación para *World Development Report 2006: Equity and Development*. Banco Mundial. Manuscrito no publicado. En <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Mineral_Wealth_and_Equitable_Development.pdf>.
- Ross, M. (2007). How Can Mineral Rich States Reduce Inequality? En H. Macartan, J. Sachs & J. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse* (pp. 237-255). Nueva York: Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia.
- Sachs, J. & A. Warner (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper 5398. Cambridge, Mass: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Sachs, J. & A. Warner (2001). The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45(4-6), 827-838.
- Sambanis, N. (2001a). Do Ethnic and Non-ethnic Civil Wars Have the Same Causes? *Journal of Conflict Resolution*, 45(3), 259-282.

1. INTRODUCCIÓN

- Stewart, F. (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Van de Walle, N. (2001). *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 2 CONSTRUCCIÓN Y REINGENIERÍA DE LA «BUENA GOBERNANZA» EN CHILE

José Carlos Orihuela

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo y por qué logró Chile escapar a la maldición de la abundancia de minerales?, ¿ha logrado acaso realmente escapar? El caso chileno no encaja completamente en la narrativa tradicional de la maldición de los recursos. Este capítulo busca responder por qué, analizando la construcción del aparato estatal moderno y evidenciando cómo la evolución institucional del Estado ha jugado un rol crucial en el camino chileno hacia el desarrollo basado en recursos. Al discutir el desarrollo económico y político bajo un enfoque evolutivo, el uso del término «maldición de los recursos» es puramente metafórico: la intención no es afirmar que las condiciones determinen los resultados. Sin embargo, sí se considera que las condiciones estructurales pueden generar patrones y establecer equilibrios. Las condiciones son diversas, complejas y mutables. Si bien la abundancia/dependencia de recursos naturales puede favorecer la reproducción de comportamientos político-económicos bastante perversos, otras circunstancias estructurales podrían promover la evolución de trayectorias institucionales más positivas. Más aún, y quizá de manera incluso más importante, las condiciones moldean pero no determinan las elecciones (públicas): es decir, los seres humanos pueden sobreponerse a sus circunstancias, transformando retos y debilidades en oportunidades y fortalezas. En consecuencia, el comprender el éxito o fracaso

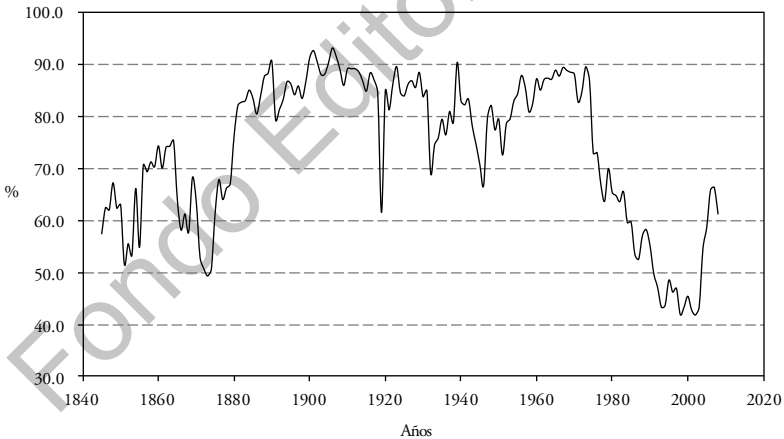
de distintos ejemplos de desarrollo basado en recursos exige comprender también lo particular: el estudio de la agencia de las políticas públicas en su contexto. El Chile postcolonial no es solo un ejemplo de progreso basado en desarrollo, sino también un caso de importante evolución del Estado. De manera intencional o no, el Estado chileno ha jugado un rol central en los logros y problemas del desarrollo nacional, ya que es un hecho histórico el que la sociedad chilena ha sido capaz de reproducir y reinventar una maquinaria estatal fuerte, activa y significativamente coherente. El caso chileno, en consecuencia, contribuye a enriquecer el debate en torno a la maldición de los recursos, e ilustra la importancia de contar con un aparato estatal capaz de sobreponerse a algunos de los retos generados por el desarrollo basado en recursos mineros. Un Estado fuerte, sin embargo, también puede significar malas noticias, sobre todo si es que en nuestra definición de «desarrollo» incluimos conceptos como libertad, participación civil y valores de justicia social: un Estado fuerte puede manifestar una tendencia al autoritarismo, como la historia postcolonial de Chile ilustra bastante bien.

El resto de este capítulo analiza los cimientos institucionales que posibilitan la actual historia del buen manejo macroeconómico de la volatilidad del cobre, a la vez que ayuda a revelar narrativas menos triunfalistas que subyacen a aquellas que proclaman un desarrollo nacional continuo, armonioso y sostenible (ver también el capítulo 7 sobre conflicto y desigualdades entre grupos). Hemos organizado la evolución estatal chilena en tres eras: Interior (de la década de 1830 a la de 1930), CORFO (de la década de 1930 a la de 1970) y Hacienda (desde la década de 1970 hasta la actualidad). La construcción de «buena gobernanza» en cada una de ellas será presentada en las siguientes secciones. La sección 5 demuestra cómo el legado histórico de la acción estatal influyó en la manera en que se manejó el cobre a finales del largo siglo XX. La sección 6 concluye el capítulo con una reflexión acerca de las diferentes maneras en que se manifiesta la dependencia del camino (*path-dependence*) y señalando las zonas grises de la estrategia nacional de desarrollo.

2. LA ERA DEL INTERIOR: DE LA DÉCADA DE 1830 A LA DE 1930

Chile postcolonial ha sido siempre un 'país minero', aunque esta etiqueta describe distintos fenómenos históricos: un ciclo inicial de cobre (1800-1880), un ciclo de nitrato (1880-1930) y un segundo ciclo de extracción de cobre (desde la década de 1930 hasta hoy). Como demuestra la figura 1, la dependencia minera medida como el porcentaje representado por la minería en las exportaciones totales alcanzó alturas históricas de 90% en el ciclo del nitrato y bajas históricas ligeramente por encima del 40% en la década de 1990, después del desarrollo de una nueva economía basada en la exportación y antes de que el último ciclo de globalización alterara la tendencia. Por ende, una primera lección histórica que podemos extraer de esto es que la dependencia de la minería en Chile postcolonial no ha sido un proceso homogéneo sino uno caracterizado por la volatilidad, la diversidad y la continuidad.

Figura 1. Chile: porcentaje de la minería en las exportaciones

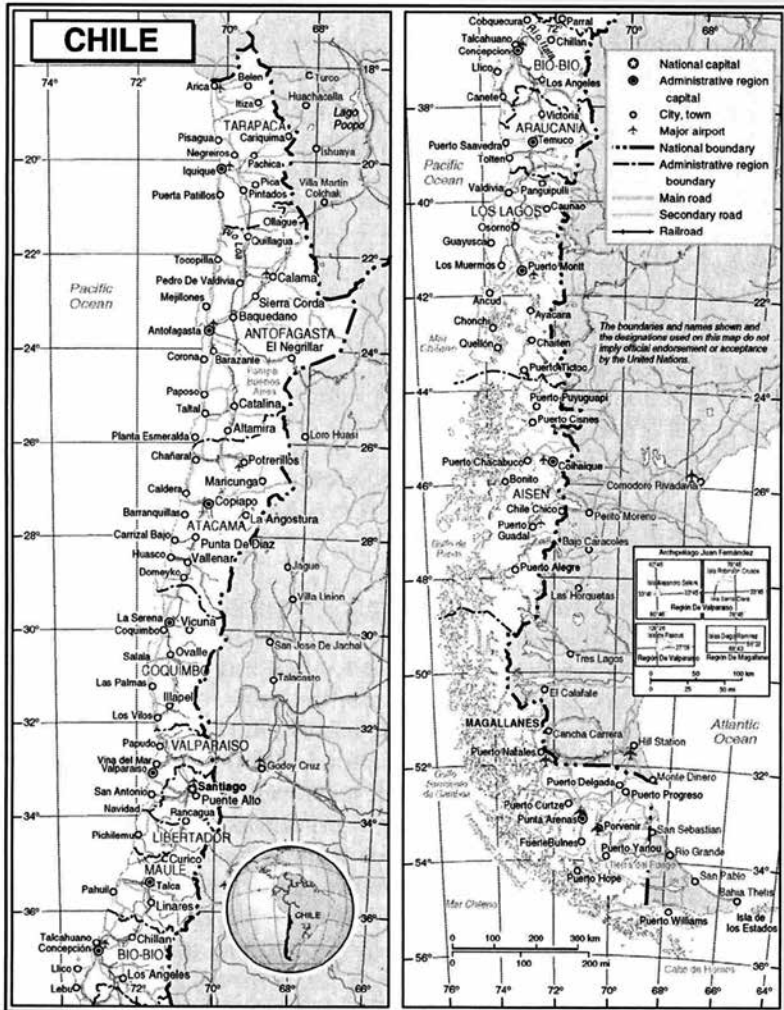


Fuentes: Braun y otros (2000), para 1844-1879; Cariola & Sunkel (1985), para 1880-1910; y Banco Central.

La historia nos permite matizar controversias teóricas que a veces se expresan de manera muy burda. Una de ellas es que las 'condiciones iniciales' pueden explicar por sí solas los resultados de la dependencia del camino. La 'geografía' y la 'abundancia de recursos' son dos variables comúnmente asumidas como externas. Al voltear la mirada hacia la historia, uno descubre que las economías industriales gozaron, en algún momento, de alguna forma de abundancia de recursos. Entre los países ricos en recursos naturales, la historia demuestra cómo la abundancia suele ser el resultado de la agencia Nación-Estado. En el nombre de los intereses de la nación, Chile se apropió de secciones del desierto de Atacama que se encontraban en territorios de bolivianos y peruanos entre 1879 y 1883 (ver la figura 2). Los precios, la inversión y la tecnología demostrarían que dichos territorios contaban con inmensas reservas de cobre. En su búsqueda de progreso nacional, después de vencer a Bolivia y a Perú, y considerando que el territorio agrícola estaba limitado al valle central, el ejército chileno se dirigió al sur, con la intención de 'pacificar' los bosques del norte, hogar de los mapuches. Según la doctrina del progreso nacional, la tierra debía ser colonizada, los recursos explotados y los derechos de propiedad garantizados por el Estado. Para fines del siglo XIX, el incipiente Estado-Nación chileno había más que duplicado su territorio, de 321 462 a 750 000 kilómetros cuadrados, capturando en el camino recursos minerales y bosques.

Un fuerte activismo estatal y ejecutivo es uno de los resultados históricos de las acciones de las élites relativamente cohesionadas del Valle Central a comienzos del siglo XIX. Estos grupos se organizaron en torno a planes colectivos que les permitieron controlar y transformar el territorio nacional. Esta situación encontró un paralelo importante en Colombia, donde los empresarios locales necesitaban contar con un mejor servicio de transporte y almacenaje que les permitiera hacer más viable una economía basada en la producción de café (Thorp, 1991). Cuando las crisis generadas por la globalización durante la década de 1870 obligaron a las élites chilenas a hacerse de nuevas tierras y recursos,

Figura 2. Mapa de Chile



Mapa 4395. Naciones Unidas, marzo 2010. Departamento de Cartografía.

y a construir infraestructura que permitiera unir mercados, ya existían estructuras estatales disponibles para dichas operaciones. Gracias a que contaba con un Estado poderoso, la República Conservadora (entre las décadas de 1830 y 1850) había logrado cumplir los sueños positivistas del Estado de derecho, manejando los asuntos públicos de manera científica. El estadista Diego Portales fue el vocero principal de la ideología de las clases dominantes, epitomizada décadas más tarde en el lema nacional: «Por la razón o por la fuerza». La República Conservadora de Portales trajo consigo «la religión del omnipresente Poder Ejecutivo» y dejó como legado una «casta sacerdotal de estadistas» (Góngora, 1986), raíz cultural de las élites tecnocráticas que actualmente trabajan para el Estado (Silva, 2008). Desde una época muy temprana, y gracias a la relativa estabilidad política, hombres de ciencia, ingenieros y abogados se hicieron de un lugar en el sector público, recreando y reconfigurando las élites políticas, las relaciones entre el Estado y las empresas, y una nueva burocracia.

El mito de lo que las élites chilenas todavía llaman el «Estado portaliano» es tanto el resultado del legado objetivo de la formación temprana del Estado Nación y del expansionismo militar, como una nostalgia subjetiva en tiempos de crisis. La República Conservadora impuso el Estado de derecho tan solo dos décadas después de las guerras civiles que siguieron a la independencia. Posteriormente, las guerras preventivas contra Bolivia y Perú fueron fundamentales en la formación de una identidad nacional sólida (Góngora, 1986). Portales fue el ideólogo que preconizó impedir la unificación de Bolivia y Perú en una confederación, lo que hubiera sido contrario a los intereses geopolíticos chilenos en el Pacífico. Cuatro décadas después de su muerte, el espíritu de Portales seguía presente cuando Chile nuevamente entró en guerra contra Bolivia y Perú, que en esa oportunidad intentaban cobrar impuestos a y nacionalizar los nitratos, que estaban en manos de capital chileno. Esto hubiese significado la ruina del Estado chileno, que en aquel momento sufría el abrupto final del ciclo de cobre y trigo (Sater, 1979). Durante las guerras civiles de la década de 1850 y de 1891, y los caóticos inicios

del siglo XX, de nitratos inestables, las élites políticas idealizaron y miraron con nostalgia los buenos años del gobierno de Portales¹. El desarrollo del Estado-Nación durante el siglo XIX fue exitoso, lo que permitió a los líderes políticos referirse con frecuencia a los buenos tiempos de la ley y el orden, apelando a la necesidad de cuidar y fortalecer las instituciones nacionales para escapar de la amenaza del caos.

Desde el periodo del afianzamiento conservador, la idea de un «Estado firme» ha implicado también un considerable poder presidencial, sostenido por intendentes nombrados como autoridades políticas en las provincias. Típicamente, los primeros gobiernos latinoamericanos iniciaron su vida republicana con tres ministerios: Gobierno (Interior) y Asuntos Exteriores, Finanzas, y Guerra. La Constitución de 1833 volvió a poner de relieve la importancia de las intendencias, declarando al intendente como ‘agente natural’ del Presidente de la República. El fortalecimiento de las intendencias fue consecuencia directa del fortalecimiento inicial del Estado central. En 1844, el gobierno aprobó la «Ley de Manejo del Interior». En las décadas siguientes, las leyes que crearon a las municipalidades como sistemas de gobierno local lo hicieron respetando la superioridad de los intendentes en la jerarquía política (Figueroa, 1953). El legado de un fuerte Estado central en manos de oficiales del Interior había sido establecido. Una consecuencia de la victoriosa historia militar del siglo XIX fue la necesidad de garantizar la ocupación del territorio y el control sobre los recursos. Durante el periodo que abarca desde la década de 1880 a la de 1920, los nitratos representaban aproximadamente el 40% de los ingresos fiscales, lo que permitió una nueva expansión del alcance del Estado en la forma de vías ferroviarias, infraestructura y educación, así como en el apoyo a políticas de colonización y emprendimientos económicos en los bosques subpolares². Todos estos nuevos proyectos estatales implicaron más responsabilidades ejecutivas para los intendentes. El éxito del joven

¹ Ver Edwards, 1972; Encina, 1934; Góngora, 1981; y Jocelyn-Holt, 1992 y 1998.

² Ver Cariola & Sunkel, 1985 y Camus, 2006.

Estado-Nación chileno significó la legitimación de los intendentes y del Ministerio del Interior.

Las miradas a largo plazo de los procesos históricos tienen la desventaja de ofrecernos una instantánea en la que las variaciones temporales y las diferencias internas parecen ausentes o se minimizan en relación al panorama general. Como narrativa central, el ciclo de nitratos (de la década de 1880 a la de 1930) puede ser discutido en relación a sus éxitos. Por ejemplo, Palma (1979) explica que Chile no padeció el «mal holandés», debido a que el Estado se había apropiado de los ingresos generados por los recursos y los había invertido de manera eficiente en vías ferroviarias y en educación, evitando la apreciación del tipo de cambio. Sin embargo, si discutimos el periodo desde una perspectiva de corto plazo, este entusiasmo por los resultados económicos parece algo exagerado: el ciclo de nitratos también fue un periodo de importante inestabilidad económica y política, en parte consecuencia de y en parte motivada por la dependencia de los volátiles nitratos.

De hecho, algunas de las características que la literatura sobre la maldición de los recursos atribuye a las economías ricas en minerales se manifestaron en Chile durante el ciclo del nitrato. Como hemos visto en el primer capítulo, en su libro *La paradoja de la abundancia*, Terry Karl explica que la dependencia fiscal de los minerales empuja a los Estados a reducir la tributación interna, creando sociedades que carecen de mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad civil y de participación en los asuntos de interés público (Karl, 1997). De hecho, la economía del Estado chileno dependía fuertemente de las importaciones, lo que no era para nada un caso excepcional. Durante el largo siglo XIX, toda Latinoamérica postcolonial dependía de la economía global, debido a que la mayor parte de los ingresos fiscales provenía de los impuestos a las exportaciones y de los derechos de importación (Coatsworth & Williamson, 2004). Durante la primera mitad del siglo, el Estado chileno aumentó tanto los impuestos domésticos como los del comercio exterior. Este patrón cambió con los nitratos: los impuestos domésticos bajaron

de 20% en la década de 1840 a casi cero durante los años 1895-1905, mientras que los altos impuestos a los nitratos continuaron (Palma, 1979, apéndices 22 y 40). La dependencia de los recursos del primer ciclo tuvo una característica distinta a la del segundo; el último en realidad se asemeja más a la bonanza del petróleo característica del siglo XX que Terry Karl discute.

Como predice el enfoque político en torno a la maldición de los recursos, durante el ciclo de los nitratos los impuestos domésticos bajaron; sin embargo, contrariamente a lo que la teoría hubiese supuesto, la responsabilidad y participación política aumentaron. Al igual que en el resto de Latinoamérica, en la época de integración económica acelerada, las políticas de las oligarquías nacionales vieron emerger a nuevos actores. Los liberales habían ganado más importancia que los conservadores, lo que le había otorgado al Parlamento mayor poder político sobre el Ejecutivo. Aunque la autonomía del Ejecutivo se había visto incrementada gracias a los ingresos generados por los nitratos, se veía restringida en varios aspectos por los nuevos mecanismos de control y balance. El espacio público también se encontraba en renovación: los sindicatos habían tomado las calles y en la arena política se perfilaban nuevas personalidades capaces de terminar con la tradición conservadora-liberal. La inestabilidad de los mercados internacionales no demoró en afectar la situación, impactando la economía doméstica y las finanzas estatales. La crisis nacional tomó formas políticas sin precedente. Chile tuvo seis presidentes en los cinco años previos a la Gran Depresión, cantidad que se duplicó entre 1929 y 1932. El desarrollo basado en la minería de fines del largo siglo XIX no solo trajo progreso, sino también inseguridad y conflicto, una «maldición de los recursos» reflejada en políticas volátiles, inflación y una crisis de balanza de pagos (Pinto, 1962).

La Constitución de 1925 estuvo fuertemente influenciada por los militares, que en 1924 habían obligado al presidente Alessandri a renunciar. Esta constitución fue la primera desde la época de Portales y el Partido Conservador de 1833, y no volvería a ser cambiada hasta

el gobierno de Pinochet en 1980. La «República Parlamentaria» había sido culpada por el caos político y económico: el Ejecutivo —la Presidencia e Interior— recuperaron su supremacía, tal y como Portales o Pinochet hubieran aconsejado. La reforma general del Estado del coronel Carlos Ibáñez (1927-1931) estableció las nuevas funciones del Ministerio del Interior, encargándole el manejo político del territorio, la seguridad interna y los asuntos electorales (Figueroa, 1953). Uno de los aspectos que más configuró la manera en que los conflictos serían manejados durante las siguientes décadas fue la unificación de las fuerzas policiales bajo los Carabineros de Chile, que tuvieron al presidente Ibáñez como primer director general (Collier & Sater, 2004). El fortalecimiento del Poder Ejecutivo a fines de la década de 1920 significó a su vez el desarrollo de nuevas autonomías burocráticas. Bajo el consejo de la Misión Kemmerer, que tenía la finalidad de difundir el credo de la buena gobernanza para el manejo de las finanzas de Latinoamérica, la reforma de 1927 creó la Contraloría General de la República, el Banco Central y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), organizaciones clave para la gobernanza que posteriormente se desarrollarían de manera diversa y a distintos ritmos (el caso de DIPRES será discutido en la sección 4).

La dependencia de los nitratos era ahora alegremente reemplazada por la dependencia del cobre. La consecuencia fue que el camino chileno hacia el progreso no padeció de los problemas comúnmente asociados con un ciclo largo de recesión (por ejemplo, Perú post-guano o Bolivia post-estaño). Chile sufrió de un periodo intermedio bastante duro, como se ha visto, pero en el largo plazo logró resolverlo de manera bastante adecuada.

Para resumir, si bien algunos episodios del largo siglo XIX chileno se asemejan a los que caracterizan la maldición de los recursos, no parecen conformar lo que Karl (1997) propone como caso paradigmático. En segundo lugar, de acuerdo con Paredes (2013), la presencia de instituciones políticas y autonomías adecuadamente desarrolladas previas al ciclo de los nitratos explica en gran medida el éxito chileno en evadir la maldición. En tercer lugar, el azar y la contingencia histórica jugaron un rol crucial.

En particular, el tener un ciclo de cobre inmediatamente después de uno de nitratos favoreció la continuidad de un Poder Ejecutivo sólido y con un importante grado de profesionalización.

El capítulo 7 discute la cuestión de a quién favorece esta gobernanza. La narrativa triunfante que habla de cómo un Estado sólido genera estabilidad y fomenta el comercio encaleta una narrativa sobre los ‘enemigos’ del progreso nacional, que fueron enfrentados con toda la fuerza del ejército e Interior. Si bien los perdedores más notorios de esta historia son los pueblos indígenas, no fueron los únicos. Un ‘Estado fuerte’ significó también el desarrollo de poderes represivos fuertes durante la historia republicana, así como la formación de una cultura política autoritaria.

3. LA ERA CORFO: DE LA DÉCADA DE 1930 A LA DE 1970

Creada en 1939, la Corporación del Fomento de la Producción (CORFO) representa mejor que ninguna otra entidad el espíritu del Estado chileno durante el periodo entre guerras. Las políticas industriales no fueron invención de CORFO. Tampoco fueron consecuencia de 1914 o de 1929. Dichos «shocks externos» solo le dieron un nuevo impulso a procesos que ya estaban en movimiento. Como ya se ha discutido, las políticas de diversificación asumieron su forma moderna a mediados del siglo XIX, cuando las élites vieron la necesidad de contar con un Estado que fomentara la expansión de la agricultura y la colonización de los bosques (Ortega, 2005; Camus, 2006). Los procesos de diversificación e industrialización tomaron una velocidad distinta con el ciclo de los nitratos, cuando la economía doméstica se expandió y el Estado se apoderó de y gastó buena parte de las rentas generadas por recursos (Pinto & Ortega, 1990; Palma, 1979; Muñoz, 1968; 1987). Con un sector industrial en crecimiento (la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA, fue fundada en 1883) y un tercio de la población distribuida entre el puerto de Valparaíso y la ciudad de Santiago, los incentivos e intereses en torno al desarrollo industrial aumentaron. Los ingenieros que se unieron

al gobierno de Ibáñez habían estado presionando por conseguir acciones estatales más consistentes que favorecieran el fomento de la industria (Ortega y otros, 1989). En consecuencia, la Gran Depresión dio nuevos aires a la antigua idea de formar un consejo económico nacional o una corporación de desarrollo.

Una serie de factores más bien contingentes hizo viable este cambio institucional. Un trágico terremoto fue el impulso final que hacía falta para la creación de CORFO. Las políticas posteriores a 1929 habían sido complejas y no se había logrado establecer un consenso sobre la necesidad de crear una corporación de desarrollo nacional. El Congreso decidió aprobar la creación de CORFO en el contexto de la discusión sobre cómo reconstruir el país. Un año antes, el Frente Popular, una alianza de centro-izquierda liderada por el Partido Radical y que contaba con el apoyo de socialistas y comunistas, había llegado al poder. Sin embargo, CORFO no nació de este proceso, sino de distintas políticas de compromiso político enraizadas en el país: la sindicalización del campo, que había sido apoyada por miembros del Frente Popular, fue prohibida debido a que los intereses agrícolas de las oligarquías exigían un *quid pro quo* (Loveman, 1976; Muñoz & Arriagada, 1977; Silva, 1994). Las reglas de gobernanza corporativa establecidas para CORFO ilustran el *ethos* de la construcción del Estado en Chile: si la nueva meta principal del Estado era fomentar la economía, tal y como SOFOFA y el próximo gobierno deseaban, se necesitaba un equipo de servidores públicos, técnicos y expertos, que se encargara de dicha tarea (Ortega y otros, 1989). CORFO fue fundada como una 'institución autónoma' dentro del Ejecutivo, por lo que tenía derecho a un patrimonio corporativo y gozaba de un estatus legal especial; en gran medida, era una organización paraestatal. Su primer patrimonio provino de un impuesto especial sobre el cobre (Reynolds, 1965). Las decisiones burocráticas de CORFO no dependían directamente de los ministros sectoriales o de los sindicatos privados, aunque su junta estaba conformada tanto por representantes del sector público como del privado. Su autonomía se asemeja a la discutida por Evans (1995). Aunque CORFO

era autónoma, su funcionamiento estaba inserto en un proyecto nacional de industrialización; sus técnicos tenían responsabilidad tanto hacia los políticos como hacia el sector privado.

Si el pasado ayuda a comprender mejor el futuro, entonces no es una sorpresa el que CORFO haya sido diseñada de la manera en que lo fue. Para la fecha de su creación, se habían dado varias décadas de profesionalización burocrática del Estado. Los arquitectos del Estado chileno habían desarrollado las características que Max Weber atribuye a un «Estado burocrático», en oposición a uno patrimonial (Weber, 1978). Según el criterio modernizante y positivista, los servidores públicos deben gozar de cierta autonomía con respecto a los intereses privados y el cálculo político a corto plazo para poder trabajar con miras al bien común. La autonomía burocrática de CORFO no se desarrolló en un vacío, sino que se construyó sobre una serie de aspectos heredados por el Estado y la sociedad, como el alcance del Ministerio del Interior y la legitimidad de la que gozaban los ingenieros ferroviarios (Ibáñez, 1983; Muñoz, 1987; Ortega y otros, 1989). Tan importante como lo que establecía esta ley era que las autoridades políticas respetaron la autonomía de CORFO dentro de los lineamientos generales de la agenda del gobierno: la continuidad del Partido Radical entre coaliciones políticas durante el periodo entre guerras alivió el proceso. La constitución institucional de CORFO moldeó la práctica estatal, limitando de manera significativa el desarrollo de prácticas patrimonialistas, chantajes o sobornos privados o esquemas estatales rentistas. Si bien los estudios históricos no dan cuenta de ello, la corrupción y el comportamiento rentista sin duda existían dentro del Estado, aunque estos no parecen haber sido fomentados ni por el gobierno ni por las élites.

CORFO reconfiguró la relación entre el sector público y el privado, así como el rol del Estado en el desarrollo y la diversificación económica. Inicialmente, priorizó la infraestructura eléctrica y el trabajo en acero, incluyendo luego una serie de nuevas industrias. Posteriormente, la corporación de desarrollo estuvo involucrada en el desarrollo embrionario

de todas las nuevas exportaciones que emergieron en la posguerra: frutas, vegetales, vino, madera de pino, salmón, lubina chilena, entre otras. Con el tiempo, CORFO se convirtió en un banco de información de mapas, estadísticas, inventarios de recursos, estudios de suelo, estudios de marketing de productos nacionales, así como de proyectos que desarrollaran e introdujeran cultivos rentables, productos agrícolas and pesqueros (Ortega y otros, 1989). El mapeo estatal de los ecosistemas y de los recursos naturales no era una novedad, sino más bien una versión mejorada del trabajo realizado por los ministerios de Interior y Promoción. El fomento de la industria forestal provee una multitud de casos (Camus, 2006).

El estado desarrollista chileno no solo generó nuevas industrias sino que además contribuyó al desarrollo de la minería a través de una serie de políticas en favor de los pequeños y medianos productores locales. Estas intervenciones incluyeron la construcción de dos fundidoras: Paipote, en 1952, y Ventanas, en 1964. Ambas se encuentran hoy en manos de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), empresa estatal chilena.

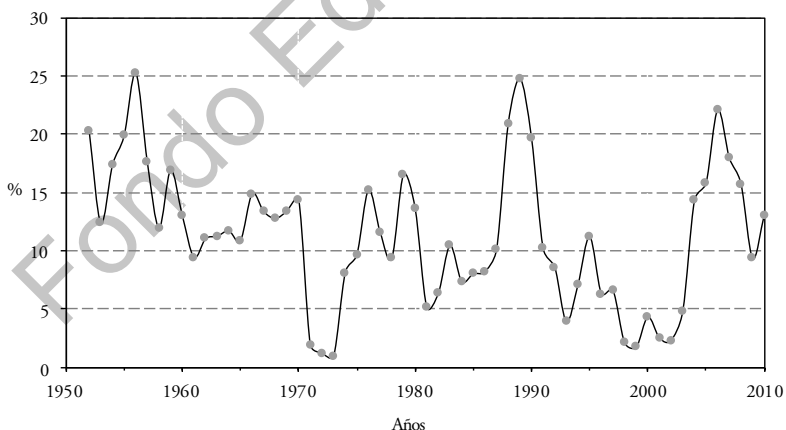
Una vez más, enfocarse en la imagen más amplia conlleva el riesgo de ignorar los problemas y deficiencias de lo que se termina llamando la estrategia nacional de desarrollo. Por lo menos eso creían los demócratas cristianos, quienes ocuparon el lugar dejado por el Partido Radical. Para los tecnócratas y políticos de la administración de Frei Montalva (1964-1970), CORFO se había convertido en un inmenso pulpo que había que controlar desde arriba. En consecuencia, en 1965, el Estado creó ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional-Ministerio de Planificación), agencia a cargo de dotar de una perspectiva a largo plazo a las acciones del Estado y de CORFO. Creado como parte de CORFO, el gobierno otorgó autonomía a ODEPLAN dos años más tarde³. La agencia reportaba de manera directa a la Presidencia de la República y,

³ Las estadísticas de contabilidad nacionales fueron estimadas por CORFO en el periodo 1940-1963 y ODEPLAN en 1960-1970. Ver el Anexo II en Ffrench-Davis, 1973.

seis años después, había sido posicionada por los demócratas cristianos como institución líder en la planificación del desarrollo. La agenda de Frei Montalva, naturalmente, excedía los planes del desarrollo y la inversión, puesto que Chile, como el resto de la región, se encontraba en medio de una nueva era de expectativas (Ffrench-Davis, 1973).

La dependencia del cobre se volvió fundamental para la política chilena. El fin de las guerras mundiales trajo un nuevo escenario político en el que el Estado chileno buscó fomentar de manera más decidida la diversificación, para lo que lo que el cobre jugó un rol crucial, ya que representaba una moneda de intercambio (80% de las exportaciones durante la década de 1950, ver figura 1) y recursos fiscales (15% de los ingresos del Estado durante esa misma década, ver figura 3). La economía nacional dependía en gran medida de no más de tres minas, que se encontraban en manos de capital norteamericano. En 1955, después de tres décadas de subir los impuestos, Chile ofreció un nuevo trato a las multinacionales en un intento por aumentar las inversiones en la industria.

Figura 3. Evolución de la contribución de la antigua minería a gran escala (nacionalizada en 1971) a los ingresos fiscales



Fuente: Ffrench-Davis (1973) y COCHILCO.

Sin embargo, la oferta de un régimen tributario más amable se combinó con la creación del Departamento del Cobre en el Ministerio de Minería, que se encargaba de promover una ‘visión estratégica’ para la industria nacional del cobre (Camus, 2005). Había un creciente consenso en cuanto a que la dependencia del cobre actuaba como una restricción para el desarrollo nacional. El asunto ocupó parte importante de *En vez de la miseria*, el influyente manifiesto escrito por el economista demócrata cristiano Jorge Ahumada. Para lograr un mayor desarrollo y redistribuir más, era necesario que las exportaciones lideraran el camino; sin embargo, el cobre en manos de capital extranjero no se había invertido de la manera correcta. Para terminar con el siglo de inflación, el país había tenido que enfrentarse a la volatilidad del cobre y a la dependencia fiscal⁴. Algunas voces empezaron a exigir la nacionalización de los recursos (Tomic, 1988), que es lo que la administración de Frei Montalva (1964-1970) terminó haciendo.

Si bien Salvador Allende se había referido al cobre como el «suelo de Chile», no hubo realmente ningún suelo durante la administración de Unidad Popular (1970-1973). Contrariamente a lo que se había acordado, la administración decidió no ofrecer compensaciones por las expropiaciones, al considerar que las empresas ya habían lucrado suficiente en el pasado. La nacionalización del cobre no era realmente un tema que generara divergencias políticas: había sido aprobada de manera unánime por todas las fuerzas políticas del Congreso⁵. En otros aspectos, sin embargo, el régimen de Allende alienó al centro político reformista. CORFO, en particular, perdió su autonomía técnica debido a que los socialistas desconfiaban de la antigua burocracia estatal⁶. Más aún, el gobierno emprendió la nacionalización general de los negocios, que serían

⁴ Ahumada murió antes de que Frei Montalva asumiera el poder.

⁵ Se ha dicho que la derecha lo apoyó para vengarse por el apoyo del gobierno norteamericano a la reforma agraria (Collier & Sater, 2004).

⁶ Maritza Paredes nos proporcionó su importante cuerpo de entrevistas con antiguos jefes y funcionarios de CORFO, incluyendo a Sergio Molina.

manejados por CORFO. Algunos demócratas cristianos colaboraron con El Ladrillo, la alternativa económica a las propuestas de Unidad Popular, y participaron de los primeros equipos técnicos de ODEPLAN y en el Ministerio de Finanzas de la dictadura⁷.

El Estado chileno que Pinochet encontró en los años setenta es muy distinto al de Ibáñez en la década de 1920. Más aún, los funcionarios estatales de Pinochet y de Ibáñez tenían agendas de reestructuración del Estado muy distintas. Sin embargo, de tiempo en tiempo, uno encuentra cierta continuidad en los esquemas escogidos para la acción estatal y en la cultura institucional general: centralización del poder, apoyo a formas profesionalizadas de gobernanza y ejecución de esquemas corporativos nacionales con la participación del sector industrial. La maldición de los recursos institucional predice miopía en las políticas públicas y una cultura rentista como resultado de los incentivos estructurales generados por la abundancia mineral. Sin embargo, a pesar del cambio político un grupo importante de funcionarios públicos lucharon por crear una maquinaria de gobierno en favor del bien común, enfatizando la necesidad de basarse en la ciencia y de planear a largo plazo. Equívocado o no, por la razón o por la fuerza, como dice el lema nacional, un ejército tecnocrático weberiano se expandió y cobró protagonismo.

4. LA ERA DEL MINISTERIO DE HACIENDA: DE 1970 A LA ACTUALIDAD

Así como CORFO y ODEPLAN no fueron inventados por el Partido Radical y por el Partido Demócrata Cristiano, respectivamente, el fortalecimiento de Hacienda (Ministerio de Finanzas) por los *Chicago boys* de Pinochet (1973-1990) también se desarrolló sobre procesos previos.

⁷ En 1973, el ejército ofreció a Sergio Molina, un tecnócrata de alto nivel del gobierno de Frei Montalva, el puesto de viceministro de Finanzas, oferta que este rechazó (Valdés, 1989, p. 14). Otros economistas cercanos a las filas de la Democracia Cristiana se unieron al régimen militar (entrevista con Juan Villarrú).

A la manera típicamente chilena, las capacidades tecnocráticas de Hacienda no dependen únicamente de comités externos de expertos, sino de la tecnocracia de la Dirección de Presupuesto (DIPRES). En 1960, el estatus de DIPRES mejoró gracias a una ley que establecía como su principal objetivo elaborar el presupuesto nacional «en el contexto de los planes para el desarrollo social y económico y otros objetivos nacionales»⁸. A fines de la década de 1950, durante la gestión de Sergio Molina⁹, se introdujo una serie de renovaciones con el fin de modernizar el proceso presupuestario, lo que incluía la coordinación con CORFO para establecer las prioridades del gasto en inversión pública (Molina, 1972). Cuando los demócratas cristianos llegaron al poder, en 1964, Molina se convirtió en ministro de Finanzas, y permaneció en el cargo durante cinco de los seis años que duró el gobierno. Los demócratas cristianos otorgaron mayor estatus a DIPRES en conjunción con el recientemente fundado ODEPLAN¹⁰.

Los *Chicago boys* operaron con los organismos estatales heredados, ODEPLAN y DIPRES. La crisis del petróleo generó un nuevo punto de quiebre que permitió desarrollar ambiciosas reformas institucionales, ocasionando que Hacienda ganara mayor poder político. Las reformas fiscales de 1975 concentraron el control de la finanzas públicas en Hacienda y, más específicamente, en DIPRES (Vial, 2001)¹¹. Este fue el fin de la mayoría de autonomías fiscales, aunque las agencias estatales que contaban con patrimonio propio, como CORFO, lograron mantener un margen de maniobra significativo. El poder de DIPRES se consolidó aún más gracias a la Constitución de 1980, que limitaba fuertemente

⁸ Art. 1, DFL-106 (1960).

⁹ Importante figura tecnocrática cercana a la Democracia Cristiana con una larga tradición de servicio público: director de DIPRES (1954-1965), presidente del Banco Central (1964-1967), ministro de Finanzas (1964-1968), vicepresidente de CORFO (1968-1970) y ministro de Planificación (1990-1994).

¹⁰ Entrevista con Edgardo Boeninger.

¹¹ *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*, DL 1263 (1975). Ver Vial (2001) para leer una discusión documentada al respecto. Joaquín Vial fue el director de DIPRES durante el segundo periodo de la Concertación.

el poder del Parlamento sobre el presupuesto nacional y la creación de nuevos impuestos. Con la Concertación (1990-2010), ODEPLAN fue promovido a la categoría de Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, aunque el liderazgo fue mantenido por Hacienda¹².

Los economistas de Hacienda y ODEPLAN ganaron autonomía dentro del aparato estatal, sin embargo, la autonomía tenía un límite: el cobre. El capitalismo de libre mercado no podía ir tan lejos como para privatizar aquello que los militares consideraban de importancia estratégica para la nación: no solo el cobre, el petróleo o la electricidad, sino CORFO, la corporación para el desarrollo, sujeta a reestructuraciones importantes, pero no eliminada (Edwards & Cox Edwards, 1987, pp. 95-97; Arancibia & Balart, 2007, pp. 195-363). En 1976, un Pinochet furioso telefoneó al Ministro de Hacienda, Sergio de Castro, después de que un funcionario defendiera frente a la prensa la conveniencia de privatizar el cobre: la autonomía de los economistas, aumentada por la nueva crisis de la globalización, tenía sus límites (Arancibia & Balart, 2007, p. 248). Tanto los militares como los economistas tenían en mente lo que consideraban mejor para Chile, lo que entendían como «acabar con el comunismo e instaurar el capitalismo»¹³. Pero incluso con una visión compartida como esa, había múltiples puntos de divergencia, debido a que sus perspectivas sobre lo que significaba el bienestar social y la manera en que podría ser optimizado no siempre eran las mismas. En consecuencia, los militares, ahora a cargo del cobre, encontraron el espacio para establecerse, aprender el negocio y acumular poder político.

¹² Sin embargo, el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, mantiene la función de evaluar la viabilidad de nuevas inversiones públicas.

¹³ «[Allende trae] las ideas de Fidel Castro, las ideas de la revolución armada... trae consigo las ideas de Rusia y asume el tutelaje comunista-socialista... Castro llega a Chile por unos días y termina quedándose un mes... Para nosotros, que éramos militares y entendíamos las cosas como nación, esto era terrorífico» (Gastón Frez, entrevistado en Santiago de Chile, 27 de agosto de 2007). Para conocer los puntos de vista de los economistas radicales, ver Fontaine (1988), Valdés (1989), Arancibia (2006) y Arancibia & Balart (2007).

Una vez que los economistas de mercado radicales asumieron el manejo de las políticas económicas durante la crisis del petróleo, esta divergencia de visiones se intensificó. Gastón Frez, un oficial militar que se convirtió en la figura central en la historia de CODELCO, lideró la oposición dentro del gobierno. En 1976, el régimen de Pinochet aprobó la ley que creaba CODELCO, una corporación que unificaba a todas las empresas nacionalizadas. Esto vino acompañado por una institución pequeña, aunque eventualmente influyente, COCHILCO, en la actualidad un banco de datos transparente y un *think tank* de la industria¹⁴. Como nuevo vicepresidente de marketing y frente a la fuga de talentos que había seguido al proceso de nacionalización, Frez seleccionó un grupo de los «mejores profesionales jóvenes y talentosos» de CODELCO, buscando generar un sentido de pertenencia y patriotismo. CODELCO se desarrolló con autonomía hasta convertirse prácticamente en una empresa privada.

Una vez más, los pequeños detalles son de vital importancia si deseamos comprender a cabalidad la naturaleza y causa de este éxito. El cobre debía ser el «suelo chileno». Por lo tanto, la ley establecía que las ganancias de CODELCO debían destinarse en su totalidad a las arcas fiscales. Si bien esto financiaba al Estado, dejaba a la corporación del cobre sin fondos para nuevas inversiones. Hasta hoy, la sostenibilidad de dicha estrategia de negocios para CODELCO continúa siendo motivo de preocupación para los líderes de opinión de la industria: CODELCO consume su capital natural, el cobre, y reinvierte muy poco. La administración de Bachelet, sin embargo, permitió la capitalización de las ganancias y aumentó el margen de acción financiera. Adicionalmente, Pinochet destinó 10% de las ventas

¹⁴ Decretos 1349 y 1350 (1976). «Concebimos COCHILCO como la institución que se encargaría de supervisar las inversiones futuras» (Gastón Frez, entrevista del 27 de agosto de 2007). El decreto 18940 (1990) limitaba sus facultades a la supervisión de CODELCO. Durante la Concertación, COCHILCO evolucionó hasta convertirse en un generador de información, análisis e ideas para la promoción de la industria pública y privada y para su defensa en el mercado internacional, sobre todo considerando la creciente importancia de las regulaciones medioambientales en el comercio.

para gasto militar. Esto no fue modificado durante las dos décadas del gobierno de izquierda que siguió a la dictadura. ¿Se debería descontar el gasto militar de los indicadores de bienestar nacionales?

Aún más delicado es el problema de las externalidades negativas medioambientales que genera la industria de los extractivos (ver el capítulo 7). La minería chilena tiene la ventaja de que se desarrolla en las regiones áridas del norte, de baja densidad poblacional. Esto genera pocas fricciones políticas y reduce el impacto sobre el bienestar de la población suelen ocasionar la acumulación de tierras, la gestión de los recursos hídricos, el manejo de los desechos y la contaminación del aire generada por las fundidoras, tal y como se ha observado en otros lugares de los Andes como, por ejemplo, Perú. Sin embargo, los conflictos medioambientales no están ausentes en Chile; de hecho, se han registrado conflictos medioambientales desde el primer ciclo del cobre, debido a que la minería en el Norte Chico afecta los valles agrícolas (Camus, 2006).

La dictadura de Pinochet fue abundante en innovaciones institucionales, aunque estas estuvieron insertadas dentro de cierta continuidad. Dichas innovaciones fueron más allá de la gestión económica. Muchas reformas se realizaron dentro del Ministerio del Interior, fortalecido y capaz de llevar a cabo su doble función: garantizar el orden y expandir el alcance de los servicios e inversiones del Estado. Considerando la trayectoria institucional que hemos descrito, esto no es ninguna sorpresa. Las nuevas capacidades ejecutivas del Estado serían de vital importancia para las políticas redistributivas de las décadas siguientes. En 1974, el gobierno estableció trece regiones administrativas, que serían manejadas por los intendentes, ahora militares. Los intendentes tenían la responsabilidad de coordinar las acciones de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), que actuaban como oficinas regionales de los ministerios. En consecuencia, si bien las SEREMI dependían formalmente de sus respectivos ministerios, respondían políticamente a los intendentes, que gozaban de más poder que nunca. Una vez más, la Constitución de 1980 respaldaba a la institución moderna del Estado.

Con el retorno de la democracia, la Concertación intentó balancear el poder de los intendentes mediante la creación de un congreso regional compuesto por todos los alcaldes provinciales, esta vez elegidos democráticamente. Sin embargo, los congresos regionales todavía se encuentran bajo la dirección del intendente designado. La creación de elecciones regionales no ha sido apoyada por las élites santiaguinas, independientemente de la persuasión política. Si la autoridad regional fuese elegida, la voz de las regiones productoras que presionan por un cambio en la política de distribución de los ingresos minerales podría ser escuchada; para bien y para mal, eso no sucede hoy en día. En cambio, la distribución y composición del gasto de las distintas regiones se da mediante un proceso altamente tecnocrático. El fortalecimiento de Interior a comienzos del régimen pinochetista incluyó la formación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), creada con la finalidad de proveer apoyo tecnocrático a la acción regional del Estado. SUBDERE eventualmente se convertiría en una institución fundamental de la planificación del desarrollo y del gasto durante el gobierno de la Concertación. Las funciones diarias de SUBDERE incluyen desde coordinar el trabajo ejecutivo con los intendentes, alcaldes y oficiales de CORFO, hasta aconsejar, implementar y supervisar programas políticos *ad hoc*, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), proyectos de infraestructura rural y diversos proyectos de desarrollo (Angell y otros, 2001; Aninat y otros, 2006).

En Chile, la continuidad del Estado es principalmente una consecuencia de la continuidad de la élite. Con esto no nos referimos a que un solo grupo social monocromático controle el aparato estatal desde el siglo XIX. Más sutilmente, la «casta de estadistas» de Góngora reproduce una red de hombres educados (y, más recientemente, de mujeres) que toman el pulso a los asuntos nacionales y se preparan para responder al llamado del deber público. Con el fin del gobierno de Pinochet, los *Chicago boys* fueron reemplazados por los «monjes de CIEPLAN» (Silva, 1991). Financiada durante la dictadura gracias a la cooperación internacional,

CIEPLAN —no partidista, pro democrática y liderada por economistas— se convirtió no solo en un *think tank* de políticas públicas para el proyecto político de la Concertación durante sus años de maduración, sino que creó el espacio que se necesitaba para el diálogo intergeneracional y para la formación de una nueva generación de servidores públicos. El antecedente de CIEPLAN era CEPLAN, el Centro de Estudios de Planificación de la Universidad Católica, fundado por economistas de la administración de Frei: Alejandro Foxley de ODEPLAN y Ricardo Ffrench-Davis del Banco Central. Cuando la Universidad Católica cayó bajo el control de los militares, jóvenes economistas crearon la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, como institución independiente.

Los monjes de CIEPLAN jugaron un rol clave en la formación de un sentido de coherencia política durante los siguientes veinte años de construcción y reconstrucción de las capacidades del Estado. En 1990, con el regreso a la democracia, Alejandro Foxley asumió el mando de Hacienda; de las generaciones más jóvenes, José Pablo Arellano entró a liderar DIPRES y Manuel Farfán a coordinar las políticas macroeconómicas de Hacienda. Durante el período 2006-2010, Arellano lideró CODELCO, contribuyendo a empezar un nuevo capítulo de buena gobernanza de las empresas estatales (entre DIPRES y CODELCO, asumió el liderazgo del Ministerio de Educación). En este nuevo escenario político, la influencia y el enfoque de las políticas de CIEPLAN disminuyó y el *think tank* incluso cerró durante un período de tiempo. Más recientemente, la influencia de las políticas de CIEPLAN ha sido reemplazada en cierta medida por Expansiva, una red de discusiones tecnocráticas, dominada por una generación más joven y con un discurso de neutralidad política. Expansiva es liderada por el ministro de Finanzas de Bachelet, Andrés Velasco, otro de los chicos de CIEPLAN. Arellano, Farfán y Velasco, así como muchos otros economistas que conformaron los altos rangos del gobierno entre 1990 y 2010, eran hijos de antiguos servidores públicos —demócratas cristianos, socialistas y radicales— que habían participado la administración previa

a la dictadura. La «buena gobernanza» es consecuencia de una reserva de capital humano y de líderes que se reproduce a sí misma.

5. ¿ESCAPAR LA MALDICIÓN?

Ya sea marcando fronteras y asumiendo el control de los recursos, trabajando por el desarrollo o dando un giro neoliberal, un Estado fuerte y de corte positivista ha sido la constante en Chile. Dicho legado histórico ha sido importante en cuanto ha determinado la manera en que Chile lidió con su dependencia de los recursos a fines del largo siglo XX. En tiempos de euforia, los legisladores parecen volverse miopes y olvidar los problemas que pueden potencialmente azotarlos en el futuro (Karl, 1997). Sin embargo, como ya se ha visto, la experiencia chilena evidencia un largo proceso de construcción del Estado en el nombre de la razón y del futuro de los chilenos. Para bien y para mal, el servidor público chileno arquetípico busca siempre pensar a largo plazo, abogando y reclamando la autoridad ejecutiva y autonomía burocrática que le permitan manejar los asuntos públicos de manera «técnica». La miopía y el comportamiento rentista no forman parte del ADN de la cultura nacional. Esta sección explora cómo este legado institucional influyó en el manejo del último ciclo de auge y de recesión (y repetido periodo de auge posterior) de los precios del cobre. ¿Cómo es que Chile logró implementar un plan de ahorro a finales del largo siglo XX? Desde que la Concertación llegó al poder en 1990, el nuevo consenso en Santiago consideraba que el modelo económico debía respetarse: estabilidad macroeconómica, integración comercial agresiva y un clima propicio para las inversiones empresariales. La crisis financiera de fines de la década de 1990 había reducido los precios del cobre a los niveles de la crisis de la deuda, por lo que la contribución del cobre al presupuesto estatal había caído en un 2%. Con la expectativa de que el precio del cobre empezaría a recuperarse, el bando pro-estímulo empezó a argumentar que era el momento de ser menos conservador en materias fiscales, sin que esto implicara necesariamente irresponsabilidad fiscal:

era hora de ocuparse de manera más decisiva de la agenda social, hasta aquel momento olvidada. La llegada al poder del primer presidente socialista después de Salvador Allende, Ricardo Lagos (2000-2006), aumentó la presión y las expectativas. Sin embargo, los tecnócratas de DIPRES querían un escenario de «mediano plazo» para la toma de decisiones del gasto público, por lo que aprovecharon la contingencia política.

La nueva tecnocracia de DIPRES durante la gestión de Lagos, liderada por Mario Marcel, formado en las canteras de CIEPLAN, creía necesario reformar el sistema contable de las finanzas públicas y definir mejores indicadores que permitieran guiar las políticas macroeconómicas a largo plazo. Sobre la base de las metodologías desarrolladas por el FMI, un equipo *ad hoc* propuso utilizar un indicador de «balance estructural del sector público», que buscaba demostrar el balance presupuestario que se hubiese dado si el PBI y el precio del cobre estuvieran en su nivel de tendencia y de mediano plazo respectivamente (Marcel y otros, 2001). La norma presupuestaria limitaba la discreción de una política fiscal expansiva a lo que el «balance estructural» del 1% del PBI potencial determinara. Los parámetros clave, PBI potencial y precio del cobre de mediano plazo, debían ser establecidos por un comité de expertos, lo que constituía una innovación importante en la gestión pública. Los comités de expertos estaban compuestos por profesionales de renombrada trayectoria académica: ciencia y razón en lugar de afiliaciones partidistas. Fue así como se estableció la Regla del Balance Estructural, más por prácticas de gestión pública que por lo estipulado por la ley.

Como parte de una cultura de buena gobernanza y con la mira hacia los retos y oportunidades continentales, los emprendedores políticos desarrollaron nuevas reglas de juego para el cobre: «el sueldo de Chile» se había convertido también en sus ahorros. La coyuntura de 2006 tenía como protagonista a un nuevo gobierno de la Concertación, presidido por Michelle Bachelet. Adicionalmente, desde hacía media década, el precio del cobre se encontraba en alza de manera sostenida. Una vez más, la prociclicidad del gasto público volvía a estar en el ojo del debate.

El ministro de Hacienda, Andrés Velasco, defendió la creación de la ley de responsabilidad fiscal, argumentando la necesidad de gastos públicos más sostenibles y de contar con un tipo de cambio competitivo para las exportaciones. Los economistas estatales creyeron que el precio del cobre regresaría eventualmente a un nivel de equilibrio más bajo y que la forma de manejar las demandas expansivas consistía en establecer normas jurídicas vinculantes para hacer aquello que la previa gestión de Nicolás Eyzaguirre en el Ministerio de Hacienda había hecho a discreción.

Si bien constituían una novedad por derecho propio, los fondos provenientes del cobre eran también el resultado de 25 años continuos y sostenidos de gestión pública. La construcción de política pública sobre política pública funcionó debido a que, después de la crisis de la deuda, Chile logró mantener su record de un solo ministro de economía por cada periodo presidencial. La ley de responsabilidad fiscal creó un Fondo de Reserva de Pensiones y un Fondo de Estabilización Social y Económica. En 2007, se ahorró el equivalente a todos los ingresos fiscales provenientes de la extracción de cobre (ver tabla 1). A fines de 2009, los fondos de pensiones y los fondos contracíclicos chilenos sumaban 3421 millones y 11 285 millones de dólares americanos, respectivamente¹⁵.

Gracias a los ingresos del cobre generados durante el año 2006, no hubo ninguna «maldición de los recursos» a nivel macroeconómico durante 2008 y 2009. Sin embargo, la discusión pública estuvo marcada por cuestionamientos sobre la justicia de las reglas tributarias y la sostenibilidad del desarrollo basado en el cobre. Algunos líderes de la Concertación cuestionaron que se mantuviera una política tributaria de *laissez-faire* hacia las nuevas iniciativas mineras privadas. Las regalías, definidas como el pago que se realiza a cambio del derecho de extraer un recurso no renovable, no existían en la estructura tributaria de la minería heredada de Pinochet.

¹⁵ Ver los Informes Anuales de Fondos Soberanos, disponibles en <http://www.minhda.cl/>. El informe de 2009 se enorgullece de que Chile haya anunciado el segundo estímulo fiscal extraordinario más grande del mundo para contrarrestar la crisis global financiera (US\$ 4,000 millones, alrededor del 2.8% del PBI).

Un caso que generó la indignación popular fue el de la Disputada de las Condes, una concesión minera otorgada a Exxon en 1978 que, según sus críticos, «explotó un depósito durante 26 años sin pagar ni un peso en impuestos»¹⁶. Los gobiernos de Aylwin (1990-1994) y Frei (1994-2000) decidieron no inmiscuirse en un asunto políticamente difícil para una coalición que se esforzaba por demostrar su compromiso con crear un ‘ambiente propicio para las inversiones’ en el momento de un nuevo flujo de capital extranjero. Las autoridades económicas más importantes desaconsejaron mandar las ‘señales equivocadas a los mercados’, ya que la estabilidad de los impuestos había sido garantizada en los contratos de inversión extranjera, por lo que no podía ser modificada de manera unilateral¹⁷. El Estatuto de la Inversión Extranjera —decreto legislativo 6000 de 1974—, el *New Deal* de la inversión extranjera y piedra angular de la economía de apertura al mercado, no podía ser tocado.

A pesar de la decisión del segundo gobierno de la Concertación, a comienzos del tercer periodo, el asunto de las regalías fue traído a colación por congresistas de la Concertación que cuestionaban el sistema libre de impuestos. Sin embargo, la Constitución de Pinochet de 1980 hacía imposible al Congreso proponer nuevas legislaciones tributarias. La reforma debía venir de alguien en el poderoso Ejecutivo. El Ministro de Finanzas del presidente Lagos, Nicolás Eyzaguirre, utilizó todo su poder y destreza política, así como la legitimidad de Hacienda, para negociar una salida con las grandes corporaciones. Su *lobby* fue exitoso: la mayoría de las corporaciones mineras aceptó la cancelación de sus contratos a cambio de la nueva regalía. Los críticos consideraron el aumento insignificante¹⁸.

La contribución de la minería a las arcas fiscales provenía en su mayor parte de la empresa estatal CODELCO, o por lo menos eso es lo que podemos concluir a partir de la limitada información tributaria

¹⁶ Ver Lavandero, 2003.

¹⁷ Entrevistas con Joaquín Vial y Juan Villarzú.

¹⁸ Entrevista con Juan Villarzú.

disponible (ver tabla 1), a pesar de que CODELCO en realidad generaba solo la mitad de la producción nacional de cobre entre la década de 1990 y el primer tercio de la década siguiente. Entre 1991 y 2004, COCHILCO —entidad estatal creada dos décadas antes por los militares para apoyar la producción de cobre— estima que la contribución de las diez corporaciones privadas más grandes de Chile fue de 3100 millones de dólares americanos, 25% del monto que CODELCO otorgó al Estado durante ese mismo periodo¹⁹. Con la subsiguiente alza de los precios, el fin de los privilegios fiscales y el cobro de la nueva regalía, la contribución de la minería privada aumentó de manera significativa, acercándose cada vez más a la de CODELCO. En el periodo 2006-2008, los impuestos y contribuciones de la minería privada sumaban 6000 millones de dólares anuales —de los cuales unos 600 millones provenían de la nueva regalía— mientras que CODELCO generaba alrededor de 7700 millones de dólares cada año antes de que el precio del cobre cayera (ver tabla 1)²⁰.

En la campaña por la nueva regalía, Hacienda jugó un rol activo, con un poder político y capacidades tecnocráticas que le permitieron maniobrar y transformar retos en oportunidades. Los tecnócratas de Hacienda consideraban que las regalías debían servir para financiar la innovación tecnológica²¹. En 2005, el gobierno estableció un nuevo consejo de expertos, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, con la finalidad de repensar la inversión pública en sistemas de innovación. Bajo la guía de expertos, buena parte del gasto proveniente de los ingresos generados por las regalías es supervisado o ejecutado por la renovada corporación de desarrollo CORFO²². Los tecnócratas de Hacienda afirmaban que su principal preocupación radicaba en lograr

¹⁹ Ver los anuarios de COCHILCO (2005, p. 12), y CODELCO.

²⁰ Ver los Anuarios de CODELCO y del Consejo Minero de Chile Yearbooks. A diferencia de CODELCO, las empresas privadas no revelan toda su información tributaria.

²¹ Ver decreto 20026.

²² Ver FIC, 2008.

la sostenibilidad del crecimiento económico y no en los beneficios políticos a corto plazo que traería el aumento de la inversión pública: debido a que el cobre es un recurso no renovable, los principios económicos señalaban que el ingreso del cobre debía ser reinvertido pensando en el largo plazo y no agotado de manera inmediata. En el nuevo escenario político, creado por miembros del Congreso que se oponían a la baja tasa tributaria, los oficiales del Estado hallaron la legitimidad que necesitaban para liderar la discusión pública y los recursos que les permitieran diseñar nuevos escenarios políticos.

Se podría afirmar, entonces, que es gracias al fondo de innovación que Chile no corre tanto el riesgo de sufrir la maldición de los recursos en el futuro: el capital natural no renovable será reemplazado de manera progresiva por nuevos modos de producción. Aun así, incluso después de fijar esta nueva regalía, la inversión pública en investigación y desarrollo representa solo el 0,3% del PBI, un monto tan bajo como en casi todo el resto de Latinoamérica²³. La contribución anual al fondo de innovación es minúscula en comparación a lo que reciben las Fuerzas Armadas: 1300 millones de dólares anuales durante el periodo 2006-2008 (ver tabla 1). En dos décadas de democracia, el ejército ha utilizado un quinto de la contribución de CODELCO a las arcas fiscales²⁴. La siguiente tabla presenta la fuente y la distribución de los ingresos fiscales del cobre durante la última década.

²³ Ver CNIC, 2010.

²⁴ Ver los Anuarios de CODELCO.

**Tabla 1. Fuentes y asignación de los ingresos fiscales del cobre
(millones de dólares al cambio actual)**

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CODELCO	702	370	326	735	3009	4442	8334	7933	6829	3048
Minería Privada ¹	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	2480	6543	6242	n. d.	n. d.
Uso										
Fuerzas Armadas	296	257	223	253	556	782	1226	1324	1375	912
Fondo Contracíclico							0	13 100	5000	0
Fondo de Pensiones							605	736	909	837
Fondo de Innovación para la Competitividad							82	101	155	183

¹ La información relativa contribución de toda la industria minera a los ingresos fiscales no es proporcionada por las autoridades o la industria. Las cifras de 2005-2007 fueron publicadas en anuarios del Consejo de la Minería.

² El *Consejo de la Minería* es una alianza de CODELCO con las principales corporaciones mineras privadas, un esquema utilizado por los tecnócratas de la Concertación para reducir la acción política de SONAMI, la asociación tradicional de empresas. Ver Orihuea, 2011.

Fuentes: COCHILCO, CODELCO, Consejo de la Minería², DIPRES, y FIC/Ministerio de Economía.

6. OBSERVACIONES FINALES

¿Por qué logró Chile escapar de la maldición de los recursos durante su historia moderna? Para conseguir esto, fue crucial la construcción de múltiples capas de autonomías burocráticas como parte del proyecto de Estado-Nación. Las prácticas actuales de ‘buena gobernanza’ son asumidas y ejercidas por diversas instituciones estatales —Hacienda, CODELCO,

CORFO e Interior—, que representan distintos momentos de la evolución del Estado. Uno de los primeros momentos de desarrollo del Estado moderno, la era de Interior (1830-1930), empezó a ser construido durante el Acuerdo Conservador, décadas antes de que empezara el ciclo minero de nitratos, entre las décadas de 1870 y 1930. En el siglo XIX, el fuerte Estado chileno fue consecuencia histórica de una élite económica altamente cohesionada e interesada en la agricultura, la minería y el comercio, y que busca afianzar su control sobre los recursos naturales y ganar predominancia política del Pacífico. En la era de la Corporación del Fomento de la Producción CORFO, entre los años treinta y los setenta, la acción estatal se construyó sobre los esfuerzos iniciales de construir el progreso económico del país. CORFO representó un impulso constante para la segunda capa de autonomías estatales que promovían la diversificación industrial y regional en paralelo a la expansión del nuevo ciclo de cobre (desde la década de 1930 hasta la actualidad).

El creciente poder político de Hacienda —el Ministerio de Economía— caracterizó el tercer momento de construcción del Estado y de reformulación de las instituciones estatales (desde la década de 1970 hasta hoy), conducido por el régimen de Pinochet y mantenido durante la Concertación. En el cambio del segundo al tercer ciclo institucional, en la era de Hacienda, el cobre fue nacionalizado y logró resistir la ola neoliberal. Se desarrollaron nuevos cuerpos de Estado y capacidades tecnocráticas de gasto regional sobre las dimensiones previas del Estado y la cultura presidencialista. La crisis financiera de 1982 trajo de vuelta un tipo de cambio favorable a la exportación y generó un amplio consenso en torno a políticas macroeconómicas a la vez conservadoras y pragmáticas. Gradualmente, buscando aprender de las lecciones dejadas por la inflación y la inestabilidad que generó la dependencia de los minerales, enfrentándose a los imprevistos diarios de la gestión pública, sacando provecho del liderazgo político y dependiendo de la cultura institucional del Estado, los gestores políticos diseñaron nuevas reglas fiscales que llevaron a la creación de los fondos de ahorro del cobre. La dependencia

de la trayectoria previa existe e importa, pero puede tomar múltiples direcciones.

El actual desarrollo basado en recursos trae antiguos y nuevos retos para Chile. Mirando hacia el futuro, la primera pregunta es qué tan sostenible y razonable es el modelo de CODELCO, ya que el 100% de las ganancias generadas por la producción estatal de cobre permanece en las arcas fiscales (aunque CODELCO hoy en día goza de mayor autonomía financiera y política para poder invertir, habiendo sobrepasado a la inversión minera privada durante la última década) y 10% de las ventas son destinadas a la inversión militar. En segundo lugar, existen dudas sobre la sostenibilidad de la industria. A pesar de que Chile cuenta con un tercio de las reservas mundiales de cobre y la creciente demanda global deja poco espacio para preocuparse por lo que vendrá después del cobre, el frente ecologista no está tan tranquilo. Una de las preocupaciones es si la tecnología será capaz de solucionar la falta de agua en el norte del desierto de Atacama. Además, más cobre significa un mayor consumo energético para un país que no cuenta con combustibles fósiles y que depende del poder hidroeléctrico del sur para poder realizar futuras expansiones. En tercer lugar, e independientemente del cobre, está también la pregunta sobre el rol que el Estado debería jugar en la promoción de nuevas industrias basadas en recursos. CORFO, la corporación de desarrollo con setenta años de antigüedad, ha tenido un reingreso de bajo perfil, apoyado por nuevas iniciativas de pequeña y mediana empresa y por el debate normativo sobre los sistemas de innovación, parcialmente financiados por las regalías del cobre.

Finalmente, el camino chileno hacia el progreso no parece tan triunfal si lo evaluamos más allá del paradigma normativo del «crecimiento ante todo». En la economía política del desarrollo post pinochetista, en particular, la conservación de los ecosistemas, de las cuencas hídricas y de los bosques, por ejemplo, y la protección de los derechos indígenas han chocado con quienes buscan fomentar la generación de nuevas empresas basadas en la explotación de recursos y de fuentes de energía. Las posturas

ecologistas cuestionan la privatización del agua y el marco utilitario que determina el uso de los ecosistemas. Una postura comprometida con la justicia social demanda responder de manera más profunda a la pregunta sobre las oportunidades y derechos de los mapuches y demás pueblos indígenas. La fuerte autonomía del Estado chileno se desarrolló, históricamente, a expensas de caer en el autoritarismo y la represión. Qué tan libre, equitativo y verde será el camino que Chile elija para el siglo XXI, todavía está por verse.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, J. (1960). *En vez de la miseria* (tercera edición). Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Angell, A., P. Lowden & R. Thorp (2001). *Decentralizing Development: the Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.
- Aninat, C., J. Landregan, P. Navia & J. Vial (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*. Research Network Working Paper, R-521. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arancibia, P. (2006). *Cita con la Historia*. Santiago: Biblioteca Americana.
- Arancibia, P. & F. Balart (2007). *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico*. Santiago: Biblioteca Americana.
- Braun, J., M. Braun, I. Briones, J. Díaz, B. Rolf, S. Lüders & G. Wagner (2000). «Economía Chilena 1810-1995: estadísticas históricas». Documento en desarrollo. Santiago: Instituto de Economía.
- Camus, F. (2005). La minería y la evolución de la exploración en Chile. En G. Lagos (ed.), *Minería y desarrollo. Foro en economía de minerales* (Vol. III: pp. 229-270). Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Camus, P. (2006). *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile, 1541-2005*. Santiago: LOM.

- Cariola, C. & O. Sunkel (1985). The Growth of the Nitrate Industry and the Socioeconomic Change in Chile 1880-1930. En R. Cortes Conde y S. Hunt (eds.), *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector, 1880-1930* (pp. 137-254). Nueva York: Holmes & Meier.
- Coatsworth, J. & J. Williamson (2004). Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression. *Journal of Latin American Studies*, 36, 205-232.
- COCHILCO (2005). *Rentabilidad y tributación: Seguimiento al desempeño de principales empresas mineras de Chile*. Santiago: COCHILCO.
- CNIC-Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2010). *Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020*. Santiago: CNIC.
- Collier, S. & W. Sater (2004). *A History of Chile, 1808-2002*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Edwards, A. (1972[1928]). *La fronda aristocrática: historia política de Chile*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Edwards S. & A. Cox Edwards (1987). *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Encina, F. A. (1934). *Portales. Introducción a la historia de la época de Diego Portales, 1830-1891*. Santiago: Nascimento.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- FIC-Fondo de Innovación para la Competitividad (2008). *Memoria FIC 2006-2007*. Santiago: FIC.
- Figueroa, H. (1953). «Intendentes y gobernadores, órganos de gobierno e interior». Tesis de de Licenciatura, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
- Fontaine, A. (1988). *Los economistas y el presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*. Santiago: Nueva Universidad.

- Góngora, M. (1986 [1981]). *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Universitaria.
- Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el Estado y la política en Chile: del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939. *Historia*, 18, 45-102.
- Jocelyn-Holt, A. (1992). *La Independencia de Chile: tradición, modernización y mito*. Madrid: MAPFRE.
- Jocelyn-Holt, A. (1998). *El peso de la noche: nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago: Chile.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Lavandero, J. (2003). *Royalty, regalía o renta minera*. Santiago: Impresos y Eds.
- Loveman, B. (1976). *Struggle in the Countryside; Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*. Bloomington: Indiana University Press.
- Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. & P. Benavides (2001). *Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*. Santiago: DIPRES.
- Molina, S. (1972). *El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970*. Santiago: Universitaria.
- Muñoz, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*. Santiago: Universidad de Chile.
- Muñoz, O. (1987). *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*. Santiago: CIEPLAN.
- Muñoz, O. & A. M. Arriagada (1977). Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile. *Estudios CIEPLAN*, 16.
- Orihuela, J. C., (2011). «Journeys toward Sustainable Development: Policy Entrepreneurs and the Rise of the Green State in Chile and Peru». Tesis doctoral. Universidad de Columbia, Nueva York.

- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión: 1850-1880*. Santiago: LOM.
- Ortega, L., C. Norambuena, J. Pinto & G. Bravo (1989). *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones*. Santiago: CORFO.
- Palma, J. (1979). «Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935: Origins and Development of a Process of Industrialization in an Export Economy». Tesis doctoral, Universidad de Oxford.
- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral, Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Pinto, A. (1962[1958]). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Universitaria.
- Pinto, J. & L. Ortega (1990). *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Santiago: Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- Reynolds, C. (1965). Development Problems of an Export Economy: The Case of Chile and Copper. En M. Mamalakis y R. Reynolds (eds.), *Essays on the Chilean Economy* (pp. 201-357). Homewood: Richard D. Irwin.
- Sater, W. (1979). Chile and the World Depression of the 1870s. *Journal of Latin American Studies*, 11, 67-99.
- Silva, P. (1991). Technocrats And Politics In Chile: From The Chicago Boys To The CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(2), 385-410.
- Silva, P. (1994). State, Public Technocracy and Politics In Chile, 1927-1941. *Bulletin of Latin American Research*, 13(3), 281-297.
- Silva, P. (2008). *In The Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Thorp, R. (1991). *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Tomic, R. (1988). *Testimonios*. Santiago: Emisión.
- Valdés, J. (1989). *La Escuela de Chicago: operación Chile*. Buenos Aires: Zeta.
- Velasco, A. (1994). The State and Economic Policy: Chile 1952-1992. En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (pp. 379-429). Washington, DC: Brookings Institution.
- Vial, J. (2001). *Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90*. Serie Estudios Socioeconómicos 5. Santiago: CIEPLAN.
- Weber, M. (1978[1922]). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Yáñez, N. & J. Aylwin (2007). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el 'Nuevo Trato'. Las paradojas de la democracia chilena*. Santiago: LOM.

CAPÍTULO 3

¿DIAMANTES PARA EL DESARROLLO? DESCIFRANDO LA HISTORIA DE ÉXITO DE BOTSUANA

Stefania Battistelli e Yvan Guichaoua

1. INTRODUCCIÓN. DIAMANTES, DESARROLLO Y AUSENCIA DE CONFLICTO: LA ‘ANOMALÍA’ DE BOTSUANA

Los diamantes son la columna vertebral de la transición de Botsuana de ser uno de los países más pobres en el mundo al momento de su independencia a su actual estatus de país con ingresos medianos altos. En un continente que se encuentra bajo la presión constante del fracaso económico, la pobreza y la inestabilidad política, Botsuana es considerado un ejemplo de buena gestión, impresionante crecimiento económico, principios democráticos y prácticas de gobierno ejemplares (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2003). La experiencia de Botsuana es, hasta hoy, una anomalía si la comparamos con países con similar abundancia de recursos naturales (Dunning, 2005). Existen muchos ejemplos que demuestran el poco éxito que han tenido los países ricos en diamantes en convertir la riqueza mineral en la base de su desarrollo nacional (Le Billon, 2001; Ross, 2004). Por ejemplo, Sierra Leona, la República Democrática del Congo y Antofagasta —todos ellos vecinos de Botsuana— son considerados como casos paradigmáticos de ‘diamantes de sangre’. Dado que sufrieron crueles guerras civiles, sus casos han servido para crear conciencia en torno a la compleja red de conexiones que existe entre la extracción de piedras preciosas y la aparición de conflictos. También han generado campañas

internacionales altamente publicitadas que promueven la compra de diamantes libres de conflicto y lograron implementar nuevos mecanismos de control del comercio, conocidos como el proceso Kimberley.

La percepción de que las guerras civiles son generadas exclusivamente por la ambición de insurgentes que se enfrentan al Estado dominó el debate académico inicial sobre el nexo entre las economías ricas en recursos y los conflictos. Collier ha intentado demostrar que el positivo e importante vínculo estadístico entre la dependencia económica de recursos naturales y la incidencia de guerras civiles se explica por el hecho de que la riqueza mineral simplemente equivale a recursos que pueden ser saqueados, es decir, a un botín en disputa (Collier & Hoeffler, 2004). Hoy, sin embargo, este vínculo está siendo cada vez más cuestionado, gracias al uso de variables que describen los patrones de comportamiento que adoptan los Estados que disfrutaban de ganancias extraordinarias. Como resultado, los diamantes, al igual que cualquier otro recurso natural, si bien continúan siendo un elemento crucial de las economías de guerra, ya no son considerados como la causa directa del conflicto (Le Billion, 2001; Reno, 2000). En cambio, la viabilidad y fuerza que adquieren las instituciones del Estado a lo largo del tiempo, así como las políticas distributivas que asumen las autoridades, son determinantes para generar inestabilidad política o violencia; es por ello que los conflictos vinculados a los diamantes deberían ser vistos como «síntomas del fracaso estatal y no como la causa de este» (Bates, 2008, p. 136; Ron, 2005). Entre las principales manifestaciones del fracaso del Estado se encuentra el comportamiento predatorio de las élites en el poder, expresado en la malversación de fondos públicos por parte de los políticos, nepotismo, favoritismo y autoritarismo.

Para Bates, lo que convierte a estas élites en predatoras de su propia gente es su percepción del riesgo que corren de ser derrocadas, que puede estar afectada por una serie de factores, como la introducción de un sistema multipartidario o la contracción de la base impositiva. La reducción de su horizonte de tiempo genera un incentivo para depredar mientras todavía

ostentan el poder. Esto es lo que sucedió, continúa Bates, en muchos países africanos durante el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría.

Partiendo de estos descubrimientos, que permiten entender mejor la trayectoria del desarrollo de Botsuana, dirigiremos nuestra atención al comportamiento del Estado, sus instituciones y sus actores principales en lugar de hacia quienes, operando por fuera de su aparato, supuestamente codician sus arcas. Aun así, sigue siendo necesario prestar atención al ambiente económico y sociopolítico que rodeó la construcción del Estado en Botsuana, ya que estas condiciones afectan de manera crucial los incentivos y limitaciones a los que se enfrentan las autoridades.

A lo largo de su historia postcolonial y a pesar de su dependencia económica de los diamantes, en Botsuana nunca se ha formado, o si quiera aparecido, un grupo insurgente. Esto refuerza la afirmación superficial de que la explotación masiva de la riqueza mineral no necesariamente conduce al caos sociopolítico. De manera contraria a la expectativa general, los habitantes de Botsuana apoyan de manera casi unánime el actual sistema político y evalúan de manera positiva la gestión económica de sus líderes¹. Botsuana ha gozado de una estabilidad sin paralelo. El Partido Democrático de Botsuana (BDP, *Botswana Democratic Party*) ha gobernado de manera ininterrumpida desde la independencia, confirmando su ventaja incluso en las últimas elecciones de octubre de 2009. Si bien existen otros partidos políticos, estos no han logrado todavía constituirse como una alternativa viable. Aunque esta situación de dominación política ha generado que algunos analistas se refieran a Botsuana como un Estado de partido único de facto (Tsie, 1996), las elecciones parecen haber sido siempre libres y justas.

Más aún, Botsuana no solo ha logrado evitar el conflicto político sino que además ha tenido una performance socioeconómica destacada, lo que contradice otra tendencia empíricamente comprobable en la mayoría de economías ricas en recursos: un bajo crecimiento (ver capítulo 1).

¹ Entrevista personal con el doctor M. H. Lekorwe, en Gaborone, el 5 de agosto de 2009.

Cuando Botsuana logró la independencia en 1966, se encontraba entre los países más pobres y menos desarrollados del mundo. Su economía dependía de la ayuda externa que provenía de Inglaterra y de su relación de dependencia con Sudáfrica; la mayoría de trabajadores residía en el extranjero: había doce kilómetros de pista asfaltada: solo veintidós botsuanos tenían título universitario y solo unos cien contaban con educación secundaria (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001, p. 10). Sin experiencia técnica y sin una buena base económica y comercial (los diamantes todavía no habían sido descubiertos), los líderes botsuanos se enfrentaban a la desalentadora tarea de generar desarrollo a partir de muy malas condiciones iniciales. Era, de acuerdo con Harvey y Lewis, «el peor comienzo imaginable» (1980, p. 25). La explotación de los diamantes a comienzos de la década de 1970 alteró las bases económicas de Botsuana y afectó sus futuros prospectos como nación independiente. Elecciones macroeconómicas sólidas y buenas prácticas administrativas ayudaron a que se dieran tres décadas de crecimiento en términos reales de aproximadamente 8,2% (Leith, 2000, p. 4). El PBI per cápita aumentó de 60 dólares americanos en 1966 a 3600 en 2002. Para ese momento, el Banco Mundial ya había clasificado a Botsuana como un país de ingresos medianos (en valores constantes de 2000) (Clover, 2003, p. 2). La inflación rara vez ha excedido el 10%, la inversión social se ha mantenido entre el 20 y 30% del PBI, y el abastecimiento de facilidades de salud, escuelas, tuberías de agua potable y otros servicios de bienestar público ha sido excelente. Más aún, la balanza de pagos registra con frecuencia excedentes, existen importantes reservas acumuladas y el gobierno botsuano post independencia logró no necesitar los servicios del FMI o del Banco Mundial, evitando, en consecuencia, muchos de los problemas enfrentados por otros países durante la era del ajuste estructural (Clover, 2003, p. 24). Tomando en cuenta su condición inicial, el récord de desarrollo de Botsuana es destacable. Como afirma Taylor, «Botsuana es un ejemplo fascinante de cómo se logró el desarrollo en un país para

el que no había ninguna esperanza en el momento de su independencia» (Taylor, 2002, p. 1).

Tabla 1. Importancia de los diamantes en la economía de Botswana (%)

Año	% de los minerales en el PBI	% de los diamantes en las exportaciones	% de los minerales en los recursos del gobierno
1999	42	85	n. d.
2000	41	88	n. d.
2001	46	87	59
2002	43	88	55
2003	38	86	52
2004	39	84	50
2005	40	78	48
2006	44	78	50
2007	42	70	48
2008	43	72	38
2009	n. d.	n. d.	32

Fuente: Banco de Botswana.

De la misma manera en que los conflictos de diamantes o las guerras del petróleo son interpretadas cada vez con más frecuencia como manifestaciones de gobernanza disfuncional, los bajos logros económicos de los países ricos en recursos son actualmente percibidos como la consecuencia de una institucionalidad débil y falta de sentido

de responsabilidad y corrupción, en lugar de por la simple abundancia de recursos minerales *per se* (Sala-i-Martin & Subramaniam, 2003, p. 785; Mehlum & Torvik, 2006). El neo-patrimonialismo —una forma de ejercer el poder de manera explotadora, personalista y centralizada— es la palabra que mejor describe a numerosas experiencias políticas postcoloniales en África. La elección temprana de un sistema multipartidario no ha afectado negativamente a Botsuana, a pesar de que, según la lógica a la que apunta Bates, esto debería motivar a las élites en el poder a incurrir en un costoso y perjudicial proselitismo de Estado (*pork barrel policies*). En Botsuana, los ingresos generados por la explotación de diamantes fueron utilizados de manera transparente y positiva. La década de 1970 marcó el comienzo de una política de desarrollo estatal agresiva y altamente eficiente como resultado del descubrimiento de diamantes en el norte de Botsuana (Mfundisi, 1998, p. 163). Si bien el poder económico de Botsuana dependía en un principio de la ayuda externa, el posterior desarrollo de los recursos primarios del país ha aumentado substancialmente los fondos estatales, al punto que en 1983 el presupuesto alcanzó el superávit fiscal (Jefferis, 1998, p. 303).

¿Cuáles son las características de las instituciones y líderes de Botsuana que han permitido que el país permanezca inmune ante muchos de los males que afectan a tantos países africanos ricos en recursos? La extracción de diamantes y los ingresos que genera han sido manejados de manera muy centralizada por instituciones y mediante arreglos formales que fueron diseñados poco después de su independencia del dominio británico en 1966. Hablar sobre la habilidad de Botsuana para evadir la maldición de los recursos a nivel económico y político implica discutir cómo esta nación construyó su Estado y cómo controló política y económicamente los ingresos generados gracias a la extracción de recursos.

Si consideramos la centralización que ha caracterizado su trayectoria post independencia, el modelo de Botsuana sugiere que gestionar correctamente el desarrollo de un país sí es posible. El concepto desarrollado por Leftwich sobre la «primacía de la política» parece cobrar

aquí especial relevancia: no se trata únicamente de cuánto interviene el Estado, sino de cómo y por qué eso determina la viabilidad de un modelo de desarrollo (Leftwich, 2000). En 2003, Stedman señaló que la particularidad del caso de Botsuana motivó a los analistas a considerarlo como un modelo que podría ser extendido al resto de la región (Stedman, 1993), posicionándolo como ejemplo en la corriente de la llamada escuela del «milagro africano» (Taylor, 2003, p. 215; Thumberg-Hartland, 1978). Predeciblemente, buena parte de la retórica política del gobierno en Botsuana está firmemente anclada en esta convicción. Sin embargo, este tipo de perspectiva adopta interpretaciones que tienden a concentrarse en las mediciones estadísticas del crecimiento nacional. Los análisis más recientes, en cambio, han intentado deconstruir las ideas creadas en torno al desarrollo de Botsuana, buscando traer a la luz características de implicancias más ambiguas y descubrir cuáles son sus prospectos a largo plazo, sin dejar de reconocer la importancia de los logros alcanzados. Este capítulo se inserta en la segunda de estas tradiciones; para calificar el record de Botsuana y considerar las implicancias a largo plazo de sus estrategias de desarrollo se necesita un marco de economía política. Solo a través del análisis histórico e interdisciplinario es posible entender la implementación de ciertas políticas públicas y los motivos por los que las instituciones funcionan de la manera en que lo hacen. Además, es posible entender la manera en que estas han moldeado la capacidad de manejar el *boom* de los recursos naturales y cómo han afectado el desarrollo del país de manera general, incluyendo la ausencia o frecuencia de conflictos a nivel local.

El éxito post independencia de Botsuana parece ser el resultado de una mezcla favorable de políticas públicas acertadas y buena suerte (un manejo sólido de la riqueza natural y de la esfera sociopolítica, así como una combinación de coincidencias favorables y factores externos). En efecto, al observar el desarrollo de Botsuana es evidente que el factor del momento histórico y la secuencia en que suceden los acontecimientos, así como la agencia de ciertos jugadores cruciales, ha contribuido a generar las condiciones «excepcionales» que caracterizan el contexto general

de la construcción del Estado. Esta excepcionalidad guarda relación con sucesos históricos, legados institucionales e ideologías que prepararon el terreno para el tipo de decisiones que se tomaron posteriormente. Este vínculo entre la toma de decisiones y los hechos contingentes es de hecho parte integral de la trayectoria del desarrollo de cualquier país. En Botsuana, estos factores permitieron alcanzar una gestión coherente y facilitaron que el gobierno pudiera mantener mejor el control y la estabilidad que otros países ricos en recursos naturales.

Sin embargo, las políticas y estrategias aplicadas por el gobierno también han tenido algunas consecuencias negativas que se han acentuado en décadas recientes debido a la presión por una mayor redistribución de los recursos. La acumulación de inmensos ingresos provenientes de una industria que es altamente intensiva en capital pero que genera poco empleo directo ha convertido al Estado en una figura muy dominante. La disponibilidad de importantes ingresos estatales ha ocasionado la centralización del poder económico, político e, incluso, social, haciendo a los botsuanos excesivamente dependientes del Estado y sus provisiones. El resultado ha sido la institucionalización de un inmenso Estado de bienestar que mantiene a la población en casi todos los ámbitos de su vida, pero que no ha sido capaz de generar un proyecto de desarrollo humano sólido. Hablar de Botsuana implica también prestar atención a su falta de diversificación económica, su alto índice de desempleo, sus altos índices de pobreza, desigualdad y de infecciones de VIH/SIDA, y el descontento popular en aumento (esto se verá con más detalle en el capítulo 7). Un análisis más complejo del caso de Botsuana pinta una imagen menos exitosa de la trayectoria del país y arroja ciertas dudas sobre la sostenibilidad del «modelo botsuanés». Si bien no hay que dejar de reconocer la impresionante gestión de esta «historia de éxito africana» (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2003), nuestro análisis busca señalar y demostrar que el modelo puede haber alcanzado un punto de quiebre.

La sección 2 investiga las condiciones históricas y el legado institucional que constituyen el escenario del auge económico

post colonial de Botsuana. Concentra su atención en la *importancia de no ser importante*: debido a que Botsuana no era de mayor importancia para los colonos, logró desarrollar instituciones indígenas nacionales sólidas. Si bien reconocemos la importancia de las condiciones pre coloniales y coloniales en el posterior desarrollo del país, no creemos que de estas debería inferirse una dependencia del camino determinante: las decisiones tomadas por los líderes políticos de Botsuana tuvieron un fuerte impacto sobre el desarrollo de la nación. La sección 3 investiga el rol decisivo que tuvieron las élites políticas nacionales en el manejo eficiente del periodo de auge. La sección 4 estudia las políticas subnacionales y discute por qué los ingresos generados por la extracción de diamantes no generaron mayor disenso dentro del cuerpo de gobierno. La sección 5 presenta las conclusiones.

2. CENTRALIZACIÓN ECONÓMICA: LOS LEGADOS INSTITUCIONALES Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO

Para comprender las instituciones y eventos que sentaron los cimientos de la Botsuana actual, se requiere de un análisis histórico a profundidad. Analizar los procesos continuos y las circunstancias de la secuencia pre colonial → colonial → postcolonial resulta vital para comprender de manera integral el actual orden estatal. Ciertas «condiciones iniciales» y factores estructurales precedieron y acompañaron la formación de la Botsuana independiente. Estas facilitaron la centralización del poder estatal y el desarrollo de un fuerte sentimiento nacional y de líderes plenamente conscientes de la importancia de mantener la cohesión sociopolítica y económica.

Gran Bretaña ocupó el territorio de Botsuana desde 1885 hasta el restablecimiento de la independencia en 1966. Conocida y administrada como el Protectorado de Bechuanalandia, la región no tenía salida al mar (ver figura 1) y no tenía mayor utilidad para la autoridad colonial que la de ser un bastión contra la influencia alemana en la región,

servir como tierra de ganadería, territorio de reclutamiento para los misioneros y actuar como protección a otras zonas económicamente más atractivas, como la provincia de Copperbelt en Zambia (Ramsay, 1998a, p. 62). La creación del Protectorado fue, desde un principio, reflejo de las ambiciones imperiales británicas: en lugar de ser valioso por sí mismo, se lo consideraba como un vital «camino hacia el Norte» (Zins, 1997, p. 60). Como ya ha mencionado Tlou, no se trataba de que «los intereses botsuanos tuviesen alguna importancia en la estrategia británica para África del Sur, sino que los ingleses temían, entre otras cosas, que los alemanes lograsen colonizar Botsuana desde Namibia» (Tlou, 1975, p. 61). El Protectorado de Bechuanalandia no tenía, en aquel momento, mayor interés coyuntural o económico, por lo que su colonización no fue tan violenta como la de Rodesia o la de otros puestos fronterizos considerados más estratégicos (Selolwane, 1980, p. 107). En realidad, los británicos se contentaban con mantener un sistema de gobierno indirecto que permitía asignar a no más que un par de cientos de oficiales blancos la tarea de mantener la paz y recaudar los cobros pendientes (Ramsay, 1998a, p. 106). En consecuencia, el Protectorado nunca experimentó un despojo de tierras sistemático, lo que se vio reflejado en una presencia europea menos intrusiva durante el periodo colonial que la experimentada en el resto de África. Debido a la importancia secundaria de la zona y a la naturaleza menos invasiva de su experiencia colonial, el nacionalismo de Tswana emergió como una fuerza controlada y no violenta (Selolwane, 1980, p. 95). Estas condiciones fueron favorables para el nuevo Estado, debido a que permitieron consolidar un clima político menos explosivo y reducir su necesidad de invertir en gasto militar.

Tan importante como el descubrimiento de los diamantes es el hecho de que esta riqueza natural no fue descubierta sino hasta *después* de que el país alcanzara la independencia. Si el potencial económico de Botsuana se hubiera conocido durante la época colonial, es muy posible que su historia hubiese estado marcada por una mayor relación de dominación por parte de los ex colonos y que su transición hacia la independencia hubiera sido

Figura 1. Mapa de Botsuana



Los puntos más grandes indican la ubicación de las minas de diamantes. Existen cuatro minas de diamantes en Botsuana, operadas por Debswana Diamond Company Ltd., asociación entre De Beers y el gobierno de Botsuana. Jwaneng es la mina más rica de diamantes en el mundo y está ubicada en el distrito Sur, 170 kilómetros al oeste de Gaborone, la capital. Orapa, Letlhakane y Damtshaa, la mina más joven de las cuatro, se encuentran ubicadas en la misma área y a aproximadamente 250 kilómetros al oeste de Francistown, en el Distrito Central. Orapa es la segunda mina de diamantes más grande del mundo. Todos los derechos mineros se encuentran bajo control del Estado Debswana. En <<http://www.debswana.com>, http://www.vidiani.com/maps/maps_of_africa_maps_of_botswana/detailed_political_and_administrative_map_of_botswana.jpg>.

bastante más complicada. La descolonización, en cambio, sucedió sin mayor percal: los británicos nunca se cuestionaron el «dejar ir» un territorio que no les ofrecía mayores prospectos económicos y el proceso estuvo caracterizado por un debate principalmente interno sobre cuál sería el partido que asumiría las riendas del país. En consecuencia, cuando fue elegido el Partido Democrático de Botsuana, se eligió a un grupo político

verdaderamente nacional, autónomo y que contaba con una capacidad de negociación considerable que, entre otras cosas, resultó extremadamente útil en su relación con la compañía privada de diamantes, De Beers.

Botsuana logró la independencia en un momento en que el consenso internacional no se inclinaba en contra de la intervención del Estado en la economía. Un aspecto central de la historia de Botsuana post independencia es, de hecho, el rol central que el Estado jugó en la formulación, manejo y administración de los distintos aspectos del cambio económico desde su capital, Gaborone. Además del contexto internacional, otros factores ayudaron a justificar la centralización del planeamiento económico nacional. Al momento de su independencia, tres factores definían la situación del país: su extrema pobreza, su dependencia económica de Sudáfrica y del apoyo económico internacional, y su vulnerabilidad diplomática, resultado de estar rodeado de regímenes racistas de tipo apartheid (Chipasula & Miti, 1989). Justo con la falta de emprendedores locales y la ausencia de un sector privado sólido, la situación geopolítica en que se encontraba Botsuana —definida por algunos como un «vórtice de violencia»— (Callaghy, 1983) obligó al BDP a adoptar políticas extremadamente cuidadosas y pragmáticas (Maipose, 2003, p. 2). Para evitar caer en el aislamiento político y económico, Botsuana tuvo que encontrar el delicado balance entre lograr la aprobación de Occidente y evitar generar un clima de tensión con los países vecinos. Esto se logró, en parte, denunciando a instituciones racistas pero sin cortar completamente los lazos con los países vecinos; de hecho, las relaciones comerciales permanecieron bastante sólidas. Un ejemplo de esto fue que el gobierno estuvo dispuesto a aceptar el capital privado y las propuestas de negocios que vinieran de Sudáfrica, más no la ayuda económica ofrecida por el gobierno de ese país. El BDP optó por permanecer como miembro de Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) y, hasta 1976, continuó siendo miembro del Área Monetaria Común (RMA) (Maundeni, 1998, p. 128), lo que permitió a Botsuana evitar la apreciación del tipo de cambio característico

del «mal holandés». Además, mantuvo relaciones cercanas con Gran Bretaña, así como con otros poderes occidentales. A la larga, el rechazo del *establishment* político hacia el apartheid permitió la consolidación de coaliciones de largo alcance en torno al BDP: «La vulnerabilidad económica y política de Botsuana frente a Sudáfrica, especialmente durante el periodo del apartheid, reforzó la importancia de la unidad como fuente de seguridad» (Poteete, 2009, pp. 556-557). Hasta cierto punto, entonces, la situación geopolítica de Botsuana fomentó la unidad nacional y facilitó la centralización económica y política.

A pesar de que las principales instituciones vinculadas al desarrollo rechazan hoy en día el paradigma que privilegia la acción centralizada y la movilización económica preestablecida, se trata de una postura que no ha sido abandonada por los líderes botsuaneses. Incluso antes de que se conociera el tamaño de las reservas minerales de Botsuana, el consenso general indicaba que el desarrollo del país debía ser manejado y controlado por el Estado. De hecho, Botsuana diseñó sus planes iniciales de desarrollo y su Constitución antes de saber de sus inmensas reservas de diamantes (Beaulier & Subrick, 2007). Buena parte de sus primeras inversiones estuvieron dirigidas a la ganadería. El único sector económico viable en el que Botsuana contaba con una cierta ventaja comparativa al momento de su independencia era la ganadería y el hecho de que la mayoría de los nuevos líderes proviniera de una coalición de élites acomodadas, bien educadas y de tradición ganadera generó en ellos un interés personal por mantener el único potencial económico de Botsuana bajo estricto control del gobierno. De hecho, una de las primeras manifestaciones de esta concentración de poder fue la creación de la Comisión de la Carne de Botsuana (BMC, *Botswana Meat Commission*) en 1965. La BMC es un monopolio paraestatal establecido con la finalidad de promover el desarrollo de la industria ganadera del país, así como el posicionamiento y comercialización de la carne y productos derivados nacionales en el resto del mundo.

Otro ejemplo de vital importancia es el del Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo. En el camino a la independencia, se formó una unidad de planeamiento económico en el Ministerio de Finanzas, creado durante el periodo de la colonia, con la finalidad de diseñar un plan de transición para el país. Poco después de la independencia, los nuevos líderes políticos percibieron que era necesario crear una capacidad institucional dentro del gobierno que permitiera consolidar un manejo público de la economía eficiente e implementar políticas de desarrollo. De hecho, la decisión de formar la unidad de planeamiento económico como parte del Ministerio de Finanzas fue rápidamente percibida como un obstáculo para lograr la coordinación entre las políticas de desarrollo y el manejo de las finanzas públicas. En consecuencia, se creó un nuevo Ministerio de Planificación del Desarrollo en 1967. Eventualmente, ambas entidades se fusionaron para lograr una mayor coordinación. El Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo es, en el sistema político de Botsuana, la entidad política más poderosa después del Ministerio del Presidente de Estado. Si bien la presidencia se responsabiliza por la seguridad nacional, la información gubernamental y la administración pública, el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo goza de una importante injerencia en los asuntos financieros y presupuestales del gobierno (Von Soest, 2009, p. 12), pues supervisa todas las decisiones importantes relacionadas al crecimiento económico y genera los Planes de Desarrollo Nacional (PDN) sobre la base de ciclos de planificación de seis años. Los ingresos estatales están, en consecuencia, vinculados a proyectos de desarrollo específicos, establecidos en planes predeterminados y en metas presupuestales (Sebundubudu & Lotshwao, 2009, p. 6). De acuerdo con Briscoe y Hermans, en ambos casos «las responsabilidades ministeriales son extensivas, sistémicas y afectan a todo el gobierno (Briscoe & Hermans, 2001, p. 108)². Para Samatar,

² La firme posición del Ministerio de Finanzas y Planificación para el Desarrollo ha sido unánimemente reconocida en la literatura sobre el tema (Hansohm, 2001, p. 307; Holm & Molutsi, 1992, p. 79; Nordås y otros, 1998, p. 6).

el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo es el «cerebro institucional» que ha «dominado a todos los demás ministerios» (1999, p. 85). La lógica seguida por el gobierno era que, debido a que los recursos disponibles del gobierno eran tan escasos y los problemas tan grandes, solo una planificación centralizada y cuidadosa permitiría utilizar estos recursos de la manera más efectiva (Siphambe, 2007, p. 12).

Este pragmatismo también está presente en el procedimiento económico mediante el cual se formula la planificación del desarrollo. Como se mencionó con anterioridad, el desarrollo del país está articulado sobre la base de los Planes de Desarrollo Nacional, una característica inusual de la economía botsuanesa³. Dichos planes exponen de manera detallada el pronóstico de gasto del gobierno y sintetizan sus políticas económicas en periodos de seis años. Cada plan se diseña de manera participativa sobre la base de las necesidades y demandas de infraestructura de las distintas regiones, una vez que los futuros asuntos cruciales han sido identificados por el gobierno central, usualmente durante el proceso de revisión del plan anterior y en asociación con los involucrados —tanto del sector público como privado— a todos los niveles de la sociedad (Acquah, 2005). El plan se somete a votación del parlamento y no puede ser modificado sin la aprobación unánime del cuerpo legislativo. En este sentido, funcionan como pequeñas «constituciones» (Beaulier & Subrick, 2007, p. 17) en las que planificación y presupuesto funcionan de manera tan cercana que no hay mayor opción de flexibilidad (Wallis, 1989, p. 52). Los ministerios no pueden negociar directamente con las agencias de donación para financiar proyectos que no estén contemplados en el plan. De la misma forma, no se puede empezar nuevos proyectos si estos no cuentan con una partida presupuestal prevista con anticipación en el plan (Harvey, 1992, p. 343). Los proyectos de inversión pública son solo aprobados si pasan una prueba de viabilidad financiera y de rentabilidad social.

³ B. K. Acquah, comunicación personal, 11 de agosto de 2009.

Esta rigurosidad ha sido interpretada por algunos analistas como una manera efectiva de evitar excesos de parte del gobierno. Este sólido manejo fiscal ha permitido al gobierno de Botsuana mantener un presupuesto balanceado a lo largo de su historia, evitando el gasto excesivo y generando un colchón capaz de resistir caídas en el mercado de diamantes (Beaulier & Subrick, 2007, pp. 17-18).

En 1967, cuando se descubren los diamantes, se aplicó la misma lógica de centralización. Ese mismo año todos los recursos minerales del subsuelo fueron declarados propiedad del Estado. El gobierno, sin embargo, no siguió la ruta de nacionalización que tentó a tantos otros países africanos durante ese periodo (Hillbom, 2008, p. 200). El BDP, en cambio, estableció empresas conjuntas y acuerdos para compartir ganancias, optando por el beneficio mutuo del gobierno y de la empresa privada (Jefferis, 1998, p. 306). La asociación con De Beers se estableció con este criterio en mente. Debswana es la única compañía de diamantes en Botsuana, por lo que sus operaciones son cruciales para el manejo de los recursos naturales del país. Esta clara estructura político-económica ha contribuido de manera general a la gestión: una sola compañía controla el sector del que se derivan más del 50% de los ingresos del gobierno (Banco de Botsuana, 2000). Lo que hizo el gobierno, en realidad, fue asegurarse ingresos substanciales gracias a un recurso que es a la vez valioso, fácil de almacenar y barato de transportar (Hillbom, 2008, p. 201). Si bien la infraestructura necesaria para explotarlo es intensiva en capital, es también menos dañina, ya que el ancho de la superficie necesaria es bastante reducido. Una baja densidad poblacional y la invasión limitada de un pequeño número de minas (cuatro) ha permitido evitar el desplazamiento de grandes poblaciones. Esta variable ha reducido el riesgo de conflicto con las comunidades y ha presentado sólidos argumentos a favor de mantener un control centralizado del poder y de los ingresos. En consecuencia, los conflictos regionales que están presentes en los demás países estudiados son menos probables en el caso de Botsuana.

Botsuana es hoy el tercer productor de diamantes más grande del mundo. Produce el 17% del valor global de la industria de diamantes⁴. El que toda la industria esté controlada por una sola compañía (en estricta colaboración con el gobierno) ha terminado por simplificar las cosas. El valor de los diamantes suele tener como consecuencia la implementación de un control estricto sobre la producción y el marketing del producto, lo que también ha sucedido en Botsuana (Eirlich & Hausel, 2002, p. 352). Aunque la industria de diamantes es bastante hermética, es indiscutible que el control de De Beers del mercado global ha permitido estabilizar los precios de los diamantes y elevar la ganancia de los productores bastante por encima de sus costos de producción. El control de De Beers de la venta de diamantes a través de su consorcio de marketing, la Oficina Central de Ventas (OCV), es quizá lo que más permite estabilizar los precios. Se piensa que la OCV controla alrededor del 80% del abastecimiento de diamantes en bruto, lo que le otorga un rol crucial en la definición del precio de los diamantes. El resultado de esto es que el precio de los diamantes es, en primer lugar, bastante alto en comparación a su costo de producción, así como relativamente estable cuando se lo compara a los precios de otras mercancías primarias. La estabilidad internacional del precio de los diamantes fue un factor decisivo que permitió el sólido plan económico de Botsuana. La imagen de la industria se vio luego afectada por las campañas de concientización en torno a los «diamantes de sangre», pero De Beers logró salvar su reputación al abandonar su control de la oferta y adoptar políticas de marketing enfocadas en la demanda.

En términos estructurales, la economía política de Botsuana continúa monopolizada: las políticas públicas y la toma de decisiones recaen casi exclusivamente en las manos del BDP y otras élites del gobierno, así como en los inversionistas extranjeros, principalmente De Beers. Aunque se presenta como un sistema capitalista, algunos elementos de la economía de Botsuana

⁴ Ver Kimberley Process Statistics, 2000 (En <<http://goo.gl/dtv8j>>).

demuestran que en realidad se trata de una estructura vertical y descendente que, sin embargo, ha logrado mantener a raya políticas excesivamente nacionalistas, como el rechazo a empresas extranjeras. Si bien la economía ha sido transformada por la explotación minera, las características de un aparato estatal centralizado y dominado por las élites han permanecido iguales, creadas durante los primeros años de la ganadería e incorporadas a la estructura de la industria de diamantes.

3. ACTITUDES E IDEOLOGÍA DE LAS ÉLITES: EL APORTE EXCEPCIONAL DE UN LIDERAZGO CON COMPROMISO

La formación del Estado botsuanés llama la atención por su pragmatismo manifiesto, dictado por la coyuntura histórica y del contexto. En este capítulo se le considera como un «Estado desarrollista», definición que lo caracteriza, de acuerdo con Chang, como un agente «emprendedor» encargado de coordinar planes de inversión, comprometido con la construcción de instituciones capaces de generar crecimiento, con una visión de desarrollo y capaz de manejar las dinámicas de conflicto que se manifiesten dentro de sus fronteras (Chang, 1999). Mkandawire define al Estado de desarrollo como uno cuyos fundamentos ideológicos «están abocados al desarrollo, debido a que realmente intenta utilizar sus recursos administrativos y políticos para lograr desarrollo económico» (1998). Adrian Leftwich, por su parte, utiliza el siguiente criterio: un Estado cuyas políticas públicas han permitido centralizar suficiente poder, autonomía y capacidad como para moldear, buscar y fomentar el logro de ciertos objetivos explícitos de desarrollo. Reconoce seis componentes centrales: una élite comprometida con el desarrollo, autonomía relativa, un sistema burocrático fuerte, una sociedad civil débil, un manejo sólido de los intereses económicos no estatales, y gozar de legitimidad por rendimiento (1995).

La creación de un Estado desarrollista no puede ser explicada simplemente como un fenómeno natural que emerge de factores contingentes y externos. También requiere de la presencia de un tipo de

clase dominante en particular. ¿Puede explicarse la estabilidad política de Botsuana gracias a la actitud de sus dirigentes (específicamente, Seretse Khama, el primer presidente)? En palabras de Charles Harvey, «los economistas suelen evitar los argumentos *ad hominem*, prefiriendo recurrir a explicaciones económicas (o políticas y sociales). Pero sería incorrecto ignorar la fortaleza y competencia de los líderes botsuaneses» (1992, p. 362). Para cualquier país, analizar las actitudes, pasados e ideologías de sus líderes, resulta fundamental para entender la naturaleza e implicancias el trayecto de su desarrollo.

Botsuana ha sido dirigida por el mismo partido político, el Partido Democrático de Botsuana (BDP) de manera ininterrumpida. El auge de los partidos políticos puede ser rastreado hasta la década de 1950, cuando emergieron a la vez que los poderes coloniales y tribales disminuían. El escenario político en creación estaba compuesto principalmente por un tipo de «nuevos hombres» insatisfechos con las limitaciones económicas y políticas características de las sociedades tradicionales y que se inclinaban por la creación de un gobierno central capaz de eliminar toda barrera racial y social, proteger la propiedad e iniciativa privada y contener el poder amplio poder de los jefes autocráticos, los gobernantes tradicionales de Botsuana que se habían beneficiado de la institucionalización del dominio colonial indirecto (Ramsay, 1998, p. 114).

Como se ha mencionado anteriormente, la transición hacia la Independencia sucedió de manera gradual y como resultado de una cooperación cercana entre el poder colonial y las élites locales, alineadas con los intereses británicos. La primera elección nacional fue, básicamente, una competencia entre dos coaliciones: el Partido Democrático de Botsuana (BDP) y el Partido Popular de Botsuana (BPP, *Botswana People's Party*). Como primer partido político de base, el BPP se mostraba hostil frente a la «trinidad» formada entre los jefes tribales, la población blanca y el gobierno. Sin embargo, nunca logró convertirse en una alternativa viable para asumir el liderazgo del país debido a una serie de pugnas de poder internas al partido y a que no logró posicionarse en el sector rural.

Más aún, su postura antibritánica y su inclinación socialista ocasionaron que no lograra la aprobación de la autoridad colonial, cuyo apoyo hubiese sido determinante para ganar el poder (Mokopakgosi, 2001, p. 1137). Por otro lado, el BDP comenzó como una coalición de hombres distinguidos y bien educados (Ramsay & Parsons, 1998, p. 134), miembros de la realeza de varias tribus y de los líderes de las comunidades de colonos blancos⁵. Esta habilidad para congregarse a figuras centrales de distintos grupos electorales ayudó a legitimar aún más el BDP, que demostró desde un principio ser un partido moderado y acertado en su manejo de las relaciones con el gobierno británico y al momento de proponer la formación de Botsuana como un Estado independiente. Al final, el estilo moderado y la capacidad de manejo de las situaciones del BDP prevalecieron.

Desde un principio, Khama y otros líderes del BDP demostraron tener una visión pragmática sobre política interna y relaciones internacionales; a pesar de que la funesta situación nacional y la industria de diamantes empujaban hacia una centralización del poder racional, como ya se ha explicado, tomaron una postura personal al rechazar la idea del socialismo africano que profesaban otras naciones africanas en aquel momento. Sus buenas relaciones con el poder colonial también lograron evitar el tipo de ambiente antioccidental que influyó de manera negativa en las decisiones políticas de los países vecinos.

Una vez en el poder, el BDP aplicó una estrategia de planificación del desarrollo que se basaba en la idea de que la mejor manera de lograr el desarrollo era a través de la intervención del Estado. En ese sentido, no rechazó completamente las tendencias socialistas prevalentes, pero logró evitar los esquemas extremadamente ideológicos o caer en supuestas panaceas para lograr el desarrollo. Es difícil evaluar precisamente dónde se originaron este pragmatismo y capacidad de previsión. Algunos han sugerido que es posible rastrearlos hasta los orígenes sociales compartidos

⁵ *Bechuanaland Daily News*, 13 de enero de 1965: «BDP issues provisional candidates list».

de la nueva élite, que provenía, en su mayoría, del mismo sistema educativo y pasado institucional (Sebudubudu, 2009, p. 2; Poteete, 2009). Otros, en la misma línea, sostienen que el hecho de que la mayoría de líderes políticos proviniera de la industria ganadera —lo que hizo de la Botsuana post independencia una «carnecracia» (*beefocracy*)— los predispuso a adoptar políticas y actitudes moderadas y preventivas, debido a que la ganadería se suele considerar una forma de ahorro a largo plazo (Robinson & Parsons, 2006). Otros apuntan al hecho de que las élites postcoloniales ya eran ricas y poderosas, por lo que no tuvieron que actuar de manera predatoria (Médard, 2001). Al mismo tiempo, la difícil situación económica del país al momento de su independencia puede haber ayudado a aglutinar a distintos miembros de la élite política emergente, decididos a demostrar la viabilidad económica del país de manera pacífica⁶. Dichos factores puede haber generado ideologías políticas e ideas coherentes, que combinadas con el contexto institucional postcolonial, motivaron a las élites a practicar un sólido autocontrol.

Tanto los analistas como los botsuaneses reconocen el liderazgo ético ejemplar que ejerció el primer presidente de la nación. En palabras de un periodista local, «con un líder distinto, el resultado fácilmente pudo haber sido un absoluto desastre» (Mmegi Online, 2010). La integridad excepcional de Khama (pragmatismo, capacidad para incorporar a distintos grupos y personas, compromiso con el logro de la unidad racial y social, y su rechazo del nepotismo) estableció un altísimo precedente ético y puso la valla para sus sucesores. Bajo el liderazgo de Khama (1966-1980), se formó un servicio civil sólido, relativamente independiente, confiable y basado en el mérito, y el gobierno puso el desarrollo como norte de sus políticas (Tordoff, 1993, p. 281). Se tomó la decisión consciente de reinvertir las ganancias de la industria de diamantes en el bienestar de la nación. Es importante notar que estos atributos han persistido en el tiempo (Maipose, 2003), institucionalizando una cultura

⁶ Entrevista personal con el doctor D. Sebudubudu. Gaborone, 5 de agosto de 2009.

política de autocontrol y conciliación. De hecho, incluso hoy, las desviaciones del «modelo Khama» no son toleradas, lo que actúa como una medida de control informal del poder y el abuso⁷. Más aún, Khama se condujo de manera estratégica entre el cuerpo de gobierno botsuanés, lo que le ganó la estima de distintos sectores del electorado. Si bien formaba parte de la élite emergente, Khama también era jefe de la tribu más grande, los Bamangwato, lo que le otorgó un grado de legitimidad al que otros políticos no podían aspirar. De hecho, a diferencia de la mayoría de sus homólogos en el resto de África, las élites botsuanesas que llegaron al poder en 1966 no eran tecnócratas occidentalizados convertidos en activistas anticoloniales sino jefes tradicionales occidentalizados, cuyos partidos políticos habían sido creados después de que el principio de independencia fuera acordado por Gran Bretaña⁸. Debido a la importancia de los líderes tradicionales en Botsuana y al alto porcentaje de habitantes rurales, este elemento otorgó legitimidad significativa y automática al gobierno postcolonial. Se necesitaría de eficiencia y de la capacidad para mostrar resultados para poder sostenerlo a largo plazo, pero estos factores representaron un punto de partida positivo que le dieron al gobierno aprobación popular inmediata y, en consecuencia, la capacidad de tomar decisiones fundamentales en una etapa inicial con el apoyo de la ciudadanía.

No se puede negar que el compromiso de Khama con el futuro de Botsuana se cimentaba, siquiera parcialmente, en su dedicación personal a la unidad y el desarrollo nacional. Los derechos minerales, por ejemplo,

⁷ El actual Presidente de Botsuana, Ian Khama, es hijo de Seretse Khama, lo que hace que los medios suelen comparar y contrastar los estilos de liderazgo de Seretse e Ian Khama.

⁸ «El principio de descolonización fue básicamente aceptado por los ingleses antes del crecimiento de los partidos. La creación del BDP en 1962 fue, en parte, una respuesta a la inevitable independencia en el futuro cercano. El BDP ha sido siempre un partido en el poder, en el sentido de que orientó sus políticas y programas a los problemas post-independencia y no a perseguir la independencia. Es por eso que no tuvo que atravesar la difícil transición de movimiento nacionalista a gobierno independiente» (Wiseman, 1977, p. 77).

dejaron de estar bajo el control de las tribus y pasaron a ser declarados propiedad del Estado en 1967. El que los primeros minerales hubieran sido descubiertos en el territorio de Khama, el área perteneciente a los Bangwato, facilitó el proceso, a la vez que le otorgó el reconocimiento adicional de haber renunciado al enriquecimiento privado de su tribu por el bien de la nación. La postura personal de Khama frente a las políticas racistas fue incluso evidente en su matrimonio con una mujer blanca, Ruth Williams, y las consecuencias que su matrimonio interracial acarrearía sobre sí mismo y su familia⁹.

La visión pragmática del BDP sobre el desarrollo también se hace evidente en la manera gradual en que se condujo la reorganización del sector público. El régimen colonial no había invertido en el desarrollo y fortalecimiento de la administración e instituciones locales; se había desarrollado una burocracia central encargada de mantener el orden y de proveer un nivel mínimo de desarrollo económico y social, especialmente en las zonas donde vivían los colonos (Mfundisi, 1998, p. 162). 81 años de dominio colonial habían consolidado el servicio civil como la más importante institución del Estado. Sin embargo, el rol de los botsuaneses dentro de esta administración estaba limitado a posiciones bastante modestas. En 1962, el Estado solo contaba con cuatro botsuaneses (de 155) en puestos administrativos y profesionales, quince en niveles técnicos (de 260) y solo veintidós (de 182) a nivel ejecutivo medio (Picard, 1987, p.85). Pronto se hizo evidente que la independencia llegaría antes que la consolidación de un cuerpo de servidores públicos locales. En 1961 se dio inicio a un proceso de «localización», aunque este fue bastante gradual debido al temor que existía de que la medida bajara los estándares. A diferencia de lo que sucedió en la mayoría de países africanos, esta estrategia se mantuvo después de la independencia. Como afirma Maundeni, «el BDP estaba en contra de la «localización» inmediata de la administración pública,

⁹ Conocido como el «Asunto Seretse» (*Seretse Affair*).

ya que consideraba que no habían suficientes botsuanos preparados para asumir dicha responsabilidad» (Maundeni, 1998, p. 130). De esta manera, el BDP mantuvo inicialmente a un número importante de trabajadores expatriados y reclutó a individuos ampliamente calificados de otros países de la región. Sin embargo, el BDP no tardó en dejar en claro que esta estrategia era solo temporal. En la primera reunión de la Asamblea Nacional, Khama afirmó que «la asistencia que los expatriados trabajando en la administración pública de Botsuana [es necesaria] [...] Yo quisiera, sin embargo, que estos funcionarios entiendan y aprecien el deseo legítimo de Botsuana de conducir de manera independiente sus propios asuntos»¹⁰. Este proceso de reemplazo gradual aseguró, por lo menos hasta cierto punto, que la administración pública continuara como un organismo competente durante el periodo de transición, por lo menos hasta que las capacidades locales hubiesen sido fortalecidas. Hoy, los servidores públicos continúan siendo el principal grupo de interés doméstico, en cuanto la mayoría de botsuanos trabaja en el sector público (Colclough & McCarthy, 1980, p. 92). Las cifras más recientes indican que más de la mitad del empleo formal total corresponde a puestos en el Estado. La aparición de un cuerpo sólido y distintivo de tecnócratas es evidente y sugiere que la gestión y reinversión de los altísimos ingresos generados por la industria de diamantes continúa siendo una constante en Botsuana. Más aún, debido al protagonismo que la administración pública tiene en el día a día nacional, el servicio público ha evolucionado hasta convertirse en una meritocracia en la que los tecnócratas permanecen en sus puestos de manera relativamente independiente al ir y venir de las figuras políticas¹¹.

Cuando se descubrieron los primeros diamantes, Khama y el resto de los líderes del BDP acordaron que, si bien el país tendría que esperar aún más para poder explotar los tan ansiados recursos, no contaban todavía con la habilidad necesaria para extraerlos y manejarlos. Fue en miras

¹⁰ Discurso en la Asamblea Nacional, 1966.

¹¹ Entrevista personal con el doctor D. Sebudubudu en Gaborone, 5 de agosto de 2009.

de esto que se negoció la asociación con De Beers. Se esperaba que los inversionistas extranjeros trajeran ideas, no dinero, y se les aseguraba que no se pretendería una futura nacionalización absoluta de los recursos¹². Dicha asociación fue uno de los pilares centrales del éxito de Botswana y se la conoce como «una de las mejores jamás logradas entre un país en vías de desarrollo y una importante minera multinacional» (Jefféris, 1998, p. 20). La industria está controlada y operada por Debswana, una compañía privada formada en 1969, resultado de una asociación de la que forman parte en la misma proporción el gobierno de Botswana y la compañía sudafricana De Beers. Si bien la repartición original era de 85%-15%, el BDP renegoció el trato en 1975 y lo convirtió en una propiedad compartida en partes iguales. Esto permitió al país aumentar su parte de las ganancias generadas por la extracción de diamantes y le dio la oportunidad de contar con representación directa y equitativa en la junta de Debswana. El gobierno, en consecuencia, cuenta con información de primera mano sobre la industria, lo que le permite negociar los términos que considere necesarios. Más aún, desde el año 2001, el gobierno de Botswana ha adquirido un 15% de De Beers, lo que le asegura el derecho de representación en la junta y aumenta su influencia en la compañía (Siphambe, 2007, p. 21). Como ya han señalado Kempton y Du Preez (1997), Botswana es posiblemente el único país en vías de desarrollo que goza de este tipo de representación en una multinacional de importancia. No es posible explicar este tipo de acuerdo exitoso si no es refiriéndose a la habilidad personal de quienes participaron de las negociaciones¹³.

¹² Entrevista personal con el doctor G. Maipose en Gaborone, 7 de agosto de 2009.

¹³ La familia Oppenheimer, dueña de De Beers, también tiene una línea filantrópica, que se hace evidente en su oposición al Apartheid. Acentúa su reputación de «liderazgo ilustrado» dentro de la empresa y fomentando su imagen de una relación quasi-simbiótica con las autoridades nacionales, compuesta de intercambios recíprocos y justos, un concepto localmente conocido como «*beneficiation*» (*New York Times*, 9 de agosto de 2008). Sin embargo, la línea entre la *beneficiation* y la corrupción y el nepotismo es muy delgada, como se verá más adelante.

Si bien la relación entre el gobierno y De Beers ha traído múltiples beneficios a Botsuana, también ha sido criticada por su falta de transparencia, lo que contribuye a otras críticas generales al sistema de gobierno del país. Algunos críticos han sido bastante categóricos en sus reproches al modelo de sucesión que practica el BDP: desde 1998, el presidente ha venido dejando su puesto antes de finalizar su mandato para cederle el poder a su vicepresidente, al cual él designa (Good & Taylor, 2006). En consecuencia, el presidente saliente permanece en el poder hasta la subsiguiente elección. Este modo de sucesión y la ausencia de elecciones presidenciales directas es, sin lugar a dudas, una carencia del sistema democrático de Botsuana. El asunto central es si dichas prácticas logran desestabilizar el contexto sociopolítico, generando repercusiones violentas. A fin de cuentas, uno podría contrastar las prácticas de sucesión del poder en Botsuana con, por ejemplo, las de Houphouët-Boigny en Costa de Marfil, un país que también fue considerado un «milagro» económico durante la década de los setenta, regido por políticas liberales plenamente asumidas por el gobernante colonial previo (Chaveau, 1985). Sin embargo, el Estado colapsó de manera dramática después de que muriera su «Padre Fundador» en 1993, debido en gran medida a que el vacío de poder que este dejó fue disputado vorazmente entre sus oponentes. Esto no fue lo que sucedió en Botsuana. Si bien puede haber desacuerdos en torno a los procesos políticos y a las características personales de los líderes —el presidente actual, Ian Khama, por ejemplo, es frecuentemente criticado por su naturaleza aparentemente autocrática y por su estilo de liderazgo de corte «militar» (Good, 2009)—, hasta el momento nadie se ha aprovechado excesivamente de los poderes que la constitución le concede al presidente. Esto podría, sin embargo, cambiar en la medida en que la oposición política se vuelva una amenaza a las élites en el poder y provoque la consolidación de políticas neopatrimoniales que busquen proteger su influencia sobre el Estado (Van Soest, 2009).

La estabilidad del sistema político en Botsuana puede explicarse parcialmente por la ausencia de una oposición real al BDP. Esto no

necesariamente significa que el país no sea democrático, ya que las elecciones han sido libres y justas desde un principio. Actualmente, sin embargo, solo uno de los partidos ha logrado adquirir y mantener un poder significativo. La oposición se ha visto debilitada por rencillas internas a su partido y por una gestión constantemente ineficiente, así como por problemas de financiamiento y por el sistema de sufragio directo o escrutinio nominal mayoritario (en inglés, *first-past-the-post*). Además, como el sistema del BDP ha funcionado hasta hoy de manera adecuada, la mayoría de la población continúa votando por él. Debido a la ausencia de una oposición real, los miembros del BDP pueden darse el lujo de mantener una perspectiva a largo plazo en sus planes de desarrollo para el país. Bajos niveles de oposición civil y política también garantizan una cierta coherencia en los procesos de planificación, debido a que un menor riesgo de perder el cargo genera menos incentivos para acortar los horizontes de tiempo y asumir estrategias clientelistas o predatorias (Dunning, 2005). Como ha sugerido Poteete (2009), sin embargo, esta situación podría cambiar debido a que el peso político del BDP se está reduciendo lentamente desde la independencia, obligando a las élites en el poder a revisar las estrategias políticas con las que intentan mantener su apoyo de base. Estas pueden generar una tendencia hacia el gasto excesivo, sentando las bases para uno de los síntomas de la maldición de los recursos naturales que hasta ahora han logrado evitar.

4. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: POLÍTICAS SUBNACIONALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO HEGEMÓNICO

Como ya ha sido discutido, el crecimiento económico en un Estado fuerte y centralizado depende de sus líderes y de una adecuada gestión de los ingresos públicos; sin embargo, esta gestión depende también de la presencia de control político y legitimidad popular. En un contexto tan fuertemente centralizado, lograr la aprobación popular resulta crucial para mantener la sostenibilidad. De acuerdo a los preceptos del Estado desarrollista,

la legitimidad ocupa el lugar de un componente fundamental. Como afirman Bratton y Rothchild, «cuando los ciudadanos perciben las órdenes del Estado como legítimas, es más fácil lograr la gobernabilidad, ya que esta descansa sobre la base de la obediencia voluntaria» (1992, p. 256). Bratton y Rothchild, sin embargo, también afirman que «los gobiernos no se regulan a sí mismos, se necesita una ciudadanía activa, articulada y organizada que sea capaz de fiscalizar y equilibrarlos» (*ibid.*).

¿Es este el caso de Botsuana? Botsuana ha atravesado muy pocos periodos de descontento social y la gran mayoría de la población parece haber depositado su confianza y aprobación en el régimen vigente desde la independencia. Todos los indicadores sugieren que Botsuana encaja en la definición básica de un Estado fuerte¹⁴. Evidentemente, el éxito económico es solo una de las maneras de ganar legitimidad popular¹⁵, sin embargo, lograrlo es un proceso que toma tiempo, y los beneficios de las inversiones en diamantes no fueron inmediatos en Botsuana. ¿Cómo lograron, entonces, alcanzar esta aprobación? Después de todo, una centralización exitosa del desarrollo político y económico depende de que se realice una reestructuración sistémica, y en parte arbitraria, de las políticas públicas. En la práctica, el desarrollo y la formación del Estado en Botsuana estuvo caracterizado por un proceso de incorporación, adaptación e incluso desempoderamiento gradual de distintos grupos en beneficio de un poder centralizado. Adicionalmente, no todo el país se ha beneficiado de la misma manera del crecimiento económico y la sociedad civil parece ser menos activa —o, en cualquier caso, menos expresiva— que en otros países. ¿Existen, entonces, los mecanismos que permiten la rendición de cuentas que Bratton y Rothchild consideran

¹⁴ La definición consensuada de un Estado «fuerte» se enfoca en la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad, regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse del uso de dichos recursos para determinados fines. Esta interpretación está basada en la investigación de Joel S. Migdal (1988, pp. 4-5).

¹⁵ Sin mencionar el hecho de que el éxito económico puede ser endógeno a la legitimidad democrática.

imprescindibles? Es crucial investigar las políticas subnacionales y las formas de redistribución para entender cómo es que el Estado y el gobierno han logrado alcanzar una cierta legitimidad y ganar el «derecho» de ejercer un control estricto sobre la población.

La incorporación de las instituciones tradicionales al Estado moderno: las políticas de la adaptación sin obstáculos

La reconfiguración del Estado en Botsuana estuvo acompañada principalmente por un conflicto administrativo e ideológico entre lo que un analista ha denominado «las fuerzas del conservadurismo» y «las fuerzas de la democracia liberal» (Sennanyama, 1991), epitomizadas respectivamente en el enfrentamiento entre los líderes tradicionales (jefes) y un sector intelectual en emergencia que favorecía la idea de un Estado republicano moderno. El proceso de definir quiénes serían los líderes en la nueva nación no fue tarea sencilla. Después de todo, los jefes tradicionales se consideraban a sí mismos como sucesores naturales, en parte debido a su legado histórico, pero también debido al poder que habían disfrutado bajo la colonia. El gobierno colonial solía comprar su cooperación con cuantiosos pagos y ofreciendo protección militar y política frente a la posibilidad de invasiones bóeres y de incorporación a Sudáfrica (Maudeni, 1998, p. 199). El rol de los jefes se convirtió en uno «económica y políticamente dependiente, una extensión burocrática de la administración colonial» (Picard, 1987, p. 38). De esta manera, varios jefes lograron mantener un grado considerable de autonomía, tanto para sí mismos como en la ejecución de sus políticas. En palabras de Ramsay, «la cultura Tswana tradicional continuó existiendo como punto de convergencia de distintas iniciativas locales y como una eficiente herramienta de control imperial» (Ramsay, 1998, p. 104). Los intereses particulares de los jefes tradicionales y los privilegios que gozaban, sin embargo, generaron comportamientos irregulares, y la condena frente a su estilo autocrático empezó a aumentar (Somoleka & Lekorwe, 1998, pp. 188-189). En el camino a la independencia, el sistema de gobierno indirecto adoptado

durante la colonia no contaba con aprobación popular y era considerado opresivo, ya que atentaba contra las costumbres tradicionales de Botsuana y sentaba el camino para la movilización popular en torno a figuras políticas modernistas (Maundeni, 1998, p. 124).

Con el apoyo de la administración colonial, el BDP logró hacerse del poder, ganando las elecciones nacionales y consolidando la preferencia nacional por el republicanismo. Si bien la institución del caciquismo africano había sido relegada, los nuevos líderes tuvieron que reconocer que las instituciones tradicionales mantenían un poder considerable, especialmente en las áreas rurales de Botsuana. Como mantener la estabilidad política resultaba crucial para lograr un Estado centralizado con una estrategia de crecimiento económico basada en la explotación mineral y en la ganadería comercial, negociar y conciliar con los jefes tradicionales era una tarea imprescindible (Picard, 1987, p. 149). Como afirma Proctor, «la población de Bechuanalandia otorgaba tanta importancia a las instituciones tradicionales [...] que se consideró esencial establecer un rol específico para los jefes a nivel nacional» (1968, pp. 61-62). Esta postura está presente en las discusiones constitucionales de comienzos de la década de 1960, lo que evidencia que «la necesidad de una relación armoniosa entre estas instituciones y el gobierno central que se estaba creando se percibía tan importante [...] que las circunstancias fueron acomodadas específicamente para lograr este fin» (Consejo Legislativo del Protectorado de Bechuanalandia, 1963). Definir el balance de poder entre los nuevos líderes y las figuras tradicionales de autoridad resultaba, por lo tanto, crucial.

Finalmente, el BDP decidió mantener un espacio que respetara las costumbres y autoridades tradicionales dentro del nuevo orden nacional. Este espacio, sin embargo, estaba lo suficientemente limitado como para apaciguar a la población, pero no tanto como para constituir una amenaza. En 1965, se creó un «Consejo de jefes» que asesoraría al Parlamento Nacional (Maundeni, 1998, p. 127). El consejo, sin embargo, no tenía ningún tipo de poder legislativo o de veto. Si bien los jefes podían

aconsejar al parlamento en temas vinculados a las costumbres locales o a sus respectivos intereses tribales, el gobierno no tenía la obligación de aceptar su opinión (Somolekae & Lekorwe, 1998, p. 195). En ese sentido, se trata de un escenario de fuerte carga simbólica pero poco margen de acción real (Sennanyama, 1991, pp. 1-3), que hace poco más que pedir explicaciones y sugerir modificaciones que suelen ser ignoradas.

Preocupado por establecer su legitimidad, forjar una alianza nacional común y desarrollar un gobierno eficiente, el BDP aprobó una serie de medidas legislativas y ejecutivas que limitaban el poder de los líderes tribales (Jones, 1983, p. 133). La primera ley importante fue la ley de jefes tribales de 1966 y sus respectivas modificaciones de 1970 y 1973. Estas disposiciones buscaban someter a los jefes a la autoridad del Estado, otorgándole al presidente, y no al sistema tradicional de herencias, el poder de designar y deponer a los jefes (Gillett, 1973, p. 182). Los jefes tribales ya no podían reclamar autoridad si no contaban con el apoyo y la legitimidad que otorgaban los políticos nacionales. Los jefes continuaron perdiendo poder legal con la aprobación de la ley de consejos de distritos de 1965 y la ley de tierras tribales de 1968. Los primeros se convirtieron en los cuerpos oficiales de gobierno local, mientras que la segunda ley creaba consejos territoriales a través de los cuales la antigua responsabilidad de los jefes de designar la distribución de las tierras pasaba a ser responsabilidad del Estado (Lekorwe, 1998, p. 175).

Si bien los líderes tribales no tienen mayor poder en la toma de decisiones a nivel nacional, todavía continúan manteniendo su relevancia a nivel local, y es allí donde su existencia se hace más útil y donde las políticas de adaptación han demostrado su éxito. De hecho, existe todavía un grado de negociación política con las autoridades tradicionales (Picard, 1987, p. 149). Los jefes tribales todavía actúan como cabezas del gobierno tribal, un cuerpo de gobierno local donde son responsables de hacer funcionar el sistema judicial tradicional, manejando y presidiendo las cortes tradicionales, actuando como figuras de liderazgo tradicional, organizando ceremonias tribales y oficiando el *kgotla* (Ministerio de Tierras y Vivienda, 2002, pp. 14-15).

El *kgotla* era y aún es una asamblea abierta tradicional en la que se debaten asuntos relativos a la comunidad y se aprueban leyes y resoluciones (Mgadla, 1998, pp. 3-10). El rol del *kgotla* en la Botsuana previa y posterior a la independencia constituye una de las características más interesantes de la sociedad de ese país. En la Botsuana independiente, el *kgotla* se ha mantenido como un espacio para discutir asuntos de interés nacional y donde los políticos se comunican con los residentes de sus distritos. En las zonas rurales, mucha de la actividad de las comunidades sigue organizándose en torno al *kgotla*, ya que es el único lugar en que las personas pueden acceder a información, discutir con funcionarios e informarse de lo que sucede a nivel nacional (Lekorwe, 2009). Algunos investigadores consideran que la base de la tradición democrática de Botsuana puede encontrarse en el *kgotla*, ya que sienta un precedente importante de diálogo y participación cívica (Holm & Molutsi, 1992, p. 77). Esta interpretación, sin embargo, parece ser demasiado generosa. Si bien existe un cierto grado de participación y consulta comunitaria en el *kgotla*, el rol principal de la interacción con la sociedad civil parece ser el de «*informar, educar y persuadir*» (Bräutigam, 2000, p. 22) (cursivas del autor); en lugar de ser un espacio que permita transmitir las opiniones locales a instancias más altas de gobierno, se ha convertido en una herramienta utilizada por los políticos para generar consenso en torno a decisiones que ya han sido tomadas por el gobierno central. Incluso en épocas pre coloniales, el jefe tenía la palabra final y decidía quién podía o no asistir a la asamblea, influía y establecía la dirección y contenido de las discusiones, y actuaba de una manera que sugiere que el *kgotla* puede ser visto más como un mecanismo de control social que de participación (Van Binsbergen, 1995).

Aunque su rol específico en la sociedad se encuentra todavía en debate, el *kgotla* ha jugado un papel importante en la transición a la independencia. Su importancia «radica en el hecho de que representa el punto de intersección entre el sistema político tradicional y las organizaciones del gobierno central y los consejos distritales. Permite legitimar la introducción de nuevas ideas y formas de actuar, así como

de las leyes creadas por las nuevas élites que ocupan los puestos de gobierno central y distrital (Verngroff, 1972, p. 128). Al mantener algunas de las características de las costumbres y modos de vida tradicionales de los Tswana, tanto el gobierno colonial como el Estado independiente lograron la aprobación de una población que no percibía la transición como una ruptura radical con el pasado. En un país con un importante porcentaje de población rural, la continuidad del orden tribal ha sido una movida política y social muy eficiente. El éxito del nuevo Estado también puede atribuirse a su habilidad para consolidar su autoridad «sin alienar, antagonizar o abolir las instituciones tradicionales, a diferencia de lo hecho por otros países africanos después de su independencia» (Sebudubudu, 2009, p. 4). De hecho, los líderes tradicionales son todavía muy apreciados, especialmente en las zonas rurales; cuentan con un electorado y apoyo relativamente independiente del gobierno central y local, lo que hace que la comunicación a través del *kgotla* continúe siendo importante (Picard, 1987). El consejo del *kgotla* no es el escenario proto-democrático que se suele celebrar en Botsuana, pero sí cumple un papel consultivo y simbólico importante.

¿Cómo fueron persuadidos los jefes para aceptar tal evolución? Debido a que el BDP logró neutralizar su poder real, los jefes pueden no tener mucho que decir a nivel nacional, pero continúan desempeñando un papel a nivel local, que es más de lo que se les concedió en la mayoría de países africanos (casi todos los líderes post-independencia acabaron con el tradicionalismo en su búsqueda de un Estado «moderno»). De hecho, los jefes recibieron más de lo ofrecido por los otros partidos políticos en Botsuana: el Partido Popular de Botsuana (BPP), por ejemplo, estaba firmemente en contra de los jefes tribales y abogaba por el empoderamiento de la población local y la completa abolición del caciquismo tradicional. En este sentido, la postura más moderada y conciliadora del BDP se percibía como un buen trato. Además, las protestas de los jefes fueron impulsadas básicamente por dos individuos —los jefes Bathoen y Linchwe— y no lograron causar mayor revuelo.

La construcción de una nación: la cuestión étnica

Tan importante como ganarse el apoyo de los jefes era lograr la aprobación popular. De hecho, si bien algunos sectores habían expresado cierta incomodidad frente a su papel durante el régimen colonial, la pregunta de cómo trasladar el respeto de los líderes tradicionales hacia la figura del Estado todavía debía ser resuelta. Como en cualquier otro lugar, la formación del Estado en Botsuana requería la construcción de un cuerpo nacional de gobierno. En la mayoría de países africanos esto demandó el esfuerzo de construir un sentimiento colectivo de pertenencia. Durante casi toda la historia moderna de Botsuana, solo ocho tribus han sido oficialmente reconocidas: los Bakgatla, Bakwena, Bamalete, Bamangwato, Bagwaketse, Barolon, Batawana y Batlokwa. Todas estas tribus pertenecen al grupo de los ‘Tswana’, por lo que no es sorprendente que Botsuana haya sido comúnmente considerada una nación étnicamente homogénea. De hecho, esta homogeneidad suele ser considerada uno de los motivos del éxito botsuanés, ya que se asume que el país no ha tenido que lidiar con los problemas que genera la convivencia de distintas afiliaciones tribales. La realidad, sin embargo, es que Botsuana es un país de gran diversidad étnica. Dicha afirmación, por lo tanto, minimiza la importancia de las estrategias adoptadas por los líderes nacionales para aligerar las tensiones sociales en nombre de la unidad nacional. Si bien no existen cifras oficiales sobre la composición étnica de Botsuana, algunos estimados realizados por observadores independientes afirman que hasta un 20% de los 1,7 millones de botsuaneses no pertenecen a los Tswana (Van Binsbergen, 1992). Algunos han llegado incluso a colocar este número cerca al 60% (Nyati Ramahobo, 2008). Los ocho grupos principales comparten el país con otras 38 tribus, incluyendo a los Tswapong (pedi-parlantes), Kalanga (shona-parlantes), Subiya (tonga-parlantes), Lete (nguni-parlantes), y a los Sarwa, Khoisan, Kgalakgadi, Xhosa, así como a minorías europeas e indias, entre otros.

Los analistas suelen coincidir en que, en un esfuerzo por unificar intereses potencialmente divergentes, el Estado botsuanés ha promovido

una política explícita de integración. Algunos han sido más críticos que otros en su análisis. Para Werbner, la «tswanificación», o «tswanización», como suele llamarse, marginó a las múltiples culturas no tswanas de la esfera pública (Werbner, 2002). En el momento de la independencia, solo las ocho tribus tswanas habían sido constitucionalmente reconocidas, por lo que la cultura Tswana recibió un estatus privilegiado. El inglés fue declarado idioma oficial y el setswana, nacional, convirtiéndose en las únicas dos lenguas que se podían utilizar en los círculos políticos, la vida pública (incluyendo los medios de comunicación) y el sistema educativo. Si bien se decidió promover el uso de una sola lengua como elemento unificador —«una forma de fortalecer la identidad cultural (República de Botsuana, 1977)—, la medida ha perjudicado a quienes no manejan el setswana como primera lengua, teniendo un efecto negativo sobre sus oportunidades socioeconómicas. Los no Tswana han sido los más afectados por las iniciativas del gobierno de mover o reubicar a sectores de la población. Como desarrollaremos a profundidad en el capítulo 7, el caso de los San (o Basarwa) en el Kalahari es el ejemplo que más claramente refleja esta situación. Mientras que para algunos la experiencia de los San evidencia el lado más oscuro de las crecientes tendencias autoritarias de Botsuana (Good, 2008), no existe un consenso, incluso interno, al respecto. El que su causa haya sido dirigida por una organización internacional, Survival International, ha puesto incómodos a muchos¹⁶ (Mogwe, 2009). Incluso entre los ciudadanos comunes, los Basarwa no despiertan tanta simpatía como podría esperarse, en parte debido a que su situación ha desatado críticas sobre un gobierno generalmente percibido como positivo¹⁷.

Durante casi toda la vida independiente de Botsuana, aquellos que han discutido problemas vinculados a la identidad étnica han sido acusados de buscar dividir a la nación (Nyati-Ramahobo, 2008). Por otro lado,

¹⁶ Entrevista personal con A. Mogwe, director de la ONG Ditshwanelo. Gaborone, 12 de agosto de 2009.

¹⁷ Entrevista personal con el doctor Osie-Hwedie, Gaborone, 10 de agosto de 2009.

representantes de las minorías étnicas han criticado las políticas de integración como culturalmente impositivas (Scanlon, 2002) y cada vez más se considera que estas podrían ser responsables de causar una suerte de «tribalismo moderno»¹⁸. Adicionalmente, se ha establecido una relación entre las zonas dominadas por minorías étnicas y niveles altos de pobreza (aunque esta correlación parece responder más a factores geográficos que a étnicos). Finalmente, sin embargo, parece existir cierto consenso sobre el hecho de que a pesar de que algunas minorías se han visto más beneficiadas que otras, el problema étnico en Botsuana difícilmente degenerará en violencia o inestabilidad sociopolítica. La mayoría no considera crucial la cuestión de la etnicidad en sí misma y no arriesgarían la paz nacional fomentando el faccionalismo¹⁹. Los líderes de la sociedad en Botsuana no son ciudadanos «ordinarios», sino élites intelectuales y sociales (Selolwane, 2009). En este sentido, el debate en torno al problema de las minorías es considerado por muchos como un ‘asunto académico’ que no ha calado realmente en la población.

El rol y la naturaleza de la sociedad civil

¿Por qué continúa recibiendo tanto apoyo el BDP?, ¿la aparente ausencia de movilizaciones populares significa una alta aprobación del gobierno o es más bien evidencia de una sociedad civil débil eficientemente desplazada por un Estado dominante? En la realidad, parecen estar presentes elementos de ambos escenarios. Por un lado, las organizaciones de la sociedad civil han sido bastante controladas por el Estado; históricamente, el gobierno ha controlado casi todos sus modos de financiamiento y ha estipulado la adopción de normativas aprobadas y muchas veces escritas por el gobierno. Al mismo tiempo, el gobierno suele acusar a las instancias de representación civil de ser creaciones extranjeras o instancias de subversión

¹⁸ Entrevista a M. Motlatsi, presidente del BDP, en la revista Opinión, de Mmegi (9 al 15 de noviembre de 2001).

¹⁹ Entrevista personal con el doctor Makgala en Gaborone, el 10 de agosto de 2009.

y traición (Somolekae, 1998). Un estudio realizado por Holm, Molutsi y Somolekae evidenció que el gobierno ha sido muchas veces el que *inicia* la creación de organizaciones civiles como grupos de granjeros y de servicio civil. Durante casi toda su vida independiente, Botsuana ha tenido leyes laborales bastante represivas; los funcionarios públicos estaban prohibidos de formar y pertenecer a sindicatos, a menos que fueran parte de la clase industrial. Las huelgas y protestas de profesores, estudiantes y sindicatos eran ilegales. Esto cambió en 1997, año en que el gobierno ratificó una serie de convenciones de la OIT²⁰; las modificaciones legislativas correspondientes, sin embargo, se completaron recién en 2005 y 2006. Es evidente que el gobierno ha logrado controlar las funciones de diversos grupos de la sociedad civil mediante regulaciones o estrategias como proveer financiamiento directo desde el gobierno, lo que esencialmente limita el grado de independencia o postura crítica al que estos pueden aspirar (Molutsi, 1995).

Varios analistas han coincidido en que el control del Estado sobre sus actividades, especialmente en el pasado, ha debilitado a la sociedad civil botsuanesa (Molutsi & Holm, 1990). Por extensión, han cuestionado la naturaleza democrática del país²¹. Los juicios, por ejemplo, son frecuentes; el Estado de derecho goza de un grado de autoridad impresionante²² y el gobierno ha sido demandado en múltiples oportunidades (sobre todo por asuntos de tenencia de tierras en la reserva de fauna del Kalahari Central) (Nyati-Ramahobo, 2008, p. 7). Algunos han señalado que esto se debe en parte al hecho de que no hubo un movimiento de liberación

²⁰ Convenio 87 de la OIT sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación; Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, y Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo de la Administración Pública.

²¹ Entrevista personal con el doctor O. Selolwane, en Gaborone, el 4 de agosto de 2009 y con A. Mogwe, director de la ONG Ditshwanelo, el 12 de agosto de 2009.

²² Comunicación personal con J. Holm, Director de Educación y relaciones internacionales de la Universidad de Botsuana, agosto de 2006.

ni en el camino a la independencia ni después de que esta se lograra; la falta de experiencias en luchas populares le ha dado a la sociedad botsuana un matiz menos volátil y explosivo. El resultado es una cultura política con tendencia a la negociación no violenta. Se suele preferir un 'acercamiento no confrontacional', lo que no significa que la ciudadanía no esté comprometida con asuntos de interés público, pero sí que prefiere enfrentarse al gobierno a través de la negociación²³.

La historia de cómo el gobierno de Botsuana ha manejado a los jefes tradicionales, a las minorías étnicas y a la sociedad civil es, en términos generales, una historia acerca de un manejo 'hábil' de las divisiones sociales. Cualquier descontento social potencial fue mitigado logrando compromisos que satisfacían a distintos grupos electorales sin permitir la emergencia del tipo de espacios que pudieran cuestionar la autoridad suprema del Estado. La propaganda estatal también ha contribuido a esta situación de estabilidad, ya que suele acusar a las voces críticas de ser subversivas y perniciosas para la unidad nacional. Como resulta obvio, la aquiescencia política ha sido uno de los objetivos centrales del gobierno desde sus inicios, forma de control que fue facilitada por su naturaleza altamente centralizada.

Capacidad de respuesta del gobierno: procesos de adaptación posteriores

Simultáneamente, la misma cultura política de negociación no violenta puede ser percibida también del lado del gobierno. Existen muy pocos casos de abuso o violencia generada por el gobierno (el caso de San es una excepción, pero incluso sobre este existen disputas). El sistema de Botsuana ha demostrado una buena capacidad de respuesta y ha intentado dar cabida a las inquietudes de aquellos que se ven afectados por las medidas consideradas como necesarias para mantener un control centralizado. Incluso aquellos que trabajan en el ámbito de la sociedad

²³ A. Mogwe, comunicación personal. Gaborone, 12 de agosto de 2009.

civil y que están más involucrados en las discusiones entre el Estado y la ciudadanía, reconocen que existe una voluntad de involucrar y escuchar a los ciudadanos; en palabras de un importante líder cívico, «lo bueno de este gobierno es que escucha»²⁴. Algunos de los ejemplos más evidentes de estas prácticas de adaptación y negociación incluyen la cuestión étnica, los temas de corrupción y los cambios del sistema electoral.

El problema de la marginalización de las minorías étnicas alcanzó un punto álgido a fines de la década de los noventa, provocando un importante debate público y exigiendo una respuesta del gobierno. En un esfuerzo por calmar algunas de las tensiones existentes, el presidente Mogae inició un proceso de consulta popular conocido como la Comisión Balopi. Una delegación recorrió todo el país para hablar con miembros de los distintos grupos étnicos, utilizando el *kgotla* para recoger las opiniones públicas. Después de la consulta, se enmendó la constitución para dar cabida a los grupos étnicos que se sentían discriminados por la afirmación en la constitución de que existían tribus «importantes» y tribus «menores»; con la ley Bogosi de 2005, la pertenencia a la Cámara de Jefes también se amplió (Sebudubudu, 2009, p. 10). El gobierno está además considerando una política lingüística que introducirá el uso de lenguas locales en las escuelas. La respuesta del gobierno permitió calmar una situación de tensión.

Los intentos de frenar el aumento de los niveles de corrupción también han sido una respuesta al creciente descontento popular y político. De hecho, el récord de Botsuana en este campo es relativamente bueno. De acuerdo a Transparencia Internacional, Botsuana es el país menos corrupto de África²⁵. La actitud rentista es percibida como «relativamente baja y restringida... para nada sistémica al conjunto de la economía política» (Good, 1994, p. 516). Para ser justos, algunos casos de corrupción flagrante ocurrieron a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa,

²⁴ Entrevista personal con A. Mogwe, en Gaborone, el 12 de agosto de 2009.

²⁵ BBC, 7 de marzo de 2005. «Botswana: Africa's success story?». En <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4318777.stm>>.

e implicaron a un grupo de funcionarios de alto nivel que dirigían y controlaban importantes procesos de contratación pública, empresas paraestatales y programas de incentivos industriales (PNUD, 1997).

Si bien hay algunos casos de corrupción, también hay casos de suicidios, renunciaciones, despidos y encarcelamiento de políticos y funcionarios públicos. El gobierno ha intentado limitar el avance de la corrupción entre sus miembros. Después de que se hicieran públicas las evidencias de que había habido manipulación en la Empresa de Vivienda de Botsuana para enriquecimiento personal, por ejemplo, el vicepresidente y ministro de Gobiernos Locales y el ministro de Agricultura, quienes a su vez eran, respectivamente, presidente nacional y secretario general del BDP, se vieron obligados a renunciar. Más aún, y a diferencia de lo que sucede en otros países africanos, la existencia de corrupción es abiertamente reconocida y se han creado comisiones fiscalizadoras que se encargan de investigar estos casos y hacer públicos sus descubrimientos. En 1994, el gobierno también promulgó la Ley de Corrupción y Crimen Económico (CCE), que creaba una agencia anticorrupción, la Dirección de Corrupción y Crimen Económico (DCCE). La DCCE puede investigar y procesar a criminales, diseñar estrategias anticorrupción y educar a la sociedad sobre el tema. Si bien padece de algunas trabas, como un sistema judicial bastante lento, presume una tasa de condenas alta y ha logrado recaudar multas que superan sus costos operativos (PNUD, 1997). Aunque la DCCE no está libre de problemas, ha demostrado una capacidad de respuesta de parte del gobierno que ha hecho eco de manera tanto interna como internacional, contribuyendo a solidificar la legitimidad del gobierno botsuanés.

Finalmente, el BDP ha hecho algunas concesiones a la oposición. Después de la consulta popular y el referéndum nacional de 1997, el gobierno introdujo algunos cambios al sistema electoral: se creó una comisión electoral independiente, se redujo la edad de voto de 21 a 18 años y se empezaron a emitir papeletas de voto ausente (Somolekae, 1998). Durante muchos años, el despacho presidencial se encargaba de organizar las elecciones, generando críticas debido a la baja fiscalización externa

del proceso y a las posibilidades de corrupción que generaba. Incluso los críticos más feroces conceden que la respuesta del gobierno a los temas de preocupación popular a lo largo de los años ha sido, si bien gradual, positiva. Los debates nacionales, las consultas populares transmitidas de manera masiva, la voluntad de entablar un diálogo con la ONU y la comunidad internacional sobre estos temas, y la organización de festivales culturales que celebran la diversidad cultural de Botsuana, evidencian la política de centralización con concesiones ocasionales del BDP (Nyati-Ramahobo, 2008).

5. CONCLUSIONES

El descubrimiento de diamantes cambió las formas económicas, sociales y políticas de Botsuana. Permitió al país escapar de una situación de extrema pobreza y bajas posibilidades de desarrollo. Muchos botsuaneses gozan hoy en día de una calidad de vida que hubiese sido inimaginable, hay un clima de estabilidad sociopolítica y acceso universal a los servicios sociales, y el Estado está relativamente dispuesto a negociar. Como afirma Hillborn, «los diamantes han mantenido a todos satisfechos y felices, ya que ha habido algo para todos y mucho para unos pocos» (2008, p. 209).

Sin embargo, como se ha discutido en este capítulo y como exploraremos con mayor profundidad en el capítulo 7, la centralización del poder económico y sociopolítico también ha traído consecuencias negativas, que se han acentuado en las últimas décadas. El resultado ha sido la institucionalización de un inmenso Estado de bienestar ‘paternalista’²⁶ que se ocupa principalmente de la oferta de servicios e infraestructura²⁷ (Tibe, 2009), actuando como forma de sustento de la población, pero sin crear un proyecto de desarrollo humano real y sostenible.

²⁶ Entrevista personal con el señor Obuseng, del PNUD de Botsuana. Gaborone, 7 de agosto de 2009.

²⁷ Entrevista personal con D. Tibe, representante adjunto de la FAO en Botsuana. Gaborone, 11 de agosto de 2009.

A pesar del impresionante crecimiento de Botsuana, algunos aspectos menos encomiables son difíciles de reconciliar con esta imagen de desempeño «milagroso». Hablar de Botsuana implica hablar de su falta de diversificación económica, altas tasas de desempleo, significativos niveles de pobreza, desigualdad, infecciones de VIH/SIDA, y descontento popular en alza. Para quienes no pertenecen a la maquinaria del Estado, no hay muchas alternativas a una vida de subsistencia. El gobierno ha intentado compensar esto creando redes de seguridad social y con fervientes intentos de diversificar la economía, que hasta ahora han dado pocos resultados. Al final, la consecuencia ha sido «un crecimiento impresionante con indicadores sociales en descenso» (Hillborn, 2008, p. 192). Si la estabilidad de las reservas del gobierno oscila, toda la economía política corre el riesgo de colapsar, con consecuencias claramente nefastas. En este escenario, «al Estado botsuanés no le resultará tan fácil otorgar patrocinios de desarrollo como en el pasado» (Tsie, 1996, p. 614).

Los esfuerzos por reducir el carácter hegemónico del Estado deberían intensificarse para minimizar la arraigada sobredependencia del Estado —y, por extensión, de sus ciudadanos— de los ingresos generados por la industria de diamantes. La configuración Estado-sociedad que existe actualmente es demasiado delicada. A fin de cuentas, como afirma Harvey, «probablemente no sea posible llegar a un acuerdo sobre el desempeño de Botsuana; depende, en cualquier caso, de si se mide contra el desempeño de otras economías de rápido crecimiento, de otras economías basadas en la explotación de minerales, o contra un modelo de lo que podría o debería ser» (1992, p. 347).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J.A. (2003). An African Success Story: Botswana. En D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (pp. 81-119). Oxford: Princeton University Press.

- Acemoglu, D., S. Johnson & J. A. Robinson (2001). «How Botswana Did it: Comparative Development in Sub-Saharan Africa». Universidad de Harvard, documento no publicado.
- Acquah, B. K. (2005). National Development Plans in Botswana. En H. K. Siphambe y otros, *Economic Development of Botswana: Facets, Policies, Problems and Prospects* (pp. 29-54). Gaborone: Bay.
- Asamblea Nacional de Botswana (1966). Discurso presidencial del 30 de setiembre de 1966.
- Asamblea Nacional de Botswana (1966). Informe Oficial de los Debates del Primer Encuentro de la Primera Sesión, 5-7 de octubre de 1966.
- Banco de Botswana (2000). *Reporte Anual 2000*. Gaborone: Banco de Botswana.
- Bates, R. H. (2008). *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beaulier, S. A. & J. R. Subrick (2007). Mining Institutional Quality: How Botswana Escaped the Natural Resource Curse. *Indian Journal of Economics and Business*, 6, 55-68.
- Bratton, M. & D. Rothchild (1992). The Institutional Bases of Governance in Africa. En G. Hyden & M. Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (pp. 263-284). Londres: Rienner.
- Bräutigam, D. (2000). *Interest Groups, Economic Policy, and Growth in Sub-Saharan Africa*. African Economy Policy Discussion Paper 40. Washington DC: USAID.
- Briscoe, A. & H. C. L. Hermans (2001). *Combating Corruption in Botswana: A Review of the Relevant Policies, Laws and Institutional Capacity to Combat Corruption in Botswana*. Gaborone: Fundación Friedrich Ebert.
- Callaghy, T. (1983). *South Africa in Southern Africa. The Intensifying Vortex of Violence*. Nueva York: Praeger.
- Chang, H. (1990). The Economic Theory of the Developmental State. En M. Woo-Cummings (ed.), *The Developmental State* (pp. 182-199). Nueva York: Universidad de Cornell.

- Charlton, R. (1990). Exploring the Byways of African Political Corruption: Botswana and Deviant Case Analysis. *Corruption and Reform*, 5(1), 1-27.
- Chauveau, J. P. (1985). Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire. *Cahiers ORSTOM des Sciences Humaines*, 21(1), 68-80.
- Chipasula, J. y Miti, K. (1989). Botswana in Southern Africa: the Strategy for Regional Co-Existence. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 6(2), 119-120.
- Clover, J. (2003). *Botswana: Future Prospects and the Need for Broad-based Development*. Informe de Situación. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Colclough, C. & S. McCarthy (1980). *The Political Economy of Botswana: a study of growth and distribution*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, P. & A. Hoeffler (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- Consejo Legislativo del Protectorado de Bechuanalandia (1963). Constitutional Discussions. Legislative Council Paper 9, párrafo 9.
- Dunning, T. (2005). Resource Dependence, Economic Performance and Political Stability. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 451-482.
- Edge, W. A. & M. H. Lekorwe (eds.) (1998). *Botswana: Politics and Society*, Pretoria: J. L. van Schaik.
- Erlich, E. & D. W. Hausel (2002). *Diamond deposits: origin, exploration, and history of discovery*. Englewood, CO: Society for Mining, Metallurgy, and Exploration (SME).
- Gillett, S. (1973). The Survival of Chieftaincy in Botswana. *African Affairs*, 72(287), 179-185.
- Good, K. (1994). Corruption and Mismanagement in Botswana: a Best-Case Example? *Journal of Modern African Studies*, 32(2), 499-521.
- Good, K. (1992). Interpreting the Exceptionality of Botswana. *Journal of Modern African Studies*, 30(1), 69-95.

- Good, K. (2008). *Diamonds, Dispossession and Democracy in Botswana*. Johannesburg: Jacana Media.
- Good, K. (2009). The Presidency of General Ian Khama: The Militarization of the Botswana 'Miracle'. *African Affairs*, 109(435), 315-324.
- Good, K. & I. Taylor (2006). Unpacking the 'model': presidential succession in Botswana. En R. Southall & H. Melber (eds.), *Legacies of Power*. Uppsala y Ciudad del Cabo: NAI; HSRC.
- Hansohm, D. (2001). Integration and Development through Good Economic Policies and Institutions: The Case of Botswana. En K. Wohlmuth y otros (eds.), *Africa's Reintegration into the World Economy. Part A: Basic Issues* (pp. 293-316). Hamburgo: Lit. 8.
- Harvey, C. & S. Lewis (1980). *Policy Choice and Development Performance in Botswana*. Londres: Macmillan.
- Harvey, C. (1992). Botswana: is the economic miracle over? *Journal of African Economies*, 1(3), 335-368.
- Hillbom, E. (2008). Diamonds or development? A structural assessment of Botswana's forty year success. *The Journal of Modern African Studies*, 46, 191-214.
- Holm, J. & P. Molutsi (1992). State-Society Relations in Botswana: Beginning Liberalization. En G. Hyden & M. Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (pp. 75-95). Londres: Rienner.
- Jefferis, K. (1998). Botswana and Diamond-Dependent Development. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 301-332). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Jones, D. (1983). Traditional Authority and State Administration in Botswana. *The Journal of Modern African Studies*, 21(1), 133-139.
- Kempton, D. R. & R. L. Du Preez (1997). Namibian-De Beers State-Firm Relations: Cooperation and Conflict. *Journal of Southern African Studies*, 23(4), 585-613.

- Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political Geography*, 20(5), 561-584.
- Leftwich, A. (1995). Bringing Politics Back in: towards a model of the developmental state. *Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.
- Leftwich, A. (2000). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.
- Leith, J. C. (2000). «Why Botswana Prospered». Conferencia presentada en el 34 Encuentro Anual de la Asociación Económica de Canadá. Universidad de British Columbia.
- Lekorwe, M. H. (1998). Local government and district planning. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 173-185). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Lekorwe, M. H. (2009). *Round 4. Afrobarometer Survey in Botswana, Summary of Results*. Gaborone: Universidad de Botswana.
- Maipose, G. (2003). Economic Development and the Role of the State in Botswana. *DPMN Bulletin*, 10(2).
- Maundeni, Z. (1998). The struggle for political freedom and independence. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 118-133). Pretoria: J.L. van Schaik.
- Médard, J. F. (2001). Corruption et non-corruption au Botswana: La normalisation d'un cas déviant. En D. Compagnon, *Le Botswana Contemporain* (pp. 119-146). París: Karthala.
- Mehlum, H., K. Moene, K. & R. Torvik (2006). Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116, 1-20.
- Mfundisi, A. (1998). The formation and structure of central government and its institutional relationship with local government in Botswana. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 162-172). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Mgadla, P. T. (1998). The *kgosi* in a traditional Tswana setting. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 3-10). Pretoria: J. L. van Schaik.

- Migdal, J. S. (1998). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Tierras y Vivienda (2002). *Kweneng District Settlement Strategy (2000-2024)*. Gaborone: Oficina de Planificación Regional y Urbana, Gobierno de Botsuana.
- Mkandawire, T. (1998). «Thinking about Developmental States in Africa». Investigación presentada en el taller de UNU-AERC sobre Instituciones y Desarrollo en África. Tokyo, del 14 al 15 de octubre.
- Mmegi Online (2009). Towards citizen economic empowerment and diversification. 18 de diciembre de 2009.
- Mokopakgosi, B. T. (2001). *Le Botswana Contemporain*. París: Karthala.
- Molutsi, P. (1995). «The Civil Society and Democracy in Botswana». En *Civil Society and Democracy in Botswana*. Actas de la conferencia realizada del 25 al 27 de octubre de 1995 en el Motel Oasis, Gaborone.
- Molutsi, P. & J. Holm (1990). Developing Democracy When Civil Society is Weak: the Case of Botswana. *African Affairs*, 89(356), 323-340.
- Motlatsi, M., Presidente BPP (2001). 'BDP created modern tribalism', *Opinion, Mmegi*, 9-15, noviembre 2001.
- Nordås, H. K., G. Sekgoma & G. Somolekae (1998). *Managing Good Fortune: Macroeconomic Management and the Role of Aid in Botswana*. Oslo: Ministerio Real de Asuntos Exteriores.
- Nyati-Ramahobo, L. (2008). *Minority Tribes in Botswana: the Politics of Recognition*. Kampala: Minority Rights Group International.
- Picard, L.A. (1987). *The Politics of Development in Botswana: a Model for Success?* Londres: Lynne Rienner.
- PNUD (1997). *The Costs of Corruption for Economic and Development and Poverty Reduction*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Poteete, A. (2009). Is development path dependent or Political? A reinterpretation of mineral-dependent development in Botswana. *Journal of Development Studies*, 45(4), 544-571.
- Proctor, J. H. (1968). The House of Chiefs and the Political Development of Botswana. *Journal of Modern African Studies*, 6(1), 59-79.
- Ramsay, J. (1998a). The establishment and consolidation of the Bechuanaland Protectorate, 1870-1910. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 62-98). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Ramsay, J. (1998b). Twentieth century antecedents of decolonizing nationalism in Botswana. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society*. Pretoria: J. L. van Schaik.
- Ramsay, J. & N. Parsons (1998). The emergence of political parties in Botswana. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 134-150). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Reno, W. (2000). Commercial Agendas in Civil Wars. En M. Berdal y D. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
- República de Botsuana (1977). Política Nacional de Educación. Gaborone: Gobierno de Botsuana.
- Robinson, J. A. & Q. N. Parsons (2006). State formation and governance in Botswana. *Journal of African Economies*, 15, 100-140.
- Ron, J. (2005). Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 443-450.
- Ross, M. L. (2004). What Do We Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 337-356.
- Samatar, A. I. (1999). *An African Miracle: State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana*. Portsmouth: Heinemann.
- Sala-i-Martin, X. & A. Subramaniam (2003). *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. Documento de trabajo FMI 03/139. Washington, DC: FMI.

- Scanlon, C. (2002). Educating for Peace: Politics and Human Rights in *Botswana. Peace, Conflict and Development: An Interdisciplinary Journal*, 1. En <<http://www.peacestudiesjournal.org.uk/dl/EducatingforPeace.pdf>>.
- Sebudubudu, D. (2009). *Leaders, Elites and Coalitions in the Development of Botswana*. The Leadership Program: Developmental Leaders, Élites and Coalitions Research Paper 2. Gaborone: Universidad de Botsuana.
- Sebudubudu, D. & K. Lotshwao (2009). *Managing Resources and the Democratic Order: The Experience of Botswana*. Johannesburgo: South African Institute of International Affairs.
- Selolwane, O. (1980). Colonization by Concession: Capitalist Expansion in the Bechuanaland Protectorate, 1885-1950. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 2(1), 75-124.
- Sennanyama, S. J. (1991). «A Historical Analysis of the Origins, Role and Development of the House of Chiefs, 1961-1987». Tesis no publicada. Departamento de Historia de la Universidad de Botsuana.
- Siphambe, H. K. (2007). *Growth and Employment Dynamics in Botswana: A Case Study of Policy Coherence*. Documento de trabajo 82. Ginebra: OIT.
- Somolekae, G. (1998). *Democracy, Civil Society and Governance in Africa: the case of Botswana*. Gaborone: República de Botsuana.
- Somolekae, G. y Lekorwe, M. H. (1998). The Chieftaincy System and Politics in Botswana, 1966-1995. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society*. Pretoria: J. L. van Schaik.
- Stedman, S. J. (ed.) (1993). *Botswana: the Political Economy of Democratic Development*. Londres: Rienner.
- Taylor, I. (2002). Botswana's 'Developmental State' and the Politics of Legitimacy. Documento preparado para la conferencia internacional *Towards a New Political Economy of Development*, Universidad de Sheffield, Reino Unido, 4-6 de julio.

- Taylor, I. (2003). As Good as it Gets? Botswana's 'Democratic Development'. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(2), 215-231.
- Thumberg-Hartland, P. (1978). *Botswana: An African Growth Economy*. Boulder: Westview.
- Tlou, T. (1975). Documents on Botswana History: How Rhodes Tried to Seize Ngamiland. *Botswana Notes and Records*, 7.
- Tordoff, W. (1993). *Government and Politics in Africa*. Londres: Macmillan.
- Tsie, B. (1996). The Political Context of Botswana's Development Performance. *Journal of Southern African Studies*, 22(4), 599-616.
- Van Binsbergen, W. (1992). *Botswana's Ethnic Structure: an Abortive Research Proposal*. Documento de trabajo para el Instituto Nacional de Investigación en Desarrollo y Documentación. Gaborone: Universidad de Botsuana.
- Van Binsbergen, W. (1995). Aspects of Democracy and Democratization in Zambia and Botswana: Exploring African Political Culture at the Grassroots. *Journal of Contemporary African Studies*, 13(1), 3-33.
- Verngroff, R. (1972). Local-Central Linkages and Political Development in Botswana. *Social Science Dissertations and Theses*, 102.
- Von Soest, C. (2009). Stagnation of a «Miracle»: Botswana's Governance Record Revisited. Programa de investigación en Legitimidad y eficiencia de los sistemas políticos. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Wallis, M. (1989). *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. Hong Kong: Macmillan.
- Werbner, R. (2002). Challenging Minorities, Difference, and Tribal Citizenship in Botswana. *Journal of Southern African Studies*, 28(4), 671-684.
- Wiseman, J. A. (1977). Multipartyism in Africa: The Case of Botswana. *African Affairs*, 76(302), 70-79.
- Zins, H. (1997). The International Context of the Creation of the Bechuanaland Protectorate in 1885. *Pula Journal of African Studies*, 11(1), 54-62.

CAPÍTULO 4

LA DEPENDENCIA DE EXTRACTIVOS EN BOLIVIA Y LA PERSISTENCIA DE LA BAJA CAPACIDAD DEL ESTADO

*Maritza Paredes*¹

1. INTRODUCCIÓN

Bolivia se encuentra en una nueva fase de crecimiento basado en recursos. El estaño, exportación tradicional del país, experimentó un declive severo en la década de 1980 y fue reemplazado por los hidrocarburos². Además, Bolivia atraviesa hoy en día otro episodio radical de transformación política, tras la elección de un presidente indígena. James Dunkerley se ha referido a la presidencia de Evo Morales, que comenzó en 2005, como «la tercera revolución boliviana»³. Ambos procesos están directamente

¹ Este capítulo está basado en mi tesis de Ph. D. «Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 140s-1920s» (2013, Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional). Agradezco a James Dunkerley y Terry Karl por sus valiosos comentarios y a Rosemary Thorp por ayudarme a aclarar tanto las ideas como el lenguaje.

² Después de Venezuela, Bolivia tiene las segundas reservas de petróleo y gas más grandes de Sudamérica. Desde 1997, se han hecho importantes descubrimientos de nuevas reservas de gas. Adicionalmente, la industria de hidrocarburos boliviana se ve beneficiada por su frontera con Brasil y Argentina, principales mercados del gas natural.

³ La primera revolución fue la Guerra Civil de 1890; esta culminó con la transferencia del gobierno central de Sucre a La Paz, reflejando la pérdida de poder de la élite tradicional de la plata frente a las élites modernas del estaño. La segunda revolución fue la de 1952, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que terminó con el orden conservador que había prevalecido desde la revolución anterior.

vinculados. La primera iniciativa política importante del presidente fue la nacionalización de los hidrocarburos, la imposición de impuestos y la participación activa de YPF (la empresa pública de hidrocarburos en el sector, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos). Desde sus inicios, el régimen de Morales se vio beneficiado por condiciones internacionales favorables. Las exportaciones de hidrocarburos se han multiplicado cinco veces (de medio millón de dólares a 2,5 billones) y la nacionalización de hidrocarburos ha aumentado el poder del Estado en todos los niveles de gobierno, nacional y subnacional (Banco Central de Bolivia, 2009). El ingreso fiscal de hidrocarburos se quintuplicó entre 2004 y 2007 (de 300 millones de dólares a 1,5 billones). De igual forma, el porcentaje de ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos aumentó de 17% en 2001 a 22% en 2004, y 53% en 2007 (UDAPE, 2007)⁴.

Tres años consecutivos de superávit fiscal, sin el nivel de préstamo de las décadas pasadas, permitieron al gobierno de Morales probar políticas anticíclicas en Bolivia. Estas políticas incluían una inversión pública que permitiera responder a la demanda interna y la protección del gasto público⁵. Además, la nueva ley estipulaba la industrialización del gas y su uso en el desarrollo de nuevas industrias, capaces de proveer a los bolivianos con necesarios empleos. En la práctica, si bien el manejo macroeconómico ha sido considerado positivo incluso por el FMI, la naturaleza de la implementación y la coherencia de las proclamadas políticas del micro desarrollo son bastante menos claras.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan estas micro políticas es el del conflicto ocasionado por la desigual redistribución regional

⁴ El régimen tributario actual representa un impuesto directo de 18% sobre las regalías de la producción neta de hidrocarburos y 32% sobre las ganancias del sector.

⁵ En 2007, el sector fiscal registró un excedente de 1,7% del PIB boliviano y un balance fiscal positivo cercano al 6% del PIB en 2008, mostrando excedentes por tercer año consecutivo. Este excedente ha permitido al gobierno aumentar drásticamente las reservas internacionales del país. De las reservas de 7,7 billones de dólares acumuladas durante los últimos dos años, más de tres billones son depósitos estatales de las ventas de hidrocarburos.

de las rentas de hidrocarburos⁶. El gobierno anterior a Morales negoció un esquema redistributivo que descentralizó alrededor del 50% de los ingresos públicos provenientes de hidrocarburos hacia las *prefecturas* (gobiernos regionales) y municipalidades (gobiernos locales). El gobierno nacional recibe solo el 25%, mientras que la empresa nacional de hidrocarburos (YPFB) recibe otro 25%. Más aún, los ingresos transferidos varían de acuerdo a la región, ya que los no-productores reciben solo un porcentaje mínimo. Esta diferencia ha aumentado desde el 2005 y las regiones productoras han multiplicado sus ingresos per cápita por lo menos por cinco veces⁷. En los años recientes del *boom*, cualquier intento de modificar este esquema ha demostrado ser potencialmente causa de conflicto. Sin embargo, el importante aumento de los ingresos del Estado en los últimos años ha permitido al gobierno llevar a cabo programas nacionales sin cambiar el esquema redistributivo. La inversión pública ejecutada se ha duplicado de 2005 a 2009; aumentó de 630 millones de dólares a 1260 millones. 45% de las inversiones se han destinado a infraestructura; 30% a desarrollo social; 15% al desarrollo productivo. La creación de nuevas agencias y programas estatales en el marco del Plan Nacional del MAS (Movimiento al Socialismo, el partido oficialista) de 2005 ha propiciado que este último sector crezca a un ritmo incluso mayor. No existen, sin embargo, indicadores claros que permitan evaluar la efectividad de estas innovaciones micro políticas; hay muy poca información transparente sobre sus procedimientos y desarrollos. Lo mismo sucede en el caso de las inversiones regionales y municipales.

⁶ La riqueza minera tradicional de Bolivia estaba ubicada en la sierra, pero el estaño, principal materia prima de la zona, empezó a declinar en la década de 1980. En los noventas, se descubrieron grandes reservas de gas natural en las zonas bajas de Bolivia. La mayoría de los descubrimientos hasta ahora se concentran en el departamento de Tarija (60% de la producción).

⁷ Las transferencias per cápita en 2007 fueron las siguientes (en dólares americanos): Chuquisaca 93, La Paz 27, Cochabamba 49, Oruro 105, Potosí 59, Tarija 491, Santa Cruz 46, Benil 48 y Pando 751 (UDAPE, 2007).

En el centro de los problemas de Bolivia se encuentra la desconexión entre autonomía estatal y capacidad del Estado, característica frecuente y problemática de los estados mineros, y que todavía se encuentra en el centro de los retos a los que se enfrenta la nación⁸. El auge de los minerales en Bolivia ha representado para el Estado boliviano numerosas oportunidades de expandirse, ganar autonomía e, incluso, volverse más democrático, con la ayuda de los crecientes ingresos mineros (Dunning, 2008). Esta expansión del Estado y potencial mayor autonomía, sin embargo, no se tradujo en el desarrollo de las capacidades del Estado. El contraste con Chile, su vecino minero, resulta ilustrativo. A comienzos del siglo XX, Chile ya había logrado construir un sólido sistema representativo, caracterizado por la intermediación de los partidos políticos. Además, había construido suficientes capacidades y autonomía burocrática que facilitaba la formación de instituciones desarrollistas públicas fuertes —como CORFO en 1939— que permitieron, con relativo éxito, dirigir los recursos de la minería hacia la diversificación de la economía⁹. Los bolivianos abogaban por una mayor diversificación, y la autonomía del Estado comenzó eventualmente a traer ciertos beneficios, incluso

⁸ La discusión sobre relación entre autonomía y capacidad estatal se encuentra en el núcleo de nuestras investigaciones. El debate, sin embargo, es tan vasto y complejo que nos resulta imposible revisarlo en su totalidad aquí. Sin embargo, debemos mencionar que asumimos la postura de que el Estado moderno tiene autonomía 'potencial' (Skocpol, 1975, Evans y otros, 1985). El grado de esta autonomía, sin embargo, está determinado por las condiciones históricas del país y no puede ser predeterminado. Aún más importante es reconocer que la autonomía del Estado no es garantía de capacidad estatal (Evans y otros, 1985). Las circunstancias en las que esta puede generar capacidad estatal deben ser estudiadas. Consideramos que en países ricos en minerales estas condiciones se encuentran en la intersección entre el desarrollo de las estructuras internas del Estado y los efectos de los ciclos de desarrollo basado en exportaciones en un determinado momento, por un lado, y en la estructura de las clases socioeconómicas y sus intereses organizados, por otro (ver Paredes, 2013).

⁹ Si bien algunos de estos esfuerzos pueden considerarse hoy en día problemáticos, otros llevaron a Chile a recorrer de manera exitosa un camino distinto al de sus vecinos. Los logros de CORFO y sus controversiales políticas están bien documentados en la literatura existente.

antes de la revolución de 1952 (Gallo, 1991; Contreras, 1990). Pero las instituciones estatales creadas, como la Corporación Boliviana de Fomento en 1942, tuvieron que lidiar con el legado estatal de una representación precariamente institucionalizada, escasa capacidad burocrática y la ausencia de mecanismos serios de fiscalización. Estos elementos terminaron por perjudicar incluso las mejores intenciones. Este capítulo busca concentrarse en la interrelación ente la minería y la formación del Estado moderno en la primera mitad del siglo para comprender los resultados políticos de esta situación en Bolivia. La paradoja que representa Bolivia entre nuestros casos de estudio es que si bien el desarrollo político de su Estado moderno fue promovido durante algunos episodios de intensa expansión estatal y de aumento de su autonomía, mantuvo la pobre capacidad estatal que determinó su contexto anterior. En nuestro análisis comparativo, argumentamos que esta paradoja ha sido moldeada significativa y no exclusivamente por, en primer lugar, el momento en que las características negativas de la minería empezaron a interactuar con la construcción del Estado moderno boliviano y, en segundo lugar, por el tipo de *políticas elitistas* que dicha interacción inicial facilitaba¹⁰.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La próxima sección discute la relación temprana entre el desarrollo político moderno de Bolivia y la minería. La tercera sección analiza la estructura de la relación Estado-sociedad que fue moldeada por esta secuencia, en particular la relación con las clases altas y cómo esto impactó el desarrollo inicial de las capacidades estatales. La cuarta sección explica las consecuencias de un Estado autónomo sin capacidad estatal en el contexto de la revolución de 1952, mientras que la quinta sección ofrece algunas conclusiones finales.

¹⁰ El estudio de Carmenza Gallo (1991) sobre Bolivia ya hacía énfasis en la importancia de las divisiones de clases y las relaciones con el Estado dentro de la economía mineral boliviana, concentrándose en las fuentes de los ingresos fiscales. A su trabajo, agregamos elementos vinculados al análisis del tiempo y al énfasis sobre los procesos que aseguran la construcción del Estado, ambos aspectos importantes en la comparación con Chile y Perú.

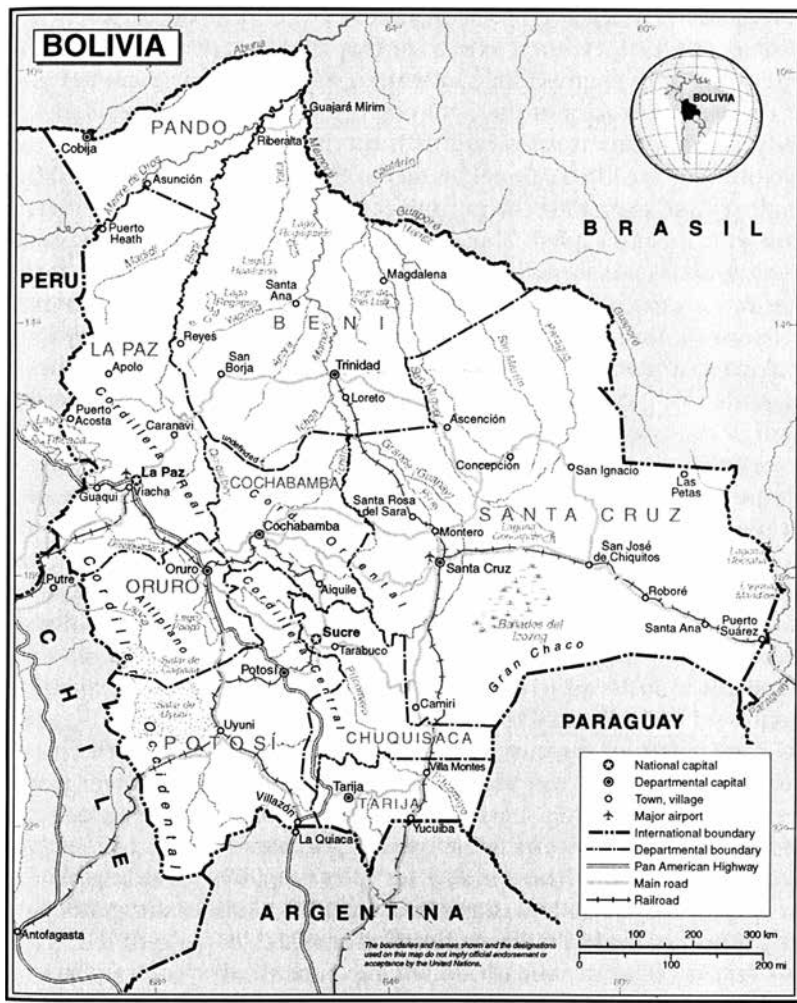
2. EL MOMENTO IMPORTA: EL CRECIMIENTO BASADO EN MINERÍA Y EL DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO

Históricamente, los recursos minerales de Bolivia se han encontrado en la sierra alta (ver el mapa de la figura 1). Después de la desarticulación del comercio colonial español, el colapso de la plata y la destrucción generada por la Guerra de la Independencia, fue imposible para la minería en Bolivia, alguna vez una de las áreas más ricas de Sudamérica, recuperarse de los altos costos de transporte, la pérdida de capital y la falta de difusión de nuevas tecnologías, situación que evitó la expansión de la industria minera boliviana durante buena parte del siglo XIX (Klein, 1969). Al mismo tiempo, el patrón de inestabilidad política se intensificó durante este periodo y Bolivia no logró mayor desarrollo económico o político durante casi todo el siglo. Cuando la minería finalmente logró despegar a finales del siglo XIX, el Estado todavía se encontraba en su etapa inicial de formación. A comienzos del siglo XX, en consecuencia, la formación del Estado boliviano interactuaba, en un nivel, con la minería de estaño, mientras que en otro nivel la evolución del mercado internacional durante el nuevo siglo aumentó los retos de manejar una economía minera y, sobre todo, la relación con el capital extranjero. Entonces, si bien la interacción estatal inicial con la minería fue un factor importante en la formación política de Bolivia, también lo fue el hecho de que Bolivia asimiló la fuerza de la globalización bastante tarde.

La expansión del Estado moderno es un proceso complejo, que deseamos comprender mejor observando la manera en que interactuó con el desarrollo de las industrias extractivas, si bien este factor no es el único determinante¹¹. Las guerras de independencia ayudaron a los caudillos militares a legitimar su poder frente a las élites tradicionales,

¹¹ Al hablar de la expansión del Estado moderno lo hacemos en términos weberianos, es decir, la habilidad de establecer un gobierno relativamente estable, capaz de defender exitosamente el derecho del Estado de tener el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza a lo largo de su territorio y sobre sus ciudadanos.

Figura 1. Mapa de Bolivia



Map No. 3875 Rev. 3 UNITED NATIONS August 2004

Department of Peacekeeping Operations Cartographic Section

que se encontraban debilitadas por el colapso de la integración de las economías mineras andinas con el núcleo colonial y por las propias guerras de independencia (Mitre, 1977)¹². La integración política con el centro era fundamental para la economía de estas élites. A pesar de este comienzo, Bolivia alcanzó una estabilidad significativa y el Estado boliviano se expandió cuando sus gobernantes lograron asegurar los recursos que necesitaban para mantenerse en el poder, si bien el proceso de expansión de cierta manera configuró la nueva institución.

A pesar de que el precio de la plata en el mercado internacional caía en picada, los bajos precios del mercurio ayudaron al *boom* de las exportaciones de plata en las últimas dos décadas del siglo XIX¹³. Por suerte para Bolivia, el lugar de la plata fue rápidamente tomado por el estaño, que inesperadamente se convirtió en un metal crucial para la industria pesada y el consumo, con un mercado en acelerado crecimiento en Estados Unidos y Argentina. Para 1900, Bolivia ya producía el 11% del estaño mundial y para 1920, 20% (Hillman, 1984). El estaño se convirtió en la principal exportación boliviana y en un fuerte y constante impulso para el crecimiento durante la época de la Gran Depresión y en años siguientes. Hasta la primera Guerra Mundial la tasa de crecimiento de Bolivia era positiva, si bien algo por debajo del promedio latinoamericano. La tabla 1 muestra que las exportaciones bolivianas por cabeza se multiplicaron entre

¹² Este patrón de agitación política, levantamientos de caudillos, rebeliones campesinas o indígenas, e intentos separatistas fue común a todo Latinoamérica después de la desintegración del imperio español. Sin embargo, la severa desintegración geográfica, la heterogeneidad de su población y el legado colonial de explotación indígena hicieron que los países andinos, especialmente Bolivia, fueran más propensos a manifestar dicha tendencia. Los años de caos y guerras civiles fueron liderados por líderes en control de unidades militares informales que buscaban construir un nuevo orden en torno a su figura y carecían de visión política más allá de sus ambiciones personales.

¹³ A pesar de la pérdida de su costa y sus nitratos frente a Chile durante la Guerra del Pacífico en 1979, el descubrimiento de minas de mercurio en Australia y Estados Unidos a mediados de la década de 1870 redujo los costos de producción de la plata y eventualmente permitió la recuperación de la industria minera (Mitre, 1977).

1870 y 1912, por lo que las exportaciones bolivianas per cápita previas a la Primera Guerra Mundial eran mayores que en Perú.

Tabla 1. Índice de crecimiento de exportaciones y exportaciones per cápita^a (%)

	Crecimiento de exportaciones		Exportaciones per cápita en US\$		
	1870-1890	1890-1912	c.1870	c.1890	c.1912
Bolivia	2,3	2,5	8,6	12,4	18,6
Chile	3,3	5,0	14,2	20,3	44,7
Perú	-4,9	6,9	10,1	3,3	9,4
LAC	2,7	4,5	8,9	11,7	20,4

^a Promedio de tres años.

Fuente: Adaptado de Bulmer-Thomas, 1994, pp. 65, 69.

Las exportaciones de caucho, extraído del lado opuesto del país con respecto a las regiones mineras —las zonas tropicales orientales— continuaron siendo de importancia hasta fines de la primera década (ver tabla 2), aunque la estructura que rápidamente se desarrolló en Bolivia estaba dominada por la minería, especialmente por la de estaño. El estaño, que representaba alrededor del 50% de las exportaciones en 1910, pasó a representar el 70% en 1920 y cerca del 80% en la década siguiente. El porcentaje restante estaba compuesto por distintos minerales (CEPAL, 1958).

Tabla 2. Principales exportaciones de materias primas (%)

Año	Caucho	Minería
1890	n. d	n. d
1895	14	80
1900	29	67
1905	17	n.d.
1910	37	62
1915	11	85
1920	7	91
1925	n. d.	90
1930	n. d.	93

Fuentes: Ballivian, 1900, p. 85; McQueen, 1925, pp. 113-115; Schurz, 1921, p. 176; Gómez, 1987, tabla 14, p. 209.

Si bien la relación entre estabilidad política y progreso económico no está completamente clara, parece razonable afirmar que el crecimiento económico basado en la minería representó una oportunidad importante para la expansión del Estado en Bolivia, aunque este proceso se libró de ciertas dificultades intrínsecas a una economía extractiva. El ciclo de caudillismo logró romperse a fines de la década de 1870, dejando tras de sí un legado de veinte regímenes en cincuenta años¹⁴. La creciente

¹⁴ Desde la Independencia en 1825 hasta la Guerra del Pacífico en 1879, el Estado boliviano se encontraba en constante estado de guerra, periodo durante el cual se dieron pocos avances hacia la modernización industrial. Dunkerley reporta que de veinte regímenes,

articulación de la minería boliviana con la economía global eventualmente ayudó a ascender a un nuevo y poderoso grupo económico que acumuló rápidamente los recursos que necesitaba para cambiar de manera radical la estructura política del país, generando la estabilidad política que se necesitaba para asegurar la expansión continua del sector minero. Afortunadamente para este grupo, los caudillos se vieron debilitados por el descrédito del desastre boliviano en la Guerra del Pacífico de 1879. En 1880 se estableció un gobierno constitucional y para 1904 nuevos grupos políticos ya se habían consolidado en el nuevo Estado, que no tuvo intentos revolucionarios entre 1889 y 1920 (Klein, 1969, p. 39).

Mayor autonomía financiera y expansión del Estado

Existe en la actualidad un importante cuerpo bibliográfico que nos permite comprender mejor la estructura fiscal de Bolivia durante este periodo, mostrando el desarrollo de la compleja relación entre los estados y la industria minera, especialmente en la época posterior a la guerra del caucho y en el marco de la discusión sobre el grado de autonomía financiera que el Estado adquirió a lo largo del tiempo (Gallo, 1991; Contreras, 1990; Barragán, 2008).

La recuperación de la plata transformó radicalmente la base fiscal del Estado. Hasta la década de 1870, el Estado caudillista había logrado resistir la abolición de la ceca, el monopolio estatal de compra de la plata a través de los bancos de rescate heredados de la Colonia, y la moneda feble (depreciada). Si bien los impuestos indígenas constituían la principal fuente de ingreso fiscal del Estado durante las dos primeras mitades del siglo XIX, la ceca y la moneda feble representaban también

solo tres fueron liderados por civiles (aunque subversivos), solo cuatro dejaron el poder de manera voluntaria, seis presidentes fueron asesinados (dos en el cargo) y cuatro murieron en el exilio (1981, p. 141).

importantes fuentes de dinero inmediato para el Estado caudillo¹⁵. La contribución indígena bajó de constituir el 40% de los ingresos públicos a representar solo el 20% entre la década de 1830 y 1860, y continuó descendiendo en términos relativos hasta por debajo del 15% a fines de la década de 1870 (Sánchez-Albornoz, 1979, p. 198). Con el ascenso de las nuevas élites mineras, el monopolio de la plata y la moneda feble no podía continuar más. Los mineros estaban perdiendo aproximadamente 28% del valor de producción con los bancos de rescate, que les pagaban por debajo del precio del mercado. Esto, en combinación con la moneda depreciada, constituía una pérdida significativa (Mitre, 1977).

Aunque después de la eliminación del monopolio de la plata los mineros se resistieron a pagar mayores contribuciones al Estado, la economía boliviana continuó expandiéndose gracias a la bonanza. Los ingresos estatales, provenientes principalmente de aduanas, se quintuplicaron entre 1900 y 1920, ascendiendo de 6,4 a 28,5 millones de Bs (McQueen, 1925). Esta bonanza estatal se vio reforzada por el hecho de que, durante ese periodo y con algunas pocas excepciones por motivos bastante específicos, no se dieron cambios bruscos en los precios, situación que cambiaría a comienzos de la década de 1920¹⁶. Considerando que los ingresos totales eran de 3,5 millones de Bs en 1890 y 5,5 millones en 1897, el ingreso estatal boliviano crecía de manera sostenida y gradual¹⁷.

Una de las consecuencias inmediatas del auge de precio de los minerales fue una fuente de ingreso más autónoma para el Estado central. Esta autonomía correspondía en primer lugar a las élites regionales y agrarias que recibían la Contribución Territorial Indígena, como parte de la contribución departamental total al presupuesto fiscal nacional. Después de 1880, los ingresos del gobierno central provenientes de exportaciones

¹⁵ Mitre (1977) reporta la defensa del Ministro de Finanzas de la ceca y el feble en su reporte al Congreso en 1857 (p. 73).

¹⁶ El tipo de cambio frente a la libra esterlina es de Peñaloza (1985, pp. 188-190).

¹⁷ La *International Bureau of the American Republics* provee información sobre los ingresos totales de Bolivia durante la última década del siglo XIX (1904, p. 158).

minerales crecieron más rápido que el total de los ingresos departamentales y para 1891 los ingresos de aduanas representaban el 36% del ingreso nacional, mientras que los ingresos departamentales habían declinado a 20%¹⁸. Desde entonces hasta 1920, el porcentaje de los ingresos atribuido a los departamentos en el presupuesto total descendió hasta 10% en ese año (Peres Cajias, 2009). No se aplicó ningún impuesto adicional sobre la población doméstica durante ese periodo.

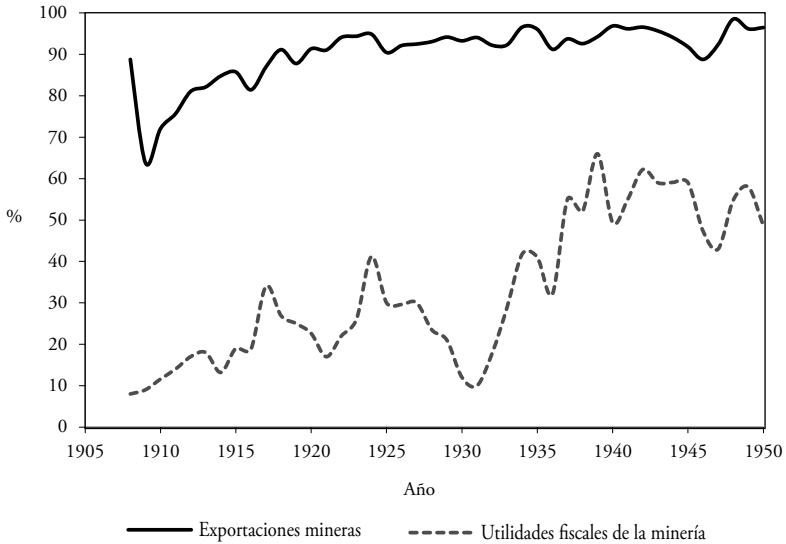
Progresivamente, hasta la década de 1920, en un contexto de huelgas y movilizaciones en aumento, el Estado logró imponer un yugo significativo sobre la industria minera a través de una serie de mecanismos que incluían aranceles de exportación, impuestos a las ganancias y control del tipo de cambio (Gallo, 1991; Contreras, 1990; Peres Cajias, 2009). Para fines de la década de 1920, los ingresos estatales eran de alrededor de 48,5 millones de Bs. y la minería era ya, para ese momento, el principal contribuyente a las arcas públicas. La figura 2 demuestra cómo el Estado aumentó el porcentaje que recibía de la minería desde la década de 1920, mientras el porcentaje de la minería en las exportaciones totales se mantuvo estable¹⁹.

El alza de impuestos encontró gran resistencia por parte de las compañías mineras. Sin embargo, la relación entre el Estado y la élite minera se volvió cada vez más problemática. El Estado recurrió a préstamos constantes para poder financiar sus promesas electorales y duplicó el peso fiscal sobre la producción de estaño para poder cumplir con sus obligaciones económicas. Los préstamos se dieron en el momento en que los precios eran más cíclicos y el Estado se volvió dependiente de los préstamos.

¹⁸ Reporte de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, 1892, pp. 108 y 1904, p. 158.

¹⁹ Peres Cajias (2009) estima cifras similares a las de Gómez D'Angelo (1971) para los ingresos desde 1920, aunque ha elaborado sus estimaciones directamente desde las cuentas generales de la República, que reportan «Ingresos efectivos» (no previsiones presupuestarias), por lo que sus cálculos posiblemente son más precisos. Desafortunadamente, no tiene cifras estimadas para el siguiente periodo.

Figura 2. Porcentaje de la minería en las exportaciones e ingresos fiscales (1905-1950)



Fuente: Gómez D'Angelo, 1978.

Manuel Contreras ha sostenido que durante las primeras décadas del siglo XX la minería contribuyó al proceso de consolidación del Estado y que la construcción del sistema ferroviario y el establecimiento de un sistema nacional de educación reflejan este proceso (Contreras, 1990). Aunque los ingresos mineros facilitaron las inversiones, sobre todo en infraestructura física, el impacto de dichas inversiones se vio mermado por las consecuencias políticas de la minería. Volveremos a esta afirmación, crucial para nuestra argumentación, en la próxima sección. Primero, observemos cómo se utilizaron estos ingresos. Datos de McQueen (1925) muestran que en 1910 el 18% del gasto público iba al servicio de la deuda, lo que aumentó al 40% para el periodo 1915-1919 y se mantuvo en 32% en la década de 1930 (Dirección General de Estadística de Bolivia, 1935). En 1910 el gasto militar constituía el 25% del total,

en el periodo 1915-1919 representaba el 19%, y la guerra aumentó el porcentaje al 32% en 1931. Como sostiene Barragán (2008), estas dos categorías, «el ejército y la deuda» fueron el principal gasto del Estado en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, lo que las cifras no muestran es que un porcentaje importante de los préstamos conseguidos en el extranjero fueron invertidos en obras públicas. Entre 1908 y 1920, el Estado boliviano adquirió seis préstamos por el monto total de 3,3 millones de libras esterlinas y 4,6 millones de dólares. Los préstamos fueron utilizados principalmente en la construcción de vías ferroviarias y solo de manera secundaria en escuelas y oficinas públicas, como el Banco Central. La expansión del Estado se tradujo de manera más evidente en el desarrollo del sistema de trenes. Durante los primeros quince años del siglo XX se construyeron aproximadamente 1000 kilómetros de rieles con el propósito de conectar las zonas mineras con los mercados del Pacífico. Estos fueron principalmente, si bien no completamente, emprendimientos privados. Durante el segundo periodo, después de 1915, la construcción de vías ferroviarias fue sobre todo pública, y se hizo con el fin de conectar las principales ciudades con las regiones. No solo el número de proyectos que se iniciaban era mayor que el número de proyectos finalizados, sino que estos proyectos acabaron atravesando áreas geográficas muy difíciles y generando un costo promedio innecesariamente alto (Contreras, 1990; Marsh, 1928). En el sector educativo, el número de escuelas aumentó de 84 en 1900 a 614 en 1924, a pesar del reducido aumento en el presupuesto destinado a educación. Sin la intervención del Estado, la educación en Bolivia —especialmente en el interior del país y en las zonas rurales— no tenía posibilidades reales, y los avances en alfabetización durante esos años fueron mínimos.

En esta sección hemos demostrado que la bonanza del estaño no solo volvió al Estado más autónomo desde un punto de vista económico, sino que generó inversiones en proyectos que ampliaron el alcance del Estado. Esto contradice la afirmación de que cuando los gobernantes se vuelven económicamente independientes de sus electores, dejan de involucrarse

en el desarrollo del Estado²⁰. Sin embargo, el problema en Bolivia se encontraba en los resultados y en la ausencia de las capacidades necesarias para otorgar a las inversiones las oportunidades necesarias para dar frutos. La expansión estatal consiguiente fue bastante débil y trajo consigo una fuerte carga económica para el Estado. A continuación, explicaremos este punto.

Acumulación de la deuda externa

Para la década de 1920, el precio internacional del estaño ingresó a un periodo más cíclico y Bolivia comenzó a regularizar la práctica de pedir préstamos extranjeros para cubrir los déficits fiscales en lugar de utilizarlos en inversiones. El préstamo más controversial de la década fue de 33 millones de dólares, otorgado por Stifel Nicolaus Investment Co. de St. Louis en 1922 a la altísima tasa de interés de 8%. Para pagar este préstamo el gobierno hipotecó más de la mitad de los fondos nacionales como seguridad y aceptó la formación de una comisión fiscal permanente para asegurar la adecuada recaudación y desembolso de dichos ingresos. La comisión estaba compuesta por un miembro asignado por el gobierno y dos asignados por banqueros norteamericanos²¹. Después de esta controversial deuda, se tomaron otros ocho préstamos externos que sumaban un total de 80,5 millones de dólares en deuda externa. Sin embargo, solo un pequeño porcentaje de estos préstamos se invirtió en proyectos ferroviarios. La gran mayoría fue destinada a cubrir el déficit fiscal crónico de los años veinte (Pacheco, 2006).

²⁰ La tesis sobre el impacto perverso de las ganancias extraordinarias (Ross, 1999; Rosser, 2006) debe ser reevaluada a la luz de casos empíricos. Aunque importantes, los incentivos negativos de las rentas extraordinarias no son suficientes para explicar el subdesarrollo del Estado boliviano o las preferencias de sus gobernantes. Consideramos que este es también el caso de otros países mineros en los Andes como Chile y Perú (ver Paredes, 2013).

²¹ Durante la duración del préstamo, esta comisión supervisaría el cobro de todos los impuestos nacionales y departamentales y las cuentas del gobierno, serviría como director general de aduanas e inspector general de los bancos y monopolios, y proveería un director para el Banco Central Boliviano (Drake, 1989).

Los líderes del gobierno estaban actuando al interior de estructuras partidarias débiles y mecanismos de fiscalización muy precarios. Cedían a la tentación de los préstamos fáciles sin poner mayor reparo. Por ejemplo, el complejo análisis técnico de los riesgos financieros de los proyectos fue delegado a profesionales asociados con banqueros internacionales, sin lealtad alguna hacia el Estado. Estos profesionales solían descuidar o ignorar la necesidad de evaluar cuidadosamente la rentabilidad de los proyectos y ceder sin resistencia la soberanía nacional sobre las políticas fiscales (Marsh, 1929; Fajardo, 1929)²².

Como sucedió con otros países mineros, en Bolivia el estaño se convirtió en una buena garantía para la deuda internacional. Más aún, la tardía entrada de Bolivia al mundo globalizado significó que Bolivia tuvo que enfrentarse a una agresiva oferta de crédito externo en una etapa muy temprana de su desarrollo político. Latinoamérica era el mercado emergente más visible para inversión extranjera a comienzos del siglo veinte (Taylor, 2006). El ratio de capital extranjero respecto al PIB era de aproximadamente 2,7, el más alto en la historia de un país en vías de desarrollo. El ratio en África era 1,1, mientras en Asia era de solo 0,4 (Taylor, 2006, p. 72). Para conseguir préstamos extranjeros, Bolivia tuvo que renunciar a un grado excepcional de soberanía frente a casas financieras e inspectores. No solo adoptó las regulaciones económicas y prácticas que sus acreedores deseaban, sino que permitió a los Estados Unidos supervisar su efectiva adherencia a dichas reglas (Drake, 1989). Por debajo de la superficie, la precaria capacidad de gestión del Estado hacía imposible que los gobiernos pudieran seguir esas reglas. Sin embargo, la interferencia extranjera fue percibida como un insulto por los bolivianos, que se sintieron fuertemente agraviados por esta injerencia. La dinámica de los préstamos, la política fiscal y la captura de los ingresos mineros se volvió crucial para la relación entre el Estado y las élites, configurando

²² Ver Aramayo (1959) para una descripción detallada de los procesos que llevaron a la adquisición de estos créditos.

el desarrollo del Estado durante este periodo, como explicaremos en la siguiente sección.

3. LA POLÍTICA DE LAS ÉLITES Y LA FORMACIÓN DE LA CAPACIDAD ESTATAL

Hemos explicado cómo la minería en Bolivia facilitó la formación y expansión del Estado a comienzos del siglo XX, aunque a un costo económico muy alto y con consecuencias negativas sobre la calidad institucional del país. En esta sección sostenemos que esta baja calidad se debe en gran medida al hecho de que estos elementos negativos de la minería interactuaron con la formación de las relaciones Estado-élites en un periodo muy temprano, afectando por lo tanto el proceso de construir capacidad estatal, que se encontraba todavía en formación.

Las características de la relación inicial entre la minería y la construcción del Estado moderno boliviano sentaron el camino para las posteriores relaciones entre el Estado y las élites, tan distintas a las de, por ejemplo, Chile. Bolivia no solo carecía del contexto de diversificación económica de Chile en el siglo XIX, donde emergieron élites más diversas y fuertes, con intereses más concretos y complejos con respecto al rol del Estado. En Chile, la competencia entre las élites y la oposición al Estado fueron cruciales en el proceso de negociación, lo que permitió que la expansión de la autonomía del Estado se diera en un contexto de mayor capacidad burocrática y mecanismos de fiscalización. Fracturas importantes en la estructura de las clases altas y una competencia más balanceada entre ellas representaron importantes incentivos para organizarse y buscar una mayor participación institucional en el proceso de construcción del Estado *antes* de que Chile enfrentara las perversas características de la dependencia de la minería. La misión de las clases altas puede haber sido asegurar que sus intereses fundamentales no se vieran perjudicados o que los bienes públicos fueran distribuidos correctamente entre los distintos sectores, pero el resultado fue una necesidad real del Estado. En Bolivia, la estructura de la economía minera estaba afectando la coherencia de las

élites —ya bastante distorsionadas por la diversidad geográfica del país y por la fuerte herencia colonial— de manera negativa. Esto reforzó los motivos por los que las élites continuaban recurriendo a gobernantes autocráticos en busca de apoyo político²³. En esta sección comenzaremos por mostrar cómo la estructura de las clases altas y el entorno que favoreció las políticas de las élites fueron heredadas de la dependencia inicial de la minería y, luego, cómo este escenario eliminó las posibilidades de desarrollar la capacidad estatal en uno de los principales logros públicos de la época, los ferrocarriles.

El contexto de las políticas de las élites

La élite del estaño era muy distinta a la élite de la plata que la precedió (Klein, 1969; Lora, 1977)²⁴. Estaba muy integrada al capital extranjero, especialmente con los intereses económicos chilenos, y, a pesar del significativo control nacional sobre la industria del estaño, estos reducidísimos grupos de mineros rápidamente transfirieron casi todos sus intereses económicos al extranjero²⁵. La vieja élite se adaptó a estas nuevas circunstancias, conectándose con actividades urbanas y compañías mineras. Los miembros de sus familias se convirtieron en abogados de los nuevos imperios mineros emergentes o de empresas extranjeras, o se volvieron miembros de la clase política, siempre en asociación, de alguna u otra manera, con el negocio del estaño (Klein, 1969).

²³ Estos líderes se caracterizaban por un fuerte personalismo, falta de transparencia y bajo respeto constitucional (Whitehead & Dos Santos, 1972, p. 62). Obtenían apoyo electoral a cambio de ofrecer favoritismos en el diseño de proyectos de infraestructura, puestos administrativos y otros beneficios.

²⁴ Los magnates de la plata más importantes —José Avelino Aramayo, Aniceto Arce y Gregorio Pacheco— pertenecían a distinguidas familias de terratenientes de la aristocracia colonial criolla, cuya riqueza se vio afectada por las guerras de independencia (Mitre, 1977). La prosperidad del grupo, sin embargo, fue breve. Las exportaciones de plata solo se recuperaron cuando el sector internacional se encontraba ya en declive (Hillman, 1984).

²⁵ La élite minera de mediados del siglo XIX en Bolivia estaba compuesta por no más de 228 personas y empleaba a no más de 9000 trabajadores (Mitre, 1977).

El alza de los precios, la llegada del ferrocarril y la disponibilidad de recursos a comienzos del siglo XX condujeron a grandes importaciones de maquinaria y a la concentración de la tenencia de minas de 1908 en adelante. Esta capitalización hizo posible la concentración de la producción en manos de un pequeño grupo de empresas pertenecientes a bolivianos que habían hecho su fortuna en el negocio especulativo de importaciones de los años anteriores (Mire, 1977). En 1923, alrededor del 55% de la producción de estaño era controlada por tres empresas grandes, la de los Patiño, los Hochschild y los Aramayo. Este porcentaje aumentó hasta alcanzar el 65% en 1927 (CEPAL, 1958, pp. 45-46). En este periodo las empresas se caracterizaban por su alto nivel de mecanización, su moderna gestión y su acceso a capitales y a la comercialización directa de minerales en el extranjero (Contreras, 2000). Sin embargo, el riesgo de las operaciones mineras en el Altiplano era alto, lo que facilitaba la incursión de emprendedores bolivianos en lugar de capitalistas extranjeros. Solo algunas compañías extranjeras, las menos ricas, operaban en Bolivia. Los grandes inversionistas preferían hacer dinero vendiendo equipo minero, analizando minerales y comercializando los descubrimientos de compañías más pequeñas. En estas circunstancias, los mineros locales, como Simón Patiño, aseguraron su independencia temprana, su expansión y la consolidación de sus exploraciones iniciales (Whitehead, 1972, p. 67).

Durante las primeras dos décadas del siglo, los altos precios internacionales, la integración económica y los elevados niveles de utilidades facilitaron el traslado de las ganancias hacia inversiones extranjeras²⁶. Las inversiones de Simón Iturri Patiño, el principal magnate del estaño, son un buen ejemplo de este proceso. Patiño era dueño de una de las vetas más ricas de estaño, «La Salvadora», fuente principal de su fortuna (Geddes, 1972, pp. 45-52). Del estaño, Patiño expandió su empresa hacia otros minerales y empezó a expandirse verticalmente

²⁶ Entre 1900 y 1918, el precio del estaño aumentó en más de 200% y en más de 300% para 1927 (CEPAL, 1958).

hacia la industria internacional del estaño. Con la llegada de la Primera Guerra Mundial mudó su base de operaciones y su negocio de fundición a Inglaterra. Después de pocos años, se convirtió en el dueño de la fundidora más grande de Europa, la English Williams, Harvey & Co. Ltd. Después de la guerra, aprovechando la depresión post-guerra de los precios del estaño y sus recursos económicos, se adueñó de su compañía rival, la Llanagua Tin Company (Klein, 1965). En menos de dos décadas, el magnate boliviano no solo estaba viviendo en el extranjero, con la mayoría de sus intereses fuera de Bolivia, sino que había dejado sus minas en manos de administradores e ingenieros extranjeros. Incluso el control general de estas mineras solía recaer sobre consejos directivos residentes en el extranjero (Klein, 1969, p. 33).

El nuevo grupo económico que emergió del negocio del estaño no solo era reducido en tamaño sino que casi no tenía vínculos con la economía del país, todavía básicamente rural y de subsistencia²⁷. Sin embargo, la imagen de terratenientes dominantes que controlaban la vida de indígenas que vivían en economías locales orientadas hacia el interior y desconectadas de las actividades del mercado no hacen justicia a la realidad rural de Bolivia. Existe una amplia bibliografía que demuestra la dinámica conexión entre agricultura y minería en la economía colonial. El circuito comercial se vio interrumpido por la independencia y por la interrupción del vínculo con el centro colonial. Sin embargo, en el siglo XIX esta economía agrícola constituía todavía una importante fuente de riqueza para las élites ubicadas en los valles de Bolivia (Rodríguez Ostria, 1993; Larson, 1988; Jackson, 1989). Cochabamba, que produce alrededor del 70% de la harina que se consume en La Paz, Oruro y las zonas aledañas, es probablemente el caso más emblemático y estudiado

²⁷ Dos tercios de la población, 90% de los cuales estaban concentrados en el altiplano, los valles y yungas, vivían principalmente de la agricultura. El control sobre los campesinos indígenas era la principal fuente de poder económico de la élite agrícola. Estas élites estaban compuestas de aproximadamente 23 000 terratenientes y sus familias, que ocupaban cerca de la mitad de las tierras más fértiles.

(Rodríguez Ostría, 1993)²⁸. A fines del siglo XIX, las élites agrícolas se habían visto afectadas por la caída del precio de la plata, el *boom* del estaño y la llegada del sistema ferroviario que conectaba las nuevas minas con el Pacífico. El enorme ingreso de importaciones que siguió a la construcción del tren de Antofagasta (en el Pacífico) desarticuló el circuito comercial del sur (Tarija, Sucre, Cochabamba y Santa Cruz). Las importaciones de Chile debilitaron rápidamente el mercado de los productos provenientes de Cochabamba. Los transportistas de Cochabamba dejaron de transportar azúcar, mientras que el arroz producido en Santa Cruz competía con las regiones bajas y los valles que producían pasto para las mulas de los transportistas²⁹. Más aún, los tipos de cambio sobrevalorados perjudicaban la agricultura y debilitaban los incentivos de cualquier forma de innovación (Godoy y otros, 1993; Langer, 2009). El comercio intrarregional, que había logrado sobrevivir con dificultad, llegó a su fin. Con la excepción de las élites del altiplano, que combinaban la tenencia de tierras con actividades urbanas y comerciales vinculadas a la economía de exportación, la ventaja económica de las élites agrarias se vio severamente disminuida por el declive de la agricultura comercial (Jackson, 1989). En vistas de que la minería de plata dejó de ser rentable, algunos miembros de la élite de la plata se volcaron hacia la agricultura (Langer, 2009), pero si bien intentaron modernizar la producción, sus intentos fracasaron y esta no logró despegar.

La élite del estaño era originalmente una clase dominante más fuerte y cohesionada que las élites peruanas del siglo XIX, donde el *boom* del guano no logró consolidar una clase nacional sino que proporcionó recursos a través del Estado, lo que aumentó el interés de los caudillos y el ejército de controlar el aparato estatal. Por un lado, el estaño era un oligopolio

²⁸ Para fines del siglo XIX, Cochabamba era todavía la zona de manufactura artesanal más importante de Bolivia y abastecía de jabón, cuero, zapatos y harina a las minas en Potosí.

²⁹ El alza de las exportaciones chilenas de harina y trigo a Bolivia habla por sí sola. Entre 1861 y 1864, 713 toneladas de harina de trigo y 110 toneladas de trigo en grano se importaron desde Chile; estas cifras aumentaron a 2313 y 204 toneladas respectivamente para 1890 y a 3313 y 290 toneladas un año después (Rodríguez Ostría, 1993).

formado por unas pocas familias con casi ningún vínculo con la economía doméstica; por otro, las élites no mineras carecían de la capacidad necesaria para responder a esta situación. Con la consolidación hegemónica de la economía extractiva, la clase no minera, compuesta principalmente por la élite agrícola, empezó a perder sus conexiones comerciales.

El desarrollo ferroviario

Los bolivianos concentraron entonces todas sus expectativas en el desarrollo de los sistemas ferroviarios. Las élites agrícolas regionales, en especial, encontraron en la construcción de vías ferroviarias la solución a todos sus problemas. Los trenes iban a reparar las redes comerciales agrícolas y, si era posible, crear nuevos mercados (Rodríguez Ostría, 1993). Los gobiernos respondieron a estas expectativas y se embarcaron con entusiasmo en proyectos muy ambiciosos. Pero, como ya hemos demostrado, el sector agrícola que se beneficiaría de estos proyectos había sido debilitado por el desarrollo de la economía del estaño. Sin un apoyo coherente del Estado, el sector no podía producir las ganancias que necesitaba para hacer a los trenes económicamente viables.

La construcción de las vías ferroviarias puede contribuir a la construcción de una burocracia moderna, como sucedió en Chile (Oppenheimer, 1982), pero esto no sucedió en Bolivia. Los mineros asumieron casi en su totalidad la construcción de las líneas de trenes que conectaban las minas de estaño con la costa del Pacífico a finales del siglo XIX. Para mediados del siglo XX, el sistema ferroviario boliviano se encontraba dividido en dos. Como hemos mencionado, la red principal que conectaba las minas del altiplano con el Pacífico era privada. La segunda red había sido prácticamente construida por el Estado y tenía como objetivo conectar las principales ciudades del interior y responder a las necesidades de las regiones. Para la década de 1930, era claro que esta segunda red no solo estaba incompleta y carecía de mayor atractivo económico, sino que estaba altamente fragmentada. Más aún, los estados ganaron muy pocas capacidades del proceso.

La tabla 4 resume las características del sistema de transporte en Bolivia según la tenencia de las vías a mediados de los años treinta. Los 486 kilómetros que se necesitaban para llevar los minerales hasta la frontera con Chile no habían requerido de mayor participación del Estado y la construcción de esta importante vía ferroviaria fue cubierta casi en su totalidad con fondos privados a fines del siglo XIX. La construcción de la vía fue iniciada por la compañía minera Huanchaca y terminada por la British Antofagasta Railway Company. Durante muchos años la compañía evitó cualquier forma de participación estatal en la construcción. La creación de una ley estatal de ferrocarriles se dio muchos años después, pero esta fue muy poco adecuada³⁰.

Tabla 3. Propiedad del sistema ferroviario en 1935

	Extensión de las vías ferroviarias (km)	Tasa anual de construcción de vías ferroviarias (km)	Pérdidas acumuladas en moneda local
Privado	770	32	1 216 642
Público	811	14	4 567 024
Público, pero alquilado a Antofagasta & Bolivian Railway Company	671	33	0

Fuente: Dirección General de Estadística de Bolivia, 1935.

Cuando el presidente Montes (1904-1909) inició su ambicioso programa de trenes a comienzos del siglo XX, el Estado boliviano carecía de experiencia en el tema. Más aún, las élites agrícolas no tenían la fuerza

³⁰ En 1904 se hizo la primera propuesta de una ley nacional de ferrocarriles, pero fue recién en 1910 que se aprobó el instrumento legal. Sin embargo, este era tan inadecuado que resultó inútil durante las siguientes dos décadas (Aramayo, 1959).

económica o política que necesitaban para involucrarse institucionalmente en la empresa. Aun así, el proyecto fue posible gracias a la creciente riqueza del Estado y a la convicción del presidente Montes de que los ferrocarriles traerían el progreso. La cruzada presidencial ferroviaria de 5,5 millones de libras esterlinas incluía once líneas, las cuales serían comenzadas al mismo tiempo. Los aspectos técnicos del plan fueron encargados al ingeniero extranjero W. L. Sisson, que sabía muy poco de Bolivia. El Estado negoció la concesión del proyecto con el National City Bank y la Speyer Company sobre la base del plan propuesto por Sisson, pero las proyecciones del plan resultaron erradas debido a la complejidad geográfica de Bolivia y al limitado conocimiento local de Sisson (Aramayo, 1959). Al instante de firmar el contrato, el plan fue alterado y modificado, y el Estado quedó con compromisos financieros con los bancos muy desfavorables³¹, a pesar de lo cual el Estado terminó sin participación alguna en la dirección de la recientemente creada Bolivian Railway Company (CEPAL, 1958). Los problemas con la construcción empezaron a aparecer inmediatamente después de la concesión; la Antofagasta Rail Company asumió el control de la Bolivian Rail Company y empezó a operar las vías de tren financiadas por el Estado junto con su ruta Antofagasta-Oruro. La parte más lucrativa del sistema ferroviario boliviano (ver las líneas alquiladas en la tabla 4) no solo terminó cumpliendo el rol opuesto a su objetivo, conectar el interior del país, sino que dejó al comercio boliviano casi exclusivamente en manos chilenas, circunstancia que se mantuvo hasta la revolución de 1952 y que generó un fuerte rechazo entre la población boliviana (McQueen, 1925).

Haciendo uso de considerables préstamos extranjeros, el Estado boliviano continuó ampliando la vía ferroviaria a comienzos del siglo XX.

³¹ El Estado se comprometió a pagar 2,5 millones de dólares antes de comenzar las obras, y los intereses de los primeros bonos hipotecarios, por los que acordó pagar una suma mensual de cinco libras esterlinas. El Estado solo recibió los segundos bonos hipotecario, cuyos intereses eran cubiertos con las ganancias ferroviarias, después de cubrir los costos de producción y otros gastos financieros. El pago de los dividendos tenía prioridad sobre los intereses de los segundos bonos hipotecarios en manos del Estado.

Casi todos estos proyectos quedaron sin concluir y, para mediados de la década de 1930, se enfrentaban a grandes pérdidas (ver tabla 4). Es evidente que la disponibilidad de crédito externo, respaldada por la bonanza del estaño, generó tanto un ambiente de optimismo como de avaricia entre los líderes del gobierno, que hasta cierto punto apoyaron los proyectos para poder acceder a los sobornos tan fáciles de obtener en este tipo de proyectos (Aramayo, 1959). Al mismo tiempo, podemos ver que la estructura de las relaciones entre las élites y el Estado que emergieron de una dependencia de la minería extrema y una baja diversificación, así como la fragmentación y las desigualdades generadas entre las clases altas, no fomentaron el tipo de empresa público-privada que predominó en Chile durante la primera etapa de la construcción ferroviaria. En Chile, el desarrollo de una élite más homogénea, insertada en una economía más diversificada, creó los recursos necesarios para una alianza público-privada en la construcción de ferrocarriles que ayudaron al Estado a desarrollar la capacidad de percibir las señales de los mercados y compartir los riesgos. El desarrollo de los proyectos ferroviarios en Chile durante el siglo XIX sucedió en distintas etapas a lo largo de 30 años y sobre la base de un proceso de ensayo y error. El Estado chileno también se embarcó en ambiciosos proyectos financiados por el Estado, pero solo después del periodo de los nitratos, después de 1880, cuando el Estado ya había adquirido la experiencia burocrática que necesitaba en el manejo centralizado de los ferrocarriles, y después de muchos años de balance positivo y con un cierto grado de competencia en regulación y rendición de cuentas. El Estado boliviano, en cambio, trasladó el manejo del sistema ferroviario a compañías extranjeras y fue incapaz de regular correctamente el sistema hasta casi mitad de siglo (Aramayo, 1959; CEPAL, 1958). Más aún, la negociación no institucionalizada que se dio entre las élites agrícolas y las regionales, con intereses fragmentados y heterogéneos, ocasionó la dislocación del sistema ferroviario público (Rodríguez Ostría, 1993). El efecto de una concentración tan intensa de la minería sobre las relaciones entre el Estado y las élites es crucial para la posibilidad de una autonomía 'insertada', que a su vez es imprescindible

para fomentar las capacidades del Estado que se necesitan para manejar el desarrollo de una nación (Evans, 1995).

4. LA REVOLUCIÓN DE 1952: AUTONOMÍA SIN CAPACIDAD

Después de los años veinte, el estaño ingresó en un periodo de estancamiento, produciendo un escenario de potencial inestabilidad política: las llamadas políticas de adaptación no podían sostenerse en una economía de exportación (Gray Molina, 2007). Al igual que en otros países de América Latina en esta etapa, en Bolivia emergieron alianzas entre las clases medias y populares³². La Guerra del Chaco (1932-1935) representó la oportunidad para imaginar e implementar esta alianza³³. Estas uniones aumentaron la presión por el control de Estado y cuando eventualmente lo alcanzaron, gracias a la revolución de 1952, lograron desarrollar una mayor autonomía estatal con relación a las clases dominantes. Sin embargo, incluso con estas alianzas, lograr construir de la noche a la mañana un Estado más capaz demostró ser muy difícil. Más aún, sin un legado de representación institucional de las élites y de otros sectores, y con ingresos de exportaciones cada vez mayores, los líderes políticos se convirtieron en figuras muy poderosas y actuaron en casi todos los casos como los únicos mediadores entre las élites y los nuevos grupos de presión. Esta evolución se dio en Bolivia sin estructuras partidarias ni condiciones que permitieran la creación de las capacidades burocráticas que se necesitan para manejar el desarrollo económico.

³² Dichas fuerzas eran más propensas a aparecer en estos países (como Chile y Perú) antes que en economías no mineras (Collier & Collier, 1991; Rueschemeyer y otros, 1992).

³³ La derrota en la Guerra del Chaco generó la impresión colectiva de que los bolivianos habían sido arruinados por el poder de unos pocos y facilitó tanto la visión colectiva como el punto de convergencia que necesitaban las nuevas fuerzas en lucha. El primero en sostener esta tesis fue René Zavaleta. Otros investigadores que han suscrito esta teoría son Klein (1969) y Dunkerley (1981). La Guerra del Chaco fue una guerra por recursos que enfrentó a Bolivia y Paraguay sobre la tenencia de la parte norte de la región del Gran Chaco, que erróneamente se creía era rica en petróleo.

El periodo previo a 1952 trajo cada vez más conflictos entre la élite minera y el Estado. Después de la Guerra del Chaco, una serie de gobiernos militares utilizaron un discurso nacionalista para culpar a las élites mineras de la derrota de Bolivia en la guerra y de todos sus problemas. Estos gobiernos duplicaron el impuesto a las compañías mineras grandes hasta llegar al 45%. Los conflictos entre las empresas mineras y las clases populares también aumentaron durante este periodo. Después de la Gran Depresión, las compañías mineras se enfrentaban a ganancias menores en un contexto de competencia internacional creciente, costos de producción más altos y mayores demandas del Estado boliviano. Todos estos factores eventualmente condujeron a la radicalización y organización política del sector de trabajadores mineros (Whitehead, 1981). Más aún, los gobiernos de este periodo apoyaban la legalización de los sindicatos de trabajadores, esperando a cambio su apoyo político (Klein, 1969; Lora, 1977). La concentración geográfica de la mano de obra en el centro del poder político significó apoyo de bases al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), movimiento que en 1952 llevó al pueblo boliviano a una exitosa revolución, después de que se le negara la victoria en las elecciones presidenciales de 1951.

EL MNR introdujo el sufragio universal, llevó a cabo la reforma agraria y nacionalizó las principales minas de estaño del país. Además, los líderes de la revolución expresaron sus intenciones de implementar políticas que permitieran la diversificación de la economía. Todas estas medidas eran exigidas desde hacía décadas, pero no habían sido asumidas hasta ese momento³⁴. Sin embargo, las complejas circunstancias que rodearon la revolución y la baja capacidad estatal de Bolivia impidieron cualquier cambio real.

La revolución se alcanzó gracias a una alianza flexible con las clases populares, especialmente con los trabajadores mineros, que actuaban

³⁴ Discurso de Víctor Paz Estenssoro, 1952 (Paz Estenssoro, 2003).

más en calidad de aliados independientes que de subordinados leales al MNR (Knight, 2002). Los trabajadores, organizados en la Central Obrera Boliviana (COB), exigieron cogobernar con el MNR a cambio del apoyo que darían a su presidencia. El MNR aceptó, y COB recibió los ministerios de minas, trabajo y asuntos campesinos. Como demostraremos, el poder político que los mineros tenían sobre un sector crucial en Bolivia frente a un Estado prácticamente inexistente era una poderosa fuente de incoherencia política y de inestabilidad política y económica en el país, debido al aplastante peso de dicho sector en la economía³⁵. Como hemos intentado explicar en secciones previas, un segundo, y más complicado, problema era la baja capacidad estatal heredada por el MNR. El Estado autónomo que nació de la Revolución de 1952 no solo era inestable, sino que estaba pobremente equipado para responder coherentemente a los nuevos retos. A continuación, exploraremos dos de las maneras en las que esta falta de capacidad estatal perjudicaría los objetivos de la revolución.

El COMIBOL y el sector minero

1952 fue el último buen año de la industria minera boliviana. Las exportaciones brutas de minerales se redujeron de 140 millones de dólares en 1952 a cien millones en 1955. La productividad estaba en declive, principalmente por la caída del contenido mineral³⁶. Además, después de la nacionalización el capital se retiró de las principales minas

³⁵ En 1955, la exportación de minerales representaba el 96% de todas las exportaciones del país; el estaño, 56%. El segundo mineral más importante era el tungsteno. En el mismo año, el petróleo apareció por primera vez como exportación en la balanza comercial de Bolivia (Zondag, 1956, p. 57).

³⁶ El principal problema de la minería en Bolivia en 1956 era el agotamiento de los yacimientos minerales y la falta de desarrollo del sector; una gran cantidad de las minas ya había sido agotada. El reporte de Ford, Bacon y David predecía que Bolivia tenía entre tres y cinco años para continuar viviendo de sus recursos minerales antes de tener que desarrollar nuevos (1956, p. 99).

y se necesitaba dinero para mantenerlas operativas. La solución del gobierno fue imprimir más dinero: una práctica que precedió a la revolución pero que se volvió endémica posteriormente. La circulación pasó de 6,7 billones de Bs en 1952 a cerca de 125 billones de Bs. en junio de 1956; el tipo de cambio subió de 190 a 7000 bolivianos por dólar; y el índice de costo de vida de La Paz se elevó de 5041 a fines de 1951 a 102 970 en junio de 1956. Las reservas del Banco Central, que a fines de 1951 eran de alrededor de 30 millones de dólares, pasaron a tener un déficit de aproximadamente 11,3 millones en junio de 1956. Durante este mismo periodo, el país recibió alrededor de sesenta millones de dólares en apoyo norteamericano, principalmente en la forma de alimentos básicos (Zondag, 1956, pp. 22-23).

La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) contaba con alrededor de 163 propiedades mineras de distintos tamaños en 1956. De acuerdo con Ford, Bacon y Davis (1955), de las veinte minas más grandes, cuatro tenían una situación segura, seis tenían reservas para solo dos años más y diez se encontraban en camino al agotamiento de sus recursos (p. 102). En los veinte años previos a la revolución, solo se descubrió una nueva mina y la mayoría de las demás padecían de serios problemas de transporte y de mantenimiento de sus equipos. Durante los primeros años de la revolución no se realizó ninguna inversión significativa en el sector. Los recursos de la minería eran invertidos en los proyectos que la población boliviana exigía y esperaba, como demostraremos a continuación. De acuerdo a los documentos de la corporación, COMIBOL generó cerca de 164 millones de dólares durante 1953 y 1955. De este monto, 108 millones fueron invertidos en otros sectores y en la compra de importaciones (Zondag, 1956, p. 103)³⁷. Más aún, el reporte de Ford, Bacon y David (1956) calculaba que durante 1955, el gobierno se quedó con cerca del 56% de las ventas netas de la corporación. Otro problema

³⁷ De los 50 millones de dólares que se utilizaban para los costos operativos de COMIBOL, cerca de 38 millones estaban destinados a abastecer las pulperías.

relacionado fueron los déficits económicos de la corporación. Los déficits crecientes fueron ignorados por un sistema desorganizado de cuentas dispersas en distintas agencias. COMIBOL estaba obligada a presentar un presupuesto anual que debía ser aprobado por el Ministerio de Finanzas, pero el presupuesto nacional no reflejó el déficit de la corporación (Eder, 1968). Por ejemplo, en 1956, año para el que no existen estadísticas, los gastos de COMIBOL eran 54% más altos que el presupuesto nacional total (Zondag, 1956).

El manejo de la corporación era complicado. No solo el Estado carecía de experiencia en la administración de este tipo de organizaciones sino que había un elevado índice de rotación entre la administración y los técnicos de planta, especialmente los extranjeros, durante la nacionalización (Contreras, 1990). Esta situación era percibida como problemática por los líderes del MNR, quienes no supieron cómo reaccionar. La administración había sido completamente obstaculizada por las fuerzas políticas, especialmente por los sindicatos. Hasta 1956, los consejos directivos eran responsables tanto de las políticas del sector como de su administración. Además del gerente general, las minas recibían indicaciones del Ministerio de Minas, el consejo directivo de la corporación minera, el sindicato, el control obrero (grupo que asesoraba a la administración) y los directores del MNR, el partido que se encontraba en el poder. En este contexto, los trabajos mineros eran utilizados como una forma de «patrocinio» político por los altos mandos. El número de trabajadores aumentó en 20% en cuatro años (1949-1955), a pesar de que la producción se redujo hasta casi la mitad, de 43 600 a 23 500 toneladas en el mismo periodo (Zondag, 1956, p. 100)³⁸. Un problema urgente era el de las pulperías (bazares económicos manejados por la COMIBOL). A pesar de la inflación,

³⁸ El número de trabajadores aumentó de 29 000 a 34 500 de 1949 a 1955. En 1949, las tres compañías más grandes empleaban a un total de 17 990 personas (Zondag, 1956, p. 97).

los precios de las pulperías habían sido congelados, por lo que estas asumieron el rol de un salario indirecto y sustancial³⁹.

Manejo de la inversión y diversificación

El nivel de inversión puede medir el estímulo que la revolución dio a la diversificación. Debido a que la mayor parte del ingreso fiscal provenía de la manipulación de tipos de cambio diferenciales durante los primeros años de la revolución, el Banco Central era la fuente principal de dólares para las inversiones diversificadas. Durante el periodo 1952-1955, los préstamos del Banco Central a agencias como la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) representaban alrededor del 10 y el 1%, respectivamente, del total de las obligaciones del Tesoro con el Banco Central (CEPAL, 1958). El problema era el desbalance entre las altas expectativas y la limitada capacidad que tenía el Estado de ejecutar esta inversión de manera coherente.

De un momento a otro, se transfirió una importante cantidad de recursos de una región a otra y de un sector a otro. No solo se prestó poca atención a los retornos a corto, mediano y largo plazo de estos proyectos, sino que el Estado revolucionario adolecía, por herencia, de una capacidad muy baja para implementar sus programas en las regiones. Por ejemplo, había una necesidad de soluciones urgentes al problema alimenticio en el altiplano, problema que demandaba inversiones con retornos más rápidos. La Corporación Boliviana de Fomento invirtió muchos recursos en el desarrollo de la agricultura en las tierras bajas; si bien esta inversión parecía razonable en el largo plazo, los efectos a corto plazo

³⁹ Por ejemplo, si bien la carne en las pulperías costaba 24 Bs por kilo, equivalentes a 0,006 dólares, mientras su precio normal era de 800 Bs. Otros productos, como la harina, el arroz y el azúcar reflejaban la misma tendencia. En 1953, un trabajador minero promedio en Catavi recibía un sueldo de 240 Bs diarios. Con esto, podía adquirir un 'paquete' que contenía zapatos o vestimenta por 2000 Bs. En junio de 1956, el mismo minero ganaba 1314 Bs diarios: podía adquirir el paquete (si es que estaba disponible) por el mismo precio y conservarlo o venderlo en el mercado negro (Zondag, 1956).

fueron ampliamente sobrestimados. Por ejemplo, si bien el programa de colonización que buscaba abastecer de mano de obra a las regiones bajas era un buen plan a largo plazo, no servía de nada para solucionar el problema del desabastecimiento de alimentos en las montañas. No hubo soluciones prácticas, creativas ni modestas para este problema urgente, que continuó engendrando crisis políticas. Si bien es cierto que, en general, las regiones de la sierra no representaban mayor oportunidad para la agricultura de explotación intensiva, instituciones como la FAO afirmaban que dichas áreas sí podían ser lucrativas (ver Dion, 1950, p. 75). Más aún, cerca a las montañas y zonas mineras, se encontraban los valles, los Yungas y Cochabamba, que en tiempos anteriores, incluso cuando las comunicaciones eran más difíciles, abastecían los suplementos necesarios a la dieta serrana, como maíz, vegetales y fruta. Ninguno de estos sectores fue considerado y el gobierno concentró sus esfuerzos casi exclusivamente en las regiones bajas.

Otro ejemplo es el manejo del petróleo, considerado el as bajo la manga de Bolivia. La historia más reciente del petróleo comienza con el ingreso al país de la Standard Oil Company de Nueva Jersey durante los años veinte. La compañía hizo exploraciones importantes en la región de Camiri, que luego se convertiría en una de las áreas más productivas de Bolivia. En 1937, el Estado nacionalizó Jersey Standard. YPFB fue creado por decreto en diciembre de 1936 y todo el territorio fue declarado como una reserva nacional que solo podría ser explotada por YPFB. Durante un cierto número de años, la existencia de YPFB fue relativamente discreta. La producción nunca logró superar los cien barriles diarios y casi no se llevaron a cabo nuevas exploraciones. Los oleoductos de Cochabamba y Camiri fueron construidos junto con pequeñas refinerías en las terminales, pero esto no tuvo ninguna consecuencia de importancia. Para 1952, YPFB se encontraba en una difícil situación financiera. Sin embargo, a sugerencia de la administración, el MNR decidió invertir en el sector petrolero y se destinaron alrededor de dos millones de dólares a la compra de modernos equipos de perforación. La decisión trajo resultados

casi inmediatos: mientras la producción a fines de 1953 había sido de alrededor de 1600 barriles al día, la capacidad productiva a fines de 1955 había aumentado por encima de los 2000 barriles diarios, más de lo que se necesita para cubrir las necesidades internas de petróleo y dejar un margen para la exportación (Zondag, 1956, p. 113). Las reservas eran prometedoras, aunque modestas. Sin embargo, los hidrocarburos son, hoy en día, la fuente principal de recursos de Bolivia. En el pasado, grandes cantidades de recursos fueron transferidas de la minería hacia un negocio centrado en una sola región. Como en el caso de la agricultura, el problema era de balance.

En suma, sin capacidad estatal previa, la revolución no contaba con los medios necesarios para llevar a cabo la planificación y evaluación requeridas por la inmensa inversión realizada. Las inversiones se hicieron de manera apresurada, según la idea que tenían las cabezas de que el cambio solo podía llegar de manera acelerada, pero la construcción de un Estado boliviano competente no pudo mantener el ritmo, ni siquiera con el apoyo de la agencia de ayuda norteamericana USAID. Casi todos los funcionarios norteamericanos permanecieron en el centro, aumentando la concentración de capacidades en La Paz. La inversión en diversificación fue planeada por distintas agencias, sin mayor coordinación entre ellas y con un alto grado de interferencia de organizaciones internacionales. Había muchas agencias encargadas de la planificación en Bolivia. En 1955, estaban la Comisión de Planificación del Gobierno Boliviano, la Corporación Boliviana de Fomento, la misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas y la misión de operaciones norteamericana en Bolivia⁴⁰.

⁴⁰ En 1955, las Naciones Unidas tenía en Bolivia entre cincuenta y sesenta técnicos a cargo de elaborar importantes reportes sobre aspectos especializados de la economía boliviana. El problema radicaba en la implementación de las recomendaciones que hacían. La comisión boliviana de planificación se enfrentaba a problemas similares, ya que su limitado financiamiento dificultaba mantener a un equipo de trabajo competente. El Banco de Desarrollo Boliviano se concentraba casi exclusivamente en la agricultura en las zonas bajas, sin preocuparse demasiado por coordinar con los otros sectores. La misión norteamericana llegó a Bolivia en un contexto de emergencia, para lidiar con ciertos problemas inmediatos.

El nivel de expectativas y los recursos disponibles, tanto a través de los ingresos mineros como de préstamos extranjeros, permitieron que el Estado revolucionario se diera el gusto de generar proyectos ‘grandiosos’ con resultados a largo plazo. Si bien los resultados de algunas de estas inversiones pueden ser percibidos hoy, la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos por la revolución requería de inversiones menos costosas y con beneficios más rápidos.

5. OBSERVACIONES FINALES

Este capítulo demuestra que el momento histórico en que las consecuencias negativas de la minería empiezan a interactuar con la formación del Estado es crucial, tanto en términos de las oportunidades como de los retos a los que los Estados se enfrentaron desde etapas muy tempranas, así como de las capacidades que fueron (o no) desarrolladas en aquel momento. Bolivia apenas comenzaba a desarrollar instituciones políticas y un aparato estatal cuando despegó la minería a gran escala. Al mismo tiempo, el *boom* inicial de Bolivia (en relación al desarrollo de su Estado) solo ocurrió a finales del siglo XIX. Cuando la minería se expandió en Bolivia, lo hizo como parte de un juego de economía política cada vez más complejo, debido a la expansión de las finanzas globales.

La temprana dependencia minera de Bolivia afectó negativamente el desarrollo de un contexto favorable para la competencia y la cooperación entre las élites que eventualmente podrían haber llevado al desarrollo de las capacidades del Estado. La dependencia extrema de la minería —y, en consecuencia, la prácticamente inexistente diversificación— agudizó la heterogeneidad de las élites. Dicha heterogeneidad, consecuencia de la desintegración geográfica y el legado colonial de Bolivia, fue reforzada por los efectos de la economía del estaño. A pesar del importante control nacional de la industria del estaño, la reducidísima élite minera depositó todos sus intereses en el extranjero y no mantuvo mayor vínculo con la economía doméstica. Las élites mineras, comerciales y financieras

aparecieron no solo como grupos separados de las élites agrícolas sino más fuertes y privilegiadas, sin necesidad de un mayor desarrollo del Estado. Las clases altas en Bolivia coexistían sin incentivos para la cooperación y creación de alianzas. Esto redujo las probabilidades de que las élites pudieran protestar o enfrentarse al Estado.

El capítulo también demuestra que los gobernantes, al capturar las 'rentas extraordinarias', ganaron significativa autonomía de las élites e intentaron fomentar la expansión del Estado. Las rentas mineras que fueron 'fáciles' de obtener no inhibieron a los gobernantes de embarcarse en la construcción del Estado. Sin embargo, el ejemplo de los ferrocarriles demuestra cómo la fragmentación de las élites, junto con la concentración estatal de las rentas mineras, intensificó la lucha de las élites tradicionales por el acceso clientelista a los recursos estatales. Esto generó una gran incoherencia dentro de los proyectos ferroviarios. En consecuencia, la dependencia extrema no solo generó incoherencia debido al efecto de las 'rentas extraordinarias', sino que configuró un contexto propicio al desarrollo de políticas elitistas que fomentaba la participación institucional de las élites en el proceso de construcción del Estado, reforzando las razones por las que estas élites continuaron recurriendo a formas patrimoniales de apoyo político.

El caso de Bolivia demuestra que, para comprender los retos institucionales a los que se enfrentan los países extremadamente dependientes de la minería, debemos ir más allá de un acercamiento enfocado en los ingresos⁴¹. Los ingresos estatales pueden ser una condición necesaria, aunque no suficiente, del subdesarrollo de un Estado. Más aún,

⁴¹ Este acercamiento considera que cuando las ganancias pueden ser fácilmente extraídas y no existe presión para que los gobernantes cobren impuestos al resto de la población, el Estado tiene una menor necesidad de desarrollar mecanismos de control sobre sus ciudadanos y, al mismo tiempo, los ciudadanos tienen menos razones para exigir la construcción de un aparato estatal más eficiente y coherente y la rendición de cuentas que podría asegurar una mejor redistribución de los ingresos (Karl, 1997; Dunning, 2008; Rosser, 2006; Ross, 1999).

las rentas imprevistas y los préstamos extranjeros asociados estuvieron presentes tanto en países dependientes de la minería que evidencian buena gobernabilidad como en aquellos que tienen un contexto negativo, como Chile por un lado y Perú y Bolivia por el otro (Paredes, 2013; Centeno, 2002). Es por esto que nos hemos concentrado en la importancia del momento en que se dan los procesos y los efectos iniciales que tuvo la minería sobre la configuración de las élites bolivianas. La alta dependencia y la desigual distribución de los recursos entre los distintos sectores disminuyeron las posibilidades de modernización del Estado al afectar la estructura de las clases altas y su rol en la mejora de las capacidades del Estado a comienzos del siglo XX.

Finalmente, hay otra manera en que la oportunidad y el tiempo jugaron un rol crucial en el difícil camino del Estado boliviano. La aparición inicial de una clase trabajadora geográficamente concentrada y estratégicamente ubicada hizo más factible la organización social de base. La emergencia de estas fuerzas, junto con la falta de cohesión y profunda heterogeneidad de las clases altas, sentó las bases para la formación de alianzas entre las clases medias y los trabajadores que eventualmente llevaron a la Revolución de 1952. Estas alianzas no solo exigían mayor autonomía estatal sino también reformas sociales radicales. Para poder triunfar, sin embargo, las reformas requerían capacidades que el Estado boliviano no tenía y que no podía desarrollar de un momento a otro. Cuando se logró cierta autonomía estatal en confrontación directa con las élites, la falta de incentivos y la dificultad en la construcción del Estado hizo que dicha autonomía fuera insostenible. La secuencia de la inestabilidad política en Bolivia, ocasionada por la creciente dependencia de los recursos naturales y manifestada en ciclos de revoluciones radicales seguidas por reacciones conservadoras, continúa creando un círculo vicioso en el que la capacidad del Estado no puede madurar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aramayo, C. (1959). *Los ferrocarriles bolivianos. Presente, pasado y futuro*. La Paz: Imprenta Nacional.
- Balivian, M. (1900). *Noticia política, geográfica, industrial y estadística de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Banco Central de Bolivia. (2009). *Estadísticas y Cuentas Fiscales*. En <http://www.bcb.gob.bo/?q=estadisticas/sector_fiscal>.
- Barragán, R. (2008). Oppressed or Privileged Regions? Some Historical Reflexions on the Use of State Resources. En J. Crabtree, J. y L. Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions : Bolivia past and present* (pp. 83-104). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, M. A. (2001). *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CEPAL (1958). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* (Vol. IV: *El desarrollo económico en Bolivia*). México DF: Naciones Unidas.
- Chapman, C. (1932). The Age of the Caudillos: A Chapter in Hispanic American History. *The Hispanic American Historical Review*, 12(3), 281-300.
- Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures. The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin Americas*. Princeton: Princeton University Press.
- Contreras, M. (1990). Debt, Taxes, and War: The Political Economy of Bolivia, c. 1920-1935. *Journal of Latin American Studies*, 22(2), 265-287.
- Dion, H. G. (1950). *Agriculture in the Altiplano of Bolivia*. Washington, DC: FAO.
- Dirección General de Estadística de Bolivia (1935). *Estracto estadístico 1935-1936*. La Paz: Dirección General de Estadística.

- Drake, P. (1989). *The Money Doctor in the Andes: the Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham, NC: Duke University Press.
- Dunkerley, J. (1981). Reassessing *Caudillismo* in Bolivia, 1825-1879. *Bulletin of Latin American Research*, 1(1), 13-25.
- Dunning, T. (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eder, G. J. (1968). *Inflation and Development in Latin America: A Case History of Inflation and Stabilization in Bolivia*. Ann Arbor: Graduate School of Business Administration, University of Michigan.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. & D. Rueschmeyer (1985). The State and the Economic Transformation. Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. En P. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol, *Bringing the State Back In* (pp. 44-77). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallo, C. (1991). *Taxes and State Power: Political Instability in Bolivia, 1900-1950*. Philadelphia: Temple University Press.
- Ford, L., L. Bacon & C. Davis (1956). *Mining Industry of Bolivia* (Vol. 3). La Paz: Reporte para el Ministerio de Minería y Petróleo.
- Geddes, C. F. (1972). *Patiño, the Tin King*. Londres: R. Hale.
- Godoy, R., M. de Franco & R. Echevarria (1993). *A Brief History of Agricultural Research in Bolivia: Potatoes, Maize, Soybeans, and Wheat Compared*. Cambridge: Universidad de Harvard.
- Gómez D'Angelo, W. (1978). *La minería en el desarrollo económico de Bolivia, 1900-1970*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Gray Molina, G., (2007). *Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities' 1900-2000*. Oxford: CRISE, Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford (www.crise.ox.ac.uk).
- Hillman, J. (1984). The Emergence of the Tin Industry in Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 16(2), 403-437.

- International Bureau of the American Republics (1892). *Bolivia: a Handbook*. Washington, DC: Government Printing Office.
- International Bureau of the American Republics (1904). *Bolivia. Geographical Sketch, Natural Resources, Laws, Economic Conditions, Actual Development, Prospects of Future Growth*. Washington DC: Government Printing Office.
- Jackson, R. H. (1989). The Decline of the Hacienda in Cochabamba, Bolivia: The Case of the Sacaba Valley, 1870-1929. *The Hispanic American Historical Review*, 69(2), 259-281.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Karl, T. (2007). Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Social Contract. En H. Macartan, J. D. Sachs & J. E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- Klein, H. (1965). The Patiño Tin Empire. *Inter-American Economic Affairs*, XIX, 3-24.
- Klein, H. (1969). *Parties and Political Change in Bolivia, 1880-1952*. Londres: Cambridge University Press.
- Knight, A. (2002). The Domestic Dynamics of the Mexican and Bolivian Revolutions. En M. Grindle y P. Domingo (eds.), *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective* (Vol. 10). Cambridge: David Rockefeller Center, Universidad de Harvard.
- Langer, E. (2009). Bringing the Economic Back In: Indigenous Economic Activity and the Construction of the Nation-State in the Nineteenth-Century Andes. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 527-551.
- Larson, B. (1988). *Cochabamba, 1550-1900: Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia*. Princeton: Princeton University Press.
- Lora, G. (1977). *A History of the Bolivian Labour Movement 1848-1971*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lynch, J. (1933). *Caudillos en Hispanoamérica 1800-1850*. Madrid: Mapfre.

- Marsh, A. (1928). *The Bankers in Bolivia: a Study in American Foreign Investment*. Nueva York: Vanguard Press.
- McQueen, C. A. (1925). *Bolivian Public Finance*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- Mitre, A. F. (1977). *The Economic and Social Structure of Silver Mining in XIX Century Bolivia*. Nueva York: Columbia University Press.
- Oppenheimer, R. (1982). National Capital and National Development: Financing Chile's Central Valley Railroads. *The Business History Review*, 56(1), 54-75.
- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral. Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Paz Estenssoro, V. (2003). *Pensamiento político de Víctor Paz Estenssoro. Una compilación*. La Paz: Plural.
- Peñaloza Cordero, L. (1985). *El año*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Peres Cajias, J. A. (2009). «Bolivian Tax Revenues, New Quantitative Evidence». Ponencia presentada en el XV Congreso de Historia Económica Mundial (3-7 de agosto), Utrecht.
- Rodríguez Ostría, G. (1993). *Poder central y proyecto regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*. La Paz: ILDES/IDAES.
- Ross, M. L. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Rosser, A. (2006). *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. Brighton: Institute for Development Studies.
- Rueschmeyer, D., E. H. Stephens & S. J. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sánchez-Albornoz, N. (1978). *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: IEP.
- Sachs, J. D. & A. M. Warner (1999). The Big Rush, Natural Resource Booms and Growth. *Journal of Development Economics*, 59(1), 43-76.

- Schurz, W. L. (1921). *Bolivia: A Commercial and Industrial Handbook*. Washington, DC: Departamento de Comercio de los Estados Unidos
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschmayer & T. Skocpol, *Bringing the State Back In* (pp. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Taylor, A. M. (2006). Foreign Capital Flows. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortez Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America* (II, pp. 57-100). Nueva York: Cambridge University Press.
- Thad, D. (2008). *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- UDAPE – Unidad de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia (2007). *Dossier de estadísticas sociales y económicas*. La Paz: UDAPE.
- Whitehead, L. (1981). Miners as Voters: The Electoral Process in Bolivia's Mining Camps. *Journal of Latin American Studies*, 13(2), 313-346.
- Whitehead, L. & M. Santos (1972). El impacto de la Gran Depresión en Bolivia. *Desarrollo Económico*, 12(45), 49-80.
- Zondag, C. H. (1956). *Problemas en el desarrollo económico de Bolivia*. La Paz: Departamento de Estado.

CAPÍTULO 5 LOS RETOS DEL DESARROLLO BASADO EN MINERÍA EN EL PERÚ

Rosemary Thorp

1. INTRODUCCIÓN

Estudiar el Perú nos permite entender mejor la manera en que la historia moldea las características políticas e institucionales a lo largo del tiempo. Estos procesos son el producto de las dinámicas de interacción entre diversos factores económicos, políticos, geográficos y sociales, todo bajo la presencia de las industrias extractivas. Las explicaciones monocausales rara vez son válidas y este caso no es la excepción a esa tendencia. Pero, a pesar de eso, hemos descubierto que la presencia de riquezas extractivas sí genera un impacto relevante, lo que consideramos es el corazón de la supuesta maldición de los recursos. Como se discutió en el primer capítulo y a diferencia de lo que dice la mitología, estas supuestas maldiciones en realidad no son inevitables, sino que están sujetas al contexto, el legado histórico y el momento en que suceden (*timing*), pero sobre todo, a la agencia humana. Para el Perú, el contexto, la historia y el *timing* nunca han sido factores favorables, lo que ha permitido que relaciones fuertemente negativas pasen bajo el radar del análisis. La geografía andina y los primeros asentamientos humanos establecieron, desde la época previa a la independencia, una rica base de recursos en áreas remotas pero altamente pobladas. Estas circunstancias generaron relaciones de conflicto y explotación en el campo de la minería local.

La dinámica de las rivalidades políticas y las necesidades fiscales llevaron a la inserción de un modelo extractivo en el que la toma de decisiones y el uso de los recursos se concentraban en la costa y continuaron siendo centrales incluso cuando la base de los recursos se dispersó geográficamente. Las minas de la sierra eran enclaves clásicos, y los ámbitos de lo político y lo económico del Perú después de la independencia continuaban en el centro de la vida política y económica de Lima. Durante el siglo XX, dos fuertes regímenes centralistas (los de los presidentes Leguía y Odría) reforzaron esta situación: el primero de manera personal, el segundo con leyes que en realidad mantenían el personalismo. Odría, en la década de 1950, estaba especialmente motivado por el deseo de forjar una relación con los sectores extractivos dentro de una rígida estructura controlista.

Por lo tanto, las sutiles instituciones propias de una economía diversificada, con todo lo que implican en términos de inversión en capacidades, nunca fueron necesarias: las élites empresariales pudieron hacer sus fortunas con portafolios altamente diversificados, basados en exportaciones primarias y manejados desde Lima. Cuando el modelo colapsó bajo una terrible carga política y económica en las décadas de 1960 y 1970, ya era demasiado tarde para empezar a crear caminos institucionales distintos y nuevamente el *timing* no era adecuado. El retorno al modelo neoliberal en 1990 fue consolidado por un nuevo *boom* de las industrias extractivas que proporcionó el financiamiento necesario. Mientras en el nuevo siglo existía cierta sensibilidad frente a la importancia y necesidad de contar con instituciones justas y prácticas democráticas —lo que fue muy evidente durante el gobierno de transición de Paniagua—, bajo el segundo gobierno de Alan García, que culminó en el año 2011, los recursos generados por el impuesto minero continuaron siendo usados para comprar la opinión favorable de las élites regionales y apoyar de manera implícita un modelo que combinaba sobornos y represión para sacar «al perro fuera de la huerta» (para usar la inolvidable frase del presidente

García¹), dejando desatendido el importante déficit institucional. El nuevo gobierno de Ollanta Humala cuenta con un discurso prometedor y con la energía necesaria para afrontar las contradicciones de un gobierno comprometido tanto con la población marginal como con los inversionistas extranjeros, pero es demasiado pronto como para saber si logrará significar un quiebre exitoso con el pasado. La velocidad con la que las promesas electorales han sido transformadas en decisiones y medidas específicas es, sin embargo, sorprendente².

La importancia macro de la minería de fuente puntual (*point-source mining*) para el Perú es demostrada en la tabla 1, en el primer capítulo. El sector (actualmente metales, petróleo y gas) aportó más o menos el 50% de las exportaciones en el periodo 2000-2007 y el 6% del PBI. En el pico alcanzado por los precios durante 2007, casi un cuarto de los ingresos por impuestos fue generado por la minería de metales e hidrocarburos combinados y el sector representó el 70% de exportaciones³. La minería a gran escala concierne principalmente a las corporaciones multinacionales, a veces en empresas asociadas con peruanos.

Si consideramos la vulnerabilidad del Perú frente a los resultados perversos del desarrollo, incluyendo los conflictos, el país aparece casi al extremo del espectro. La minería de metales se ha ubicado casi en su totalidad en la zona alta de los Andes, cordillera que atraviesa toda la longitud del país como una espina dorsal (ver el mapa en la figura 1). Muchas minas importantes están ubicadas a 4000 metros sobre el nivel

¹ En esta discusión, lo que entendemos como «minería» incluye la minería de metales, extracción de guano e hidrocarburos —esto es, depósitos de fuente puntual— no renovables si nos ponemos de acuerdo en que, a razón de quince centímetros por siglo, el ritmo al cual se acumula la bosta de ave en las costas del Perú, no es relevante para la política económica. El término «extractivos» deja sin atender la naturaleza extractiva de, por ejemplo, la madera, que no es un recurso de fuente puntual (en <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html>).

² Por ejemplo, la ley de consulta previa a las comunidades sobre proyectos de desarrollo que afectan sus tierras y en cambios al sistema tributario.

³ Ver <<http://www.sunat.gob.pe>>.

del mar y en lugares muy remotos. A pesar de eso, el patrón histórico de asentamiento poblacional es de una población considerable en los valles altos circundantes a las minas, las cuales utilizan el agua en la misma medida en que son propensas a contaminarla. Esto genera conflictos potenciales debido a lo que la actividad minera implica frente a la actividad primaria de las comunidades, la agricultura. Hay también aspectos culturales a considerar, ya que las montañas que están siendo devastadas por las técnicas de la minería moderna pueden ser lugares considerados sagrados por las comunidades aledañas⁴. Aunque la explotación del petróleo tradicionalmente se ha dado en la costa, hoy está concentrada en la región amazónica, lo que presenta obstáculos similares y posiblemente más serios de inaccesibilidad y contaminación.

Existen también serios problemas vinculados a la propiedad y a los procesos de consulta. En 1999, aproximadamente el 55% de las 6000 comunidades campesinas del Perú se ubicaba en zonas de influencia de la minería (Echave y otros, 2009) y una alta proporción de tierras comunales había sido reclamada para futuras exploraciones mineras. No es sorprendente, entonces, que la Defensoría del Pueblo registre que la mayoría de conflictos sociales —alrededor de siete de cada diez en 2006 (Bebbington y otros, 2007, p. 6)— estén vinculados a temas extractivos.

Las instituciones locales necesarias para manejar una situación como esta, tanto en términos de desarrollo de oportunidades alternativas como de mediación de conflictos, se encuentran en un estado de severo subdesarrollo, consecuencia de siglos de manejo político y económico centralizado. Lo mismo sucede con las instituciones que vinculan la esfera local y nacional, es decir, lo micro con lo macro. La siguiente sección explora la historia detrás de esta débil institucionalidad. Encontraremos que se repiten los mismos patrones: centralismo con instituciones débiles a nivel local; falta de diversificación, sobre todo

⁴ Como por ejemplo, en el caso de Quilish, el desarrollo propuesto por la compañía minera Yanacocha en Cajamarca.

Figura 1. Mapa del Perú



fuera de la costa; y una frontera borrosa entre los intereses privados y públicos. La tercera sección sustenta estas afirmaciones señalando, primero, que el reciente manejo de la industria extractiva no ha sido el adecuado para generar desarrollo y que conlleva altos riesgos de conflicto, y, segundo, que las fallas son atribuibles al camino histórico del desarrollo institucional, económico, social, político y geográfico del Perú, que interactúan de la manera que discutiremos a continuación.

2. LAS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES DE LA DEPENDENCIA DE LA MINERÍA

El rol causal de la minería hace su aparición en la historia peruana de manera temprana, debido a que la colonización española estuvo motivada por la búsqueda de metales preciosos y a que las necesidades de los procesos extractivos moldearon las instituciones desde su formación⁵. La necesidad de generar un mecanismo para la extracción significó que se necesitaba mano de obra local y que los gastos relativos a las operaciones serían cubiertos adecuadamente mediante el cobro de impuestos locales. Estas necesidades configuraron el modo de interacción con la población de la sierra, donde estaban ubicadas las minas. Tenía sentido entonces relocalizar a la gente —en este caso, a los indígenas— en comunidades o «reducciones» que podían ser administradas de manera relativamente sencilla: la población fue registrada y censada con el propósito de facilitar el cobro de impuestos por cabeza y registrar la mano de obra forzada para el trabajo en la mina y otras actividades. De ahí que, aun en esta primera instancia, las instituciones extractivas estuvieran marcadas por el ejercicio del sometimiento y el prejuicio. Al no ser cristianos, los indios eran convenientemente vistos como seres inferiores, no completamente humanos: la religión cumplía un rol sutil en la interiorización de las normas de dominación y discriminación. La nueva cultura del liberalismo que llegó

⁵ La colonización empezó en el siglo dieciseis y duró por cuatro siglos. La independencia fue declarada en 1821.

con la independencia en teoría rechazaba tal situación de subordinación y la mentalidad que venía asociada a esta; no obstante, esto no fue nunca más que retórico y cuando el guano se agotó, la urgente necesidad de generar ingresos requirió del uso de la única institución que existía para la acumulación de recursos, el registro de los indios. A pesar de que los nuevos impuestos ahora tenían un nombre diferente, en la práctica se trataba del viejo tributo indio (Paredes, 2013): la discriminación y los viejos prejuicios estaban incrustados en la nueva institucionalidad y se hizo claro que su rechazo formal no había sido más que superficial.

Mientras tanto, otro elemento —ligeramente influenciado por la minería pero no directamente relacionado con ella— tuvo gran importancia: la eventual declaración, a finales de la década de 1830, de Lima, ubicada en la costa, como capital del recientemente independiente Perú, en lugar de, por ejemplo, Cusco, Jauja o incluso Arequipa. (Podemos especular que la naturaleza de fuente puntual del sector minero y la geografía montañosa de su territorio facilitaron, en cierta forma, que una ciudad costera distante pudiera ejercer el control necesario sobre esta actividad. Una economía y una geografía agraria y menos montañosa pudieron haber aumentado su importancia para las élites, tan decididas a mantener una relación física cercana con la capital.)

No obstante, la economía política de la importante economía minera del siglo XIX en el Perú era influyente no solo porque ayudó a cimentar la preponderancia de la costa frente a la sierra y a la selva, sino porque apuntaló una cultura de relaciones financieras intrincadas y poco transparentes entre el gobierno y el sector privado, sobre todo con los tenedores de bonos que financiaban la industria, especialmente la Casa Grace (Hunt, 2011). Los ingresos fueron usados, como muestra Hunt, no con miras a la diversificación, sino para financiar una amplia burocracia, mientras la sobrevaluación de la tasa de cambio socavaba las bases del sector artesanal en formación (Gootenberg, 1989; Hunt, 2011). El sueño era invertir el dinero del guano en la construcción de líneas ferroviarias, pero las utilidades se agotaron antes de que se pudiera empezar y las vías

que se construyeron más adelante fueron insuficientes, financiadas con endeudamiento y equipadas para movilizar reservas mineras fuera de la sierra y no para construir una economía andina.

Por lo tanto, ya desde entonces la presencia de recursos minerales configuraba la economía política, centrada en la costa y en Lima, basada en tributación sin representación y en relaciones personales, como las que existían con la Casa Grace. No había una motivación política o económica efectiva para generar la diversificación.

Los siguientes cien años son la historia de una plétora de exportaciones, mayormente de extractivos, que deja en claro que una economía y un sistema gubernamental podían depender de la abundancia de recursos naturales. Durante un corto periodo en la década de 1890, el colapso de la plata contrarrestó la presión sobre la tasa de cambio y permitió que emergiera un significativo proceso de industrialización (Thorp & Bertram, 1978, cap. 3), pero mientras el *boom* se afianzaba, la protección otorgada fue paulatinamente desapareciendo, a la vez que los precios internos aumentaban y el capital giraba hacia la minería, el azúcar y el algodón. El *boom* de exportaciones, encabezado por las industrias extractivas, duró desde la década de 1890 hasta 1929. Los once años de gobierno de Leguía (1919-1929) fueron notables por su tendencia a la centralización y por reforzar la cultura de las relaciones financieras personalistas: las compañías petroleras, en particular, ayudaron a financiar el proyecto de inversiones públicas de Leguía a cambio de un trato preferencial que los beneficiara (Thorp & Bertram, 1978, cap. 5). La falta de transparencia y de rendición de cuentas facilitó el desarrollo de una cultura de corrupción.

La esencia de la economía política alrededor de este prolongado *boom*, desde la década de 1870 hasta 1929, daría forma al siguiente *boom* que se disparó en 1950 y, de manera incluso más significativa, a los años entre periodos de auge, es decir, a las inciertas décadas de los años treinta y cuarenta. En primer lugar, el *boom* estuvo marcado por su diversidad, lo que es usual en el Perú, dando continuidad y estabilidad al periodo de crecimiento. Si un producto primario se debilitaba, aparecía otro:

el petróleo y el cobre reemplazaron al caucho y a la lana, y el dinamismo menguante del algodón fue compensado por el dinamismo de otras áreas. Esto hizo que los gobiernos y las élites locales confiaran en un modelo de crecimiento basado en productos primarios, apoyado por políticas de *laissez-faire*. Segundo, la tasa de crecimiento fue vigorosa. Esto fue producto directo de la importancia de la minería, que tenía tasas de crecimiento muy por encima de cualquier otra industria de productos primarios. Tercero, los negocios de las élites locales abarcaban un rango amplio del espectro de la actividad exportadora. Esto sucedía incluso en la minería: la Cerro de Pasco Copper Corporation, de propiedad americana, compraba la producción a los dueños de las minas locales en lugar de adquirir directamente la propiedad de las minas. Hasta 1914 incluso el petróleo estaba en manos locales, y los peruanos se mantuvieron activos en el sector aún hasta después de la llegada de la International Petroleum Company (Thorp & Bertram, 1978, cap. 5). El ámbito incluía diversas oportunidades de reinversión. Podemos ver la importancia de esta característica en comparación con otros países: por ejemplo, a diferencia de lo que sucedía en el Perú, el sector cafetero local colombiano necesitaba de una reinversión relativamente baja y las élites locales con recursos económicos tenían interés en la diversificación hacia actividades no exportadoras y, por consiguiente, en recibir apoyo e infraestructura del Estado para tal fin (Thorp, 1991).

No es sorprendente entonces que no hubiera realmente mayor apoyo político a la diversificación frente a las exportaciones primarias en Perú incluso después de 1929, ya que los sectores exportadores de materias primas se recuperaron relativamente rápido y los grupos empresariales peruanos se expandieron en los años treinta hacia nueva actividad minera. El contraste con el análisis en el segundo capítulo sobre la experiencia chilena resulta chocante: en Chile, el interés previo en el Estado y las instituciones públicas había creado, para los años treinta y cuarenta, una tecnocracia capaz de responder a los intereses de diversificación de las élites. En Perú, la falta de interés en la diversificación

se vio reforzada por las políticas públicas conservadoras de los años treinta, lo que nuevamente contrasta con la situación de otras economías latinoamericanas de similar magnitud (Thorp, 1984). Cuando la agitación política nacionalista encontró cabida en los años cuarenta, primero en el gobierno de Prado y luego en el de Bustamante, las políticas a favor de la industria, en la medida en que existían, estaban concentradas exclusivamente en Lima (Caravedo, 1976; 1978), insertadas en una burocracia ineficiente y poco experimentada. Las licencias de exportación, por ejemplo, se introdujeron en 1945 para hacer frente a los problemas del tipo de cambio extranjero, pero durante los primeros dos años funcionaron sin ningún tipo de criterio. Recién para mediados de 1947 se desarrolló un conjunto detallado de regulaciones, severamente retrasado en su proceso de aplicación. Las élites locales invirtieron su energía en oponerse al gobierno, derrocado en 1948 por un golpe militar respaldado por intereses conservadores (Goodsell, 1974, p. 41).

Incluso durante el periodo más nacionalista y caótico, entre 1945 y 1948, los inversionistas extranjeros y los grupos de negocios peruanos eran muy conscientes del potencial de inversión en materias primas, sobre todo en el de la minería: el *Wall Street Journal* reportó que los inversores extranjeros «estaban olfateando las inversiones como perros de caza», aunque todavía no invirtiendo⁶. Sin embargo, las inversiones llegaron rápidamente cuando los militares instalaron al General Odría como Presidente en 1949, que luego fue elegido en elecciones en las que participó como candidato único.

La fuerza y confianza de la élite, aun desde antes del golpe, se evidencia en un destacable archivo conocido como la *Correspondencia Klein*, archivado en el Centro de Documentación Agraria, en Lima⁷. Las cartas consisten en la correspondencia entre el magnate del azúcar —quien

⁶ Reportado en el *West Coast Leader* de Lima, 27 de junio de 1947.

⁷ El nombre del archivo es tomado del hecho de que mucha de la correspondencia se refiere a cómo manejar y usar la misión Klein-Saks, un grupo asesor estadounidense en Lima en 1948 y 1949.

además tenía intereses mineros— Augusto Gildemeister; Pedro Beltrán, un gran propietario de tierras dedicadas principalmente a la producción de algodón, pero con intereses en varios sectores; y Douglas Heddon Allen, un consultor de negocios de Nueva York con intereses en la Amazonía que incluían la extracción de petróleo. En una carta se le pide a Beltrán mover los intereses de Cerro en Nueva York: «Deberíamos tenerlos como aliados para no ser los únicos que se quejan sobre los obstáculos a la entrega de dólares» (A. G. a P. B., 10 de agosto de 1948). Tuvieron mucho cuidado en mantener la apariencia de que dicha presión era independiente. La misión Klein-Saks, una misión de asesoramiento estadounidense en Lima, fue minuciosamente supervisada y utilizada para ejercer presión sobre la eliminación de los controles para las importaciones (D. H. A a A. G., 21 de noviembre de 1948; A. G. a P. B., 3 de noviembre de 1950).

Esta economía política brindó el marco para el siguiente boom, que empezó en 1950 con el impacto de la Guerra de Corea sobre los precios de los productos primarios y duró hasta el final de la década de 1960. El gobierno octogenario de Odría era igual de centralista y pro-inversión extranjera que el de Leguía en la década de 1920, pero esta vez con una proliferación de leyes para integrar al modelo. La piedra angular de esto fue el código minero de 1950. No obstante, y muy perversamente, esto volvió ley el sistema de arreglos particulares con compañías individuales. El artículo 56 permitía contratos de inversión especiales, cuyos términos debían ser individualmente regateados. Esto se pretendió para aparentar ayudar a las compañías más pequeñas, pero fueron más bien un vehículo para presiones personales y favores⁸.

Si bien el gobierno de Odría no hizo nada para fomentar la diversificación, el gobierno siguiente sí introdujo una ley de promoción industrial en 1959, pero, consistentemente con lo que hemos revisado hasta ahora, esta tomó más la forma de un subsidio generalizado

⁸ Ver Goodsell (1974) para diversos ejemplos. Estos usualmente involucran a grandes multinacionales y encuentros personales de oficiales importantes con el presidente.

hacia la industria que de una intervención selectiva planificada (Thorp & Bertram, 1978). La política tributaria era análogamente pasiva: los préstamos del exterior todavía eran fáciles de conseguir, la economía peruana dotó de confianza a los acreedores y endeudarse traía menos consecuencias políticas que cobrar impuestos.

El gobierno de Odría se dio dentro de la estructura de profunda simbiosis entre las élites y el capital extranjero y el compromiso del gobierno y sus partidarios de facilitar las inversiones en el sector de las materias primas. Sin embargo, para la década de los sesenta, las presiones sociales empezaron a interrumpir la simplicidad del modelo político y económico. Estas presiones sociales fueron especialmente percibidas en las zonas rurales, en la forma de protestas campesinas y nuevos niveles de movilización (Paredes, 2010). Durante las siguientes dos décadas, la necesidad de un nuevo modelo no pudo ser resuelta según la lógica de las estructuras políticas y las instituciones económicas y sociales: los gobiernos de centro, izquierda y derecha intentaron y fracasaron en encontrar una ruta coherente con una base política apropiada y políticas públicas tecnocráticamente competentes (Thorp & Bertram, 1978). Mientras tanto, empezaron a manifestarse nuevas formas de violencia política, azuzadas por una frustración popular cada vez mayor, y el encontrar maneras de mantenerlas bajo control se hizo cada vez más prioritario. La crisis de la deuda afectó al Perú al igual que a toda Latinoamérica. A mediados de los ochenta, los esfuerzos por estimular el crecimiento sin una base institucional agregaron el factor de la hiperinflación a la violencia política. No es sorprendente se haya avanzado tan poco en los aspectos que hemos identificado como el corazón de la vulnerabilidad al desarrollo perverso y conflictivo: las instituciones necesitaban diversificación, desarrollo local más exitoso, transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, y crear consensos en torno a una gestión macroeconómica sólida y equitativa.

Esto implicó que cuando en 1994 comenzó el siguiente *boom* de exportaciones primarias, con los precios del cobre y el oro en brutal ascenso, había pocas posibilidades de lograr mejores resultados.

Hubo una ligera pausa durante el *boom* de 1997, pero el que llegó con el nuevo siglo lo hizo renovado y más fuerte, impulsado por la demanda internacional del oro, lo que permitió soportar lo peor de la recesión de 2008 y 2009. Hemos señalado lo que esto implicó sobre la vulnerabilidad para enfrentar ciertos retos. Entre el fin del *boom* previo y 1994, mucha agua corrió bajo muchos puentes, pero esto no significó un progreso significativo en lograr reducir la vulnerabilidad frente a los efectos perversos del desarrollo y al conflicto; en algunos aspectos hubo incluso un deterioro. Volviendo a nuestros tres temas constantes, el primero de ellos el grado de centralismo y la calidad de las instituciones locales, el evento de mayor relevancia fue la terrible guerra civil que dominó la década de los años ochenta, hasta la captura en 1992 de Abimael Guzmán, el cerebro y cabecilla de Sendero Luminoso y, con él, la caída de cerca de un tercio de los cuadros líderes de la organización. Como es sabido, la actividad de Sendero y su represión por parte de las fuerzas armadas dejó una estela de aproximadamente 70 000 muertos y el cierre efectivo de casi un tercio del país. Consideramos que esto reforzó la tendencia a centralizar, tanto en políticas específicas como en términos institucionales, ya que los antiguos prejuicios sobre la sierra, la selva y los pueblos indígenas que habitaban estos territorios se vieron reforzados⁹. La violencia también se vincula a nuestra segunda constante, la capacidad institucional para diversificar, ya que el atraso institucional y la falta de capacidad de los gobiernos locales difícilmente podían ser abordados en un contexto en el que los alcaldes locales eran asesinados. Aunque la introducción en 1963 de elecciones democráticas para elegir alcaldes y concejos locales fue un paso positivo, dicho logro tuvo un esfuerzo limitado, debido al miedo, la desconfianza y la falta de capacidades y recursos.

⁹ La ecuación indígena=terrorista era totalmente falsa. Como demostró la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se trataba solamente de una ecuación muy fácil de hacer, dado el legado que hemos rastreado y localizado.

Las probabilidades de mejorar las posibilidades de desarrollo local en los alrededores de la mina tampoco podían aumentar en un contexto en el que invertir en la sierra resultaba impensable. Los efectos a largo plazo de la falta de inversiones agrícolas en la sierra o en la industria rural hacían que fuera increíblemente difícil generar planes de desarrollo local realistas; la nueva ‘libertad’ de las municipalidades no parecía viable debido a su falta de capacidades y recursos.

Nuestro tercer tema histórico ha sido la confusión entre lo público y lo privado. Al respecto, algunos desarrollos importantes y positivos ocurrieron en el área de las reformas institucionales, antes y durante el *boom*. El mejor ejemplo es la profunda reforma de la SUNAT, la agencia nacional de administración fiscal. Esta se logró gracias a un ataque masivo a la cultura de la evasión de impuestos y a cambios estructurales razonables, medidas que fueron firmemente respaldadas por los líderes políticos, lo que permitió que los ingresos fiscales aumentaran de 5% del PBI en 1991 a 14% en 1995¹⁰. La Agencia de Aduanas fue reformada de manera similar. Otro punto de quiebre, como mencionamos antes, fue la creación e implementación de la Defensoría del Pueblo (Pegram, 2006). No obstante, eventualmente se volvió obvio que la dictadura de Fujimori, al carecer de base política, se veía obligada a recurrir a sobornos y corrupción y, eventualmente, hasta la reforma de la SUNAT se deshizo parcialmente¹¹. La revelación de los «vladivideos»¹², mostrados en televisión, reforzó la sensación heredada de desconfianza hacia el Estado, y es comprensible que en la década del 2000 la oferta hecha por

¹⁰ Ver Durand y Thorp (1998) para un análisis de cómo esto fue logrado y (tristemente) cómo fue posteriormente socavado.

¹¹ Para Montesinos, la cabeza del servicio de inteligencia y el actor clave de Fujimori en temas de corrupción, el conocimiento base representado por los registros tributarios de la SUNAT era irresistible (Durand & Thorp, 1998).

¹² Llamados así por Vladimiro Montesinos (ver nota anterior). Estos fueron filmaciones secretas de muchas reuniones que implicaban al presidente y a varias figuras públicas en sobornos y corrupción.

el gobierno al sector minero de evitar la tributación ‘haciéndolo ellos mismos’, recibiera aceptación¹³.

Es así que el legado histórico de las industrias extractivas es uno en el que la dependencia a lo largo del tiempo ha minado el desarrollo saludable de las capacidades públicas y las instituciones. Más específicamente, dicha dependencia ha cimentado un modelo que ha sido racionalmente centralizado y desfavorable tanto para la diversificación económica como para el desarrollo de las capacidades e instituciones locales.

Las desigualdades alimentaron la violencia y ‘requirieron’ de gasto militar y represión por parte de la policía y las fuerzas armadas. Estas desigualdades se deben no solo al patrón de dependencia de los extractivos sino al hecho de que estos formaban parte de un modelo que descuidaba a la sierra y que era, por momentos, el motor principal de dicho descuido. Así, la dependencia de las actividades extractivas inhibió el desarrollo institucional que pudo haber revertido estos efectos sobre la equidad. Y la naturaleza heterogénea de estas desigualdades —su naturaleza ‘horizontal’— fue responsable de las débiles fuerzas compensatorias: donde había organización, no podía penetrar un sistema público clientelista y discriminatorio¹⁴.

En resumen, hemos visto que el ejemplo peruano es clave para explorar cómo las instituciones, la creación de políticas públicas y los liderazgos políticos son moldeados y en cierta forma distorsionados por la presencia de extractivos. Lo complicado es que a veces el factor causal es la significativa bonanza de exportaciones y no los extractivos exclusivamente, factor que hemos intentado explicar. Consideramos que la dependencia de la producción de materias primas se encuentra en el corazón de las distorsiones de la economía política y que, en los periodos cruciales, los extractivos son el centro de la dependencia de materias primas.

¹³ El sector accedió a «contribuciones voluntarias», como se verá más adelante.

¹⁴ Ver los estudios de caso de acciones colectivas reportados en Muñoz, Paredes & Thorp, 2007.

Hemos sostenido que la ausencia de una burocracia con mentalidad desarrollista y de un *lobby* político a favor de la diversificación explica la ausencia de políticas públicas capaces de responder a periodos de crecimiento más bajo, lo que demuestra la importancia del *timing* y la construcción de determinadas actitudes tanto en los burócratas como en los agentes políticos. La falta de transparencia y la confusión de lo público y lo privado no se han remediado, aun cuando las industrias extractivas no atraviesan un periodo de bonanza. Hemos mostrado cómo la naturaleza de los extractivos complementa otros factores que empujan hacia el centralismo político y geográfico, además de hacia una falta de diversificación.

Es una terrible ironía que las industrias extractivas hayan experimentado un nuevo periodo de auge en los años noventa y uno incluso mayor en el nuevo siglo, para ‘rescatar’ la economía y la política, y que ello haya servido para reafirmar el modelo de dependencia en los recursos naturales y orientar todo para allanar ese camino.

3. LA RESPUESTA A LOS DESAFÍOS, 1990-2010

En esta sección elaboramos la afirmación realizada en la sección previa, es decir, que —hasta la fecha de esta investigación (2010)—, la economía política del manejo de extractivos ha generado desarrollos muy pobres sobre el desarrollo y ha expuesto al Perú a un riesgo constante de conflicto¹⁵. Esta sección busca rastrear los vínculos causales entre dicho análisis y las debilidades institucionales existentes. Analizaremos la respuesta a los problemas bajo tres enfoques: extracción y uso de los excedentes; segundo, cuestiones medioambientales; y, tercero, el manejo del conflicto.

¹⁵ Como señalamos en la introducción, el gobierno de Ollanta Humala, recientemente elegido al momento de escribir este ensayo, presenta un discurso progresista y está dando pasos importantes en esa dirección, aunque no hemos podido incluir los desarrollos más recientes en este análisis.

Extracción y uso de los excedentes

Esto ha ocurrido durante las negociaciones iniciales del contrato, usualmente con exenciones tributarias y prestaciones, mediante el impuesto a las ganancias y el pago de regalías, tributación indirecta, gastos de las compañías en salarios y compras locales, y la contribución voluntaria de las corporaciones. Lo último implica pagos de ‘responsabilidad social’ empresarial y el ‘impuesto voluntario’ acordado en 2006, puesto en un fondo especial bajo el control de las compañías¹⁶. El impuesto voluntario fue resultado de una oferta del gobierno de Alan García en respuesta a la negativa de las principales compañías mineras de aceptar un aumento permanente de los impuestos sobre lo que sabían serían ingresos extraordinarios. El «Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo» recaudó 518 millones de soles en 2006 y 485 millones en 2007, aproximadamente 6% del total de los ingresos tributarios¹⁷.

Las cifras de los impuestos y regalías generadas por la minería de metales y los hidrocarburos están detalladas en la tabla 1. La información sobre los impuestos indirectos no está disponible por sector, por lo que este constituye un registro incompleto de dicha contribución tributaria. El notorio aumento y la variabilidad en los ingresos por impuestos directos son llamativos. El Perú no cuenta con un fondo de estabilización que le permita suavizar el efecto de las fluctuaciones. Las regalías constituyen un 1% de las ganancias de hasta sesenta millones de dólares anuales, 2% de las de hasta 120 millones, y 3% de ahí en adelante¹⁸. La tributación sobre los ingresos netos ha estado sujeta a generosas desgravaciones por depreciación, etcétera, y los contratos individuales se han mantenido

¹⁶ En términos de políticas públicas, la extracción también podría darse —aunque no es este el caso— mediante reglas sobre las compras locales y mediante la manipulación de los tipos de cambio.

¹⁷ *Vigilancia Perú*, 9, pp. 21, 23.

¹⁸ *Vigilancia Perú*, 9, p. 17.

en la tradición de los tratos negociados y no transparentes sobre las inversiones iniciales y las ganancias de reinversión.

Si bien hay muchos críticos al alto nivel de exenciones otorgado, los ingresos generados han sido importantes, llegando a un pico de 16% de valor minero agregado en 2006¹⁹. Más preocupante es la inestabilidad de los ingresos y el reto que implica usarlos correctamente. Hoy, el 50% de los impuestos a las ganancias y la totalidad de las regalías son distribuidos en las regiones de origen, con la mayor parte de los ingresos dirigida al gobierno regional e importantes sumas a los gobiernos municipales, los últimos en función de la pobreza y déficit infraestructural de la provincia (es importante notar aquí que la preferencia por las provincias más pobres solo se aplicaba a las regiones productoras: no se utilizó este criterio para la distribución inicial del 50%). Esta cifra equivalía al 20% en 2004. El dinero se debía utilizar en proyectos de inversión aprobados²⁰. Dichos pagos han sido un elemento importante en la economía política de los extractivos, permitiendo persuadir a los gobiernos locales y a su electorado de las ventajas de la minería a gran escala. Pero el resultado ha sido que los presupuestos de inversión de gobiernos locales relativamente inexperimentados han recibido aumentos abruptos, bajo un control burocrático rígido y centralista y con poca o ninguna capacidad para realizar estudios de viabilidad o monitorear y evaluar los proyectos. Receloso frente a los bajos niveles de competencia y a la posibilidad de corrupción, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha retenido los ingresos en un fondo central que se reparte mensualmente, lo que genera retrasos y reduce la autonomía. Sin embargo, hasta 2010 nada parecía haber sido hecho por el gobierno central para generar capacidades y responsabilidad a nivel local²¹.

¹⁹ *Vigilancia Perú*, 9, p. 21.

²⁰ Subsecuentemente, se permitió su uso para la educación y otras categorías.

²¹ *Vigilancia Perú*, 9, p. 7.

Tabla 1. Gasto e inversión total de regiones seleccionadas y porcentaje que representa el canon en cada una, 2004-2008 (millones de nuevos soles)

Región/año	2004	2005	2006	2007	2008
Cajamarca					
A. Gasto total	485,2	550,3	707,7	766,6	748,9
B. Inversión	35,6	49,0	169,9	178,5	146,2
C. Inversión <i>per cápita</i> , soles	26	35	122	129	105
Canon gastado como % A	7	9	12	9	9
Canon gastado como % B	93	105	49	40	44
Porcentaje del presupuesto del canon gastado	60	55	64	34	31
Cusco					
A. Gasto total	441,0	511,0	598,3	686,1	837,6
B. Inversión	36,0	50,8	98,1	134,2	214,4
C. Inversión <i>per cápita</i> (soles)	31	43	84	115	183
Canon como % de A	1	5	13	19	32
Canon como % de B	10	53	77	95	125
Porcentaje del presupuesto de canon gastado	53	42	41	40	64
Lambayeque					
A. Gasto total	336,3	371,8	413,1	441,2	519,5
B. Inversión	19,9	14,8	35,6	40,6	95,4
C. Inversión <i>per cápita</i>	18	13	32	36	86
Canon como % de A, B	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (<http://www.mef.gob.pe>).

El repentino aumento de ingresos y su importancia puede verse en las cifras de Cajamarca, Cusco y Lambayeque de la tabla 1. Podemos ver cómo la inversión *per cápita* podía aumentar abruptamente en las regiones con canon de 35 soles per cápita a 122 en un solo año para el caso de Cajamarca. En Lambayeque, una región sin canon, la inversión languidecía y solo mejoró en 2008 gracias a un cuantioso préstamo extranjero. Tanto en Cusco como en Cajamarca, el canon financiaba un monto variable del gasto de inversión, en promedio el 70% y nunca menos del 40%.

Como resultado de las fluctuaciones y de los repentinos aumentos en los ingresos, así como de la dificultad para desarrollar proyectos aceptables para la burocracia central, se acumuló dinero sin gastar y el gasto se parcelizó hacia proyectos de infraestructura tangible que la burocracia a cargo, el SNIP²², podía manejar. En 2008, solo cuatro de las veinte municipalidades que recibieron montos significativos de canon llegaron a gastar el 70% de su presupuesto. El resto gastó menos de la mitad²³. Como muestra la tabla 1, la infrautilización de fondos a nivel regional es similar. Tanto Cajamarca como Cusco gastan en promedio menos de la mitad del dinero que reciben del canon.

En lo gastado, había claramente un desperdicio. Se nos describió un caso muy ilustrativo, el de Terata, mina explotada por la Southern Peru Copper Corporation, ubicada a una hora y media de la ciudad de Moquegua, al sur del Perú. El canon transfería importantes sumas de dinero (veinte mil dólares por habitante), lo que tuvo como resultado la creación de empleos, aunque con poco o ningún efecto productivo.

²² La Dirección Nacional de Programación Multianual del Sector Público, Departamento de Ministerio de Economía y Finanzas responsable de aprobar la inversión de los ingresos del canon. El sistema es conocido como el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Este ha sido recientemente descentralizado, y su primer director afirma que la descentralización se hizo de manera apurada, en respuesta a la 'demanda', pero que la demanda era tan alta que no se pudo manejar correctamente (entrevista a Miguel Prialé en Oxford, 10 de diciembre de 2009).

²³ *Vigilancia Perú*, 9, p. 7.

El entrevistador vio a funcionarios con tres secretarías cada uno «que no saben ni dónde sentarse». La municipalidad había construido un mercado, pero a falta de productos que comerciar, este era utilizado por las oficinas municipales²⁴. Historias como esa abundan.

Es evidente que resulta imperativo evaluar este mecanismo y que se deben mantener serias dudas al respecto hasta que esto suceda. También es necesaria una evaluación completa de la cantidad de excedente que es devuelto a los gobiernos regionales, cuando es la economía y la sociedad como un todo la que necesita invertir en un futuro más allá de los extractivos. El grado de concentración geográfica es muy alto: 80% de la producción de cobre proviene de tres minas y 60% de la de oro proviene de solo dos, Yanacocha y Barrick Misquichilca²⁵. El 70% de la producción minera está ubicada en solo seis de los veinte departamentos del Perú (Ancash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua y Pasco).

El mismo problema de falta de capacidades locales para el gasto aparece en relación a las contribuciones voluntarias²⁶. Un buen ejemplo es Tintaya, una importante mina de cobre y oro ubicada en la sierra alta del Cusco, explotada desde 2002 por BHP Billiton y actualmente en manos de Xstrata. Después de masivas movilizaciones de la comunidad, apoyo de ONG y diálogos entre las partes, la compañía aceptó realizar un importante pago a las comunidades afectadas por la mina y a la municipalidad. Pero dificultades en el proceso llevaron a huelgas y al secuestro del alcalde, un obvio resultado de la frustración generada por la debilidad de las instituciones locales²⁷.

²⁴ Cecilia Perla, entrevista, Lima 17-3-10 (el material es parte de su futuro doctorado en la Universidad de Brown). La impresión de Perla, compartida por otras personas, es que no se han dado mejoras relativas a la eficiencia o transparencia en los últimos cinco años.

²⁵ *Vigilancia Perú*, 9, p. 10.

²⁶ Además, hay incluso menos transparencia, pues no existe ninguna obligación de rendir cuentas sobre el uso de los fondos.

²⁷ Esta es una importante e ilustrativa historia acerca de una acción colectiva inicialmente exitosa pero posteriormente frustrada (cfr. Muñoz, Paredes & Thorp, 2009; Echave y otros, 2009; Durand, 2009).

El medio ambiente

La entidad encargada de manejar este aspecto crucial de los extractivos en el Perú es el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Las funciones del MEM, en consecuencia, padecen de un conflicto de intereses en su propio núcleo (Bebbington y otros, 2007). El rol del ministerio ha sido a la vez controlar y promover. Como afirma Bebbington, el poder del ministerio proviene de la promoción exitosa, por lo que difícilmente querrá controlar de manera efectiva. En 2008 se creó el Ministerio del Ambiente, pero la minería de metales y los hidrocarburos fueron excluidos de sus términos de referencia, así como todos los demás sectores económicos.

Desde 1992 existen ciertas regulaciones que estipulan que las compañías deben presentar una evaluación de impacto ambiental, pero las audiencias públicas suelen realizarse en Lima, sin mayor publicidad, además de que suele ser caro para las comunidades llegar y que se llevan a cabo posiblemente en español. Más aún, el MEF nunca ha rechazado un proyecto sobre la base de su estudio de impacto ambiental²⁸. El área de monitoreo también ha sido institucionalmente débil; durante nuestra investigación en Yanacocha, por ejemplo, evidenciamos desconfianza e incredulidad con respecto a la objetividad de las evaluaciones de la calidad del agua y otros impactos medioambientales de la mina²⁹.

El manejo de conflictos

Históricamente, esta no ha sido una función de la burocracia minera del MEM. La Unidad de Conflictos Sociales fue creada en 2006, pero encontró resistencia dentro del ministerio. La postura de García fue expresada de manera inolvidable en el discurso de octubre de 2007 sobre «el perro del hortelano»³⁰. Según la lógica del ex presidente, los perros

²⁸ Han habido rechazos, pero solo sobre la base de los procesos.

²⁹ Entrevistas en Cajamarca, 2002.

³⁰ Ver <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html>.

serían las comunidades indígenas, que están sentadas sobre estos recursos, sin desarrollarlos ni permitir que otros lo hagan. El uso de violencia para reprimir la violencia en Bagua fue otro de los eventos que definió los métodos del gobierno de García³¹. Sin embargo, una importante innovación de los años noventa, la Defensoría del Pueblo, empezó a jugar un rol cada vez más importante en los conflictos sociales del sector extractivo. Si bien dubitativo en un principio, su rol en el conflicto de Majaz, por ejemplo, fue crucial y hoy en día realiza un monitoreo de las zonas de tensión e insiste en que la identificación temprana de los conflictos permite manejarlos mejor. Cada vez más ONG actúan como mediadoras y el primer ministro del Gobierno de García hasta el año 2009, Yehude Simon, logró instaurar mesas de diálogo en las zonas de tensiones. Lamentablemente, ninguna de estas medidas logró evitar el desarrollo de nuevos conflictos, incluyendo los trágicos eventos de Bagua en 2009. El rol que juegan las instituciones es fundamental en este tipo de problemas. Lo más evidente es su respuesta a los conflictos sociales, si bien esta viene casi únicamente de la sociedad civil, con la valiosa excepción de la Defensoría. Las dimensiones institucionales de estos problemas tienen tres puntos focales. En primer lugar, la economía y el gobierno han estado centralizados en Lima; todas las decisiones importantes se han tomado ahí, los fondos han sido retenidos ahí e incluso las audiencias públicas se han realizado en la capital. Pero la centralización no necesariamente sería incompatible con el desarrollo local si estuviera combinada con instituciones que permitiera la distribución eficiente de los fondos o la articulación de los planes de desarrollo local, especialmente entre las zonas no costeras; dichas instituciones, sin embargo, no existen o padecen de fallas serias. En segundo lugar, y parcialmente como resultado de esto, el país carece de la base institucional necesaria para diversificar sectorialmente

³¹ Las protestas sobre la explotación petrolera y la contaminación en Bagua en la selva peruana llegaron a su punto más álgido en junio de 2009 y, después de una violenta respuesta policial, tuvieron como consecuencia pérdidas humanas.

la industria extractiva. A nivel nacional, esto se expresa en la ausencia de un mecanismo institucional para lidiar con la sobrevaloración (si bien el Banco Central y el Ministerio de Economía han logrado manejarla razonablemente bien, de manera informal, sin presionar demasiado el tipo de cambio). De manera más grave, en los niveles meso y micro, se trata de la falta de apoyo a las nuevas actividades y servicios de comercialización. En tercer lugar, las buenas prácticas en rendición de cuentas y transparencia, que permiten y se sostienen sobre una clara división entre la esfera pública y privada, también requieren de instituciones sofisticadas que cuenten con el apoyo del compromiso político: Perú en el nuevo siglo (o por lo menos hasta el año 2010) parece haber estado más concentrado en atraer la inversión extranjera que en mejorar sus niveles de control institucional y monitoreo.

4. CONCLUSIONES

Este capítulo ha intentado penetrar la ‘caja negra’ de la evolución institucional y la importancia de los extractivos en Perú. La hipótesis que subyace a nuestro análisis vincula las distorsiones y perversidades de la formación institucional con los bajos efectos positivos de los extractivos y la prevalencia de conflictos sociales, a veces violentos. Aquí, no hemos pretendido reclamar para los extractivos ningún tipo de rol exclusivo o siquiera dominante, aunque sí consideramos que juegan un papel ‘formativo’. Esta postura es en parte especulativa, en parte anclada en evidencia.

El centralismo del Perú, por ejemplo, ha sido característico de este país desde hace muchas décadas, empezando por la Independencia y la ubicación de la capital en la costa. Los extractivos —primero el guano; los minerales y el petróleo, después— facilitaron y acentuaron este centralismo. En el caso del guano, debido a la naturaleza de la actividad (marítima y sin mayor vínculo con otras actividades), en la manera en que fue financiada y en la deuda que esto ocasionó y la importancia del

reducido grupo de quienes tenían los bonos. Los minerales y la ausencia de otros bienes de exportación de importancia en la sierra significaron que, con la caída de la lana, no había ya ningún contrapeso a Lima en la sierra, debido a que, nuevamente, existían pocos vínculos entre las regiones y las multinacionales y emprendedores locales de peso operaban en Lima. Incluso la decisión inicial de fundar la capital en la costa podría haber estado influenciada por la falta de actividades de exportación en la sierra, que en Ecuador, Bolivia o Colombia dieron cierta lógica a sus capitales (sobre esto, solo podemos especular).

Una vez que las fuerzas centrípetas comienzan, suelen continuar, y las presiones para no tomar en cuenta a la sierra aumentaron con el tiempo, fomentando una lógica que continuaba este descuido. Las políticas migratorias (absorción y blanqueamiento) y el *modus operandi* de las élites consolidó esta situación, así como también el prejuicio y la discriminación, importantes aspectos institucionales.

Hemos visto que el prejuicio racial era un complemento activo del sistema económico de la colonia y que, con la independencia, el aislamiento relativo de la sierra permitió que se continuara con este sistema de dominación y prejuicio. Ser indígena y andino se vinculaban de manera compleja durante los procesos migratorios. El efecto negativo que esto tenía sobre la confianza y autoestima de las poblaciones indígenas de la sierra, así como la ausencia de inversiones capaces de desarrollar sus capacidades forman parte del contexto institucional actual de las políticas públicas que, en principio, intentan generar el desarrollo a través de los extractivos.

El centralismo y la cultura de los prejuicios y la discriminación obviamente afectaron a la burocracia y a la cultura empresarial. Las personas no quieren trabajar fuera de Lima, y por buenos motivos. Este es un aspecto crucial del contexto institucional. También lo es la ausencia de mecanismos institucionales que permitan generar consensos sobre la adecuada distribución de los recursos.

Esta configuración explica la incapacidad del Estado peruano de diversificarse hacia sectores no mineros en las regiones productivas de la

costa y la sierra. Con el tiempo, las oportunidades empresariales de las élites de colaborar con la economía exportadora, incluyendo el sector extractivo, debilitaron su disposición a buscar alternativas en otros lugares y presionar por mejores y necesarias políticas públicas. Esto tuvo como consecuencia la falta de motivación para desarrollar un Estado eficiente e, incluso, empresario. Cuando el dinamismo del sector de las exportaciones vaciló o se detuvo, los instrumentos e intereses políticos que se necesitaban para fomentar la diversificación eran débiles. El contraste con Chile es ilustrativo.

A nivel local, la disponibilidad de cantidades considerables de dinero en las regiones productivas de la sierra genera desperdicio y frustración (como ejemplo, el fenómeno de las tres secretarías que «no saben ni dónde sentarse»). Esto es consecuencia de carencias a, por lo menos, tres niveles: capacidades en la municipalidad, capacidades en las comunidades y representantes locales de los gobiernos regionales y nacionales capacitados y disponibles. Esta situación suele ser empeorada por el sector privado, aunque la mayor parte de las grandes corporaciones hoy en día sí intentan manejar adecuadamente sus gastos.

El asunto del rol de las corporaciones nos trae al elemento final que hemos reconocido a lo largo de la historia: la confusión entre lo público y lo privado. Bastante extravagante durante el periodo del guano, dicha confusión continuó siendo característica y está hoy bastante insertada en el sistema peruano. El Código Minero de 1950 es el ejemplo perfecto, así como la manera en que los miembros de las comunidades recurren a las corporaciones como si se tratara del Estado. El conflicto de intereses al interior del MEM revela el mismo tipo de confusión dentro del Estado.

Detrás de estas confusiones reside el fracaso de la evolución política del país en dar una voz coherente a las frustraciones implícitas en tal debilidad institucional. Si las movilizaciones que se iniciaron en los años sesenta hubieran podido encontrar un canal para generar un movimiento progresista capaz de influir en las políticas públicas,

quizá la historia reciente del Perú sería hoy muy distinta. Hemos visto cómo las debilidades de la izquierda y la incoherencia de los partidos tradicionales expusieron al país a la violencia política, lo que a su vez agravó las desigualdades grupales. Hoy, la violencia potencial y real a nivel local es todavía grave.

Estamos convencidos de que nada de esto es inevitable. Las iniciativas políticas y la agencia política pueden reconfigurar las instituciones y dirigir las aspiraciones. A cierto nivel, el manejo de los conflictos debe ser una preocupación prioritaria. Pero nuestras conclusiones sugieren la importancia de manejar problemas estructurales fundamentales: la centralización del Estado y una burocracia con capacidad limitada de devolución; la limitada capacidad de diversificación a nivel macro y micro económico; y la confusión de lo público y lo privado, lo que dificulta subsanar la falta de transparencia y fiscalización.

Solo un reconocimiento claro de las profundas raíces de las deformidades institucionales y políticas sólidas que deliberadamente compensen la historia pueden hacer posible transformar los extractivos de aparente maldición a bendición.

BIBLIOGRAFÍA

- Bebbington, A. & otros (2007). *Mining and Development in Peru, with Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Londres: Peru Support Group. También en español, con el título *Minería y Desarrollo en el Perú: Con Especial Referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Oxfam; IEP; CIPCA.
- Caravedo, B. (1976). *Burguesía e industria en el Perú 1933-1945*. Lima: IEP.
- Caravedo, B. (1978). *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú 1948-1958: la burguesía arequipeña y el estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, A. (2009). «¿Un mal necesario?: The Politics of Mineral Wealth and Conflict in Espinar, Peru». Tesis M. Phil. Oxford: Universidad de Oxford.

- Durand, F. & R. Thorp (1998). 'Tax Reform: The SUNAT Experience'. En J. Crabtree & J. Thomas (eds.), *Fujimori's Peru: The Political Economy*. Londres: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres.
- Echave, J. de y otros (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- Goodsell, C. T. (1974). *American Corporations and Peruvian Politics*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Gootenberg, P. (1989). *Between Silver and Guano: Commercial policy and the state in postindependence Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hunt, S. J. (2011[1973]). *Growth and Guano in 19th Century Peru*. Princeton: Princeton University Press. Publicado en español como *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: PUCP; Banco Central de la Reserva; IEP.
- Muñoz, I., M. Paredes & R. Thorp (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru. *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Paredes, M. (2010). En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú. En C. Meléndez y A. Vergara (eds.), *El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral. Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Pegram, T. (2006). «Accounting for the Strength and Survival of the Ombudsman: The Case of the Peruvian 'Defensoría del Pueblo', 1996-2001». Tesis de M. Phil, Universidad de Oxford.
- Thorp, R. & G. Bertram (1978). *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Londres: Macmillan.
- Thorp, R. (ed.) (1984). *Latin America in the 1930s*. Londres: Macmillan.

- Thorp, R. (1991). *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: Macmillan.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the Twentieth Century*. Washington, DC: BID; Universidad de Johns Hopkins.
- Thorp, R. & M. Paredes (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- UNDESA - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (1948). *Economic Survey of Latin America*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). *Coca Cultivation in the Andean Region: A Survey of Bolivia, Colombia and Peru*. Disponible en <<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>> (consulta: 15/11/09).
- Urioste, M. & C. Kay (2005). *Bolivia, la reforma agraria inconclusa: alivio a la pobreza sin desarrollo rural*. Disponible en <<http://www.ftierra.org>> (consulta: 26/4/10).
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post Liberal Challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 6

SUPERVIVENCIA DE LAS ÉLITES Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN NIGERIA Y NÍGER

Yvan Guichaoua

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo discute algunas de las características institucionales de dos países africanos ricos en recursos naturales, Nigeria y Níger. Específicamente, estudia el comportamiento de las élites políticas de estos dos países durante el periodo post-colonial que coincidió, respectivamente, con la extracción industrial de petróleo y uranio. Nuestra decisión de concentrarnos en el comportamiento de las élites proviene de nuestro interés en incorporar al análisis elementos de las principales contribuciones de la literatura africanista a la discusión sobre la institucionalidad post-colonial en África subsahariana. En nuestra opinión, estos aportes han sido omitidos en los debates sobre recursos naturales. Con algunas pocas excepciones, los Estados africanos post-coloniales han sido caracterizados como regímenes neo patrimoniales en los que el poder se encuentra altamente personalizado y concentrado en las manos de gobernantes que se aferran a su rol de cabezas de Estado. Esta observación se aplica a los casos que estudiamos, con algunas variaciones importantes que discutiremos más adelante. Consideramos que para comprender la noción de «calidad institucional», término al que la literatura sobre la maldición de los recursos usualmente se refiere, resulta conveniente utilizar los modelos africanistas de construcción del Estado postcolonial (ver capítulo 1). La bibliografía africanista ofrece algunas ideas

de peso que nos ayudan a entender la manera en que se ejerce el poder en las sociedades subsaharianas y la forma en que los gobernantes se vinculan con su electorado. Esta línea de investigación representa un marco muy valioso para el análisis de cómo los recursos naturales afectan el escenario político de los países ricos en recursos naturales en África al sur del Sahara. De qué manera las élites reciben los ingresos extractivos y cómo los instrumentalizan; de qué manera, en consecuencia, dichos ingresos afectan su comportamiento y los ayudan a manejar la oposición política y, en términos más generales, cómo hacen más rígidas las actitudes de las relaciones Estado-sociedad: estas preguntas son más fáciles de responder cuando el marco analítico del Estado neo patrimonial ha sido expuesto. Sin embargo, este marco no arroja predicciones inequívocas. En este capítulo, afirmamos que los efectos inesperados de los recursos naturales deben ser analizados con relación a las circunstancias históricas generales de los Estados africanos postcoloniales. La consecuencia analítica de esta afirmación es que los efectos de los recursos naturales son parcialmente contingentes y no necesariamente dramáticos. Si bien pueden contribuir a exacerbar ciertas tendencias, no necesariamente las bifurcan en una nueva dirección.

Tanto Nigeria como Níger han atravesado conflictos sociales que ejemplifican de manera espectacular los problemas que puede generar la explotación de recursos naturales. Ambas economías han dependido en décadas pasadas de las rentas extractivas y los dos países tienen una larga historia de autoritarismo militar posterior a su independencia. Sin embargo, sus trayectorias políticas son muy distintas. Nigeria ha utilizado la riqueza del petróleo para conservar, a todo costo, su integridad nacional, amenazada por fuerzas centrífugas de naturaleza étnica. En Nigeria, el dinero del petróleo es la herramienta principal de la que se valen las élites en el poder para contrarrestar el malestar político y social, y permanecer en el poder. Níger, el empobrecido vecino del norte de Nigeria, un país sin salida al mar y cuya economía depende de la agricultura y el uranio, evidencia un perfil político más ordenado que el de Nigeria. Lo que sugerimos aquí es que las rentas producidas

por el uranio fueron decisivas en la supervivencia de las élites a través de un proceso de 'extraversión' es decir, a través de la relación deliberada de dependencia del exterior y, específicamente, del antiguo tutor colonial: con excepción de algunos breves periodos, el uranio no generó grandes cantidades de dinero, pero al ser una materia prima estratégica para Francia, aseguró la continuidad de relaciones privilegiadas entre Níger y Francia, incluyendo una de protección militar.

La sección 2 explica el marco analítico que utilizamos y cómo integramos los descubrimientos de análisis africanistas del Estado y la rama institucionalista de la literatura sobre la maldición de los recursos. La sección 3 cuenta cómo, desde la independencia, las élites nigerianas han utilizado el petróleo para enfrentarse a las fuerzas centrífugas del sistema estatal nigeriano. La sección 4 describe cómo el uranio ayudó a consolidar la relación de 'extraversión' entre Níger y su antiguo tutor colonial, Francia. La sección 5 ofrece algunas conclusiones.

2. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS NATURALES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Tanto Nigeria como Níger experimentan situaciones políticas volátiles. Los conflictos violentos que enfrentan a las autoridades centrales con grupos de insurgentes armados en las zonas ricas en recursos del país se encuentran temporalmente suspendidos. Desde 2006, un movimiento insurgente a gran escala, compuesto de grupos de combatientes superficialmente coordinados, ha atacado el Delta del Níger, en Nigeria, zona rica en petróleo (ver el mapa en la figura 2). La insurgencia ha generado importantes interrupciones de la producción, múltiples episodios de sabotaje de las instalaciones petroleras, secuestros de civiles y de trabajadores del sector petrolero, enfrentamientos violentos entre fuerzas armadas (la Fuerza Conjunta de Operativos) y grupos de rebeldes sumamente móviles y bien equipados, así como la victimización de las comunidades que no forman parte del conflicto.

Aproximadamente al mismo tiempo, desde febrero de 2007 hasta fines de 2009, Níger se enfrentó a una rebelión llevada a cabo, principalmente, por el grupo étnico de los tuaregs, en la provincia norteña de Agadez (ver el mapa de la figura 3). Los rebeldes aplicaron tácticas militares de choque y fuga, atacando principalmente a fuerzas gubernamentales. Si bien la extracción de uranio no se vio afectada durante el combate, el conflicto de baja intensidad provocó interrupciones económicas severas en el norte y ocasionó la muerte de varios cientos de militares y rebeldes, así como civiles¹. A pesar de que el orden y la seguridad todavía no han sido completamente restaurados en la zona norte de Níger y en el Delta del Níger, los principales protagonistas de los conflictos han dejado temporalmente de pelear y participan actualmente de los procesos típicos de negociación, enfocados principalmente en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes.

La explotación de los recursos naturales es central a la narrativa que sostienen los grupos de insurgentes activos en Níger y Nigeria. Sus afirmaciones giran en torno a dos asuntos: los daños generados localmente por la actividad extractiva y el desbalance en la distribución de las rentas por las autoridades centrales. Analizaremos y discutiremos la validez empírica de estas afirmaciones en el capítulo 7. Se podría decir que tanto la brutalidad de la explotación como la injusticia de los mecanismos de distribución de las rentas nacen de arreglos institucionales que fueron acordados después del descubrimiento de los minerales y durante la consiguiente expansión de la industria extractiva. Sin embargo, dichos desarrollos institucionales heredaron mucho del pasado institucional.

El impacto de la maldición de los recursos y la dependencia sobre la sociedad en general han sido evaluados por sofisticados análisis institucionales. Baland y François (2000) sostienen que una industria extractiva sólida suele quitarle los trabajadores más calificados a emprendimientos

¹ No hay un saldo oficial de muertes. Este estimado general sigue nuestros cálculos basados en la compilación de reportes diarios durante el desarrollo del conflicto.

potencialmente más dinámicos. Esto afecta el crecimiento económico, mantiene la pobreza y, en consecuencia, expone al país a la inestabilidad política. Esto nos recuerda la hipótesis de Humphreys sobre las «redes escasas»: la dependencia de los recursos naturales suele aislar a los distintos sectores entre sí. Como resultado, «la fragmentación de una economía en enclaves independientes de producción puede generar conflictos» (Humphreys, 2005, p. 513). Otros efectos sociales incluyen el «efecto voracidad». Descrito por Tornell y Lane (1999), este fenómeno corresponde a un aumento más que proporcional en la redistribución después de un alza en los ingresos. Suele ocurrir especialmente en países en los que el poder es disputado por distintos grupos étnicos o regionales que deben satisfacer ciertas demandas, una situación que, como veremos más adelante, describe adecuadamente a Nigeria post-colonial.

Sin embargo, la línea de investigación más importante sobre el nexo entre los recursos naturales y las instituciones se ha enfocado en lo que podríamos llamar «el argumento del Estado rentista». Según Ross (1999), «las teorías del Estado rentista sostienen que cuando los gobiernos reciben la mayor parte de sus ingresos de fuentes externas, como, por ejemplo, recursos naturales o ayuda exterior, se liberan de la necesidad de recaudar impuestos y se vuelven menos responsables para con las sociedades que gobiernan» (p. 312). Las burocracias impulsadas por ganancias extractivas no tienen incentivos para proveer a sus ciudadanos con servicios de calidad, ya que no están en riesgo de ser castigadas por ellos. Este argumento ha sido utilizado independientemente del tipo de «maldición» considerado en el análisis: bajo crecimiento económico, regímenes políticos no democráticos o presencia de conflictos sociales. Mehlum, Moene y Torvik (2006) y Bulte, Damania y Deacon (2005) ejecutan regresiones que reconocen la existencia de una maldición de los recursos —sobre el crecimiento económico y los indicadores de bienestar, respectivamente— que opera a través de la «baja calidad institucional», medida a través de índices compuestos que incluyen elementos como el nivel de corrupción y el respeto al Estado de derecho.

La abundancia de recursos naturales no solo desalienta la responsabilidad hacia los ciudadanos, sino que aumenta la posibilidad de malversación de los fondos públicos por parte de alianzas público-privadas. Los ejemplos de desvíos masivos de las riquezas naturales son incontables, especialmente en África subsahariana. La malversación de fondos, de acuerdo con ciertos investigadores, suele estar acompañada por amenazas y represión de la oposición política. El análisis econométrico de Jensen y Wantchekon respalda el argumento de que la dependencia de recursos naturales promueve el autoritarismo (Jensen & Wantchekon, 2004). La abundancia de recursos naturales fortalece a regímenes políticos centralizados y altamente militarizados. Este efecto puede verse reforzado de acuerdo a lo «saqueable» de los recursos. Sin embargo, esta teoría ha sido legítimamente cuestionada debido a que, si bien la apropiación de recursos naturales puede asistir en la construcción de un aparato estatal represivo, también puede ayudar a tranquilizar a la oposición mediante estrategias pacíficas como la cooptación (Basedau & Lacher, 2006). El efecto que la abundancia de recursos naturales tiene sobre la manera en que se comportan los políticos en busca de un control político exclusivo es ambiguo. La pregunta crucial es qué es lo que hace que las élites decidan adoptar un comportamiento predatorio y coercitivo o, por el contrario, uno de cooptación frente a sus adversarios políticos.

La discusión del capítulo 1 debe haber dejado en claro que no debemos esperar que los recursos naturales produzcan los mismos efectos independientemente del contexto. De hecho, los efectos negativos usuales de la abundancia sobre los regímenes políticos, el crecimiento económico o la frecuencia de conflictos sociales evidenciados por las regresiones disimulan una radical heterogeneidad de resultados a nivel global, tanto positivos como negativos (Daniel & William, 2009). Como ha sido claramente expuesto por Torvik (2009), «Por cada Nigeria o Venezuela hay una Noruega o Botsuana» (p. 241). Las investigaciones deberían apuntar a explicar el origen de esta diversidad. Los contextos con distintos resultados deben ser investigados a profundidad.

Aquí tomamos elementos de los análisis empíricos y teóricos que abundan en la literatura sobre África. Esta explora a profundidad los «regímenes institucionales» del África subsahariana, entendidos como el amplio conjunto de normas formales e informales que moldean la forma en que se relacionan los gobernantes y los ciudadanos. Más aún, la bibliografía existente no solo nos permite entender el panorama de las dimensiones estadísticas del análisis —es decir, las características constantes de los regímenes institucionales de varios países africanos—, sino que también arroja nuevas luces sobre los mecanismos dinámicos que mueven y transforman las instituciones.

Las trayectorias políticas nacionales en África postcolonial están cargadas de giros y bifurcaciones vinculadas a su idiosincrasia y circunstancias particulares. Existen ciertas ‘anomalías’, entre las cuales la más espectacular es Botsuana, cuya exitosa economía dependiente de los diamantes fue discutida en el capítulo 3 (ver también Dunning, 2008). Sin embargo, análisis comparativos han identificado algunas características comunes a la mayoría de las experiencias postcoloniales africanas. En pocas palabras, la historia narrada por la literatura política sobre África es la de un régimen neo patrimonial de acumulación tanto de recursos como de poder, que demuestra algunos signos de benevolencia hacia la ciudadanía durante sus primeros años pero que cambia radicalmente a lo largo del tiempo debido a *shocks* externos. Las respuestas gubernamentales a estos shocks eventualmente llevaron al colapso del Estado o, en el mejor de los casos, a la perpetuación de un orden social flexible dominado por élites predatorias cercanas a los agentes del Estado.

Suscribimos la descripción que Van de Walle hace del neo-patrimonialismo como una forma de gobierno en la que:

El Estado exhibe todos los entrapamientos de un sistema racional-legal weberiano, con una clara distinción entre el ámbito público y el privado, con leyes escritas y un orden constitucional. Sin embargo, este orden oficial es constantemente subvertido por una lógica patrimonial, según la cual quienes ostentan el poder casi sistemáticamente

se apropian de los recursos públicos para su propio beneficio y donde la autoridad política está casi exclusivamente basada en prácticas clientelistas, incluyendo el favoritismo, distintas formas de apropiación de rentas y prebendalismo (Van de Walle, 2001, pp. 51-52).

La personalización del poder es un aspecto importante del neopatrimonialismo (Bratton & Van de Walle, 1997). El poder está altamente centralizado y personalizado. Los líderes políticos, usualmente conocidos como los «hombres fuertes», concentran el poder y la riqueza económica, como parte de un sistema de acumulación al que Bayart (2009) se refiere como la «política del vientre» (*politique du ventre* en su idioma original). Adquieren legitimidad favoreciendo a sus ‘compinches’, dependientes y aliados a través de redes informales que involucran a todos los niveles de la sociedad. En algunos casos extremos, pueden aparecer Estados «en la sombra» que son intensamente criminales (Reno, 1995; Bayart, Ellis & Hibou, 1999). Aunque profundamente desigual, pues aquellos que no tienen contactos no se benefician de la solidaridad colectiva ni reciben ninguna forma de reconocimiento político (Vidal 1994)², esta forma de redistribución social es bastante fluida y está organizada a través de diversos nodos sociales conectados horizontalmente. Si bien las lealtades son frágiles y reversibles, pueden manifestarse en torno a vínculos étnicos o religiosos como parte de la estrategia de ciertos emprendedores políticos para ganar una mayor participación en la competencia política a través de la demagogia y el fundamentalismo. La etnicidad, sugiere Bayart (2009), es solo el ‘idioma’ en el que se expresa la competencia por el poder.

Un sistema en el que la distribución económica se orienta principalmente hacia la reproducción de élites políticas suele ser perjudicial para la consolidación de un Estado orientado hacia el desarrollo. Existen múltiples «elefantes blancos» económicos que dan fe de esta observación. Aun así,

² En las sociedades africanas en las que la edad es crucial para las relaciones de poder, la juventud conforma el segmento más vulnerable de la población. También pueden representar una base de apoyo a los políticos bastante más fácil de movilizar.

en las décadas que siguieron a la independencia de la mayoría de países, en los años sesenta y setenta, los altos precios de las materias primas, la urgencia política de generar naciones unidas en los años posteriores a la lucha anticolonial, y las benévolas ideologías progresistas que gozaban de popularidad en aquel momento, ayudaron a construir infraestructuras públicas y proveer servicios públicos accesibles a la población africana. Como veremos a continuación, esto se aplica tanto para Nigeria como para Níger.

Estos esfuerzos se vieron rápidamente perjudicados por la caída en los precios de las materias primas a fines de los años ochenta, lo que trajo como consecuencia un dramático proceso de endeudamiento del Estado y generó épocas de drásticos paquetes de ajuste estructural (PAE) promovidos por instituciones de Bretton Woods. Estos obligaban a los gobiernos a despedir masivamente a funcionarios públicos y a privatizar las compañías del sector público, entre las que destacan los consejos comerciales de la industria agrícola³. La producción de bienes públicos decayó. A cambio, los donantes internacionales ofrecían facilidades crediticias o el reescalonamiento de las deudas. La reducción de los bienes públicos hizo que la competencia por la apropiación del poder entre las élites se volviera cada vez más feroz. Las exigencias de reforma de los donantes internacionales ocasionaron situaciones paradójicas en las que las élites utilizaron canales informales para estrechar aún más su control sobre las fuentes de acumulación⁴, recurriendo cada vez más medios coercitivos.

³ Los consejos comerciales eran entidades públicas diseñadas para asegurar ingresos estables para los productores de cultivos comerciales. En épocas de precios internacionales altos, constituían la principal fuente de ingresos públicos y el 'motor' de la economía. El desmantelamiento de los consejos comerciales, como parte de las políticas de liberalización impuestas por las instituciones financieras internacionales, desencadenó intensas disputas entre los líderes africanos.

⁴ La privatización de las empresas públicas en Costa de Marfil en la década de 1990 es un ejemplo paradigmático de la manera en que las figuras políticas se convierten en empresarios privados o en intermediarios estratégicos que utilizan sus amplias redes sociales vinculadas al Estado (Contamin & Fauré, 1994).

Las políticas de liberalización del sector público, ingenuamente diseñadas para lograr una mayor eficiencia económica, engendraron lo que algunos observadores han llamado controversialmente la «criminalización» del Estado (Bayart, Ellis & Hibou, 1999).

A fines de los años ochenta, las reformas económicas y políticas iban de la mano, y consistían básicamente en la implantación de regímenes democráticos multipartidarios, a diferencia de los sistemas de partido único que todavía prevalecen en varios países. La posibilidad de perder el poder, afirma Bates (2008), ponía ansiosas a las élites, haciendo más frecuentes las prácticas predatorias a las que recurren para mantener el poder. La influencia estatal fue reconfigurada para concentrarse en la protección a corto plazo de los intereses de las élites en el poder. En los peores casos, estos proyectos llevaron al colapso del Estado, a guerras civiles y a la fragmentación de la ciudadanía en zonas arbitrariamente dirigidas por caudillos militares, como Liberia, Sierra Leone y Costa de Marfil (ver Reno, 1998). En muchos casos, sin embargo, llevaron a un estado de «crisis permanente» (Van de Walle, 2001) en los que se mantiene el desorden político, social y económico (Chabal & Daloz, 1999). Sin demostrar ningún signo de mejora en el desarrollo del país, estas nuevas formas de gobernanza fragmentada sí reflejan la impresionante capacidad de adaptación de los sistemas políticos africanos. Hubo dos factores que demostraron ser cruciales para sostener a las élites africanas: la instrumentalización de las conexiones extranjeras⁵ y —de manera especialmente relevante para nuestra discusión— el manejo estratégico de las ganancias extraordinarias generadas por recursos naturales⁶.

⁵ Bayart (2009) se refiere a las políticas africanas como ‘extraversión’, haciendo hincapié en el hecho de que involucran una forma de dependencia deliberada dirigida a preservar el poder de las élites. Brass (2008) esboza un argumento similar al afirmar que la ayuda internacional y los recursos extraordinarios generados por los recursos naturales producen el mismo tipo de consecuencias políticas negativas. El caso de Níger ilustra esta postura.

⁶ En su esclarecedora investigación sobre los Estados petroleros del Golfo de Guinea, Oliveria (2007) señala agudamente que: «En lugar de haber sido erosionados de manera

Estas frágiles, aunque duraderas, formas de orden político en estados que carecían de las capacidades que habían empezado a construir en los años inmediatamente posteriores al régimen colonial, son especialmente relevantes para el análisis de quienes estén interesados en estudiar las políticas africanas. Uno de sus aspectos más desconcertantes se refiere a la dificultad para lograr cambios beneficiosos de manera colectiva. La sociedad civil africana está demasiado involucrada con las élites en el poder como para iniciar cualquier forma real de transformación social (Chabal & Daloz, 1999). Cuando no son silenciados, los defensores de reformas suelen ser cooptados en un proceso al que Mbembe (1992) adecuadamente se refiere como «zombificación». En este contexto, como demuestran los casos de Nigeria y Níger, los movimientos insurgentes están condenados al fracaso, independientemente de la relevancia de su causa. Su agenda política les suele ser arrebatada, mientras que sus líderes se integran progresivamente a canales neo patrimoniales de distribución conectados al Estado. La corrupción política casi inevitablemente absorbe a quienes solían luchar contra ella (Reno, 2002).

Consideramos que el análisis anterior puede resultar útil para entender el efecto que tiene la explotación de recursos naturales sobre la trayectoria política de los países africanos. El neo patrimonialismo era una característica profundamente enraizada en casi todos los Estados postcoloniales de África. Esto sucede al margen de la relativa abundancia de recursos naturales: los gobernantes africanos consiguen sus rentas de la ciudadanía (o de donantes externos), independientemente del origen de esas rentas.

Los beneficios de los recursos naturales no ocasionan la apropiación de rentas *ex nihilo*. Pueden, más bien, exacerbar condiciones preexistentes. Hemos notado que, a lo largo del tiempo, los gobiernos neo patrimoniales

generalizada, los Estados petroleros del Golfo de Guinea parecen haberse retraído a una serie de zonas cruciales que les permiten afectar los escenarios en los que las élites permanecen interesadas» (p. 84). Las compañías petroleras nacionales y el sector de seguridad son dos de estos escenarios.

africanos atravesaron distintas etapas, determinadas principalmente por *shocks* externos (PAE, la introducción de sistemas multipartidarios). Los recursos naturales deben haber jugado un rol distinto en cada una de estas etapas. Por ejemplo, deben haber sido cruciales para la construcción de las capacidades del Estado y para la compra de lealtades en los años que siguieron a la independencia, en un periodo en que los gobernantes podían imaginar con cierta seguridad su futuro político y necesitaban ganar mayor legitimidad. La misma abundancia de recursos puede haber sido crucial en la militarización del Estado cuando la economía estaba desarmándose y el endeudamiento crónico golpeó a los países africanos. Similarmente, pueden haber servido a los intereses inmediatos de los líderes cuasi-criminales y cortoplacistas después del fracaso del Estado. Por ende, consideramos que una manera potencialmente fructífera y dinámica de explorar los efectos condicionales que la abundancia de recursos naturales tiene sobre el cuerpo político de un país podría apuntar a evaluar su rol en el contexto histórico más amplio en el que se encuentran los países. Cuándo y por qué las élites en el poder deciden adoptar comportamientos benéficos o, por el contrario, predatorios, depende de las circunstancias históricas nacionales e internacionales específicas a cada caso. Los casos de Nigeria y Níger, ambos Estados neo patrimoniales, ilustran este punto.

3. NIGERIA: EL USO DE LA RENTA DEL PETRÓLEO EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA «CUESTIÓN NACIONAL»⁷

La economía petrolera nigeriana está construida sobre cimientos institucionales muy precarios, herencia de la era colonial. En lugar de retroceder, la debilidad institucional original se expandió durante el *boom* del petróleo, si bien tuvo una trayectoria ambigua. Desde la Independencia, el petróleo ha sido manejado como parte de un juego de control político entre las entidades regionales, en aquel momento locales, que conforman

⁷ Esta sección toma algunos elementos de una investigación más detallada publicada por el Institut Français de Recherche Internationale; ver Guichaoua (2009b).

el Estado nigeriano. Si bien generaron desarrollo económico, estos arreglos han preservado la integridad nacional, lo que puede ser considerado un éxito. Sin embargo, el conflicto en el Delta del Níger ilustra las limitaciones de las estrategias de los gobernantes nigerianos para manejar los conflictos en la politización de las rentas del petróleo.

El petróleo fue descubierto en Nigeria en 1956 y su exportación se inició en 1958. Durante los años sesenta, se convirtió en la principal fuente de ingresos del Estado. Hoy, el petróleo representa dos tercios de los ingresos nacionales y el 95% de los ingresos totales por exportaciones. Al mismo tiempo, cantidades considerables de dinero han llegado a las arcas públicas solo para ser inmediatamente retiradas, sin que esto mejore la calidad de vida de la población general. El PBI per cápita en 2000 era aproximadamente el mismo que en 1970. Sin embargo, el porcentaje de la población que sobrevive con menos de un dólar diario aumentó de 36% a 70% durante el mismo periodo, aunque entre 1965 y 2000 el ingreso per cápita del petróleo aumentó de 33 a 325 dólares (Sala-i-Martin & Subramain, 2003). La agricultura (algodón, maní, palma y cacao), principal pilar de la economía antes de la explotación petrolera, se vio dramáticamente perjudicada. El aparato estatal se consolidó y se logró construir importante infraestructura, especialmente en el sector educativo, pero estos esfuerzos se desvanecieron durante los años ochenta. Lo mismo sucedió con los intentos de industrialización (Budina, Pang & Wjinbergen, 2007). El favoritismo y la corrupción endémica son otros síntomas de los comportamientos rentistas promovidos por la especialización petrolera. Un estudio publicado en el año 2000 midió la importancia de la influencia política en las decisiones de inversiones públicas y encontró parcializaciones evidentes que favorecían el norte, es decir, la región de la que proviene la mayoría de líderes posteriores a la independencia (Ayogu, 2000).

La crisis económica ha acompañado una caótica trayectoria política postcolonial, marcada por la violenta guerra de Biafra, seis exitosos golpes de Estado y represión violenta de las rebeliones civiles por los regímenes militares. Desde 1999, Nigeria ha adoptado un sistema multipartidario

democrático. Si bien desde aquel año han cumplido término cuatro ciclos presidenciales, las elecciones, especialmente las de 2003 y 2007, fueron violentas y fraudulentas (Human Rights Watch, 2003; 2008). Los partidos políticos exacerbaban las aspiraciones étnico-regionales, lo que ha ocasionado múltiples episodios de violencia, protagonizados por milicias étnicas y religiosas alineadas con los políticos y las fuerzas del orden.

Un Estado (neo patrimonial) que todavía no es una nación

Nigeria, en su conformación actual, fue creado en 1914, después de la unificación de tres territorios bajo el dominio británico: la colonia de Lagos y los protectorados británicos de Nigeria del Norte y del Sur⁸. Esta organización tripartita ha configurado la vida política del país. Incluso hoy es común referirse a los «Tres Grandes» para hablar de las tres entidades étnico-regionales alrededor de las que organizan las negociaciones económicas y políticas del país. Estas tres áreas y sus respectivas zonas de influencia están cultural, política y económicamente diferenciadas. Bajo el califato de Sokoto, Nigeria del Norte fue concebida como una entidad política y religiosa relativamente homogénea durante el siglo XIX, poblada principalmente por Hausas y Fulanis. Fue posteriormente conquistada por los británicos, que impusieron un sistema de gobierno indirecto, permitiendo un importante margen de maniobra administrativa a los emires. La política colonial británica fue radicalmente distinta en el suroeste. Allí, la población es religiosamente mixta (cristianos y musulmanes) y está compuesta principalmente por el grupo étnico de los Yoruba. La ocupación británica fue bastante más inflexible y los misioneros cristianos sostuvieron una política generalizada de conversión religiosa. La fuerza militar se utilizó para subyugar a los líderes tradicionales y se impuso un sistema de gobierno directo en varias de las comunidades. La imposición de ideales 'modernistas' trajo consigo la construcción de infraestructura

⁸ Esta sección está basada en Falola y Heaton (2008), así como en Bevan, Collier y Gunning (1999).

de salud y educación a un ritmo mucho más acelerado que en el norte. El suroeste —y, de manera más general, el sur— tuvo una ventaja inicial sobre el norte en términos de desarrollo estatal. Esta tendencia modernizadora se vio fortalecida por la llegada de la independencia, ya que fue incorporada por el nacionalismo yoruba en su discurso de emancipación (Peel, 1978). Finalmente, el sureste de Nigeria es principalmente católico y está dominado étnicamente por los Igbo, junto a los cuales, a lo largo de toda la costa y del Delta del Níger, viven distintos grupos más pequeños, como los Ijaws, los Urhobos y los Itsekiris. Como en el resto de Nigeria, esta región estaba ocupada militarmente. También se encontraba sometida a una forma de gobierno indirecto. Sin embargo, este sistema tomó una forma algo grotesca en el país Igbo, tradicionalmente organizado de manera descentralizada alrededor de los consejos comunitarios y sin un jefe designado. Para hacer compatible el gobierno indirecto con esta estructura de poder, las autoridades coloniales realizaban «consultas» que les permitían escoger un jefe con el que colaborar. Los elegidos no gozaban de legitimidad en el orden tradicional político. La autoridad política emergió, por consiguiente, casi de la nada, lo que sentó el camino para conflictos entre comunidades que permanecen sin resolver (Ukiwo, 2006).

La colonización trajo transformaciones sociales importantes, como la urbanización acelerada y el desarrollo de cultivos comerciales, pero no eliminó las profundas y multifacéticas diferencias entre las distintas regiones étnicas del país. De hecho, las arraigó institucionalmente en los albores de la Independencia. En los años cincuenta, la explotación del petróleo empezó en lo que, si bien un país formalmente, no era todavía una nación unificada. Después de la independencia en 1960, y a pesar de los fugaces esfuerzos panafricanistas de algunos líderes nigerianos anti-coloniales, los británicos construyeron una estructura federal que preservaba la autonomía de las tres regiones principales de Nigeria. De esta estructura federal emergieron tres fuerzas políticas fortalecidas, cada una a cargo de una de las regiones. El jefe de cada región lideraba su territorio de manera patrimonialista, aprovechándose notoriamente

de los excedentes generados por las juntas comerciales de los productos agrícolas. La desconfianza mutua entre estos líderes era muy alta.

Tafawa Balewa, un representante del norte capaz de generar un relativo consenso, lideró la Federación durante la Independencia. Pero la recién nacida República Nigeriana rápidamente se convirtió en un fiasco. Los líderes de las regiones del sur denunciaron patrones geográficos de inversión pública y el reclutamiento de policías en el ejército. Acusaron a Balewa de manejar el país para beneficio de su región. Simultáneamente, los censos de 1962 y 1963 (para establecer el número de funcionarios elegidos por región para la Cámara de Representantes y para decidir la asignación de los ingresos por región de la Federación) fueron vergonzosamente manipulados, lo que empeoró las tensiones. Las elecciones de 1964 fueron violentas, fraudulentas y parcialmente boicoteadas por una coalición de partidos de oposición del Sur y el Suroeste. La inestabilidad política alcanzó su punto más álgido en enero de 1966, cuando el ejército derrotó el régimen y puso al comandante general Ironsi, un igbo, en el poder. Ironsi no tardó en rodearse de oficiales pertenecientes a su grupo étnico y declaró su intención de acabar con el ‘tribalismo’ construyendo un Estado unitario, decisión que fue percibida en el norte como un intento de las élites del sur de tomar el control del Estado. Siete meses más tarde, un contragolpe lo derrocó, poniendo en su lugar al teniente Yakubu Gowon, proveniente del norte, aunque no era musulmán. Esto trajo matanzas contra los igbos en el norte del país. El gobernador militar del este, Ojukwu, decidió separarse de la Federación y declaró la independencia de la República de Biafra, de población principalmente igbo. Los ataques militares no demoraron en llegar. La guerra de Biafra ocasionó la muerte —directa o indirecta— de más de un millón de personas entre 1967 y 1970. El control del petróleo de la región fue solo uno de los aspectos de esta guerra civil. Sin embargo, las respuestas políticas de las autoridades generadas por la guerra dependían ineludiblemente de los ingresos del petróleo.

Diseño constitucional y economía petrolera

Para poner fin a la secesión del Biafra, en 1967, el régimen de Gowon decidió dismantlar la división regional original del país y reemplazarla con una federación de doce estados. Esta decisión privaba a Biafra del apoyo potencial de los grupos minoritarios que ahora tenían frente a sí el prospecto de autonomía parcial⁹. Esto sentó el precedente para la estrategia que sería luego seguida por el centro para preservar la unidad nacional: minar levantamientos potenciales multiplicando las unidades administrativas que cuentan con autonomía relativa así como presupuestos *ad hoc* e infraestructura (y, en consecuencia, pagos). Fue así como nació lo que Bach (1988) ha llamado «federalismo separatista», es decir, una federación creada no gracias a la adhesión voluntaria de entidades inicialmente independientes sino por la fragmentación de territorios más grandes que formaban ya parte de la federación. El número de estados aumentó de diecinueve en 1976 a veintiuno en 1981; y de treinta en 1991 a 36 en 1996.

En 1976, se creó un nuevo nivel administrativo que dividió a los estados aún más en áreas de gobiernos locales. Dicha forma de federalismo puede ser beneficiosa desde una perspectiva política si es que el centro político tiene algún tipo de palanca presupuestaria frente a los niveles más bajos del gobierno, aunque acomodar económicamente a cada unidad subnacional puede resultar inmensamente costoso. Las rentas de petróleo podían mantener un sistema distributivo en el que las autoridades centralizaban todo lo posible para mantener un control férreo sobre su electorado. Este razonamiento fue explícitamente resumido en 1975 en el reporte de la Comisión Irifek (citado en Suberu, 2004, p. 33), que estuvo a cargo de examinar la reconfiguración administrativa del país:

⁹ Las ‘minorías’, particularmente numerosas en la Franja Central y en el Delta del Níger, forman un tercio de la población total de Nigeria.

Cada Estado no está, ni debería estar, obligado a funcionar como una unidad autocontenida o autosuficiente. En otras palabras, el país como un todo constituye un único sistema económico y mientras este sistema sea viable, la viabilidad de las unidades que lo componen pueden ser aseguradas gracias a las acciones distributivas del Gobierno Federal. La viabilidad económica de los estados individuales (por lo tanto) puede no ser crucial para este ejercicio (el de crear estados).

Entre 1980 y 2002, el porcentaje de contribuciones económicas federales (además de las transferencias gubernamentales especiales) al presupuesto estatal fluctuó entre 46% y 86%, teniendo un promedio de 67% durante ese periodo. Los gobiernos locales eran incluso más dependientes del gobierno central, ya que, entre 1993 y 2002, aproximadamente el 76% de sus ingresos provenía de transferencias federales. Los recursos petroleros eran claramente vitales para este sistema, que representaba, dependiendo del año, entre 56 y 85% de los ingresos totales de la federación. Es importante notar, sin embargo, que estas figuras ocultan importantes diferencias regionales, que varían de acuerdo al año. El estado de Lagos tiene acceso a una base tributaria bastante amplia y es menos dependiente de los pagos por transferencias federales que los demás. Los estados del Delta del Níger (por ejemplo, Bayelsa y Akwa Ibom) son, en general, más dependientes de los pagos por transferencias federales.

El aumento del poder del gobierno central sobre las finanzas locales implica el abandono del principio de derivación, un concepto central en Nigeria, según el cual la federación devuelve a cada Estado los ingresos generados en sus territorios. Al final de la guerra civil, el aumento en el número de unidades administrativas iba de la mano con una centralización drástica de los ingresos y el abandono progresivo de la derivación (Suberu, 2001).

Tabla 1. Pagos por transferencias federales como porcentaje de los ingresos de los estados y gobiernos locales (1980-2002)

Año	Estados (%)	Gobiernos locales (%)	Ingresos del petróleo en los ingresos anuales totales del gobierno federal (%)
1980	76	n. d.	n. d.
1982	75	n. d.	n. d.
1986	60	n. d.	57
1987	76	n. d.	70
1988	79	n. d.	67
1989	86	n. d.	79
1990	82	n. d.	82
1991	80	n. d.	80
1992	75	n. d.	85
1993	70	92	83
1994	59	90	79
1995	57	73	70
1996	46	69	71
1997	52	68	71
1998	46	67	70
1999	61	72	76
2000	70	78	83
2001	70	75	76
2002	58	75	71
Promedio ^a	67	76	75

^a Los promedios fueron calculados sobre la base de los años disponibles.

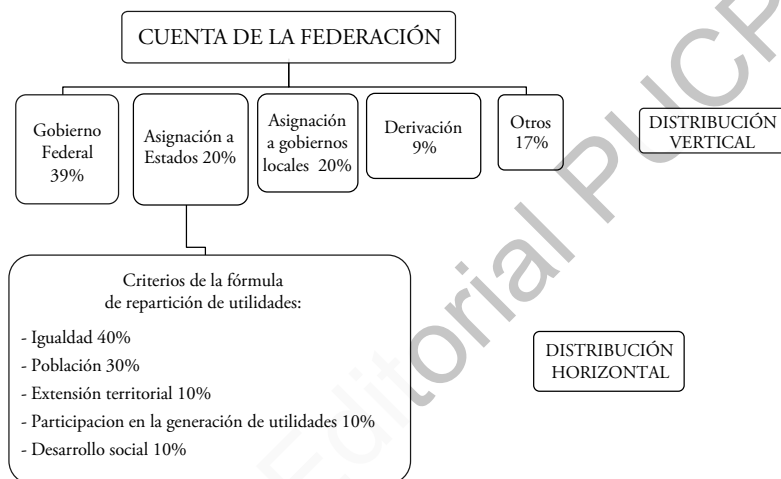
Fuente: Cálculos del autor, utilizando los reportes anuales del Banco Central de Nigeria.

La estructura federal tripartita de la independencia dependía en el pasado de una generosa derivación. En 1964, cuando la especialización petrolera de la economía ya estaba en desarrollo, el régimen de Tafawa Balewa abandonó completamente la derivación y decretó que el 42% de los ingresos se destinaría a las regiones del norte, 30% a las del este, 20% a las del oeste y 8% a la recientemente creada región del centro-oeste. En 1969, el control de los consejos comerciales —que todavía dependían de las autoridades regionales— fue asumido por la Federación. La centralización de los ingresos empeoró después de la guerra de Biafra. El gobierno central recibió un monto cada vez mayor de recursos gracias a la redistribución vertical, que determina la distribución de los fondos entre los cuerpos y niveles administrativos. Al mismo tiempo, la distribución ‘horizontal’ —que especifica cómo deberían distribuirse los ingresos entre los dos niveles administrativos subnacionales (estados y gobiernos locales)— fue calculada para reflejar el peso demográfico de las regiones (a pesar de las dudas que existían sobre la fiabilidad de las cifras de los censos) y para asegurar la equidad entre los distintos estados. La derivación fue virtualmente abandonada. Se redujo a 2% de los ingresos federales en 1981 y a 1% entre 1989 y 1999. Desde el retorno de la democracia, el nivel se ha vuelto a elevar a 13%.

La figura 1 encapsula la actual situación distributiva de los ingresos federales. En lugar de especificar porcentajes teóricos, que en la práctica son bastante elásticos y que determinan la distribución vertical, hemos decidido mostrar los montos respectivos de los pagos por transferencias para el año 2007, tal y como han sido registrados por el Banco Central de Nigeria (2008). Ese año, 78% de la reserva federal provino del petróleo. En 2007, la derivación no alcanzó el 13% planeado. Los porcentajes de la redistribución horizontal indicados en el diagrama son teóricos. Corresponden al peso respectivo de los distintos criterios utilizados para establecer la distribución horizontal. Además de los criterios vinculados a la población y a la equidad, es necesario tomar en cuenta las características físicas del territorio, que pretenden compensar las distintas carencias

o problemas (largas distancias, regiones desérticas) que pueden afectar una localidad. En segundo lugar, está el ‘esfuerzo de los impuestos internos’, que recompensa a las localidades más dinámicas económicamente. Finalmente, existe también el ‘desarrollo social’, que permite a las regiones con menor infraestructura educativa y de salud ponerse al nivel de las otras.

Figura 1. Distribución de los ingresos fiscales en 2007



Fuente: Guichaoua, 2009b, p. 30.

La fórmula distributiva para los ingresos federales sigue la siguiente lógica: la equidad entre los estados asegura un ingreso mínimo para cada estado; las previsiones demográficas aseguran que las zonas más pobladas reciban más que las zonas menos pobladas. Sin embargo, las decisiones vinculadas a la distribución de los ingresos del petróleo, constantemente modificadas desde el final de la guerra¹⁰, nunca han tomado en cuenta la opinión de la población. Han sido siempre decididas desde y por el poder,

¹⁰ Ross (2003) cuenta dieciocho cambios de métodos entre 1946 y 2003.

situación que evidencia al federalismo fiscal como socialmente cuestionable y económicamente ineficiente (Oates, 1999).

Más aún, si bien uno podría defender éticamente los sofisticados y altamente formales principios de la fórmula de distribución de los ingresos fiscales, las prácticas reales del uso de estos ingresos son bastante más problemáticas. El alcance de la corrupción y la opacidad institucional de Nigeria han sido ya discutidos. El sistema administrativo establecido en los inicios de la especialización petrolera de la economía es altamente responsable por esta situación: la multiplicación de unidades administrativas creó baronías dependientes del gobierno central —y de su estado tutelar con respecto a los gobiernos locales— y no de su base electoral, que suele ser movilizada durante las elecciones con violencia o mediante redes de auspicio político financiadas por la redistribución federal (Human Rights Watch, 2007). Bach (2004) notó que «las recompensas financieras asociadas con la creación de nuevas unidades territoriales han desencadenado un flujo de demandas que se perpetúa a sí mismo» (p. 66). En pocas palabras, los conflictos son endógenos al aparato institucional de la distribución de los ingresos del petróleo. Más aún, las demandas locales son, por definición, enmarcadas en términos étnicos: la ley estipula que solo las personas ‘indígenas’ de una determinada zona pueden exigir reconocimiento administrativo del gobierno central (Human Rights Watch, 2006). Las comunidades no indígenas son continuamente marginadas y deben reclamar constantemente el desarrollo de políticas públicas específicas para su situación. La consecuencia es que los ingresos del petróleo no solo ha sido politizados sino que han contribuido con la dramática etnización de la política.

Políticas corruptas, explotación petrolera e insurgencia en el Delta del Níger

El Delta del Níger (ver figura 2) concentra de manera local los procesos políticos adversos engendrados por la estructura distributiva del país. La detallada monografía de Ukiwo sobre la región de Warri, por ejemplo,

señala que los violentos conflictos intercomunitarios entre los Ijaw, los Itsekiri y los Urhobo en la ciudad Delta entre los años 1997 y 2004, si bien expresados en términos étnicos, estaban directamente vinculados a la creación de gobiernos locales —un claro síntoma del federalismo separatista— y al acceso a los ingresos estatales¹¹. Más aun, el complejo de producción petrolera se ubica en el Delta del Níger. En consecuencia, en adición a los perversos efectos institucionalmente inducidos en Nigeria, padece de los daños inmediatos generados por la explotación petrolera.

El Delta del Níger es una amplia zona costera en el sur de Nigeria, compuesta por nueve estados y con una población de 28 millones de habitantes distribuidos en más de 13 329 áreas, 95% de las cuales albergan a menos de cinco mil personas. La mitad de la población del Delta del Níger es étnicamente ijaw, mientras que el resto se divide entre urhobos, itsekiris, efiks y ibibios. El área cuenta con seis mil pozos petroleros y cuatro refinerías, y está atravesada por siete mil kilómetros de gasoducto; 1500 zonas albergan infraestructura vinculada a la industria extractiva y cien mil personas trabajan en el sector, ya sea empleados por la compañía estatal (Nigerian National Petroleum Corporation, NNPC) o por compañías multinacionales asociadas con esta (Watts, 2008). La explotación petrolera ocurre en un débil contexto ecológico, económico y social. El control del suelo bajo el que se encuentran los hidrocarburos fue asumido por el gobierno federal gracias a la Ley del Petróleo de 1969.

¹¹ Ukiwo explica: «En el contexto de las demandas de todos los grupos interesados, el proceso de creación de los gobiernos locales se volvió menos transparente y parecía que los jefes militares otorgaban gobiernos locales como una manera de beneficio político a los grupos por los que sentían algún tipo de favoritismo. Esta situación alienó algunos de los grupos que sentían que no se habían visto beneficiadas por los diversos gobiernos locales y que percibían que los nuevos gobiernos locales no satisfacían sus aspiraciones de autonomía y desarrollo. Es en este contexto que la creación de nuevos gobiernos locales generó conflictos violentos entre los grupos étnicos y comunitarios» (Ukiwo, 2006, p. 32). El conflicto entre ijaws, itsekiris y urhobos dejó un saldo de cientos de muertes cada año entre 1997 y 2004, y solo logró terminar como consecuencia de la intensa presión de las fuerzas armadas nigerianas (<http://www.irinnews.org/report/50088/nigeria-rival-delta-militia-leaders-agree-peace-amid-security-crackdown>).

Figura 2. Zona petrolera de Nigeria: Delta del Níger (marcada por la línea punteada)



Fuente: CIA World Factbook.

Desde 2005, el Delta del Níger ha sido un foco especialmente volátil de levantamientos políticos y sociales. El Movimiento por la Emancipación del Delta del Níger (MEDN) lidera una lucha violenta por el control de los recursos. El cobro de rescates y el tráfico de distintos bienes (petróleo, armas y posiblemente drogas) aseguran la viabilidad económica de la organización. MEDN y los demás grupos armados que operan en la región comparten algunas características con organizaciones criminales, pero su causa es bastante popular y logra capitalizar la genuina indignación moral

de la población¹². Los agentes del Estado, los políticos y las compañías multinacionales contribuyen de igual manera con el caótico sistema de gobierno que prevalece en el Delta del Níger, que refleja, como ya hemos discutido, el flexible —pero sostenible— orden social que sigue al colapso estatal en África.

La estrategia del «palo y la zanahoria» que aplicaron las autoridades nacionales como respuesta al descontento político han fallado. Las fuerzas armadas, por lo general asistidas de manera indirecta por los cuerpos de seguridad de las compañías multinacionales, han perpetrado múltiples y macabros abusos contra los derechos humanos, provocando la radicalización de los grupos insurgentes (ver, por ejemplo, Human Rights Watch, 1999). Los intentos de construir la capacidad institucional necesaria para generar desarrollo han sido sistemáticamente desviados para beneficiar intereses políticos individuales. En la década de 1990, la Comisión de Desarrollo de las Áreas Productivas de Petróleo y Minerales (OMPADEC—Oil Mineral Producing Areas Development Commission), la institución encargada de construir la infraestructura del Delta del Níger, demostró ser inmensamente corrupta¹³. Fue reemplazada en el año 2000 por la Niger Delta Development Commission (NDDC) que, diez años después de su creación, continúa agobiada por problemas internos entre

¹² Tomamos esta expresión de Wood (2003). Una encuesta reciente del Banco Mundial, realizada en dieciocho comunidades del Delta del Níger, evidencia que el 36% de los 1337 encuestados se encontraba dispuesto a tomar las armas. Podemos asumir que el porcentaje de personas que simpatiza con la lucha armada es incluso más alto.

La presencia de infraestructura petrolera en las comunidades de los encuestados es también un factor que influye en las probabilidades de que se involucren con la acción armada, lo que evidencia el rol directo que la explotación petrolera juega sobre su decisión de pelear (Oyefusi, 2007).

¹³ La creación de OMPADEC estuvo plagada de críticas, sintetizadas en el apasionado discurso del activista Ogoni Ken Saro-Wiwa en 1993 (citado en Suberu, 2001): «OMPADEC es un ilógico, un insulto y una ofensa. Si tienes dinero, ¿por qué debería el gobierno establecer una comisión dedicada a manejarlo? [. . .] Nos están tratando como si fuéramos niños. OMPADEC está (diseñada) para engañarnos y destruir nuestro deseo de resistir a la injusticia» (p. 74).

los representantes de los distintos estados petroleros, que se disputan entre sí el derecho de contratar a sus aliados para evitar los procesos de deliberación colectiva que la comisión debería respetar (Okanlawon, 2010). La situación de las fuerzas armadas tampoco es muy prometedora. Sus operaciones de campo son violentas, mientras que, en las esferas más altas, los oficiales de mayor rango parecen contribuir a la ilegalidad de las prácticas del gobierno. En noviembre de 2008, siete soldados de rangos diversos fueron encontrados culpables por una corte en Kaduna de haber vendido 7000 armas a militantes del MEDN¹⁴. Tres años antes, dos almirantes fueron despojados de su rango por haber ‘omitido’ la inspección de un barco previamente interceptado en la costa del Delta que contenía 11 000 toneladas de crudo robado. En Lagos, la nave no fue notada por la marina. Su carga fue transferida a otro barco y sus tanques de petróleo fueron llenados con agua de mar, con la complicidad de los oficiales navales nigerianos¹⁵. Resulta crucial notar que los políticos locales son especialmente responsables por la emergencia de líderes insurgentes, previamente conocidos como simples líderes de bandas criminales, pero más recientemente utilizados y financiados por las élites políticas durante las elecciones de 2003 y 2007 (Human Rights Watch, 2008). Estaría mal considerar como ‘rebeldes’ a los actores ajenos a las redes estatales; de hecho, ocupan un lugar crucial en las formas de gobierno del Delta del Níger, en estrecha relación con los funcionarios. Finalmente, el dinero del petróleo corre abundantemente entre las compañías petroleras y los militantes de las ‘comunidades anfitrionas’, el término con el que son conocidas las localidades que ‘alojan’ infraestructura extractiva y que pueden ser elegidas para recibir compensación económica (Zalik, 2001; Amunwa, 2011). Los actores de la industria petrolera, tanto públicos como privados, son alentados a construir relaciones sostenibles con las

¹⁴ Afrique en Ligne (2008). *Des militaires condamnés à la prison à vie pour vente d'armes au MEND*. En <<http://tinyurl.com/66wnt7>>.

¹⁵ «Conviction of Admirals confirms navy role in oil theft». En <<http://www.irinnews.org/report/52598/nigeria-conviction-of-admirals-confirms-navy-role-in-oil-theft>>.

comunidades anfitrionas; sin embargo, uno se pregunta quién puede representar de manera legítima a las 'comunidades' ahora reificadas. En la práctica, dichos procedimientos asimétricos favorecen la emergencia de intermediarios cooptados por las empresas petroleras o por los agentes del Estado, siguiendo una lógica que recuerda a la selección de auxiliares indígenas por los colonos durante el reinado indirecto británico¹⁶. En última instancia, las élites del Delta del Níger, los agentes oficiales y no oficiales, armados o no, replican en una menor escala geográfica los comportamientos que se pueden observar a nivel nacional. Las rentas del petróleo, obtenidas gracias al contrabando de hidrocarburos o mediante importantes transferencias del gobierno central, alimentan la perpetua competencia entre los distintos y fragmentados líderes políticos.

Conclusión

Las consecuencias de la guerra de Biafra consolidaron la existencia de una estructura política dirigida a generar la emergencia de nuevos movimientos separatistas en el futuro. Se construyó una paradójica forma de federalismo centralizado, en la que cada unidad administrativa recibe un cierto grado de autonomía política a cambio de su casi absoluta dependencia de las transferencias económicas del gobierno central. Dicha estructura institucional solo puede existir y sostenerse en el tiempo con la ayuda de importantes rentas petroleras, utilizadas a nivel federal como la herramienta elegida para regular las aspiraciones de autodeterminación a nivel local. El federalismo fisíparo se alimenta de y fomenta la economía petrolera. El diseño institucional gradual de Nigeria ha demostrado ser bastante eficiente para prevenir cualquier separatismo; sin embargo, también ha acentuado la lucha por crear nuevos cuerpos administrativos con orientación étnica y ha fomentado el uso de la violencia con fines electorales por parte de las baronías corruptas.

¹⁶ Comunicación personal, Omolade Adunbi.

4. MÁS QUE UNA RELACIÓN COMERCIAL: EL URANIO Y LA ESTRATEGIA DE EXTRAVERSIÓN DE NÍGER

Níger es un país saheliano muy pobre y sin salida al mar que se ubica en el último lugar del Índice de Desarrollo Humano de 2009. Tiene una población de quince millones de habitantes, de los cuales el 82% vive en zonas rurales. Casi todos sus ingresos provienen de la agricultura. Su principal producto de exportación, sin embargo, es el uranio. El mineral es extraído por una empresa conjunta entre Francia y Níger y es vendido casi exclusivamente a Francia a precios que son negociados bilateralmente. Desde hace casi cuarenta años, el uranio es extraído de dos minas ubicadas en los alrededores de Arlit, en el norte de Níger (ver figura 3). Arlit es una ciudad que fue creada expresamente para albergar a los trabajadores de las minas y a sus familias. Una tercera mina empezará a operar pronto en Imouraren, al sur de Arlit. Con una producción anual de 5000 toneladas, Imouraren será la segunda mina de uranio más grande del mundo y elevará a Níger a la posición del tercer productor mundial de uranio.

Los precios internacionales del uranio han estado en alza desde 2003, como consecuencia de la creciente demanda global de energía, especialmente de China (ver la figura 4). La posibilidad de aumentar las rentas mineras ha llevado a las autoridades de Níger a otorgar permisos de exploración a compañías multinacionales a un ritmo frenético (ROTAB, 2009). No es coincidencia que un movimiento insurgente, el *Mouvement des Nigériens pour la Justice* (MNJ), haya empezado a realizar acciones violentas contra el gobierno en el norte del país. Algunos de sus miembros han incluso llegado a afirmar que están llevando a cabo una ‘guerra de uranio’ (Mari, 2008). El —ahora desbandado— MNJ ha expresado demandas similares a las de los combatientes del Delta del Níger (Guichaoua, 2009a). Los grupos rebeldes exigen una distribución más justa de los ingresos extractivos, ya que consideran que Agadez, la región productora de uranio, debería recibir un mayor porcentaje de las rentas.

Figura 3. Zona productiva de uranio en Níger



Nota: Hasta ahora, el uranio ha sido extraído exclusivamente de Arlit. El área delimitada por el pequeño rectángulo en la imagen, que se extiende desde Agadez, al sur, hasta la frontera con Algeria, al norte, y marca Arlit, señala zonas mineras potenciales adicionales para las cuales las autoridades nacionales han emitido licencias de exploración o explotación*.

Fuente: CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>)

* Este mapa es una versión simplificada de documentos que nos fueron alcanzados por el grupo de activistas Targuinca, basados en información proporcionada por el Ministerio de Minería de Níger.

La agitación en torno a la explotación de uranio en las esferas empresariales y políticas de Níger es reciente, sin embargo, y sus implicancias sobre la estabilidad político-económica del país todavía no son claras. Solo entre finales de la década de 1970 y comienzos de los años ochenta, con el alza de los precios internacionales, es que los ingresos de efectivo generados por la extracción de uranio empezaron

a jugar un rol más prominente en las políticas nacionales, como se detalla más adelante. Con la excepción de estos dos cortos periodos, en los años setenta y hoy, la economía política de Níger ha dependido principalmente de la producción agrícola y, de manera crucial, de la ayuda externa. Sin embargo, como argumentaremos a continuación, la importancia de la ayuda internacional —en transferencias monetarias, asistencia técnica y cooperación militar— en la economía de Níger se debe parcialmente a la importancia estratégica del uranio para Francia.

Hoy en día, el sector extractivo cumple un rol político crucial en Níger. Aun así, la lógica de instrumentalización política de los recursos naturales que prevalece en el país es diferente a la lógica que discutimos previamente en Nigeria. En Nigeria, el control de los ingresos generados por los recursos naturales permite un margen de acción crucial en el juego político de la nación, evitando el desarrollo de aspiraciones separatistas y asegurando una cierta continuidad política a través de redes de patronaje. En Níger, el uranio juega un rol político, no debido a los ingresos que genera, sino a su naturaleza estratégica, que ha contribuido a moldear una relación muy especial con Francia, único comprador de uranio (hasta ahora) de Níger y previo tutor colonial del país. Recogiendo el concepto de Bayart (2009), nos referimos a esta relación como 'extraversión'. La extraversión se refiere a una relación asimétrica entre un ex poder colonial y sus antiguas colonias en la que el sometimiento es voluntariamente perpetuado por ambas partes como una manera de consolidar el poder de las élites. «La creación y captura de rentas generadas por la dependencia [...] que funciona como una matriz histórica de desigualdad, centralización política y luchas sociales» (p. xvii) es central a este paradigma. La noción de extraversión de Bayart rechaza los modelos de dependencia según los cuales las relaciones entre el norte y el sur son siempre de inevitable explotación, negando la influencia que la parte subordinada puede ejercer sobre su socio dominante. En el caso de Níger, la lógica de extraversión puede expresarse de la siguiente manera: Níger post-colonial tenía en el subsuelo algo que Francia deseaba y que vendió a la antigua potencia colonial como parte

de una compleja transacción que involucraba mecanismos orientados a mantener a las élites en el poder, consolidando de esta manera la ayuda, asistencia técnica y cooperación militar. Probablemente en Níger la extraversión ha ayudado a diseñar políticas que permiten la expansión del poder de las autoridades centrales sobre un electorado mayoritariamente rural. La auto preservación, sin embargo, no ha sido la única meta de los políticos de Níger. Las ganancias provenientes del uranio también han sido concebidas como motores de desarrollo, por lo menos antes y después del primer auge en los precios.

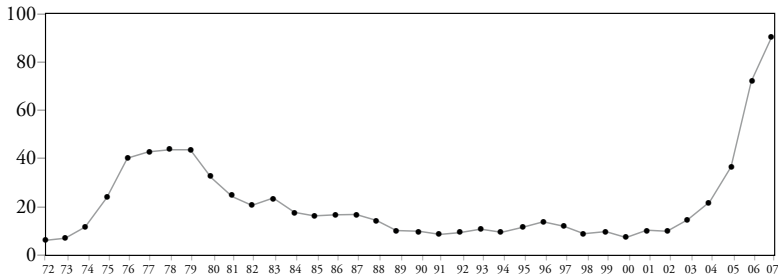
Tabla 2: Producción y exportación de uranio en Níger

Año	Producción (toneladas)	Exportaciones totales (millones de FCFA)	Uranio (millones de FCFA)	Porcentaje de uranio en las exportaciones
1990	2832	76 939	63 706	82,8
1991	2964	87 986	56 251	63,9
1992	2977	71 742	50 328	70,1
1993	2989	65 194	45 865	70,4
1994	2974	104 316	75 566	72,4
1995	2974	96 222	75 664	78,6
1996	3326	112 251	69 945	62,3
1997	2716	112 221	75 644	67,4
1998	3713	121 612	78 495	64,6
1999	2916	110 018	65 120	59,2
2000	2898	139 362	64 017	45,9
2001	2920	119 042	63 048	53,0
2002	3076	117 535	62 456	53,1
2003	3143	116 054	65 520	56,5
2004	3273	127 961	70 140	54,8
2005	3093	164 695	78 540	47,7
2006	3431	143 852	79 632	55,4
2007	3153	204 827	143 057	69,8
2008	2993	316 413	198 164	62,6

Nota: Las líneas resaltadas corresponden a los años de insurgencia en el norte de Níger.

Fuente: Datos del Instituto de Estadística de Níger.

Figura 4. Precios internacionales del uranio desde 1972



Fuente: World Nuclear Association. En <<http://goo.gl/AoFNX>>.

El gobierno de Níger postcolonial

Níger logró su independencia de Francia en 1960, después de solo 38 años de dominación colonial bajo el nombre oficial de «Colonia de Níger» y setenta años de presencia militar francesa en la zona. El valor económico de Níger fue reconocido recién a finales de la era colonial¹⁷, después de que se descubrieran varios yacimientos minerales en el desierto, al norte del país. Antes de eso, Níger ejerció un rol de importancia militar estratégica (Idrissa, 2001) ya que representaba la intersección territorial entre diversos territorios controlados por Francia y un freno a la expansión militar inglesa en África Occidental a finales del siglo XIX. Durante la Primera Guerra Mundial, sirvió como campo de batalla cuando los alemanes ofrecieron su apoyo al movimiento insurgente libio, Senussi, utilizando a grupos Tuareg en el enfrentamiento contra Francia. Posteriormente, en los años cuarenta, fueron descubiertos depósitos de cobre, estaño y otros minerales en el sur de Algeria y norte de Níger. Mientras que la oposición al poder colonial aumentaba en Algeria, las autoridades francesas idearon un plan de nacionalización del Sahara que les permitiera capturar las riquezas

¹⁷ En 1890, los ingleses no mostraron ningún arrepentimiento por ceder el control del Sahara a Francia. En aquel momento, Lord Salisbury notoriamente declaró: «Dejen que los gallos galos afilen sus espuelas en la arena del desierto» (Grégoire, 2001).

minerales para su futura explotación y, más importante, asegurar una base contrainsurgente en el sur que pudiera hacer frente al *Front de libération nationale* de Algeria. El proyecto, que recibió el nombre de *Organisation Commune des Régions Sahariennes* (OCRS), fue eventualmente dejado de lado (Bourgeot, 2000). Sin embargo, demuestra que el interés inicial francés sobre Níger era, antes que nada, no-económico: «A finales de la Segunda Guerra Mundial, Níger era una de las colonias económicamente menos importantes en una de las esquinas del imperio francés» (Charlick, 1991, p. 38). Es sintomático de esta situación que las inversiones estructurales se mantuvieran al mínimo (Tidjani Alou, 2001).

El corolario de la distante atención inicial francesa hacia los prospectos económicos de Níger fue que las autoridades coloniales no transformaron radicalmente las estructuras sociales del país, de dramática desigualdad, con excepción de los casos que resistían vehementemente el dominio colonial. Los Tuareg, en el norte, fueron violentamente reprimidos, lo que generó el colapso económico de sus actividades ganaderas semi nómadas y la eventual sujeción política y forzada reorganización de sus líderes después de que estos se aliaran con el movimiento senusista contra los franceses en 1917 (Triaud, 1993).

El pueblo zarma-songhai en el suroeste, los hausas en el sur (el grupo demográficamente más grande) y los tuaregs, que conformaban casi toda la población de Níger, estaban organizados de manera jerárquica sobre la base de una cierta forma de esclavitud de los estratos socialmente más bajos. En estas sociedades, los jefes «tradicionales» cooperativos fueron cooptados por los franceses como auxiliares y suplementados por capas de autoridad adicionales que los conectaban con el gobierno central. Como resultado, los jefes tradicionales se volvieron a la vez «más autoritarios y menos poderosos de manera independiente» (Charlick, 1991, p. 20). Con el apoyo del poder coercitivo francés, tendieron a volverse menos responsables hacia sus clientes originales, perdiendo legitimidad. Las redes de patronaje también se expandieron del nivel local al nacional. Su poder empezó a construirse cada vez más sobre la cercanía al centro político

y menos sobre los vínculos de familiaridad. Otro cambio social importante generado por el colonialismo es la emergencia de una burocracia educada, proveniente en la mayoría de casos de los estratos más bajos de la sociedad, especialmente de los pueblos zarma-songhai, considerados, según los parámetros de la cínica y simplista antropología colonial francesa, como como los mejores auxiliares (Abadie, 1927; Ibrahim, 1994). Esto ocasionó una situación de imparcialidad política con consecuencias duraderas, ya que los representantes zarma educados y urbanizados —los llamados *évolués*—, en cuyo territorio se ubicaba también la capital, Niamey, ocuparon los puestos de poder político en la transición a la independencia, convirtiéndose en la élite política y militar durante las tres décadas que siguieron a la independencia. Esta situación se prolongó hasta 1993, cuando un presidente hausa fue elegido democráticamente. Es importante notar que las relaciones del centro administrativo con los jefes rurales «no han sido sustancialmente modificadas por los gobiernos independientes de Níger» (Charlick, 1991, p. 21). Las recientemente independientes élites, explica Charlick, han establecido un régimen «burocrático-autoritario» débil pero exclusivo, permanentemente alterado por intentos de imponer un dominio de tipo personalista utilizando las redes de patronaje. Los procesos de ‘captura del Estado’ (Tidjani Alou, 2001), es decir, aquellos que intentan establecer aquello a lo que nos hemos referido como un orden político neo patrimonial, han estado acompañados por esfuerzos limitados por construir lealtades de base social amplia. Las movilizaciones de base entre la juventud, la reforma agraria y, más recientemente, los procesos de descentralización, representan esfuerzos por consolidar las relaciones entre las autoridades centrales y su electorado, introduciendo una compleja pluralidad de inestables normas que coexisten e incluso compiten ocasionalmente entre sí (Lund, 1997; Olivier de Sardan, 2004).

La fuerte figura presidencial del régimen post-colonial de partido único personifica la inclinación del sistema político de Níger hacia los gobiernos personalistas. El presidencialismo estuvo firmemente arraigado en

la Constitución de la Primera República y fue facilitado por la erradicación brutal de la oposición —liderada por el SAWABA, el partido de Djibo Bakary— en los albores de la independencia (Ibrahim, 1994). Tuvieron que pasar tres décadas antes de que la oposición política pudiera levantar su voz en el escenario político de Níger. A fines de los años ochenta se inició un proceso de transición democrática que siguió a dos episodios autoritarios consecutivos, liderados por Hamani Diori y Seyni Kountché —que derrocó a Diori con un golpe en 1974—, consecutivamente. La muerte de Kountché en 1987, el creciente descontento contra la terapia de choque de los paquetes de ajuste estructural y el contexto internacional favorecieron cambios democráticos a finales de la década de 1980. La formación de una Junta Nacional que tenía como misión reformular el escenario político nacional y que llevó a las primeras elecciones multipartidarias del país en 1993, generó una ola de entusiasmo popular que se expandió por todo Níger. Sin embargo, la experiencia no fue realmente funcional desde un punto de vista institucional y un golpe puso fin al proceso democrático en 1996. Baré, el responsable del golpe, fue a su vez derrocado en 1999, después de lo cual los principales protagonistas del viejo ‘partido-estatal’ de Kountché, el *Mouvement National pur la Société de Développement* (MNSD) introdujeron un débil régimen democrático. Mamadou Tandja fue elegido como nuevo presidente hasta que un golpe lo derrocó en 2010. En 2011, se dio inicio a un nuevo proceso de transición hacia un gobierno civil.

Con excepción de la corta transición democrática, la combinación de regímenes autoritarios y la organización rural de la sociedad de Níger no permitieron el desarrollo de una oposición de base, sino que tuvieron como consecuencia una serie de golpes (Olivier de Sardan, 2004). En 1974, las fuerzas armadas de Níger iniciaron lo que se convertiría en una tradición nacional: remover políticos civiles de sus cargos en tiempos de tensión política. Entre 1964 y 2010, Níger presenció cuatro golpes de estado consecutivos y por lo menos cuatro intentos fallidos. Como ha señalado Kimba (2008), los militares —la mayoría de los cuales han sido

entrenados en Francia— en realidad se han convertido en emprendedores políticos durante la era post-independencia. Han participado en cuarenta de los 49 gobiernos entre 1974 y 2002; seis presidentes de los ocho que han manejado el país desde la independencia provenían de las fuerzas militares. Los militares se perciben a sí mismos como una fuerza de freno a las políticas perniciosas en tiempos de desorden social; son los encargados de ‘reestablecer el orden’. Las fuerzas armadas, por lo general, se benefician del apoyo de los jefes tradicionales, que suelen percibir a las élites civiles como su competencia política.

Los regímenes sucesivos de Níger han sobrevivido sobre una base fiscal ínfima. Como muchos de sus homólogos africanos, la economía de Níger ha sido aumentando gradualmente su sistema de servicios urbanos. El país, sin embargo, es todavía mayoritariamente rural. El cultivo de maní y la ganadería han sido las principales fuentes de exportación de la colonia. Según reportes del Banco Mundial, en 1968 los cultivos comerciales manejados por la empresa estatal SONARA representaban el 50% del ingreso nacional de exportaciones, mientras que el ganado representaba el 35% (BIRD, 1968).

Desde inicios de la década de 1970, el uranio reemplazó al maní y el ganado como principal producto de exportación del país (BIRD, 1974). La extracción de la primera mina comenzó en 1971, y la siguiente tres años más tarde. Las ganancias del uranio otorgaron a las autoridades el margen de acción que necesitaban para invertir en infraestructura y durante una década de relativa prosperidad, se crearon diversas entidades paraestatales. Es interesante también notar que el régimen de Kountché tomó la decisión de aliviar la carga fiscal del campesinado, contribuyendo a la mejora inmediata de su estándar de vida (Charlick, 1991). Sin embargo, esa era de relativo éxito económico generó una confianza excesiva en la sostenibilidad de los futuros ingresos estatales, llevando a las finanzas públicas prácticamente a la bancarrota con la caída de los precios de materias primas a mediados de la década de 1980 (ver la figura 4). La mayoría de los paraestatales demostraron ser económicamente deficientes.

Al igual que en muchos otros países que dependían de materias primas, la recesión económica fue seguida de la implementación de brutales paquetes de ajuste estructural. Mientras los ingresos del uranio se reducían, la deuda nacional continuaba acumulándose, empujando a los gobernantes a aceptar la terapia de *shock* de los donantes internacionales (Gervais, 1995). La pobreza y otros efectos negativos de la austeridad impuesta afectaron principalmente las actividades urbanas y los índices de empleo (Azam y otros, 1993). La preocupante situación económica de Níger hizo que se volviera cada vez más dependiente de la ayuda internacional proveniente de donantes multilaterales, especialmente el Banco Mundial, el FMI y la Unión Europea. Decoudras (1990) nota que a finales de los años ochenta la ayuda internacional se había convertido, después del maní y el uranio, en la principal fuente de ingresos del país. Las cifras recientes de la OECD evidencian que la asistencia oficial de desarrollo representa alrededor del 10% del PBI anual del país.

Esta forma de ‘extraversión’ comenzó inmediatamente después de la independencia, mucho antes de que empezara el periodo de auge. Francia era el principal patrocinador de Níger en aquel momento. Todavía se encuentra entre sus donantes bilaterales, ubicado justo después de la Unión Europea. BIRD (1968) señala que el 80% de la inversión en infraestructura pública a fines de los años sesenta fue financiado con ayuda proveniente de Francia. La asistencia era multifacética y consistía no solo en flujos financieros, sino en formas de cooperación técnica y militar. La presencia francesa estuvo extendida en la burocracia post independencia. Los asesores más cercanos de Diiori Hamani, el primer presidente de Níger, eran franceses (específicamente corsos, lo que les ganó el apodo colectivo de la «mafia corsa»; ver Higgott & Fuglestad, 1975). Según Idrissa (2001), el régimen de Diiori era uno de los menos ‘africanizados’ de las antiguas colonias. Esto tiene mucho que ver con los esfuerzos franceses por perpetuar su dominio sobre África francófona después de conceder la independencia a sus antiguas colonias. Consideramos que estos esfuerzos, si bien no estuvieron exclusivamente orientados hacia la explotación

de las riquezas minerales de las antiguas colonias, sí permitieron la expansión de un régimen de compromisos recíprocos exclusivos sobre la extracción de uranio entre Níger y la compañía estatal francesa que hoy se conoce como AREVA.

Las políticas del uranio

Una nueva y gigantesca instalación extractiva abrirá en 2013 en Imouraren, ochenta kilómetros al sur de Arlit. Operará por 35 años después de su inauguración, con costos de alrededor de 1,2 billones de euros que serán asumidos casi en su totalidad por AREVA, el principal operador de uranio en el mundo y el único en Níger, si bien recientemente el país ha otorgado permisos a multinacionales que podrían terminar con el monopolio de facto de AREVA. Los operadores franceses han disfrutado de un monopolio en la explotación de uranio en Níger desde 1971 a través de distintos organismos (*Commissariat à L'énergie Atomique-CEA*, luego *Compagnie Générale des Matières Nucléaires-COGEMA*) que hoy en día están reorganizados en la empresa multinacional AREVA. La existencia de depósitos de uranio en Níger se conoce desde 1959. Si bien captaron la atención francesa casi inmediatamente, permanecieron como riquezas virtuales por un tiempo, hasta que el dramático aumento de los precios de petróleo en 1970 convirtió a la energía nuclear en una alternativa económicamente viable frente a los hidrocarburos. La independencia energética francesa era percibida como estratégica y económicamente crucial en tiempos de la Guerra Fría y, sobre todo, de crisis de los precios del petróleo. El cálculo de las autoridades francesas en aquel momento era que la independencia energética podía obtenerse a través de vínculos privilegiados con su antigua colonia.

Un pilar fundamental de las relaciones entre Francia y Níger fue un acuerdo firmado en 1961 entre los dos países (además de Dhomey —ahora República de Benín— y Costa de Marfil) que establecía que Níger se comprometía a vender uranio a Francia a cambio de comprar

productos franceses¹⁸. Como resultado, Francia se convirtió en el guardián militar de Níger¹⁹. La explotación de recursos naturales era solo uno de los aspectos, todavía no tan importante, de una «estrategia general de presencia política francesa en África francófona» que involucraba «relaciones militares, económicas, políticas y culturales multifacéticas» (Moncrieff, 2004, p. 41). Como parte de la continuación del proyecto colonial, las autoridades francesas bajo de Gaulle se sintieron obligadas a «acompañar» a sus antiguas colonias hasta que alcanzaran la «madurez». Esto tuvo implicancias prácticas que Moncrieff describe de la siguiente manera: «África ha provisto a Francia de las materias primas y productos agrícolas que necesita. Las empresas francesas han utilizado los vínculos personales e institucionales entre Francia y sus antiguas colonias para sostener la posición que disfrutaban al momento de la independencia» (p. 42). La explotación de recursos naturales no era el único motor de los *Accords de coopération* entre Francia y África francófona; sin embargo, los asimétricos acuerdos aseguraban a las compañías francesas un margen de ventaja que luego se cimentó a través de beneficios mutuos entre aquellos involucrados en el negocio, lo que tuvo ciertas consecuencias políticas: «considerando los importantes beneficios derivados del sistema por las élites en ambos lados, el imperativo político era asegurar la conservación del sistema, siempre y cuando sus costos y contradicciones se mantuvieran

¹⁸ Las palabras originales del tratado son las siguientes: «En ce qui concerne ces mêmes matières et produits, la République de Côte d'Ivoire, la République du Dahomey et de la République du Niger, pour les besoins de la Défense, réservent par priorité leur vente à la République Française après satisfaction des besoins de leur consommation intérieure, et s'approvisionnent par priorité auprès d'elle» (République Française, 1961, p. 284).

¹⁹ En 1977, un nuevo tratado fue firmado entre Francia y Níger, anulando el acuerdo de abril de 1961. La cooperación militar se mantuvo, pero el acceso privilegiado a esta «materia estratégica» no se mencionó más. Sin embargo, el acceso privilegiado continuó en la práctica hasta hace muy poco. Si bien Francia no estuvo directamente involucrada con la rebelión Tuareg entre 2007 y 2009, sí ayudó a las fuerzas armadas de Níger a mantener su equipo.

dentro de límites manejables» (Moncrieff, 2004, p. 46)²⁰. De ahí la importancia en aumento del uranio en las relaciones entre las élites de Francia y Níger, especialmente cuando la energía nuclear se convirtió en un elemento vital de la estrategia energética francesa.

La ambigua mezcla de intereses comerciales, políticos y desarrollistas a ambos lados de la (desigual) asociación Franco-Níger está claramente ejemplificada por la destitución de Diori en 1974. Diori fue removido a la fuerza de su puesto por un número de razones. Si bien se enfrentaba a oposición interna, especialmente entre las filas militares (Idrissa, 2008); su régimen no había logrado enfrentarse a la hambruna que azotaba el país y se dice que padecía de alarmantes niveles de corrupción (Higgott & Fuglestad, 1975; Grégoire, 2001). Más aún, Francia lo culpaba por aliarse con Nigeria, el preocupante vecino de Níger, durante la guerra de Biafra, mientras que Francia y Costa de Marfil habían provisto importante apoyo político y logístico a los separatistas biafranos. La lista de factores que ocasionaron el divorcio entre el gobierno de Diori y las autoridades francesas es larga, pero el uranio definitivamente jugó un rol fundamental en el posterior desarrollo de los eventos. Baulin (1986), uno de los asesores franceses más cercanos a Diori, nos permite ver los eventos desde dentro.

Diori fue derrocado precisamente en un momento en el que intentaba obtener de Francia condiciones más ventajosas para la explotación del uranio, las cuales podrían haberle permitido mejorar la economía de su país. El argumento de Diori, señala Baulin, fue precisamente que el comercio de uranio no debía ser entendido como una simple relación comercial. El operador francés CEA fue culpado por su reticencia a pagar impuestos y por imponer una división injusta de las ganancias generadas por la compañía creada para gestionar el primer complejo minero de Arlit. La postura de CEA era que debería recibir el mayor porcentaje de ganancias

²⁰ Una dimensión recientemente revelada de las alianzas personales entre las élites en Francia y en África francófona involucra transferencias de efectivo sistemáticas de las segundas a partidos políticos franceses para financiar sus campañas electorales.

ya que cargaba solo con el costo de la exploración minera. Otro motivo de disputa era el precio que Francia debía pagar a cambio del uranio de Níger: ningún estándar internacional simple podría aplicarse, ya que los precios necesitan considerar los costos idiosincráticos de producción, así como la calidad del mineral extraído. CEA demostró ser especialmente avaro en las negociaciones y su posición recibió el apoyo del principal poder en las sombras de África francófona, el francés Jacques Foccart. Dos días antes de una importante reunión que debía poner fin a la disputa entre Francia y Níger, Diori fue derrocado. Su sucesor, Kountché, cumplió después con varias de las demandas iniciales de Diori, aprovechando la ventaja en el proceso de negociación con Francia que le permitían los precios en alza del petróleo. El golpe contra Diori representó una oportunidad para rehacer los términos de la cooperación entre ambos países.

La situación experimentada por Mamadou Tandja durante el segundo auge del uranio siguió una lógica y circunstancias similares, lo que eventualmente llevó a que fuese removido de su puesto por las fuerzas armadas en febrero de 2010. Nuevamente, los acuerdos económicos sobre el uranio resultaron cruciales para desarrollar estrategias para mantenerse en el poder. En julio de 2007, poco después del comienzo de la insurgencia Tuareg en el norte, zona rica en uranio, el presidente en el poder, Mamadou Tandja, acusó a AREVA de apoyar a los rebeldes después de que uno de los oficiales de seguridad del complejo minero de Arlit desertara para unirse a los insurgentes con armas y herramientas de comunicación de alta tecnología²¹. Para los defensores de Mamadou Tandja, Francia tenía un problema con el régimen debido a las intenciones del presidente de emitir permisos de exploración y, posiblemente, de explotación a empresas chinas, lo que terminaría con el antiguo monopolio de AREVA sobre el uranio de Níger. Organizaciones ‘civiles’ financiadas por el Estado tomaron las calles de Niamey para manifestarse contra el ‘neo imperialismo’ francés.

²¹ La práctica de contratar antiguos rebeldes para proteger sus instalaciones en realidad formaba parte de la «diplomacia» local de AREVA, una estrategia que nos recuerda a las políticas petroleras de compañías multinacionales en el Delta del Níger.

El ministro francés a cargo del expediente huyó rápidamente a la capital de Níger y logró un acuerdo con las autoridades en el que se aumentaba el precio que Francia estaba dispuesta a pagar por las importaciones de uranio. Las protestas contra los franceses cesaron de inmediato. Tandja luego negoció ferozmente el contrato que permitía a AREVA explotar los depósitos de Imouraren. Al mismo tiempo, su gobierno inició un proceso de apertura hacia inversionistas chinos en el campo del petróleo²² o el uranio a cambio de jugosos bonos por adelantado, confiscados de manera privada por sus secuaces²³. Tandja distribuyó frenéticamente permisos mineros²⁴ de manera nada transparente (Diallo, 2009). En el verano de 2009, el mandato presidencial no renovable de Tandja se acercaba a su fin, por lo que este decidió modificar la constitución de manera que le permitiera postular para un tercer periodo. En medio de la indignación popular, disolvió la Asamblea Nacional y, después, la Corte Constitucional que poco antes había declarado inválido este cambio constitucional. Luego, organizó elecciones fraudulentas que utilizó como si fuesen un plebiscito. Sin embargo, descuidó la supervisión constante del ejército, que se aprovechó de la dudosa legitimidad presidencial para realizar un golpe de Estado que Francia no condenó. La obstinación de Tandja por mantenerse en el poder por un tercer periodo, haciendo caso omiso a la indignación internacional generada por su decisión, estuvo sin lugar a dudas respaldada por las opciones que le ofrecían las generosas inversiones chinas (Burgis, 2010). Podría decirse, sin embargo, que sobreestimó el margen de acción política representado por las inversiones chinas.

²² En 2008, la empresa china China National Oil and Gas Development and Exploration Corporation firmó un proyecto de un billón de dólares para explotar petróleo en el sureste del país (el llamado «bloque Agadem») y construir una refinería en la ciudad sureña de Zinder.

²³ «Tandja fêté par Pékin». *La Lettre du Continent*, 569; The Bonus Culture. *Africa Confidential* 51(19), 6-7.

²⁴ Esta es una de las causas, entre muchas otras, del reclutamiento violento de jóvenes de Agadez en la rebelión de 2007 (Guichaoua, 2009a).

Conclusión

Francia jugó un rol tutelar en la relación de ‘extraversión’ con Níger postcolonial que involucraba paquetes de ayuda a cambio de acuerdos estratégicos para el comercio de materias primas. Sin embargo, entre fines de los ochenta y durante la década de los noventa, la influencia francesa sobre África se redujo. Su masiva ayuda bilateral fue gradualmente reemplazada por la de donantes multilaterales. A pesar de esto, las relaciones estratégicas de negocios se mantienen hasta la fecha, otorgándole a Francia cierta ventaja en el juego político de Níger. La cooperación militar entre ambos países también se extiende hasta hoy. Esta relación de dependencia le permitió a las élites de Níger comportarse de acuerdo a las expectativas francesas mantener el apoyo del antiguo poder colonial. Dichas circunstancias ayudaron a consolidar figuras de poder en lo que ha sido descrito como un modelo político neo patrimonial. Resulta crucial considerar que el marco de extraversión bilateral con Francia se ha visto alterado por los precios en alza del uranio y por la aparición de nuevas figuras de peso en el escenario internacional, como China. No es posible realizar una predicción clara sobre los futuros usos de las rentas del uranio en Níger, debido a que el país atraviesa hoy en día un periodo de firme transición democrática.

5. OBSERVACIONES FINALES

Hemos analizado las dos formas de utilizar los ingresos generados por la explotación de recursos naturales que adoptaron Nigeria y Níger, respectivamente. Las élites políticas en Nigeria y Níger han desarrollado sus propias estrategias para perpetuarse en el poder y responder a los retos locales de sus países. El federalismo fisipario, camino altamente riesgoso, si bien pragmático, seguido por Nigeria, puede estarse encontrando con ciertas limitaciones estructurales, como revela el conflicto en el Delta del Níger. Níger se inclinó por la extraversión para manejar sus riquezas minerales estratégicas, estrategia que le permite mantener un vínculo

cercano con su antiguo colonizador. Lo que explica cómo es que las élites han logrado mantenerse en el poder no son los ingresos generados por la industria extractiva en sí mismos, sino la importancia estratégica que el mineral tiene para Francia, socio comercial casi exclusivo de Níger. Es esta característica intrínseca de la materia prima la que ha permitido a las élites de Níger hacer de la extravención una táctica viable de auto preservación. Tanto en Nigeria como en Níger, y dependiendo de la secuencia histórica en la que uno esté interesado —así como del criterio político de las figuras a cargo— es posible decir que la riqueza de recursos naturales puede precipitar un contexto de inestabilidad política o contribuir a su mitigación, confirmando la visión de que el «mal holandés» es condicional. Los recursos naturales son tanto parte del problema como parte de la solución de la responsabilidad política, haciendo que cualquier predicción sobre el futuro desarrollo político del país sea altamente especulativa. Desde una perspectiva analítica, hemos demostrado que la abundante literatura sobre la configuración institucional del África subsahariana puede ser utilizada para enriquecer los actuales debates académicos sobre la maldición de los recursos. La corrupción generalizada o la malversación masiva no son solo características heterogéneas de diversos sistemas políticos africanos, sino que son producidos de manera endógena por la lógica de «el ganador se lleva todo» de la feroz competencia política en la que participan la mayoría de las élites políticas de África subsahariana, un lugar en el que las rentas de recursos naturales son tanto un medio como un fin en sí mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, M. (1927). *Afrique centrale; la colonie du Niger*. París: Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales.
- Amunwa, B. (2011). *Counting the Costs. Corporations and Human Rights Abuses in the Niger Delta*. Londres: Platform. En <http://platformlondon.org/nigeria/Counting_the_Cost.pdf>.

- Ayogu, M. D. (2000). *The Political Economy of Infrastructure Investments in Nigeria*. Cambridge: Center for International Development, Universidad de Harvard.
- Azam, J.-P., C. Bonjean, G. Chambas & J. Mathonnat (1993). *Le Niger. La pauvreté en période d'ajustement*. París: L'Harmattan.
- Bach, D. C. (1988). Les effets pervers du fédéralisme nigerian. *Politique Africaine*, 32, 22-30.
- Bach, D. C. (2004). Inching towards a country without a state: Prebendalism, Violence and State Betrayal in Nigeria. En C. Clapham, J. Herbst y G. Mills, *Africa's Big States* (pp. 47-79). Johannesburg: Witwatersrand University Press.
- Baland, J.-M. & P. Francois (2000). Rent-seeking and resource booms. *Journal of Development Economics* 61, 527-542.
- Banco Central de Nigeria (2008). *Annual Report and Statement of Accounts*. Abuja: Central Bank of Nigeria.
- Banco Mundial (1968). *The Economy of Niger*. En <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/12/000178830_98101901531164/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Banco Mundial (1974). *Current Economic Position and Development Prospects of Niger*. En <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/10/24/000094946_02051404180089/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Basedau, M. & W. Lacher (2006). *A Paradox of Plenty? Rent Distribution and Political Stability in Oil States*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Bates, R. H. (2008). *When things fell apart: state failure in late-century Africa*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Baulin, J. (1986). *Conseiller du President Diiori*. París: Eurafor.
- Bayart, J. F. (2009). *The State in Africa: the Politics of the Belly*. Cambridge: Polity.

- Bayart, J. F., S. Ellis & B. Hibou (1999). *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford; Bloomington: International African Institute; Indiana University Press.
- Bevan, D. L., P. Collier & J.W.Gunning (1999). *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Nigeria and Indonesia*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bourgeot, A. (2000). Sahara: espace géostratégique et enjeux politiques (Niger). *Autrepart* 16, 21-48.
- Brass, J. N. (2008). Djibouti's unusual resource curse. *The Journal of Modern African Studies* 46(04), 523.
- Bratton, M. & N. Van de Walle (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Budina, N., G. Pang & S. V. Wijnbergen (2007). *Nigeria's Growth Record: Dutch Disease or debt overhang?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Bulte, E. H., R. Damania & R. T. Deacon (2005). Resource intensity, institutions, and development. *World Development* 33(7), 1029-1044.
- Burgis, T. (2010). *Strategic resources: a richer seam*. En <<http://www.ft.com/cms/s/0/d9853fda-6441-11df-8618-00144feab49a.html#axzz387nH4zdm>>.
- Chabal, P. & J. P. Daloz (1999). *Africa Works: disorder as political instrument*. London; Bloomington: International African Institute; Indiana University Press.
- Charlick, R. B. (1991). *Niger: Personal Rule and Survival in the Sabel*. Boulder; Londres: Westview; Dartmouth.
- Contamin, B. & Y. A. Faure (1994). *La Bataille des Entreprises Publiques en Côte d'Ivoire*. París: Karthala.
- Daniel, L. & F. M. William (2009). In Search of the Missing Resource Curse. *Economía* 9(1),1.
- De Oliveira, R. S. (2007). *Oil and politics in the Gulf of Guinea*. Nueva York: Columbia University Press.

- Decoudras, P.-M. (1990). L'aide internationale. *Politique Africaine*, 38, 87-96.
- Diallo, M. (2009). *Octroi des permis de recherches minières et pétrolières, les bonnes affaires des intermédiaires*. Le Républicain-Niger. En< <http://www.temoust.org/archives/niger-octroi-des-permis-de,10868.html>>.
- Dunning, T. (2008). *Crude democracy: natural resource wealth and political regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Falola, T. & M. M. Heaton (2008). *A History of Nigeria*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gervais, M. (1995). Structural Adjustment in Niger: Implementations, Effects & Determining Political Factors. *Review of African Political Economy*, 22(63), 27-42.
- Grégoire, E. (2001). *Touaregs du Niger, Le Destin d'un Mythe*. París: Karthala.
- Guichaoua, Y. (2009a). Circumstantial alliances and loose loyalties in rebellion making. Brighton: MICROCON Research Working Paper, 20.
- Guichaoua, Y. (2009b). Oil and Political Violence in Nigeria. En J. Lesourne, *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business* (pp. 9-49). París: Institut Francais des Relations Internationales.
- Guichaoua, Y. (2011). Circumstantial alliances and loose loyalties in rebellion making. En Y. Guichaoua (ed), *Understanding Collective Political Violence*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Higgott, R. & F. Fuglestad (1975). The 1974 *Coup d'Etat* in Niger: Towards an Explanation. *The Journal of Modern African Studies*, 13(3), 383-398.
- Human Rights Watch (1999). *The Destruction of Odi and Rape in Choba*. Washington: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2003). *Nigeria's 2003 Elections: The Unacknowledged Violence*. Washington: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2006). *'They Do Not Own This Place', Government Discrimination Against 'Non-Indigenes' in Nigeria*. Washington: Human Rights Watch.

- Human Rights Watch (2007). *'Chop Fine', The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria*. Washington: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2008). *Politics as War*. Washington: Human Rights Watch.
- Humphreys, M. (2005). Natural resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 508-537.
- Ibrahim, J. (1994). Political Exclusion, Democratization and Dynamics of Ethnicity in Niger. *Africa Today*, 41(3), 15-39.
- Idrissa, K. (2001). *Le Niger Etat et democratie*. Paris: L'Harmattan.
- Idrissa, K. (2008). *Armee et politique au Niger*. Dakar: Codesria.
- Jensen, N. & L. Wantchekon (2004). Resource Wealth and Political Regimes in Africa. *Comparative Political Studies*, 37(7), 816-841.
- Lund, C. (1997). Legitimacy, Land & Democracy in Niger. *Review of African Political Economy*, 24(71), 99-112.
- Mari, J.-P. (2008). La bataille de l'uranium a commencé. Entrevista a Rhissa Ag Boula en Le Nouvel Observateur. En <<http://www.grands-reporters.com/La-bataille-de-l-uranium-a.html>>.
- Mbembe, A. (1992). Provisional Notes on the Postcolony. *Journal of the International African Institute*, 62(1), 3-37.
- Mehlum, H., K. Moene & R. Torvik (2006). Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal*, 116(508), 1-20.
- Moncrieff, R. (2004). *French Development Aid and the Reforms of 1998-2002*. Southampton: Escuela de Humanidades de la Universidad de Southampton.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

- Okanlawon, S. (2010). *Niger Delta and the 'war' in NDDC*. En <<http://www.nigerianbestforum.com/generaltopics/niger-delta-and-the-%E2%80%98war%E2%80%99-in-nddc/>>.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2004). *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*. Documento de Trabajo 27. Niamey: LASDEL.
- Oyefusi, A. (2007). *Oil and the propensity to armed struggle in the Niger Delta region of Nigeria*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Peel, J. D. Y. (1978). Olaju: A Yoruba Concept of Development. *Journal of Development Studies*, 14(2), 139-165.
- Reno, W. (1995). *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Reno, W. (1998). *Warlord Politics and African States*. Boulder; London: Lynner Rienner.
- Reno, W. (2002). The Politics of Insurgency in Collapsing States. *Development and Change*, 33(5), 837-858.
- République Française (1961). *Accord de défense entre les gouvernements de la République Française, de la République de Cote d'Ivoire, de la République du Dahomey et de la République du Niger*. 24 de abril de 1961. París.
- Ron, J. (2005). Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 443-450.
- Ross, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Ross, M. (2003). *Nigeria's Oil Sector and the Poor*. Los Ángeles: Departamento de Ciencias Políticas, UCLA.
- ROTAB (2009). *Les 159 permis miniers octroyés, leur localisation et les compagnies bénéficiaires*. Nueva York: Revenue Watch Institute.

- Sala-i-Martin, X. & A. Subramain (2003). *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. NBER Working Paper Series 9804. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Suberu, R. (2001). *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Suberu, R. (2004). Pseudo-Federalism and the Political Crisis of Revenue Allocation. En A. Agbaje, L. J. Diamond, E. Onwudiwe y O. Oyediran, *Nigeria's struggle for democracy and good governance* (pp. 29-46). Ibadan: Ibadan University Press.
- Tidjani Alou, M. (2001). La dynamique de l'Etat post-colonial au Niger. En K. Idrissa, *Le Niger: Etat et démocratie* (pp. 85-126). París: L'Harmattan.
- Tornell, A. & P. R. Lane (1999). The voracity effect. *American Economic Review*, 89(1), 22-46.
- Torvik, R. (2009). Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-256.
- Triaud, J. L. (1993). Un mauvais départ: 1920, l'Aïr en ruines. En E. Bernus, P. Clauzel, P. Boilley & J. L. Triaud, *Nomades et commandants* (pp. 93-100). Paris: Karthala.
- Ukiwo, U. (2006). «Creation of local government areas and ethnic conflicts in Nigeria: the Case of Warri, Delta State». Ponencia presentada en la Conferencia sobre Descentralización, Federalismo y Conflicto. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE).
- Van de Walle, N. (2001). *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vidal, C. (1994). La «solidarité africaine»: un mythe à revisiter. *Cahiers d'Etudes africaines*, 34(136), 687-691.
- Watts, M. (2008). Sweet and Sour. En M. Watts, *Curse of the Black Gold, 50 Years of Oil in the Niger Delta* (pp. 37-47). Nueva York: Powerhouse Books.

Wood, E. J. (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. Cambridge University Press.

Zalik, A. (2011). Labelling Oil, Contesting Governance: LegalOil.com, the GMoU and Profiteering in the Niger Delta. En C. Obi y S. A. Rustaad, *Oil and Insurgency in the Niger Delta: Managing the Complex Politics of Petro-Violence*. Oslo; London: Zed Books.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 7

EL DESARROLLO BASADO EN EXTRACTIVOS Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO

*Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes*

1. INTRODUCCIÓN

Este libro se ha enfocado en la evolución institucional y la economía política de la gestión pública en contextos de abundancia de extractivos. No hemos discutido de manera explícita las consecuencias de estas políticas sobre el desarrollo, específicamente en términos de desigualdad, pobreza, exclusión política, violencia y medio ambiente. Sin embargo, la idea de que existe una correlación entre la dependencia de los recursos naturales y un bajo nivel de desarrollo sí ha estado presente de manera implícita a lo largo de toda nuestra discusión. En este capítulo, procederemos a revisar la evidencia que apunta en esta dirección.

Nuestra principal preocupación aquí es el «desarrollo sostenible». «Desarrollo», para nosotros, es un concepto que se refiere a más que el simple crecimiento, ya que implica la creación de capacidades que posibiliten un acceso más equitativo a los beneficios de dicho crecimiento. «Sostenibilidad» es una noción que incluye distintos componentes: medioambientales, políticos, sociales y económicos. A pesar de que hemos abordado estos temas de forma indirecta, explorarlos a profundidad hubiera excedido el alcance de este libro. Hemos decidido, por lo tanto, enfocarnos en la equidad, factor crucial para la sostenibilidad política y social. En términos económicos, la equidad es también la variable

que se ve directamente amenazada por la presencia de extractivos, los que suelen generar un escenario en el que pocos ganan y la mayoría pierde. Los extractivos tienden a distorsionar los acuerdos distributivos, consolidando un patrón nocivo para el futuro. El aspecto más vulnerable de la equidad en un contexto de extractivos se da entre grupos, lo que se conoce también como desigualdad «horizontal». Hemos tomado también en cuenta la violencia y la forma en que esta afecta la igualdad, intentando incorporar un ángulo medioambiental o político cuando resulte relevante.

Es en virtud de esto que, además de discutir los efectos directos de los extractivos a un nivel micro, hemos organizado los capítulos previos de manera que nos permitan explorar cómo la dependencia de extractivos deforma las instituciones y afecta la eficiencia de las políticas públicas, y cómo este escenario minimiza las posibilidades de alcanzar un desarrollo sostenible. Como se demuestra en diversos estudios, el desarrollo dependiente de extractivos tiende a acentuar la desigualdad y, en sociedades heterogéneas, las desigualdades horizontales o entre grupos. Los capítulos anteriores han demostrado que los extractivos tienen un efecto dañino y perverso sobre la institucionalidad y las estrategias de desarrollo nacional, a la vez que representan enormes retos de gestión en sí mismos. Es posible evaluar bajo una misma óptica la desigualdad, la exclusión política, la violencia y la degradación ambiental, así como la forma en que estos factores interactúan entre sí. La economía política de este tipo de desarrollo tiende a debilitar los elementos que se *necesitan* para alcanzar y sostener un desarrollo realmente inclusivo y con miras hacia el futuro, debido a que los extractivos suelen ocasionar de forma directa desigualdad, conflicto y daño medioambiental, en un contexto en el que las instituciones, de por sí ausentes y deficientes, se vuelven más necesarias que nunca. Es un arma de doble filo: mayor demanda, por un lado, y deformación de la oferta, por otro. (Es importante notar aquí que la economía política hubiese sido más saludable si la oferta y la demanda se expresaran de forma más tradicional: el problema en estos casos suele ser que la demanda efectiva de instituciones «correctas» no existe o, por lo menos, no en una forma

que sea capaz de generar algún tipo de reacción. Por lo general, *necesidad* y oferta se mueven en direcciones opuestas).

Hemos revelado cómo, una y otra vez, una diversificación precaria y débil suele engendrar deficiencias institucionales. Los casos de Perú y Bolivia son especialmente ilustrativos de este punto. Es cierto que sin medidas adicionales que logren revertir la tendencia de labor intensiva en capital, las políticas de diversificación por sí solas no lograrán aumentar el empleo. Sin embargo, la oferta laboral es una condición necesaria de la equidad: sin diversificación, no es posible siquiera imaginar la creación de empleos al margen del sector extractivo.

Adicionalmente, los extractivos suelen estar asociados a la falta de transparencia, a la confusión del sector público y privado y, con frecuencia, a la corrupción. Si bien ninguno de estos factores está indefectiblemente asociado con la desigualdad o los conflictos, las probabilidades de que estén vinculados son altas, como demuestran nuestros casos de estudio, especialmente en el caso de Níger y Nigeria. Otra característica común a estos casos es el centralismo, que suele debilitar las políticas populares y de base que podrían ayudar a generar una estrategia de desarrollo distinta; Botsuana ejemplifica esta dinámica a la perfección. También hay círculos viciosos, como el conflicto causado por la creciente desigualdad entre grupos, que impone necesidades institucionales en las mediaciones o motiva a que se destinen recursos para fines represivos. La dificultad para construir consensos en sociedades heterogéneas puede también obstaculizar o manipular la participación civil, especialmente cuando existe una tradición de políticas clientelistas, como sucede en el caso peruano. Esta relación se agrava mientras mayor haya sido la desigualdad entre grupos al inicio de la explotación de extractivos.

Esta ineptitud institucional se enfrenta a los ya conocidos problemas microeconómicos. El impacto directo de las actividades extractivas en una determinada región nunca es neutral en términos distributivos. La explotación de recursos naturales y la presencia de agentes externos reconfigura la organización política de las comunidades locales y ocasiona

problemas de gobernabilidad que afectan diversos ámbitos de la vida comunitaria. La explotación de extractivos suele generar una necesidad de redefinir lo que significa tener un derecho legal sobre la tierra. El problema de la tenencia del territorio afectado por la explotación mineral suele ocasionar tensiones, especialmente cuando la única manera en que este ha sido resuelto en el pasado ha sido a través de leyes tradicionales o arreglos informales, como suele ser el caso de África subsahariana. En América Latina, la historia de expropiaciones y trabajo forzado pesa en cualquier discusión sobre tierras hoy en día. El capítulo sobre el caso peruano ha hecho esto evidente. Resulta muy tentador para los gobiernos centrales subvertir arbitrariamente los esquemas tradicionales de tenencia de tierras, exacerbando a veces de manera cínica las divisiones internas de la comunidad, especialmente en áreas que ya se encuentran fragmentadas y dañadas social o étnicamente.

La compensación legítima que las comunidades pueden exigir no se limita a asuntos meramente territoriales o a los ingresos agrícolas a los que deben renunciar. Las actividades extractivas suelen tener otros efectos negativos, como daño medioambiental o, de manera mucho más compleja, desigualdades sociales producto de los *shocks* estructurales a la economía local. Las poblaciones locales son inseparables de una serie de identidades y prácticas sociales, especialmente en las zonas rurales (Polanyi, 2001). Por ejemplo, en Níger, la explotación de óxido de uranio amenaza con acelerar el declive de la ganadería pastoral y eliminar las antiguas costumbres nómadas a las que están vinculadas ciertas jerarquías sociales. Para las poblaciones afectadas, el fin de la ganadería pastoral representa no solo el fin de una actividad económica, sino el abandono forzado —y, consecuentemente, doloroso— de su cultura, así como la pérdida de un antiguo orden social. Todo esto puede generar frustración e indignación moral entre quienes se perciben a sí mismos como los perdedores en el nuevo sistema distributivo.

Una fuente adicional de conflicto proviene de la distribución de los beneficios locales que generan las industrias extractivas. La población

local no siempre puede ocupar puestos que demandan trabajadores especializados, por lo que debe conformarse con empleos de menor ingreso. Pero incluso cuando existen recursos humanos locales, las compañías prefieren contratar trabajadores de otras zonas, reclutándolos entre los clientes de élites extranjeras o ajenas a la zona. Este último aspecto nos remite a la difícil situación de los gobiernos locales en las zonas productoras de minerales, usualmente una compleja combinación de líderes tradicionales desempoderados, poderes externos diseñados para preservar los intereses del gobierno central e intentos más o menos sinceros de responder a las demandas de la población.

A un nivel más amplio, es posible que los extractivos generen desigualdad entre grupos si es que las autoridades que controlan la distribución de las rentas deciden utilizarlas como una herramienta política para empoderar ciertos grupos específicos y desempoderar a otros; o si, independientemente de sus fines políticos, la distribución de rentas no logra corregir las desigualdades generadas por dichos sistemas económicos, es decir, si no se da ningún tipo de intervención correctiva. Como este libro demuestra, los políticos nigerianos suelen participar en el debate sobre la distribución de la riqueza natural, reconociendo sus diversos matices y haciendo uso de su autonomía relativa dentro del sistema federalista. En contraste, el debate es todavía incipiente en el engorroso y altamente centralizado sistema político de Níger, herencia de sus épocas como colonia francesa. Botsuana, por su parte, ha seguido un camino distinto, buscando, en teoría, que las rentas beneficien a la sociedad en general. Debido al proyecto postcolonial que deliberadamente impuso la dominación Tswana sobre las minorías étnicas en nombre de la «unidad nacional», las divisiones internas no son realmente reconocidas en ese país.

En Chile, el reducido tamaño de las comunidades (usualmente indígenas y principalmente agrícolas) afectadas por la explotación de extractivos ‘invisibiliza’ los conflictos redistributivos y las desigualdades a los ojos del sistema político. En Perú, el Estado se ha dedicado a comprar una situación de «paz» en beneficio de los inversionistas extranjeros,

aplicando un sistema de generosa distribución económica que excede la capacidad de gasto de las instituciones locales y que genera resentimiento en las regiones no productivas. En Bolivia, el gobierno se enfrentó a conflictos y problemas político-económicos cuando las áreas extractivas dejaron de estar en la sierra para reubicarse en las zonas bajas del país.

Finalmente, hay algo que decir sobre los casos en los que la *ausencia* relativa de conflicto es palpable en un contexto de riquezas minerales y dependencia. De hecho, la naturaleza y realidad geográfica de los recursos influye sobre la posibilidad de que dichos conflictos se desarrollen o no. En otras palabras, los conflictos sociales parecen reducirse o aplacarse cuando los recursos se extraen de un número limitado de minas en zonas relativamente despobladas. En contraste, en las zonas de alta densidad poblacional y que padecen de carencias estructurales serias y problemáticas, las cosas se dan de manera muy distinta.

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera, discutimos nuestros casos de 'éxito', preguntándonos en qué medida pueden ser considerados como tales al evaluar su desarrollo y si es que sus (nada sorprendentes) problemas en términos de equidad, sostenibilidad y condiciones medioambientales pueden decirnos algo sobre los retos de gestionar la presencia de extractivos. En la segunda parte, aplicamos la misma óptica a nuestros casos de 'fracaso relativo', aunque aquí la dificultad reside en establecer el escenario contrafáctico. ¿Podemos realmente afirmar que un escenario alternativo sin extractivos hubiera sido mejor o peor para el medio ambiente? Es aquí donde debemos reconocer nuestras limitaciones, aunque una investigación que tome en cuenta ejemplos no vinculados a los extractivos debería poder establecer un contrafáctico plausible.

2. LOS CASOS DE 'ÉXITO' RELATIVO: CHILE Y BOTSUANA

Hay muchos motivos por los que Chile puede ser considerado más exitoso que nuestro segundo caso de estudio, Botsuana. La principal diferencia entre estos países radica en el alcance y la profundidad de la diversificación

que se ha llevado a cabo en Chile, a pesar de sus décadas de dependencia de extractivos. La diversificación ha generado en las regiones mayor diversidad y desarrollo, así como industria concentrada en Santiago, la capital del país. La presencia regional de actores que promueven la industrialización ha ayudado a extender los beneficios de la minería, aunque el nivel de desigualdad todavía es alto, con un coeficiente de Gini de 52 (tabla 1). Las desigualdades políticas también han sido notables a lo largo del tiempo, sobre todo si tomamos en cuenta la naturaleza centralista y verticalista del sistema político y la forma en que este es utilizado. ¿Qué vino primero?, ¿cuál es la causa y cuál el efecto?, ¿y qué podemos aprender acerca de la generación de desarrollo sostenible basado en extractivos?

En nuestra opinión, el desarrollo temprano de instituciones coherentes y efectivas y la presencia de un Estado fuerte en Chile fue crucial para asegurar una distribución económica inicial relativamente buena (una ventaja que se perdió con el tiempo, como explicaremos más adelante). Pero, incluso en este escenario, las desigualdades entre grupos existían y fueron, de hecho, creadas y agravadas principalmente por un sector extractivo que no tomamos en cuenta aquí: la industria maderera. La ausencia relativa de conflictos mineros no puede ser atribuida a algún tipo de solución nacional política o social, sino a una serie de elementos geográficos contingentes y accidentales. De hecho, durante un periodo importante de tiempo, aparecieron conflictos relacionados a la minería y los sindicatos. El desarrollo inicial de las instituciones impulsó el comercio y la industria del país desde mediados del siglo XIX, un momento excepcionalmente temprano en la historia. Desde los años sesenta en adelante, hubo una importante presencia de actores *nacionales* que promocionaron el desarrollo *local* en Chile. Con relación al medio ambiente, Chile no fue bendecido como Botsuana con una situación relativamente benigna: el impacto que la extracción de cobre tiene sobre el agua y la tierra es bastante mayor al de la industria de diamantes (lo que se hace evidente cuando consideramos que solo han operado cuatro minas de diamantes en todo el territorio de Botsuana), y para aumentar su valor

el cobre es procesado en fundidoras, lo que ha generado un grave problema de contaminación. Sin embargo, también aquí, el desarrollo institucional temprano ayudó a que, desde los años noventa, las autoridades estatales tomaran con mayor seriedad la protección del medio ambiente.

La tabla 1 evidencia que hoy en día Chile tiene el ingreso per cápita más alto de nuestros seis países de estudio, con un porcentaje bastante reducido de la población por debajo de la línea de la pobreza (15%) y el mejor ranking de ‘desarrollo humano’. El nivel de corrupción percibido es igualmente bajo y ubica a Chile en la ubicación 25 más baja a nivel global, mientras que Bolivia se encuentra en el puesto 120. Sin embargo, la desigualdad es alta: el coeficiente de Gini se ubica a mitad de camino entre nuestros otros dos casos de estudio latinoamericanos. Aun así, investigaciones recientes sugieren que los altos niveles de desigualdad chilenos son un fenómeno posterior a la década del sesenta. Durante buena parte de los inicios del siglo XX la desigualdad se redujo, lo que se puede explicar gracias al buen sistema educativo del país, así como por el éxito relativo de la industrialización y otros aspectos de la diversificación económica, como demostraremos más adelante (Rodríguez Weber, 2011; Bértola & Ocampo, 2011; Thorp, 2012). En otras palabras, el mismo fenómeno —un Estado relativamente coherente y políticas públicas— que facilitó un manejo relativamente positivo de los extractivos, también propició una desigualdad menor a la de países vecinos que se encontraban en situación similar con respecto a los extractivos. Las características iniciales de la industria también ayudaron: el estímulo de los nitratos para la agricultura y economía local fue importante, como también lo fue la necesidad de mano de obra remunerada para trabajar en los despoblados territorios incorporados, contexto que permitió aumentar los sueldos a la población (Rodríguez Weber, 2011; Palma, 1979; Ortega, 2005).

Sin embargo, después de los años sesenta, el coeficiente de Gini dio un giro negativo, homologando a Chile con el resto de sus pares latinoamericanos. A pesar de esto, el cambio en el patrón de equidad después de los sesenta es más una consecuencia de la economía política

Tabla 1. Indicadores de desarrollo para los seis países, 2009-2010

	PBI per cápita 2009, \$2,000)	Valor agregado en la industria, % PBI	Valor agregado en manufactura, % PBI	Pobreza (% por debajo de la línea de la pobreza)	Designación (Gini)	Ranking en el IDH (169 países)	Ranking de percepción de corrupción (180 países)
Botsuana	4082	39,6	4,2	30,6 (2003)	61,0 (2003)	98	37
Bolivia	1192	36,2	14,4	60,1 (2007)	57,3 (2007)	95	120
Chile	6083	42,1	12,7	15,1 (2009)	52,1 (2009)	45	25
Níger	173	17,1 (2003)	6,4 (2003)	59,5 (2007)	34,0 (2007)	167	106
Nigeria	506	40,7 (2007)	2,6 (2006)	54,7 (2004)	42,9 (2004)	142	130
Perú	2913	34,1	14,0	34,8 (2009)	47,9 (2009)	63	75

Fuentes: Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial); PNUD (2011); Transparencia Internacional (2009).

del periodo que siguió al gobierno de Salvador Allende —el reajuste estructural de Pinochet y la globalización— que de la dependencia de la minería en sí, si bien el *boom* minero de las últimas dos décadas ha cimentado la economía chilena sobre la base de sus recursos naturales, al igual que sucede en el resto de nuestros casos de estudio.

Las desigualdades entre grupos no estaban ausentes del contexto general de desigualdad que, hasta hace pocas décadas, parecía estar reduciéndose. En Chile, los españoles homogenizaron a los pueblos precolombinos bajo una sola categoría: «indios». Con el tiempo, las personas de sangre mestiza se convirtieron en ‘chilenos’ y el apelativo de ‘indios’ quedó reservado casi exclusivamente a los mapuches del sur, conocidos oficialmente hasta hace poco como araucanos. Para mediados del siglo XIX, los grupos indígenas que habitaban el Valle Central habían ‘desaparecido’ para convertirse en fuerza de trabajo para la poderosa economía agrícola.

Los mapuche, sin embargo, controlaban un recurso natural crucial —el bosque—, por lo que su sometimiento resultaba «necesario». El Estado fue progresivamente imponiéndose sobre ellos y la campaña final de «pacificación» de los militares se llevó a cabo durante el ciclo del nitrato, cuando los mapuches fueron finalmente confinados a comunidades (Bengoa, 1985). La presencia del Estado y ‘buena gobernanza’ en los bosques del sur significaba la imposición de la ley y el orden a fin de asegurar los derechos de propiedad que se iban a entregar a nuevos industrialistas —de sexo masculino—, preferiblemente extranjeros de la raza blanca superior.

El proyecto nacional del Estado chileno pretendía incorporar a los «indios» a través de la educación y mediante la creación de un sistema ferroviario. Sin embargo, a la fecha, la brecha educativa todavía existe. El nivel de analfabetismo entre los mapuches es de 9%, peor que el de los demás grupos indígenas, y bastante más alto que el 4% que existe entre los no indígenas (INE-Orígenes, 2002, p. 71). El problema de las tierras no se volvió a tocar sino hasta hace muy poco. La reforma agraria llevada a cabo por la Democracia Cristiana durante los años sesenta había dejado

de lado a los mapuche. El gobierno de Unidad Popular implementó una nueva reforma, pero esta fue luego deshecha por Pinochet a fin de garantizar los derechos de propiedad en las plantaciones privadas de pinos y otras similares, lo que estableció la base del nuevo modelo de desarrollo basado en recursos naturales. No hubo mayor debate al respecto, ya que la dictadura hizo buen uso de su ‘monopolio sobre el uso de la violencia’.

Bajo la Concertación, la reforma agraria redistribuyó 120 000 hectáreas al pueblo mapuche. Los censos nacionales entre 1996 y 2006 demuestran que la pobreza entre la población indígena disminuyó de 35% a 19%, reduciendo a casi la mitad la brecha económica entre la población indígena y la no indígena¹. Sin embargo, las múltiples ramas de olivo ofrecidas por la Concertación a los mapuches no se tradujeron en un estilo de gobierno más flexible. El Estado continuó aplicando la ley anti-terrorismo del gobierno de Pinochet (Ley 18314) frente a los casos de violencia, por lo que los líderes indígenas involucrados en actos violentos contra la propiedad privada se enfrentaron a cortes militares en las que eran juzgados como terroristas (Human Rights Watch, 2004; Yañez & Aylwin, 2007). Hemos profundizado sobre cómo distintos gobiernos manejan las desigualdades entre grupos, ya que de no tomar esto en cuenta la ausencia aparente de conflictos comunitarios en el sector del cobre podría sugerir éxito en el ámbito del desarrollo sostenible. Ahora debemos considerar primero si es que esta ausencia de conflicto en la minería ha sido real y, además, en el caso de que lo haya sido, por qué ha sido así y qué podemos extraer de esto para nuestra investigación.

¿Por qué entonces la minería en el norte ha estado relativamente libre de conflicto o, más adecuadamente, de enfrentamientos visibles? La respuesta es bastante sencilla: la reducida población local. La contaminación viaja por el agua de los ríos y el consumo de agua subterránea puede verse afectado en áreas bastante extendidas, pero las minas de cobre del norte han estado

¹ La pobreza entre los grupos no indígenas se redujo de 23% a 13% durante ese mismo periodo.

casi siempre ubicadas en zonas libres de población local. Esto tuvo como consecuencia directa que los campos mineros, cuna de la organización entre trabajadores, cobraran mucha importancia. El importante movimiento sindical que se desarrolló durante los ciclos del nitrato y el cobre sí generó conflictos, así como la brutal represión a los trabajadores, lo que tuvo consecuencias tanto reales como simbólicas. A comienzos del siglo XX, las huelgas en Santiago y los puertos de Iquique y Valparaíso fueron reprimidas por la Marina y el Ejército, dejando un saldo de varios muertos. En 1937, la Ley de Seguridad del Estado amplió el poder del Estado para mantener bajo control las políticas populares (Angell, 1972). La dictadura de Pinochet debilitó los sindicatos y fortaleció el aparato estatal. En pocas palabras, un Estado fuerte también ha significado poderes represivos fuertes a lo largo de toda la historia republicana del país.

Aquí debemos recalcar nuestra impresión de que un nivel inusual de diversificación —y, en particular, una diversificación que beneficiaba a las regiones— ha contribuido a que Chile evidencie menos tensiones que los demás casos y a que sus ciudadanos gocen de —históricamente, aunque no en la actualidad—sueldos más equitativos.

Una generalización simplista del mal holandés nos podría llevar a pensar que la minería siempre desincentivará la agricultura de valor agregado y la industrialización. Chile ejemplifica cómo la minería puede a veces ayudar a inyectar dinamismo en el capitalismo local. Siguiendo la pista de la rica documentación de Luis Ortega, sabemos hoy en día que la opinión popular sobre el ‘desarrollo hacia afuera’ chileno del siglo XIX, que caracterizó a la era posterior a la guerra, exageró la ausencia de vínculos domésticos, especialmente los industriales (Ortega, 2005, pp. 245-347). Esto se aplica tanto al primer ciclo del cobre (desde la década de 1830 hasta 1878) como al ciclo del nitrato (1878-1920). Para cuando la gran industria del cobre empezó a liderar la economía (desde los años veinte en adelante), el desarrollo industrial ya había pasado por distintas etapas, dejando un legado de bases productivas e influencia política (Palma, 1979; Ortega, 2005; Muñoz, 1968).

La minería también ayudó a financiar el desarrollismo estatal. Como muestran las figuras 1 y 3 del capítulo 2, la minería representaba más del 80% de las exportaciones para el periodo entre 1880 y 1973 (con excepción de los años de crisis global), lo que permitió la importación de bienes de capital y contribuyó con entre 10 y 20% de los ingresos fiscales en las décadas previas a la nacionalización. En 1939, la corporación del desarrollo CORFO (Corporación del Fomento de la Producción) fue financiada —en parte gracias a los intereses industriales— con un impuesto especial que se impuso sobre el cobre. Si bien la misión original de CORFO era la reconstrucción y electrificación, después se expandió para incluir el financiamiento de las fundidoras Paipote (1952) y Ventanas (1964), con el objetivo de fomentar la minería doméstica a pequeña escala.

Sin embargo, lo que nunca fue —y esto es crucial para nuestras conclusiones sobre políticas públicas— es un modelo realmente descentralizado. Como hemos visto en el capítulo 2, debido a las reformas nacionales de las décadas de 1830 y 1920, las autoridades locales fueron asignadas por y respondían al presidente de la República. La industrialización del siglo XX estuvo subvencionada por el Estado y fuertemente influenciada por estas condiciones. El desarrollo regional era relativamente bueno, pero esto fue gracias a la importante presencia local de cuerpos del gobierno central, especialmente la propia CORFO.

Podemos ilustrar este importante punto con un reciente caso emblemático de la descentralización productiva chilena (caracterizada por un Estado central fuerte y regiones débiles) que nos resulta especialmente útil pues se refiere a un pueblo minero: Rancagua. Ubicado a solo noventa kilómetros al sur de Santiago, Rancagua está construido alrededor de El Teniente, mina propiedad de CODELCO. Antes del *boom* privado de los años noventa, El Teniente era la operación subterránea más grande del mundo y el segundo depósito después de Chuquicamata. A mediados de los noventa, CORFO, a través de su división pro microempresarial, Sercotec, apoyó la asociación de pequeñas firmas metalúrgicas y abogó

en su favor frente a CODELCO para que se crearan vínculos productivos locales (Angell, Lowden & Thorp, 2002, pp. 144-150)².

Extractivos y medio ambiente

Las zonas en las que se han concentrado las actividades mineras en Chile han sido casi siempre áridas o semi-áridas. En las segundas, se han registrado ciertos conflictos vinculados a la agricultura y el medio ambiente³; en las primeras, en cambio, gracias a la ausencia de pobladores locales y al escaso poder político de los indígenas del norte, los conflictos han sido escasos.

Si bien los estándares de las actividades industriales han mejorado gracias a la globalización y a ciertos cambios políticos, el aumento de la minería ha empeorado la contaminación y agravado la escasez de agua en las últimas dos décadas. Durante los años setenta y ochenta, las autoridades de CODELCO no solo carecían de cualquier tipo de conciencia medioambiental, sino que se enfrentaban a serias restricciones presupuestarias: llevar a la práctica una filosofía «verde» no se encontraba entre sus prioridades, no a menos, en cualquier caso, que la productividad estuviese en riesgo. Sin embargo, el *boom* minero de los años noventa elevó los estándares medioambientales: las transnacionales que operaban en el país presionaron en esta dirección y CODELCO comprendió la necesidad de adoptar una postura más ecológica (Orihuela, 2011). Para el final de la dictadura, los principales problemas medioambientales del país estaban asociados a las operaciones de cinco fundidoras estatales (Lagos, 1990). El primer gobierno de la Concertación decidió no privatizar CODELCO (ni ENAMI, dueño de las fundidoras más pequeñas) y decidió en cambio

² Los intentos de CORFO por establecer vínculos entre los pequeños negocios y la minería a gran escala, privada o estatal, no siempre han tenido un desenlace positivo, como sucedió en el norte de Antofagasta (Angell, Lowden & Thorp, 2002, pp. 144-150).

³ Un caso emblemático ha sido el de Los Pelambres (200 km al norte de Santiago), empresa manejada por un importante conglomerado doméstico que se ha enfrentado la fuerte oposición de los agricultores del valle.

ofrecerle respaldo político, recursos económicos y asegurar un manejo profesional de primer nivel. Una nueva encarnación del Estado fuerte logró disminuir la contaminación, aunque también tomó la decisión de no priorizar las buenas prácticas en las zonas al norte de Santiago, debido a la baja densidad poblacional. En Chiquiticama, hasta hoy la principal operación minera de Chile, la solución a la que se recurrió frente al problema de las fundidoras y la contaminación generada por la minería a tajo abierto fue clausurar el viejo pueblo minero, que fue trasladado a la ciudad cercana a Calama (Orihuela, 2011).

En conclusión, el modelo de crecimiento chileno basado en recursos naturales, incluso tomando en cuenta todas sus virtudes, ha generado exclusión, desigualdad entre grupos, violencia étnica y degradación medioambiental, así como instituciones estatales que tienen como función manejar y reprimir los problemas asociados con estas características. A pesar de los importantes progresos de las últimas dos décadas, las brechas de oportunidad económica son todavía preocupantes y la participación política ciudadana es mínima. El que algunos de los aspectos más característicos de la desigualdad generada por la presencia de extractivos —como una diversificación débil y violencia comunitaria— hayan sido menores a lo que podría haber sido predicho por el modelo general puede ser explicado por la coherencia inicial del desarrollo institucional que precedió al *boom* de los extractivos y por la solidez sostenida de las fuerzas que empujan el desarrollo institucional. La ubicación de los principales recursos mineros también ha ayudado.

El caso de Botsuana

Hasta hace poco, se consideraba que Botsuana no solo había tenido un manejo exitoso de su industria de diamantes, sino que había logrado extender el desarrollo generado por la industria extractiva a un alto porcentaje de su población. La impresión general era que la homogeneidad de la sociedad de Botsuana había propiciado una forma de crecimiento

pacífico. Sin embargo, consideramos que, en términos de distribución de ingresos y equidad, los resultados han sido bastante pobres. Las altísimas rentas extractivas han permitido, e incluso alentado, entre la población de Botsuana, una dependencia generalizada del Estado y sus provisiones, a expensas de la empresa privada y del desarrollo de un estilo de vida sostenible. Las desigualdades entre grupos se hacen evidentes cuando reconocemos que la población no es tan homogénea como aparenta ser. Las políticas que claramente empeoran la desigualdad y la primacía de lo urbano —para beneficio de la cultura Tswana— pueden ser por lo menos parcialmente atribuibles al compromiso del Estado de asegurar un ambiente favorable para la inversión de la industria extractiva.

Por un largo tiempo, estas desigualdades no fueron tan evidentes o, en muchos casos, no fueron plenamente reconocidas debido al deseo que existía de una mayor unidad nacional y el orgullo que esta posibilidad genera entre la población. Es difícil señalar una razón tangible para este silencio generalizado, que se mantuvo a lo largo de casi toda la era post-independencia. Parece haber cierta evidencia de que existía una incomodidad extendida que desincentivaba la oposición entre la población, desanimándola de cuestionar un gobierno que parecía estar dando tanto al país. Al mismo tiempo, el gobierno no dudaba en condenar cualquier tipo de oposición pública y desacreditarla como si se tratase de expresiones subversivas y obstáculos a la armonía nacional. El resultado era una dinámica ciertamente ‘paternal’ de respeto y sumisión.

Ahora, sin embargo, las desigualdades son más difíciles de ignorar o tolerar, sobre todo debido a que el país es cada vez más consciente de sus problemas políticos. De hecho, con los años, este «omertà» (o código de silencio) se está quebrando gracias a la educación de los botsuaneses y a su cercanía al discurso global sobre la democracia y derechos civiles. Las personas se sienten con mayor derecho a poner ciertos temas sobre la mesa y a involucrarse en debates sobre sus derechos y obligaciones como ciudadanos. A menos de que esto venga acompañado de un esfuerzo por asegurar que los beneficios del crecimiento sean percibidos por toda la

sociedad, el gobierno de Botsuana encontrará cada vez más difícil mantener un control centralizado sobre la población. Buena parte de este esfuerzo deberá estar dirigido a asegurar que la economía local pueda absorber al cada vez mayor número de jóvenes educados y políticamente activos del país.

La tabla 1 muestra los indicadores de desarrollo de Botsuana. El alto nivel de desigualdad, los resultados de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los bajos niveles de industrialización relegan al país en nuestra comparación a una posición no muy favorable. Botsuana solo evidencia un buen desempeño en transparencia y servicios urbanos. El aspecto ambiental también juega a su favor. Si bien su extraordinaria riqueza de diamantes y excepcional trayectoria de gestión han traído múltiples beneficios, estos no han llegado a la mayoría de la población rural. Durante buena parte de los años ochenta y noventa, así como del nuevo milenio, casi la mitad de la población se encontraba bajo la línea nacional de pobreza de un dólar diario y con una expectativa de vida de 35 años, mientras que el coeficiente de Gini del país se ubicaba entre los más altos del mundo (más de 60). La situación ha mejorado en años recientes: la expectativa de vida hoy es más cercana a los 50 años. El desempleo se ha mantenido en alrededor del 20% desde comienzos de los noventa⁴. Para el 80% de la población, la agricultura —especialmente la crianza de ganado y los cultivos de subsistencia— todavía representa el principal medio de vida. Sin embargo, el país depende casi completamente de la Unión Aduanera de África Austral (SACU-Southern African Customs Union) para importar alimentos, debido a que solo alrededor del 4% del territorio nacional es cultivable.

Si bien todo esto bastaría para explicar el bajo desempeño de Botsuana, la situación se vuelve incluso más grave si tomamos en cuenta que se estima

⁴ «Poverty in Botswana Persists Despite Growth». *Inter Press Service*, 15 de enero de 2007. En <<http://www.ipsnews.net/2007/01/challenges-2006-2007-poverty-in-botswana-persists-despite-growth/>>.

que el 23,9% de la población de entre 15 y 49 años padece de VIH/SIDA (UNAIDS, 2008). Bajo el mandato del presidente Mogae (2000-2008), un programa cofinanciado por el gobierno y donantes internacionales empezó a abastecer a la población de tratamientos antirretrovirales de manera gratuita. El gobierno ha logrado responder a esta epidemia gracias a la riqueza generada por la reinversión de las rentas minerales, aunque no ha podido hasta ahora reducir el ritmo de contagio (Lange, 2004, p. 277).

Al mismo tiempo, se ha institucionalizado un inmenso Estado de bienestar⁵ que cubre la educación, el empleo, el abastecimiento de servicios sociales como el sistema de salud, y programas de reducción directa de la pobreza que se basan en un sistema integral de redes de seguridad⁶. La redistribución de los ingresos producidos por la industria de diamantes en programas sociales se ha visto favorecida por el tamaño reducido de la población de Botsuana, que resulta en una mayor inversión per cápita del gobierno y de los servicios sociales. Si bien la política de reinvertir las reservas mineras en el sistema público es positiva, el desarrollo nacional ha estado caracterizado por un acercamiento paternalista que se enfoca principalmente en la provisión de servicios e infraestructura, como se evidencia en el capítulo 3⁷. En lugar de estimular el desarrollo de capacidades y el emprendimiento privado, el Estado se ocupa de prácticamente todo. Representa entre 30 y 40% del empleo formal entre 1980 y 2005, pero a la vez cubre casi cualquier otra actividad (Siphambe, 2007). Esta situación no es necesariamente negativa en sí misma, pero

⁵ Las redes de seguridad social incluyen paquetes de comida para la población más pobre, programas de nutrición suplementaria para grupos vulnerables y estudiantes de primaria, programas de subsidio como un sistema de pensiones y fondos para veteranos de la II Guerra Mundial, abastecimiento de comida, educación y protección a huérfanos, cuidado en casa para pacientes terminales y programas para aliviar los efectos de las sequías.

⁶ «Poverty Tarnishes Sparkle of Botswana Diamonds». *The Monitor*, 19 de octubre de 2009. En <<http://mg.co.za/article/2009-10-15-poverty-tarnishes-sparkle-of-botswana-diamonds>>.

⁷ Comunicación personal con D. Tibe, el representante adjunto de la FAO en Botsuana, en Gaborone, el 11 de agosto de 2009.

sí nos hace preguntarnos qué sucedería si los diamantes no pudieran continuar sosteniendo la economía nacional.

Más aun, el impacto de las medidas de bienestar no ha sido universal. Las desigualdades entre grupos son graves, si bien los grupos discriminados son proporcionalmente pequeños. Con la independencia, la construcción del Estado en Botsuana provocó la marginalización de los grupos étnicos no Tswana. En un país cuyo nombre se traduce como «Tierra de los Tswana», cuyo idioma nacional aparte del inglés es el setswana, y cuya tipología cultural se conoce oficialmente como Tswana, no resulta sorprendente que se presente como y sea considerado un «monolito étnico» (Van Binsbergen, 1992, p. 1).

Sin embargo, aunque no existen cifras oficiales sobre la composición étnica de la población de Botsuana, algunos estimados realizados por observadores independientes afirman que los no Tswana representan el 20% de los 1,7 millones que conforman el país (Good, 2008). Después de la colonia, se asumió una política explícita de «tswanaización» para promover el nacionalismo cultural. Esto fue percibido por el gobierno como una medida necesaria para lograr la unidad nacional después de la independencia (Werbner, 2002, p. 676). Como resultado, las minorías de Botsuana han sido víctimas de una subordinación legislativa e ideológica que percibe la diferencia como una amenaza potencial a la unidad y al desarrollo del país (Nengwekhulu, 1989, p. 6)⁸. La discriminación étnica incluye desigualdad en el acceso a las tierras y gobiernos tribales, una política educativa y administrativa que privilegia el uso del setswana en detrimento de otras lenguas e impide la participación de las minorías en la vida política y cívica, una representación desigual en el Consejo de Jefes, y aislamiento social y psicológico constante (Nyamjnh, 2003, p. 244).

⁸ En tiempos más recientes, algunas de las políticas estatales han sido sometidas a un severo escrutinio, poniendo en riesgo la previamente impecable imagen de Botsuana como parangón de la democracia y la justicia social.

Quienes han experimentado la peor marginalización y discriminación han sido los Basarwa (también conocidos como los San). Habitantes del desierto del Kalahari, los Basarwa ha estado sometidos a los que algunos califican como un «largo y profundo sometimiento» por parte del gobierno⁹. Las políticas de reubicación forzada del gobierno, que fueron puestas en práctica a fines de los años noventa después de que este decidiera dejar de proveer servicios públicos (escuelas, abastecimiento hídrico, pensiones y seguridad social) a las zonas más remotas del desierto (la reserva de fauna del Kalahari central) han sido duramente criticadas. El traslado más reciente ocurrió entre 1997 y 2002, cuando varios cientos de Basarwa fueron reubicados en asentamientos en los que cazar y recolectar alimentos resulta casi imposible, medida que los ha vuelto dependientes de las magras ayudas del gobierno (Taylor, 2003, pp. 224-226). La mayoría de Basarwa están obligados a permanecer en estos limitados espacios, que funcionan básicamente como canteras de mano de obra barata para los granjeros y ganaderos más ricos. Muchos críticos, especialmente en la comunidad internacional, han denunciado que estas acciones del gobierno responden al interés del gobierno por promover el Kalahari como un destino turístico y como zona de potencial interés para la industria de diamantes, incluso a pesar de que el área fue originalmente diseñada para proteger a los habitantes humanos y animales de la región (Taylor, 2003, p. 225). La posición oficial del gobierno es que abastecer de bienes y servicios a zonas tan remotas era muy caro y a la larga insostenible, y que la reubicación busca ofrecer a los pobladores una solución que los acerque a los estándares de la vida moderna.

Las desigualdades políticas también son graves. El presidente no es oficialmente responsable frente al Parlamento o cualquier otra institución, y está sujeto únicamente a su propio juicio. Los presidentes de Botsuana hasta ahora no han abusado de esta seria deficiencia institucional, pero la preocupación general es que no existen mecanismos que permitirían

⁹ Intercambio personal con K. Good, en octubre de 2006.

mantener potenciales excesos a raya si es que un gobernante más autocrático llegase al poder¹⁰.

Lo que complica aún más esta situación es el hecho de que las reservas probadas de diamantes no parecen asegurar hasta el momento que sea posible sostener la situación actual. En 2009, la demanda se redujo debido a que la crisis financiera global afectó la demanda de diamantes en el mundo. En consecuencia, cientos de trabajadores perdieron su empleo cuando la mina Damtshaa y la mina Orapa N° 2 anunciaron que suspenderían sus operaciones durante un año. En palabras de un economista local, «el impacto se sentirá principalmente entre las organizaciones y proyectos que dependen del financiamiento estatal, principalmente porque la mayoría de los ingresos nacionales provienen directamente de la minería. Los ingresos generados por la industria minera en 2009 serán mucho menores, lo que ocasionará una reducción del gasto público»¹¹.

Evidentemente los diamantes no son los únicos responsables de esta situación. En el momento de su independencia, el país era excepcionalmente pobre y carecía de salida al mar y recursos. Su minúscula población y su inmensa extensión geográfica harían que la diversificación fuese difícil en cualquier escenario contrafáctico imaginable. A fin de cuentas, sin embargo, la configuración Estado-sociedad creada en los años que siguieron a la independencia es muy delicada y excesivamente dependiente de un modelo económico precario que se basa en un único recurso mineral y una economía altamente centralizada.

La literatura ha asumido que el desarrollo se ha extendido gracias a un sistema saludable de derechos de propiedad (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001). Sin embargo, considerando la heterogeneidad de la población y la gravedad de las desigualdades entre la población rural y la urbana, esta visión no resulta enteramente adecuada. En Botsuana,

¹⁰ Comunicación personal con T. Lucas, del *Botswana Congress Party*, en Gaborone, 2009.

¹¹ «Botswana: Diamonds don't guarantee jobs forever». *IRIN Humanitarian News Analysis*, 12 de marzo de 2009. En <<http://www.irinnews.org/report/83423/botswana-diamonds-don-t-guarantee-jobs-forever>>.

al igual que en muchos países alrededor del mundo, si bien la vida en las ciudades y en los pueblos ha mejorado significativamente desde la independencia, las zonas rurales suelen mantener niveles altísimos de pobreza, debido a una distribución desigual de los ingresos y al hecho de que la mayoría de las actividades económicas y políticas se desarrollan lejos del campo. Las condiciones de vida de los habitantes rurales no se han visto realmente afectadas por el proceso de modernización. Si bien cierta evidencia señala que algunas minorías se han visto más beneficiadas que otras debido al favoritismo que los Tswana gozaron después de la independencia, el problema real se ubica en el eje urbano-rural. De hecho, los ganaderos rurales se convirtieron en figuras cruciales en el nuevo escenario político post-independencia (DuToit, 1995, p. 44). En la independencia se tomó la «decisión consciente» de posponer todo desarrollo rural para concentrarse en la explotación mineral (Picard, 1987, p. 236). Los únicos intereses rurales incluidos en el proceso de desarrollo estaban limitados a las élites ganaderas y comerciales, excluyendo a los más afectados por los cambios en la economía agrícola, los campesinos y agricultores de subsistencia. En 1973, el gobierno comisionó una consultoría sobre desarrollo rural. El informe sobre desarrollo rural concluyó que el sistema tradicional de tenencia de tierras del país era incompatible con los métodos de la ganadería moderna, recomendando en cambio la privatización de la tierra (Chambers & Feldman, 1973). El informe condujo a la aprobación de una serie de estrategias agrícolas que alteraron radicalmente el sistema ganadero. La política tribal de tierras de pastoreo de 1975, por ejemplo, se trataba en realidad de una iniciativa de privatización masiva de tierras. Bajo su directiva, el sistema de tenencia de tierras de Botsuana, hasta ese momento bajo control comunitario, fue eliminado en función de la propiedad privada (Molomo, 1989, p. 66). La política de desarrollo tierras cultivables, en cambio, pretendía mejorar los métodos de cultivo y fortalecer la técnica y calidad de los productos agrícolas. Aunque originalmente estaba dirigida a pequeños productores, las élites ganaderas forzaron una reconfiguración de sus objetivos de manera que el enfoque se alejó, gradual pero sostenidamente, de los granjeros a pequeña

escala para beneficiar a las unidades agrícolas de mediano y gran tamaño (Picard, 1987, pp. 259-263). El resultado fue que la población rural más pobre quedó completamente desvalida frente a la asistencia adicional que recibieron los hacendados. Si bien la historia de los Basarwa representa un caso extremo que se refiere a una población relativamente pequeña y aislada (alrededor de 60 000 personas), todos los centros rurales se vieron perjudicados.

Al mismo tiempo, algunos de los factores que explican la falta de impacto socioeconómico han ayudado a mantener un récord medioambiental positivo: las minas de diamantes a tajo abierto no han generado mayores problemas en las zonas de baja densidad poblacional y las técnicas de extracción física y mecánica, en lugar de química, ha impedido que se desarrollen los problemas de contaminación y de aguas residuales que suelen caracterizar la extracción de minerales. La legislación reciente, que incluye la ley de minas y minerales y que exige evaluaciones de impacto y establece estándares medioambientales aparenta funcionar, y el historial de transparencia del gobierno parece sugerir que no representará un motivo adicional para cuestionar el «éxito botsuanés».

En conclusión, el manejo exitoso de las relaciones entre Botsuana y de Beers y las ganancias de la industria de diamantes han permitido una sustantiva inversión en bienestar. Sin embargo, el estímulo de la inmensa riqueza ha generado, como suele suceder, una dependencia excesiva del Estado y ha impedido que se construya un desarrollo independiente a los diamantes. Las desigualdades entre grupos, que se hacen evidentes al mirar debajo de la superficie, se han visto agravadas por la expansión de los extractivos. Los más golpeados por la modernización del Estado fueron precisamente aquellos que eran percibidos como incapaces de participar del proyecto de desarrollo. Esto incluye a los Basarwa, así como a la población rural en general, que hasta el día de hoy representa casi la mitad de los habitantes de Botsuana. Para más del 70% de la población, la agricultura, y especialmente la ganadería, continúa siendo la principal fuente de vida. Los pequeños agricultores, sin embargo, son continuamente marginados

por los ganaderos a gran escala, la mayoría de los cuales pertenecen a élites políticas y empresariales que, aunque residen en las ciudades, mantienen haciendas de gran tamaño debido a la importancia social que estas les confieren (en Botsuana el ganado es todavía un símbolo de estatus). Claramente, la acumulación de riquezas en manos de una minoría es una situación generalizada. A pesar de una trayectoria de crecimiento fenomenal a nivel macroeconómico, los desahucios han contribuido a agravar las desigualdades sociales.

En consecuencia, en nuestros dos casos de «éxito» relativo, la equidad y la participación civil no fueron características de dicho «éxito». En Chile, la inversión en las instituciones y la tradición de un gobierno fuerte permitieron mantener las tensiones existentes a raya. Botsuana todavía padece del bajo empleo que se suele asociar con la presencia de extractivos; Chile, algo menos, debido a sus políticas activas y su extensión geográfica.

Una característica adicional en los dos casos, que será muy llamativa cuando revisemos los casos de «fracaso» relativo, es el hecho de que en ambos países la centralización de los ingresos de los extractivos en manos del gobierno central permitió que fuesen usados para sostener el sistema político con relativa discreción, impidiendo así que se desarrollaran las intensas y perturbadoras tensiones regionales que sí se dan en otros países. El reducido número de minas en Botsuana y el aislamiento relativo de las mismas en Chile también ha permitido evitar el comportamiento abiertamente rentista y manipulador que sí se manifiesta en los casos que observaremos a continuación.

3. LOS CASOS DE «FRACASO»

Si bien la tarea de evaluar nuestros casos de «fracaso» no es muy compleja, constituye un aspecto imprescindible de la evaluación de los extractivos. En todos los casos existe abundante documentación sobre la manera en que los extractivos fomentan la corrupción, la confusión entre lo público y lo privado y la pobre o inexistente diversificación de la economía,

así como la desigualdad en términos generales, además de las graves consecuencias medioambientales que acarrearán. No es posible afirmar que dichos resultados son peores de lo que hubiesen sido si se tratase de un recurso distinto; sin embargo, debido a los considerables ingresos generados por la industria extractiva, lo razonable sería esperar un resultado *mejor*. Necesitamos, entonces, documentar la actual situación en toda su gravedad y explorar de qué manera la «deformación institucional» a lo largo del tiempo ha acarreado y empeorado estos resultados. Sostenemos que, sin lugar a dudas, estas consecuencias han sido negativas y que podemos rastrear las debilidades institucionales, y el sistema político que permitió estas fallas, directamente hasta los incentivos perversos que genera la abundancia de recursos minerales.

Nigeria

Los síntomas del fracaso en una serie de dimensiones abundan en el caso de Nigeria, y ocasionan desigualdades sociales cada vez mayores. Como indicamos en el capítulo 6, Sala-i-Martin y Subraim (2003) han calculado que el PBI per cápita de Nigeria en el año 2000 era aproximadamente el mismo que en 1970. Aun así, la proporción de la población que sobrevive con menos de un dólar diario se duplicó durante el mismo periodo. Sin embargo, entre 1965 y 2000, el ingreso per cápita del petróleo aumentó de \$33 a \$325 y, al mismo tiempo, la desigualdad en los ingresos explotó. En 1970, los ingresos del 2% de los nigerianos que más dinero ganaban equivalían a los ingresos del 55% de los que menos ganaban combinados. La tabla 1 ubica a Nigeria en relación a los demás países: si bien la desigualdad es menos extrema que en Latinoamérica (o que en Botsuana), continúa siendo bastante alta, con un valor de 43 en el coeficiente de Gini. Asimismo, su lugar en el ranking de desarrollo humano es muy bajo y el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional ubica a Nigeria en el último lugar de nuestros seis casos.

La corrupción es un problema central en este caso de estudio. La manera en que el petróleo ha empujado a las élites a la dependencia y al gobierno central a utilizar los ingresos del petróleo para moderar y mantener las desigualdades entre grupos regionales ha sido abordada a profundidad en el capítulo 6. La corrupción endémica es una manifestación clara de los comportamientos rentistas que favorece la especialización petrolera y que suelen relegar al país al final del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Después de la guerra de Biafra, los inesperados ingresos del petróleo de comienzos de los años ochenta trajeron consigo nuevas oportunidades para la corrupción. Las empresas multinacionales que buscaban asegurarse licencias en el país contribuyeron activamente con esta situación. Emergió una nueva clase de cleptócratas dramáticamente desconectada de las necesidades de la sociedad (Falola & Heaton, 2008).

Ayogu (2000) ha desarrollado una forma de evaluación económica que mide la importancia de la influencia política sobre las decisiones de inversión y ha identificado un claro favoritismo por el norte del país, esto es, la región de la que proviene la mayor cantidad de líderes nacionales desde la independencia. Sin embargo, esto no se ha traducido en una mayor riqueza de las zonas norteñas. Las transferencias de dinero han beneficiado, principalmente, intereses privados. Cuando el general Abacha, gobernante militar de Nigeria, murió en 1998 después de cuatro años encabezando el gobierno, se estimó que él y su familia se habían apropiado de alrededor de 2,2 billones de dólares, en su mayoría ocultos en arcas de bancos suizos¹². Las prácticas predatorias continuaron después de su gobierno militar, beneficiando por lo bajo a las élites y ayudándolas a manipular el sistema electoral en su beneficio (Bach, 2004).

Después del auge del petróleo en los años setenta, este se convirtió en un obstáculo para resolver la difícil «cuestión nacional» nigeriana.

¹² «Swiss court orders retrial of Nigeria's Abba Abacha», *BBC News*, 20 de setiembre de 2011. En <<http://www.bbc.com/news/world-africa-14992084>>.

Como evidencia el capítulo 6, se intentó preservar la identidad nacional (y asegurar la supervivencia de quienes ocupaban los puestos de poder) a través del diseño gradual y *ad hoc* de «fórmulas de distribución de los ingresos del petróleo». Las fórmulas han evolucionado hacia una centralización de las rentas cada vez mayor y un sistema distributivo que toma en cuenta la dependencia entre los distintos sectores de la Federación y el gobierno central. Esta lógica, acompañada de un aumento sustancial del gasto militar, buscaba prevenir el resurgimiento de las preocupantes amenazas separatistas. Fue un recurso para institucionalizar las desigualdades horizontales de una manera formal que asegurara la solidaridad económica y política. Sin embargo, esta idea, en apariencia generosa, no recibió mayor apoyo popular, especialmente entre los habitantes del Delta del Níger. Muchos de ellos se sintieron despojados de una riqueza que percibían como suya (Akindele, Olaopa & Obiyan, 2002).

A nivel local, este esquema distributivo y las circunstancias de la extracción petrolera han despertado la oposición sostenida de los habitantes del Delta del Níger, donde el activismo no violento ha mutado en militancia. Desde 2009, la elección de Goodluck Jonathan, los programas de amnistía para los combatientes irregulares y las promesas de un mejor trato a las comunidades que albergan las instalaciones extractivas han permitido que las tensiones locales se apacigüen, si bien solo de manera precaria. Sin embargo, años de violencia y corrupción han consolidado una economía criminalizada que todavía no ha podido ser desterrada, por lo que la situación se mantiene altamente volátil.

El telón de fondo del descontento en el Delta del Níger es un desastre humano y ecológico. A pesar de que la región produce el equivalente a un quinto de las necesidades energéticas de los Estados Unidos, casi la mitad de los 28 millones de habitantes del Delta del Níger sobreviven con menos de un dólar al día. La expectativa de vida entre la población es de menos de 45 años; uno de cada diez niños muere antes de cumplir los cinco años (PNUD, 2006a). Esta situación se explica si observamos el *modus operandi* del sector extractivo. La contaminación causada por la explotación petrolera

ha afectado severamente la pesca y la agricultura comercial, principales actividades de los pantanos del Delta del Níger y de las que dependen los sistemas económicos y sociales de la mayoría de las comunidades. El mal estado de los oleoductos y el sabotaje al que son continuamente sometidos generan fugas de hidrocarburos al medio ambiente tan grandes que podrían haber llenado —entre 1999 y 2004— cuatro tanques superpetroleros (Watts, 2007). Conseguir agua potable se ha vuelto una tarea cada vez más difícil. La falta de instalaciones de perforación obliga a los operadores a quemar un tercio del gas natural que se extrae junto con el petróleo, que es más lucrativo que el gas. Las promesas de las autoridades de terminar con la quema de gases residuales todavía no se han convertido en realidad. Las enormes cantidades de carbono liberadas a la atmósfera han ocasionado infecciones respiratorias, enfermedades cutáneas y lluvias ácidas que afectan las tierras cultivables (PNUD, 2006a).

A comienzos de los años noventa, el intelectual y activista Ken Saro-Wiwa se enfrentó a la extracción petrolera en defensa del grupo étnico de los Ogoni, una comunidad de 500 000 miembros que habita el estado de Rivers. El Movimiento por la Supervivencia del Pueblo Ogoni (MOSOP, por sus siglas en inglés) publicó una declaración de derechos que incluía demandas de compensación por los desastres ecológicos causados por la explotación petrolera de Shell en el territorio Ogoni y exigía una redistribución más justa de los ingresos de los hidrocarburos. Aunque MOSOP era un movimiento no violento que logró atraer a muchísimos seguidores, fue despiadadamente reprimido por fuerzas de seguridad explícitamente conectadas a Shell que aplicaron sangrientas medidas punitivas¹³. En 1995, Saro-Wiwa fue arrestado bajo cargos falsos y ejecutado en la horca junto con otros ocho activistas. La ronda de movilizaciones que siguió a su ejecución fue bastante más violenta.

¹³ «Nigeria: Ogoni land after Shell». *Africa Briefing*, 54, 18 de setiembre de 2008. International Crisis Group. En <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/nigeria/B054-nigeria-ogoni-land-after-shell.aspx>>.

La militancia Ijaw ha canalizado el descontento Ogoni desde fines de los años noventa hasta la relativa tregua de 2009. La «Declaración Kaiama», resultado de un intenso diálogo entre los grupos civiles Ijaw, hacía eco de la declaración de derechos de los Ogoni y abogaba por el control de los recursos y la autodeterminación. Nuevamente el Estado respondió con violencia, incluso después de la transición hacia la democracia. En noviembre de 1999, Odi, comunidad Ijaw de 15 000 habitantes, fue atacada por fuerzas armadas; las mujeres de la población fueron sistemáticamente violadas y cientos de personas fueron asesinadas (Human Rights Watch, 1999). Si bien menos violentos, episodios similares protagonizados por las fuerzas de seguridad de Nigeria fueron documentados por organizaciones de derechos humanos durante los años noventa y comienzos del cambio de siglo. En muchos casos, las acciones de las compañías petroleras pueden considerarse indirectamente responsables de esta situación.

Algunas de las víctimas de la violencia fueron representantes de la industria petrolera o del gobierno. Esta violencia podía ser inter o incluso intracomunal, si bien siempre vinculada a las actividades extractivas¹⁴. Como solo las llamadas comunidades indígenas pueden acceder a los beneficios de la explotación petrolera, las nuevas oportunidades materiales agudizaron las tensiones entre los potenciales beneficiarios, que apelaban a sus antecedentes históricos en la zona. En una detallada monografía, Ukiwo (2006) detalla cómo los conflictos violentos entre grupos Ijaw, Itsekiri y Urhobo, que se desarrollaron en Warri entre 1997 y 2004, no fueron la expresión de un odio inter étnico ancestral, sino que estaban directamente vinculados a la creación de gobiernos locales y a su lucha por la autonomía y el acceso a las rentas de la industria¹⁵. Se podría afirmar

¹⁴ Comunicación personal con Thomas Horn Hansen.

¹⁵ «En el contexto de las demandas de los grupos interesados, el proceso de creación de los gobiernos locales se volvió cada vez menos transparente y parecía que los gobernantes militares otorgaban gobiernos locales de manera clientelista a ciertos grupos. Esta situación alienó a algunos grupos que sentían que habían sido excluidos de los distintos ejercicios

que la etnización de la política nigeriana es el resultado combinado de la importancia constitucional de la indigenidad y los efectos polarizantes de la competencia por inmensos recursos.

La competencia intergrupala ha sido aprovechada con fines electorales. Paralelamente al aumento del descontento nacionalista y medioambiental, los militantes fueron víctimas de manipulación política después de la transición democrática de 1999, especialmente durante los periodos electorales de 1999, 2003, 2007 y 2011. Durante cada una de estas elecciones, las luchas territoriales entre los partidos políticos (incluyendo al partido oficialista) organizaron bandos que recibieron armas, beneficios materiales o la autorización informal para comerciar ilegalmente distintos productos (incluyendo el petróleo) a cambio de «movilizar», usualmente de manera coercitiva, al electorado (Human Rights Watch, 2008). Las promesas fallidas, las interrupciones en la distribución de los sobornos y las luchas por la supremacía entre los grupos rivales contribuyeron a que se utilizara sostenidamente la violencia para defender intereses regionales.

Finalmente, hay un flujo constante de dinero del petróleo entre las compañías petroleras y los jóvenes de las «comunidades anfitrionas», término dado a las localidades que albergan la infraestructura extractiva y que pueden acceder a compensación financiera. En 2005, un ejecutivo de Chevron reconoció que «los hombres jóvenes y desempleados de la comunidad recibían salarios como trabajadores fantasmas a cambio de hacer absolutamente nada, aunque algunos de ellos solían estar

de gobiernos locales y que los nuevos gobiernos locales no cumplían con sus metas de autodeterminación y desarrollo. Es en este contexto que la creación de nuevos gobiernos locales desató conflictos violentos entre grupos étnicos y comunales» (Ukiwo, 2006, p. 32). El conflicto entre los Ijaws, Itsekiris y Urhobos dejó varios cientos de muertos entre 1997 y 2004, y terminó solo después de intensa presión de las fuerzas militares nigerianas («*Rival delta militia leaders agree peace amid security crackdown*». IRIN, 1 de junio de 2004. En <<http://www.irinnews.org/report/50088/nigeria-rival-delta-militia-leaders-agree-peace-amid-security-crackdown>>).

involucrados en amenazas, extorsiones e interrupción de las operaciones¹⁶. Esta práctica fue confirmada por Zalik (2004), así como por investigaciones recientes de grupos de activistas (Amunwa, 2011). El pensamiento cortoplacista solo ofrece un remedio temporal para el descontento, además de que fomenta nuevos resentimientos entre los grupos excluidos de los beneficios otorgados por las empresas, alimentando un ciclo interminable de demandas y violencia. La misma lógica puede aplicarse a las difíciles negociaciones entre las autoridades y los combatientes que renunciaron a la lucha armada amparados en el programa de amnistía que se inició en 2009. Es muy posible que los pagos por permanecer en casa (*'sit-at-home fees'*, como son conocidos popularmente) (Adunbi, 2010), tengan un efecto meramente temporal. Aun así, no llegan a los rangos más bajos de los grupos insurgentes ni ayudan a adoptar un estilo de vida más pacífico a las personas que han aprendido a socializar a través de las armas.

En resumen, el caso nigeriano evidencia claramente cómo las inmensas recompensas del petróleo han agravado e incitado un juego político en el que algunos deben perder para que otros puedan ganar, diseñado para perpetuar las desigualdades económicas y políticas entre los grupos de un electorado fragmentado. La desconfianza mutua entre las élites que se disputan el poder nacional se combina con su condescendiente y uniforme ignorancia sobre las aspiraciones y derechos de la población de las zonas petroleras. Estos elementos evitan la aparición de instituciones capaces de mantener el daño medioambiental bajo control o fomentar la transparencia. El comportamiento de las empresas ha contribuido a esta situación. La secuencia de activismo, militancia y violencia que esta ha desencadenado constituye un círculo vicioso que empeora aún más las desigualdades políticas y económicas del país.

¹⁶ «Oil giant admits aid policies helped fuel violence». *IRIN*, 4 de mayo de 2005. En <<http://www.irinnews.org/report/54244/nigeria-oil-giant-admits-aid-policies-helped-fuel-violence>>.

Níger

En 2009, Níger ocupaba el último lugar del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. La pobreza es endémica: un 62% de la población sobrevive con menos de un dólar diario. La tasa de mortalidad infantil es de 81 por cada 1000 nacidos vivos; la expectativa de vida alcanza con dificultad los 51 años. El crecimiento del PBI ha sido fuertemente volátil, reflejando la vulnerabilidad del sector agrícola frente a las circunstancias climáticas. La mitad del PBI proviene del sector primario: 40% del sector servicios y el 10% restante del sector industrial, lo que incluye las actividades mineras.

Este grado de desigualdad y pobreza, sin embargo, no es el resultado directo del auge de los recursos naturales que hemos estudiado a lo largo de este libro. El uranio, materia de importancia estratégica económica para Francia, poder colonial de Níger y tutor poscolonial, ha tenido un impacto sustancial sobre las estrategias adoptadas por las élites para perpetuarse en el poder y muy poco sobre la economía en general, excepto durante los cortos periodos de auge. A nivel local, sin embargo, la explotación de uranio ha acelerado la destitución política y económica de las poblaciones del norte, especialmente de los Tuaregs.

Como se hizo evidente en el capítulo 6, el grupo étnico de los Tuareg había sido ya oprimido durante la Colonia e incorporado a regañadientes a un electorado manejado por un centro administrativo física y étnicamente remoto. Su gran tragedia fue que su territorio era rico en uranio, recurso que en los años que siguieron al auge del precio del petróleo se volvió cada vez más estratégico para el antiguo poder colonial. Y el poder colonial se trataba, específicamente, de Francia, país inclinado a mantener una firme presencia sobre sus ex colonias como forma de, entre otras cosas, asegurar su independencia energética. El resultado fue que la represión fue parte del control militar francés de las fuerzas del orden de Níger, a cargo de mantener a raya las aspiraciones de autonomía de los Tuareg. La historia de Níger tiene un matiz profundamente político; si bien los indicadores socioeconómicos nacionales —mortalidad infantil, acceso a la salud, educación, agua potable— son alarmantes según estándares

internacionales, la comparación entre las provincias a nivel subnacional no evidencia ningún tipo de sesgo adverso a Agadez, región donde se explota el uranio. En realidad, Agadez tiene un mejor desempeño que sus homólogos del sur en casi todos los ámbitos. Sin embargo, el crítico debilitamiento de las formas indígenas de gobierno que se llevó a cabo durante la Colonia y la era postcolonial, consolidado después de que iniciara la extracción de uranio, aumentó el descontento entre los sectores de la sociedad Tuareg que perdían fuerza política. La imposición de formas externas de gobierno generó desconfianza, evasión, escapes y, menos frecuentemente, expresiones de resistencia armada.

Pero si bien los Tuareg no son más pobres que en otros lugares, es indiscutible que han sufrido el impacto negativo de la explotación de uranio. Este implica una distribución desigual de empleo entre las poblaciones indígenas, las pobres condiciones laborales de los subcontratistas y de los trabajadores temporales del operador francés AREVA, los riesgos a la salud causados por el polvo radioactivo en el pueblo minero de Arlit y el agotamiento del agua fósil para uso exclusivo de la industria extractiva¹⁷. Otros problemas incluyen los permisos de explotación emitidos por las autoridades en zonas de pastoreo centrales a la antigua economía política y cultura ganadera de los Tuareg. Sin embargo, es importante recordar que la oposición al centro político entre las poblaciones del norte antecede a la explotación de uranio. Si bien la explotación de uranio posiblemente

¹⁷ Desafortunadamente, todos estos fenómenos, si bien bastante plausibles, no han sido nunca cuantificados. Los periodistas y activistas antinucleares han ofrecido información bastante fragmentada sobre la presencia de desechos radioactivos y sobre la falta de un monitoreo riguroso de enfermedades pulmonares o cáncer en los hospitales patrocinados por AREVA en Arlit. El que no se haya realizado nunca un estudio independiente al respecto ha hecho que los activistas agreguen opacidad intencional a su larga lista de sospechas. La evidencia existente ha sido reunida por Dixon (2010). La ausencia de información independiente y de transparencia es otra prueba de la actitud despectiva que las compañías multinacionales suelen adoptar en zonas que explotan lejos de sus oficinas centrales. En lo que respecta a la transparencia de las transferencias monetarias vinculadas a la explotación de uranio, Níger se ha integrado recientemente a la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva y generó sus primeras cifras en 2010.

reforzó el arraigado resentimiento de las poblaciones locales hacia las autoridades centrales del país, difícilmente fue su causa.

Hemos visto que el abandono social, político y económico de los Tuareg es un proceso que ha generado brotes recurrentes de resistencia armada. A fines de la década de 1980, la lucha armada volvió a empezar, esta vez atacando el centralizado régimen post-independencia que operaba desde la capital sureña de Niamey. Esta ola de conflicto de baja intensidad se detuvo a mediados de los años noventa y reinició en 2007. Como veremos a continuación, el resurgimiento de la violencia política en ese año estuvo explícitamente conectado con la explotación de uranio.

Los Tuareg, llamados antiguamente ‘jefes del desierto’ —donde controlaban las actividades comerciales de largas distancias y pastorales (camellos, burros y cabras)—, organizados en distintas tribus nómadas o semi nómadas bajo el firme control de la casta de ‘guerreros’ nobles, perdieron casi toda su hegemonía política durante el siglo que siguió a la ocupación francesa del Sahara. En 1917, en el contexto de la Primera Guerra Mundial y poniendo en práctica la clásica estrategia de ‘divide y reinarás’, los franceses lograron derrotar la revuelta que había agrupado a algunos Tuareg bajo el mando de Kaocen y evitaron de esta forma cualquier movilización adicional.

Al momento de crear las estructuras administrativas de la colonia, Francia promovió a una élite educada que provenía principalmente del sur de Níger y especialmente, de los grupos étnicos Djerma y Songhay¹⁸ (ver capítulo 6). Este favoritismo puede explicarse, en parte, por la reticencia

¹⁸ Un punto de vista esclarecedor sobre las supuestas características psicológicas de los grupos étnicos de Níger y su utilidad para la colonia se encuentra en el testimonio del oficial colonial francés Maurice Abadie en 1927: «Los Djermas son el grupo más inteligente y activo de todo el Sudán (territorio colonial hoy conocido como Mali), son buenos *tirailleurs* (tiradores de hostigamiento), los mejores de toda la colonia (Abadie, 1927, pp. 116-117). Los Tuaregs, por el contrario, eran considerados menos obedientes y el testimonio de Abadie resalta su *ethos* militar: están «siempre armados» y «la fuerza es finalmente el único argumento capaz de salvaguardar la paz y mantener a los Tuaregs bajo control» (Abadie, 1927, p. 169).

de las comunidades Tuareg de enviar a los niños de sus castas nobles a la escuela (Rasmussen, 1992). Esto generó, durante la independencia, a comienzos de los años sesenta, la exclusión de los Tuareg de los puestos públicos (Grégoire, 2001), situación que se vio agravada por la desventaja demográfica de los Tuareg frente a otros grupos étnicos de Níger, producto de un diseño de fronteras que los dejó desperdigados entre cinco territorios nacionales: Níger, Mali, Alto Volta (ahora Burkina Faso), Argelia y Libia. Si bien las cifras no están libres de controversia, encuestas demográficas recientes estiman que los Tuareg constituyen el 10% de la población de Níger, mientras que los Hausas representan más del 50% de la población y los Djerma-Songhay, alrededor del 20%¹⁹ (República de Níger, 2007).

Estos problemas políticos iban de la mano con un acelerado declive económico. El ganado de los pastores Tuareg se redujo considerablemente después de la derrota militar de Kaocen (Triaud, 1993) y recibió otro duro golpe con las sequías de las décadas de 1970 y 1980. La apertura de nuevas rutas comerciales, por aire o por agua desde las metrópolis costeras del Golfo de Guinea (Brachet, 2004; Grégoire, 2001), que obligaban a grandes sectores de la población a abandonar sus modos de producción nómades, afectó gravemente sus jerarquías internas. El abandono parcial de las caravanas y de las actividades nómades hizo que los nobles y sus jefes tributarios, dueños de camellos por excelencia, perdieran el prestigio y la influencia política que ejercían sobre sus subalternos dentro del esquema tradicional (artesanos y esclavos unidos a sus familias). Otra consecuencia importante de los problemas económicos fue la migración de la juventud de origen Tuareg a ciudades de los países vecinos. Argelia o Libia (Tamanrasset, Ghat, Sabha, etcétera). La mayoría permaneció subempleada, lo que les ganó el apelativo de *ishumar* (de la palabra francesa *chômeur*, es decir, desempleado). Esta destitución coincidió cronológicamente con el aumento del uranio en los mismos territorios que los jóvenes Tuareg abandonaban en masa. Como Grégoire (2001)

¹⁹ El resto de la población se divide entre Fulanis, Kanuris, Arabs, Tubus y Gourmantchés.

ha señalado, la industria del uranio atrajo a trabajadores asalariados ajenos a la zona, reforzando el sentimiento local de que se estaba llevando a cabo una «segunda colonización».

Evitando la alienación cultural total, los migrantes Tuareg del movimiento *teshumara* (esto es, la identidad creada en el exterior por los *ishumar*) desarrollaron una forma de nacionalismo igualitario y revolucionario que promovía la rebelión armada de manera explícita y potente (Belalimat, 2003; Lecocq, 2004). Con la ayuda de Libia, los *ishumar* se convirtieron en la vanguardia del movimiento rebelde que se formó a fines de los años ochenta. Si bien los insurgentes promovían y buscaban el federalismo, no era todavía claro lo que sucedería con las ganancias del uranio. Lo que sí lograron fue la descentralización, la creación de municipalidades y la promesa de recibir el 25% de los ingresos que eran producidos localmente, promesa que nunca fue validada. El incumplimiento de las promesas y el nuevo *boom* del uranio, así como las olas de prospecciones y rumores (posteriormente confirmados) de que se emitirían nuevos permisos de exploración y explotación, hicieron que una nueva generación de *ishumar* Tuareg decidiera aliarse con figuras públicas y movilizarse una vez más a finales de la primera década del 2000. Esta vez, los insurgentes se aseguraron de posicionarse como prioridad en la agenda los acuerdos distributivos de las rentas del uranio, como explica Guichaoua (2011).

Esta nueva ola de insurgencia no logró prácticamente nada, debido a que sus líderes fueron cooptados por acuerdos privados²⁰. Sin embargo, el reciente cambio de régimen en Níger y el ascenso de las élites democráticas—incluyendo a un primer ministro Tuareg—pueden haber abierto nuevas oportunidades de arreglos socialmente inclusivos.

²⁰ Este resultado había sido anticipado por uno de los gerentes de AREVA: «Esta rebelión terminará como siempre terminan todas: le daremos dinero a los líderes más problemáticos y se calmarán. Y si necesitamos hacerlo de nuevo en diez años, entonces lo haremos de nuevo; ese no es un problema» (entrevista con un gerente de AREVA, París, 19 de diciembre de 2007).

En resumen, las nuevas oportunidades no han logrado todavía traducirse en un cambio real, por lo que los Tuareg continúan padeciendo una grave desigualdad política entre grupos, directamente relacionada con la presencia de uranio en sus territorios y la importancia estratégica de dicho mineral, así como al legado dejado por la presencia de las fuerzas de seguridad francesas. Si bien hemos sido precavidos en lo que respecta a los escenarios contrafácticos, no parece absurdo sugerir que, sin el uranio, el pueblo Tuareg se hubiera enfrentado a un gobierno central menos obstinado por mantener el control exclusivo de la provincia del norte.

Perú

El principal aporte del caso peruano a nuestro argumento reside en el análisis histórico de cómo la dependencia de extractivos ha influido sobre la economía política del manejo de dichos extractivos y las debilidades y sesgos del desarrollo institucional del país en una forma negativa para el desarrollo sostenible.

En el caso peruano, el fracaso se hace evidente en el empeoramiento de las desigualdades políticas, sociales y económicas entre grupos, en la incapacidad de manejar los problemas coyunturales y en la distancia del tipo de desarrollo que podría contribuir a revertir las desigualdades entre grupos. Hemos descubierto que la experiencia peruana no ha tenido resultados favorables sobre el desarrollo y que esto puede ser atribuido, en gran medida, a la abundancia de recursos naturales. Este es el predecible resultado de su historia, posteriormente agravado por la coincidencia con el nuevo *boom* de los minerales y el giro neoliberal, tanto interno como externo. Políticamente, sin embargo, las consecuencias han sido 'sostenibles' en un contexto de dominación y exclusión política: si bien las desigualdades políticas se encuentran en el corazón del problema, es el camino económico el que las sostiene. Revisaremos brevemente la evidencia de desigualdad, para luego ofrecer un resumen de cómo se han

configurado históricamente las instituciones relevantes para la desigualdad, específicamente para la desigualdad entre grupos.

La tabla 1 muestra el grado de desigualdad, con un coeficiente Gini de ingreso de hogares de 34,8 (cifra que algunos expertos señalan como muy baja (Mendoza, Leyva & Flor, 2011; Mendoza, 2011)). La tabla 2 evidencia que la desigualdad es muy fuerte entre grupos: la población ‘indígena’ es más pobre y analfabeta que sus pares ‘no indígenas’, especialmente en el caso de las mujeres²¹ (Thorp & Paredes, 2010, cap. 3). Es difícil establecer una conexión directa entre extractivos y desigualdad, pero, como demostraremos más abajo, la riqueza de recursos en el Perú y las estructuras geográficas y sociales del país han tenido un rol clave en la creación de un contexto de desigualdad.

Durante la Colonia, la desigualdad, especialmente entre grupos, ya se encontraba instaurada. Toda la lógica colonial giraba en torno a la explotación de extractivos, y la subyugación de la población indígena, así como la creación de desigualdades entre grupos según su etnicidad eran cruciales para el funcionamiento económico y político del sistema, basado en la explotación exitosa de los extractivos. De esta forma, se consolidó la superposición de desigualdades étnicas y de clase que domina la cultura peruana desde entonces. Como explicamos en la introducción, en trabajos anteriores encontramos que el aspecto grupal de la desigualdad es crucial para explicar la violencia política y repercute sobre la sostenibilidad, las políticas de sostenibilidad y la construcción de un camino capaz de reforzarse a sí mismo, sea en dirección a la sostenibilidad o lo contrario, o incluso en la de una ‘desigualdad sostenible’ (Thorp & Paredes, 2010).

Un legado del periodo colonial fue que la desigualdad entre indígenas y no indígenas aumentó, expresándose en formas de discriminación y en prejuicios que eran centrales al modelo social y económico, ya que ambos demandaban la subyugación de la población indígena y su categorización como ser inferior. Con la Independencia, el giro ‘liberal’ no fue más que

²¹ Las comillas señalan la arbitrariedad de la definición de etnicidad.

Tabla 2. Perú: porcentaje de familias según nivel de pobreza^a, grupo social del jefe del hogar y niveles individuales de alfabetización^b

	'Indígenas'		'Mestizos'		'Blancos'		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Extrema pobreza		24,1		5,8		1,8	19,5	
Pobreza (no extrema)		29,3		22,2		7,2	27,3	
No pobres		46,6		72,0		91,0	53,2	
Total		100,0		100,0		100,0	100,0	
Alfabetismo 15+	Hombres	91,7	Mujeres	75,6	Hombres	98,2	Mujeres	95,1
					Hombres	99,1	Mujeres	99,5

^a Gasto de hogares per cápita.

^b Una discusión a profundidad sobre los problemas metodológicos de esta tabla, y específicamente sobre la definición de etnicidad, se encuentra en Thorp y Paredes, 2010, capítulo 3.

Fuente: Barrón (2008) e información adicional proporcionada por Barrón.

superficial. Enfrentada a la necesidad de obtener y controlar una fuerza de trabajo barata y servil, la explotación de la población indígena continuó siendo vital para la economía de exportación, centrada en la costa y en detrimento de la sierra, por lo que la geografía contribuyó a reforzar la desigualdad política, social y económica. Las desigualdades entre grupos se afianzaron gracias a la geografía y, si bien estaban alineadas con las necesidades del sector extractivo, no fueron directamente agravadas por este, ya que la población indígena no era la mano de obra de la explotación de guano, que utilizaba esclavos importados. Indirectamente, sin embargo, la economía política que se consolidó en esa época no ayudó a mejorar las desigualdades entre grupos.

Las décadas que siguieron estuvieron marcados por nuevos periodos de auge vinculados a distintas materias primas, no solo extractivos, y ayudaron a consagrar la idea de que el Perú podía sostenerse sobre una base de materias primas. A lo largo de este periodo, hubo un efecto directo sobre la desigualdad, específicamente en las comunidades indígenas aledañas y su forma de vida, a través de las condiciones de trabajo en las minas y, de manera más amplia, el efecto sobre la productividad de la tierra y el ganado, y sobre los recursos hídricos. Las operaciones de la Cerro de Pasco Copper Corporation en los Andes centrales durante cincuenta años son un buen ejemplo de ambos. En 1930, el daño hecho por la fundidora a las tierras de cultivo era tan grave que la compañía se vio eventualmente obligada a comprar un porcentaje de la tierra dañada. Los campos de trabajo eran una fuente constante de injusticia y explotación (DeWind, 1977; Orihuela, 2011). Algunos de los ingresos generados por la minería sí lograron traducirse en mayor educación para la población indígena, que empezó a ser percibida como una amenaza que debía ser ‘civilizada’. Esto podría haber tenido repercusiones positivas, pero el fracaso en atacar las estructuras de poder y los prejuicios locales significó que los logros de la alfabetización en la sierra fueron muy bajos. Los niños y niñas rurales sufrían en los colegios y eran fácilmente desmotivados. La calidad de la educación era muy baja y habían otros

problemas. Las niñas indígenas podían ser víctimas de abuso sexual (Thorp & Paredes, 2010).

Podemos identificar los efectos negativos que tiene la desigualdad entre grupos sobre las instituciones que se requieren para construir un desarrollo basado en extractivos. Siempre es difícil elaborar un argumento sobre algo que no ha sucedido, pero consideramos que la ausencia y la omisión pueden ser elementos cruciales de la economía política. La participación política era extremadamente baja, resultado de la interacción entre exclusión, prejuicio, internalización de la inferioridad y la naturaleza clientelista del sistema político, sobre todo a nivel local. Los servicios sociales también se vieron profundamente afectados por el fracaso en modificar el sistema de poder. Pero este es un análisis tentativo y, por lo tanto, especulativo, que necesita de un mayor trabajo comparativo.

La exclusión responsable de dichas presiones estaba, en su sentido más amplio, vinculada al modelo dependiente de las exportaciones, tanto agrícolas como extractivas. El no modificar las estructuras de propiedad de tierras era indirectamente parte del compromiso de ‘evitar problemas’, pero también reflejaba el poder de la élite de terratenientes, que no se vio afectada de ninguna manera por el modelo. Estas presiones sociales se empezaron a sentir en las zonas rurales, expresándose en protestas campesinas y nuevos niveles de movilización (Paredes, 2010). En las siguientes dos décadas, sin embargo, las estructuras políticas y las instituciones sociales y económicas que existían no permitieron resolver adecuadamente la necesidad de un nuevo modelo: gobiernos de izquierda, derecha y centro lucharon por encontrar una ruta coherente con una base política adecuada, fracasando todos en el intento²². Mientras tanto, la violencia política continuó alimentándose de la frustración creciente hasta finalmente explotar; mantenerla bajo control se convirtió en la agenda principal del gobierno. Los intentos de estimular el crecimiento sin contar

²² El análisis y documentación detrás de esto se encuentran en los capítulos 7 y 8 de Thorp y Paredes (2010) y Paredes (2010).

con una base institucional previa añadieron la hiperinflación a la violencia política. De manera predecible, no se lograron grandes progresos en los elementos que hemos identificado como el núcleo de la vulnerabilidad en un contexto de desarrollo perverso y conflictivo: las instituciones necesarias para lograr una mayor diversificación, un desarrollo local más exitoso, la existencia de responsabilidades claras y un consenso construido en torno a un manejo a gran escala equitativo.

La violencia no era étnica, sino el producto de desigualdades horizontales, en el sentido en que esto permitió a agentes externos aprovecharse del sentimiento de injusticia y carencia de las poblaciones indígenas. Como se sabe, la actividad de Sendero Luminoso y la represión de las Fuerzas Armadas resultaron en la muerte de 70 000 personas y en el aislamiento efectivo de un tercio del país durante el conflicto. Consideramos que esto afianzó la tendencia a centralizar, tanto en políticas específicas como a nivel institucional, debido a que los viejos prejuicios vinculados a la sierra, a la selva y a la población indígena se vieron reforzados por la coyuntura²³. La violencia también se relaciona con la capacidad institucional de diversificación, ya que la falta de capacidades en los gobiernos locales difícilmente podía ser resuelta a la vez que los alcaldes locales estaban siendo asesinados. Si bien la introducción de elecciones democráticas de alcaldes y representantes locales en 1963 había sido un avance en la dirección correcta, el efecto real de las estructuras democráticas formales era muy reducido, debido al miedo, la desconfianza y la falta de capacidades y recursos.

Las probabilidades de mejorar el desarrollo local en zonas mineras tampoco podían aumentar en un contexto en el que la inversión en la sierra era impensable. Los efectos a largo plazo de la falta de inversión en la agricultura de la sierra o en la industria rural hacían que fuese muy

²³ La ecuación indígena=terrorista era absolutamente falsa, como demostró la Comisión de la Verdad y Reconciliación, pero resultaba una ecuación demasiado fácil de hacer, considerando el legado institucional que hemos detallado.

difícil elaborar planes de desarrollo local realistas: la nueva ‘libertad’ de las municipalidades resultaba irreal en vista de la falta de capacidades y recursos.

La desigualdad alimentaba la violencia y ‘exigía’ el aumento del gasto policial y militar, así como mayor represión. Estas desigualdades se explican no solamente por un patrón de dependencia de extractivos, sino también al hecho de que los extractivos forman parte de un modelo que deja de lado a la sierra y que a veces incluso son la razón primordial de esa situación. Así, la dependencia de extractivos evita el desarrollo institucional que podría haber contrarrestado un efecto negativo sobre la equidad; asimismo, la naturaleza heterogénea de las desigualdades fue responsable de la débil respuesta de las fuerzas que podrían hacer contrapeso: si existía organización, esta no era suficiente como para penetrar un sistema público clientelista y discriminatorio²⁴.

Con relación a la sostenibilidad, el desarrollo institucional ha permitido algunos avances en términos medioambientales. A nivel ejecutivo, sin embargo, la situación es muy distinta, ya que hemos descubierto que la regulación y el monitoreo han sido sostenidamente deficientes y que esto ha estado directamente vinculado a los brotes de violencia. La respuesta a esta violencia, sin embargo, fue represiva, en lugar de constructiva: el compromiso de no ‘causar problemas’ del que hablamos anteriormente. Los esfuerzos del Defensor del Pueblo —sorprendente innovación progresista en la escena institucional del Perú de Fujimori— demostró ser alentadora, con su monitoreo de los ‘puntos críticos’ y gracias al nivel de reconocimiento y respeto público con el que contaba (Bebbington y otros, 2007; Echave y otros, 2009; Orihuela, 2011).

Con la extraordinaria victoria de Ollanta Humala en las elecciones de 2011, hay una nueva sensación de apertura y la posibilidad de romper con el pasado. Pero detener la tendencia histórica según la cual

²⁴ Ver los casos de estudio de acción colectiva reportados en Muñoz, Paredes y Thorp (2007).

la dependencia de extractivos empeora las desigualdades entre grupos no será tarea fácil.

Es todavía muy pronto para evaluar los resultados de este periodo: lo que sí podemos señalar es que la economía política está diseñada de manera extremadamente nociva para el crecimiento, un diseño que no se deriva de manera monocausal de la dependencia de extractivos, pero en el que dicha dependencia ha ejercido un rol formativo a lo largo del tiempo. El mismo efecto han tenido las desigualdades sobre los incoherentes movimientos políticos que se han enfrentado al sistema. La constante imposibilidad política de proveer una voz coherente a las frustraciones que provocadas por dichas debilidades institucionales ha sido demasiado importante y excede los límites de este capítulo, si bien lo hemos desarrollado en otras instancias. Si las movilizaciones de los años sesenta en adelante hubiesen encontrado un canal para derivar en un movimiento progresista, capaz de negociar e influenciar en la política, entonces quizá la historia reciente del Perú hubiese sido distinta. Hemos identificado la forma en que las debilidades de la izquierda y la incoherencia de los partidos políticos tradicionales expusieron al país a la violencia política, lo que a su vez agravó las desigualdades entre grupos. Hoy, las posibilidades y las manifestaciones explícitas de violencia son todavía muy altas.

El efecto de la desigualdad sobre la coherencia institucional imprescindible para una adecuada gestión de los extractivos se sugiere aquí de manera general. La debilidad e incoherencia de la acción colectiva a nivel local es en gran medida el producto de una sociedad heterogénea en la que la discriminación y el prejuicio, así como la internalización de dichas taras, abundan. Sin embargo, los vínculos causales directos son más difíciles de reconocer. Dicha tarea demanda una reflexión más profunda y, sobre todo, una investigación comparativa

Bolivia

La historia boliviana, al igual que la peruana, ha demostrado cómo la dependencia de extractivos puede afectar los procesos de formación del Estado, así como el diseño y eficacia de las instituciones, tema que hemos discutido en el capítulo 4. Sin embargo, lo que resulta interesante sobre el paralelismo entre estos dos países es cómo una historia común y un modo similar de inserción en la economía internacional han generado una mayor demanda de igualdad política y de equidad entre grupos en el caso boliviano. Aun así, los indicadores de desigualdad entre grupos socioeconómicos no son sustancialmente distintos. Aquí demostramos cómo patrones extractivistas similares generaron resultados políticos específicos sobre la desigualdad y explicamos dichas divergencias basándonos en las diferencias entre sus respectivas historias coloniales y en la ubicación de las minas y de la población de cada país. A pesar de esto, sobre la base de lo analizado en los capítulos 4 y 5, consideramos que la dependencia de extractivos formó en ambos casos instituciones débiles. Sin embargo, la incompetencia y debilidad de las áreas cruciales para la diversificación y para el desarrollo de modos de subsistencia alternativos no fueron los únicos factores que jugaron en contra de las radicales pretensiones redistributivas del gobierno del MNR que siguió a la Revolución de 1952. La dependencia de la mono exportación de minerales también desempeñó un rol crucial en este escenario, ya que el bajo desempeño del estaño obligó al gobierno revolucionario a seguir una dirección más ortodoxa, situación que se vio agravada por la influencia internacional sobre la diversificación y las estrategias coloniales de la época. Hoy en día, resulta profundamente irónico que dichas políticas hayan contribuido a estimular la fuerza política de la región oriental, que, gracias a la emergencia del petróleo y el gas se convertiría en el nuevo centro extractivo. Es decir, otra característica usual de la dependencia de minerales —las probabilidades de que la presencia de un recurso estratégico sea distinta entre las regiones— complica el desarrollo de políticas que podrían favorecer la igualdad debido al efecto que tiene sobre la economía política del país.

Cuando consideramos la desigualdad política, vemos que el gobierno de Evo Morales representa y simboliza un grado de presencia y peso político para la población indígena bastante más sólido que el que existe en Perú, consecuencia de una serie de decisiones y tradiciones a lo largo del tiempo. En Perú, el gobierno de Ollanta Humala no afirma representar específicamente a la población indígena, si bien propone acabar con la desigualdad, tomando ciertas medidas en esa dirección, especialmente en lo relacionado a la consulta previa de las comunidades afectadas por la minería u otros proyectos similares. Sin embargo, todavía falta que sus logros demuestren que esto representa una subversión de las severas desigualdades políticas históricas.

En la tabla 1, vemos cómo la desigualdad general en Bolivia es todavía muy severa, similar y mayor a la de nuestros otros casos latinoamericanos de estudio. La tabla 3 demuestra que, al igual que en el caso peruano, buena parte de la desigualdad se da entre grupos. 60% de la población indígena, según una de las posibles definiciones de indígena, es extremadamente pobre, comparada al 28% de los hogares no indígenas. Como en el Perú, las mujeres indígenas constituyen el grupo más afectado, con un índice de alfabetización de 66% frente a un 90% entre los indígenas hombres o 94% de las mujeres no indígenas.

En ambos casos, el rol histórico de los extractivos ha sido paralelo. Los dos países fueron uno solo durante el periodo colonial: «Alto Perú» y «Bajo Perú», por lo que el impacto de la búsqueda de estos preciosos metales era idéntico, incrustado tanto en la subyugación indígena como en la forma en que clase y etnicidad se superponen en la desigualdad, característica que, según hemos visto, ayuda a perpetuar dicha desigualdad. Sin embargo, existen algunas diferencias. El desplazamiento y destrucción de las comunidades que sucedió en el Bajo Perú fue bastante mayor que el que se dio en el Alto Perú. Esto tuvo como consecuencia que los caciques, indígenas ‘nobles’ que actuaban como agentes de poder local y que ejercían dicha influencia en el Bajo Perú, perdieran parte de su legitimidad. Las comunidades aymara exigieron a sus caciques rendir cuentas y ejercer

Tabla 3. Bolivia: porcentaje de hogares según grado de pobreza, grupo social del jefe del hogar^a y niveles individuales de alfabetización^b

	Indígenas		No indígenas		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Extrema pobreza		60,5		27,8	37,5	
Pobreza (no extrema)		15,8		24,8	22,4	
No pobres		23,6		47,4	40,0	
Total		100,0		100,0	100,0	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alfabetización (15+)	90,5	66,2	98,2	94,2	95,8	85,0

^a Según el ingreso per cápita por hogar.

^b La definición de etnicidad utilizada aquí se vincula a la lengua materna. La tabla no es directamente comparable a la tabla 2, debido a la dificultad de definir a la población indígena y a la no indígena. La clasificación 'mestizo' no existe en los registros bolivianos. En Perú, la lengua materna no es un criterio adecuado para definir la etnicidad: si bien en Bolivia también es una guía imperfecta, es más precisa que en el caso peruano. Para una discusión a mayor profundidad sobre este tema, ver Thorp & Paredes, 2010. Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia; Encuesta de Hogares, Bolivia, 2007.

un rol más representativo, para lo que posteriormente demostraron no estar preparados²⁵. Más aún, el impacto del colapso demográfico fue menos desastroso allí que en el Bajo Perú (Cook, 1981).

Hay otro aspecto que ha moldeado las desigualdades políticas de manera distinta en cada país. Con respecto al Perú, el capítulo 5 nos ha demostrado cómo el centro de poder económico y político del periodo que siguió a la Independencia estaba ubicado en la costa, por lo que el resto del país, incluyendo a la mayoría de la población indígena, fue efectivamente marginado. En Bolivia esto fue imposible. La capital política se mudó de Sucre a La Paz, pero en ambos lugares estuvo siempre rodeada de poblaciones indígenas. La combinación de estos factores con la relativa vitalidad política de la comunidad favoreció la negociación de la distribución de los beneficios de la industria extractiva, estrategia radicalmente distinta a la de la trayectoria política y de la economía política del Perú. Como ha descrito Gray Molina (2007), se asumieron una serie de concesiones frente a la población de bajos recursos con el fin de mantener la estabilidad y una cierta paz relativa. Un claro ejemplo de esto fue el gobierno de David Toro durante la década de 1930, cuando se introdujo la sindicalización obligatoria de las asociaciones de productores.

El misterio es por qué una demanda tan fuerte por una mayor equidad tuvo resultados tan limitados en términos de beneficios materiales. Como demuestra el capítulo 4, la respuesta reside principalmente en la debilidad del tipo de desarrollo institucional que podría haber facilitado una incorporación más real. Dichas debilidades fueron resultado tanto de los extractivos y sus efectos como del reducido tamaño del país y su ausencia de litoral marino, pues el país perdió su acceso al mar como consecuencia de una guerra por recursos. Como sostiene el capítulo 4, el aislamiento relativo del siglo XIX dejó un gobierno central débil,

²⁵ Serulnikov (2006) muestra cómo la rebelión Chayanta de 1780, al norte de Potosí, estaba en contra de los caciques y sus normas sobre el control del acceso a los recursos.

incapaz de unir o controlar las élites regionales. Como resultado, las élites regionales se volvieron cada vez más autónomas. El único motivo por el que el conflicto no aumentó es porque las políticas de negociación permitieron el uso clientelista de las rentas del estaño. La consecuencia, sin embargo, fue el daño a la economía política de las políticas públicas. Esto generó una presencia débil del Estado, así como la ausencia de una diversificación e infraestructura que permitiera la redistribución de los beneficios del estaño, lo que agravó cada vez más la desigualdad y disminuyó las posibilidades de que emergiera una voz capaz de lograr mayores ganancias materiales.

La Revolución de 1952 estuvo impulsada por fuerzas que emergieron de la catástrofe de la Guerra de Chaco, una combinación del descontento entre los trabajadores de la industria del estaño, los grupos que se habían reunido en el congreso indígena de 1945 y miembros de las élites frustrados por la preponderancia de las élites mineras en la jerarquía de poder. Con la revolución, llegó una clara voluntad política de cambiar la situación de desigualdad existente, incluso dentro de un grupo tan diverso de actores. Sin embargo, el débil legado institucional no permitió que dicha voluntad se tradujera en resultados: de hecho, algunos de los resultados concretos incluso contribuyeron a empeorar la desigualdad.

El MNR asumió diversas estrategias para terminar con la desigualdad: voto nacional, reforma agraria, nacionalización de las minas y el desarrollo de la región oriental de Bolivia («la marcha al oriente», una estrategia de colonización y desarrollo de la agricultura). El sufragio nacional fue casi inmediato y constituyó un paso necesario e importante en la promoción de la equidad política, mejorando la situación de la población indígena al eliminar el requisito de ser alfabeto para poder votar, si bien la verdadera participación política, como sabemos, requiere más que eso. La nacionalización generó ingresos para el gobierno y empoderó a los trabajadores indígenas mediante la participación de la COB en el gobierno, aunque con graves consecuencias sobre el nivel de eficiencia, como ha demostrado

Paredes en el capítulo 4. Sin embargo, la reinversión de los ingresos era todavía deficiente, ya que dependía de manera crucial del diseño y calidad de las instituciones, y este era, justamente, el talón de Aquiles, en especial de la reforma agraria, pero también de los esfuerzos de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que debía ser el principal agente de diversificación y proveedor de modos alternativos de subsistencia.

Las políticas de desarrollo rural del gobierno pretendían lograr la apertura de la región oriental del país y empoderar a la población indígena-campesina con la reforma agraria. Sin embargo, la reforma agraria permitió a las élites de Santa Cruz apropiarse y consolidar sus territorios: los proyectos de colonización estatales, generosamente financiados gracias a la colaboración internacional, fracasaron (cfr. Zondag, 1956, p. 339)²⁶ debido a la falta de apoyo social y técnico, y era fácil que se apropiaran de los terrenos abandonados conforme las poblaciones regresaban a la sierra. La CBF era un instrumento demasiado débil para sus propósitos²⁷. La consecuencia fue que, si bien la reforma agraria de la sierra sí logró cambiar el sistema de tenencia de tierras, no permitió a los nuevos dueños construir modos de vida viables.

Las dificultades económicas del MNR, la caída de los precios del estaño, la incompetencia burocrática y las presiones y expectativas sociales propiciaron un despertar temprano de la agenda progresista. Esto motivó la decisión de aceptar la ayuda de los Estados Unidos, lo que a su vez llevó al Plan de Estabilización de 1956 y al Plan Triangular de 1961 (Dunkerley, 1984). Estas duras políticas ortodoxas afectaron a las minas, de por sí perjudicadas por la falta de inversiones, y a la ya dudosa coherencia de la coalición detrás del gobierno del MNR, derrocado por un golpe en 1964. Los gobiernos militares que siguieron al del MNR lograron mantener

²⁶ Los proyectos estatales fallaron, pero la migración espontánea aumentó y permitió una agricultura viable.

²⁷ Ver Paredes (2013, cap. 4) y Zondag (1956, p. 228) sobre los limitados fondos que recibió la CBF.

su solvencia presupuestal en gran medida gracias al alza sostenida de los precios del estaño. Las políticas de desarrollo estaban orientadas hacia los programas de infraestructura y colonización de las zonas del oeste que contribuían con el desarrollo de las industrias petroleras y agrícolas. La mayor parte de este desarrollo fue posible gracias a la adquisición de créditos externos, lo que llevó a un rápido aumento de la deuda externa boliviana (Mayorga & Gorman, 1978).

En consecuencia, durante los años siguientes, el sector agrícola en el área de Santa Cruz aumentó para incluir el cultivo de café, algodón, arroz y azúcar, empleando a migrantes, usualmente estacionales, tanto en granjas de gran tamaño como en pequeñas. Para fines de los años setenta, las nuevas políticas pro mercado propiciaron un *boom* de exportaciones que dependía cada vez más de las nuevas élites del Este, principalmente soya, pero cada vez más coca y también cocaína. Para el cambio de siglo, la soya representaba el 13% de las exportaciones y el 43% de las zonas cultivadas nacionales, aunque traía sus propios problemas de deforestación y mal uso de la tierra (Soruco, Plata & Medeiros, 2008, cap. 3).

La crisis de la deuda y el colapso del mercado de estaño llevaron eventualmente a la «Nueva Política Económica» (NPE) de 1985 durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada. Esta política reconocía la crisis absoluta de la minería en los Andes y el colapso del modelo extractivo dependiente del estaño y concentrado en la sierra.

Con el colapso de la industria de estaño y el aumento de la actividad desregulada y a pequeña escala en el sector minero, se terminaron las probabilidades de que cualquier daño medioambiental severo causado por la minería pudiese ser solucionado, controlado o, incluso, monitoreado. Al igual que en Perú, la minería en Bolivia actuó en contra del desarrollo sostenible, afectando el medio ambiente y los modos de vida de la población indígena, si bien es cierto que en ambos países existe un problemático déficit de información. El agua fue el recurso más afectado: tanto por la contaminación de los ríos y su efecto sobre la salud y la agricultura como por la enorme cantidad de agua que se necesita para procesar

los minerales²⁸. Además, en ambos casos, la fundición de los minerales también causa contaminación aérea. El tercer elemento importante ha sido la pérdida de tierras (más fuerte en Perú que en Bolivia).

Según el viejo modelo, el Estado y sus clientes corporativos eran los agentes principales de las llamadas «políticas de adaptación» y de la economía nacional en general. En el nuevo contexto, aparecieron nuevos agentes: actores rurales, como los cocaleros, y los emprendedores informales de El Alto (Zavaleta, 2011; UNDP, 2006). Como el nuevo modelo se sostenía gracias a los principios del mercado libre en el contexto de un Estado extremadamente débil, algunas de estas nuevas fuerzas pueden haber motivado una reducción de las desigualdades entre grupos al aprovecharse de la economía informal, del contrabando y de la evasión de responsabilidades fiscales²⁹. Sin embargo, la desigualdad y la pobreza se agravaron, forzando a la población a migrar y produciendo el escenario en el que emergió Evo Morales.

Paralelamente, como en el resto de América Latina desde 1990 en adelante, hubo un nuevo aumento de la actividad y una mayor conciencia de la sociedad civil sobre el medio ambiente y el abuso contra las poblaciones marginales. Las ONG aparecieron en escena como agentes activos y de monitoreo. El sector público respondió tanto a esta presión como a la de las organizaciones multilaterales: en 1992, se aprobó la Ley del Medio Ambiente. Pero la ejecución, sorprendentemente, fue severamente deficiente. La evaluación realizada en 2010 por la Liga del Medio Ambiente (LIDEMA) se refiere todavía a las ‘debilidades crónicas’

²⁸ Preston (2012) discute cómo los cambios tecnológicos desde la década de 1980 han empeorado la contaminación de los ríos.

²⁹ El análisis por edades de las cifras de alfabetismo de la Encuesta de Hogares 2002 que realiza Espinoza demuestra que entre los 15 y 29 años, la diferencia por grupo étnico ha desaparecido casi completamente (Gray-Molina, Yáñez & Espinoza, 2007). Las pirámides socioeconómicas de 1976 y 2001 realizadas por Espinoza demuestran la evolución de la estructura de empleo que sugiere movilidad social entre los jóvenes migrantes multiculturales.

de los instrumentos de monitoreo y control, y al trabajo científico necesario para un mejor control medioambiental (p. 21).

Un importante reto para Evo y su gobierno es el creciente desbalance regional que se ha fortalecido con el descubrimiento y exploración de nuevas fuentes de petróleo y gas, ubicadas principalmente en Santa Cruz. Las nuevas políticas de extractivos representan un quiebre absoluto con el pasado. Las antiguas políticas de negociación han sido interrumpidas y resultan hoy problemáticas. Las zonas bajas se ven a sí mismas como agentes de su propio éxito y consideran que esto asegura sus derechos sobre los recursos que se encuentran en su región. Se ha construido una nueva dinámica de acomodación. Esto implica que no existen las bases necesarias para desarrollar políticas públicas sólidas, capaces de modificar la desigualdad generada por el nuevo modelo extractivo. Lo peor es que, hoy en día, el legado de desigualdad dejado por los extractivos ha motivado un nacionalismo vinculado a los recursos naturales bastante simplista y que ignora los problemas planteados en este libro sobre las dificultades de revertir una historia de discriminación y de bajo acceso a oportunidades de ingresos. En este contexto, la informalidad aparece como una solución.

Paralelamente, si bien el potencial daño medioambiental de los hidrocarburos recibe cada vez mayor atención, tanto nacional como internacional, no han podido aún generar respuestas adecuadas³⁰.

El gobierno de Morales no ha logrado responder al problema de los proyectos de desarrollo en territorio indígena. Mientras esto se escribía (octubre de 2011), las protestas contra una autopista que atravesará el Parque Nacional Isiboro Sécore y territorios indígenas y la respuesta represiva del Estado han iniciado una nueva etapa en las relaciones entre el Estado boliviano y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos indígenas. Las organizaciones indígenas temen

³⁰ El reporte de LIDEMA de 2010 enumera las principales amenazas medioambientales en Bolivia. De las primeras siete, seis provienen de la minería o hidrocarburos (p. 23).

que la pista empeorará ya las alarmantes tendencias de deforestación, colonización territorial desregulada y desplazamiento de las comunidades indígenas que habitan las zonas. Desde 2005, el estado boliviano ha mantenido un discurso proactivo en defensa de los derechos de las comunidades indígenas en torno a la necesidad de respuestas eficientes al cambio climático y sobre el reconocimiento del derecho al agua y otros recursos. El Estado también ha hecho importantes esfuerzos por incorporar estos principios en la Constitución de 2009 y las leyes nacionales, incluyendo la Ley de Derechos de la Madre Tierra. Pero la posibilidad de una nueva autopista ha generado dudas sobre la capacidad del Estado boliviano de respetar los compromisos asumidos y de realizar un proceso de consulta que permita obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus territorios y otros recursos.

4. CONCLUSIONES

Hay muchas razones por las que los países no logran seguir una ruta libre de conflictos hacia el desarrollo sostenible. Una base extractiva puede hacer que sea particularmente difícil, si bien Chile ha sido un caso especialmente positivo al momento de evaluar distintos escenarios de desarrollo. Aunque hace manifiesto el vínculo entre extractivos y desigualdad entre grupos (más en el caso de la industria maderera que en la minería), pareciera que las sólidas y antiguas instituciones chilenas y las fuerzas políticas que lograron su creación sí generaron algunas mejoras en la distribución de ingresos, esto es, por lo menos hasta que las fuerzas de la globalización, las políticas de ajuste y las complejidades políticas de los periodos de Allende y Pinochet empezaron a tener un impacto sobre el escenario. Sin embargo, ninguno de estos factores fue realmente causado por la presencia de cobre en territorio chileno. Como en Botsuana, las instituciones que han ayudado en el manejo de los extractivos han estado bajo el control del gobierno central, lo que no ha ayudado a mejorar la igualdad política

(en realidad ha afianzado la desigualdad en el sector), si bien no podemos atribuir este problema a la dependencia de extractivos.

Sin embargo, nuestro argumento en este capítulo ha sido que la preponderancia de los minerales en la base económica de un país sí lo expone a retos particularmente complejos y difíciles de enfrentar. Hemos intentado reconocer los vínculos que enlazan una base extractiva, especialmente de minerales y sus respectivas alzas y caídas, con las dificultades de alcanzar un desarrollo sostenible. Hemos hecho énfasis en la naturaleza de origen puntual de la minería y de los hidrocarburos, y en las ineludibles tensiones distributivas y el daño medioambiental que acarrear. La combinación de estas características y efectos nocivos de los extractivos sobre el desarrollo institucional, y las políticas detrás de las instituciones ha llevado a que a su vez se combinen enormes problemas distributivos y medioambientales con instrumentos políticos especialmente débiles o inapropiados. Hemos visto cómo la naturaleza de las instituciones (su debilidad o perversidad o ambas) ha hecho imposible moderar, y mucho menos evitar, los múltiples peligros que ocurren a pequeña escala cuando aparecen grandes proyectos extractivos. Hemos visto cómo la interacción entre corrupción, instituciones débiles y riqueza engendra dinámicas y círculos viciosos que hacen que parezca imposible preguntarnos por la posibilidad de políticas de desarrollo sostenible; Nigeria ha sido nuestro caso emblemático. Hemos visto cómo, incluso dónde existe fuerza institucional significativa, como en Botsuana, una base extractiva provee incentivos para un fuerte control centralizado que podría llevar a una falta de diversificación y a una creación de empleos insuficiente, generando dudas en torno a la sostenibilidad a largo plazo de un escenario post extractivista.

Los factores de importancia son distintos en cada caso. Las desigualdades regionales inherentes a los extractivos de origen puntual (es decir, que provienen de una locación específica) y las consecuencias que dichas desigualdades tienen sobre el manejo del sector público y los conflictos, han sido cruciales en el caso nigeriano y son cada vez más

importantes en Bolivia. La vulnerabilidad de Níger frente a la presión externa, en combinación con las estructuras políticas internas y su pasado colonial, ha sido el elemento más influyente sobre la desigualdad que padece el pueblo Tuareg. El efecto que tienen los extractivos y otras materias primas sobre las políticas públicas y las instituciones, al debilitar a los agentes e instituciones locales y no poder extender el desarrollo a la mayoría de la población, ha sido una característica central del caso peruano. En Botsuana, la misma influencia ha propiciado el centralismo y el abandono del desarrollo local. En este caso, si el conflicto fue evitado, ha sido en parte gracias a la limitada incidencia local de los recursos. En Bolivia, el modelo político que privilegia la negociación mantuvo las desigualdades socioeconómicas. Hoy, el país se enfrenta a nuevos retos, pero la falta de capacidad institucional impide que se resuelva el legado histórico. En cada caso, mejores intereses políticos y un desarrollo institucional más fuerte y apropiado podrían haber modificado las presiones, tensiones y desigualdades, pero la base de extractivos llevaba a la economía política en la dirección opuesta.

La bibliografía sobre el desarrollo discute algunos de los resultados negativos vinculados a la explotación de recursos naturales: un índice de crecimiento bajo o insostenible, conflictos violentos o guerra civil, un gobierno autoritario, y —en menor grado— daño medioambiental (ver la bibliografía que citamos en el capítulo 1). Encontramos cierta evidencia de los problemas que los extractivos acarrearán sobre el desarrollo que otros investigadores han observado, si bien no hemos intentado explicarlos siguiendo un modelo causal. En cambio, nuestra contribución pretende demostrar cómo los problemas y trampas generados por el desarrollo basado en recursos pueden consolidarse y perpetuarse en la forma en que las instituciones y extractivos interactúan. Las «malas» instituciones hacen que las tendencias negativas del desarrollo basado en recursos sean muy difíciles de revertir.

Si bien la evidencia con la que contamos no nos permite llegar a una conclusión general sólida, la relación entre extractivos y desigualdades

entre grupos ha sido notable. Aquí son también relevantes los problemas medioambientales y los ciclos de conflicto que generan, así como la actual persistencia de la desigualdad, que proviene, en parte, de la interacción de las desigualdades políticas y socioeconómicas, así como del efecto de la violencia y su represión al empeorar la desigualdad entre grupos y dañar las posibilidades de generar estrategias de desarrollo consensuales y participativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, M. (1927). *Afrique centrale; la colonie du Niger*. París: Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales.
- Acemoglu, D., S. Johnson & J.A. Robinson (2001). «How Botswana Did it: Comparative Development in Sub-Saharan Africa». Documento no publicado, Universidad de Harvard.
- Akindele, S. T., O. R. Olaopa & A. S. Obiyan (2002). Fiscal Federalism And Local Government Finance In Nigeria: An Examination of Revenue Rights And Fiscal Jurisdiction. *International Review Of Administrative Sciences*, 68(4), 557-577.
- Adunbi, O. (2010). «Belonging to the (S)oil: Multinational oil corporations, NGOs and Community Conflict in Postcolonial Nigeria». Tesis para optar el grado de PhD, Universidad de Yale.
- Amunwa, B. (2011). *Counting the Costs. Corporations and Human Rights Abuses in the Niger Delta*. Londres: Platform. En <http://platformlondon.org/nigeria/Counting_the_Cost.pdf>.
- Angell, A. (1972). *Politics and the Labour Movement in Chile*. Londres: Oxford University Press.
- Angell, A., P. Lowden & R. Thorp (2001). *Decentralizing Development: the Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.

- Ayogu, M. D. (2000). *The Political Economy of Infrastructure Investments in Nigeria*. Cambridge: Dentro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Bach, D. C. (2004). Inching towards a country without a state: Prebendalism, Violence and State Betrayal in Nigeria. En C. Clapham, J. Herbst y G. Mills, *Africa's Big States* (pp. 47-79). Johannesburgo: Witwatersrand University Press.
- Barron, M. (2008). *Gender and Ethnic Inequalities in Latin America: a Multidimensional Comparison of Bolivia, Guatemala and Peru*. Documento de Trabajo 32, CRISE. Oxford: Universidad de Oxford. En <<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>>.
- Bebbington, A. & otros (2007). *Mining and Development in Peru, with Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Londres: Peru Support Group. Publicado en español con el título *Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Oxfam-IEP-CIPCA.
- Belimat, N. (2003). Qui sait danser sur cette chanson, nous lui donnerons la cadence. Musique, poésie et politique chez les touaregs. *Terrain*, 41, 103-120.
- Bengoa, J. (1985). *Historia del pueblo mapuche: siglos XIX y XX*. Santiago: Sur.
- Bengoa, J. (1999). *Historia de un conflicto: el Estado y los mapuches en el siglo XX*. Santiago: Planeta-Ariel.
- Bértola, L. & J. A. Ocampo (2011). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Brachet, J. (2004). Le négoce caravanier au sahara central: Histoire, évolution des pratiques et enjeux chez les touaregs kel aïr (Niger). *Cahiers d'Outre-Mer*, 57, 117-136.
- Brachet, J. (2007). «Un désert cosmopolite: Migrations de transit dans la région d'Agadez». Tesis doctoral, Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne.

- Chambers, R. & D. Feldman (1973). *Report on Rural Development*. Gaborone: Ministerio de Economía y Planificación, República de Botsuana.
- Cook, D. N. (1981). *Demographic Collapse: Indian Peru 1520-1620*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Echave, J. de & otros (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- De Wind, A. (1977). «Peasants Become Miners: the Evolution of Industrial Mining Systems in Peru». Tesis para optar el grado de PhD, Universidad de Columbia.
- Dixon, A. (2010). *Left in the Dust. AREVA's Radioactive Legacy in the Desert Towns of Niger*. Amsterdam: Greenpeace.
- Du Toit, P. (1995). *State building and democracy in Southern Africa: Botswana, South Africa and Zimbabwe*. Pretoria: HSRC.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the Veins*. London, UK: Verso Editions.
- Falola, T. & M. M. Heaton (2008). *A History of Nigeria*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Good, K. (2008). *Diamonds, Dispossession and Democracy in Botswana*. Johannesburg: Jacana Media.
- Gray Molina, G. (2007). *Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities' 1900-2000*. CRISE Working Paper. Oxford: Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford.
- Gray-Molina, G., E. Yáñez & P. Espinoza (2007). *Horizontal Inequalities in Bolivia: How ethnic and class cleavages endure*. CRISE Working Paper. Oxford: Centro de Investigación en Desigualdad, Etnicidad y Seguridad Humana de la Universidad de Oxford.
- Grégoire, E. (2001). *Touaregs du Niger, Le Destin d'un Mythe*. Paris: Karthala.
- Guichaoua, Y. (2011). Circumstantial alliances and loose loyalties in rebellion making. En Y. Guichaoua (ed), *Understanding Collective Political Violence*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

- Human Rights Watch (1999). *The price of oil: Corporate responsibility and human rights violations in Nigeria's oil producing communities*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2004). *Undue Process: Terrorism Trials, Military Courts, and the Mapuche in Southern Chile*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2008). *Politics as War*. Nueva York: Human Rights Watch.
- INE-Instituto Nacional de Estadística de Chile (2002). *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile. Censo 2002*. Santiago de Chile: INE.
- INE-Instituto Nacional de Estadística de Bolivia & CEPAL-Comisión Económica para Latinoamérica y El Caribe (2007). *Encuesta Nacional de Hogares 2007*. La Paz: INE.
- Lagos, G. (1990). *Un análisis de la situación del medio ambiente en relación con la minería chilena*. Santiago: CIPMA.
- Lange, G. M. (2004). Wealth, Natural Capital, and Sustainable Development: Contrasting Examples from Botswana and Namibia. *Environmental & Resource Economics*, 29(3), 257-283.
- Lecocq, B. (2004). Unemployed intellectuals in the Sahara: The teshumara nationalist movement and the revolutions in Tuareg society. *International Review of Social History*, 49, 87-109.
- LIDEMA-Liga de Defensa del Medio Ambiente (2010). *Estado Ambiental de Bolivia 2010*. En <<http://www.lidema.org.bo>>.
- Mayorga, R. & S. Gorman (1978). National-Popular State, State Capitalism and Military Dictatorships in Bolivia 1952-1975. *Latin American Perspectives*, 5(2), 89-119.
- Mendoza, W. (2011). Perú 2001-2010: «Milagro peruano», pobreza y desigualdad. En E. González de Olarte (ed.) *Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Mendoza, W., J. Leyva & J. L. Flor (2011). La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010. En J. Iguíñiz y J. León (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Molomo, M. (1989). Land Reform and the Tragedy of the Commons in Botswana. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 6(2).
- Muñoz, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*. Santiago: Universidad de Chile.
- Muñoz, I., M. Paredes & R. Thorp (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru. *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Nengwekhulu Ranwedzi, H. (1989). Politics and Multi Party Democracy in Botswana. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 6(2).
- Nyamnjoh, F. B. (2003). Chieftaincy and the Negotiation of Might and Right. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(2), 233-250.
- Orihuela, J. C. (2011). «Journeys toward Sustainable Development: Policy Entrepreneurs and the Rise of the Green State in Chile and Peru». Tesis Doctoral, Universidad de Columbia.
- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión: 1850-1880*. Santiago: LOM.
- Palma, J. (1979). «Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935: Origins and Development of a Process of Industrialization in an Export Economy». Tesis Doctoral, Universidad de Oxford.
- Paredes, M. (2010). En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú. En C. Meléndez y A. Vergara (eds.), *El Perú político en perspectiva comparada*. Lima : Fondo Editorial PUCP.
- Picard, L. A. (1987). *The Politics of Development in Botswana: a Model for Success?* Londres: Lynne Rienner.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon.

- Preston, D. (2012). Household and community responses to mining-related river contamination in the upper Pilcomayo basin, Bolivia. En A. Bebbington (ed.), *Geographies of Development in Latin America*. Londres: Routledge.
- Rasmussen, S. (1992). Disputed boundaries: Tuareg discourse on class and ethnicity. *Ethnology*, 31(4), 351-365.
- República de Níger (2007). *Enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples 2006*. Niamey; Calverton, MD: Institut National de la Statistique-Ministère de l'Économie et des Finances-Macro International Inc.
- Rodríguez Weber, J. E., (2011). Globalización, expansión de la frontera y desigualdad en Chile durante el auge salitrero (1880-1905). *Investigaciones de Historia Económica*, 19.
- Sala-i-Martin, X. & A. Subramain (2003). *Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria*. NBER Working Paper 9804. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Serulnikov, S. (2006). *Conflictos sociales e insurrección en el mundo colonial andino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Siphambe, H. K. (2007). *Growth and Employment Dynamics in Botswana: A Case Study of Policy Coherence*. Working Paper 82. Ginebra: ILO.
- Soruco, X., W. Plata & G. Medeiros (2008). *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz: Fundación Tierra.
- Taylor, I. (2003). As Good as it Gets? Botswana's 'Democratic Development'. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(2), 215-231.
- Thorp, R. & M. Paredes (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Publicado en español por el Instituto de Estudios Peruanos, 2011.
- Thorp, R. (2012). A Historical Perspective on the Political Economy of Inequality in Latin America. En J. Santiso & J. Dayton-Johnson (eds.), *Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Triaud, J. L. (1993). Un mauvais départ: 1920, l'Air en ruines. En E. Bernus, P. Clauzel, P. Boilley & J. L. Triaud, *Nomades et commandants*. Paris: Karthala.
- UNAIDS (2008). En <<http://www.unaids.org/en/CountryResponses/Countries/botswana.asp>>.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006a). *Niger Delta Human Development Report*, 229. Abuja: PNUD.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006b). *La economía boliviana más allá del gas*. Thematic Human Development Report. La Paz: PUND.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Human Development Report (HDR)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ukiwo, U. (2006). «Creation of local government areas and ethnic conflicts in Nigeria: the Case of Warri, Delta State». Ponencia presentada en la Conferencia sobre Descentralización, Federalismo y Conflicto. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE).
- Van Binsbergen, W. (1992). «Botswana's Ethnic Structure: an Abortive Research Proposal». Informe preparado para el Instituto Nacional de Investigación en Desarrollo y Documentación. Gaborone: Universidad de Botswana.
- Watts, M. (2007). Petro-insurgency or criminal syndicate? Conflict and violence in the Niger Delta. *Review of African Political Economy*, 34(114), 635-658.
- Werbner, R. (2002). Challenging Minorities, Difference, and Tribal Citizenship in Botswana. *Journal of Southern African Studies*, 28(4), 671-684.
- Yáñez, N. & J. Aylwin (2007). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígena y el «nuevo trato»*. *Las paradojas de la democracia chilena*. Santiago: LOM.
- Zalik, A. (2004). The Niger Delta: «Petro-violence» and partnership development. *Review of African Political Economy*, 31(101), 401-425.

Zavaleta, D. (2011). «The evolving structures of ethnic appeasement in La Paz, Bolivia». Tesis Doctoral, Universidad de Oxford.

Zondag, C. H. (1956). *Problemas en el desarrollo economico de Bolivia*. La Paz: Departamento del Estado.

CAPÍTULO 8

LOS RETOS DE LOS EXTRACTIVOS Y EL ROL MODELADOR DE LA HISTORIA

*Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes*

La historia influye, pero no determina. Si los funcionarios y políticos pudieran comprender mejor la forma en que el legado histórico ha moldeado las instituciones, los incentivos y las políticas vinculadas a la industria extractiva, podrían tener mejores herramientas para lidiar con la extraordinaria complejidad de la riqueza minera. Eso hemos sostenido a lo largo de este libro y, en esa misma línea, ofrecemos aquí nuestras conclusiones finales.

Comenzamos con el argumento de que si los académicos desean que su investigación sirva a quienes están a cargo de diseñar políticas públicas, es importante que comprendan los mecanismos que vinculan los recursos naturales con el fracaso de aquellas, así como el contexto histórico en que se dan dichos mecanismos. Si queremos entender la economía política de los extractivos, necesitamos estudiar las relaciones entre Estado y sociedad y cómo son afectadas de manera acumulativa por las presencia de extractivos. También necesitamos prestar atención a la naturaleza de la materia prima y a sus características específicas como extractivo de fuente puntual, con consecuencias a nivel micro, macro e internacional.

Como demuestran los casos de estudio, nuestra investigación nos ha llevado a abordar un enfoque más amplio que el de la literatura reciente sobre la maldición de los recursos. La literatura existente enfatiza adecuadamente, en el caso de la economía, los cambios en los precios

relativos y, en el caso de las ciencias políticas, en la interfaz entre dependencia y abundancia, responsabilidad y desarrollo de mecanismos fiscales. Sin embargo, le damos igual o mayor importancia a cómo la dependencia/abundancia de recursos afecta las relaciones entre Estado y sociedad en su forma más extrema, que se hace evidente en el sector extractivo¹. Nuestro trabajo nos ha llevado a concentrarnos en la forma en que fuerzas políticas frecuentemente contradictorias operan a lo largo del tiempo, dentro del Estado y entre el Estado y la sociedad. Las instituciones, formales e informales, se configuran según las fuerzas políticas van evolucionando y este proceso es continuamente moldeando por dos dimensiones económicas específicas —la naturaleza y ubicación de la materia prima— de maneras opuestas.

Dos procesos de la economía política, la centralización y la diversificación, han emergido como fundamentales en el contexto del camino de desarrollo elegido. Una característica importante del proceso en cada caso fue el grado de y los mecanismos del centralismo: los extractivos son siempre una presión hacia el centralismo, político y económico, y hemos visto cómo esto podría convertirlos en una navaja de doble filo. Cuando las tendencias centralistas se dan en un Estado sólido y atento al contexto local, el resultado podría ser positivo; en un contexto de instituciones débiles, sin embargo, creará una mayor incoherencia y podría incluso dañar los elementos cruciales para un manejo adecuado de los extractivos; el Perú es el ejemplo más extremo de esto. La diversificación también tiene dos lados: si es muy intensiva en capital, quizá provea de pocos empleos, pero una diversificación bien estructurada es esencial para extender los beneficios de la minería y asegurar un desarrollo sostenible a largo plazo, probablemente post minero. Ambos procesos requieren que se entiendan sus dinámicas políticas así como sus características económicas.

¹ En el capítulo 1 distinguimos entre dependencia y abundancia: abundancia se refiere a las reservas conocidas de recursos en cuestión tal y como son percibidas por los responsables de formular políticas públicas, y dependencia se refiere al flujo de divisas e ingresos fiscales y a la aparente ausencia de alternativas.

Tanto el momento como el orden en que suceden los acontecimientos han sido elementos cruciales —al igual que el liderazgo, ocasionalmente— para crear o construir consensos. El liderazgo individual fue la variable en juego que requirió el análisis más delicado. La presencia de un individuo específico nunca es «causal»; más bien, el liderazgo puede nutrirse de o promover ciertas combinaciones de las relaciones entre Estado y sociedad, así como presiones y elementos vinculados al momento histórico y la secuencia de eventos en la que se insertan.

La naturaleza, preponderancia y ubicación de la materia prima han sido aspectos centrales de nuestra investigación. Todos nuestros casos compartían la característica de que eran países dependientes de los extractivos y por lo tanto vulnerables a las dimensiones macro y micro de dicha dependencia. Todos sufrían de «abundancia» en el sentido en que la hemos definido: grandes reservas de riqueza percibidas, con la importante excepción de Botsuana, donde los diamantes no son realmente abundantes, si bien el país es altamente dependiente. Esto ha sido en parte lo que ha permitido que el país exhiba el prudente manejo macroeconómico que hasta ahora ha demostrado. Todos sufrieron de periodos de «auge y recesión», si bien Botsuana no ha experimentado el momento de recesión del ciclo. El análisis de las relaciones Estado-sociedad y su efectos sobre la construcción de las instituciones públicas, junto a los elementos cruciales del momento, el orden de los acontecimientos y el liderazgo, nos lleva a concluir que algunos manejaron el ciclo de auge y recesión relativamente bien, mientras que otros —los casos más típicos— perdieron el rumbo o no lograron encontrar un camino que produjera algo siquiera remotamente similar al «desarrollo».

Fue aquí donde descubrimos que nuestro entendimiento de la interacción entre las políticas que regulan la relación entre Estado y sociedad y las estructuras económicas resulta bastante esclarecedor, dinámica en la que el momento histórico, la secuencia de los acontecimientos y el liderazgo individual aparecen una y otra vez como elementos cruciales.

Chile fue un ejemplo especialmente ilustrativo sobre la manera en que estos elementos se interrelacionan. La consolidación temprana de capacidades técnicas y profesionales —instituciones informales que incluyeran instituciones formales— fue el resultado de una combinación de amenazas externas con liderazgos fuertes en un contexto en el que los miembros de las élites podían ver sus intereses atendidos de manera adecuada al alinearse con el líder. Vemos cómo el éxito era absolutamente posible sin la necesidad de generar ingresos internos, lo que apunta en la misma dirección que el argumento que recorre todos nuestros casos de estudio, es decir, que el momento histórico y el orden de los acontecimientos son cruciales. Incluso antes del auge inicial del cobre a mediados del siglo XIX en Chile, las élites habían ya descubierto lo importantes que son el control territorial y la mano dura del centro político para poder sobrevivir. La necesidad de un control efectivo sobre las regiones se vio incluso más legitimada por la guerra con los vecinos del norte, nuevamente motivada por el acceso a recursos naturales. Las personalidades individuales de los involucrados jugaron un rol, pero dentro del contexto de las necesidades de las élites, la geografía nacional y la presencia y ubicación de los recursos naturales. Así, el estadista Diego Portales eventualmente se convirtió en un ideal en la mitología política, lo que generó una cultura en la que, durante periodos de agitación parcialmente vinculados a la inestabilidad que caracteriza la dependencia de extractivos, los políticos podían apelar al mito como razón para salvaguardar y fortalecer las instituciones.

La cualidad más impresionante del éxito chileno reside en la forma en que las distintas capas institucionales permitieron que el país resistiera periodos posteriores de auge e inestabilidad. El *boom* de los nitratos es especialmente interesante debido a que si bien varios elementos de su visión a corto plazo apuntaban en la dirección equivocada, logró prevalecer el enfoque a largo plazo. En tiempos más recientes, el aspecto más impresionante ha sido la forma en que un periodo de ataque al Estado —no debido a la bonanza, que aún no había llegado, sino por motivos ideológicos— no dañó al país de forma que lo dejara vulnerable

a la bonanza posterior. Botsuana aplicó varios de estos conocimientos. Primero, el momento en que se desarrollaron los acontecimientos jugó un rol crucial: en el caso de Botsuana, las instituciones de control central fueron creadas en respuesta a los intereses de las élites ganaderas antes de que los diamantes fuesen descubiertos. En segundo lugar, la necesidad fue una fuerza motora muy importante para asegurar un desarrollo institucional coherente: en el caso chileno, el interés de las élites por ganar mayor control y manejo territorial actuó como un obstáculo contra la fragmentación; en el caso de Botsuana, fue el imperativo de mantener un territorio independiente y viable frente a la pobreza y a las amenazas raciales y económicas externas.

El liderazgo también resultó vital: Seretse Khama podía imponer su propio criterio sobre la necesidad de protección contra la corrupción del Estado desarrollista, creado antes de los diamantes, apoyándose en una burocracia meritocrática. La suerte jugó también un rol importante en el caso chileno, donde la ausencia de conflictos comunitarios puede explicarse por la remota ubicación de las grandes minas de cobre. En Botsuana, la «suerte» fue que Seretse Khama, primer presidente del país, no solo era un líder tribal, sino el líder de una zona tribal que poseía diamantes. Su fuerte liderazgo logró que los recursos del subsuelo fueran declarados propiedad del Estado, en lugar de ser expuestos a intereses sectoriales. Al revisar el argumento de la «rendición de cuentas» a la luz del caso botsuanés, descubrimos que no se trató de que Botsuana encontrara una ruta hacia dicha responsabilidad a pesar de los diamantes, sino que utilizó una excepcional combinación de control y represión (aunque moderados, según ciertos estándares) con un ejercicio inteligente de la consulta ciudadana y la participación, aunque sin que esto implicara una devolución real del poder.

Sin embargo, en la mayoría de nuestros casos, el vínculo entre las relaciones Estado-sociedad y la naturaleza del sector extractivo no ha sido positivo, y tanto el tiempo como la secuencia de los eventos, así como el liderazgo individual, han tenido efectos negativos. El primer ciclo minero

post independencia en Bolivia, por ejemplo, empezó bastante tarde, lo que significa que se dio en un contexto global menos favorable hacia el desarrollo doméstico autónomo que el que existía durante la expansión chilena del siglo XIX, además de que el ciclo boliviano no fue precedido por la formación institucional que sí caracterizó a Chile. El siguiente momento de auge también llegó en un mal momento, durante las primeras décadas del siglo XX: ahora el Estado tenía los recursos provenientes del impuesto a la minería, pero en un nuevo contexto de inestabilidad del mercado internacional y de disponibilidad de créditos externos. El Estado ahora podía depender de pedir préstamos extranjeros para solucionar sus déficits presupuestarios, una dimensión bastante peligrosa de la construcción institucional.

Los ingresos fueron invertidos parcialmente en el desarrollo, pero la calidad del gasto era muy pobre: las élites no mineras comenzaron a participar cada vez más de relaciones clientelistas con el Estado, buscando beneficiarse de los ingresos mineros. Este legado de instituciones débiles, además del nulo control de calidad, significó que el importante esfuerzo que siguió a la Revolución de 1952 por alcanzar un desarrollo autónomo no logró prosperar en términos desarrollistas.

Perú nos provee de un tipo distinto de evidencia, pues demuestra lo que ocurre en un caso en el que, si bien los extractivos son importantes, no son la única materia prima de exportación. Más aún, mientras que Bolivia y Chile ilustran la importancia del momento histórico en que se dan los acontecimientos, Perú nos obliga a concentrarnos más en la interacción de los extractivos, y de la materia prima específica, con el patrón de crecimiento económico, político y geográfico. Todo esto no quiere decir, sin embargo, que el momento no haya sido importante.

La forma en que el guano consolidó la predominancia de la costa sentó las bases para un sistema político y económico que marginalizaba al resto de la economía, acentuando la importancia de la minería conforme esta iba ganando terreno. La naturaleza multisectorial de los bienes peruanos, y la sostenida rentabilidad de la minería para las élites nacionales, construyeron

y sostuvieron una economía política centrada en los recursos naturales y en la costa; en especial, en la capital. Durante la década de 1920, un líder fuerte —Leguía— decidió depender principalmente de financiamientos externos adquiridos gracias a los extractivos y acentuó las prácticas de corrupción en el gasto público. El siguiente periodo de auge durante la década de 1950 repitió este patrón: el presidente Odría enfocó la economía en el sector extractivo con leyes que reproducían la confusión entre público y privado para beneficio de las empresas extranjeras, élites locales y el gobierno. El fortalecimiento de la relación simbiótica entre las élites domésticas y el capital extranjero llevó a una ausencia de inversiones institucionales que pudieron haber favorecido un camino alternativo. A través de los periodos subsiguientes de cambio político e incoherencia, las élites continuaron empujando en dirección a una estrategia de inversión pro extranjera y enfocada en sus intereses mineros y costeros.

Nigeria y Níger quizá se parezcan más a los clásicos casos enfocados en ingresos, debido a que la fuerza del *boom* y la naturaleza de las expectativas permitieron que se formara un fuerte Estado neo patrimonial en el que abundaban las oportunidades de lucro. Nosotros buscamos señalar cómo estos procesos estaban a su vez insertos en procesos políticos que afectaban especialmente a las instituciones. En el caso de Nigeria, el grado de fragmentación política y rivalidad, combinado con la abundancia de recursos, crearon una cultura de malversación de fondos y trajeron pobreza y desigualdades cada vez peores. Esto afecta y restringe cualquier esfuerzo reformista en un futuro. En Níger, el resultado fue la extrema dependencia política, económica y militar de un poder externo aliado con las élites nacionales, lo que condicionó cualquier iniciativa de políticas públicas.

Estas historias recientes —Estados que se reformaron en los años sesenta— demuestran un tipo de compresión, con periodos de bonanza de recursos naturales que preceden, acompañan o siguen a la independencia, e instituciones que se forman en medio de una serie de expectativas producto de la globalización y de la revolución en las telecomunicaciones. En nuestra comparación vemos que incluso una mínima diferencia en el tiempo

importa: el hecho de que no se haya conocido de la existencia de diamantes durante la independencia de Botsuana y la profunda indiferencia frente a este país pobre y sin mar, le dio a Seretse Khama el espacio que necesitaba para emprender reformas civiles y negociaciones políticas que abrieron un camino alternativo potencial. Si bien hay muchos otros aspectos a la excepcionalidad del caso botsuanés, este fue fundamental.

En Níger, donde no solo se sabía de la existencia de uranio, sino que su explotación había sido asegurada por una empresa estatal francesa, la suerte estaba echada. La fuerte dependencia militar, económica y política que resultó de esto parecía inevitable en el contexto de un auge de los precios del petróleo durante la década de 1970. La importancia del uranio en las finanzas públicas hasta ahora no se ha visto reducida por otras fuentes de ingreso, ni siquiera en periodos de bajos precios internacionales de uranio.

En Nigeria, el tiempo jugó también un rol crucial, ya que el *boom* del petróleo llegó inmediatamente después de la guerra de Biafra y la insurgencia en el Delta del Níger. Invertir los ingresos petroleros en manejar el conflicto entre las élites regionales y en mantener el orden adolecía de una obvia lógica cortoplacista. El no poder lidiar con el conflicto regional y las amenazas de fragmentación, antes o después de la independencia, sentaron las bases de una trayectoria no desarrollista dependiente del petróleo: la política de «divide y conquistarás», cara e ineficiente al momento de evitar conflictos, que a su vez erosionó toda posibilidad de una estrategia de desarrollo coherente. Las élites, que en otro escenario podrían haber estado interesadas en él, fueron empujadas a la especulación y a una corrupción que aumentó junto con los ingresos del petróleo.

Tanto Nigeria como Níger evidencian que la abundancia de recursos naturales no es el principal motivo de la ausencia de responsabilidad política que caracteriza a los llamados Estados neo patrimoniales que se formaron en tantos países africanos después de la independencia, y de hecho, como hemos visto, el éxito de Botsuana tiene poco que ver con un ejercicio de responsabilidad formal a través de instituciones «clásicas» como

balances y controles parlamentarios, multipartidismo y una sociedad civil activa. Pero cuando el Estado neo patrimonial antecede o coincide con la expansión de recursos naturales, la presencia de dichos recursos mantiene y empeora los aspectos negativos del neo patrimonialismo.

Hasta ahora, la discusión ha considerado los elementos macroeconómicos del entramado de factores en el que nos enfocamos. Tal y como explicamos en el capítulo 1, hay un importante aspecto microeconómico, moldeado por la naturaleza y la ubicación del recurso. En este sentido, todos los sectores extractivos eran intensivos en capital, de tecnología sofisticada y de origen puntual. Esto llevó a que estuvieran en manos de empresas extranjeras, con la notoria excepción de la plata y el estaño en Bolivia. Tales características representaron una amenaza al bienestar y la sostenibilidad, como ha sido discutido en el capítulo 7. Hemos visto que esta situación se ha visto agravada por la ubicación del recurso: por ejemplo, las tensiones distributivas generadas por la intensidad de capital, la sofisticación tecnológica y el origen puntual han sido menores en Chile, gracias a que la región desértica es relativamente despoblada.

Lo que no hemos evaluado aún son nuestros descubrimientos con relación a otro aspecto de las características microeconómicas: el reto de hacer llegar el desarrollo de los extractivos al mayor porcentaje posible de la población. Tal expansión puede darse a través del gasto, como sucedió en Botsuana, pero consideramos que el éxito siempre requiere de cierta diversificación económica, considerando las limitadas oportunidades de empleo en la minería moderna y a lo largo de buena parte de la historia del sector. Para ser sostenible, dicha diversificación económica requiere también de una base política. La diversificación emergió, por lo tanto, como un tema central en nuestra investigación, pero uno que debíamos analizar desde una perspectiva macro y micro, así como política y económica. Descubrimos que esta se entrelaza con otro tema que ha estado presente a lo largo de todo nuestro análisis: el centralismo. Hemos visto cómo un control fuerte y central podría actuar como una fuerza que permita la construcción de instituciones, y donde los intereses

políticos (en nuestro caso, el de las élites, aunque no necesariamente sea así) apoyan dicho proceso, podría ser una fuerza duradera y poderosa que permitiera facilitar un manejo efectivo de los extractivos. También hemos visto cómo la presencia de extractivos refuerza las tendencias centralistas. La dependencia producida por la abundancia de extractivos inevitablemente empuja hacia un control más centralizado, debido a que el gobierno central lo considera esencial para acceder a los ingresos del sector. Esto frecuentemente refuerza las tendencias políticas del país: este fue claramente el caso de Chile, Perú, Bolivia, Botsuana y Nigeria. En el caso de Bolivia, sin embargo, instituciones centrales débiles y la ubicación geográfica de los extractivos requirieron ‘políticas de negociación’ que afectaron los resultados durante el periodo de la preeminencia del estaño. En Níger, la diferencia fue el rol de Francia como agente intermediario. Francia necesitó de un gobierno local fuerte y colaborativo que le asegurara el acceso al uranio, si bien el resultado fue el mismo que en nuestros demás casos de estudio.

Cuando la presión de los extractivos por un mayor centralismo no coincide con la presencia de un gobierno fuerte y eficiente, entonces la situación fomenta el comportamiento rentista y la corrupción. Hemos visto cómo esto se desarrolla en distintos casos. La excepción a la tendencia hacia el centralismo es Bolivia, donde ya hemos observado sus sutiles ‘políticas de negociación’ y la ausencia de inversión en las instituciones necesarias para el desarrollo sostenible.

Las presiones centralistas pueden dificultar la diversificación en una de sus dimensiones más cruciales: la de la diversificación local que ofrece la posibilidad de un desarrollo post extractivista en lugares en que dicha opción es política y socialmente necesaria. La diversificación siempre tiene dos dimensiones económicas: puede ser o geográficamente concentrada o regionalmente descentralizada. Los intereses políticos de distintos grupos, élites o no, serán importantes para determinar la ruta a seguir, esto en el caso de que la diversificación siquiera figure en la agenda. Tomando en cuenta la naturaleza de origen puntual de los extractivos que estamos

considerando, y el hecho de que las minas suelen ubicarse en lugares bastante alejados, la capacidad que tenga el país de generar instituciones regionales descentralizadas resulta especialmente relevante. Una conclusión importante de nuestro trabajo es que las tendencias políticas centralistas pueden ser terriblemente contraproducentes para la diversificación local necesaria para hacer llegar el desarrollo de la minería a una mayor cantidad de gente, teniendo implicancias sobre el manejo de conflictos violentos así como hacia el bienestar general de la población.

Aun así, Chile nos permite explorar un escenario relativamente favorable. En este caso, el fuerte control del gobierno central y, durante el siglo XX, el interés del sector privado en la diversificación (debido a que habían sido excluidos de la extracción del cobre) se combinaron para asegurar instituciones capaces de fomentar la diversificación, incluso en instancias a nivel subnacional o provincial (consideremos el caso de Roncagua que ya hemos descrito). Perú es el caso opuesto en muchos aspectos: las élites locales, con intereses multisectoriales y una asociación permanente con capitales extranjeros, no tenían suficiente interés en los sectores no primarios como para pelear por su protección durante los periodos de auge de las exportaciones de materias primas. Todos los gobiernos estaban interesados en mantener el sector primario, lo que básicamente ha significado la minería durante varias décadas. Esta coincidencia entre los intereses de las élites y la preferencia geográfica sobre la costa y Lima fue especialmente perjudicial para las instituciones locales, que podrían haber permitido expandir los beneficios de la minería. Este fue un centralismo especialmente dañino para la diversificación, tanto a nivel macro como micro económico. Hemos explorado las consecuencias sociales de esta situación en el capítulo 7.

Podríamos haber esperado que Bolivia sirviera como contraejemplo gracias a la tenencia doméstica del sector extractivo y a la inexistente tradición de un gobierno central fuerte. Pero hemos visto cómo esto no funcionó. Las élites mineras, que se enfrentaban a instituciones débiles y a un gobierno incoherente prefirieron invertir fuera, y de hecho terminaron

mudando sus oficinas y a sus familias al extranjero. La debilidad institucional y la falta de coherencia política y de habilidades para remediar la situación hicieron que fuese imposible para un sistema relativamente descentralizado generar alternativas a los extractivos.

Nuestros casos de análisis subsaharianos no lograron que la diversificación se convirtiera en un elemento importante de su políticas públicas, pero en el caso de Níger esto fue tanto por motivos de pobreza como por la riqueza del uranio. En Nigeria prevaleció el clásico escenario de maldición de los recursos, donde los incentivos perversos, la corrupción y el comportamiento rentista se alimentaron directamente del petróleo y afectaron todos los niveles de gobierno.

En Botsuana, otro de nuestros casos subsaharianos, uno de los fracasos más graves del gobierno ha sido la ausencia de diversificación, pero la reducida población y el bajo nivel de ingresos de esta explican dicha ausencia tanto o probablemente más que la estructura de incentivos de los diamantes.

Este conjunto de conclusiones hace que el diseño de políticas públicas sea particularmente complejo, ya que nos hace conscientes tanto de la importancia de la política como de los pros y contras de las medidas específicas. Nos hemos sumado, claramente, a la creciente literatura que cuestiona el paradigma de que el mercado es necesariamente «mejor» que el Estado en promover el crecimiento económico o el desarrollo, aunque esta postura difícilmente constituya una novedad. En un sentido, nuestra conclusión más importante apunta hacia la importancia de que los legisladores y funcionarios que diseñan políticas públicas estudien y conozcan la historia de sus países. Sin embargo, hay lugares en los que nuestros casos han sido especialmente sugerentes en términos de las implicancias sobre las políticas públicas y quisiéramos terminar resumiéndolos aquí.

Nuestra principal conclusión sobre políticas públicas es la importancia de lo micro a nivel político y económico, dimensiones que se refuerzan mutuamente. El paradigma político internacional ha dado grandes

pasos en el nivel macro y muchísimo esfuerzo ha sido dedicado a fortalecer los bancos centrales y las instituciones fiscales. La habilidad para manejar los *booms* de recursos en el nivel macroeconómico ha mejorado sustancialmente durante los últimos veinte años, con fondos de estabilización ejemplares y un buen manejo en un número significativo de países, siendo Chile el caso más resaltante. Pero hemos visto cómo el extender los beneficios del desarrollo a la población necesita de acciones capaces de cambiar la inercia en el nivel micro. Esto tiene relevancia en la dimensión más amplia también, ya que las reglas no necesariamente funcionarán si no existe una cultura de legitimidad en la base. Pero, más aún, se necesita mejorar la descentralización política y económica, lo que hasta ahora no ha sido una prioridad. Esto ha traído conflictos sociales, a veces violentos, y ha impedido que los beneficios lleguen a la mayoría de la población. Esto es tan cierto en el caso de Botsuana como en el de Perú, Bolivia, Nigeria y Níger. El sistema altamente centralizado del gobierno chileno cuenta con una presencia regional de instituciones centrales relativamente exitosa, lo que, combinado con la ausencia relativa de conflicto y de presión a nivel local, ha permitido que algunos de los beneficios se extiendan a la población. Hemos notado, sin embargo, una persistente desigualdad en el país.

La importancia de la relación entre los niveles micro y macro resalta la importancia de generar y conservar las instituciones necesarias. Proclamar la importancia de las instituciones no es ninguna novedad. Pero donde nuestro énfasis en el momento y la secuencia de los acontecimientos ha contribuido es en el aspecto de la conservación. Las instituciones, tanto las formales como las informales, tienen una curva de aprendizaje. Hemos visto cómo instituciones formales bien diseñadas son corrompidas, a veces por abundancia en un contexto político fragmentado y a veces por una secuencia de *booms* y crisis. Las instituciones informales (como la existencia de una cultura del profesionalismo o una meritocracia) pueden desaparecer o verse significativamente debilitadas después de años de buenas prácticas (la administración tributaria del Perú durante la década de 1990

es un buen ejemplo; las instituciones poscoloniales de África, otro). En el caso de Fujimori, el fracaso —¿o la falta de voluntad?— para crear una base política lo volvió dependiente de prácticas y personas corruptas que tomaron control del sistema. Cabe preguntarse, ¿si los ingresos de los extractivos no hubiesen sido tan abundantes, hubiera sido esta ruta tan obvia y natural para Fujimori? En Nigeria y Níger, si los ingresos no hubiesen llenado las arcas nacionales, ¿hubiera sido tan extendida la subversión de las buenas prácticas?, ¿hubieran crecido las fortunas personales de las élites nigerianas de una manera tan obscena como lo hicieron?, ¿habría intentado el presidente de Nigeria modificar la constitución de la forma en que lo intentó? Consideramos que los extractivos agravaron significativamente la distorsión y decadencia institucional en todos estos casos.

En consecuencia, si bien el problema de la erosión institucional trasciende a los extractivos, ya que es el producto de distintos tipos de amenazas, los extractivos constituyen sin lugar a dudas una amenaza importante y agravan otras.

¿Cómo «conservamos» las instituciones? Diversas agencias internacionales como Revenue Watch y Transparencia Internacional están realizando un trabajo importante en esta dirección. Sin embargo, ese trabajo necesita también del desarrollo de élites políticas locales que quieran promover un desarrollo sectorial diverso y que puedan demandar e implementar un monitoreo eficiente de este. En algunas circunstancias, los movimientos populares pueden ser el instrumento, con el elemento adicional de que consolidan las estructuras democráticas.

Una conclusión importante de nuestro trabajo es que la diversificación es importante tanto en términos políticos como económicos, ya que estos términos se refuerzan mutuamente y consolidan un círculo virtuoso. Esto claramente describe el caso chileno, situación favorecida por la exclusión de las élites de la minería a gran escala. Este argumento permite a los legisladores enfocarse en el valor de la diversificación más allá de los cálculos costo-beneficio.

Un último punto a considerar es la desigualdad. Si la igualdad figura en la agenda de un gobierno, entonces la presencia de extractivos requiere reflexión y creatividad. En el capítulo 7 hemos visto cómo los extractivos son particularmente propensos a agravar la desigualdad, tanto debido a la forma en que crean ganadores y perdedores como por sus efectos a largo plazo sobre los intereses políticos y el desarrollo institucional. La desigualdad entre grupos es especialmente dañina para la creación de consensos. Hemos visto las consecuencias sobre el conflicto y el debilitamiento del desarrollo y la coherencia política. El manejo exitoso de este problema apunta nuevamente hacia los temas que ya hemos señalado: crear y conservar calidad institucional y la importancia de la dimensión micro, además de ser capaces de sostener el momento político para lograr un cambio real.

SOBRE LOS AUTORES

Rosemary Thorp es *Emeritus Reader* en Economía de Latinoamérica y *Fellow Emeritus* del St. Antony's College en la Universidad de Oxford. Tiene un doctorado *honoris causa* por la PUCP y es profesora honoraria en la Universidad del Pacífico. Ha sido presidenta de Oxfam Gran Bretaña entre 2001 y 2006. Entre sus principales publicaciones se encuentran *Perú 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy* (1978, con Geoff Bertram, publicado en español en 2013); *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX* (1988, publicado simultáneamente en inglés y castellano); y *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* (2010, con Maritza Paredes, publicado en español en 2011).

Stefania Battistelli es graduada por la Universidad de Oxford y la Universidad de Washington. Desde 2008 trabaja como consultora para la FAO. Sus áreas de interés se enfocan en los temas de desigualdades sociales y económicas en seguridad alimentaria y desarrollo rural. Sus investigaciones incluyen temas de cambio institucional y economía política de la administración de recursos naturales.

Yvan Guichaoua es profesor de Política y Desarrollo Internacional en la Universidad de East Anglia, Reino Unido. Ha sido investigador titular en

el Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford e investigador asociado en la Universidad de Yale. Desde 2004 estudia la dinámica de los grupos armados de África Occidental, enfocando las complejas interacciones entre emprendedores violentos y combatientes de a pie, así como el rol del acceso a los recursos naturales para definir el éxito o fracaso de los grupos armados y la escalada de la violencia. Es autor de numerosos artículos y capítulos de libros y editor de *Understanding Collective Political Violence*.

José Carlos Orihuela es profesor asociado de la PUCP, especializado en temas de economía política del desarrollo. En 2014 recibió un premio de la sección Economía y Política de LASA por su artículo «How do mineral states learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions». Sus investigaciones han sido publicadas en *Studies in Comparative International Development*, *Journal of Latin American Studies*, *Journal of Environmental Studies and Sciences* y *The European Journal of Development Research*.

Maritza Paredes es economista y profesora auxiliar del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Obtuvo la maestría en la Universidad de Columbia (2003) y el doctorado en la Universidad de Oxford (2013). Se especializa en sociología política y, en particular, en política étnica, formación del Estado y política contenciosa del desarrollo en base a recursos naturales. Es coautora de *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* (Palgrave Macmillan, 2010) y *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America* (Palgrave Macmillan, 2012) y ha publicado artículos en revistas internacionales especializadas.

Actualmente es *Craig M. Cogut Visiting Professor of Latin American Studies* de la Universidad de Brown y *Custer Fellow* del Centro David Rockefeller para Estudios de Latinoamérica y el Caribe de la Universidad de Harvard.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

Abimael Guzmán 187
Ahumada 60
Alan García 176, 191
Alessandri 53
Allende 60, 63, 69, 266, 310
Antofagasta 83, 270
Arequipa 181, 195
AREVA 242, 245, 289, 292
Atacama 48, 76

B

Bachelet 64, 67, 69
Bagua 29, 197
Beltrán 185
BHP Billiton 195
Bolivia 22, 24, 25, 30, 34, 35, 37,
48, 50, 54, 199, 203, 259,
262, 264, 301, 302, 304,
305, 307, 309, 312, 326,
329, 330, 331, 333

Botsuana 24, 25, 27, 29, 30, 31, 34,
35, 38, 83, 85, 87, 88, 89,
90, 91, 92, 94, 95, 96, 97,
98, 99, 100, 101, 102, 103,
104, 106, 107, 108, 110,
111, 112, 113, 115, 116,
117, 118, 119, 120, 121,
122, 123, 124, 210, 211,
259, 261, 262, 263, 264,
271, 273, 274, 275, 276,
278, 279, 280, 281, 310,
311, 312, 323, 325, 328,
329, 332, 333

burocracia 23, 33, 50, 60, 105, 181,
184, 190, 194, 196, 199,
201, 238, 241, 325

C

cajas negras 17, 33
Carlos Ibáñez 54
Casa Grace 181, 182
CBF 306

- centralismo 178, 190, 198, 199, 259, 312, 322, 329, 330, 331
- Cerro de Pasco Copper Corporation 183, 296
- Chicago boys* 61, 62, 66
- Chile 24, 25, 29, 30, 34, 35, 36, 45, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 183, 200, 261, 262, 263, 264, 266, 268, 270, 271, 280, 310, 324, 326, 329, 330, 331, 333
- CIEPLAN 66, 67, 69
- cobre 31, 35, 46, 47, 48, 50, 54, 55, 56, 59, 60, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 183, 186, 195, 236, 263, 267, 268, 269, 310, 324, 325, 331
- COCHILCO 35, 59, 64, 72, 74
- CODELCO 64, 67, 71, 72, 73, 74, 76, 269, 270
- Colombia 48, 199, 203
- colonialismo 238
- Concertación 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 267, 270
- CORFO 36, 46, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 66, 72, 75, 76, 269, 270
- Correspondencia Klein* 184
- corrupción 19, 24, 25, 30, 32, 57, 87, 107, 120, 121, 122, 182, 188, 192, 209, 215, 217, 226, 244, 248, 259, 264, 280, 282, 283, 311, 325, 327, 328, 330, 332
- Costa de Marfil 108, 213, 214, 242, 244
- Cusco 181, 193, 194, 195
- D**
- de Beers 279
- de Castro 63
- Defensoría del Pueblo 178, 188, 197
- Delta del Níger 207, 227, 228, 230, 232, 247, 283
- desigualdad 19, 20, 275, 281, 293, 294, 296, 299, 300, 301, 302, 305, 309, 310, 313, 333, 335
- diamantes 29, 30, 31, 35, 38, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 95, 98, 100, 102, 103, 106, 110, 123, 124, 211, 263, 271, 273, 274, 276, 277, 279, 323, 325, 328, 332
- diamantes de sangre* 31, 83, 99
- DIPRES 54, 62, 67, 69, 74
- diversificación 19, 26, 28, 55, 57, 59, 75, 90, 123, 178, 181, 182, 183, 185, 186, 189, 190, 200, 201, 259, 262, 264, 268, 271, 277, 281, 298, 301, 305, 306, 311, 322, 329, 330, 331, 332, 334
- E**
- educación 51, 52, 86, 192, 219, 266, 272, 274, 288, 296

- El Alto 308
 Estado patrimonial 36, 37
 estaño 29, 35, 37, 54, 236, 301, 305, 306, 307, 329, 330
 extraversión 207, 214, 232, 234, 241, 247
- F**
- Frei Montalva 58, 60, 61
 Fujimori 188, 299, 334
 Fulanis 218, 291
- G**
- gas 35, 37, 177, 284, 301, 309
 Gran Depresión 53, 56
 guano 37, 54, 177, 181, 198, 200, 296, 326
 guerra de Biafra 217, 220, 224, 231, 244, 282, 328
 Guerra Fría 37, 85, 242
- H**
- Hausas 218, 291
 hidrocarburos 18, 177, 191, 196, 227, 231, 242, 284, 309, 311
 Houphouet-Boigny 108
 Humala 177, 190, 299, 302
- I**
- Ian Khama 103, 108
 Igbo 219
 Ijaw 227, 285
 inequidad 17, 19, 20, 90, 123, 234, 237, 257, 258, 259, 261, 263, 264, 266, 271, 272, 273, 281, 288, 293, 294, 297, 302, 308, 309, 312, 335
- innovación tecnológica 72
 institucionalismo histórico 21
 International Petroleum Company 183
- J**
- Jauja 181
- K**
- kgotla* 113, 114, 121
 Kimberley 84, 98
- L**
- Leguía 176, 182, 185, 327
 liderazgo 23, 30, 31, 34, 63, 67, 75, 100, 101, 103, 107, 108, 113, 323, 325
- M**
- maldición de los recursos 24, 32, 33, 45, 52, 53, 54, 61, 70, 73, 74, 88, 109, 175, 205, 207, 208, 209, 248, 321, 332
 mal holandés 36, 37, 52, 94, 248, 268
 Mamadou 239, 245
 mapuche 266, 267
 medio ambiente 26, 196, 257, 262, 263, 270, 284, 307, 308
 MEND 230

Ministerio de Energía y Minas 196

Misión Kemmerer 54

misión Klein-Saks 184, 185

MNJ 232

MNR 301, 305, 306

Morales 302, 308, 309

MOSOP 284

N

nacionalización 21, 60, 64, 98, 106,
236, 269, 305

neo patrimonialismo 215, 329

Níger 25, 29, 34, 35, 37, 38, 205,
206, 207, 208, 213, 214,
215, 216, 217, 219, 221,
222, 226, 227, 228, 229,
232, 233, 234, 235, 236,
237, 238, 239, 240, 241,
242, 243, 244, 245, 247,
259, 260, 261, 264, 283,
288, 289, 290, 292, 312,
327, 328, 330, 332, 333, 334

Nigeria 24, 25, 27, 30, 34, 35, 37,
38, 205, 206, 207, 208, 209,
210, 213, 215, 216, 217,
218, 219, 221, 222, 223,
224, 226, 227, 228, 231,
234, 244, 247, 254, 259,
264, 281, 282, 284, 285,
311, 327, 328, 330, 332,
333, 334

nitratos 31, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
75, 264, 324

O

ODEPLAN 58, 61, 62, 63, 67

Odría 176, 184, 185, 186, 327

OMPADEC 229

origen puntual 26, 27, 28, 29, 311,
329, 330

oro 35, 186, 195

P

Paniagua 176

path-dependence 21, 46

Perú 25, 27, 30, 34, 35, 37, 48, 50,
54, 65, 175, 177, 178, 180,
181, 182, 183, 186, 190,
191, 192, 194, 195, 196,
198, 200, 259, 261, 264,
293, 294, 296, 299, 300,
302, 304, 307, 322, 326,
330, 331, 333

petróleo 29, 33, 35, 37, 38, 53, 62,
63, 87, 177, 178, 183, 185,
198, 205, 206, 207, 216,
217, 219, 220, 221, 223,
224, 225, 226, 228, 230,
242, 245, 246, 281, 282,
284, 286, 287, 288, 301,
309, 328, 332

Pinochet 54, 61, 63, 64, 65, 66, 70,
71, 75, 266, 267, 268, 310

plata 37, 182, 329

Portales 50, 53, 324

post colonial 90

Primera Guerra Mundial 236, 290

R

relaciones Estado-sociedad 206,
323, 325
represión 32, 77, 176, 187, 189,
210, 217, 268, 288, 298,
299, 313, 325
República Democrática del Congo
83
responsabilidad social 31, 191
Revolución de 1952 301, 305, 326
Ricardo Lagos 69
RMA 94

S

SACU 94, 273
Sánchez de Losada 307
Santa Cruz 306, 307, 309
Segunda Guerra Mundial 237
Seretse Khama 100, 103, 325, 328
Sergio Molina 60, 61, 62
Sierra Leona 83
sindicatos 53, 56, 118, 263, 268
Sistema Nacional de Inversión Públi-
ca 14, 194
SOFOFA 55, 56
Sudáfrica 86, 94, 111

T

Terata 194
Terry Karl 15, 24, 52
timing 25, 29, 31, 32, 175, 176, 190
Tuareg 38, 236, 237, 243, 245, 288,
289, 290, 291, 292, 293, 312

U

uranio 29, 38, 205, 206, 207, 208,
232, 233, 234, 235, 236,
240, 242, 244, 245, 247,
260, 288, 289, 290, 291,
292, 293, 328, 330, 332

V

violencia política 186, 201, 290,
294, 297, 300
Vladimiro Montesinos 188

X

Xstrata 195

Y

Yakubu Gowon 220
Yehude Simon 197
Yoruba 218

Z

zarma-songhai 237

Fondo Editorial PUCP

¿Por qué la abundancia de recursos naturales afecta y muchas veces socava la construcción de políticas públicas y relaciones institucionales sanas?

En este libro los autores identifican, a través del estudio de casos de éxitos y fracasos aparentes, cómo interactúan el legado histórico y la agencia para configurar las opciones actuales. Se trata de un análisis transcontinental, que utiliza casos del África Subsahariana (Botswana, Níger y Nigeria) y Latinoamérica (Bolivia, Chile y Perú). Los artículos desarrollan un estudio comparativo y exploran las implicancias de las industrias extractivas en el desarrollo sostenible.

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo es un libro indispensable para aquellos que se interesan en las políticas públicas en países en desarrollo. Además, constituye un recurso esencial para comprender por qué el desarrollo basado en la minería o el petróleo fracasa con tanta frecuencia y por qué tantos países no han podido hacer de sus riquezas naturales la base de un desarrollo sostenible.

ISBN: 978-612-317-043-1

