



## Capítulo 8

# 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 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

## 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 extractivo<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.