



# **RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO: LOS DILEMAS DE UNA RELACIÓN CRÍTICA**

**RAFAEL AGUIRRE UNCETA**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 39**

**Mayo 2017**



**Documento de Trabajo Nº 39**

# **RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO: LOS DILEMAS DE UNA RELACIÓN CRÍTICA**

**Rafael Aguirre Unceta  
Mayo 2017**

**SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**

ISSN: 2253-8542

**Imagen de portada:**<http://destinolandia.com/las-montanas-de-colores-mas-bonitas-del-mundo/>**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM**

C/ Donoso Cortés, 65, 6o. 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: [www.iudc.es](http://www.iudc.es)**Autor: Rafael Aguirre Unceta**

Ha trabajado 24 años en los servicios de ayuda al desarrollo de la Comisión Europea (regiones de África del Oeste y de África central); desde 2004 a 2014 ha sido jefe de cooperación de las delegaciones de la Unión Europea en Zambia, Kazajistán y Níger. Retirado desde 2015, sigue implicado como "active senior" en apoyo a proyectos de desarrollo. El pasado julio presentó la comunicación "Níger: los desafíos del país con el más bajo IDH del mundo" en el III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, celebrado en Zaragoza. Ha publicado también un artículo titulado "Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas", en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo 5 (2), julio-diciembre 2016.

**EDICIÓN Y MAQUETACIÓN:**

IUDC-UCM

## RESUMEN

En contraposición a postulados anteriores, surge en el último cuarto del siglo XX una corriente pujante de pensamiento económico que augura un impacto negativo, casi inexorable, de la explotación de recursos naturales extractivos (hidrocarburos, minerales), en particular sobre economías en desarrollo débiles, poco diversificadas. Se trata de las tesis sobre la “enfermedad holandesa” o, más globalmente, de la “maldición del recurso” en las que la primera es uno de los posibles canales nocivos, junto a otros igualmente económicos, pero también políticos, sociales e institucionales. En el curso del debate sobre la “maldición”, la reflexión que ha suscitado un consenso bastante general es que la calidad de las instituciones y de las políticas nacionales es fundamental para contrarrestar los efectos negativos potenciales y, por el contrario, sacar provecho de las oportunidades que puede ofrecer la posesión de recursos extractivos. Se trata por tanto de definir condiciones o pautas políticas para que esos recursos tengan un impacto favorable en países que no tienen muchas otras oportunidades de impulsar la financiación pública y el desarrollo económico-social. El objeto de este trabajo es el de examinar en qué términos esas políticas deseables pueden aplicarse en el contexto de diferentes países en desarrollo y en qué medida estos últimos han seguido o se han distanciado de las pautas propuestas. El examen está focalizado en una serie de países, en su mayoría de África subsahariana o de Sudamérica, en los que el sector extractivo tiene un peso económico relevante. Aunque a estadios diferentes, unos y otros buscan impulsar una senda de desarrollo. El periodo considerado, lo que va de siglo XXI, abarca tanto la fase de boom como la de crisis que más recientemente han experimentado los mercados y precios de los productos extractivos.

## ÍNDICE

Introducción .....	7
1. SUPERAR LA "MALDICIÓN DEL RECURSO": PRIMEROS REQUISITOS .....	8
1.1 Materias primas y subdesarrollo: algunos postulados teóricos iniciales.....	8
1.2 La "maldición del recurso": canales de transmisión, enfoques analíticos y replicas.....	11
1.2.1 La "enfermedad holandesa" .....	12
1.2.2 Enfoques más generales sobre la "maldición" .....	13
1.2.3 Replicas a las tesis de la "maldición" .....	17
1.3 Condiciones previas para eludir la "maldición": Integridad pública, transparencia y rendición de cuentas .....	19
1.3.1 Responsabilidades domésticas e internacionales .....	20
1.3.2 Transparencia. Más allá de ITIE .....	22
2. Políticas públicas para encauzar los recursos extractivos hacia el desarrollo .....	25
2.1 Decisión de extracción y modalidades de asignación de los derechos de explotación del recurso .....	26
2.2 Marco legal, contractual y fiscal sobre el sector extractivo .....	32
2.2.1 La reacción a las reformas liberales.....	32
2.2.2 La promoción del contenido local.....	35
2.2.3 Régimen fiscal.....	38
2.3 Gestión pública de rentas extractivas volátiles .....	45
2.3.1 Consumo versus ahorro. Reglas fiscales y fondos de reserva .....	45
2.3.2 Del capital natural al capital productivo y humano.....	49
2.3.3. La participación de China y otros BRICS en los programas de inversión de países subsaharianos y sudamericanos con recursos extractivos .....	54
2.3.4 El impacto macroeconómico desigual del reciente cambio de ciclo en los mercados de materias extractivas.....	60
2.4 Los retos redistributivos.....	67
2.4.1 Recursos extractivos y pobreza .....	67
2.4.2 Transferencias individuales.....	70
2.4.3 Transferencias subnacionales.....	74
CONCLUSIONES .....	80
Bibliografía.....	87
ANEXOS.....	95

### **Siglas y acrónimos**

AfDB: African Development Bank.

BEI: Banco Europeo de Inversiones.

BEPS: Base Erosion and Profit Shifting.

BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento (Brasil).

BRICS: Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica.

CDB: China Development Bank.

CEDEAO: Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas.

CFI: Corporación Financiera Internacional.

Ex-Im Bank: Export-Import Bank (China e India).

FMI: Fondo Monetario Internacional (IMF: International Monetary Fund).

IADM: Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

IDM: Indicadores de Desarrollo Mundial.

IDH: Indicador de Desarrollo Humano.

IEA: International Energy Agency.

ITIE: Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas.

MICs: Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio.

NRGI: Natural Resources Governance Institute.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

OPEP: Organización de Países Productores de Petróleo.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PPME: Países Pobres Muy Endeudados.

PSC: Production Sharing Contract.

RDC: República Democrática del Congo.

SADC: South African Development Community.

TRIMs: Trade-Related Investment Measures.

UA: Unión Africana.

UIS: UNESCO Institute for Statistics.

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development.

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

## Introducción

Durante el pasado siglo, la tendencia teórica dominante sobre el desarrollo económico de los países menos avanzados, consideraba la abundancia de materias primas, agrícolas y extractivas, como una ventaja para los países que las poseían. Corrientes críticas, de orientación estructuralista o marxista, se opusieron a ese postulado con las tesis de la dependencia y del intercambio desigual. Otros autores como Nurkse o Hirschman también levantaron reservas, aduciendo que los efectos de la explotación y exportación de materias primas podían no ser favorables. Fue sin embargo a final del siglo XX cuando aparece un pujante ideario que presupone consecuencias negativas de la posesión de recursos naturales, más específicamente de los extractivos (minerales e hidrocarburos). Desde un análisis inicial de índole económica (menor crecimiento), el debate sobre las implicaciones de la llamada “maldición del recurso” (*resource curse*) va derivando hacia esferas políticas e institucionales (propensión a regímenes autoritarios, *rent seeking* y corrupción, conflictos internos o transfronterizos...).

Evitando un enfoque determinista, se va produciendo una cierta convergencia en considerar que son precisamente los factores políticos e institucionales los que hacen que la explotación del recurso natural extractivo tenga un impacto favorable o adverso. Se trata por tanto de determinar las condiciones y pautas en esos ámbitos que puedan permitir que el recurso contribuya al desarrollo del país que lo posee. Ese ha sido el propósito de diferentes propuestas de orientación normativa, surgidas desde medios académicos, entidades internacionales públicas o civiles. Presuponiendo gobiernos interesados en el progreso nacional y sujetos a un mínimo de contrapesos institucionales, esas propuestas están dirigidas a identificar las políticas públicas que pueden hacer que el recurso sea más bien una “bendición” para países que no tienen muchas otras opciones de financiar su desarrollo.

El objeto de este trabajo es el de examinar en qué términos esas políticas deseables pueden aplicarse en el contexto de diferentes países en desarrollo y en qué medida estos últimos han seguido o se han distanciado de las pautas propuestas. El examen está focalizado en una serie de países, en su mayoría de África subsahariana o de Sudamérica, en los que el sector extractivo tiene un peso económico relevante. Aunque a estadios diferentes, unos y otros buscan impulsar una senda de desarrollo. El periodo considerado, lo que va de siglo, abarca tanto la fase de boom como la de crisis que más recientemente han experimentado los mercados y precios de los productos extractivos.

Más allá de los compromisos que deben asumirse internamente en el país que pretende el objetivo de encauzar sus recursos extractivos hacia el desarrollo, el trabajo trata también de identificar áreas en las que existen responsabilidades de diferentes actores internacionales (tradicionales y emergentes) en la facilitación de condiciones que ayuden a alcanzar ese objetivo en los países menos avanzados.

## **1. SUPERAR LA "MALDICIÓN DEL RECURSO": PRIMEROS REQUISITOS**

### ***1.1 Materias primas y subdesarrollo: algunos postulados teóricos iniciales***

A partir de la mitad del siglo XX, coincidiendo con el avance del proceso de descolonización en África y Sur de Asia, una línea creciente del pensamiento económico se dedica al análisis de las condiciones para el desarrollo de las economías de lo que entonces se comienza a denominar "tercer mundo". Prolongando bajo nuevas modalidades el régimen establecido en el pasado colonial, esas economías quedan "libremente" integradas en el comercio mundial como suministradoras de materias primas.

Frente a los modelos neoclásicos de crecimiento (Solow, 1956) y a las tesis de modernización/desarrollo que, supuestamente, cualquier economía nacional podía seguir gradualmente (Rostow, 1960)<sup>1</sup>, surgen en los años 50 y 60 del pasado siglo, las teorías de la dependencia y del intercambio desigual. Estas últimas se focalizan en los obstáculos exógenos para el desarrollo que encuentran los países pobres de la "periferia", exportadores de productos primarios, frente a los países ricos industrializados del "centro". Dentro de esa orientación denominada estructuralista, la hipótesis Prebisch-Singer implicaba la baja tendencial de la relación de intercambio entre materias primas y bienes manufacturados, como desventaja estructural y freno al progreso de las economías periféricas. El comercio internacional no proporcionaba así las mutuas ventajas comparativas previstas desde Ricardo. Otros autores (Nurkse, 1958; Levin, 1960), más que en una baja tendencial, ponían el acento en los efectos negativos de la fuerte inestabilidad de los mercados y precios de las materias primas, sobre economías que tendían a depender de la exportación de esas materias.

---

<sup>1</sup> La ventaja de tener recursos naturales abundantes para el progreso económico de una nación está ya presente en A. Smith y D. Ricardo.



Para los estructuralistas, la alternativa a la dependencia de las materias primas había de ser la industrialización por sustitución de importaciones. Ese cambio estructural debía ser impulsado por políticas públicas de subsidio y protección en los países periféricos. Desde registros algo diferentes (Nurkse y su teoría del crecimiento equilibrado, 1953), se proponía la formación sincronizada de capital productivo en varias industrias de los países en desarrollo, movilizándolo el amplio desempleo oculto en esos países y recurriendo a fuentes de financiación internas o externas. Coincidiendo con los primeros programas multilaterales y bilaterales de ayuda internacional, algunos economistas presumieron que esta última podía contribuir a un crecimiento acelerado por inyección de capital (físico y humano) e industrialización (modelo del *big push* de Rosenstein-Rodan, 1943, 1961).

Otro planteamiento influyente en la época, el modelo dual de Lewis (1955), suponía una industrialización provocada por las fuerzas del mercado: transferencias de empleo por diferencias de productividad y salarios entre un sector primario tradicional (principalmente agrícola) y el sector moderno manufacturero, bajo diversas hipótesis (salarios de subsistencia y oferta ilimitada de mano de obra en el sector primario, plena reinversión de beneficios en el sector manufacturero capitalista).<sup>2</sup> Para Balassa (1980), los recursos naturales (agricultura, minería) podían contribuir a una primera fase de industrialización, aportando financiación y creando demanda interna, siempre que las rentas obtenidas no fueran repatriadas por inversores exteriores o dilapidadas por propietarios locales. Este autor alude sin embargo a algunos de los posibles efectos adversos de una exportación abundante de materias primas, augurando lo que después se llamara "enfermedad holandesa".

Siguiendo un enfoque analítico marxista, Baran (1952), Gunder Frank (1966) y Samir Amin (1973) entre otros, consideran que la apropiación del excedente generado en los países periféricos por la explotación/exportación de recursos naturales, forma parte del proceso de acumulación capitalista de los países del centro, a menudo antiguas metrópolis de los primeros. Persisten así los flujos y relaciones de dependencia económica y política del pasado colonial. Una cierta participación en el excedente de la elite local (la clase "*compradore*") no hace sino reforzar el status de subdesarrollo. A los sectores de exportación (agrícolas, mineros...) dominados por el capital exterior se les denomina "economías de enclave" por su falta de articulación con las demás

---

<sup>2</sup> Aunque en un estadio diferente al que estudia Lewis, el papel del sector agrario en el desarrollo de la industrialización capitalista en España, a través del suministro de recursos humanos y financieros, fue extensamente analizado por J.M. Naredo et al. (1978).

actividades económicas del país periférico.

Desde una perspectiva diferente, Hirschman (1958, 1977) desarrolla su análisis sobre las conexiones potenciales (*linkages*) entre el sector exportador de productos primarios y otros sectores económicos locales en estado incipiente<sup>3</sup>. Hirschman propone tres tipos de posibles conexiones: de consumo (demanda generada por la retribución de recursos locales empleados en el sector exportador), de producción (condicionamiento o transformación de productos a exportar, suministro de inputs o servicios al sector exportador) y fiscales (ingresos públicos obtenidos del sector exportador, a utilizar para la promoción de otras actividades económicas locales). Refiriéndose más en concreto a las industrias extractivas (hidrocarburos, minería), Hirschman reconoce su posición de enclaves y la escasa repercusión que tienen sobre la economía doméstica, dada su estructura intensiva en capital y la propensión de las multinacionales que las controlan a no invertir localmente y a repatriar sus beneficios. Lo que acrecienta la importancia de la vía fiscal para poder impulsar iniciativas de desarrollo productivo nacional. Esa vía es sin embargo indirecta (intermediación de los poderes públicos) y está sujeta a riesgos de desvío de rentas (*rent seeking*) o de ineficacia de las políticas públicas de gasto e inversión.

La intervención pública es cuestionada abiertamente por la corriente liberal neoclásica que irrumpe en los años 80 y que, en contraposición a las tesis de la dependencia, atribuye el subdesarrollo a factores endógenos (Friedman, 1980; Krueger, 1996). Según el paradigma neoliberal, formalizado en los diez puntos del "consenso de Washington", la intervención excesiva del Estado estaba obstaculizando el crecimiento de los países en desarrollo, provocando una mala asignación de recursos y la distorsión de incentivos para la inversión y la actividad económica. También había comportado un fuerte endeudamiento exterior de esos países. En algunos casos (Bauer, 1972), esas posiciones van acompañadas de una crítica radical del papel de la ayuda internacional y de los supuestos del *big bush*.

Sobre esos principios y con la implicación decisiva de las instituciones de Bretton Woods, se imponen cambios drásticos en economías que en esos años atravesaban una fase financiera crítica: privatizaciones, apertura flexible al capital exterior, recortes presupuestarios, desregulación de mercados, liberalización de precios, eliminación de

---

<sup>3</sup> Además de los trabajos de Hirschman, otros estudios habían destacado la función potencial de las materias básicas en el desarrollo dentro de la llamada *Staple theory* (H.A. Innis en los años 30, retomada por M.H. Watkins en los 60). Estos autores se focalizaron en el proceso histórico específico de la economía canadiense (inicialmente exportadora de productos agropecuarios y mineros), difícilmente trasladable a las economías subdesarrolladas de la segunda mitad del siglo XX.

subsidios públicos... Se trata de los controvertidos programas de estabilización y ajuste estructural, cuyo balance ha sido en general criticado por diversas razones: aceptación forzada y ausencia de apropiación por los países concernidos, ignorancia de sus estructuras institucionales y sociales, imprevisión del efecto de la austeridad pública sobre condiciones de vida ya muy precarias, reducida prioridad al capital humano (educación, salud, etc.), garantías excesivas a los inversores extranjeros.

Esas políticas de liberalización y privatización tuvieron una marcada incidencia en los sectores de materias primas extractivas, dado su peso relativo en las economías de bastantes países en desarrollo. En los casos en los que el Estado había pretendido gestionar de una u otra forma esos sectores, en particular en minería, se propugna su retirada y relevo por capitales privados. En general, se propugna cambios normativos que favorezcan la implicación de inversores con la capacidad apropiada (financiera, tecnológica y comercial), lo que se traduce muchas veces en diversos alicientes a compañías multinacionales extractivas. Se llega a decir (World Bank, 1992) que esos operadores necesitan condiciones especiales para compensar el riesgo adicional de la inversión en países en desarrollo, especialmente en África. Era cierto que el rendimiento económico de esos sectores extractivos había declinado en bastantes países durante ese periodo (años 80-90), pero a ello había fuertemente contribuido la nueva fase depresiva de sus precios, después del boom de los años 70. Ese contexto comercial tuvo sin duda alguna influencia en la aparición en la misma época de las tesis de la "maldición del recurso", en su planteamiento inicial relativo al crecimiento económico.

### **1.2 La "maldición del recurso": canales de transmisión, enfoques analíticos y replicas**

Con la excepción de los teóricos de la dependencia y las reservas de otros autores (Nurkse, Hirschman, Bela Balassa...), la tendencia predominante del pensamiento económico en la segunda mitad del pasado siglo, fue la de considerar que los recursos naturales (agrícolas, extractivos) permitirían a los países en desarrollo hacer la transición (el "despegue" de Rostow) hacia la industrialización, como había ocurrido en el pasado en los países ya más desarrollados. Las tesis de la "maldición" implican por el contrario un impacto negativo de esos recursos sobre las economías de los países que los poseen. Además de los estudios sobre la "enfermedad holandesa" ligada al boom exportador de un recurso natural, ha surgido en los últimos 20-30 años una abundante literatura en torno a las consecuencias desfavorables de la explotación de ese tipo de recurso, en particular en países con estructuras económicas débiles, poco

diversificadas. Se trata de análisis más globales en los que la "enfermedad holandesa" es uno de los posibles canales de la "maldición", junto a otros factores económicos, políticos e institucionales.

### 1.2.1 La "enfermedad holandesa"

La "enfermedad holandesa" o "síndrome holandés" ha sido un término utilizado<sup>4</sup> para identificar las consecuencias desfavorables que pueden producirse en una economía nacional, cuando esta experimenta un crecimiento brusco de sus ingresos en divisas por la exportación de un recurso natural. El término hace referencia a la evolución económica que se produjo en los Países Bajos, después del descubrimiento de abundantes yacimientos de gas<sup>5</sup>, cuya exportación (a partir de 1963) generó un importante flujo de divisas<sup>6</sup>. Se interpretó que, por diferentes vías (en particular la apreciación del tipo de cambio real del florín (moneda nacional en esa época), ese flujo generaba una pérdida de dinamismo y competitividad de otros sectores exportadores, en particular el manufacturero.

Aunque algunos de sus elementos habían sido ya evocados previamente (Balassa, 1980), el estudio más clásico sobre la "enfermedad holandesa" es el realizado por Corden y Neary (1982). Estos autores dividen la economía que experimenta ese fenómeno en tres sectores: dos exportadores (el del recurso natural, en rápida expansión, y el otro, más tradicional, de tipo manufacturero), ambos dependientes del mercado internacional; y un tercer sector de bienes o servicios no transables,

---

<sup>4</sup>"*The Economist*" del 26.11.1977 utilizó por primera vez la expresión "enfermedad holandesa".

<sup>5</sup> Los yacimientos de gas en el noreste de los Países Bajos, en particular el de Groningen, el más importante de Europa, están provocando en épocas más recientes otro tipo de problema: movimientos sísmicos frecuentes que han atemorizado a los habitantes de la zona. El gobierno holandés se ha visto obligado a anunciar desde 2014 reducciones de la producción y compensaciones a la población afectada.

<sup>6</sup> Sin embargo, algunos estudios hacen remontar de varios siglos el fenómeno de la "enfermedad holandesa", al analizar los supuestos efectos nocivos que produjo en la economía española de la segunda mitad del siglo XVI y primera del XVII, la llegada masiva de recursos (en particular plata y otros metales preciosos) de las colonias americanas. Se ha considerado que, junto a otros factores (importantes gastos militares en muchos frentes, fuerte endeudamiento de la corona, comportamientos de *rent-seeking* de instituciones como la Mesta, la Iglesia, etc.), esa entrada de metales preciosos provocó inflación y pérdida de competitividad de los sectores más dinámicos (en particular comercio/exportación de la lana) y, finalmente, un declive de la economía española. Algunos han llegado a hablar de la "maldición de Moctezuma" (Drelichman, 2005). En "La riqueza de las naciones" (en particular Libro IV), Adam Smith hace serias críticas de la política española (y portuguesa) de gestión de los metales preciosos extraídos en las colonias.

destinados al mercado doméstico: comercio minorista, servicios, construcción... Según su análisis, cuando un país (en situación de pleno empleo) se contagia del síndrome holandés, el sector exportador tradicional se ve desplazado por los otros dos, debido a la apreciación del tipo de cambio de la moneda, el aumento de precios y costes generado por la mayor demanda interna (incluido el gasto público) y la atracción de factores productivos (capital y trabajo) por el sector exportador en auge (recurso natural) y por el sector de bienes o servicios no transables. Lo que afecta negativamente al crecimiento de la economía nacional (Krugman, 1987), ya que el sector exportador manufacturero tiende a tener mayor productividad y una capacidad más dinámica a largo plazo.

Sobre las bases teóricas de Corden-Neary y las variables consideradas (tipo de cambio real, peso en el PIB del sector manufacturero exportador y del no transable, evolución de los precios interiores...), se han realizado estimaciones de tipo econométrico sobre la presencia de la “enfermedad holandesa” en un gran número de casos de fuerte expansión de la exportación de un recurso natural, sin llegar a resultados plenamente concluyentes<sup>7</sup>. Se constatan diversos efectos parciales, de mayor o menor intensidad, sin que el fenómeno quede evidenciado en su conjunto. Ocurre algo parecido en trabajos sobre otros procesos que comportan flujos apreciables de divisas e incremento del gasto público, por ejemplo, la ayuda financiera internacional a países en desarrollo, a la que algunos autores han atribuido, con diferentes matices, efectos potenciales parecidos a los del boom exportador (Younger, 1992; Adam et al, 2003)<sup>8</sup>.

### 1.2.2 Enfoques más generales sobre la "maldición"

Los análisis más globales sobre la “maldición del recurso” (Gelb, 1988; Auty, 1993; Sachs y Warner, 1995; Karl, 1997; Ross, 1999) adaptan el concepto de “enfermedad

---

<sup>7</sup> Los trabajos sobre la “enfermedad holandesa” han concernido a un gran número de países de los cinco continentes, en situaciones de desarrollo económico diferente, productores por lo general de petróleo o de minerales de exportación. Pero también se han estudiado los efectos de booms de exportación de otras materias primas, como por ejemplo del fuerte aumento de los precios de exportación del café colombiano en los años 70 (Kamas, 1986).

<sup>8</sup> Ver también específicamente para Africa: “Aid and the real exchange rate: Dutch disease effects in African countries” de I. Adenauer y L. Vagassky (1998) en el que analizan los efectos de la ayuda exterior de 4 países de Africa occidental francófona: Burkina Faso, Senegal, Coste de Marfil y Togo, en particular sobre el tipo de cambio real. Más matizado el trabajo de M. Nkusu “Aid and the Dutch Disease in Low-Income Countries: Informed Diagnoses for Prudent Prognoses” (2004) que estudia otro grupo de seis países: Benín, Gambia, Mali, Tanzania, Ruanda y Uganda.

holandesa” a contextos de economías frágiles y poco diversificadas, en las que el sector extractivo exportador está en posición de enclave y los sectores perjudicados pueden ser la agricultura (de la que depende una parte importante de la población) o una industria incipiente.

Por otra parte, esos análisis incorporan otros efectos económicos que se entremezclan con factores políticos, institucionales y sociales. Con diferentes métodos y relaciones causales, llegan a la conclusión de que, en la mayoría de los países en desarrollo exportadores de recursos extractivos, el itinerario en términos de crecimiento y de reducción de la pobreza, así como de apertura política y cohesión civil, había sido más bien negativo. Uno de los estudios empíricos más conocidos entre los citados (Sachs y Warner, 1995) estimó a través de regresiones econométricas que los países con más dependencia de la exportación de un recurso extractivo (más del 40% de su PIB) habían crecido en el periodo 1970-1989 un promedio de un 1% menos que otros países en condiciones económicas e institucionales comparables, pero sin esa dependencia. Otras autoras llegan a una correlación negativa entre abundancia de recursos naturales, ahorro e inversión, tanto en capital físico como humano (Gylfason, 2001; Gylfason y Zoega, 2006). Esa abundancia quedaba asociada a estancados niveles de pobreza y de indicadores sociales (Ross, 2003), en contraposición a postulados anteriores (Davis, 1995) sobre el efecto benéfico de esos recursos en los niveles de desarrollo humano.

- Volatilidad comercial y económica

Uno de los problemas importantes de la dependencia excesiva de la exportación de materias extractivas, es la inestabilidad macroeconómica y presupuestaria provocada por la fuerte volatilidad de los precios de esas materias en los mercados internacionales, lo que conduce también a un crecimiento económico volátil y comparativamente más débil. Autores como Nurkse o Levin se habían referido anteriormente al alcance de ese problema para los países con recursos extractivos abundantes. No hace falta recordar las enormes variaciones del precio del petróleo en los últimos 50 años, con una tendencia importante al alza, pero también con caídas significativas (a partir de 1986 y, recientemente, desde 2014). Los mercados de minerales experimentaron también una tendencia alcista a partir de los primeros años de este siglo, pero han sufrido también bajadas bruscas de precios (en 2008, de nuevo desde 2011-2012). Los efectos de esa acusada volatilidad comercial que sufren países en desarrollo exportadores de materias extractivas, han sido considerados por algunos autores como el principal canal explicativo de la “maldición” (Van der Ploeg,

Poelhekke, 2008; Cavalcanti et al. 2012).

La volatilidad de los precios de exportación y de los ingresos en divisas provoca fluctuaciones en el tipo de cambio, afecta a actividades conectadas con el sector exportador, pero sobre todo desestabiliza los presupuestos nacionales de países cuyos ingresos públicos proceden en proporción elevada del recurso extractivo exportado. La crisis comercial de estos últimos años, tanto de hidrocarburos como de minerales, ha afectado a muchas economías en desarrollo, con un recorte de su crecimiento, una abultada depreciación de su moneda nacional y serios desajustes presupuestarios (ver 2.3.4). Por otra parte, al efecto de esa volatilidad de precios hay que añadirle el que proviene de las variaciones en volumen, en el corto plazo por una posible respuesta de oferta a un mercado alcista o bajista, y a medio/largo plazo, debido al ciclo de extracción del recurso, con sus fases naturales de ascenso, declive y agotamiento.

La volatilidad inducida de los ingresos públicos ha estado asociada a un endeudamiento excesivo (Manzano y Rigobon, 2001), por un lado, por las previsiones demasiado optimistas de ingresos duraderos en los años de bonanza y el uso del recurso extractivo como garantía colateral, y por otro, por la dificultad de reducir los gastos estatales en los periodos de contracción<sup>9</sup>. Cuando la rebaja del gasto y de la inversión resulta inevitable, a veces en términos bruscos, su impacto se transmite a una economía nacional ya afectada por la recesión del mismo sector extractivo. Como se examina más adelante, los criterios de gestión presupuestaria de los ingresos de fuente extractiva, cuando estos últimos van creciendo, pueden jugar un papel muy relevante en la agravación o atenuación de los efectos de la volatilidad. La importancia de esos criterios queda evidenciada en las situaciones dispares que se constatan en economías con peso extractivo, en la actual fase comercial depresiva.

- Gestión pública, corrupción y conflicto. El factor institucional

Las tesis de la “maldición” se refieren también al mal uso, despilfarro o malversación de los ingresos públicos generados por el recurso extractivo. Durante las fases de expansión, los países viven “por encima de sus medios”: aumentan los gastos de consumo y las inversiones suntuarias o poco eficientes<sup>10</sup>, no se promueven incentivos

---

<sup>9</sup> La constatación de los efectos graves que una deuda externa muy abultada estaba teniendo sobre el crecimiento de los países menos desarrollados, en particular en la fase recesiva de los mercados extractivos a partir de los 80 del pasado siglo, contribuyó a promover las iniciativas internacionales de reducción de esa deuda en la primera década de este siglo (PPME y IADM). Entre los 36 «países pobres altamente endeudados» considerados en la iniciativa PPME, 27 tenían un cierto grado de dependencia de la exportación de materias primas, en particular extractivas.

<sup>10</sup> El stock de capital público puede incluso tender a reducirse en países con flujos significativos de

para los sectores económicos que pueden resultar perjudicados (por el efecto "enfermedad holandesa"), las políticas sociales y de capital humano no tienen prioridad y, lo que es peor, proliferan los mecanismos de corrupción y acaparamientos de rentas (*rent seeking*)<sup>11</sup>. Para acceder a los beneficios generados por el sector extractivo, hay que integrarse en los círculos del poder. Desde el gobierno se administran así las rentas obtenidas, a través de una distribución selectiva basada en el clientelismo y las relaciones de patronazgo<sup>12</sup>. Las tensiones sociales generadas por la mayor desigualdad, las presiones secesionistas o disputas étnicas o, simplemente, los enfrentamientos políticos por el control del recurso, han dado lugar a regímenes autoritarios y represivos y, en el peor de los casos a conflictos armados civiles o transfronterizos (Collier y Hoeffler, 1998, 2005; Le Billon, 2005, 2012)<sup>13</sup>

El descubrimiento y explotación de recursos extractivos puede así conllevar el surgimiento de economías rentistas, dependientes de las rentas petroleras o mineras para sobrevivir, con la fragilidad económica que eso engendra. Al disponer de esas rentas, las estructuras de gobierno dependen menos de la fiscalidad local, se "autonomizan" en cierto grado de los ciudadanos (contribuyentes), diluyen su responsabilidad política y eluden la rendición de cuentas sobre la gestión de los fondos públicos y la eficacia de la acción gubernamental, girando hacia modelos anti-democráticos (Ross, 2001). Como señala T.L. Karl (1997), la naturaleza de un Estado está definida por "los ingresos que recauda, cómo los recauda y como son utilizados". Mientras que la lógica económica presupone la financiación del presupuesto público a través de los recursos adicionales que engendra la productividad de la economía nacional, la renta del sector extractivo origina un canal financiero paralelo (incluso extra-presupuestario<sup>14</sup>) y su malversación daña esa misma productividad. Trabajos

---

rentas extractivas (Bhattacharyya y Collier, 2011, que estudian un conjunto de 45 países desarrollados y subdesarrollados en el periodo 1970-2005).

<sup>11</sup> X. Sala-i-Martin y A. Subramanian (2003) dan importancia primordial a esos factores institucionales negativos en el caso de Nigeria.

<sup>12</sup> Según la "teoría del ciclo de la renta" de R. Auty (2008), esas tendencias predatorias y de patronazgo se agravan cuanto mayor es la proporción de la renta extractiva en la economía.

<sup>13</sup> En África, los conflictos políticos asociados a presiones secesionistas y al control de los recursos, han tomado a menudo un giro violento: la guerra de Biafra 1967-70 y la inestabilidad permanente en el Delta del Níger, la guerra civil en Angola después de la retirada portuguesa (1975-91) y la rebelión en la región petrolera de Cabinda, la persistencia de conflictos armados en el Este de la RDC en los últimos 20 años, la guerra separatista del Sur Sudan y la actual confrontación interna en ese nuevo país petrolero, las guerras civiles en Liberia (1989-2003) y Sierra Leona (1991-2002), asociadas al tráfico de diamantes, o en Congo-Brazzaville(1997-99), también atizada por el petróleo.

<sup>14</sup> Caso bien conocido es el de SONANGOL en Angola (Soares de Oliveira, 2007).



recientes (Ahmadov, 2014; Prichard et al., 2014) siguen sosteniendo que la abundancia de recursos extractivos deteriora la democracia y contribuye a la persistencia de regímenes autocráticos.

Estas implicaciones de orden político e institucional (que pueden englobarse en el concepto amplio de “gobernanza”) han cobrado importancia creciente en las tesis de la “maldición” (Mehlum et al., 2006). El papel de Estado, la buena o mala calidad de la gestión pública, se consideran determinantes en los resultados para el interés colectivo de la explotación del recurso natural. Así, una conducta pública marcada por intereses de las elites y clanes políticos, la corrupción y la falta de transparencia, conduce inevitablemente al retroceso económico y a la crisis política y social. El efecto adverso del recurso sobre los indicadores sociales puede incluso explicarse por la degradación de las instituciones (Bulte et al., 2005). Como temía el venezolano J.P. Pérez Alfonso, uno de los impulsores de la OPEP, el “oro negro se transformó a menudo en excremento del diablo”.

### **1.2.3 Replicas a las tesis de la "maldición"**

La plétora de estudios sobre la "maldición del recurso" natural ha dado lugar a también numerosas replicas. Como por ambos lados se recurre por lo general al uso de modelos econométricos, la controversia gira en torno a la metodología y formulación técnica de esos modelos, las variables utilizadas, su naturaleza exógena o endógena, las direcciones de causalidad entre variables, los periodos de tiempo computados, etc.

Varios trabajos han pretendido demostrar que si por ejemplo se emplea como variable explicativa la abundancia del recurso natural (reservas o producción), en lugar de la dependencia (exportación sobre PIB o sobre exportación total), el resultado sobre el crecimiento aparece positivo (Brunnschweiler y Bulte, 2006). En otro trabajo (2008), estos últimos autores han presumido que la relación de causalidad puede ser inversa: el desorden económico, las malas políticas públicas y la situación conflictiva ahuyentan a los inversores locales o exteriores, haciendo que sea el sector extractivo, en posición de enclave, el que prevalezca “por defecto”.

También se ha solido proponer diferenciar entre recursos naturales “de fuente

---

puntual”, con un flujo de renta concentrado y fácil de “saquear” (sobre todo petróleo), y recursos “de fuente difusa”, con rentas más dispersas y difíciles de acaparar (agricultura) (Bulte et al., 2005). Por otro lado, se ha indicado ya la posición central que algunos estudios conceden a factores como la volatilidad de precios o el endeudamiento excesivo, al explicar la atrofia económica de países con recursos extractivos abundantes.

Teniendo en cuenta los ciclos a veces largos de fluctuación de los precios de los productos extractivos, otro elemento a considerar es el del periodo abarcado en las regresiones econométricas. Se ha indicado que Sachs y Warner compararon datos de crecimiento de países dependientes o no dependientes de recursos extractivos para el periodo 1970-1989. Otros trabajos de base empírica constataron sin embargo cierto cambio favorable para los países dependientes a partir de la década de los 1990, así como un índice más moderado de corrupción en esos países (Di John, 2010). Estudios más recientes confirman un mayor crecimiento económico relativo en los países dependientes poco desarrollados en el periodo 2000-2011, debido al boom comercial y a nuevos descubrimientos extractivos, en particular en África subsahariana. Ese crecimiento fue sin embargo decepcionante en términos sociales (IMF, 2012b)<sup>15</sup>.

Entre las implicaciones de la “maldición” que han suscitado más debate están las relativas a la propensión a regímenes políticos autoritarios o autocráticos en países con abundancia de recursos, así como a la longevidad de esos regímenes. Frente al supuesto efecto antidemocrático de tal abundancia (en particular en países con recursos petroleros), algunos trabajos sostienen que no se puede comprobar esa causalidad como pauta general, que otros factores pueden intervenir para promover una trayectoria sea democrática, sea autoritaria, y que en una serie de casos se constata más bien un cierto influjo positivo prodemocrático en determinadas condiciones y regiones; ese influjo se habría dado por ejemplo en Latinoamérica, pero no en África o Medio Oriente (Dunning, 2008; Haber y Menaldo, 2011). El examen del escenario político e institucional en zonas petroleras de estas últimas regiones (autocracias presidencialistas o monárquicas de países del golfo de Guinea o del

---

<sup>15</sup> Según los datos del documento citado del FMI (*Macroeconomic framework for resource-rich developing countries*), el crecimiento económico medio en el periodo 2000-2011 en los países en desarrollo dependientes fue mayor que en los no-dependientes; pero si se considera el crecimiento per cápita, la evolución es similar en los dos grupos, dado la mayor expansión demográfica en los primeros; por otra parte, los datos del documento resaltan el todavía bajo nivel de los indicadores sociales (nivel de pobreza, IDH, alfabetización adulta, esperanza de vida) en los países dependientes respecto a los no-dependientes; el criterio de dependencia en este documento del FMI es el de un peso relativo del recurso extractivo mayor que el 20% sobre exportaciones o ingresos fiscales totales.

Pérsico) es bastante elocuente. También se ha razonado que la disponibilidad de recursos y rentas extractivas favorece la estabilidad de los regímenes políticos, sean democráticos o autocráticos (Smith, 2004).

Otra cuestión controvertida es la de la relación entre recursos extractivos y conflictos civiles o internacionales, provocados por el control de esos recursos. Son bien conocidas las contiendas internacionales, en particular en el Medio Oriente (guerra Irán–Irak 1980-88, guerra del Golfo 1990-91, invasión de Irak en 1993...), en las que el petróleo ha jugado un papel importante. La investigación ha tendido sin embargo a orientarse hacia las raíces de confrontaciones internas o guerras civiles en países con recursos extractivos abundantes, y el nexo de estos últimos con esos conflictos. A pesar de evidencias bastante notorias, en particular en África<sup>16</sup>, varios trabajos han rebatido ese nexo o han considerado también aquí una causalidad inversa: son los conflictos los que desplazan a los sectores económicos no-extractivos e incrementan la dependencia del recurso natural como sector “por defecto” (Brunnschweiler y Bulte, 2009). Otros análisis han apuntado a una evolución en U invertida (McLaughlin et al., 2012): la propensión al conflicto aumenta durante una primera fase de expansión del recurso, pero disminuye después, ya que los poderes estatales han acumulado fondos suficientes para “comprar” a los opositores o rebeldes (en algunos casos, con programas que pueden favorecer a determinados grupos sociales, étnicos o territoriales), o para reprimirlos eficazmente.

### **1.3 Condiciones previas para eludir la "maldición": Integridad pública, transparencia y rendición de cuentas**

---

<sup>16</sup> Ver nota 13 a pie de página. Las compañías extractivas extranjeras se han solido implicar de forma interesada en esos conflictos. Por ejemplo, en el Congo Brazzaville, la rebelión que hizo subir al poder a Denis Sassou N'guesso, fue financiada por el grupo francés Elf-Aquitaine (actualmente Total), que también interfirió en la guerra civil en Angola (*Global Witness, 1999: A crude awakening. The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*, publicación que fue el primer germen de la campaña *Publish What You Pay* iniciada en 2002). El mecanismo es el siguiente: la rebelión resulta cara, para encontrar financiación los rebeldes hacen pactos con las multinacionales en los cuales, a cambio de fondos o de armas, se comprometen a darles un tratamiento de favor en la explotación de los yacimientos petroleros en caso de que ganen el poder; puede ocurrir lo mismo si la parte financiada está en el poder, enfrentada a una rebelión (Angola, MPLA). La lógica comercial del petróleo puede a veces sobrepasar la lógica ideológica o política. Durante la primera parte de la guerra civil en Angola entre el gobierno y el movimiento rebelde UNITA (*União Nacional para a Independência Total de Angola*), compañías petroleras americanas gestionaban una buena parte de la producción del país. En el período más intenso de esta guerra, es decir durante los años 80, un apoyo militar de Cuba fue solicitado por el MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) que gobernaba Angola desde su independencia. Pero las tropas cubanas se encargaban de proteger las instalaciones de las compañías petroleras, mientras que UNITA estaba apoyado por el gobierno de los Estados Unidos, deseoso de derribar el régimen del MPLA.

Como para otros fenómenos económicos, las investigaciones sobre la “enfermedad holandesa” o la “maldición del recurso”, en especial las que manejan variables econométricas, no proporcionan resultados generalizables, coincidentes e inequívocos. Como señala O. Morgenstern (1970), el grupo de variables examinadas no representa más que una parte, un aspecto de una realidad económica mucho más compleja. Los modelos que se utilizan simplifican, idealizan esa realidad. Cuando se amplía la consideración de variables y factores, los resultados se hacen más inciertos. La dificultad es todavía mayor si se incorporan elementos de naturaleza institucional, cuya medida y tratamiento es difícil en esos modelos<sup>17</sup>. Esos estudios aportan sin embargo gran cantidad de información sobre las dinámicas que la expansión del recurso puede generar en contextos económicos y políticos específicos.

### 1.3.1 Responsabilidades domésticas e internacionales

La reflexión que suscita un consenso bastante general, tanto en el mundo académico como en el de las instituciones internacionales (públicas o civiles) implicadas en la ayuda al desarrollo, es que la calidad de las instituciones y de las políticas nacionales es esencial para contrarrestar los efectos negativos potenciales y, por el contrario, sacar provecho de la oportunidad que puede ofrecer la posesión de recursos extractivos. La relación entre estos últimos y el desarrollo está mediatizada por los factores de gobernanza y gestión pública en los países que los explotan (Gelb y Grasmann 2008; Frankel 2012). Por tanto, más que plantear el dilema de extraer o no esos recursos, valido solamente en casos de graves consecuencias medioambientales o sociales de la extracción, se trata de identificar condiciones institucionales y pautas políticas para que su explotación tenga un impacto positivo en países que no tienen muchas otras oportunidades de financiar su desarrollo económico y social.

Lógicamente, las opciones de política pública para que el recurso sea más bien una “bendición”, presuponen que el gobierno del país no esté dominado por intereses minoritarios y un entramado de corrupción, y esté por tanto dispuesto a asumir medidas que choquen con tales intereses y promuevan el interés general. Esas opciones solo pueden ser realmente efectivas en marcos institucionales en los que los

---

<sup>17</sup> Un reciente artículo de M. L. Ross (2014) que hace una presentación muy exhaustiva de los abundantes trabajos a favor y en contra de las tesis de la maldición del recurso natural, en particular en ámbitos de gobernanza (régimen político, instituciones y conflictos), se refiere a los límites e insuficiencias metodológicas de los estudios sobre los efectos de la maldición, dadas las dificultades de medición en esos ámbitos.

poderes públicos respondan básicamente de su gestión ante los ciudadanos y estos puedan de una u otra forma participar en las decisiones. Lo que supone salir del escenario rentista y clientelista evocado en las tesis de la “maldición”, asumiendo un itinerario que asegure niveles elementales de probidad pública y e inclusión política. La vía para hacer factible ese itinerario es un asunto interno de la sociedad nacional afectada, y no está desde luego especificada ni en los estudios académicos ni en las recomendaciones de las instituciones mencionadas. Sin embargo, además de ese desafío a nivel nacional, habrá también que abordar las serias responsabilidades internacionales en la persistencia de situaciones de opacidad y desvío de las rentas generadas por los recursos extractivos.

Sobre esos presupuestos, un primer ámbito de reforma pública es el desarrollo de medidas y prácticas de transparencia y de rendición de cuentas sobre todas las fases de generación y uso de la renta extractiva<sup>18</sup>: licencias y contratos con las compañías inversoras, acuerdos fiscales con estas últimas, flujos de pagos de las compañías al gobierno, control por este último de las obligaciones contractuales (fiscales, medioambientales, sociales...) de las primeras, destino y gestión de los fondos públicos procedentes del sector extractivo. Para que esa reforma sea efectiva hace falta no solo la voluntad legislativa y política de las autoridades del país receptor de la renta, sino también un compromiso internacional que involucre a las compañías extractivas y a otros operadores (por ejemplo, bancarios) que pueden intervenir en los flujos de esa renta. Hay que decir que han sido sobre todo las ONG internacionales o locales de los países concernidos las que han promovido esos compromisos de transparencia financiera, en particular desde el arranque en 2002 de la campaña “*Publish what you pay*”, patrocinada por *Global Witness* y una amplia coalición internacional de organizaciones civiles. Los miembros iniciales de esa coalición<sup>19</sup> jugaron un papel importante en la gestación de la iniciativa ITIE (Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas) que celebró en Londres en 2003 su primera conferencia.

---

<sup>18</sup> El concepto de renta extractiva, derivado en bastante medida de la noción ricardiana de renta de la tierra, traduce la diferencia entre el valor comercial del recurso extractivo y el importe del conjunto de los costes incurridos (desde la exploración hasta la producción), incluyendo la remuneración normal del capital invertido. Aunque variable con las fluctuaciones de los mercados de las materias extractivas, ese excedente extraordinario refleja el valor de la riqueza natural extraída. Una aproximación a la dimensión de esa renta se puede encontrar en uno de los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco mundial (rentas totales de los recursos naturales-%PIB). Ese indicador habría llegado en 2008 a alcanzar un nivel del 24,6% del PIB total de África subsahariana y del 11,4% en Latinoamérica y Caribe. En algunos países africanos (Angola, Rep. Congo), llegaba a superar el 60% de su PIB ese mismo año, en Bolivia alcanzaba el 39,7%, en Chile el 21,6% y en Ecuador el 26,1%.

<sup>19</sup> Global Witness, Catholic Agency For Overseas Development (CAFOD), Open Society Institute, Oxfam GB, Save the Children UK and Transparency International UK.

### 1.3.2 Transparencia. Más allá de ITIE

Los doce principios fundadores de ITIE fueron adoptados por un primer grupo de países productores y de compañías, sobre una base de voluntariedad. El compromiso más práctico implica la publicación de informes auditados anuales sobre los pagos efectuados por las compañías a los gobiernos, con la necesaria reconciliación de los datos proporcionados por las dos partes.

ITIE constituye un avance indudable respecto a la situación anterior de opacidad total en las relaciones entre países productores y compañías extractivas, y cuenta ya con un reconocimiento visible a nivel internacional. La participación en la iniciativa ha crecido de forma regular: en diciembre 2015, se habían adherido a ITIE 51 países productores (31 con el estatuto llamado “conforme”, 18 en posición de “candidato” y 2 en situación de “suspendido”<sup>20</sup>) y unas 90 compañías extractivas, aunque estas últimas puedan tener un propósito predominante de imagen corporativa y de influjo interesado en un procedimiento que despertó suspicacias iniciales<sup>21</sup>.

Aunque necesaria como etapa preliminar, la iniciativa ITIE parece insuficiente para provocar reformas sustanciales en la gobernanza y gestión de los recursos extractivos, y poder alcanzar los efectos imaginados en su filosofía inicial<sup>22</sup>. Una evaluación encargada por la propia ITIE (Scanteam, 2011) y publicada en 2011, reconoce pocos indicios del impacto de la iniciativa sobre la gobernanza, corrupción y acción contra la pobreza en los países adheridos, considerando que los necesarios cambios institucionales y societarios requerirían bastante más tiempo. Estudios más recientes llegan a conclusiones parecidas (Sovacool y Andrews, 2015). Se critica a menudo a ITIE de crear una fachada de transparencia, permitiendo que algunos gobiernos traten de mejorar su reputación internacional, sin tener que acometer reformas concretas.

Aparte del principio de voluntariedad, bastante cuestionado desde el lado de las organizaciones de la sociedad civil, ITIE padece serias limitaciones en dos ámbitos

---

<sup>20</sup> En julio 2016, los países suspendidos eran la República Centroafricana y Yemen, ambos debido a sus recientes conflictos internos. De los 31 países “conformes”, 18 eran africanos.

<sup>21</sup> Aparte de representantes de los países adheridos y de las compañías, el Consejo de ITIE incluye también a organizaciones de la sociedad civil y de los países *sponsor* (en general miembros de la OCDE) e instituciones internacionales (Banco mundial, FMI, BEI, Comisión Europea...) que apoyan la iniciativa.

<sup>22</sup> Filosofía resumida en una frase del discurso de Tony Blair en la conferencia fundadora de ITIE en 2003: “I firmly believe that the initiative can make a significant contribution to ensuring that the proceeds from mining and energy industries are used for development”.

fundamentales: su radio temático y su cobertura geográfica o geopolítica. Como se ha indicado, el foco de los compromisos de los participantes se ha concentrado en la información sobre los ingresos públicos procedentes del sector extractivo, que se cotejan con los pagos declarados por las empresas de ese sector<sup>23</sup>. Casi nada se esclarece sobre lo que pasa antes (concesión de licencias, condiciones contractuales, fiscales y medioambientales, aplicación efectiva y control de esas condiciones, etc.) y después (gestión y utilización pública) de esos pagos. ITIE concierne solo a una fase del proceso de generación, reparto y uso de la renta extractiva, cuando las informaciones sobre las otras fases mencionadas son tanto o más importantes para asegurar la transparencia y atajar la corrupción<sup>24</sup>. Pero es evidente que ITIE, que tiende a asumir un planteamiento posibilista, condicionado por los diferentes intereses en juego, difícilmente puede entrar en serio en cuestiones como la adjudicación competitiva y eficiente de licencias y contratos, el respeto efectivo del marco legal, contractual y fiscal por las compañías<sup>25</sup> o los impactos medioambientales y sociales de la extracción. Aun menos en áreas que incumben de forma más autónoma al país productor, como la gestión y asignación de los ingresos públicos obtenidos o la pertinencia de las políticas de gasto e inversión financiadas.

Por otra parte, ITIE ha asumido hasta ahora cierto grado de no-injerencia política y una posición más bien prudente respecto a las muy diversas condiciones de participación ciudadana en los países adheridos (derechos políticos, capacidad de movilización de la sociedad civil, libertad de prensa...)<sup>26</sup>. Ahora bien, esas condiciones son primordiales ya

---

<sup>23</sup> Los estándares ITIE revisados estos últimos años (en 2013 y en 2016) han tratado de ampliar y mejorar la información divulgada, con elementos adicionales como las cifras de producción, la descripción del régimen fiscal aplicado, las asignaciones financieras a entes públicos no estatales, los gastos sociales de las compañías, la propiedad efectiva de estas últimas..., así como requiriendo más desagregación y detalle de los datos sobre pagos en los informes anuales.

<sup>24</sup> En "Laws and Codes for the 'Resource Curse'", Paul Collier (2007) indica que podría ser lógico que los procedimientos de selección de inversores, la negociación de licencias y los acuerdos contractuales con las compañías también fueran entrando en la competencia de la iniciativa ITIE.

<sup>25</sup> Un problema esencial que ITIE no puede alcanzar a tratar es el de los flujos financieros ilícitos (FFI) originados en los sectores extractivos en los países en desarrollo, a través en particular de la evasión fiscal por parte de las compañías multinacionales, a través entre otras de las prácticas de "precios de transferencia" (ver 2.2.3). La magnitud del problema ha sido ampliamente constatada por organismos internacionales (OCDE, PNUD...) y por medios académicos. ITIE ha promocionado sin embargo una acción piloto de información sobre los "propietarios reales" de las compañías extractivas en una docena de países. El caso más relevante es el de la RDC, en la que ha sido frecuente la concesión opaca de licencias a beneficiarios dudosos y donde se han constatado cesiones de activos y productos mineros que, solo entre 2010 y 2012 en cinco transacciones, implicaron una pérdida fiscal para el país de 1.360 millones USD (Africa Progress Panel Report, 2013).

<sup>26</sup> Las medidas de exclusión (Guinea Ecuatorial en 2010, Gabón en 2013) o suspensión (RDC en 2013 por 1 año) de la iniciativa, adoptadas por el Consejo ITIE, fueron presentadas públicamente por razones más

que la parte esencial del proceso ITIE es el la que se produce dentro de los países participantes, involucrando al gobierno, al poder legislativo, a las empresas extractivas, a la sociedad civil y a todas las demás partes interesadas (sindicatos, autoridades locales, etc.).

Otra limitación importante de ITIE es la de su cobertura o representatividad geográfica. ITIE no ha adquirido todavía el rango de estándar global. Regiones con abundante producción extractiva como el Medio oriente, Norte de África<sup>27</sup> o América latina<sup>28</sup>, países como China o India y los demás del conglomerado BRICS, están por ahora ausentes o muy poco presentes en la iniciativa. Pero, además, se ha criticado a ITIE de tener un tinte “colonial”, al ser un proyecto promovido por los países avanzados del Norte (los sponsors del grupo OCDE), sin que estos hayan asumido ellos mismos los compromisos de la iniciativa. Noruega fue el primer país de ese grupo que se adhirió y fue considerado “conforme” ITIE en 2009, mientras que algunos otros han iniciado más tarde su participación (USA, UK declarados “candidatos” en 2014 y Alemania en 2016).

Ese escenario geográfico tiene consecuencias sobre el grado de compromiso en ITIE. Las compañías extractivas participantes insisten en la regla de voluntariedad, alegando que pueden ser perjudicadas en la competencia con pujantes empresas de los países emergentes mencionados que no han querido incorporarse a ITIE. Conviene sin embargo señalar que esas empresas (por ejemplo, chinas o indias) tienen también que proporcionar la información de sus pagos cuando operan en países adheridos como tales a la iniciativa. Por otra parte, en paralelo a ITIE y también con cierta presión de las organizaciones de la sociedad civil, se han adoptado obligaciones legales de transparencia de los sectores extractivos en Estados Unidos y en la Unión Europea<sup>29</sup>.

---

bien técnicas (faltas flagrantes de progreso en la elaboración y calidad de los informes), aunque con el trasfondo de la gobernanza autocrática y la coacción a la sociedad civil en los países citados. Ese trasfondo fue más evidente cuando ese mismo Consejo decidió en 2015 degradar el estatus de Azerbaiyán de “conforme” a “candidato”, después de la agravación de la política represiva del gobierno azerí contra las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las implicadas en el proceso ITIE. Era obvio que una situación así contradecía demasiado explícitamente los presupuestos y requisitos de la iniciativa.

<sup>27</sup> A pesar de ser el continente africano el más representado en ITIE, hay bastantes ausencias notables: todo el Norte árabe, así como países productores importantes del Sur como Angola, Sudáfrica, Botsuana o Namibia.

<sup>28</sup> Perú y Guatemala tienen el estatus de “conformes”; Colombia, Honduras y Rep. Dominicana están en posición de “candidatos”. Participan sin embargo en ITIE grandes empresas extractivas latinoamericanas como PEMEX, CODELCO o PETROBRAS.

<sup>29</sup> Se trata de la sección 1504 de la “Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act” sancionada por el presidente Obama el 21 de julio de 2010 y del capítulo 10 de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 (Directiva contable). Según esas



En el supuesto de que las diferentes iniciativas internacionales lleguen a extenderse y reforzar su impacto, será la voluntad política de los gobiernos de los países productores la que podrá garantizar un nivel adecuado de transparencia y rendición de cuentas, introduciendo y cumpliendo normas legales en esas materias que rebasen el marco ITIE<sup>30</sup>, y abriendo el debate público nacional sobre las mismas. Como ya se ha evocado, esa voluntad ha de implicar compromisos políticos que van más allá de la estricta transparencia e información pública, abarcando otros ámbitos de la gestión política y económica del recurso que tienen trascendencia fundamental para el interés nacional.

## 2. Políticas públicas para encauzar los recursos extractivos hacia el desarrollo

Es evidente que los compromisos para una gestión íntegra y eficiente del recurso no podrán ser fácilmente asumidos y cumplidos en contextos de instituciones frágiles y de débil capacidad de gobierno. Se plantea lo que el documento de la Unión Africana *“Africa Mining Vision”* (2009) llama un dilema de “gallina y huevo” que “no se puede sortear por atajos”. Se requiere un proceso paulatino e interactivo en el que la capacidad institucional y el empleo eficaz del recurso progresen de forma conjunta y se apoyen mutuamente, partiendo de lo que algunos autores han llamado “good enough governance” (Grindle, 2004), es decir requisitos básicos mínimos para que tal proceso pueda articularse. Cada país ha de buscar su propia vía para el progreso de sus instituciones, en función de sus antecedentes específicos y de sus dinámicas políticas y sociales<sup>31</sup>. Se presupone obviamente un grado elemental de consenso y de

---

disposiciones, las compañías extractivas cotizadas en los respectivos mercados de valores deben revelar en un informe anual los pagos superiores a un importe (100.000 USD o Euro respectivamente), efectuados a administraciones públicas de cada país y por cada proyecto en el que operan. Global Witness estima que esas exigencias legales, cuando sean plenamente aplicadas, pueden afectar a un 71% de las 200 multinacionales extractivas más poderosas, incluidas bastantes de las basadas en países emergentes no integrados en ITIE. Canadá ha adoptado también en diciembre de 2014 una legislación similar, aunque algo menos exigente en la desagregación de la información sobre los pagos de las compañías. La aplicación de la sección 1504 de la Dodd-Frank, que solo puede ser efectiva a través de normas más específicas de la Securities and Exchange Commission (SEC), se ha retrasado por una recusación legal promovida por el lobby petrolero USA. Las normas de la SEC han sido finalmente publicadas en junio de 2016. En Europa, el Reino Unido ha sido el primer país que ha traspasado a legislación nacional, aplicable desde 2015, las disposiciones del capítulo 10 de la Directiva contable.

<sup>30</sup> Diversas iniciativas legales nacionales se refieren a información pública sobre licencias otorgadas y contratos concluidos, impactos medioambientales, fondos de reserva generados, etc. Varios países africanos (Guinea, Liberia, RDC...) y sudamericanos (Ecuador, Perú...) hacían públicos ya en 2013 todos o la mayoría de sus contratos extractivos (Natural Resources Governance Institute, 2015).

<sup>31</sup> Un estudio reciente del Banco mundial (World Bank, 2012) establece, con cierta simplificación, una tipología de regímenes políticos en países con recursos abundantes, basada esencialmente en su grado

coincidencia de intereses entre gobernantes y ciudadanía.

Sobre esas premisas generales y desde diferentes ámbitos (espacio académico, organizaciones internacionales o regionales) se han desarrollado criterios y pautas para orientar los marcos legales y de gestión pública, de manera que el recurso extractivo pueda encauzarse hacia el desarrollo. Pueden citarse entre otros los trabajos de Stiglitz (2005), Collier (2007), Humphreys et al. (2007), el documento ya citado *Africa Mining Vision* de la Unión Africana (2009) y la Carta de los Recursos Naturales (2014, última versión) del *Natural Resources Governance Institute* (NRGI) que traduce a un nivel operacional un conjunto de propuestas procedentes del medio académico. Esas orientaciones normativas de política pública recorren la “cadena de valor” del recurso, es decir las distintas fases de la generación, reparto, gestión y utilización final de la renta extractiva. Con propósito de síntesis, en este trabajo se van a considerar tres amplias áreas de decisión y de acción pública: 1) decisión de extracción y modalidades de asignación de los derechos de explotación del recurso, 2) marco legal, contractual y fiscal sobre el sector extractivo, 3) gestión pública de rentas volátiles, incluyendo la política de inversión para un desarrollo inclusivo. También en relación con la gestión de los ingresos extractivos, van a sopesarse opciones para que estos últimos pueden reforzar políticas redistributivas y de reducción de la pobreza.

Como ya se ha indicado, la fuerte volatilidad de los mercados de materias extractivas tiene consecuencias económicas muy directas sobre la economía de los países productores de esas materias y, en particular, sobre sus finanzas públicas. La reciente crisis de esos mercados ha evidenciado la amplitud de esas consecuencias. Uno de los fundamentos de las políticas propuestas es el de aprovechar los periodos de auge comercial para acumular recursos y poder asegurar, en la mayor medida posible, la continuidad de esas políticas en los periodos de declive.

### **2.1 Decisión de extracción y modalidades de asignación de los derechos de explotación del recurso**

Suponiendo la existencia del recurso y algún grado de conocimiento de sus características (físicas y comerciales), la primera cuestión que se plantea es la de

---

de inclusividad política y en la credibilidad/estabilidad a largo plazo de sus decisiones. La posición en esa clasificación (regímenes patrimonialistas, de poder hegemónico, de pluralismo clientelar y de pluralismo programático) condicionaría las pautas de progreso en la gestión eficaz del recurso.

pertinencia o no de su extracción. Se trata de algún modo de contrastar los costes y beneficios sociales de su puesta en explotación. Entre los primeros pueden figurar especialmente las consecuencias medioambientales y sobre las condiciones de vida/actividad de las comunidades que habitan las zonas con potencial extractivo<sup>32</sup>, pudiendo además ocurrir que las propias comunidades tengan reconocidos derechos tradicionales sobre esos territorios. La consulta sobre la decisión de extracción a representantes de esas zonas y comunidades, es un puro requisito democrático<sup>33</sup>. La opción de extracción ha generado el debate sobre la propensión pública “neo-extractivista”, asociada en América Latina al “nacionalismo sobre el recurso” (Gudynas, 2010), que, aun considerando y tratando de mitigar los riesgos medioambientales y sociales, hace primar los beneficios económicos que el sector extractivo puede aportar al conjunto de la población del país. Según algunos autores (Huber 2014), el “extractivismo convencional”, más predatorio e influido por intereses privados, seguiría predominando en África, aunque una creciente atención a los impactos sobre el medioambiente y sobre otras actividades productivas (agricultores, mineros artesanales...) se va introduciendo en las políticas públicas africanas.

La opción adoptada puede ser también la de limitar o graduar la extracción, sea por razones de estricta rentabilidad comercial<sup>34</sup>, o sea al reconocer que la extracción debe

---

<sup>32</sup> Un caso notorio en el que han entrado plenamente en juego las consecuencias medioambientales de la extracción petrolera ha sido el del Parque nacional Yasuní en Ecuador, uno de los espacios más biodiversos del planeta. El Gobierno ecuatoriano lanzó en 2007 una iniciativa para no explotar los yacimientos (estimados en mil millones de barriles), a cambio de una compensación económica por parte de la comunidad internacional, que no llegó a concretarse. En 2014 la empresa estatal Petroamazonas fue autorizada a iniciar las perforaciones en un bloque limitado (500 hectáreas) de un vértice del parque. El ejemplo extremo que suele citarse de subestimación de las consecuencias medioambientales es el de la República de Nauru, pequeña isla en el Pacífico central. La extracción fácil y generalizada de reservas de fosfatos en la segunda mitad del siglo pasado permitió un fuerte incremento de su renta nacional per cápita. A medida que esas reservas se han ido agotando, ese diminuto país ha entrado en una fase de recesión y dependencia económica, a las que se suma un grave deterioro medioambiental.

<sup>33</sup> La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) indica que no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios reconocidos a esos pueblos sin su consentimiento libre, previo e informado, independientemente de la existencia o no de derechos legales formales. El Convenio 169 de la OIT (1989), que había ya establecido el requisito de consulta previa a los pueblos indígenas, ha sido ratificado por casi todos los países latinoamericanos, pero escasamente transpuesto en normas nacionales. La ausencia de ese tipo de consulta ha provocado numerosos conflictos locales en América latina que, en algunos casos, han llegado a detener los planes extractivos (proyecto aurífero de Conga en la Sierra Norte de Perú). En África, el caso más recordado es el de la oposición del pueblo Ogoni (Nigeria) a la explotación petrolera en su territorio por la multinacional Shell, con fuerte repercusión internacional por la ejecución del líder Ogoni Saro-Wiwa en 1995.

<sup>34</sup> En un plano muy teórico, la “regla de Hotelling” determina la rentabilidad requerida para que la extracción sea económicamente oportuna en el momento actual, respecto a un momento futuro.

ir aparejada a la progresiva mejora de las capacidades públicas de gestión técnica y económica del recurso, lo que puede reflejar una actitud política prudente. En todo caso, para sustentar la decisión de extracción o para acometer esta última en condiciones favorables, resulta esencial el nivel de información sobre el recurso del que disponen las autoridades del país. Para ello, puede ser muy conveniente realizar una primera inversión pública en investigación/prospección (geológica y geofísica) que permita coleccionar, tratar y sistematizar datos relativos a la ubicación, estructura, cantidad y calidad de la reserva extractiva. Además de ser clave para la estimación de los beneficios netos potenciales de la explotación del recurso, esa base de conocimiento público puede contrarrestar el problema de asimetría de información respecto a los inversores privados, en caso de negociación con estos últimos de los derechos de extracción. Esa negociación evoluciona según un proceso que algunos han llamado de “*obsolescing bargain*”, en el que la posición inicial del país productor es más débil, debido al conocimiento técnico/económico superior de los inversores y debido a que estos pueden decidir invertir en ese país o en otro. Una vez la inversión financiada y realizada por la compañía extractiva, la posición del país queda sustancialmente reforzada.

Si la decisión de extracción es confirmada, la etapa siguiente es la de determinar las modalidades de adjudicación de los derechos de explotación, partiendo de un supuesto de propiedad nacional del subsuelo que no excluya la implicación de entes subnacionales o comunitarios, si estos detentan prerrogativas legales o derechos tradicionales sobre el suelo o el subsuelo en cuestión<sup>35</sup>. En caso de reservas en jurisdicciones fronterizas, será necesaria una demarcación bien definida de derechos respecto a los países vecinos concernidos<sup>36</sup>. En esta etapa, se tiene que optar por una explotación pública nacional o por negociar un acuerdo contractual con compañías privadas, en general internacionales. Se trata de una decisión política, pero puede estar condicionada por factores económicos y técnicos (capacidades financieras y tecnológicas disponibles en el país poseedor del recurso). Una empresa estatal ofrece

---

<sup>35</sup> Hay experiencias interesantes de uso ventajoso de derechos históricos comunitarios. Las autoridades tradicionales de la comunidad Bafokeng en el Noreste de la República sudafricana adquirieron a principios del siglo XIX derechos legales sobre los territorios en los que vive esa comunidad y los defendieron frente a las ambiciones sucesivas de *boers*, británicos y del régimen del *apartheid*. Esos derechos han permitido a la comunidad Bafokeng beneficiarse de los ricos yacimientos de platino existentes en sus territorios. Las regalías y dividendos obtenidos se gestionan por medio de un fondo comunitario de inversión (*Royal Bafokeng Holdings*) que financia servicios sociales y proyectos de desarrollo.

<sup>36</sup> La localización de reservas en zonas de jurisdicción nacional múltiple puede dar lugar a acuerdos de explotación conjunta, como es el caso de la Zona conjunta de desarrollo (petróleo) Nigeria-Sao Tomé en el golfo de Guinea, o más recientemente de un acuerdo similar entre Angola y la RDC.

ventajas potenciales: plena implicación nacional en las decisiones sobre el sector extractivo, más seguridad en la captación pública de la renta, incremento de competencias tecnológicas y comerciales autóctonas, mayor vinculación con otros sectores de la economía nacional..., pero puede también conllevar riesgos: concentración excesiva de la inversión pública en un sector determinado, en detrimento de la diversificación, falta de competitividad tecnológica, gestión ineficiente o corrompida que puede finalmente aminorar los ingresos estatales<sup>37</sup> ...

Es en la explotación petrolera donde ha existido una mayor tendencia a la creación de empresas estatales (las llamadas NOC, *National Oil Companies*) que a menudo coexisten y se asocian con compañías privadas internacionales. Aunque esa tendencia ha sido más limitada en el sector minero, por la mayor especialización tecnológica de la extracción y procesamiento de minerales, se dan también en ese sector situaciones de coexistencia entre empresas estatales y compañías privadas (CODELCO en el cobre chileno) o, más frecuentemente, de participación pública mayor o menor en el capital de corporaciones mineras privadas (Debswana en Botswana, líder mundial en la producción de diamantes, con 50-50% entre el Estado y la sociedad De Beers).

Hay que señalar también que en varios países se han producido secuencias de nacionalización-privatización minera, como en Chile en los años 1970-80 (Allende-Pinochet) o en Zambia entre los años 1970 y 2000 (Kaunda-Chiluba), con una fuerte connotación ideológica en ambos casos (Coz Léniz, 2012; Meller y Simpasa, 2011). En el periodo de más fuerte influjo neo-liberal, las instituciones de Bretton Woods indujeron la privatización de empresas estatales<sup>38</sup>, incluyendo las extractivas, dentro del marco de sus programas de ajuste en países en desarrollo que atravesaban serias dificultades financieras (Campbell, 2003). El Banco mundial en particular fue muy explícito en el diseño de las opciones de privatización minera (World Bank 1992, 1996 y 1998)<sup>39</sup> e influyó fuertemente en las decisiones adoptadas en bastantes países<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> La constitución de amplios entramados rentistas en torno a empresas estatales extractivas, en especial petroleras, ha conducido a conocidos casos de corrupción como el de SONANGOL en Angola, de NNPC en Nigeria o, más recientemente, de SONATRACH en Argelia o de PETROBRAS en Brasil; esos entes públicos acabaron constituyéndose en "Estados dentro del Estado".

<sup>38</sup> Ciertos autores han defendido un modelo de privatización doméstica, es decir de traspaso de propiedad a inversores privados del país (Weinthal y Jones Luong, 2006).

<sup>39</sup> Aunque de forma relativamente más equilibrada, el FMI y el Banco mundial continúan incluyendo a menudo en sus programas y acuerdos con países con sector extractivo relevante, medidas de reforma relativas a ese sector. Después de los resultados críticos de la evaluación de sus operaciones en sectores extractivos realizada a principios de este siglo, la financiación del Banco mundial a gobiernos de países productores, ha tendido a concentrarse en proyectos de asistencia técnica y refuerzo de las capacidades

Como se ha indicado, en un escenario privatizado subsiste la opción de participación estatal en el capital de las compañías privadas, lo que abre una primera modalidad de captación pública de la renta extractiva en caso de distribución de los beneficios obtenidos por esas compañías. En África, las leyes o códigos sobre los sectores extractivos suelen regular las modalidades de participación pública, fijando a menudo un porcentaje estatal gratuito en el capital de las compañías (actualmente, entre el 10 y el 15% en el sector minero). La tenencia/gestión de esos títulos se suele asignar a la empresa extractiva estatal, si esta existe, o a una sociedad patrimonial pública. Aunque de forma más indirecta y parcial, esa vía puede tratar de perseguir algunas de las ventajas que se han mencionado para la opción de explotación pública, aunque también comporta costes y riesgos los poderes públicos deben evaluar. Se plantea la cuestión de la medida en que esa participación permite o no aumentar la capacidad pública de influir en los planes de las compañías privadas y supervisar mejor sus operaciones, así como la de la probidad de gestión por parte de las entidades tenedoras de los títulos. En el plano estricto de la maximización de los ingresos públicos, se puede analizar y contrastar esa opción respecto a otras basadas exclusivamente en la fiscalidad sobre las compañías extractivas.

Las legislaciones nacionales mineras o petroleras establecen también las modalidades de concesión de las licencias de exploración y explotación a los inversores privados. De forma simplificada, esas modalidades pueden ser de dos tipos: la concesión directa, a través de una negociación en condiciones flexibles con los inversores, o la concesión competitiva, a través de procedimientos de licitación abierta, más frecuentes en el petróleo. Las licencias mineras se han solido asignar también siguiendo el principio de *"first-come, first-served"*<sup>41</sup>, con publicación previa de los criterios en que va a basarse la atribución pública. Existe sin embargo una tendencia a extender al sector minero

---

de gestión. No obstante, el grupo Banco mundial ha seguido directamente implicado en la financiación de inversiones extractivas privadas a través de la CFI (Corporación Financiera Internacional), con resultados a veces controvertidos: oleoductos Chad-Camerún en África y Baku-Tbilisi-Ceyhan en el Cáucaso, proyecto aurífero Conga ya mencionado en Perú, yacimientos mineros Oyu-Tolgoi en Mongolia. En el caso Chad-Camerún, los acuerdos de financiación (privada y pública), presentados en su día como modélicos, han sido especialmente problemáticos. Como es sabido, los compromisos de Chad relativos al destino de la renta petrolera y a un mecanismo participativo de control y supervisión de la gestión del recurso, fueron muy pronto incumplidos por las autoridades del país (Colom Jaén, 2010).

<sup>40</sup> Un caso de notoria injerencia del Banco mundial en el proceso de privatización, fue el de Zambia. Aunque en ese país la privatización entre 1996 y 2000 contribuyó a acrecentar en años posteriores la inversión y la producción en el sector minero, implicó unas condiciones (en especial fiscales) muy desfavorables para el interés público nacional que más tarde tuvieron que ser objeto de sucesivas rectificaciones por el gobierno zambiano.

<sup>41</sup> Con el apelativo de "primero en el tiempo, primero en el derecho", ese procedimiento ha sido usual en bastantes países latinoamericanos.

modalidades de licitación abierta que pueden asegurar más transparencia y menor riesgo de corrupción, así como ser más eficientes desde el punto de vista económico. En efecto, si la información geológica que tienen los servicios del gobierno es suficientemente detallada, la licitación competitiva por parte de diversos inversores permite revelar el valor potencial que estos atribuyen a la reserva licitada. Las otras modalidades pueden ser más pertinentes cuando los datos disponibles sobre las reservas son escasos y el primer interés del gobierno es el de ampliar esa información a través de licencias de exploración ofrecidas en términos favorables (amplias zonas de prospección, ventajas fiscales) a operadores privados. Si los resultados son positivos, la fase de explotación se puede conceder con modalidades y términos diferentes, aun reconociendo ciertos derechos a los operadores iniciales.

Bajo una u otra modalidad, el proceso de concesión de licencias concluye con la negociación con los inversores implicados de las condiciones contractuales, lo que, en muchos casos, en particular en el sector petrolero, comporta el pago de un *bonus* inicial por la adquisición de los derechos de exploración o de explotación<sup>42</sup>. El marco legal vigente en el país (códigos o leyes petroleras y mineras, regímenes fiscales) determina los elementos básicos de esos contratos o convenciones, aunque suele existir un margen de flexibilidad (relativo por ejemplo a exoneraciones fiscales) en la negociación de los términos específicos de cada acuerdo contractual. Tanto desde el punto de vista jurídico como económico, es importante la distinción entre los regímenes de concesión y los de reparto de la producción. Dentro de los primeros, el Estado, a través de la licencia, transfiere al inversor concesionario la propiedad y explotación exclusiva de las materias extractivas, a cambio de contrapartidas financieras. En los contratos de reparto de la producción (*production sharing agreement*, PSC), predominantes en el sector del petróleo, la titularidad sobre el recurso sigue siendo pública y el inversor privado asume, a su riesgo, la ejecución de un programa de exploración y producción. Si el resultado es fructífero, el Estado y el inversor se reparten el margen obtenido sobre el valor del producto (*profit oil*), después de compensar al segundo los costes de inversión y de producción (*cost oil*)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> El *bonus* es un tanto alzado cuyo importe puede depender del proceso competitivo o de negociación con los inversores. Constituye así una primera forma de captación pública de la renta extractiva. Pueden existir diferentes variantes de *bonus* en el momento de concesión de licencias (firma de contratos) o, por ejemplo, cuando se confirma un descubrimiento, después de una fase de exploración, o cuando se alcanza un cierto nivel de producción.

<sup>43</sup> *Profit oil* = Ingresos de ventas – *Cost oil* (costes imputados corrientes y de inversión, hasta un % máximo anual sobre ingresos que suele ser variable según los países). El porcentaje del *profit oil* que corresponde al Estado suele también variar, graduándose en muchos países según el volumen de producción o la rentabilidad.

Se abre así una vía de captación pública directa de la renta extractiva que puede ser compatible con las vías fiscales clásicas que se examinan después. Desde su introducción en Indonesia en 1966, los contratos de reparto de la producción se han empleado, con diferentes modalidades, en muchos países en desarrollo productores de petróleo.

Sea cual sea el régimen contractual previsto, la negociación de esos acuerdos representa un fuerte reto para las autoridades del país productor. Las posiciones respectivas de inversores (a menudo, multinacionales) y servicios nacionales pueden aparecer desequilibradas, por disponer los primeros de mayor información técnico-económica y de capacidades de negociación muy especializadas, en particular jurídicas. Como indica el documento *Africa Mining Vision* de la Unión Africana, es fundamental reforzar las capacidades técnicas y jurídicas de la parte negociadora nacional para contrarrestar ese desequilibrio<sup>44</sup>.

## **2.2 Marco legal, contractual y fiscal sobre el sector extractivo**

### **2.2.1 La reacción a las reformas liberales**

Las legislaciones nacionales sobre los sectores extractivos han experimentado cambios y reformas sustanciales en las últimas décadas. En línea con el ya mencionado consenso de Washington, se propugnaron reajustes liberales de las normas nacionales (régimen comercial y de inversiones, normas sociales, fiscales, etc...) con el propósito principal de atraer más inversión privada, sobre todo extranjera<sup>45</sup>. En África y América latina, la mayor parte de países productores revisaron sus legislaciones mineras entre 1990 y 2000 (Hetherington, 2000; Sánchez Albavera et al., 1998). Como ya se ha señalado, el influjo prescriptivo de las instituciones de Bretton Woods fue considerable, a través de reformas legales<sup>46</sup> que presuponían una senda de progreso

---

<sup>44</sup> Un apoyo exterior para negociar con las compañías, como el previsto a través de la *African Legal Support Facility* que ha creado (2010) el Banco Africano de Desarrollo, puede ser una opción pertinente, al menos de forma transitoria. En el medio plazo, es primordial dotar a los servicios nacionales competentes en los sectores extractivos de recursos profesionales cualificados, tanto para la negociación como para la posterior gestión/supervisión, con toda la independencia necesaria respecto a posibles interferencias políticas.

<sup>45</sup> La creación de fuertes incentivos para los inversores privados puede no ser suficiente sin otros factores de entorno político (estabilidad), como ocurrió con las generosas medidas del régimen de Pinochet que solo tuvieron efecto significativo sobre la inversión minera en Chile a partir de la transición democrática.

<sup>46</sup> Un estudio ya citado (Campbell, 2003) explica la ambigua posición del Banco mundial en estos terminos: "In this regard, the extractive sector provides a particularly striking illustration of the fact that



basada esencialmente en la eliminación de restricciones a la iniciativa privada.

Sin embargo, esos marcos liberalizados, demasiado favorables a los operadores privados, han sido cuestionados en reformas más recientes. El crecimiento notable tanto de la producción como de los precios de las materias extractivas a partir de los primeros años de este siglo, con escaso impacto inicial sobre las economías y finanzas públicas de los países productores, y la mayor atención a otras repercusiones (sociales, medioambientales) de las inversiones extractivas, han conducido a reconsiderar las legislaciones anteriores, en particular en el sector minero<sup>47</sup>. Se ha tratado de reorientar la reglamentación legal y las políticas asociadas hacia objetivos de desarrollo nacional, con un mayor equilibrio en la salvaguarda de los intereses públicos y comunitarios. Los cambios recientes en las legislaciones mineras de varios países subsaharianos (Zambia en 2008, Guinea en 2011, Mali y Kenia en 2012, Burkina Faso y Mozambique en 2014, Burkina Faso en 2015)<sup>48</sup> han pretendido ese propósito. Además de la revisión de las condiciones de tributación de las compañías (ver 2.2.3), la tendencia ha sido la de establecer reglas más estrictas sobre las licencias, ajustar la participación en el capital de las compañías, reforzar las obligaciones de estas últimas respecto a las comunidades de las zonas mineras, así como la preferencia a la contratación local, y desarrollar las disposiciones de protección medioambiental (estudios de impacto previos a la concesión de licencias, fondos de rehabilitación post-minera, etc.).

La nueva legislación (Código minero) adoptada por ejemplo en Guinea en 2011 incluye

---

multilateral financial institutions and most notably the World Bank in view of its overall mission of poverty reduction and the promotion of sustainable development, are at times caught between contradictory and not always compatible logics that of promoting foreign private investment as opposed to promoting the social and economic development of countries and populations concerned". Las numerosas críticas a esa posición condujeron al grupo del Banco mundial a lanzar en 2001 la evaluación independiente ya mencionada de sus programas en los sectores extractivos (conducida por E. Salim, exministro de Medio Ambiente de Indonesia), cuyos resultados fueron publicados en 2004 (*World Bank Striking a Better Balance*, January 2004). Aunque la dirección del grupo no asumió (septiembre 2004) una parte significativa de las recomendaciones (incluyendo la de abandonar las intervenciones en los sectores extractivos), la evaluación implicó cierto giro en la política del Banco y mayor atención a las implicaciones socioeconómicas y medioambientales de las inversiones extractivas.

<sup>47</sup> La revisión legal puede alcanzar también a los contratos con los operadores privados, como ocurrió en la vasta operación de "re-visitación" de contratos mineros en RDC a partir de 2006, en Guinea, después de la adopción de un nuevo Código minero en 2011 o, más recientemente en Bolivia, tras la adopción de la Ley de Minería y Metalurgia en mayo de 2014. En todos los casos, fueron detectadas graves irregularidades en las cláusulas de los contratos auditados.

<sup>48</sup> En la RDC ha tenido lugar un largo y polémico proceso de revisión del Código minero 2002, todavía inconcluso.

condiciones más estrictas de tutela del interés nacional en aéreas como la participación societaria pública (hasta el 15% gratuito, sobre un máximo total del 35%), niveles mínimos progresivos (desde 15% a 30%) de suministro por empresas locales y de empleo de personal local, convenciones de desarrollo local financiadas de las compañías mineras (0,5-1% de sus cifras de negocios), estudios de impacto medioambiental y social previos a la licencia de explotación, plan de gestión de riesgos y atenuación de impactos negativos, etc. Sin embargo, ese Código fue de nuevo revisado en 2013, principalmente para rebajar algunas de las fuertes exigencias fiscales introducidas en 2011, en particular para la bauxita (mineral en el que el país detenta una cuota considerable del mercado mundial). Puede decirse que se trata de procesos de tanteo gradual en los que se persigue mejorar el beneficio del recurso para el país, sin llegar a desincentivar el interés de los inversores.

Algunas revisiones recientes de las leyes de minería en los países latinoamericanos, como la de Ecuador en 2009 y 2013, han reafirmado el papel del Estado tanto como participe en la actividad y en la renta extractiva, que como regulador. Los cambios en materia de fiscalidad minera han sido también generalizados en esos países, junto al establecimiento de responsabilidades socio-ambientales más definidas. En varios de ellos (Chile, Ecuador, Bolivia, Perú), han adquirido mayor relevancia los sistemas de evaluación medioambiental, la gestión de los pasivos ambientales mineros (PAM), así como la de los usos del agua en zonas extractivas, cuyo marco normativo sigue todavía considerándose insuficiente (Altomonte y Sanchez, 2016). Hay que señalar que los conflictos con las comunidades locales en esos ámbitos son todavía numerosos. En lo que concierne al sector de hidrocarburos, se han revertido en algunos países procesos anteriores de privatización (Bolivia, 2006; Argentina, 2012).

En África, se ha pretendido también armonizar a nivel regional los marcos legales nacionales, para, entre otras cosas, evitar la competencia entre países en la atracción de inversores. Organizaciones de integración regional como la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>49</sup> o la South African

---

<sup>49</sup> La Directiva CEDEAO (2009) sobre la armonización de principios directores y políticas en el sector minero refleja bien las nuevas orientaciones. Además de establecer el principio de un “reparto más equitativo de los ingresos generados por las actividades mineras” y de reconocer la opción de “participación pública en el capital de las sociedades mineras”, ese texto introduce una serie de obligaciones específicas de los titulares de derechos mineros en ámbitos sociales y medioambientales: aprobación previa y audit del cumplimiento de medidas medioambientales, incluyendo planes de rehabilitación al término de la actividad, preferencia local en el empleo, formación y transferencia tecnológica, preferencia local en suministros y servicios, consulta y consentimiento de las comunidades residentes en las zonas mineras antes de iniciar las operaciones. Se trata de reglas generales a

Development Community (SADC) han asumido en sus ámbitos respectivos ese complejo proceso de armonización, avalado por las orientaciones políticas de la *Africa Mining Vision* de la Unión Africana. Se trata de reglas regionales generales a incorporar y precisar en las disposiciones nacionales de los Estados miembros de esas organizaciones y en los acuerdos de estos últimos con las sociedades mineras.

Los cambios legales que se han mencionado en este epígrafe serán sin embargo escasamente efectivos, si no van acompañados en los países que los adoptan, de una mejora sustancial de la capacidad y funcionalidad de los servicios públicos encargados de aplicar y controlar el respeto de las normas establecidas. Aunque muchas de las nuevas reglas pueden ser compatibles con los compromisos de responsabilidad social corporativa que pretenden asumir muchas compañías extractivas, estas últimas tienden en la práctica a limitar el alcance de esos compromisos y a relativizar el respeto de sus obligaciones legales, alegando razones de competitividad y rentabilidad. Solo desde una posición competente y firme de las administraciones responsables de supervisar esas obligaciones, se podrá asegurar su cumplimiento adecuado.

## 2.2.2 La promoción del contenido local

Un ámbito al que se concede una atención creciente en los países productores es el de los nexos entre su sector extractivo y otros sectores económicos nacionales (los *linkages* de Hirschman). El propósito pretendido es el de desarrollar la participación de empresas locales en el valor añadido de las producciones extractivas, incrementando así el contenido local de estas últimas en la fase de aprovisionamiento de bienes o servicios o en la de transformación/comercialización del producto. El empleo de recursos humanos locales en el seno de las mismas compañías extractivas forma también parte de ese mismo propósito.

Normas más o menos exigentes sobre contenido local, como las mencionadas en el Código minero de Guinea, son frecuentemente incorporadas a las legislaciones nacionales sobre minería o hidrocarburos<sup>50</sup>. En algunos casos, esas normas constituyen un elemento capital de la política nacional en los sectores extractivos. Kazajistán por

---

incorporar y precisar en las disposiciones nacionales de los Estados miembros de la CEDEAO y en los acuerdos de estos últimos con las sociedades mineras.

<sup>50</sup> Países como UK y Noruega instituyeron también reglas de contenido local en sus incipientes sectores petroleros en los años 70.

ejemplo ha creado una agencia estatal en esa materia e instituido un complejo mecanismo de normas<sup>51</sup> y cálculos para alcanzar determinados porcentajes de participación local en la contratación de suministros, trabajos y servicios por las compañías petroleras o mineras que operan en ese país.

En Sudáfrica, en congruencia con el *Black Economic Empowerment Act* (2003), se han adoptado un conjunto de medidas legales de implicación de empresas locales autóctonas<sup>52</sup> en los servicios y suministros al sector minero. En otros países africanos como Angola (2004), Nigeria (2010) o Ghana (2013), se han introducido o reforzado disposiciones legales obligatorias de participación y preferencia local en el sector petrolero, abarcando tanto al empleo como a la contratación de bienes y servicios por parte de las compañías de ese sector.

Aunque se ha cuestionado la compatibilidad de esos requerimientos legales sobre contenido local con los compromisos previstos en el marco de la OMC, más concretamente con la eliminación de las TRIMs (o MICs, Medidas de inversión relacionadas con el comercio), los países en desarrollo han rebatido el fundamento y alcance de esas medidas (UNCTAD, 2007) y han conseguido aplazamientos de su aplicación<sup>53</sup>. En la *Africa Mining Vision* de la UA y en su Plan de acción se promueven abiertamente las políticas de contenido local y se propugna asegurar que acuerdos internacionales como los de la OMC no supongan una restricción en ese sentido. Las medidas nacionales de contenido local son también respaldadas en guías de buenas prácticas promovidas a nivel internacional, como la Carta de los Recursos Naturales.

Algunos países han adoptado normas más flexibles sobre contenido local, estableciendo la preferencia del producto-servicio local si sus condiciones (precio, calidad, etc.) resultan equiparables al alternativo no-local<sup>54</sup>, así como fomentando la

---

<sup>51</sup> La agencia estatal (NADLoC, *National Agency for the Development of Local Content*) está encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones de la “*Kazakh Content Law*” (2009) y de la más general “*Subsoil Law*” (2010) que incluyen entre otras cosas una preferencia potencial (20%) a empresas locales certificadas en la contratación por parte de las compañías extractivas.

<sup>52</sup> Se trata de empresas propiedad de los denominados HDSA, *Historically disadvantaged South Africans*.

<sup>53</sup> Las limitadas concesiones (periodos de transición más largos para eliminar requisitos de contenido local) a “países en desarrollo” y a “países menos adelantados”, están recogidas en el anejo F sobre Trato especial y diferenciado del documento ministerial del programa de trabajo de Doha (2005). Diferentes estudios han justificado la necesidad de más flexibilidad en esa materia para los países en desarrollo (ver por ejemplo Ado, 2013).

<sup>54</sup> Por ejemplo, el Código minero adoptado en Senegal en 2003 dispone que los titulares de licencias mineras deben “en la medida de lo posible” recurrir a empresas senegalesas para la adquisición de bienes o servicios, si estos últimos “se encuentran disponibles localmente en condiciones competitivas de precio, calidad, garantías y plazos de entrega”. En otros casos (Níger, Código minero 2006 y Código

aptitud y competitividad de operadores locales en áreas que puedan interesar a las compañías extractivas<sup>55</sup>. En algunos casos, estas últimas han participado activamente en ese tipo de iniciativas de promoción empresarial local (programa de desarrollo de proveedores en la minería chilena). Insumos nacionales proporcionaban ya en 2012 en Chile una parte significativa de los suministros a la minería del cobre (58%) y a la del hierro (64%) (Correa Mautz, 2016). Una experiencia interesante es la de Botsuana que ha negociado con la sociedad De Beers el traslado de Londres a Gaborone de su centro de ventas (*Diamond Trading Corporation*), lo que ha impulsado el crecimiento de una industria local de corte y pulido de diamantes.

Algunos países han tratado de favorecer la transformación local de la materia extractiva con medidas fiscales, imponiendo tasas a la exportación del producto en estado bruto o rebajando la tasa de regalía a los productos procesados. Zambia por ejemplo estableció en 2013 una tasa del 10% sobre las exportaciones de concentrados de cobre, para estimular la actividad de las fundiciones locales de ese metal, aunque estas pertenecen a las mismas compañías mineras<sup>56</sup>. Otros países procuran asegurar que las exenciones fiscales o aduaneras de las que han solido gozar frecuentemente las compañías extractivas y sus subcontratistas habituales, instalados en el país, pero también extranjeros, no desfavorezcan la posición competitiva de las empresas más genuinamente locales<sup>57</sup>.

Dentro de las pautas políticas propugnadas para los sectores extractivos, se ha juzgado

---

petrolero 2007), la preferencia se limita al ámbito del empleo de técnicos y trabajadores locales que dispongan de la cualificación necesaria, para lo cual las compañías deben asumir la organización de programas de formación.

<sup>55</sup> El Banco Mundial, que en los años 90 propugnaba una mínima interferencia pública en las decisiones y operaciones de las compañías mineras, ha integrado estos últimos años en su apoyo al sector privado proyectos para promover el encaje de empresas locales en el sector extractivo, sea con ayudas técnicas o con la financiación directa de esas empresas (a través de la CFI)

<sup>56</sup> Una contribución potencialmente interesante a la política de contenido local en Zambia ha sido la creación de la zona económica especial (*Multifacility Economic Zone*, MFEZ) en Chambishi, cercana a una mina de gestión china del mismo nombre, en la que se han instalado firmas (chinas y locales) dedicadas al procesamiento o reciclaje del mineral, así como al suministro de maquinaria y servicios a las compañías mineras. Pero la lenta implantación efectiva de empresas, la vinculación predominante de estas últimas con cadenas de suministro chinas y la dificultad de instalación de compañías zambianas (entre otras cosas, por una barrera de inversión mínima), han hecho que se cuestione el impacto real sobre la economía local de esa iniciativa (Alves, 2011).

<sup>57</sup> Una primera cuestión que surge al elaborar medidas de contenido local es la definición de "local", en particular cuando se establecen preferencias en la contratación de empresas "locales" u otros incentivos. Para esa definición, se recurre en general al criterio de la nacionalidad de su/s propietario/s. En Angola o en Nigeria, por ejemplo, para que la empresa sea considerada "local", se exige una participación mínima del 51% en el capital por parte de ciudadanos del país.

importante que las medidas para promover el contenido local, se diseñen con una visión de futuro y de diversificación. Siempre que sea posible, esas medidas han de privilegiar las categorías de producto o servicio en los que las empresas locales puedan ser más eficientes y continuar su actividad, incluso si el recurso extractivo se agota. Podrán así enfocarse con una perspectiva de reducción a medio/largo plazo de la dependencia del sector extractivo, aunque aprovechando los réditos potenciales durante el ciclo de vida de ese sector.

### 2.2.3 Régimen fiscal

El régimen fiscal aplicado al sector extractivo es una pieza fundamental del mecanismo de captación pública de la renta engendrada en ese sector. Se han indicado ya otras vías de acceso a esa renta, como los dividendos en caso de mayor o menor participación estatal directa en las sociedades extractivas, los *bonus* a tanto alzado o la participación (*tax oil*) en el *profit oil* en los contratos de reparto de la producción, asimilable esta última a un rendimiento fiscal. Pero, en muchos casos, sobre todo en minería, es el régimen fiscal del país el que determina la porción más elevada de los ingresos públicos procedentes del sector extractivo. Diferentes razones (rentas potenciales considerables, incertidumbre comercial, agotamiento futuro del recurso...) hacen que el régimen para ese sector adopte características particulares, diferenciadas en mayor o menor grado de la fiscalidad general sobre las actividades empresariales.

Los elementos básicos del régimen fiscal suelen regularse en esa legislación nacional aplicable al sector extractivo (códigos o leyes petroleras o mineras, leyes presupuestarias), pero los acuerdos con los inversores tras la negociación contractual pueden incluir especificaciones importantes. Una cuestión que se plantea es la de la eventual modificación posterior de esas obligaciones fiscales inicialmente convenidas. Los inversores conceden una importancia capital al nivel de certidumbre en el que van a desarrollarse sus operaciones. Resulta lógico tener bien presente esa circunstancia, pero también considerar cambios sustanciales de escenario que justifiquen la alteración de las reglas aplicables. Lo más conveniente es anticipar las condiciones que puedan provocar esos ajustes (cambios significativos de precios, nuevos descubrimientos, etc.), así como precisar de forma coherente las llamadas cláusulas de estabilidad en las legislaciones y contratos extractivos.

La mayor o menor presión fiscal que un país puede ejercer sobre las actividades extractivas en su territorio, dependerá de la rentabilidad potencial de esas últimas y

del grado de competencia existente entre inversores. Ese nivel de presión queda condicionado por diferentes elementos del régimen fiscal aplicable: las figuras o instrumentos tributarios utilizados, los tipos de imposición, la extensión de las exoneraciones concedidas, las ya mencionadas reglas de estabilidad, etc. Sin embargo, no basta con establecer una regulación fiscal coherente, bien adaptada a las condiciones del sector extractivo. Para que el dispositivo fiscal sea eficaz en su capacidad recaudatoria, resulta clave la capacidad de la administración nacional para gestionarlo y hacer cumplir sus reglas. A nivel internacional, existe una responsabilidad en impedir formas frecuentes de evasión fiscal por parte de las compañías extractivas, mediante prácticas contables artificiosas y la utilización de “precios de transferencia”.

Sintetizando una gran variedad de situaciones, se puede decir que los instrumentos más generalizados en la fiscalidad extractiva son de tres clases: 1) las regalías sobre el producto extraído (*royalties*), según su cantidad o, más frecuentemente, según su valor; 2) los impuestos sobre los beneficios obtenidos por las compañías y 3) las tasas adicionales en caso de precios y márgenes comerciales excepcionalmente elevados (*rent tax* o *windfall tax*). En los casos de contratos de reparto de la producción (PSC, sector petrolero), la articulación con esos instrumentos fiscales suele ser muy variable; la regalía es en general mantenida, pero la participación estatal en el *profit oil* puede remplazar al impuesto sobre beneficios. Otra vía tributaria usual son las retenciones sobre dividendos, intereses o servicios pagados a no-residentes en el país. También suelen existir otras figuras de menor importancia recaudatoria: regalías superficiales, diferentes cánones, tributos regionales o locales, tasas medioambientales, etc. En cuanto a la fiscalidad indirecta, los mecanismos de tipo IVA son los de uso más frecuente, con reembolso del IVA soportado cuando los productos extractivos son exportados. Algunos países aplican sin embargo tasas a la exportación, en particular si se trata de minerales en estado bruto o poco transformado.

Obviamente, la capacidad recaudatoria depende también de los tipos impositivos aplicados y de la amplitud de las exoneraciones acordadas a las compañías extractivas. En el periodo ya mencionado de fuerte influjo neo-liberal al final del siglo pasado, se preconizaba atraer a los inversores privados con ventajas generosas, sea con tipos bajos, sea con holgadas exenciones desde la fase de exploración hasta la de producción<sup>58</sup>. En una coyuntura de precios internacionales bajos, falta de inversión extractiva y fuerte endeudamiento exterior, la débil posición negociadora de los países

---

<sup>58</sup> En Zambia, por ejemplo, el nivel de la regalía en los acuerdos de la privatización minera (1996-2000) impulsada por las instituciones de Bretton Woods, queda en el 0,6 % del valor del mineral extraído, cuando la Ley minera de tono ya liberal adoptada en 1995 lo había establecido en el 3%.

productores propició esas facilidades fiscales (Collier y Venables, 2011). Las reformas ulteriores de las legislaciones extractivas, coincidentes con un periodo de boom comercial en la primera década de este siglo, comportaron lógicamente ajustes en el campo de la fiscalidad, con la revisión al alza de los niveles (tipos) de regalías o del impuesto sobre beneficios o la introducción de una tributación adicional sobre los márgenes extraordinarios que las compañías estaban obteniendo (UNCTAD, 2007). Además, fueron reconsideradas las exenciones fiscales que no estaban justificadas respecto a un objetivo de compensación de los riesgos de la inversión, así como las reglas de estabilidad. Esas reformas han tratado de buscar un punto de equilibrio entre la participación nacional equitativa en la renta extractiva y el aliciente adecuado para la inversión.

En países como Zambia, por ejemplo, esos ajustes supusieron la ruptura en 2008 de las cláusulas de estabilidad que se habían incluido en los acuerdos contractuales con las compañías. En otros, como en Perú, la regalía introducida en 2005 no fue aplicada a las compañías que habían firmado anteriormente (gobierno Fujimori) acuerdos de estabilidad, aunque se trató de compensar ese inconveniente con las aportaciones (voluntarias) de las compañías al Programa de solidaridad minera con el pueblo (2006) y con la instauración del Gravamen especial a la minería (2011). Ghana creó en 2012 un comité de expertos encargado de revisar y renegociar las disposiciones de estabilidad contenidas en los contratos mineros. Resultaba lógico asegurar a los inversores cierto grado de estabilidad, pero esta última tiene que ser regulada en términos congruentes (periodo razonable, elementos a estabilizar: por ejemplo, tipos, pero no bases impositivas) y ser objeto de una eventual renegociación en caso de fuerte cambio del contexto productivo o comercial.

En muchos países, especialmente en los mineros, se han planteado dilemas sobre el juego y el peso relativo de los diferentes instrumentos fiscales mencionados, en particular entre las tasas sobre la producción (regalías) y la imposición sobre los beneficios. El instrumento de las regalías es más fácil de administrar y controlar en la medida en que se basa en las ventas de las compañías (precios<sup>59</sup>, cantidades), pero no permite captar la totalidad de las ganancias en caso de boom comercial y puede provocar el abandono de empresas poco rentables en el caso contrario. El segundo instrumento (imposición sobre beneficios), preferido por la “ortodoxia” económica al considerarlo “más eficiente”, implica una gestión pública más compleja y se presta a

---

<sup>59</sup> En muchos países la regalía se basa en precios de referencia internacional (por ejemplo, del London Metal Exchange), lo que simplifica su base de cálculo.



manipulaciones contables de ingresos y gastos por parte de las compañías. Las regalías permiten una recaudación fiscal inmediata, desde el inicio de la producción, y más estable en el tiempo. El rendimiento del impuesto sobre beneficios puede tardar, teniendo en cuenta los incentivos bastante generalizados de amortización acelerada y de compensación de pérdidas que se suelen ofrecer a los inversores<sup>60</sup>.

Por esas diferentes razones, bastantes países mineros han sido propensos a potenciar la vía más simple y segura de la regalía, sea incorporándola como nueva figura al sistema fiscal, sea aumentando unos tipos que estaban situados a niveles demasiado reducidos. En países como Zambia o Chile<sup>61</sup>, esas medidas han tenido un impacto significativo en los ingresos fiscales mineros, después de provocar fuertes debates nacionales y la consabida oposición de las compañías. La misma tendencia ha prevalecido en otros países africanos (RDC- República Democrática del Congo, Senegal, Ghana, Tanzania...) o latinoamericanos. Sudáfrica introdujo en 2010 un sofisticado mecanismo de regalía escalonada según rentabilidad, más favorable para los productos mineros refinados. El mismo propósito de fomentar el contenido local tiene la regalía complementaria aplicada en Mongolia desde 2011.

Suele en general preconizarse la combinación de los dos tipos de instrumento fiscal sobre el sector minero. Las instituciones de Bretton Woods han puesto en el pasado objeciones a las tasas sobre la producción<sup>62</sup>, pero admiten actualmente el interés de la doble configuración, siempre que el peso de la regalía sea moderado. También se reconoce la pertinencia de un instrumento complementario (*rent tax* o *windfall tax*) en caso de precios de mercado elevados (IMF, 2012a). La articulación de ese instrumento adicional ha constituido otra disyuntiva técnico-política para los países productores y ha tomado de hecho modalidades diferentes: tipos progresivos en la imposición sobre beneficios; tasas adicionales variables según el nivel de los precios internacionales o

---

<sup>60</sup> Otra cuestión importante es la de la compensación entre diferentes proyectos de una misma compañía; los costes de exploración o construcción de algunos de ellos pueden deducirse de las ganancias de los que ya están en producción; la situación se corrige con la regla llamada *ring fencing*, con la que cada proyecto debe tributar por separado.

<sup>61</sup> La introducción legal de la regalía en Chile, precedida de un largo debate en los medios políticos y en la opinión pública, implicaba unos tipos progresivos según el volumen de producción de las compañías; en 2010 se revisaron los tipos al alza, ofreciendo a las compañías beneficiarias de cláusulas de estabilidad (“invariabilidad” en la legislación chilena) la opción de aceptar un aumento temporal (2010-2012) a cambio de una prolongación de 6 años de la vigencia de esas cláusulas. Cambios relativamente similares en la fiscalidad minera fueron adoptados en Perú en 2011 (Gravamen especial a la minería). Las regalías mineras han sido también introducidas o reformadas en otros países sudamericanos (Bolivia, 2005; Ecuador, 2010; Colombia, 2011). En Bolivia, el Impuesto directo a los hidrocarburos funciona en realidad también como una regalía.

<sup>62</sup> En el documento del Banco mundial *Strategy for Africa Mining* (1992) se explicitan las reservas sobre las regalías y sobre una imposición adicional en caso de beneficios excepcionales de las compañías.

tipos escalonados de regalía según ese mismo criterio, corrigiendo así su falta de progresividad (Clausing y Durst, 2015), etc. En el caso de contratos de reparto de la producción (petróleo), se han introducido fórmulas de reparto variable del *profit oil*, según la rentabilidad obtenida.

Pero, además del diseño adecuado del régimen fiscal, el reto está en asegurar el cumplimiento efectivo de sus disposiciones. Los países en desarrollo experimentan problemas de capacidad técnica y administrativa para efectuar una gestión y control eficaces de las obligaciones fiscales de compañías<sup>63</sup>. Estas disponen de medios sofisticados y realizan operaciones cuestionables, a veces abiertamente fraudulentas. Como se ha indicado, uno de los métodos usuales de manipulación es el de los llamados “precios de transferencia” que encubren operaciones (de compra, venta, servicios...) a precios falseados entre la compañía en cuestión y otras empresas del mismo grupo situadas en otros países. Ello permite colocar los márgenes beneficiarios en otras jurisdicciones nacionales, con fiscalidad más benevolente que la de los países productores. Estos últimos han tratado de incluir en su legislación fiscal una normativa general sobre “precios de transferencia”, siguiendo a menudo los principios de la OCDE, pero esas disposiciones no suelen estar suficientemente detalladas y son de aplicación difícil en la práctica<sup>64</sup>. Algunas legislaciones mineras (Guinea) han introducido un derecho de tanteo público, aplicable en ciertas condiciones a las ventas de las compañías. También se han fijado en muchos países límites a la contabilización como gasto de los intereses financieros, para evitar o aminorar otra forma usada por las compañías para reducir su tributación, creando sociedades extractivas locales con pocos recursos propios y muchos ajenos (a menudo de otras entidades del mismo

---

<sup>63</sup> El audit, monitoreo económico-financiero y gestión fiscal de las operaciones de las compañías es una de las áreas donde un apoyo técnico exterior de capacitación de los servicios nacionales, puede ser más pertinente. La cooperación noruega realiza ese apoyo dentro del amplio programa *Oil for development*, pero también en algunos países africanos con recursos mineros (Zambia, Tanzania, Mozambique).

<sup>64</sup> El *arm's length principle* de la OCDE implica que las transacciones entre empresas del mismo grupo en diferentes jurisdicciones deben ser tratadas fiscalmente como si las empresas fueran independientes, aplicando precios de transacción similares a los del mercado. En Zambia, el abultado caso de evasión fiscal por el método de los “precios de transferencia”, descubierto por un audit independiente en 2009 de la filial de una multinacional minera (Mopani, filial de Glencore), puso de manifiesto la amplitud del problema y la dificultad de solventarlo (Asongu, 2016). Las disposiciones generales sobre “precios de transferencia” que el gobierno zambiano había comenzado a introducir desde 1999 en su legislación fiscal (*Income Tax Act*), siguiendo los criterios mencionados de la OCDE, no impidieron las graves manipulaciones contables detectadas. Un informe publicado por el Natural Resources Governance Institute (Readhead, 2016) ha examinado la incidencia de las prácticas de “precios de transferencia” en otros países africanos (Guinea, Ghana, Sierra Leona, Tanzania). Hay también estimaciones para países latinoamericanos (Escalera et al, 2011). Otro trabajo reciente (Guj et al., 2014) explica el estado de las disposiciones legales sobre “precios de transferencia” en diferentes países de África, así como las diversas operaciones de las compañías en las que esa manipulación puede producirse.

grupo).

La acción propia de los países productores puede sin embargo no tener el impacto necesario, si no se establecen a nivel internacional normas y compromisos contra las diferentes variantes de elusión o evasión fiscal que practican las multinacionales extractivas. Existen varias iniciativas recientes en ese sentido, como el plan de acción de la OCDE sobre BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), con una línea específica para los países de bajo ingreso (OCDE, 2014)<sup>65</sup>, o el "Manual práctico sobre precios de transferencia para países en desarrollo" de Naciones Unidas (2013), etc. Son procesos en curso, cuyo desarrollo y resultados están todavía lejos de ser constatados.

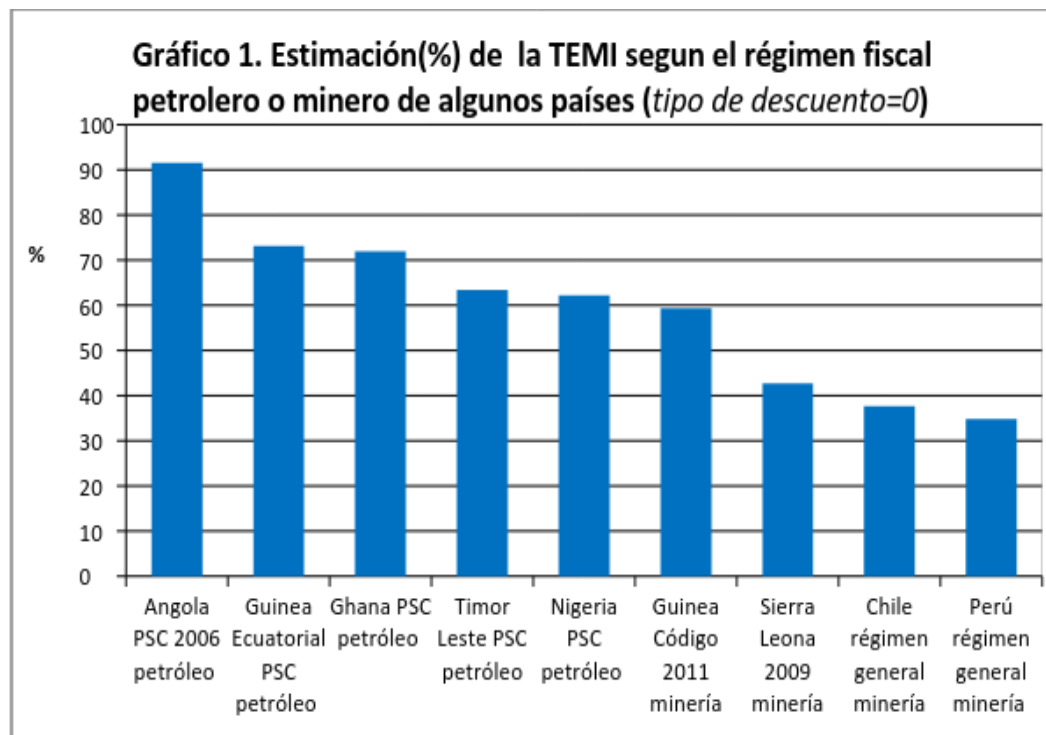
Para evaluar la participación nacional en el reparto de la renta extractiva se han solido utilizar diferentes medidas de la carga fiscal global sobre las compañías, incluyendo todas las obligaciones de estas últimas, sea por impuestos o por los otros conceptos que se han mencionado. La medida más sofisticada, pero de cálculo problemático, es la tasa efectiva media de imposición (TEMI) que calcula el porcentaje asignable al Estado de la renta neta generada durante la vida del proyecto petrolero o minero<sup>66</sup>. Se trata de una estimación del potencial teórico de captación pública de renta según el régimen legal y fiscal establecido, y no de los flujos realmente constatados. Después del boom comercial de la primera década de este siglo y de las reformas fiscales durante ese periodo, esas simulaciones producen tasas variables según los países, entre el 60 y el 90% para el sector petrolero y entre el 30 y el 60% para el sector minero (gráfico 1)<sup>67</sup>. Pero los datos reales apuntan a niveles inferiores, ya que las simulaciones no captan las diferentes vías de "erosión fiscal" (deficiencias de gestión, evasión por parte de las compañías) (IMF, 2012a).

---

<sup>65</sup> Un estudio reciente de expertos del FMI (Crivelli et al., 2015) que señala el interés que puede tener un BEPS efectivo para los países en desarrollo, estima en cerca del 1,5% del PIB la pérdida media de ingresos fiscales a largo plazo en países en desarrollo (no OCDE) que soportan esas modalidades de elusión fiscal; ese nivel de pérdida es superior al que tendrían los países desarrollados (OCDE).

<sup>66</sup> La tasa media efectiva de imposición (*average effective tax rate*) es el ratio entre el valor actualizado de los ingresos públicos globales durante la vida del proyecto minero y el valor actualizado neto (VAN) del mismo; además del tipo de descuento a utilizar, la estimación de ambos valores se presta a interpretaciones diferentes, supone un régimen fiscal constante e hipótesis sobre la evolución del precio internacional.

<sup>67</sup> Estudios más específicos (Laporte et al., 2016) sobre un conjunto de 14 países productores de oro en diferentes regiones africanas, estiman una TEMI variable entre el 30 y el 55% durante el periodo más reciente (2010-2015).



Fuente: FMI (2012a)

Otra forma más simple de cotejar si el ajuste de la carga fiscal sobre el sector extractivo es adecuado, es comparando el % que ese sector representa sobre el total de ingresos públicos con el % de su contribución al PIB. El primer porcentaje debería ser superior al segundo, ya que una parte de la renta captada se limita a compensar el uso de un recurso nacional, factor de producción no renovable. Esa regla se confirma ampliamente en el sector petrolero, mientras que en el minero solo lo hace ligeramente o no se confirma (Lundstøl et al., 2013). Se constata además que la potencialidad fiscal del sector petrolero es netamente superior a la del minero, aunque esta última es muy variable entre países según el peso económico de la minería en las economías respectivas. Para un momento de relativa bonanza comercial (2011) y un conjunto de 49 países en todas las regiones del mundo, se estimó que el porcentaje de los ingresos petroleros sobre los ingresos públicos totales (media del 56%) era muy superior a la de los ingresos mineros (media del 17%) (IMF, 2014)<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Un estudio publicado por la CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (Altomonte, 2016) para países latinoamericanos, refleja la acusada fluctuación, en lo que va de siglo (secuencia de boom y crisis de los mercados extractivos), del porcentaje de ingresos de fuente extractiva sobre ingresos públicos totales: en ingresos sobre hidrocarburos, ese porcentaje pasa del 11,0% en Bolivia y el 29,3% en Ecuador, en el periodo 2000-03, al 30,2% y el 38,2%, respectivamente, en el

## **2.3 Gestión pública de rentas extractivas volátiles**

### **2.3.1 Consumo versus ahorro. Reglas fiscales y fondos de reserva**

El uso de la renta extractiva, cuando esta es significativa en relación a la economía y el presupuesto público del país receptor, plantea varios dilemas a sus gobernantes, siempre bajo el supuesto de que estos últimos tengan como objetivo el interés nacional. Un primer arbitraje es el del reparto de esa renta entre ahorro y consumo (gasto corriente público), lo que conlleva una asignación inter-temporal entre generaciones actuales (fuertemente necesitadas en muchos países en desarrollo) y generaciones futuras. Una cierta proporción de ahorro se considera conveniente por dos motivos principalmente:

- 1) la volatilidad de los mercados de productos extractivos y la de los ingresos públicos que de ellos dependen; un mecanismo de reserva alimentado en los periodos favorables y utilizado en los desfavorables, puede permitir un cierto grado de estabilización de los presupuestos públicos, evitando cambios demasiado bruscos en el nivel de gasto e inversión, o un fuerte endeudamiento; si la reserva se constituye en divisas puede también contribuir a contener la tendencia a la revaluación del tipo de cambio real y a la expansión de la demanda interna que, como ya se ha indicado, son ingredientes de la "enfermedad holandesa" en las coyunturas de bonanza;
- 2) el agotamiento, más tarde o más temprano, de un recurso no renovable que forma parte de la riqueza nacional; para que esta no quede mermada por el proceso de extracción, hace falta que el recurso natural extraído vaya permitiendo la creación de otro tipo de activo nacional (reservas financieras, infraestructuras públicas o capital humano) que contribuya al bienestar de las generaciones futuras.

Pero, ¿cuál es el nivel de ahorro conveniente y como emplear ese ahorro? El Fondo monetario internacional ha estado preconizando medidas o pautas (*benchmarks*) presupuestarias anti-cíclicas, basadas en el llamado *PIH model (permanent income hypothesis)*, inspirado en el elaborado por M. Friedman (1957) para el gasto privado.

---

periodo 2010-14. En ingresos sobre minerales, el porcentaje pasa del 4,0% en Chile y el 1,0% en Perú en 2000-03, al 13,8% y 6,4% en 2010-14, respectivamente, después de haber alcanzado el 28,1%(Chile) y el 10,6%(Perú) en el periodo intermedio 2005-08. Como se verá más adelante, la crisis comercial de los minerales precedió a la de los hidrocarburos.

Aplicado a países con ingresos extractivos, en particular petroleros, ese modelo teórico implica que el gasto público total (corriente e inversión) debe quedar limitado por los ingresos públicos no-extractivos, más el valor anual actualizado de los ingresos extractivos proyectados en el futuro (lo que implica hipótesis sobre producciones, precios, tipo de descuento, etc.). Según esa doctrina, los fondos disponibles que rebasan ese límite deben invertirse en activos financieros en divisas que pueden tener una función tanto de estabilización como de ahorro permanente, para financiar en este último caso déficits fiscales cuando el recurso extractivo vaya agotándose. O pueden también destinarse a reducir la deuda pública externa del país. En ese modelo, el control del déficit no-extractivo (presupuesto aislado del impacto de los recursos extractivos) se convierte en una prioridad<sup>69</sup>.

El FMI reconoció más tarde (IMF, 2012b) que los países no se habían adherido a esas prescripciones y admitió que podía ser necesaria más flexibilidad, en especial en los casos de fuerte déficit de capital público en infraestructura<sup>70</sup>. En realidad, bastantes países con recursos extractivos han seguido diferentes métodos de contención presupuestaria, pero sin la rigidez de los propuestos por el Fondo. Botsuana por ejemplo ha seguido desde 2003 una regla simple: el gasto público total no debe rebasar el 40% del PIB y los ingresos no-extractivos deben llegar a financiar el gasto corriente, dedicándose los ingresos mineros (diamantes sobre todo) a financiar la inversión y la constitución de un fondo de reserva (*Pula fund*). En Namibia, un límite del 30% del PIB del gasto presupuestario total fue introducido en 2010. En otros países africanos, se ha pretendido limitar el déficit público: tope del 3% del PIB a nivel consolidado federal en Nigeria, alimentando también un fondo de reserva (*Excess Crude Account*, constituido en 2004) cuando los precios del petróleo sobrepasaban ciertos niveles. Chile aplica desde 2001 un mecanismo más complejo de balance estructural, con una estimación de la tendencia a medio plazo de los ingresos fiscales (sobre proyecciones de producción/precio del cobre y de la actividad económica en general), lo que determina el margen anual de gasto público para que resulte un saldo

---

<sup>69</sup> En el trabajo *“Old Curses, New Approaches? Fiscal Benchmarks for Oil-Producing Countries in Sub-Saharan Africa”*, publicado por el FMI (Olters, 2007), se consideraba que la situación presupuestaria de los 8 principales países petroleros subsaharianos no era sostenible: su déficit primario no-extractivo representaba como media entre 2004 y 2006 el 27% del PIB sin petróleo, cuando según los criterios PIH indicados el déficit debería variar entre el 11 y el 22%, en función de las hipótesis adoptadas sobre las reservas explotables en cada país. Expertos del FMI hicieron el mismo tipo de estimaciones para países mineros como Botsuana (Clausen, 2008), con conclusiones menos desfavorables en este caso.

<sup>70</sup> Lo que ha llevado a una nueva versión del modelo, el Modified PIH (MPIH) en el que se admite una aceleración temporal del gasto en inversión pública, que debería ser compensada ulteriormente para volver a la senda del PIH.

presupuestario prefijado (inicialmente, +1% del PIB, flexibilizado después hacia el 0% como objetivo). Otros países latinoamericanos con producciones extractivas han adoptado más recientemente (Colombia en 2011, Perú en 2013...) reglas de balance estructural. En Mongolia existen desde 2013 reglas bastante similares, aunque el saldo estructural global tiene el límite del - 2% del PIB. En Timor Leste se fija desde 2005 el importe máximo a transferir desde el Fondo petrolero al presupuesto nacional, también sobre la base de una estimación de ingresos en el futuro. La norma corriente en los países que aplican esas reglas es la de asegurar que los ingresos excedentarios sobre los límites fiscales fijados, se inviertan en fondos de reserva de propiedad estatal (fondos soberanos). Esos fondos pueden sin embargo adoptar objetivos y modalidades muy diferentes según los países.

Esos mecanismos de reserva pueden asumir dos tipos de funciones: la estabilización interanual (fiscal y de balanza de pagos) y el ahorro a medio/largo plazo (a algunos se les ha llamado “fondos para las generaciones futuras”), con posible separación de esas funciones en dos instrumentos diferentes (Chile, Ghana...). En algunos casos, el fondo ha tenido solamente una misión estabilizadora (Nigeria, Perú, Ecuador hasta su fusión en 2009 en el presupuesto nacional...); en otros (Angola, Azerbaiyán...), la ambigüedad de sus reglas de juego ha provocado una diversidad de usos, a menudo arbitrarios, por parte del poder político. En Botsuana, el *Pula fund* ha tenido también hasta ahora una funcionalidad flexible, aunque integra un componente más específico de estabilización fiscal (*Government investment account, GIA*). La función de ahorro puede tener en algunos países objetivos específicos (en Chile o Noruega, financiación de futuras pensiones).

Los fondos son gestionados en la mayoría de los países por los bancos centrales respectivos (de forma separada a las reservas oficiales de divisas) e invertidos en activos financieros exteriores de mayor o menor liquidez. Este criterio de inversión, también apoyado por el FMI como vía de ahorro a medio/largo plazo, ha sido sin embargo cuestionado en lo que respecta a los países más atrasados, cuyo capital productivo (infraestructuras) y humano se encuentra en muy bajos niveles. Se ha aducido (Collier et al., 2009; Bhattacharyya y Collier, 2011) que la prioridad en esas condiciones debería ser la de invertir el ahorro localmente, para incrementar esos activos nacionales deficientes<sup>71</sup>. Satisfaciendo determinados requisitos (ver 2.3.2), esa

---

<sup>71</sup> Aunque en condiciones poco eficaces y transparentes, algo así ha pretendido el *Fundo Soberano de Angola* (FSDEA), al concentrar una porción destacada de su cartera (bastante exigua en relación a los ingresos petroleros del país) en determinados sectores (hostelería, infraestructuras, minería, agricultura...) dentro del país o en otras regiones subsaharianas.

inversión puede ser más rentable que la puramente financiera, si llega a favorecer la diversificación productiva y potenciar un crecimiento menos dependiente del sector extractivo.

A pesar de algunas iniciativas internacionales de armonización de los fondos soberanos (principios de Santiago<sup>72</sup>), se sigue constatando una gran diversidad en sus estructuras institucionales, en sus modalidades operatorias y en su impacto económico. Se ha considerado que en general esos fondos han tenido un efecto fiscal favorable, conteniendo la expansión de gastos, amortiguando la propensión a rebajar la fiscalidad doméstica no-extractiva y reduciendo la deuda pública. El recurso a esos fondos tuvo un papel destacado en mitigar el impacto presupuestario de crisis comerciales transitorias (en 2008-2009, en países como Chile, Botsuana o Kazajistán). Por otra parte, esos fondos u otros que de ellos se derivan, pueden también tener en algunos países un propósito específico de financiación del desarrollo social (*Human development fund* en Mongolia), lo que resulta prioritario en bastantes situaciones.

En lo que se refiere a las condiciones de gestión y gobernanza, el principal problema que se ha evidenciado es el del uso demasiado discrecional, incluso irregular, de esos fondos, por falta de independencia respecto al poder político de cada momento. Hay ejemplos conocidos, como el del Fondo para las nuevas generaciones de Chad, depredado y eliminado por el presidente Deby al poco tiempo de crearse (Colom y Campos, 2013), o el del *Compte petrolier hors-budget* de Camerún (Collier y Venables, 2011). Otros más recientes, como el voluminoso *State Oil Fund* (SOFAZ) en Azerbaiyán, manejado de forma *ad hoc* por el presidente y el ejecutivo de ese país.

Existen varios indicadores internacionales de la calidad institucional y de gestión de los fondos soberanos. Para algunos de los constituidos exclusivamente a partir de recursos extractivos, el Natural Resources Governance Institute (NRGI) ha publicado desde 2013 un índice cuyos resultados aparecen muy variables, con solo 5 fondos (sobre 23) con notación por encima de 80 sobre 100<sup>73</sup>. La firma suiza Geoeconómica ha publicado

---

<sup>72</sup> Los "Principios de Santiago"(Principios y Practicas Generalmente Aceptadas, PPGA) constituyen un conjunto voluntario de 24 principios y prácticas avalados por los miembros del GITFS (Grupo Internacional de Trabajo sobre Fondos Soberanos de Inversión), creado en 2008 por países avanzados y en desarrollo miembros del FMI.

<sup>73</sup> En el índice NRGI, la notación más alta, por encima de 80, es atribuida a los fondos de Noruega, Trinidad y Tobago, Bahreín, Chile y Timor-Leste. La más baja, por debajo de 20, a Méjico, Canadá(Alberta), Arabia Saudita, Nigeria, Kuwait, Argelia, Qatar, Guinea Ecuatorial y Libia, estos dos últimos con 0. En medio se sitúan los fondos de Kazajistán, Venezuela, Botsuana, Irán, Malasia, Rusia, Azerbaiyán, Gabón y Angola.



otro índice (2014) referido directamente al cumplimiento de los principios de Santiago, con 9 fondos (sobre 27) considerados plenamente conformes a esos principios<sup>74</sup>. Se constata para muchos fondos una necesidad de mejor definición de objetivos y estrategias, así como de normas más consistentes y transparentes de gestión: reglas para depósitos y retiradas, integración en el presupuesto nacional, criterios sobre tipos de activos en los que invertir, responsabilidades institucionales, audit e información pública, supervisión independiente...

### 2.3.2 Del capital natural al capital productivo y humano

Como se ha indicado en epígrafe anterior, haría falta un esfuerzo de ahorro e inversión para que los países que disponen de riqueza extractiva puedan convertirla en otras formas de capital nacional, de “sembrar el petróleo” como decía el venezolano Arturo Uslar-Prieti. Sin pretender recurrir a criterios teóricos como la regla de Hartwick<sup>75</sup>, la inversión pública productiva constituye un destino indispensable de una parte de la renta extractiva, sobre todo en países en los que el stock de capital producido es débil. La inversión pública en infraestructuras o energía puede fomentar el desarrollo y la productividad de las actividades económicas no-extractivas, con una perspectiva de diversificación. La inversión en capital humano es necesaria para esa diversificación y, en general, para cualquier senda de progreso, como ya se ha asumido en países como Botsuana o Bolivia. En África subsahariana se ha constatado una alta correlación entre indicadores de capital humano (educación, pero también salud) y nivel de desarrollo económico (Colantonio et al., 2010). Más en general, varios estudios han revelado (ver una revisión en Anderson et al., 2006) que el aumento de capital público tiene un efecto favorable sobre la reducción de la pobreza y de la desigualdad en países en desarrollo.

Sin embargo, una de las explicaciones que se ha dado de la “maldición del recurso” es que su abundancia desincentiva precisamente la inversión, tanto en capital físico como humano, al crear en la sociedad un sentimiento de seguridad, de logro fácil de una

---

<sup>74</sup> Considerando solamente los fondos financiado por recursos extractivos, los resultados del índice de Geoeconómica son relativamente similares a los del NRG1; a destacar solamente la sorprendente mejor posición comparativa de Nigeria, en el grupo de fondos que cumplen en amplia medida los principios de Santiago, y la peor de los fondos de Malasia, Irán y Rusia que quedan en el grupo de los que solamente cumplen parcialmente esos principios.

<sup>75</sup> La regla Hartwick determina la inversión necesaria en capital producido (físico, humano) para compensar la pérdida de capital natural por las actividades de extracción

presumida prosperidad (Gylfason y Zoega, 2006)<sup>76</sup>. Se puede efectivamente comprobar que el nivel relativo de inversión pública ha sido bajo en bastantes países en desarrollo con recursos extractivos, inferior incluso durante un periodo (1980-1999) al de otros países de la misma categoría, carentes de esos recursos. Según datos del FMI (IMF, 2012b), los niveles medios (inversión pública/PIB) de los dos grupos de países se han equiparado solamente en el periodo más reciente (2000-2011). Ya se ha señalado que, para contrarrestar ese efecto adverso del recurso extractivo sobre el capital público, se ha propugnado una política activa y eficiente de inversión en activos nacionales.

Las tasas inversión pública/PIB fueron efectivamente aumentado en África subsahariana en la primera década de este siglo, en particular en los países con producción petrolera. Por el contrario, la inversión privada decae en ese periodo en algunos de esos países (Nigeria, Angola, República de Congo...), ya que su principal componente (inversión extranjera extractiva) había tenido una fuerte expansión en la década anterior (UNCTAD, 2014). El gasto público en educación (UNESCO Institute for Statistics), ha crecido también en la región subsahariana (media del 3.2% sobre el PIB en 1990 y del 4,7% en 2010), pero su nivel sigue siendo inferior al 4% del PIB en algunos países con importante producción extractiva (Angola, Chad, RDC, Guinea, Mauritania...).

Un indicador que ofrece una aproximación sobre el grado en que se realiza la pretendida conversión de capital natural extractivo en otras formas de capital, es el del ahorro nacional ajustado: ahorro bruto – depreciación capital físico + gasto público en educación – recursos naturales extraídos<sup>77</sup>. Ese indicador da todavía resultados muy cortos o negativos para países subsaharianos con fuerte potencial extractivo; en el periodo más reciente (2010-2014), seguía siendo negativo en países como Angola, República democrática del Congo o Guinea (cuadro 1, para un grupo de países con datos disponible a partir de 2010).

---

<sup>76</sup> Gylfason y Zoega se refieren también a un desincentivo de inversión en capital social, entendido este como buenas instituciones, cohesión social y políticas eficientes.

<sup>77</sup> Según la metodología utilizada por el Banco mundial, en la fórmula del ahorro neto ajustado se deduce la extracción anual de recursos extractivos y forestales, así como los daños directos por emisiones contaminantes (CO<sub>2</sub>, partículas), aunque no se contabilizan otras pérdidas como la extracción de recursos marinos, la degradación de aguas/suelos causada por la polución o los efectos de esta sobre la salud; en el lado positivo de la fórmula, tampoco se cuenta el factor importante del gasto en salud básica.

CUADRO 1

País	Gasto público en educación/PIB	Año	Ahorro nacional ajustado/RNB	Año
Angola	3,4	2010	2,9	2011
Botsuana	7,8	2012	34,8	2014
Chad	2,9	2013	nd	
Ghana	6,0	2013	1,6	2014
Guinea	3,5	2013	-47,8	2013
Mali	4,4	2014	14,8	2013
Mauritania	3,3	2013	-17,0	2014
Níger	6,8	2014	5,7	2013
RDC	2,2	2013	-26,6	2014
Bolivia	7,3	2014	8,3	2014
Chile	4,6	2013	4,1	2014
Ecuador	4,2	2012	11,2	2014
Perú	3,6	2014	13,3	2014
Azerbaiyán	2,5	2013	17,8	2014
Kazajistán	3,1	2014	3,0	2014
Mongolia	4,6	2011	8,2	2014
Timor Leste	7,7	2014	nd	

Fuentes: UNESCO-Institute for Statistics e Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

RNB: Renta Nacional Bruta

Un incremento de inversión pública también tuvo lugar en el curso de la pasada década en países productores sudamericanos. Perú y Bolivia doblaron la tasa de inversión pública/PIB, con destino preponderante a infraestructuras (en especial, carreteras) y una gestión transferida en proporción significativa a los niveles descentralizados (Frank, 2013). El gasto público en educación (cuadro 1) supera el 4% del PIB en la mayor parte de países sudamericanos con sector extractivo relevante, excepto en Perú, donde ha solido cuestionarse el desequilibrio entre ese tipo de inversión y la creciente en capital físico (Baca et al., 2014). En Bolivia, ese gasto ha representado entre el 7 y 8% del PIB estos últimos años. Los resultados del indicador del ahorro nacional ajustado son positivos para el grupo incluido de países sudamericanos, aunque a niveles no muy elevados.

El reto de la progresión del capital humano nacional incluye una vertiente específica: la del desarrollo de las capacidades de las administraciones e instituciones encargadas, sea de la implementación y gestión de las políticas públicas, sea de su supervisión. En la medida en que ese desarrollo exige financiación y medios, los países con recursos extractivos tendrían que asumirlo entre sus prioridades. Parte del nuevo gasto hecho posible por esos recursos tendría dedicarse a una inversión en "capital humano público" que refuerce la concepción y ejecución de las políticas de desarrollo, mejore la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos y acreciente competencias en los órganos de control. La oportunidad de esa pauta es aplicable tanto al nivel nacional como al de los entes descentralizados, si estos últimos tienen asignados recursos y competencias importantes.

Ahora bien, además de las necesidades más "técnicas" (recursos humanos, materiales, tecnológicos...) que recaban financiación, hay otro tipo de requisito de orden más "moral": la integridad y la motivación suficientes de los agentes y responsables públicos en los diferentes ámbitos y niveles del Estado, incluyendo las instituciones que deben contrapesar/supervisar al poder ejecutivo. Se trata de factores de gobernanza que determinan la eficacia de la gestión pública y reducen los riesgos de dilapidación o de corrupción. Son condiciones claves para que un país pueda efectivamente sacar provecho de sus recursos extractivos, pero, como ya se ha indicado, el proceso para alcanzarlas es gradual, laborioso, con posibles contratiempos, y requiere un nivel elemental de consenso entre gobernantes y ciudadanía. Los indicadores internacionales que han proliferado estos últimos tiempos sobre diferentes áreas de la gobernanza, ofrecen cierta información sobre la situación en los países con recursos extractivos. No obstante, si las posiciones relativas de unos y otros que reflejan esos indicadores parecen más o menos congruentes, resulta más difícil apreciar datos concordantes en lo que se refiere a las tendencias en los diferentes países estos últimos años.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Se pueden tener reservas sobre la objetividad de esos indicadores internacionales, dada la complejidad de los ámbitos que evalúan en países en muy diversas situaciones y la misma ambigüedad interpretativa del concepto de "gobernanza" (Barreda, 2008; Ortiz Martínez, 2016). Esos indicadores son sin embargo la única información comparativa disponible sobre esos ámbitos. Algunos de los múltiples que se están divulgando se refieren a la calidad y eficacia de la gestión pública, por ejemplo, el *Government effectiveness*, una de las seis dimensiones de gobernanza consideradas en los *Worldwide Governance Indicators*(WGI), o el *Management Index* dentro del *Bertelsmann transformation Index*(BTI). A diferencia de la cobertura mundial del primero, el último se limita a 129 países en desarrollo o en transición. Del grupo de países que se han incluido en el cuadro 1 (+ Nigeria), solo dos de ellos (Botsuana y Chile) tienen un resultado positivo en el mencionado indicador WGI en 2014 y 2015 (cuya escala va de peor: -2,5 a mejor: +2,5). Aunque esos 2 países tienen también el resultado más alto en el indicador BTI, otros países (Bolivia, Ghana, Mongolia, Níger, Perú y Zambia) superan en media 2014-2016 el nivel de 5

Una esfera de la capacidad pública que adquiere especial interés es precisamente la relativa a la programación y gestión de inversiones. El aumento del volumen financiero dedicado a inversión pública no es una condición suficiente. Para que una estrategia de inversión de la renta extractiva sea la opción más rentable social y económicamente, tiene que planificarse y gestionarse sobre bases sólidas. El impacto favorable de la inversión pública depende de la eficiencia y eficacia en toda la cadena que va de su planificación y selección, hasta su gestión y ejecución. Esas funciones pueden ejercerse por las administraciones estatales centrales, pero en algunos países son compartidas por los servicios subnacionales. Los indicadores disponibles sobre esas funciones señalan insuficiencias notorias en bastantes países en desarrollo<sup>79</sup>. En esos países puede ser necesario un proceso en el que en una primera etapa (a la que se ha solido llamar *investing to invest*) el país se dote de recursos y capacidades para ir asegurando de forma gradual la generación de activos productivos y sostenibles, con el equilibrio adecuado entre la cantidad y la calidad de la inversión. Se trata de constituir competencias, dispositivos y medios en las diferentes fases de la inversión (estudio y valoración de proyectos, selección y planificación, contratación y ejecución, operatoria posterior y mantenimiento), realizando proyectos que vayan ajustándose progresivamente a las capacidades del país. Aunque esa vía puede llevar tiempo, es preferible a la de emprender apresuradamente inversiones mal planificadas, mal controladas y mal ejecutadas que, además, podrían generar algunos efectos de “enfermedad holandesa”.

En una estrategia eficaz de inversión pública juegan tanto las competencias técnicas y

---

en una escala que va de 0 a 10, lo que puede explicarse por el criterio de composición más restringida del BTI. En cuanto a la evolución en los últimos años (2010-15 en el WGI y 2010-16 en el BTI), ambos indicadores coinciden en algunos países que mejoran (Ecuador, Níger) y otros que empeoran (Ghana, Mali, Perú), pero hay resultados discrepantes sobre todos los demás.

Se puede constatar asimismo cierta discordancia en las evoluciones que reflejan los indicadores relativos a la corrupción. Es otra de las dimensiones de los WGI (*Control of corruption*), aunque el indicador más divulgado es el *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) de Transparencia Internacional. Ambos indicadores se basan en encuestas de percepción de corrupción en la esfera pública. Dentro del mismo grupo mencionado de países, tanto uno como otro sitúan en 2015 en la mejor posición a Botsuana y Chile (únicos con resultado positivo en el WGI y con más de 50 sobre 100 en el IPC) y en la peor a Angola, Chad, Nigeria y RDC (menos que -1 en el WGI y menos que 30 sobre 100 en el IPC). Sin embargo, los datos 2008-2015 del IPC indican una evolución favorable en todo ese grupo de países, excepto en Angola y Nigeria (y estable en Perú), mientras que según el WGI, la mejora se limita a la mitad de los países considerados (Chad, Guinea, Níger, Zambia, Ecuador, Azerbaiyán, Kazajistán, Mongolia y Timor Leste).

<sup>79</sup> Expertos del FMI (Dabla-Norris et al., 2012) han elaborado un *Public Investment Management Index* (valores de 0 a 4) que estima la calidad de la gestión de la inversión pública, en sus diferentes fases, para una muestra de 71 países, de los cuales 40 en desarrollo. Más del 70% de esos países no superan el índice medio 2. Los países con recursos petroleros tienen resultados peores que los no-petroleros. En África subsahariana, solo 5 países (África del Sur, Botsuana, Ruanda, Mali y Burkina Faso) tienen índices por encima de 2; las deficiencias principales se sitúan en las fases de selección y ejecución.

económicas que se acaban de mencionar, como los factores políticos. Estos últimos son capitales en las decisiones de selección de inversiones (tipo, sector, región), en coherencia con las prioridades de la política de desarrollo nacional, excluyendo otro tipo de motivaciones e intereses, o la dilapidación en realizaciones ostentosas de mera finalidad política. Los responsables públicos a diferentes niveles deben también asegurar los necesarios mecanismos de transparencia y control sobre la contratación, gestión y ejecución de las inversiones. Como es bien sabido, son campos propicios a la colusión con intereses privados<sup>80</sup>. La inversión pública debe buscar un impacto en el crecimiento, incentivando la inversión y la actividad privada, y debe, por otro lado, asumir criterios de equidad, asegurando servicios básicos a la población en el conjunto del territorio.

Un riesgo de la financiación de inversiones con ingresos extractivos es la volatilidad de estos últimos, que puede tener consecuencias sobre la regularidad y los plazos de ejecución, provocando interrupciones y retrasos que afectan al coste y resultado final de la inversión. Los mecanismos de reserva explicados en el epígrafe anterior pueden permitir, en la medida que resulte factible, la graduación y la regularización temporal del flujo de fondos destinados a inversiones. Además de adaptar el ritmo de inversión a la progresión evocada de capacidades, esos mecanismos pueden permitir una cierta continuidad de ese ritmo dentro de un marco más general de estabilización presupuestaria. Como se verá más adelante, la reacción de bastantes países frente a la crisis comercial de las materias extractivas de estos últimos años, ha sido la de efectuar cortes bruscos de sus programas de inversión pública. Los países que habían desarrollado mecanismos de reserva relativamente sólidos, han podido evitarlo.

### **2.3.3. La participación de China y otros BRICS en los programas de inversión de países subsaharianos y sudamericanos con recursos extractivos**

Si la eficacia y viabilidad de los planes de inversión requieren las actitudes y competencias que se han mencionado en el seno de las instituciones y servicios públicos, también se necesitan operadores, por lo general privados, con aptitud suficiente para ejecutar las obras, construcciones o instalaciones proyectadas. Dado el

---

<sup>80</sup> Los riesgos de corrupción derivados de la gestión de recursos e ingresos extractivos presentan una tipología muy diversa y abarcan todas las fases de la cadena de valor de esos recursos (OCDE, 2016); sin embargo, la utilización de ingresos extractivos en contrataciones para proyectos de inversión es una de las áreas en las que las malversaciones potenciales son más voluminosas.

nivel empresarial y tecnológico débil que en los países en desarrollo suelen tener los operadores locales, estos últimos necesitan también una etapa de adaptación y progresión de sus capacidades de absorción y ejecución. En esa etapa, en función de la envergadura y de las complejidades técnicas de los proyectos de inversión, puede resultar indispensable la intervención de operadores exteriores, regionales o internacionales. Eso ha ocurrido en el pasado con proyectos de infraestructuras financiados por organismos de cooperación y financiación internacional, y ocurre actualmente en mayor medida por la presencia creciente de empresas chinas y de otros países BRICS en los sectores de la construcción, infraestructuras de transporte, energía, comunicaciones...en África, América Latina, Sudeste asiático y otras regiones en desarrollo. Esa presencia tiende a tomar formas particulares en los países con recursos extractivos, por medio de un concierto al que se viene llamando “*resource for infrastructure*”, que hace conectar ingresos extractivos venideros con una inversión en infraestructura más inmediata.

Con diferentes variantes, ese tipo de acuerdo ha sido concluido por China con numerosos países de África subsahariana, sobre todo para inversiones en infraestructuras de transporte y de generación eléctrica. La financiación, concesional en cierto grado, ha provenido normalmente del China Ex-Im Bank; en ese marco, las empresas constructoras contratadas para ejecutar la inversión deben ser total o mayoritariamente chinas. A cambio, si el país receptor dispone de una producción extractiva que interesa a la inversión china, esta última obtiene una licencia de prospección/explotación, o una participación en el desarrollo de un proyecto petrolero o minero. El reembolso de la financiación se garantiza con los ingresos extractivos esperados y se ejecuta efectivamente sobre la parte de renta extractiva o de venta de producto físico que corresponde al país. Casos conocidos de importante envergadura financiera son los de Angola y RDC<sup>81</sup>, en los que la inversión extractiva china (petróleo

---

<sup>81</sup> China formalizó ese tipo de acuerdo a Angola en 2004 (2.000 millones USD), después de que este país intentara obtener financiación de otras fuentes, tentativa fallida por las condiciones requeridas por el FMI. El crédito del Ex-Im Bank fue extendido en 2006 y 2007 (2.5000 millones USD adicionales) y en 2011 (3.000 millones USD adicionales). En paralelo, a través de una empresa conjunta entre la sociedad estatal Sonangol y la compañía china Sinopec, esta última ha podido participar en la explotación de bloques petroleros existentes. En la RDC, después de diferentes presiones y un agitado proceso desde 2007, el acuerdo final con China fue formalizado en 2009 (3.000 millones USD para infraestructuras y 3.200 para explotación minera). El FMI había considerado que el acuerdo inicial hacía crecer excesivamente la deuda externa de la RDC, en un periodo en el que se negociaba la aplicación de la iniciativa PPME a la RDC. El componente infraestructuras del acuerdo (carreteras, líneas de ferrocarril, hospitales) fue rebajado (inicialmente, 6.000 millones USD). La otra vertiente del acuerdo fue una empresa conjunta (Sicomines) para la extracción de cobre y cobalto en Katanga, entre un consorcio chino y la sociedad estatal Gecamines. Sicomines fue la receptora del componente minero del acuerdo de crédito y sus beneficios futuros (con exención de impuestos) debían constituir el primer recurso para

y cobre, respectivamente) ha estado emparejada con inversiones de reconstrucción post-bélica ejecutadas también por empresas chinas (por ejemplo, *China Railways Construction* en un vasto programa en el sector de ferrocarriles y carreteras).

Han sido también frecuentes los créditos por parte de Ex-Im Bank y del *China Development Bank* (CDB) a países sudamericanos productores de petróleo (Venezuela, Ecuador...), con el producto de su venta (a China) como contrapartida, así como con la creación de empresas conjuntas entre sus respectivas empresas estatales (Petrochina-PDVSA y Petrochina-Petroecuador). Se ha estimado que ese tipo de operaciones ha representado más de la mitad del monto de los créditos chinos a países latinoamericanos (Bonadeo, 2015). La financiación recibida ha solido destinarse tanto al sector petrolero, como a inversiones en infraestructuras y sociales. Una parte de esa financiación (25% en el último crédito de 2.000 millones USD del CDB a Ecuador, en 2016) ha debido asignarse a la contratación de empresas o de bienes/servicios chinos.

La versión africana de ese tipo de concierto (el modelo llamado “angolano”) ha sido considerada la más completa, al aplicarse en marcos institucionales y regulatorios más dúctiles para la intervención china (Alves, 2013b). Ese modelo reúne y articula intrínsecamente (en particular en el caso de la RDC) todos los componentes que se han indicado: financiación, realización de infraestructuras, inversión extractiva por la parte China, y reembolso del crédito por el país productor a través de su participación en la renta o en el producto extractivo. En otros casos, no se da una vinculación directa entre inversión china en recursos extractivos y contrapartida en trabajos de infraestructuras públicas<sup>82</sup>, aunque estos últimos sean financiados y ejecutados en condiciones parecidas (Ex-Im Bank, CDB u otra entidad financiera oficial china y empresas constructoras o de bienes equipo del mismo origen). Esas operaciones, de mayor o menor volumen en la mayor parte de los países subsaharianos, han sido importantes en el área de las infraestructuras energéticas (hidroeléctricas,

---

el reembolso del total adeudado al Ex-Im Bank. China ha negociado también financiaciones importantes de tipo “*resource for infrastructure*” con países como Nigeria, Gabón, Ghana y, más recientemente, con Sudan del Sur, donde las compañías petroleras chinas estaban ya presentes antes de su independencia en 2011. Hay que decir que se trata en general de líneas abiertas de crédito que son efectivamente utilizadas en mayor o menor medida, y que han sido objeto a veces de suspensión (Nigeria en 2007) o de revisión.

<sup>82</sup> Hay que tener también en cuenta que grupos de bancos privados occidentales, en particular europeos, han operado en África con financiaciones garantizadas por rendimientos petroleros, aunque no ligadas a inversiones en infraestructuras. Tal fue el caso de un crédito sindicado a la Sonangol angoleña (3.000 millones USD), casi en la misma época que el acuerdo con China, y, más recientemente (2014), del crédito concedido a Chad (1.300 millones USD) para la compra de las participaciones petrolíferas en ese país de la compañía americana Chevron.



termoeléctricas o solares), dado el déficit grave de suministro eléctrico en muchos de esos países, los requerimientos tecnológicos de esas inversiones y su coste elevado. Se ha estimado que un 30% de la capacidad adicional de generación eléctrica en África subsahariana entre 2010 y 2015, ha sido fruto de inversiones ejecutadas por compañías chinas, en su mayoría públicas. (IEA, 2016). Créditos de las entidades financieras chinas mencionadas, en condiciones bastante similares, han financiado inversiones en infraestructura en bastantes países sudamericanos. Están en curso actualmente por ejemplo la construcción de carreteras en Bolivia o de una central hidroeléctrica en Ecuador, en ambos casos con créditos del Ex-Im Bank y ejecución por empresas estatales chinas (*China Railways Construction* y *Sinohydro*, respectivamente).<sup>83</sup>

Si los proyectos de infraestructura no son financiados por China, empresas de ese país participan a menudo en las licitaciones organizadas por los servicios estatales del país en los que van a realizarse, obteniendo buenos resultados en sectores como el de carreteras. En Zambia, las compañías chinas habían sido adjudicatarias hasta 2015 de un 77% del valor de los contratos atribuidos dentro del más importante programa de inversión pública (*Link Zambia 8000*), lanzado en 2012 para construir/rehabilitar carreteras sobre todo el territorio. En Bolivia, al margen del proyecto ya mencionado, 26% de las obras de carreteras en curso en 2015 habían sido adjudicadas a constructoras chinas, por delante de las de otras nacionalidades y de las locales.

Aunque en menor escala que China, otros países BRICS (India y Brasil) también están presentes en la financiación de inversiones de infraestructuras en África. Algunas grandes compañías brasileñas e indias de petróleo o minería (Petrobras, Vale, Vedanta) están presentes en varios países africanos, pero la financiación oficial de esos países no se conecta expresamente con el acceso a recursos extractivos, aunque estos puedan actuar de una u otra forma como garantes. Esas financiaciones (del Ex-Im Bank indio o del BNDES brasileño), también en términos relativamente concesionales, forman parte de los objetivos de expansión comercial exterior de los respectivos países, a través de la actividad de sus empresas (en particular constructoras) y de la

---

<sup>83</sup> Los proyectos mencionados son los de la construcción de las carreteras El Espino-Charagua-Boyube y Rurrenabaque-Riberalta en Bolivia (850 millones USD) y de la central Coca-Codo Sinclair en Ecuador (1.7000 millones USD). El total de la financiación de Ex-Im Bank y del CDB en 2015 a Latinoamérica (29.000 millones USD) superó a la conjunta del Banco mundial y del Banco Iberoamericano de Desarrollo, y se concentró en algunos países (Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador). El grado de concesionalidad de esa financiación china es variable según la entidad y la operación de la que se trate. El Ex-Im Bank ofrece por lo general mejores condiciones, comparables a las de las instituciones financieras internacionales mencionadas (Gallagher et al., 2013).

exportación de bienes de equipo u otros materiales. El Ex-Im Bank de India ha concedido líneas de crédito muy diversificadas a una treintena de países africanos, aunque con más concentración en Sudan y Etiopia donde han financiado principalmente proyectos de energía eléctrica, asistencia ferroviaria, agrícolas y agro-industriales (producción de azúcar). La financiación del BNDES brasileño ha tenido su mayor peso en Angola, donde ha jugado un papel importante en la rehabilitación urbana y en la construcción de centrales hidroeléctricas (con implicación de la multinacional brasileña Odebrecht<sup>84</sup>).

Esa vía de financiación y ejecución de infraestructuras con recursos y capacidades exteriores entraña ventajas e inconvenientes. Implica ya un compromiso político de dedicar parte de la renta extractiva a proyectos de inversión que pueden repercutir favorablemente sobre la economía local y beneficiar a la población (acceso a servicios sociales). Permite un arranque anticipado de la inversión en infraestructuras, con procedimientos de negociación y contratación más ágiles que los que tradicionalmente han requerido los organismos financieros internacionales o bilaterales. Cubre el gap de la insuficiencia de capacidades técnicas y empresariales locales para emprender inversiones estratégicas de dimensión importante.

Pero esa vía de cooperación practicada por los países emergentes comporta también riesgos indudables, en particular si se sigue íntegramente el modelo “resource for infrastructure” en contextos institucionales frágiles como son a menudo los africanos. La contratación de obras, servicios o suministros, así como la contrapartida en licencias extractivas, se desarrolla en condiciones no competitivas y a menudo opacas<sup>85</sup>. Los proyectos de infraestructuras se realizan con prolífico recurso a empresas, equipos y materiales del país financiador, repitiendo así el esquema de los créditos ligados también utilizados por la cooperación bilateral tradicional. Lo que imposibilita en ciertos casos suministros o servicios locales. Se ha solido cuestionar la falta de respeto de normas sociales y medioambientales en la implementación de algunos de esos proyectos, facilitada sin duda por la debilidad de los marcos regulatorios en los países receptores y, sobre todo, de sus servicios responsables de supervisarlos.

---

<sup>84</sup> Las operaciones del BNDES en Angola y, en particular, las financiaciones a proyectos realizados por la sociedad Odebrecht, son parte bastante destacada en los procesos judiciales por corrupción actualmente en curso en Brasil.

<sup>85</sup> Conviene decir no obstante que el procedimiento seguido por los créditos del Ex-Im Bank de China o de India implica un desembolso por pagos directos a las empresas contratadas para realizar las infraestructuras, una vez autorizados por el país receptor, lo que reduce el riesgo de malversación de esos fondos.

Se plantea también un problema de coste/valor equilibrado y de calidad de las infraestructuras realizadas, tanto si hay un intercambio directo entre ese coste y la renta extractiva cedida, como si su financiación contribuye a engrosar la deuda externa del país. A este último respecto, el grado de concesionalidad puede jugar un papel significativo. Por otra parte, dada la magnitud de algunas de esas inversiones y la relativa premura con la que a menudo se realizan, surge asimismo la cuestión de la gestión y mantenimiento posterior de las infraestructuras creadas. Pero este último es un problema recurrente que también ha aquejado a inversiones financiadas por la cooperación tradicional. Otro tipo de objeciones son de naturaleza más política. Se critica, en especial a la cooperación china, por la ausencia de “condicionalidad” de sus intervenciones, contribuyendo a la persistencia de regímenes autocráticos en África. No obstante, algunos de los países donantes tradicionales difícilmente pueden dar lecciones en ese ámbito.

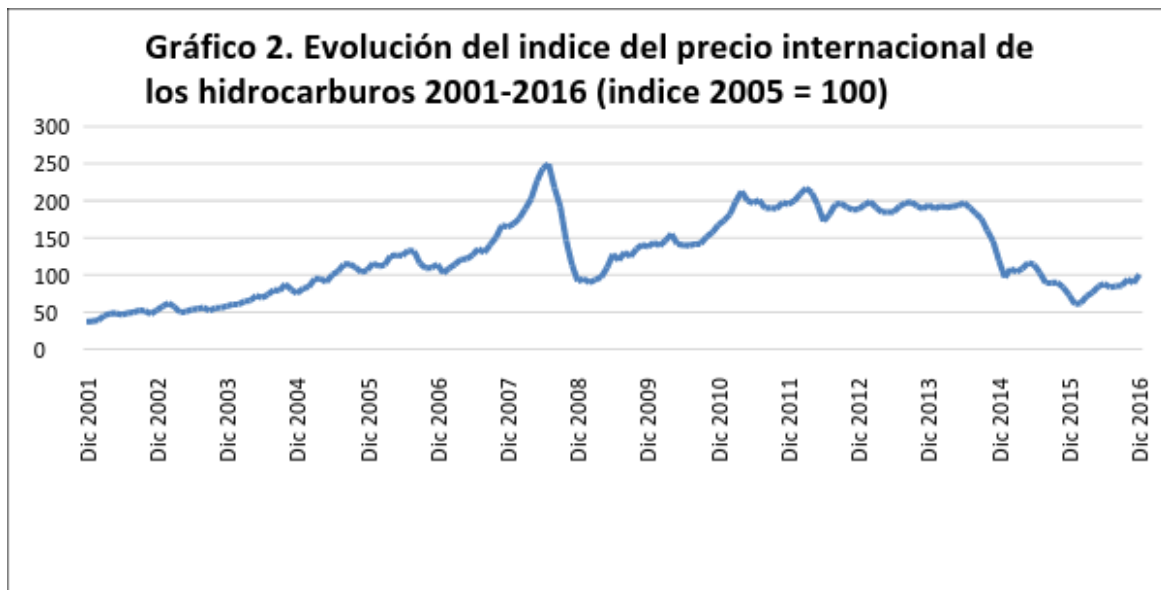
Un aspecto fundamental a considerar en esas inversiones asistidas por la cooperación no-tradicional, es el de su impacto sobre el empleo y la actividad económica local, así como su función en la transmisión y formación tecnológica. Se ha solido evocar alguna diferencia en esos ámbitos entre el proceder chino, más cerrado y basado en sus propios recursos humanos y técnicos, y el de los otros países BRICS mencionados. Es cierto que las intervenciones indias y brasileñas parecen haber concedido mayor atención a la contratación de personal local, a su formación y a la implicación de PME locales. La empresa brasileña mencionada Odebrecht, implicada en proyectos fuertemente financiados por el BNDES, ha sido el primer empleador privado en Angola (más de 12.000 personas en 2014, de las cuales 90% de angoleños) y confiere interés a la formación de sus empleados y al reclutamiento de cuadros técnicos locales.

Ese tipo de aportación tecnológica y de *know how* en operaciones financiadas por la cooperación no-tradicional, puede generar capital humano en áreas específicas y complementar en alguna medida el esfuerzo global en ese campo que el país ha de asumir en paralelo a la inversión en capital físico. Esas operaciones de inversión lideradas por empresas extranjeras pueden también incorporar o subcontratar a empresas locales, de forma que estas vayan adquiriendo la experiencia y competencia profesional que les falta. En algunos casos, esa implicación local en proyectos de infraestructura ha sido una condición establecida por el país en el que se realizan (acuerdo “resource for infrastructure” en Angola, construcción de inmuebles en Kenia, programa de carreteras en Zambia...). Aunque sin relación específica con el sector de infraestructuras, China, siguiendo su propia experiencia interna, ha impulsado en varios países subsaharianos la creación de “zonas económicas especiales”, en las que

se pretende fomentar intercambios técnicos y comerciales entre empresas chinas y locales. En el caso de Zambia, esa iniciativa busca contribuir al contenido local del valor añadido minero, pero sus resultados son todavía limitados (ver nota 56 a pie de página).

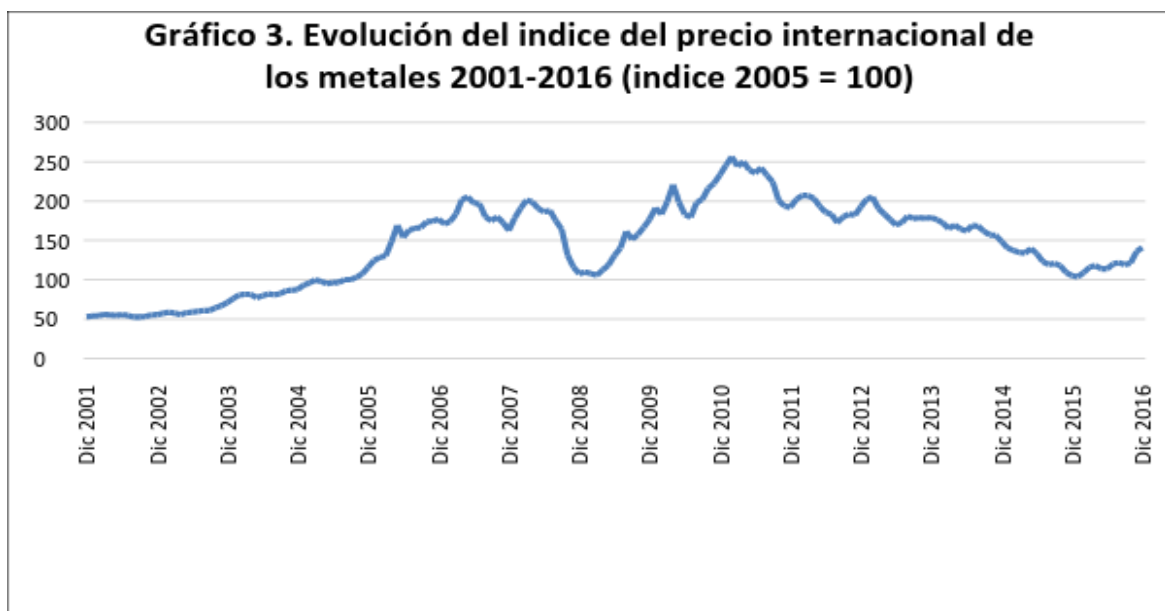
#### **2.3.4 El impacto macroeconómico desigual del reciente cambio de ciclo en los mercados de materias extractivas**

Después del fuerte boom comercial iniciado en la primera década de este siglo, solo interrumpido por una corta depresión en 2008-2009 ligada a la crisis financiera internacional, la mayor parte de los mercados de productos extractivos han entrado en una fase recesiva estos últimos años, aunque cierto repunte se ha constatado ya a lo largo de 2016. El descenso desde 2014 de los precios de los combustibles ha sido especialmente visible (gráfico 2). En él se han conjugado tanto factores de oferta (petróleo de esquisto americano, conservación de cuotas por la OPEC) como de demanda (ralentización del crecimiento mundial, en particular en los BRICS, apreciación del dólar...). Previamente, desde el pico del boom alcanzado hacia 2010-2011, los mercados minerales habían comenzado a experimentar bajadas significativas de cotizaciones (gráfico 3). En esta última evolución, un factor considerado clave ha sido la disminución de las compras chinas que habían llegado a representar casi el 50% de la demanda mundial de minerales metálicos. El invocado cambio de modelo de crecimiento en China, desde uno basado en la inversión y las exportaciones, hacia otro más concentrado en el consumo doméstico, estaría en el origen de una contracción que ha persistido: según las aduanas chinas, las importaciones procedentes de Africa, compuestas en buena medida de materias extractivas, se redujeron en casi un 40% en 2015.



El índice incluye precios del petróleo, del gas y del carbón

Fuente: Index mundi sobre datos del FMI



El índice incluye precios del cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio.

Fuente: Index mundi sobre datos del FMI

Los efectos de esa fase de declive de los precios internacionales de materias extractivas han sido particularmente acusados en los países productores de petróleo. En África (IMF, 2016), el crecimiento del PIB real para ese grupo de países se redujo desde un 9,2% de media en 2004-2008 a un 2,6% en 2015, con casos extremos como el de Guinea ecuatorial, en el que se pasó de un 13% en 2004-2008 a un -12,2% en 2015.

El saldo presupuestario positivo de un 5,6% de ese conjunto de países en 2004-2008, se convirtió en un déficit del 4,1% en 2015, con una reducción de ingresos públicos (de un 25,9% al 12% del PIB) más fuerte que la contención de gastos (de un 20,7% al 16,2% del PIB), y el consiguiente incremento de la deuda pública (duplicada en países como Angola o la República del Congo). Países con peso minero, como Zambia, Ghana o Sudáfrica han sufrido una contracción bastante similar, aunque algo menos intensa en lo que se refiere a las cuentas públicas. Especialmente agudo ha sido el impacto en países como Sierra Leona (decrecimiento del PIB del -21,1% en 2015), donde a la fuerte caída de precios del mineral de hierro se han añadido las graves repercusiones de la epidemia Ebola<sup>86</sup>. En estos últimos años, las tasas de cambio nominales de las monedas de ese grupo de países africanos (petroleros y mineros) han experimentado drásticas devaluaciones (de más del 40 % en algunos casos hasta 2015, y agudizadas en 2016), asociadas a un aumento generalizado de los déficits exteriores por cuenta corriente. Las secuelas en términos de inflación han afectado especialmente a las poblaciones pobres de esos países.

Los mismos efectos (reducción del crecimiento, ampliación del déficit público, devaluaciones monetarias..), si bien más moderados, se han producido en economías de América Latina (Chile, Ecuador, Perú...) o de Asia (Kazajistán) que, aunque más diversificadas, siguen estimuladas por la exportación de productos extractivos. Esos efectos han sido más virulentos para otros países (Azerbaiyán y Mongolia) con mayor dependencia de sus recursos petroleros o mineros.

La intensidad de los impactos esta evidentemente asociada al peso relativo del sector extractivo en las respectivas economías, aunado a la fragilidad estructural de estas últimas en el caso de los países menos desarrollados También ha influido, en lo que se refiere a los países productores de minerales, la naturaleza de la materia exportada, ya que, dentro de la tendencia general bajista, se han producido trayectorias recesivas más o menos acusadas en los diferentes mercados, con descensos de precios (desde 2011) superiores al 50% en algunos minerales (uranio, hierro, cobre, níquel, plata, carbón...), más moderados (20-40%) en otros (aluminio, plomo, estaño, oro, fosfatos...) e incluso la recuperación de niveles anteriores (zinc). Los mercados de hidrocarburos (petróleo, gas) han soportado desde 2014 depreciaciones también superiores al 50%, ligeramente más marcadas en el caso del petróleo.

---

<sup>86</sup> Las economías de los otros dos países africanos afectados por la epidemia Ebola (Liberia y Guinea) han soportado también el descenso del precio de los minerales (hierro, aluminio...), pero el impacto global (crecimiento en torno al 0% del PIB en ambos en 2015) ha sido menor que en Sierra Leona.

Pero, junto a esos condicionantes de estructura productiva, factores de gestión pública y marco institucional, en particular en los ámbitos ya señalados en el epígrafe 2.3.1, han agravado o han moderado las repercusiones de esa crisis comercial de los sectores extractivos. Los países que han seguido pautas fiscales relativamente equilibradas, aprovechando el periodo anterior de boom comercial para constituir reservas (de cambio y fiscales), se han encontrado en mejor posición para contrarrestar los efectos de esa crisis. Han podido ejercer un mayor control sobre la depreciación de sus monedas, y han evitado cambios bruscos en la senda del gasto presupuestario público. Algunos países (Botsuana, Kazajistán, Chile...) han emprendido incluso políticas de estímulo fiscal para tratar de neutralizar las consecuencias de la contracción del sector extractivo, fomentando la actividad de otros sectores productivos, las infraestructuras o los servicios sociales. El volumen de reservas fiscales acumuladas (en torno al 40% del PIB en Botsuana y Kazajistán) ha permitido sostener temporalmente esas iniciativas anti-cíclicas, con inversiones públicas adicionales. El aumento del gasto público en el periodo 2014-16, concentrado en educación, salud e infraestructuras, ha sido también destacable en Chile<sup>87</sup>. Pero bastantes otros países productores, en los que la ausencia o inconsistencia de reglas fiscales y de mecanismos de reserva habían provocado políticas de gasto demasiado expansivas, han tenido que adoptar medidas abruptas de recorte presupuestario.

Dispositivos de reserva como los instaurados en algunos de los más importantes países productores de petróleo de África (Nigeria, Angola), no han sido suficientes para amortiguar el choque presupuestario. En Nigeria, la *Excess Crude Account* (ECA) había podido jugar un papel estabilizador en la anterior crisis comercial (2009). Sin embargo, una gestión desordenada durante el periodo 2010-14, con escasa alimentación y frecuentes retiradas discrecionales ligadas a los ciclos electorales y a la presión de los Estados federados<sup>88</sup>, hizo disminuir considerablemente su potencial financiero frente a

---

<sup>87</sup> Las reservas disponibles en los países citados pueden permitir un grado de estabilización si la fase de crisis no se alarga demasiado. De hecho, Kazajistán, que lanzó su programa de estímulo en 2014, ha debido ya reducir su gasto público en 2016. Por su parte, Chile ha moderado el aumento del gasto en sus presupuestos 2017 (2,7%) respecto a un crecimiento medio del 5,9% en el periodo 2014-2016. Botsuana ha reducido su volumen de gasto en 2016 respecto al pico alcanzado en 2015, pero ha mantenido un presupuesto muy elevado de inversión pública. Otros países no considerados en este trabajo, como Qatar, Emiratos Árabes Unidos o Kuwait cuentan con reservas para periodos mucho más largos (hasta 25 años).

<sup>88</sup> A la gestión negligente de la ECA en Nigeria, se han unido operaciones (ventas, gestión de subsidios internos a los combustibles...) presuntamente fraudulentas de la compañía nacional (*Nigerian National Petroleum Corporation* NNPC), denunciadas en 2014 por el entonces gobernador del Banco central del país; según este último, la pérdida para el tesoro público de los manejos de la NNPC podía alcanzar cifras del orden de los 20.000 millones USD, solo en el periodo enero 2012-julio 2013.

la nueva crisis iniciada a mediados de 2014; los activos de ECA, cercanos al 8% del PIB en 2008, habían bajado al 0,4% a principios de 2014. La disminución de los ingresos petroleros, acentuada por una tendencia regresiva desde 2011 en la producción de crudo, ha conducido a un progresivo ajuste del gasto y al incremento del déficit presupuestario (gráfico IV, en anexo).

En Angola, ninguna de las provisiones constituidas sobre ingresos petroleros ha tenido una función relevante de estabilización fiscal. El *Fundo do Diferencial do Preço do Petróleo* (FDPP), con aportes desde 2009 basados en las diferencias entre los precios y producciones previstos en los presupuestos y los efectivamente realizados, ha sido sobre todo utilizado con fines de intervención en el mercado de divisas (con escasos resultados). El *Fundo Soberano de Angola* (FSDEA), instituido en 2012, invierte en infraestructuras y activos productivos<sup>89</sup>. En esas condiciones, para hacer frente a la fuerte caída de ingresos petroleros (30,3 % del PIB en 2013; 14,6% en 2015), las autoridades angoleñas han optado por aumentar ligeramente la fiscalidad no-petrolera (8,1% del PIB en 2013; 10,4% en 2015) y, sobre todo, por recortar sustancialmente el gasto e inversión pública (40,8% del PIB en 2013; 30,9% en 2015). Las consecuencias de esos recortes sobre algunos servicios básicos (salud), a las que se añade la fuerte inflación (14 % en 2015 y en 2016) provocada por la depreciación de la moneda nacional, agravan las tensiones en una sociedad que sigue siendo mayoritariamente pobre. Las medidas de ahorro han afectado también a los costosos (y regresivos) subsidios al consumo de combustibles (5,9% del PIB en 2013; 2,1% en 2015). A pesar de esas restricciones presupuestarias, la deuda pública total angoleña ha crecido rápidamente estos últimos años (gráfico I, en anexo).

Procesos de ajuste presupuestario bastante similares a los de Nigeria y Angola se han producido en otros países subsaharianos productores de petróleo (República del Congo, Gabón, Chad, Guinea ecuatorial) que, por otra parte, no habían constituido

---

<sup>89</sup> Aunque el FSDEA podría haber tenido el mérito de cambiar un contexto dominado por la muy opaca gestión de inversiones extra-petroleras de la compañía nacional (SONANGOL), su dotación financiera escasa y su integración en el entramado plutocrático/familiar que dirige el país, han cuestionado seriamente su relevancia y eficacia (Soares de Oliveira, 2015). La dotación financiera inicial (y única) del Fondo (5.000 millones USD) fue en buena parte asegurada por transferencia desde otra reserva en divisas, la *Reserva Financiera Estratégica Petrolífera para Infra-estructuras de Base* (REFP), existente desde 2011 y alimentada por el valor de una fracción de la producción petrolífera anual (50.000 barriles), similar a la que posteriormente hubiera debido financiar el FSDEA. Aunque este último debe mantener un mínimo del 20% de sus activos en posición de liquidez, con vistas a su eventual utilización a favor del presupuesto nacional, su potencial en esa función es casi irrelevante.



reservas fiscales efectivas.<sup>90</sup> La fuerte dependencia de los ingresos petroleros (entre el 50 y el 80% de los presupuestos respectivos) y la dificultad de movilizar mínimamente otras fuentes de ingresos domésticos en economías acomodadas a esa dependencia, han dado lugar a fuertes recortes del gasto presupuestario (15-25% entre 2013 y 2015, según países) y a un endeudamiento público acelerado. Las secuelas económicas y sociales de esa evolución (deterioro de servicios públicos, pérdida de actividad de contratistas locales, desempleo...) han sido notorias, aunque algo mitigadas por una inflación moderada en ese grupo de países, dada su pertenencia a una de las llamadas “zonas franco” (CEMAC-Communauté Économique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale, con una moneda ligada *de facto* al Euro).

Otros países subsaharianos, con sectores mineros relevantes (Zambia, Ghana, Guinea, RDC, etc.), han soportado secuelas bastante similares, aunque algo menos severas en la esfera fiscal. La aportación de esos sectores al presupuesto público ha solido alcanzar un 20-30% de los ingresos totales (incluido el petróleo en los casos de Ghana y RDC), netamente por debajo de los niveles en los países de producción petrolera ya mencionados. Sin embargo, el peso de los productos extractivos en sus exportaciones (60-90 % del total), ha provocado mayores déficits exteriores y la depreciación de sus monedas, con efectos sobre los niveles de precios soportados por la población (inflación en torno al 20% en Zambia y al 17% en Ghana, en 2014 y en 2015). A lo que se añade la pérdida de empleos provocada por la crisis minera<sup>91</sup>. Además, países como Ghana o Zambia han debido interrumpir, debido a desequilibrios presupuestarios crecientes<sup>92</sup>, los planes expansivos de gasto e inversión pública que habían acometido en años anteriores. Otro tanto ha ocurrido en Níger (gráfico III, en Anexo), país en el que el aporte volátil de la producción minera tradicional (uranio) iba siendo sustituido por el de una extracción petrolera incipiente (desde 2011), y en el que las necesidades de financiación pública son imperiosas dada su posición en el último lugar del ranking mundial del IDH.

En Sudamérica, se constatan diferencias sustanciales entre economías nacionales con peso del sector extractivo, en lo que se refiere a las consecuencias sobre el crecimiento

---

<sup>90</sup> Los fondos oficialmente existentes en algunos de esos países (Fondo para las generaciones futuras en Guinea ecuatorial, *Fonds Souverain de la République Gabonaise...*) han tenido muy escasa virtualidad. Por otro lado, se ha constatado estos últimos años una ligera regresión de los ingresos fiscales no-petroleros en esos mismos países.

<sup>91</sup> Se ha estimado (Cámaras de Minas de la SADC) que cerca de medio millón de empleos directos e indirectos han desaparecido en toda la zona SADC como consecuencia de la crisis minera.

<sup>92</sup> Tanto Zambia como Ghana han recurrido también al endeudamiento externo, entre otras vías por emisiones en el mercado de eurobonos.

de la recesión de ese sector: la variación del PIB ha sido negativa en Venezuela en 2014 (-3,9%) y 2015 (-5,7%), aunque en este caso al descenso de los precios del petróleo se han añadido otras circunstancias económicas e institucionales; en Ecuador, después de aumentos apreciables del PIB (4-8%) en los años anteriores, el crecimiento ha sido casi nulo en 2015; las tasas de crecimiento positivas en Perú y Chile se han reducido a la mitad entre 2011-12 y 2014-2015; Bolivia ha mantenido un ritmo de crecimiento en torno al 4-5% hasta 2014 y 2015. Todos esos países experimentan déficits presupuestarios, aunque estos últimos están siendo relativamente más moderados en los que habían adoptado reglas fiscales (Chile, Perú). Estos dos países están además siguiendo políticas algo expansivas de gasto público (ver gráficos VII y IX, en Anexo) que pueden contar con el respaldo de sus reservas acumuladas de estabilización (Fondo de estabilización socio-económica en Chile y Fondo de estabilización fiscal en Perú). En Bolivia, después de un incremento sostenido del gasto (social e infraestructuras) desde 2010, el déficit creciente ha obligado a reducirlo a partir de 2015.

En otras regiones del mundo, las respuestas públicas ante la crisis comercial de los recursos extractivos han sido también relativamente dispares. Países en desarrollo muy dependientes de esos recursos, como Mongolia (minería) y Timor Leste (hidrocarburos) en Asia, han seguido pautas diferentes, condicionadas por los niveles de sus respectivas reservas acumuladas. Aunque ambos países habían rebasado los límites de las reglas fiscales que se habían impuesto, Timor Leste ha entrado en posición de déficit presupuestario solamente en 2016 y ha podido proseguir la expansión de su gasto público, tanto en infraestructuras como en políticas sociales, con el soporte de su muy abultado Fondo petrolero (equivalente en 2015 a unas 6 veces su PIB)<sup>93</sup>. El uso del dólar US como moneda nacional (desde su independencia de Indonesia en 2002) ha comportado un bajo nivel de inflación. Mongolia por su parte, en déficit presupuestario desde hace varios años y con un embrionario fondo de estabilización fiscal (menos del 3% de su PIB), ha debido iniciar desde 2015 la reducción del gasto estatal, en particular en inversiones; su deuda pública total (externa y doméstica) se ha duplicado desde 2011 y una persistente devaluación de su moneda ha reforzado la tasa de inflación (14-15% en 2014 y 2015). Otros países como Azerbaiyán están siguiendo una senda anti-cíclica, apoyándose en su fondo de reserva (SOFAZ, con saldo cercano al 100% del PIB expresado en USD) y un endeudamiento público creciente. El aumento del gasto público (más del 10% en 2016) se ha asociado

---

<sup>93</sup> A pesar de la envergadura de su Fondo Petrolero, Timor Leste necesita gestionarlo prudentemente, ya que sus reservas conocidas de hidrocarburos podrían agotarse en 6-8 años.

también a la necesidad de contrarrestar los efectos sobre la población de una inflación inducida por dos consecutivas devaluaciones de la moneda nacional en 2015 (por un total próximo al 50%).

## **2.4 Los retos redistributivos**

### **2.4.1 Recursos extractivos y pobreza**

El dilema ya evocado entre ahorro y consumo (gasto público corriente) se presenta en términos especiales en países que, disponiendo de recursos petroleros o mineros, siguen teniendo niveles elevados de pobreza y acuciantes necesidades sociales que, no atendidas, pueden condicionar cualquier desarrollo a medio plazo. En una política basada en el interés nacional, una parte del gasto público adicional proveniente de la renta extractiva, tendría que dedicarse a reducir esa pobreza y responder a esas necesidades. Esa exigencia se plantea en particular en África, donde el crecimiento económico durante los años de bonanza comercial de este siglo, no se ha traducido en una reducción significativa de la pobreza en los países que disponen de recursos extractivos. En la mayor parte de esos países, la extrema pobreza sigue afectando a más del 30% de la población, y a más de la mitad en algunos de ellos (RDC, Zambia, Nigeria, Níger...)<sup>94</sup>.

**CUADRO 2 Indicador de desarrollo humano (IDH)**

<b>Ranking 2014</b>	<b>Países productores África subsahariana</b>	<b>IDH 2014</b>	<b>Δ medio anual 2000-2010</b>	<b>Δ medio anual 2010-2014</b>
106	Botsuana	0,698	1,96	0,61
110	Gabón	0,684	0,48	0,76
136	Congo	0,591	1,25	1,61
138	Guinea Ecuat	0,587	1,18	- 0,18
139	Zambia	0,586	2,52	1,36

<sup>94</sup> La extrema pobreza es actualmente evaluada por el Banco mundial sobre el criterio de 1,90 USD/día/cápita (paridad de poder de compra en 2011), aunque la metodología para estimarla es compleja y no suele ser uniforme en las encuestas realizadas en diferentes países. Muchos países han establecido sus propios criterios para evaluar la población en situación de pobreza, sobre la base de un umbral que suele denominarse "línea nacional de pobreza".

140	Ghana	0,579	1,33	1,13
149	Angola	0,532	2,7	1,11
152	Nigeria	0,514	-	1,06
154	Camerún	0,512	1,07	1,32
156	Mauritania	0,506	0,98	0,92
172	Costa de Marfil	0,462	1,12	0,98
182	Guinea	0,411	1,83	1,5
176	RDC	0,433	2,18	1,52
179	Mali	0,419	2,73	0,61
185	Chad	0,392	1,12	1,37
188	Níger	0,348	2,4	1,69
<b>Media (simple) países productores Subsahariana</b>		<b>0,508</b>	<b>1,66</b>	<b>1,09</b>
<b>Media por regiones</b>				
	Asia del Este y Pacífico	0,710	1,48	0,87
	Latinoamérica y Caribe	0,748	0,70	0,47
	Asia del Sur	0,607	1,55	0,86
	África subsahariana	0,518	1,68	0,94

Fuente: Informe IDH 2015

Aunque en los periodos más recientes no se han confirmado de forma fehaciente las predicciones sobre el efecto adverso de la explotación de esos recursos sobre los indicadores sociales, estos últimos siguen en niveles muy bajos en los países subsaharianos con producción extractiva relevante (cuadro 2, con datos del Informe sobre Desarrollo Humano-PNUD 2015). A pesar de ciertos progresos desde el año 2000, la media (simple) del Indicador de Desarrollo Humano (IDH) en 2014 de los 16

países productores considerados es algo inferior a la del conjunto de países subsaharianos y queda muy por debajo de la de otras regiones del mundo.

Esa situación refleja un acceso muy deficiente a servicios sociales básicos (educación, salud) y una grave vulnerabilidad económica para una parte sustancial de los habitantes de esos países, en particular los residentes en zonas rurales. Con la ventaja de disponer de recursos financieros adicionales, los países productores tendrían que haber emprendido mucho más activamente los programas sociales y de reducción de la pobreza que sin duda figuran en sus políticas nacionales. Hubieran tenido también que evitar la propensión a otro tipo de gastos inducidos por el clientelismo político o lo que podría llamarse “rentismo social”, como por ejemplo los aumentos exagerados de remuneraciones públicas o los subsidios no discriminados de precios (combustibles, inputs agrícolas, alimentación...). Se trata de medidas que pueden favorecer más a determinados sectores de la población (funcionarios, consumidores urbanos, agricultores medios) que a los más pobres.

Particularmente costosas han sido las subvenciones al consumo de combustibles que fueron introduciéndose en casi todos los países africanos productores de petróleo. En Angola y Nigeria, por ejemplo, su coste representó el 7,8% y el 4,1% de los respectivos PIB en 2011; ese mismo año, el gasto público en salud en ambos países fue equivalente al 3,6% y 1,2% del PIB respectivamente. Un estudio reciente (IMF, 2014c) ha estimado que el 77% del provecho total de esos subsidios en Angola ha correspondido al 40% más rico de la población, mientras que el 40% más pobre solo ha obtenido el 10% de ese provecho. Las subvenciones agrícolas han sido también frecuentes. En Zambia llegaron a representar en 2013 el 2,4 % del PIB y más del 14% de los ingresos públicos totales de ese año; se ha constatado que el beneficio de esas subvenciones se concentra en Zambia en los agricultores de nivel medio (explotaciones de más de 2ha) (Mason et al., 2013).

Además de regresivas, esas diversas subvenciones resultan difícilmente justificables y sostenibles en la coyuntura de estos últimos años (bajos precios del petróleo, déficits presupuestarios), por lo que la tendencia generalizada reciente ha sido la de reducir las, sin llegar a eliminarlas totalmente.<sup>95</sup> Aunque las categorías más pobres no han sido las principales beneficiarias de esas subvenciones, su muy precario poder de compra queda también afectado por esas medidas. Como se indica más adelante, alguna forma de compensación resulta necesaria para evitar ahondar los niveles de pobreza.

---

<sup>95</sup> Como indicado en el epígrafe 2.3.4, en Angola las subvenciones han bajado al 2,1% del PIB en 2015. En Zambia, las subvenciones (agrícolas y combustibles) han seguido representando 2,6% del PIB en 2015 y 3,2% en 2016, debido tanto a presiones electorales como a la irrupción (2016) de un nuevo subsidio a la electricidad importada desde Mozambique.

No obstante, hay países productores extractivos como Botsuana o Bolivia que, en periodos recientes relativamente cortos, han conseguido una reducción de la pobreza en proporciones significativas<sup>96</sup>, con políticas que tienen algunos rasgos comunes: fuerte inversión en educación (del orden del 7-8% del PIB), mejor acceso a los servicios de salud en zonas rurales, apoyo a la agricultura campesina y programas de protección social para las categorías más vulnerables. Se ha estimado (AfDB-African Development Bank, 2016) que Botsuana ha dedicado a la educación el 46% de sus ingresos mineros desde 1983/84 a 2014/15. Ambos países han realizado progresos notables para alcanzar la educación universal en primaria y altas tasas de escolarización en secundaria. En Bolivia, el gasto en el sistema de salud pública ha representado el 4,2% del PIB entre 2012 y 2014 (3,6% de media en América Latina). Mongolia ha aprovechado también el boom minero para mejorar sus servicios sociales y financiar un Fondo de desarrollo humano. Otros países productores como Chile, en un estadio de desarrollo más avanzado, han podido consolidar avances anteriores, con reducciones también destacadas de sus niveles de pobreza<sup>97</sup>.

#### 2.4.2 Transferencias individuales

Una opción a menudo propuesta y ya practicada en algunos países, es la de la distribución directa de la renta extractiva (o de parte de ella) a la población del país en la que se genera. Se menciona el precedente de Alaska, donde desde los años 80 del pasado siglo existe una transferencia uniforme anual (dividendo) a todos los residentes en ese territorio, financiada con los rendimientos del fondo de reserva constituido con parte de las regalías petroleras (*Alaska permanent fund*). Aunque popular y atractiva políticamente, sus resultados socio-económicos son cuestionados por algunos autores (Goldsmith, 2010). Otros sin embargo han considerado ese tipo de procedimiento como una alternativa válida para sortear los riesgos graves de corrupción y dilapidación pública en situaciones como las de Nigeria (Sala-i-Martin y Subramanian,

---

<sup>96</sup> La pobreza extrema (sobre 1,9 USD/día/cápita) disminuyó en Botsuana desde el 29,75% de la población en 2002 al 18,24% en 2009. Sobre la base de la línea nacional (*Statistics Botswana*) la pobreza pasó de un 30,6% en 2002/2003 al 19,3% en 2009/2010. En Bolivia, la pobreza extrema bajó desde el 20,38% en 2005 al 7,7% en 2013. Según la línea nacional (Instituto nacional de estadística), con un umbral netamente más elevado de pobreza, esta última se redujo desde el 66,33% de la población en 2002 al 38,56% en 2015. En Mongolia, según la línea nacional (*National Statistical Office*), la pobreza también se redujo desde 38,8% en 2010 al 21,6% en 2014.

<sup>97</sup> En Chile, la encuesta CASEN (Caracterización Socioeconómica Nacional) hace una estimación tanto de la pobreza por ingresos (con dos niveles: pobreza y pobreza extrema) como de la pobreza multidimensional, esta última sobre la base de un conjunto de indicadores en cuatro áreas (educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda). La pobreza extrema, evaluada según la composición de la familia a niveles per cápita entre 2 y 3 USD/día aproximadamente, se ha reducido desde un 12,6% en 2006 a 3,5% en 2015. La pobreza multidimensional ha pasado de un 27,5% en 2009 (primer año encuestado) a un 19,1% en 2015.

2003) o en Irak después de la invasión americana de 2003 (Birdall y Subramanian, 2004). La vía de la distribución directa ha sido también planteada de forma más general, en particular desde la iniciativa *Oil to cash* de la *think tank Center for Global Development* (CGD) (Devarajan et al., 2011). El pago de dividendos directos y universales correspondería a la condición intrínseca del recurso extractivo como propiedad de los ciudadanos del país, haciendo que el mayor interés de estos últimos implique mayor control social y mejor administración de la renta extractiva por parte de los poderes públicos. Además, esas transferencias a los ciudadanos se integrarían en el cómputo de sus obligaciones fiscales, con lo que aumentaría su exigencia de transparencia y buena gestión del gasto público; también se ha alegado que, si el sistema fiscal es progresivo, la imposición de las transferencias reduciría el sentido regresivo de los pagos uniformes a toda la población.

Se ha replicado que un dispositivo de dividendos directos y universales a la población no tiene porqué eliminar los riesgos de corrupción o manipulación política en situaciones de gobernanza pública débil (Sayne y Gillies, 2011). Pero las principales objeciones a ese tipo de alternativa se refieren a su capacidad limitada para atajar la pobreza, cuando esta es extensa, y al posible efecto de reducción de la provisión de servicios sociales básicos a la población, si los dividendos absorben una parte sustancial de los recursos públicos<sup>98</sup>. En África, dados los niveles de pobreza, el efecto sobre esta última de una distribución universal sería, en la mayor parte de países productores de materias extractivas, dos o tres veces menor que el de una distribución limitada a los ciudadanos pobres (Giugale y Nguyen, 2014). Varios estudios recientes (Gupta et al., 2014; AfDB y Gates Foundation, 2015) proponen esa segunda opción, aprovechando las rentas extractivas para reforzar y extender la cobertura de los programas de transferencias monetarias (*cash transfers*) a las poblaciones pobres, ya

---

<sup>98</sup> Al margen del ámbito de la utilización de ingresos extractivos en países que los perciben, la opción política más general del pago a la población de una renta básica universal, está generando un amplio debate en las economías avanzadas (Europa, Norteamérica, Oceanía...) o emergentes (India). Entran en juego en ese debate otro tipo de factores, como la complejidad creciente de los sistemas de protección social, a los que sustituiría en mayor o menor medida ese pago único, así como el efecto adverso sobre el empleo de la evolución tecnológica. Aunque se trata de contextos económicos y sociales diferentes, las objeciones planteadas en ese debate a una asignación de tipo universal, en términos de viabilidad financiera y de equidad redistributiva (ver para Estados Unidos, Greenstein, 2016), son comparables a las que se han evocado para países de economía atrasada y pobreza dominante. La experiencia piloto más conocida actualmente en Europa (Finlandia 2017-2018) queda restringida a la población desempleada. El modelo de renta básica que se ha barajado en la India (Government of India, Ministry of Finances, 2017), que remplazaría a buena parte de los programas de asistencia social, excluiría a las categorías más ricas de la población. En España, aunque la renta básica universal ha sido objeto de numerosos estudios teóricos y de factibilidad (por ejemplo, Raventós, 2001 y 2016), las propuestas políticas efectivas tienden a limitar su distribución a los sectores más vulnerables de la población.

iniciados, aunque débilmente, en bastantes países africanos. No obstante, para sostener el impacto sobre la pobreza, habría que asegurar la estabilidad de esas transferencias, idealmente por medio de una línea específica dentro de un mecanismo de reserva financiera. El destino de la renta extractiva para aliviar la pobreza de generaciones actuales puede ser compatible con otros empleos de inversión a medio-largo plazo, de manera que se promueva una mayor equidad tanto intra-generacional como inter-generacional.

Las experiencias de transferencias monetarias a los ciudadanos, financiadas específicamente con rentas extractivas, no son muy numerosas. Las que existen suelen generalmente beneficiar a determinadas categorías de la población, supeditadas o no a sus niveles de ingresos. Con una fracción de su fiscalidad sobre hidrocarburos, Bolivia introdujo en 2007 la Renta dignidad que realiza pagos mensuales a las personas mayores de 60 años, de mayor cuantía para las que no se benefician de ninguna pensión contributiva. Los subsidios a escolares bolivianos (bono Juancito Pinto) son también financiados por aportaciones de las empresas nacionales extractivas, completadas por asignaciones del tesoro nacional. En Venezuela, el sistema nacional de Misiones, ejecutor de programas sociales (educación, salud, vivienda) en medios pobres de ese país, es financiado por la empresa petrolera nacional. Dentro de la utilización de su Fondo petrolero, Timor Leste gestiona un amplio programa de asistencia social, en el que se incluyen pagos a diferentes categorías de la población (veteranos de guerra, minusválidos, mayores), así como a familias que aseguran la escolaridad de sus hijos (siguiendo el modelo de Bolsa familia en Brasil). El Fondo de desarrollo humano, alimentado desde 2008 en Mongolia por la renta minera, ha realizado transferencias monetarias uniformes a la población (criticadas por algunos por su oportunismo electoral), pero también asignaciones más específicas para gastos de educación, salud, vivienda, para complemento de pensiones, etc. Irán remplazó desde 2011 un vasto dispositivo de subsidio a los consumidores (combustibles, electricidad, agua...) por pagos mensuales de carácter universal a las familias. Ese sistema resulta insostenible en la coyuntura actual de precios del petróleo y una reforma está prevista en Irán para reducir las categorías beneficiarias.

En África, la distribución directa de rentas extractivas ha tenido escasa traducción política a pesar de haber sido alentada de forma bastante explícita tanto por algunos medios académicos como desde organismos como el Banco mundial. Como se ha indicado, reservas disponibles en fondos como el *Pula Fund* (componente GIA) en Botsuana han servido para financiar ampliamente el gasto/inversión social, en particular en educación; en Angola, el Fondo Soberano debe destinar un 7,5% de su cartera a proyectos sociales. Pero esas iniciativas se focalizan en la oferta pública de servicios, más que en pagos en numerario a la población. Es cierto que, como con



anterioridad en América Latina<sup>99</sup> y Asia, están teniendo importancia creciente en África las transferencias monetarias (*cash transfers*) contra la pobreza, pero se trata de programas que no tienen en general conexión con los ingresos extractivos y que están a menudo promovidos, financiados o co-financiados, por la ayuda exterior. Los más conocidas por su dinamismo, como el PSNP (*Productive Safety Net Programme*) de Etiopía o el VUP (*Vision 2020 Umurenge Programme*) en Ruanda, han sido impulsados en países sin potencial extractivo relevante. Los países que por el contrario tienen ese potencial, pueden tener la oportunidad de reforzar financieramente ese tipo de programas y ampliar su cobertura, asumiéndolos como una genuina y efectiva política nacional; además de su aptitud para mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria, esas transferencias pueden acompañar por el lado de la demanda el esfuerzo público que pueda hacerse en la oferta de servicios sociales (educación, salud). Los ingresos extractivos de un buen número de países subsaharianos, incluidos los que tienen una producción más incipiente (Mozambique, Uganda, Sierra Leona), podrían hacer una contribución significativa al coste de un programa básico de protección social, con transferencias monetarias a la población más pobre; se ha calculado que ese coste puede representar entre el 1 y el 5% del PIB, según el nivel de pobreza del país, la cobertura y la cuantía de las transferencias (AfDB y Gates Foundation, 2015). El mencionado PSNP en Etiopía que llega a cubrir al 8% de la población total, tiene un coste equivalente al 1,7% del PIB, cofinanciado por la ayuda exterior.

Aunque de forma desigual y por lo general limitada, bastantes gobiernos de países con producción extractiva en África dicen estar considerando la extensión de mecanismos de transferencias monetarias<sup>100</sup>. Pese a que la coyuntura financiera pública no es favorable, la desazón social por los efectos de la inflación y de la rebaja de los subsidios al consumo sobre los grupos más vulnerables, presiona en esa dirección. En grado por ahora modesto, esa evolución puede implicar una mayor redistribución por el lado del gasto público. Pero, además de las cuestiones de coste y financiación, tienen que

---

<sup>99</sup> Según un informe para la CEPAL (Cecchini et al., 2014), los diversos tipos de transferencias condicionadas a la población en 19 países de América Latina y Caribe, han pasado de cubrir desde el 5,7% de la población (2000) de la al 21,1% (2012); esas transferencias cubren más del 50% del quintil más pobre de la población y entre el 20-30% del consumo de las familias beneficiarias, mientras que en África solo llegan al 20% del quintil más pobre, representando el 20% del consumo de los beneficiarios (World Bank, 2014).

<sup>100</sup> En Angola se ha lanzado recientemente una iniciativa (*Cartão Kikuia*) que pretende beneficiar al 7% de la población total para el año 2018; con pagos de una cuantía que puede considerarse apreciable (media de unos 90 € por familia y mes), su coste previsto equivale al 1,5% del PIB. Nigeria ha iniciado también un programa de transferencias monetarias de dimensiones más modestas: pretende cubrir al 2,5% de la población total para el año 2021, con pagos mensuales a familias pobres del orden de los 22 € al mes; su coste está integrado en una asignación presupuestaria global de protección social que en 2016 representa el 0,4% del PIB. Los programas en ambos países reciben asistencia del Banco mundial.

abordarse cuestiones de organización e implementación en varios aspectos: los criterios de selección de los beneficiarios de las transferencias, la cuantía y modalidad de estas últimas, las capacidades de administración, supervisión y logística necesarias para asegurar un flujo eficaz de los pagos y evitar posibles desviaciones, etc.

Un factor importante es la relación entre fondos disponibles y tamaño de la población (% de los más pobres) a la que se quiere asistir, así como la equidad y rigor de los métodos de selección de esa población. Las transferencias pueden ser por importes relativamente módicos, lo que no cuestiona su impacto potencial en las situaciones de precariedad en las que intervienen<sup>101</sup>. En general se juzga oportuno que comporten alguna condición (mejora de la nutrición o de la salud familiar, escolarización infantil) o que estén acompañadas de incentivos para emprender o incrementar acciones productivas por parte sus beneficiarios. El reto más complejo es el de la organización de un sistema que asegure la gestión adecuada, independiente y transparente de todo el proceso, sobre todo si este tiene un alcance nacional, evitando los riesgos de manipulación política.

### 2.4.3 Transferencias subnacionales

Más extendida que la distribución de renta extractiva por transferencias individuales, es la organizada en muchos países hacia sus regiones u otras entidades sub-nacionales. Existen esquemas muy diversos en cuanto a la proporción y los criterios de reparto entre el nivel central y los sub-nacionales, en general por transferencias desde el primero, a veces por instauración por los segundos de una fiscalidad propia sobre las industrias extractivas que operan en su territorio (Arellano Yanguas y Mejías, 2014)<sup>102</sup>. Es destacable por ejemplo el Canon minero en Perú, en el que el 50% del producto de

---

<sup>101</sup> Además del rol de las transferencias monetarias en la reducción de la vulnerabilidad económica y alimentaria, se ha puesto también de relieve su repercusión psicosocial positiva sobre los beneficiarios y sobre la cohesión social de las comunidades a las que estos pertenecen (Attah et al, 2016; Molyneux, 2016). Se plantean sin embargo cuestiones sensibles de selección acertada de las familias beneficiarias, de asentimiento y participación efectiva de las comunidades a las que pertenecen esas familias. Han podido constatarse disensiones y “arreglos” intracomunitarias en torno a las transferencias (De Sardan, 2013).

<sup>102</sup> Además de los diferentes esquemas de reparto entre el nivel nacional y los subnacionales (distribución vertical), así como entre diferentes niveles subnacionales, productores o no productores (distribución horizontal), se constata también una disparidad normativa en cuanto al destino de los fondos transferidos, aunque la tendencia es la de priorizar los gastos de inversión (infraestructuras especialmente). Según los autores citados (Arellano Yanguas y Mejías, 2014), dos razones pueden explicar esa preferencia: la necesidad, también a nivel local, de compensar con capital físico la pérdida de capital natural, y la mayor flexibilidad de ese tipo de gasto frente a la volatilidad de los ingresos originados por recursos extractivos.

la imposición sobre beneficios de las compañías mineras, se transfiere, junto a las regalías percibidas, a los diferentes niveles de gobierno regional y local de los territorios donde se explota el recurso (cobre, plata, oro...); el montante de esa transferencia supuso en 2014 cerca del 60% del total de ingresos mineros. El criterio de asignación, según la producción minera de cada territorio, provoca fuertes desequilibrios en la financiación de las diferentes regiones y entidades municipales, acentuando la desigualdad de las poblaciones situadas en unas o en otras (Loayza et al., 2013). Además, se ha constatado que en los territorios que reciben transferencias financieras importantes, hay propensión a la corrupción, en particular en la contratación de obra pública (Crabtree, 2014), así como disputas entre grupos políticos. Estas se añaden a los también numerosos conflictos, en particular con las comunidades indígenas, provocados por las consecuencias socio-ambientales de la minería (Arellano Yanguas, 2011).

Puede también combinarse el principio de compensación a las zonas productoras con una intención de equidad horizontal con otras regiones. En Bolivia, donde la proporción de la asignación a los entes territoriales (departamentos, municipios y territorios indígenas) es incluso superior a la de Perú, las fuentes principales de las transferencias son las regalías y el Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH); las primeras se atribuyen básicamente a los territorios productores, mientras que el IDH se reparte de forma más equilibrada, teniendo en cuenta en alguna medida criterios de población y beneficiando también a los territorios indígenas. Sin embargo, el mecanismo aplicado no ha evitado disparidades significativas en la capacidad financiera resultante para los distintos territorios (expresada por ejemplo en fondos por habitante). El acuerdo para un reparto más redistributivo no es fácil, ya que la captación y control de las rentas extractivas ha sido un factor clave en los frecuentes conflictos políticos entre las regiones productoras orientales (la llamada “Media luna”), el gobierno central y las demás regiones<sup>103</sup>.

En otros países, las presiones secesionistas han influido los términos del sistema de reparto a las regiones productoras. Es el caso de Indonesia, donde las regiones de Aceh y Papúa del Oeste reciben un porcentaje sobre los ingresos derivados del petróleo producido en sus territorios, netamente superior al de otras regiones. Ese compromiso ha sido clave para preservar el acuerdo de paz sobre Aceh firmado en 2005. En Irak, los

---

<sup>103</sup> Un momento de fuerte tensión se produjo en 2008 por el referéndum autonómico que cuatro departamentos bolivianos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) pretendieron organizar, con objeto sobre todo de aumentar su control sobre los recursos del suelo y subsuelo de sus territorios. El gobierno nacional denunció la ilegalidad de la consulta, apoyado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

difíciles acuerdos entre el gobierno federal y el de la región de Kurdistán sobre la atribución de la renta petrolera (asignando a esa región el 17% del total de los ingresos públicos nacionales), han sido objeto de querellas en su aplicación y de críticas de discriminación por parte de otras regiones. El compromiso sobre el reparto de la riqueza petrolera fue un componente fundamental del acuerdo general de paz firmado entre Sudán y Sudán del Sur en 2005, hasta la independencia del segundo en 2011. El control de esa riqueza sigue atizando el conflicto interno que sufre Sudán del Sur desde 2013, del que sacan partido intereses petrolíferos exteriores (García, 2015). Angola pretendió en los años 90 contener el movimiento separatista en el territorio de Cabinda con un acuerdo de cesión del 10% de los ingresos procedentes del petróleo extraído en ese territorio (50-60% de la producción angoleña); la confusa aplicación de ese acuerdo es una de la razón de la persistencia del conflicto. En Níger, la obligación legal de cesión a la región productora (Agadez) de un porcentaje de las regalías ingresadas sobre la extracción de uranio, fue resultado de los principios negociados para poner fin a la rebelión tuareg de los años 90.

El régimen de reparto de los ingresos petroleros establecido en Nigeria entre los tres niveles de poder (federal, estados y local) es especialmente complejo y controvertido. Una vez deducidas otras asignaciones<sup>104</sup> y de acuerdo con un mecanismo de “derivación”, un mínimo del 13 % de los ingresos a distribuir se asigna directamente a las regiones productoras (Estados del delta del Níger). Sobre el saldo disponible, una fórmula adoptada en el Parlamento federal determina tanto los porcentajes de reparto entre los tres niveles, como la ponderación de los criterios de distribución entre entes subnacionales (equidad interregional, población, superficie, esfuerzo fiscal interno...). Esa fórmula (actualmente 54-26-20% para federal-estados-local, respectivamente) es objeto de frecuentes revisiones, como consecuencia del permanente debate y negociación entre el poder federal y los gobiernos de los Estados. Estos últimos se han opuesto además desde 2012 a un cambio que reduciría su cuota de control y beneficio sobre las rentas petroleras: la puesta en marcha de un fondo soberano (Nigeria’s sovereign wealth fund) que reemplazaría, con una configuración más regular e institucionalizada<sup>105</sup>, a la todavía existente Excess Crude Account (ECA). Los Estados,

---

<sup>104</sup> Un primer reparto de los ingresos petroleros los ha estado distribuyendo entre: 1) los llamados “cash calls” de la sociedad estatal (*Nigerian National Petroleum Corporation*, NNPC), una de las áreas de opacidad y corrupción en esa sociedad; 2) la subvención también gestionada por la NNPC de los precios de los combustibles (ver nota 88 a pie de página); 3) la eventual alimentación de la ECA. El saldo restante es atribuido a los tres niveles de gobierno (incluida la asignación a las regiones productoras).

<sup>105</sup> El fondo soberano, gestionado por la *Nigeria Sovereign Investment Authority* (NSIA), se descompone en tres subcuentas: futuras generaciones, infraestructuras y estabilización; su dotación actual es sin embargo muy exigua (1.250 millones USD) como consecuencia del bloqueo político sobre su

favorecidos estos últimos años por las discrecionales y copiosas retiradas sobre la ECA, recelan de un dispositivo menos flexible que sería gestionado principalmente al nivel federal.

En un buen número de países africanos (RDC, Camerún, Níger, Chad, Uganda, Ghana), la legislación minera o petrolera ha previsto la asignación de una parte de las regalías percibidas a las administraciones subnacionales, por lo general solamente a los territorios en los que tienen lugar las actividades extractivas. La aplicación efectiva de esas disposiciones legales es a menudo aleatoria. En la RDC, el incumplimiento de la transferencia de los ingresos por regalías a las provincias (25%) y municipios (15%) en los que se realiza la extracción, ha hecho que la principal provincia productora (Katanga) decidiese desde 2008 percibir directamente algunos tributos adicionales de la industria minera.

La participación subnacional en la renta extractiva puede estar plenamente justificada para compensar los costes socio-ambientales u otras externalidades negativas que generan las actividades de extracción en el territorio afectado. Además, como arguyen las tesis del federalismo fiscal, el traslado de capacidad de gasto público a los niveles descentralizados puede permitir una mayor adaptación a las necesidades de los ciudadanos y de la economía local, ampliando el sentido económico de la democracia. Para que esto último sea efectivo, la compensación a territorios productores debería no obstante compaginarse con mecanismos redistributivos entre regiones que eviten disparidades importantes en la capacidad financiera y en la provisión de servicios en unas y otras. Pero, aparte de esos principios generales, se han hecho algunas apreciaciones críticas sobre la asignación territorial de las rentas fiscales extractivas. Se trata en cierta medida de cuestiones que forman parte del debate más general sobre las ventajas e inconvenientes de la descentralización fiscal.

Una primera objeción se refiere a los riesgos que implica la volatilidad de los fondos transferidos a los territorios concernidos, si los presupuestos y servicios públicos de estos últimos se hacen demasiado dependientes de esa entrada de fondos. En Perú, las transferencias del Canon minero a los gobiernos regionales y municipales se han reducido en un 70% entre 2012 y 2016, afectando seriamente a la inversión pública a la que legalmente deben destinarse. En Bolivia, después de un rápido incremento de las transferencias subnacionales (triplicadas entre 2006 y 2014), estas se han reducido en los dos últimos años (20-40% como media, según entidades); teniendo en cuenta las disposiciones legales sobre su uso, esa reducción puede tener repercusión tanto en

---

funcionamiento y de la caída de los ingresos petroleros.

la inversión en infraestructura (departamentos) como en los servicios sociales y económicos (municipios). En Nigeria, según afirmaciones de los gobiernos de los Estados federados, el impacto de la caída de sus cobros petroleros es más grave y afecta a sus gastos corrientes básicos (pago de salarios públicos). Las medidas de estabilización presupuestaria a esos niveles subnacionales resultarían muy complejas y podrían ser distorsionantes si no son coherentes entre regiones y con la pauta nacional. Tendría que ser la política de estabilización nacional la que, a través de mecanismos de reserva, asegurara la sostenibilidad de los flujos financieros a los entes subnacionales.

Otro tipo de inconvenientes pueden aparecer en periodos de boom y expansión de las transferencias a las entidades subnacionales, cuando estas se encuentran en poco tiempo con recursos financieros de un volumen que rebasa sus capacidades de programación y de gestión. Esas capacidades tienden a ser menos desarrolladas y a contar con menos medios que las existentes a nivel nacional. El resultado puede ser la toma de decisiones inapropiadas (escalada del gasto corriente, proyectos de inversión inmaduros y poco útiles) que no responden a los intereses de las poblaciones afectadas y generan conflictos. Como se ha indicado, ese escenario es también propicio al clientelismo y a la captura de los mecanismos de gasto por las elites locales, con síntomas de corrupción que reproducen a nivel local las secuelas previstas por las tesis de la “maldición” (Arellano Yanguas, 2011)<sup>106</sup>.

Esas fases de expansión de los ingresos de fuente extractiva y del consiguiente gasto de los entes descentralizados, pueden implicar otros efectos económicos locales que se han examinado en casos como el de Perú. La ampliación rápida de servicios o trabajos públicos genera unas posibilidades de empleo en mejores condiciones que las existentes en las actividades tradicionales de la zona concernida. Estas últimas, en particular la agricultura o las pequeñas manufacturas, resultarían debilitadas por la pérdida de recursos humanos. Al mismo tiempo, el aumento de demanda que genera el mayor poder adquisitivo de los beneficiarios del gasto público (empleados,

---

<sup>106</sup> En Perú, cinco expresidentes de región se han encontrado en prisión por irregularidades. En Nigeria, han sido frecuentes los casos de malversación de la renta petrolera por los gobiernos subnacionales. Incluso en ámbitos territoriales más reducidos, se han constatado en Ghana manipulaciones de las transferencias recibidas por parte de autoridades locales y jefes tradicionales de las comunidades mineras (Standing, 2014).

contratistas) induciría una mayor inflación de ámbito local, perjudicando a los no beneficiarios de ese gasto. Se ha llegado a hablar de una supuesta “*cholo disease*” (Monge y Viale, 2011). En realidad, esos efectos indirectos del desarrollo extractivo, cuando este beneficia de forma importante a presupuestos públicos regionales/locales, se combinan con los que directamente provienen de las mismas actividades extractivas. El crecimiento de estas últimas, además de consecuencias medioambientales, puede tener repercusiones diversas, favorables o adversas, sobre varios ámbitos socio-económicos locales: mercado laboral, demanda de bienes y servicios, ingresos familiares, nivel de precios, vitalidad de los otros sectores productivos, etc. Algunos trabajos han sugerido que esos diferentes impactos, tanto directos como indirectos, pueden suponer un balance neto desfavorable para el conjunto de los pobladores locales. Más en general, al considerar también las otras consecuencias mencionadas sobre la gestión pública y la gobernanza local, se ha conjeturado sobre la potencial existencia de una versión subnacional de la “maldición del recurso” (Arellano Yanguas, 2011; Loayza et al. 2013; Cust y Viale, 2016), para la que serían aplicables, adecuados a ese contexto, algunos de los remedios que se han ido examinando a lo largo de este trabajo.

## CONCLUSIONES

El desarrollo del amplio debate sobre la “maldición del recurso”, a lo largo de las dos o tres últimas décadas, ha permitido definir mejor su naturaleza y sus implicaciones en varios aspectos. Una primera inferencia es que los efectos económicos y políticos del recurso (extractivo) no tienen por qué ser inexorablemente negativos, tal como prácticamente se pretendía en las pesimistas tesis iniciales sobre la “maldición”. Otro fruto de ese debate ha sido el de resaltar, además del juego de factores puramente económicos (como la “enfermedad holandesa”), el papel clave desempeñado por el uso (o abuso) de los ingresos públicos generados por el recurso, lo que remite a otro tipo de factores de naturaleza política e institucional. Estos últimos son más complejos que los primeros cuando se abordan los mecanismos de la “maldición”, así como los posibles remedios frente a ella en países que tratan de emprender una senda de desarrollo. Si existe cierto consenso en considerar que la relación entre recursos extractivos y desarrollo está mediatizada por factores de gobernanza y gestión pública en los países que los explotan, la dificultad está en el ajuste de esos factores cuando se parte de entrada, como es el caso en muchos países en desarrollo, de instituciones frágiles y de débiles capacidades públicas. Es el dilema de “gallina y huevo” al que se refiere el documento *Africa Mining Vision* de la Unión Africana.

Pero ese mismo documento hace propuestas, afines a las que se han hecho desde medios académicos y organizaciones civiles, que puedan ser asumibles en los contextos débiles que se han mencionado, siempre que exista un grado básico de consenso y de coincidencia de intereses entre gobernantes y ciudadanos. Se trata de criterios y pautas para promover marcos legales y de gestión pública que puedan hacer que, en los países que disponen de recursos extractivos, estos se encaucen hacia el desarrollo. Las mejoras institucionales requieren en primer lugar voluntad política y el mencionado consenso, pero también medios, y estos son escasos en los países menos avanzados. Frente a esa dificultad, la disponibilidad de ingresos públicos adicionales procedentes del recurso, constituye una potencial ventaja. Para aprovecharla, se requeriría un proceso paulatino e interactivo en el que la capacidad institucional y el uso eficaz del recurso progresen de forma conjunta y se apoyen mutuamente, partiendo de lo que algunos autores han llamado “*good enough governance*”, es decir requisitos básicos mínimos para que tal proceso pueda articularse. Cada país ha de encontrar así una senda para el progreso de sus instituciones, en función de sus antecedentes específicos y de sus dinámicas políticas y sociales, sin la coacción de las recetas “*urbi et orbi*” y los cambios acelerados de gobernanza que a menudo se han



pretendido desde algunas instancias internacionales.

Como había señalado Hirschman, la vía principal por la que las actividades del sector extractivo pueden tener efectos benéficos para el desarrollo, es la fiscal, es decir la oportunidad que ofrece ese sector de mejorar la capacidad financiera pública de países que apenas tienen otras posibilidades de conseguirlo. Las conexiones con los otros sectores de una economía nacional tienden a ser escasas, al menos inicialmente. Pueden posteriormente estimularse, pero precisamente a través de políticas públicas de contenido local y de diversificación que requieren medios e incentivos. Ahora bien, para que ese efecto fiscal, potencialmente benéfico, pueda producirse, hacen dos tipos de requisitos: 1) una captación pública adecuada de la renta que generan las actividades industriales extractivas, en particular si estas últimas son operadas por empresas privadas, frecuentemente multinacionales y 2) una gestión eficaz de los ingresos públicos extractivos, puestos al servicio del interés general de la población (y no de intereses de clanes o grupos de poder), para reducir la pobreza, facilitar el desarrollo de otros sectores de la economía nacional, reforzando al mismo tiempo las instituciones. Lo que supone salir, por una u otra vía política, del escenario de *rent seeking* e ineficiencia pública también evocado por Hirschman y por las tesis de la “maldición”. Se trata de retos y responsabilidades que incumben en primer lugar a los gobiernos y sociedades de los países productores de materias extractivas. Pero la comunidad internacional en sentido amplio (países y organismos multilaterales, agencias de cooperación y financiación, actores emergentes Sur-Sur) tiene sus propias responsabilidades en facilitar esfuerzos nacionales para sacar provecho de los recursos extractivos. Se han tomado algunas iniciativas en ámbitos como el de la transparencia de los pagos de las compañías extractivas a los gobiernos de países productores (ITIE), pero son de alcance limitado tanto en su radio temático como en su cobertura geográfica.

El primer requisito indicado está supeditado a las condiciones en que se realiza la explotación del recurso, desde su extracción hasta su comercialización, según las decisiones políticas y legales que las autoridades del país hayan adoptado. La decisión inicial de extracción del recurso debe estar bien arbitrada sobre la base del balance de costes y beneficios sociales que va a conllevar. Entre los primeros pueden figurar las consecuencias medioambientales y sobre las condiciones de vida/actividad de las comunidades que habitan los territorios con potencial extractivo. Si la opción de extracción es confirmada, otra decisión fundamental es la de optar por una explotación pública nacional o por negociar un acuerdo contractual con compañías privadas. Se trata de una decisión política, pero puede estar condicionada por factores

económicos y técnicos (capacidades financieras, tecnológicas y comerciales disponibles, grado de información geológica nacional sobre el recurso) que deben ser evaluados por las autoridades que van a tomar la decisión. Las diversas experiencias de nacionalización y de privatización de sectores extractivos revelan que cada una de esas opciones puede comportar ventajas e inconvenientes.

El marco legal aplicado al sector extractivo tiene una importancia clave para poder alcanzar los objetivos de interés público, en particular en un contexto de explotación privatizada. Además de asegurar una participación adecuada del país productor en el reparto de la renta extractiva, a través principalmente del régimen fiscal o parafiscal (% sobre el *profit oil* en el sector petrolero), ese marco debe regular otras materias esenciales como las modalidades de asignación de las licencias de exploración o explotación, las condiciones contractuales convenidas con las compañías privadas, las obligaciones que estas deben asumir en ámbitos sociales y medioambientales, así como en la contratación de empleados, servicios o suministros locales (para favorecer gradualmente el contenido local). Esas diferentes materias han conocido una evolución desde las reformas legales impulsadas desde el paradigma liberal al final del pasado siglo, destinadas sobre todo a atraer la inversión privada, hacia marcos más equilibrados para la salvaguarda del interés nacional: procedimientos más competitivos de concesión de licencias, reforzamiento de normas sociales y medioambientales, obligaciones más concretas de contratación local, y un indispensable ajuste de la fiscalidad sobre las compañías extractivas para asegurar la suficiente captación de sus beneficios, especialmente en los periodos de boom comercial. Como en otras áreas abordadas en este trabajo, la efectividad de esos desarrollos legales está sin embargo condicionada por la capacidad de las administraciones nacionales encargadas de implementarlos, gestionarlos y supervisarlos. Puede haber por ejemplo dificultad en impedir la evasión fiscal por parte de las compañías extractivas, a menudo a través de los llamados “precios de transferencia”. Las iniciativas internacionales (BEPS de la OCDE) para atajar esa evasión tienen todavía que demostrar su validez para los países en desarrollo. Otros obstáculos pueden también provenir del entorno internacional: algunas reglas establecidas en el marco de la OMC pueden imposibilitar la adopción de normas de contenido local.

Otros desafíos, tanto o más cruciales, surgen en relación con el segundo requisito que se ha mencionado: la fase de utilización y gestión de la renta extractiva. Cuando esta última es significativa en relación a la economía y al presupuesto público del país receptor, su uso plantea complejos dilemas a gobernantes que, se presume, tienen como objetivo el interés nacional. Una primera decisión es la de su reparto entre

ahorro y consumo (gasto público corriente), lo que en cierta manera conlleva una asignación inter-temporal entre generaciones actuales (fuertemente necesitadas en muchos países en desarrollo) y futuras. Una cierta proporción de ahorro se considera conveniente primero para estabilizar el presupuesto público respecto a mercados e ingresos volátiles, a través de un mecanismo de reserva alimentado en los períodos favorables y utilizado en los desfavorables. También para compensar la pérdida de riqueza nacional que implica la extracción del recurso, haciendo que este permita la creación de otro tipo de activo nacional, para lo que pueden también existir diferentes opciones: reservas financieras a medio/largo plazo, inversión en infraestructuras públicas o desarrollo del capital humano. Frente a postulados como el de la *permanent income hypothesis* del FMI, con un ahorro permanente en divisas, se ha replicado que, sin subestimar la conveniencia de estabilizar el presupuesto con reglas fiscales adecuadas, la prioridad en países con escasos niveles de capital físico público y humano, debe ser la de incrementar esos niveles a través del presupuesto. Esa vía, que puede tener sus efectos económicos y sociales saludables en el medio plazo, debe ser compatible con la respuesta a necesidades urgentes a corto plazo, derivadas de la extrema pobreza, en ocasiones de la inseguridad alimentaria, que siguen persistiendo en países en desarrollo con potencial extractivo.

En qué medida, durante el periodo más reciente en el que coinciden una etapa de boom y una subsecuente de recesión de los mercados extractivos, los países que se ha examinado en este trabajo han seguido o se han distanciado de las políticas y pautas propuestas. Conviene añadir que ese periodo de boom parece invalidar las tesis iniciales de la “maldición” (Sachs, Warner) sobre el menor crecimiento económico de los países con recursos abundantes. Pero ese nuevo escenario hace que la atención (medios académicos y de cooperación) se concentre en otras cuestiones al margen del crecimiento macroeconómico: como se está gestionando esa bonanza, que impacto está teniendo sobre la población de los países productores, cuales son las políticas que estos aplican y a que intereses responden. Se constatado en efecto que el impacto de ese reciente boom sobre la pobreza y los indicadores sociales (reflejados por ejemplo en el IDH) ha sido bastante mitigado en una serie de países productores. Además, han persistido mecanismos de patronazgo y corrupción en torno a la captación de rentas extractivas, se han mantenido o reforzado algunos regímenes autocráticos (en particular, en África subsahariana) y han sido numerosas las políticas de gasto e inversión pública poco eficientes. Sin embargo, en algunos países la bonanza ha permitido afianzar políticas públicas de reducción de la pobreza, de mejora de los servicios sociales y de inversión productiva en capital físico y humano.

Una de las modalidades que se ha usado durante el periodo de boom para hacer que la población del país se beneficie directamente de la renta extractiva, ha sido la de subvencionar el consumo, especialmente de combustibles. Otra propuesta teórica planteada estos últimos años, aunque poco practicada de hecho, ha sido la de distribuir dividendos universales a la población. Se ha podido constatar que ambos procedimientos tienen un impacto social regresivo y que implican costes difícilmente sostenibles en caso de caída de los ingresos públicos de fuente extractiva, como está ocurriendo en el periodo más reciente. Para atajar la pobreza, las alternativas actualmente consideradas más pertinentes son la de realizar transferencias monetarias selectivas al sector de población del país que realmente las necesita, conectadas si es posible con incentivos a la actividad productiva, así como reequilibrar el acceso a servicios sociales (salud, educación...) a favor de zonas del país crónicamente marginadas. La opción de las transferencias subnacionales, ampliamente seguida en algunos países, ofrece, según diferentes estudios, resultados sociales y económicos contrastados.

Aunque el periodo de boom vio aumentar de forma significativa la inversión pública en capital físico (infraestructuras) en los países productores examinados, abultados programas de inversión han sido a menudo emprendidos de forma demasiado apresurada, tanto al nivel nacional como en ciertos casos por los entes subnacionales, con consecuencias sobre sus resultados. Por otra parte, dada la falta de capacidad empresarial local para ejecutar las inversiones de más envergadura, estas últimas han sido generalmente realizadas por operadores extranjeros, con frecuencia chinos o de otros países BRICS, sobre la base en bastantes casos de acuerdos "*resource for infrastructure*". Esa intervención exterior de los actores emergentes, que incluye también la financiación anticipada de los proyectos de inversión, tiene el mérito de compensar el gap local mencionado, pero comporta también riesgos: contrataciones sin competencia a empresas del país financiador, endeudamiento abultado si la financiación no es concesional, dependencia tecnológica si no hay transferencia del conocimiento y genuina implicación local en los proyectos. Para paliar esos riesgos, se trataría de algún modo de que esa cooperación emergente Sur-Sur llegue a compaginar mejor sus objetivos de ayuda con los de inversión/comercio.

Aunque en menor proporción que la inversión pública física, también ha crecido la inversión en capital humano en la fase de bonanza. El gasto en educación (sobre PIB) ha tendido a aumentar en esa fase, aunque sigue siendo insuficiente en bastantes países, en particular en África subsahariana. No obstante, algunos países productores han concedido una fuerte prioridad a esa inversión educativa. El reto de la progresión

del capital humano nacional incluye una vertiente específica: la del desarrollo de las capacidades de las administraciones e instituciones públicas encargadas, sea de la implementación y gestión de las políticas públicas, sea de su supervisión. Los países con recursos extractivos pueden contar con más medios para ese desarrollo, pero afrontan en esa esfera un desafío notoriamente más complejo: el de la integridad y la motivación adecuadas de los agentes y responsables públicos en los diferentes ámbitos y niveles del Estado; son factores también determinantes para la eficacia de la acción pública, tanto en el nivel nacional como en el subnacional. No resulta fácil, a partir de algunos indicadores de gobernanza disponibles, el apreciar la evolución reciente en los países que se han ido examinando, de categorías como la “eficacia del gobierno” o la “corrupción pública”.

La continuidad de los usos preferentes de la renta extractiva que se han ido evocando (programas sociales, inversiones en infraestructuras, capital humano, refuerzo de capacidades publicas...) puede verse afectada por la volatilidad de los mercados de los que depende esa renta. Como ya se ha indicado, resulta muy conveniente el empleo de reglas presupuestarias equilibradas y la constitución de reservas fiscales que amortigüen los efectos de esa volatilidad, evitando caídas bruscas de los citados gastos e inversiones. Esa pauta tiene especial interés para países en los que los ingresos extractivos representan una porción significativa del presupuesto público. Su pertinencia es corroborada por los impactos dispares de la crisis de los mercados de materias extractivos estos últimos años. Los países que han seguido reglas adecuadas de crecimiento del gasto público, aprovechando el boom comercial anterior para constituir reservas, se han encontrado en mejor posición para contrarrestar los efectos de esa crisis y proteger sus políticas de inversión social y productiva. Pero, bastantes otros países productores, en los que la ausencia o inconsistencia de reglas fiscales y de mecanismos de reserva habían provocado políticas de gasto demasiado expansivas, han tenido que adoptar medidas abruptas de recorte presupuestario, en particular de sus programas de inversión. El repunte de los precios que, en particular para los minerales metálicos, parece esbozarse desde 2016, podría ofrecer la oportunidad de una gestión más equilibrada, sacando lecciones de esas experiencias pasadas.

Resulta indudable de las observaciones de este trabajo que los resultados para un país de la explotación de recursos extractivos están condicionados por la calidad y coherencia de sus instituciones y políticas públicas, por la integridad de sus dirigentes y la fuerza de sus sociedades civiles. Pero en el reto de encauzar los recursos extractivos hacia el desarrollo, hay otras responsabilidades importantes. La comunidad internacional, además de ayudar a la mejora de las capacidades técnicas y de gestión

de los servicios nacionales conectados con los sectores extractivos, tendría que asumir compromisos efectivos en áreas como la de la acción contra la evasión fiscal de las compañías transnacionales, la de la necesaria flexibilidad en normas que pueden entorpecer las políticas de contenido local o la del impulso de exigencias legales de transparencia más estrictas que las derivadas de la iniciativa ITIE.

## Bibliografía

- Adam, C.S. y D.L. Bevan (2003). *Aid, Public Expenditure, and Dutch Disease*. CSAE Working Paper 2003-02. Oxford: Center for the Study of African Economies.
- Adenauer, I. y L. Vagassky (1998). *Aid and the real exchange rate: Dutch disease effects in African countries*, *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, vol. 33, issue 4, pag. 177-185.
- Ado, R. (2013). *Local Content Policy and the WTO Rules of Trade-related Investment Measures (TRIMs): the Pros and Cons*, *International Journal of Business and Management Studies*. Aberdeen: Vol.2 (1), 2013.
- Africa Progress Panel Report 2013. Africa Progress Panel.
- AfDB-African Development Bank y Gates Foundation (2015). *Paper 5: How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection* dentro del informe: *Delivering on the promise: Leveraging natural resource to accelerate human development in Africa*.
- AfDB-African Development Bank (2016). *Botswana's Mineral Revenues, Expenditure and Savings Policy*, African Natural Resources Center (ANRC).
- African Union (2009). *Africa Mining Vision*.
- Ahmadov, A.K.(2014). *Oil, democracy, and context: a meta-analysis*, *Comparative Political Studies* 47(9), pag. 1238–1267.
- Altomonte, H. y R.J. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139.
- Alves, A. C. (2011). *The Zambia–China Cooperation Zone at a Crossroads: What Now?*, Policy Briefing 41, China in Africa Project, South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- Alves, A.C. (2013a). *China's 'win-win' cooperation: Unpacking the impact of infrastructure-for-resources deals in Africa*, *South African Journal of International Affairs*, 20:2, pag. 207-226.
- Alves, A.C. (2013b). *Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China's Oil-backed Loans in Angola and Brazil*, *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 1, pag. 99–130.
- Amin, Samir (1973). *Le développement inégal*, Les éditions de minuit, Paris
- Anderson, E., P. de Renzio y S. Levy (2006). *The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*, Overseas Development Institute, Working Paper 263.
- Arellano Yanguas, J. (2011). *Minería sin fronteras: conflicto y desarrollo en regiones mineras en Perú*, Lima: Intituto de Estudios Peruanos; del mismo autor (2011): *Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru*, *Journal of Development Studies*, 47: 4, pag. 617- 638.
- Arellano Yanguas, J. y A. Mejía-Acosta (2014). *Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics*, UNRISD 2014.
- Asongu, S.A.(2016). *Economics and Political Implications of International Financial Reporting Standards*, IGI Global 2016, chapter 14, pag. 282-302.
- Attah R., V. Barca, A. Kardan, I. MacAuslan, F. Merttens, y L. Pellerano (2016). *Can social protection affect psychosocial wellbeing and why does this matter? Lessons from cash transfers in Sub Saharan Africa*, *The Journal of Development Studies* 52(8), pag. 1115-1131.

- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Auty, R. (2008). *Economía política de la distribución de los ingresos derivados de los minerales en África: análisis comparativo entre Angola, Botsuana, Nigeria y Zambia*, Documento de Trabajo Nº 28/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Baca Campodónico, J.F, J. R. Peschiera Cassinelli y J. A. Mesones. (2014). *The impact of public expenditures in education, health, and infrastructure on economic growth and income distribution in Peru*, IDB Working Paper Series 490.
- Balassa, Bela A. (1980), *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*, Princeton University.
- Baran, P. (1952). *On the Political Economy of Backwardness*, Manchester School of Economics and Social Studies, January 1952.
- Barreda, M. (2008). *Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes en* : Alberdi J. y M. González M. (Coord.) *Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo*, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, nº 47, Octubre 2008.
- Bauer P.T. (1972). *Dissent on Development*, Studies and Debates in Development Economics, Revised Edition, Harvard University Press, 1972.
- Bhattacharyya, S. y P. Collier (2011) *Public Capital in Resource Rich Economies: Is there a Curse?*, CSAE Working Paper WPS/2011-14.
- Birdsall, N. y A. Subramanian (2004). *Saving Iraq From Its Oil*, Foreign Affairs, July/August 2004 Issue.
- Bonadeo, D. J. (2015). *Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012. retos y oportunidades para América latina*, IUDC, Documento de trabajo nº 36.
- Brunnschweiler, C. N. y E. H. Bulte (2006). *The resource curse revisited and revised: A tale of paradoxes and red herrings*, CER-ETH Center of Economic Research at ETH Zurich- University of Zurich.
- Brunnschweiler, C. N. y E. H. Bulte (2008). *Linking Natural Resources to Slow Growth and More Conflict*, Science Vol. 320, no. 5876, pag. 616-617.
- Brunnschweiler, C.N. (2008). *Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth*, World Development 36 (3), pag. 399-419.
- Brunnschweiler, C.N., y E. H. Bulte (2009). *Natural Resources and Violent Conflict: Resource Abundance, Dependence, and the Onset of Civil Wars*, Oxford Economic Papers 61 (4), pag. 651-674.
- Bulte, E.H., R. Damania y R.T. Deacon (2005). *Resource Intensity, Institutions and Development*. World Development Vol. 33, No. 7, pag. 1029–1044.
- Campbell, B. (edit) (2003). *Factoring in Governance is not enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility*, en Minerals & Energy, Raw Materials Report. vol. 18, no 3.
- Cavalcanti, T. V. de V., K. Mohaddes y M. Raissi (2012). *Commodity Price Volatility and the Sources of Growth*, IMF Working Paper 12/12.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada*, CEPAL, Serie Políticas Sociales nº 202.
- Clausen, J. R. (2008). *Calculating Sustainable Non-mineral Balances as Benchmarks for Fiscal Policy: The Case of Botswana*, International Monetary



- Fund, WP/08/117.
- Clausing, K.A. y M.C. Durst (2015). *A Price-Based Royalty Tax?*, International Centre for Tax and Development (ICTD), Working Paper 41, October 2015.
- Colantonio E., R. Marianacci y N. Mattosio (2010). *On human capital and economic development: some results for Africa*, Social and Behavioral Sciences 9 (2010), pag. 266–272.
- Collier, P. and A.Hoeffler (1998). *On the Economic Causes of Civil War*, Oxford Economic Papers, 50, pag. 563-73.
- Collier, P.(2003). *Développement : la malédiction pétrolière*, Sociétal N°42, 4<sup>ème</sup> trimestre 2003.
- Collier, P. y A.Hoeffler (2005). *Resource Rents, Governance and Conflict*, Journal of Conflict Resolution 49, 4, pag. 625-633.
- Collier, P. (2007). *Laws and Codes for the 'Resource Curse'*. Oxford University, September 2007.
- Collier, P., F. Van der Ploeg y A.J. Venables, (2009). *Managing Resource Revenues in Developing Countries*, OxCarre Research Paper nr 22/2009
- Collier, P. y A. J. Venables (2011), *Plundered Nations?: Successes and Failures in Natural Resource Extraction*, Palgrave Macmillan.
- Colom Jaén, A.(2010). *Lecciones del fracaso del modelo chadiano de gestión de los ingresos petroleros*, ARI N° 12/2010 Real Instituto Elcano.
- Colom Jaen, A. y A. Campos Serrano (2013). *Oil in Chad and Equatorial Guinea: widening the focus of the resource curse*, European Journal of Development Research 25, pag. 584-599.
- Corden, W.M. y J. P. Neary (1982). *Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy*. The Economic Journal, Vol. 92, nr 368, pag. 825-848.
- Correa Mautz, F. (2016). *Encadenamientos productivos desde la minería de Chile*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo n° 203.
- Coz Léniz, F. (2012). *Histories of nationalization and privatization: the cases of the Chilean and Zambian Copper Industries*.
- Crabtree, J. (2014). *Funding Local Government: Use (and Abuse) of Peru's Canon System*, Bulletin of Latin American Research, Volume 33, Issue 4, pag. 452–467.
- Crivelli, E., R. De Mooij y M. Keen (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries* International Monetary Fund, WP/15/118.
- Cust J. y C.Viale (2016). *Is There Evidence for a Subnational Resource Curse?* Natural Resource Governance Institute.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills y C. Papageorgiou (2012). *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, Journal of economic growth, vol 17, Issue 3, pag. 235-266
- Daily Nation, Zambia(2016), 11 february 2016.
- Davis, G. A. (1995). *Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies*, World Development 23, pag. 1765-1779.
- De Sardan J-P. O. (2013). *Les transferts monétaires au Niger: la manne et les soupçons. Synthèse des recherches menées par le LASDEL*, LASDEL Niamey, Etudes et travaux N°108.
- Devarajan, S., H.Ehrhart, T.Minh Le y G.Raballand (2011). *Direct Redistribution, Taxation, and Accountability in Oil-Rich Economies: A Proposal*, Center for Global Development, Working Paper 281.
- Di John , J.(2010). *The 'Resource Curse': Theory and Evidence*, Real Instituto Elcano, ARI

172/2010, Madrid.

Drelichman, M.(2005). *The curse of Moctezuma: American silver and the Dutch disease*, Explorations in Economic History Volume 42, Issue 3 (2005).

Dunning, T. (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. New York: Cambridge University Press.

Escalera, M., A. Pérez, P. Humberto Vacaflor y C. Zurita. (edit por M Kohonen) (2011). *Precios de transferencia en la industria petrolera de Bolivia, Ecuador y Nicaragua* en Artículos Trace 2010-2011, Publish what you pay, Noruega.

Fabrizio, S., K. Dybczak, V. Flamini, y J. Kapsoli (2014). *Angola fuel price subsidy reform: the way forward*, IMF, Country Report 15/28.

Frank, J. (2013). *Public Investment Management in Latin America and the Caribbean: Institutions under Evolution*, World Bank.

Frankel, J.A. (2012). *The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions*, HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-014, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Friedman, M. (1957). *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press.

Friedman, M (1980). *Capitalismo y Libertad*, Editorial Publicaciones Económicas, Madrid.

Gallagher K. P., A. Irwin y K. Koleski (2013). *¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina*, Cuadernos de Trabajo del Cechimex, numero I, 2013, Universidad Nacional Autonoma de Mexico.

Garcia Luengos, J. (2015). *Petróleo de sangre en Sudán del Sur*, Blog planeta futuro de El Pais, 19 de febrero de 2015.

García Luengos, J. (2012). *La vinculación entre los recursos naturales y el desarrollo en África subsahariana: hacia una visión más integradora*. Boletín ECOS-FUHEM, Madrid.

Gelb, A. and associates (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* The World Bank and Oxford University Press.

Gelb, A. and S. Grasmann (2008). *Confronting the Oil Curse*, paper presented to AFD/EUDN Conference, Paris, November 2008.

Giugale M. and N. T. Viet Nguyen (2014). *Money to the People: Estimates of the Potential Scale of Direct Dividend Payments in Africa*, CGD Working Paper 368.

Global Witness (1999). *A crude awakening. The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*.

Global Witness (2003). *Les affaires sous la guerre. Armes, pétrole & argent sale en Angola*, Agone, Marseille.

Goldsmith, S. (2010). *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*, Paper presented at 13th Basic Income Earth Network Congress University of Sao Paulo Sao Paulo, Brazil, July 2010.

Government of India, Ministry of Finances (2017). *Economic Survey 2016-2017*.

Greenstein, B. (2016). *Commentary: Universal Basic Income May Sound Attractive But, If It Occurred, Would Likelier Increase Poverty Than Reduce It*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington.

Grindle, M.(2004). *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, Governance: An International Journal of Policy and Administration 17 (4), pag. 525–548.

- Grindle, M.(2007). *Good Enough Governance Revisited*. Development Policy Review, 25 (5), pag. 553–574.
- Gudynas, E. (2010). *The new extractivism of the 21st century: Ten urgent theses about extractivism in relation to current South American progressivism*. Americas Program Report. Washington, DC: Center for International Policy.
- Gunder Frank, A. (2005) [1966]. *El desarrollo del subdesarrollo en El nuevo rostro del capitalismo*, Monthly Review Selecciones en Castellano, nº 4. pag.144-157.
- Gylfason, T. (2001). *Natural resources, education, and economic development*. European Economic Review 45 (4-6), pag. 847-859.
- Gylfason, T. y G. Zoega (2006). *Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*, The World Economy, Volume 29, Issue 8, pag. 1091–1115.
- Guj, P. et al. (2014). *Transfer Pricing in Mining: an African Perspective A briefing note*, International Mining for Development Centre.
- Gupta, S., A. Segura-Ubiergo y E. Flores (2014). *Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering ?*, IMF Staff Discussion Note/14/05.
- Haber, S. y V. Menaldo (2011). *Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse*, American Political Science Review, February 2011, pag. 1-26.
- Hetherington, R. (2000). *Exploration and Mining Titles in Africa: An Introductory Review*, Hetherington Exploration and Mining Title Services, Sidney.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1977). *A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples*, en *Essays on economic development and cultural change : in honor of Bert F. Hoselitz*, Univ. of Chicago Press, pag. 67-98.
- Huber, M. (2014). *Extractivism and transition in Africa : opportunities and challenges*, thesis (MPhil) Stellenbosch University.
- Humphreys, M., J. Sachs y J.E. Stiglitz (edit.) (2007). *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press.
- IEA-International Energy Agency (2016). *Boosting the Power Sector in Sub-Saharan Africa. China's Involvement*.
- IMF-International Monetary Fund (2012a). *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*.
- IMF-International Monetary Fund (2012b). *Macroeconomic framework for resource-rich developing countries*.
- IMF- International Monetary Fund (2014). *Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources - A Short Primer*.
- IMF- International Monetary Fund (2016). *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. Time for a Policy Reset*.
- IMF-International Monetary Fund (2016). *World Economic and Financial Surveys. Fiscal Monitor October 2016*
- Innis, H. A.(1967) [1930]. *The Importance of Staple Products en Approaches to Canadian Economic History*, ed. W. T. Easterbrook and M. H. Watkins, Toronto: McClelland and Stewart.
- ITIE-Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas. *Progress report 2016. From reports to reforms*.
- Kamas, L. (1986). *Dutch Disease Economics and*

- the Colombian Export Boom*, World Development, vol. 14.
- Karl T. L.(1997). *The paradox of plenty. Oil Booms and Petro States*, Berkeley, University of California Press.
- Krueger A. O.(1996). *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Krugman, P.(1987). *The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher*,Journal of Development Economics 27, pag. 41-55.
- Laporte, B. , C. de Quatrebarbes y Y. Bouterige (2016). *Taxing the extractive sector in low income countries: A new database and research initiative*. ICTD, FERDI.
- Le Billon, Ph. (2005). *Fuelling War: Natural Resources and Armed Conflicts*, Routledge, New York.
- Le Billon, Ph.(2012). *Wars of Plunder: Conflicts, Profits, and the Politics of Resources*, Columbia University Press.
- Levin, J. (1960). *The Export Economies: Their Pattern of Development in Historical Perspective*, Cambridge: Harvard University Press
- Lewis, W. A.(1955). *The Theory of Economic Growth*, Homewood, Richard D. Irwin.
- Loayza, N., A. Mier y Teran y J. Rigolini (2013). *Poverty, Inequality, and the Local Natural Resource Curse*, Policy Research Working Paper 6366, World Bank.
- Lundstøl, O., G. Raballand y F. Nyirongo (2013). *Low Government Revenue from the Mining Sector in Zambia and Tanzania: Fiscal Design, Technical Capacity or Political Will*, ICTD.
- Manzano, O. y R. Rigobon (2001). *Resource Curse or Debt Overhang ?*, NBER Paper 8390.
- Mason N.M., T.S. Jayne y R. Mofya-Mukuka (2013). *Zambia's input subsidy programs* Agricultural Economics 44, pag. 613–628.
- McLaughlin Mitchell S. y G. T. Cameron (2012). *Resource Curse in Reverse: How Civil Wars Influence Natural Resource Production*, International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations, 38:2, pag. 218-242.
- Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik (2006). *Institutions and the resource curse*,The Economic Journal, Vol 116, Issue 508, pag. 1-20.
- Meller, P. y A. Simpasa (2011). *Role of Copper in the Chilean & Zambian Economies: Main Economic and Policy Issues*. GDN WP 43, June 2011.
- Mogenstern, O. (1970). *Sobre la exactitud de las observaciones económicas*. Tecnos, Madrid.
- Molyneux, M., N. Jones y F. Samuels (2016). *Can Cash Transfer Programmes Have 'Transformative' Effects ?*, The Journal of Development Studies, 52 : 8, pag. 1087-1098.
- Monge, C. and C. Viale (2011). *Local level resource curse: the "Cholo disease" in Peru*, Working Paper. Natural Resource Governance Institute.
- Naciones Unidas (2013). *Manual práctico sobre precios de transferencia para países en desarrollo*.
- Naredo J.M., J.L.Leal, J.Leguina y L.Tarrafeta (1978 ). *La agricultura en el desarrollo capitalista español* (en colaboración.) Siglo XXI.
- Natural Resources Governance Institute (2009). *Carta de los Recursos Naturales*.
- Natural Resources Governance Institute (2015). *NRGI Reader March 2015. Contract Transparency*.

- Nkusu, M. (2004). *Aid and the Dutch Disease in Low-Income Countries: Informed Diagnoses for Prudent Prognoses*, IMF Working Paper/04/49.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford University Press.
- Nurkse, R. (1958). *Trade Fluctuations and Buffer Policies of Low-Income Countries*, *Kyklos* Volume 11, Issue 2, pag. 141–154.
- OCDE (2012). *International drivers of corruption: a tool for analysis*.
- OCDE (2014). *Report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries*.
- OCDE (2016). *Corruption in the extractive value chain: typology of risks, mitigation measures and incentives*.
- Olters, J.-P. (2007). *Old Curses, New Approaches? Fiscal Benchmarks for Oil-Producing Countries in Sub-Saharan Africa*, IMF, Working Paper /07/107.
- Ortiz Martínez, J.S. (2016). *La gobernanza en la cooperación internacional para el desarrollo*, Documento de trabajo nº 38, IUDC-UCM.
- Prebisch, R.(1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, CEPAL.
- Prichard W., P. Salardi y P. Segal (2014). *Taxation, non-tax revenue and democracy: new evidence using new crosscountry data*, ICTD, Working Paper no. 23.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(2015). *Informe IDH 2014*.
- Raventós, D. (coord.) (2001). *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona.
- Raventós, D., J. Arcarons y Ll. Torrens (2016). *La renta básica incondicional y cómo se puede financiar. Comentarios a los amigos y enemigos de la propuesta*, Red Renta Básica.
- Readhead, A. (2016). *Tax Base Erosion in Africa: a Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector*, Natural Resources Governance Institute.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943). *Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe*, *Economic Journal* Vol 53, Issue 210/211, pag. 202-211.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1961). *International Aid for Underdeveloped Countries*, *Review of Economic Statics*, Vol 43, No 2, pag. 107-138.
- Ross, M.L. (1999). *The political economy of the resource curse*, *World Politics* 51.2, pag. 297-322.
- Ross, M. L. (2001). *Does Oil Hinder Democracy?*, *World Politics* 53.3, pag. 325-361.
- Ross, M.L. (2003). *How Does Mineral Wealth Affect the Poor?*, UCLA, Department of Political Science, April 4, 2003.
- Ross, M.L. (2014). *What have we learned about the resource curse?*, UCLA, Department of Political Science, February 12, 2014.
- Rostow W.W.(1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, 1960.
- Sachs, J.D. y A.M. Warner (1995). *Natural resource abundance and economic growth*, National Bureau of Economic Research(NBER), Working Papers, nr 5398.
- Sala-i-Martin, X. y Subramanian, A. (2003). *Addressing the natural resource curse: illustration from Nigeria*. *Journal of African Economies*, Centre for the Study of African Economies (CSAE), vol. 22(4), pag. 570-615.
- Sánchez Albavera, F., G. Ortiz y N. Moussa

- (1998). *Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa*. Revista CEPAL, octubre 1998.
- Sayne, A. y A. Gillies (2011). *The Prospects for Cash Transfers in the Niger Delta: A Skeptical View*, Center for Global Development.
- Scanteam (2011). *Achievements and Strategic Options. Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative*, Oslo, May 2011.
- Singer H. W.(1950). *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries* *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 2, pag. 473-485.
- Smith, B. (2004). *Oil wealth and regime survival in the developing world, 1960–99*. *American Journal of Political Science*, 48 (2), pag. 232–246.
- Soares de Oliveira, R. (2007). *Business success, Angola-style: postcolonial politics and the rise of Sonangol*. *The Journal of Modern African Studies / Volume 45 / Issue 04*, pag. 595-619.
- Soares de Oliveira, R.(2015). *Magnífica e Miserável: Angola Desde a Guerra Civil*, Lisboa Tinta-da-China.
- Solow R. M.(1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, pag. 65-94.
- Sovacool B.K. y N. Andrews (2015). *Does transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Azerbaijan and Liberia*, *Resources Policy*, Vol. 45, pag. 183–192.
- Standing A.(2014). *Ghana's extractive industries and community benefit sharing: The case for cash transfers*, *Resources Policy*, Vol. 40, pag. 74–82.
- Stevens, P. (2003). *Resource Impact: A Curse or a Blessing*, Draft Working Paper, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee.
- Stiglitz, J.E.(2005). *Making Natural Resources into a Blessing Rather than a Curse*, en *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, S. Tsalik and A. Schiffrin (eds.), The Open Society Institute: New York, pag. 13-20.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*.
- UNCTAD (2007). *Elimination of Trims: The Experience of Selected Developing Countries*.
- UNCTAD (2014). *Economic Development in Africa Report 2014, Catalysing Investment for Transformative Growth in Africa*.
- Van der Ploeg, F. y F. Poelhekke (2008). *Volatility and the Natural Resource Curse*. Oxford Research Paper, No. 2008-03, Oxford University.
- Watkins, M.H. (1963). *A Staple Theory of Economic Growth*, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29 (2), pag. 141–158.
- Weinthal, E. y P. Jones Luong (2006). *Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth*, *Perspectives on Politics*, Vol. 4/No. 1, pag.35-53.
- World Bank (1992). *Strategy for Africa Mining*. WB Technical Paper no 182, August 1992.
- World Bank (1996). *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean*. WB Technical Paper no 345, December 1996.
- World Bank (1998). *Assistance for Mineral Sector Development and Reform in Member Countries*.
- World Bank (2004). *Striking a Better Balance*.
- World Bank (2012). *Rents to riches ?*
- World Bank (2014). *The State of Social Safety Nets*.
- Younger, S.D. (1992). *Aid and the Dutch Disease:*

*Macroeconomic Management When Everybody Loves You*, World Development 20(11), pag. 1587–97.

## ANEXOS

### EVOLUCION PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA EN ALGUNOS PAISES CON PRODUCCIONES EXTRACTIVAS

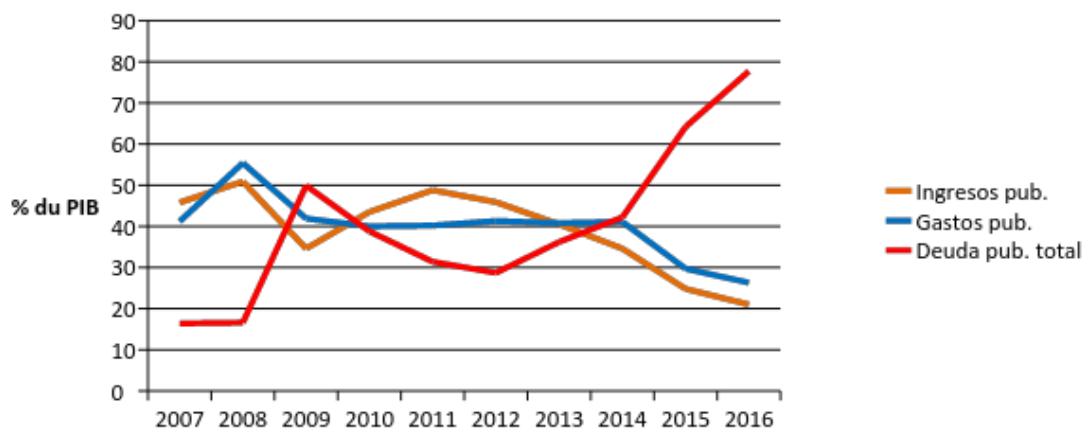
Fuentes de los datos:

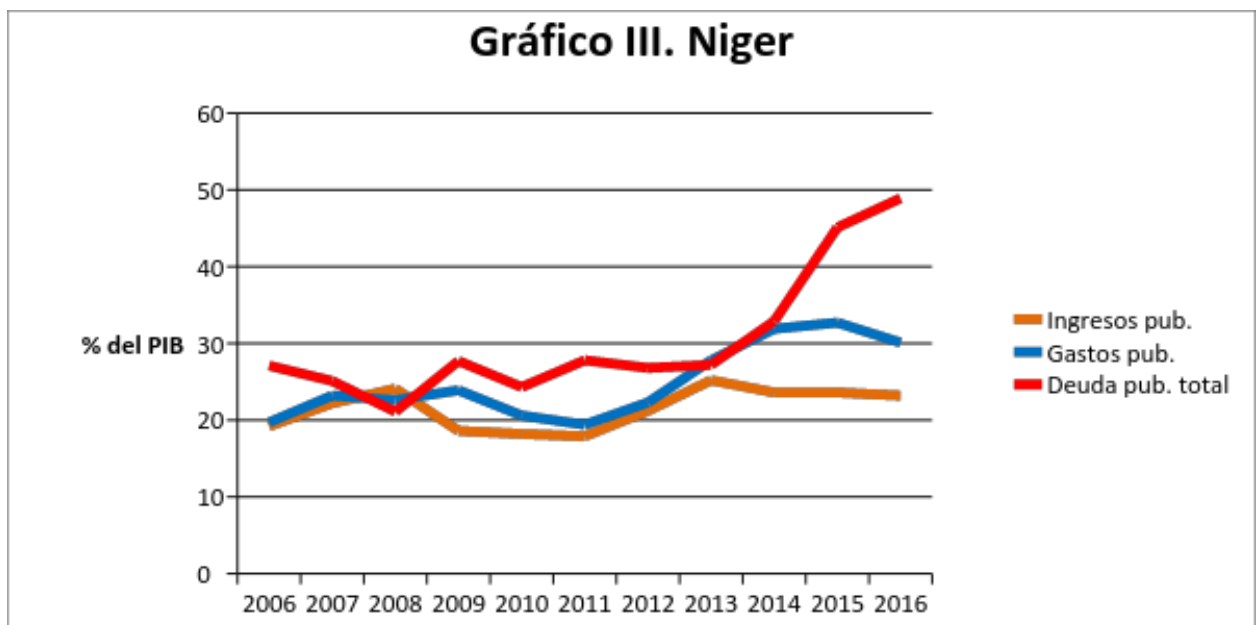
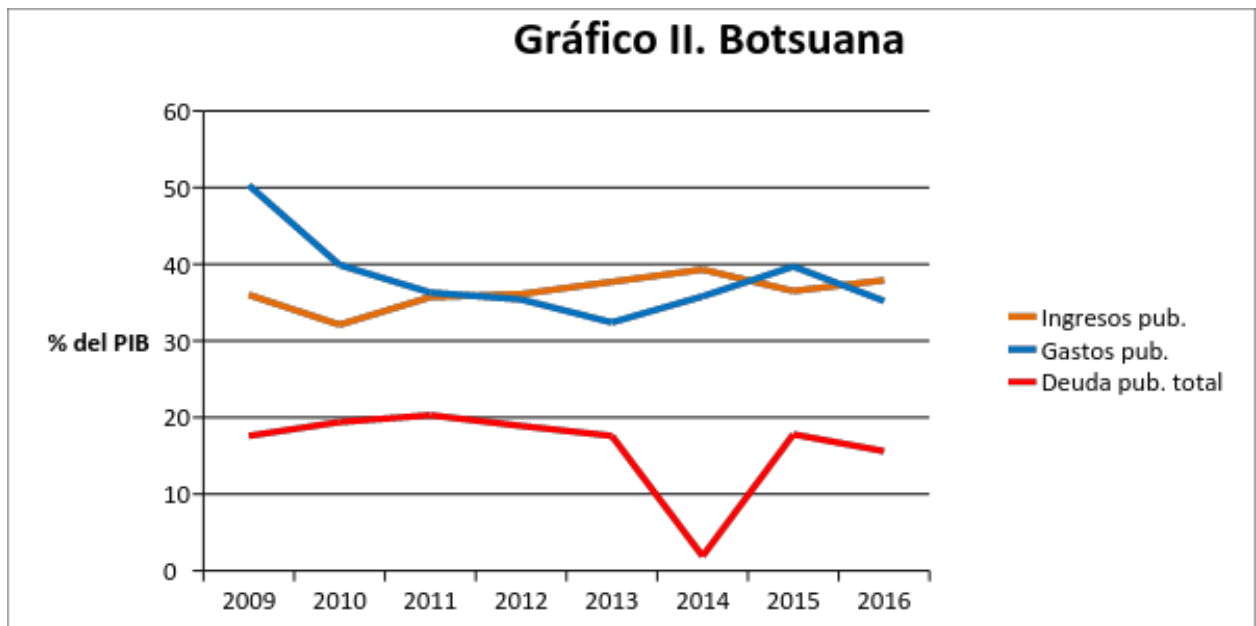
IMF. *World Economic and Financial Surveys. Fiscal Monitor October 2016.*

IMF. *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. Time for a Policy Reset. April 2016.*

Los datos para 2016 son proyecciones de los servicios del FMI.

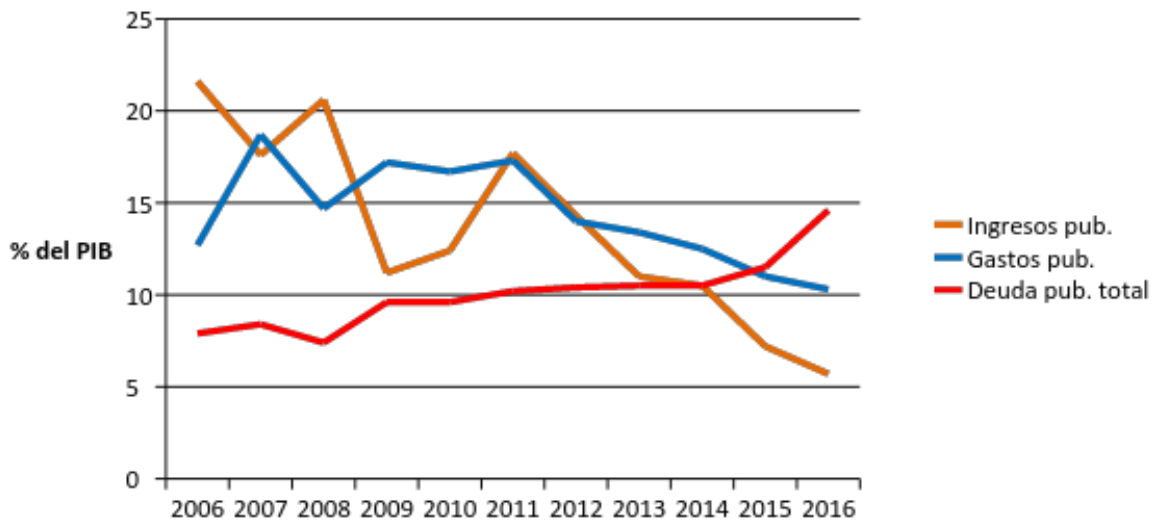
**Gráfico I. Angola**







**Gráfico IV. Nigeria**



**Gráfico V. Zambia**

