

# **Riqueza mineral y pobreza en los Andes**

## **(Mineral wealth and poverty in Andean environments)**

**Leonith Hinojosa\***

Resumen:

Este artículo analiza la paradójica situación de países Andinos ricos en minerales que muestran una tendencia sostenida de crecimiento económico al mismo tiempo que elevadas tasas de pobreza. Bajo una perspectiva de economía política se discute cómo la expansión de las industrias extractivas, si bien ha generado un importante flujo de ingreso fiscal, no muestra mayor impacto en reducción de pobreza. Entre los factores principales que explicarían este hecho está la debilidad del aparato estatal para diseñar e implementar políticas sociales y los límites propios de una estrategia de desarrollo basado en la explotación de minerales (metales e hidrocarburos). El argumento se ilustra con casos de Bolivia y Perú.

Abstract:

This paper will bring a political economy lens to analyze the paradoxical situation of Andean regions in countries experiencing growth, increasing expansion of extractive industries (mineral metals and fuels) and recurrent poverty and/or inequality in contexts of increased integration into regional and global markets. It will present data that relates the economic expansion of mineral development with the structural dysfunction of state apparatus to implement social policies, which hinders the state's ability to tackle poverty. The argument is illustrated with cases from Bolivia and Peru.

\* School of Environment and Development and BWPI, University of Manchester, UK.  
Leonith.hinojosa@manchester.ac.uk

Preparado para presentar en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.

Session: Reconnecting with poverty in Latin America

*Agradecimientos.* Este documento es parte del programa de investigación sobre Territorio, Conflictos y Desarrollo de la Universidad de Manchester, financiado por el ESRC (ver [www.sed.manchester.ac.uk/research/andes](http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes)). También se ha beneficiado de la colaboración en temas de investigación sobre políticas sociales con el Brooks World Poverty Institute (BWPI) y la información producida en el programa de investigación del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) sobre Dinámicas rurales territoriales en América Latina.

## 1. Introducción

En la literatura sobre desarrollo, así como en el ejercicio de política, la relación entre industrias extractivas (IE) y desarrollo ha sido generalmente tensa y discrepante. Mientras una buena parte de académicos y actores del desarrollo se han ubicado dentro de la corriente denominada “la maldición de los recursos naturales” (*the resource curse*), la cual resalta los efectos negativos que las IE han tenido sobre el desempeño económico y político de los países ricos en recursos, otro sector mucho más reducido en el espacio académico y predominantemente compuesto por actores de gobierno y del sector empresarial (por ejemplo, del Consejo Internacional de Minerales y Metales - ICMM)<sup>1</sup> se ha posicionado en una corriente más optimista que plantea considerar a los recursos minerales como una ‘potencialidad’ (*endowment* en la jerga anglo-sajona). Dependiendo de cuáles sean los efectos efectivamente percibidos o potencialmente identificables, la población de los espacios donde se ubican los recursos extraíbles ha apoyado una u otra corriente o, también, se ha colocado en el medio de ellas.

En documentos anteriores exploramos la forma en que esta relación contenciosa se manifiesta en el caso de recursos minerales explotados a gran escala (Bebbington et al 2008) y sugerimos algunas hipótesis sobre algunas de las causas que explicarían el eventual rechazo a la presencia de industrias extractivas (Bebbington et al 2009). El principal argumento desarrollado es que la expansión de IE frecuentemente ha generado significativa ganancia para algunos pocos mientras que los efectos adversos de tipo social, medio-ambiental y político han impactado a muchos. Por lo tanto, dentro del rechazo a la IE, hay elementos que tienen que ver con la inequidad en la repartición de los beneficios y la desigualdad a la que se daría lugar cuando las bases medio ambientales y sociales se trastocan al expandirse las industrias de minerales.

En esta pieza se exploran dos puntos fundamentales de la relación entre IE y desarrollo. Primero, se analiza si hay alguna relación de causa y efecto entre IE y pobreza en países ricos en recursos minerales, tomando como estudios de caso a Bolivia y Perú. Segundo, se discute si una estrategia de desarrollo basada en la expansión de la IE permite al Estado expandir su acción y forma de relacionamiento con su población.

Los elementos conceptuales en los que se propone la discusión se presentan en esta sección introductoria. Aquí se elabora un marco de análisis que permita abordar la relación entre IE, política social y pobreza. La sección 2 presenta una mirada espacializada de esta relación en dos países andinos (Perú y Bolivia) donde históricamente la presencia de IE ha sido significativa. El contraste de estos casos resulta interesante por las diferencias en términos de la economía política que subyace a la formulación y gestión de políticas sociales en cada caso y sus respectivos efectos en reducción de pobreza. La sección 3 elabora sobre el vínculo entre política social y el flujo de recursos provenientes de las IE y sobre el efecto de esta relación en las economías

---

<sup>1</sup> ICMM. The Analytical Framework The Challenge of Mineral Wealth: using resource endowments to foster sustainable development.

locales. La sección 4 concluye con lecciones aprendidas de los dos casos analizados y alcanza consideraciones de política a tomar en cuenta al evaluar el impacto de una estrategia de desarrollo basada en IE en política social y reducción de pobreza de formal tal que la visión de ‘recurso mineral como potencialidad’ tenga mejores posibilidades de convertirse en una realidad.

### *Pobreza y vulnerabilidad*

De las múltiples explicaciones sobre cómo entender la pobreza y sus causas, dos aspectos comunes a casi todas ellas es que se reconoce que la pobreza es multidimensional y que las bases en las que se reproduce y acentúa afectan más a determinados segmentos de la sociedad, sea por su ubicación geográfica y/o lugar en la sociedad dadas sus características individuales o de grupo (como edad, género, etnicidad). Asimismo se acepta que, no obstante las dificultades prácticas para definir umbrales y criterios de pobreza, la estratificación entre los pobres es un paso substancial que permitiría la eficiencia de la política pública (c.f. Banco Mundial 2002a).

Dentro de tal estratificación, uno de los estados de pobreza que es de particular interés en este documento es la denominada “pobreza crónica”, la cual es el tipo de pobreza que persiste en el tiempo y que se produce por la interacción de diversos factores relacionados con la privación de capacidades, bajos niveles de tenencia de activos y marginalidad social y política de los individuos afectados y que produce círculos viciosos o trampas de pobreza (CPRC 2008). Bajo esta definición, los pobres extremos caen en trampas de pobreza como producto de sus desventajas en términos de ubicación (lejanía, cantidad y calidad de recursos naturales que poseen, bajos niveles de integración a espacios de desarrollo), las reducidas oportunidades de empleo a las que acceden y la presencia de conflictos y violencia a los que son expuestos.

Para enfrentar a ambas, pobreza y pobreza extrema, como principio se reconoce la necesidad de implementar múltiples estrategias e instrumentos. Sin embargo, frente a restricciones financieras y la orientación política de quienes intervienen, en la práctica las decisiones sobre el tipo de política pública que se prioriza resulta *sui generis* a las condiciones políticas y de presión social que cada país enfrenta. Dentro de esto, a pesar del avance en los espacios académicos sobre un entendimiento más amplio de lo que es la política social, existe competencia entre quienes proponen que para reducir pobreza se requieren sobre todo intervenciones a nivel de política económica y aquellas que más bien postulan la necesidad de políticas y programas sociales como paso fundamental para reducir la vulnerabilidad de los más pobres y atacar la pobreza en todos sus niveles.

### *Política social y regímenes de bienestar social*

En sentido amplio, el bienestar social está referido a un cierto estándar de vida decente – de bienestar físico y mental – que les es permitido a los ciudadanos de un lugar (Enciclopedia de Trabajo Social, 1977). En contextos de países en desarrollo, tal bienestar resulta de la política pública que los Estados aplican y de las condiciones estructurales de cada sociedad que condicionan el acceso de ciertos individuos a los

beneficios de dicha política. También depende de su participación en el mercado laboral formal o, si esta participación es restringida, el bienestar social depende de las redes informales de tipo familiar o comunitario que proveen servicios básicos a sus miembros. En el caso extremo en que la exclusión sea extrema, el bienestar social dependería de forma casi absoluta de agentes externos. (Esping –Andersen 1990, Gough y otros 2004). En la corriente de pensamiento generada por Esping-Andersen, cada una de estas formas de acceder a los servicios básicos que garantizan bienestar define un cierto *régimen de bienestar social*.

Dentro de este marco, la política social ha sido redefinida como un aspecto de la política pública que busca que el estado cumpla sus roles de proveer a sus ciudadanos los servicios sociales que les permitan incrementar sus capacidades, enfrentar los riesgos y reducir su vulnerabilidad y pobreza *así como* de facilitar que los individuos se integren a circuitos económicos de crecimiento (UNRISD, 2006; Hall y Midgley 2004). Visto así, las políticas sociales “tradicionales” – las cuales en países europeos definieron lo que se ha denominado como “Estado de bienestar” (o *welfare state*) – que se encargan de proveer salud, educación, seguridad social se complementan con otras “no tradicionales” que tienen que ver con protección social y una política económica orientada a generar un modelo de crecimiento de tipo inclusivo. (Véase también el aporte de UNRISD a esta reflexión, sumariada por Mkandawire, 2004 y Arjan de Haan, 2007),

Reformular la política social de esta forma trae como consecuencia inmediata una reflexión sobre las bases en las cuales se sustentan los regímenes de bienestar social. De la categorización propuesta por Gough y colaboradores (2004), tomamos dos regímenes que resultan funcionales para los propósitos de este documento: un *régimen formal de seguridad* que es aquel que tiene al Estado y al mercado como actores proveedores y/o intermediadores principales; y, un *régimen informal de seguridad*, donde los individuos acceden a mecanismos de protección social en base a redes familiares y locales. Estas redes cuentan con activos propios (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales e institucionales) que los sustentan y también incluyen a programas institucionales no-estatales (fundamentalmente de los sectores ONG e iglesia) que son establecidos para atender a ciertos grupos poblacionales.

En términos operativos, la forma como se aproxima el segmento poblacional que estaría dentro de un régimen formal de seguridad es a través del grupo de trabajadores y sus familias que son parte de la economía formal, es decir, quienes acceden a seguridad social a través de sus contribuciones al sistema. Por defecto, todo el resto de población que no está en este grupo se considera dentro de un régimen informal de seguridad. (ILO, citado en Barrientos e Hinojosa 2009). Un aspecto a resaltar de esta clasificación es que la dificultad práctica de definir mejor esta segunda categoría, sin permitir distinguir entre quienes efectivamente acceden a algún tipo de protección social de aquellos que tienen muy poco – eventualmente ningún – acceso, impone restricciones a la identificación de los respectivos segmentos de población que requerirían programas y políticas diferenciadas para garantizar su acceso a bienestar; un punto al cual se vuelve más adelante.

Adicionalmente a la complejidad de ubicar a los individuos o grupos poblacionales dentro de diversas categorías en el régimen de seguridad informal, recientemente se ha añadido un *área gris* en el cual se encuentran los grupos poblacionales que acceden a programas de protección social del Estado, sin que medie ningún tipo de contribución individual y sin que necesariamente estos programas se constituyan en políticas sociales. Este área corresponde a los programas piloto de protección social, surgidos con intensidad desde fines de los años 90 como un instrumento para luchar contra la pobreza y la pobreza extrema; tienen al Estado como actor proveedor fundamental, pero tanto la base ideológica de estos programas como la financiera se distinguen de los programas tradicionales de seguridad social. Al mismo tiempo, se combinan con los roles de provisión de educación y salud que originalmente definen a un Estado de bienestar. Por su carácter piloto, así como por su relativa sostenibilidad (véase Barrientos e Hinojosa 2009, para una discusión sobre este punto en contextos latinoamericanos), en este documento este “área gris” se incluye en el régimen de seguridad informal.

### *Estrategias de desarrollo basadas en la expansión de industrias extractivas*

En contextos de países ricos en recursos minerales, las IE han sido consideradas como estratégicas para promover el desarrollo nacional. En la teoría económica esta estrategia ha estado inscrita en un modelo de desarrollo guiado por la teoría de ventajas comparativas, la cual en la década de 1980 se reformula e incluye dentro de los programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial (Onorato et al 1998, World Bank 1996) con una orientación explícita de abrir la economía a las inversiones internacionales de gran escala. Si además los países ricos en recursos son también países de bajos ingresos, con elevados niveles de pobreza y bajos ingresos fiscales, la estrategia de crecimiento basada en recursos minerales se plantea también como la más accesible para producir suficientes y estables recursos financieros fiscales que puedan ser utilizados en política social (World Bank 2005).

Frente a la minería, las ventajas adicionales de la explotación de hidrocarburos estarían relacionadas con sus mayores posibilidades de darse en condiciones de sostenibilidad ambiental (Homer 1993, World Bank 2001); un argumento que también se menciona a favor de la gran minería dadas las posibilidades financieras y tecnológicas que las grandes empresas tendrían para generar una ‘minería responsable’ (UNCTAD 2006, ICMM 2006). En la misma línea, se sugiere que las IE podrían incorporar formas inclusivas de las preocupaciones locales (Davy y McPhail 1998, ICMM 2006).

Mucha de esta visión positiva de la riqueza mineral ha sido ampliamente contestada sobre la base de la hipótesis de la ‘maldición de recursos’ (c.f. Auty 1993, 2001; Karl 1997) con argumentos económicos y políticos y recientemente ampliada en una perspectiva de ecología política (Bebbington et al 2008). Como se menciona arriba, los puntos que se levantan tienen que ver con las consecuencias económicas y políticas de las inequidades que se generan con la expansión de industrias extractivas y la distribución de los beneficios y costos provenientes de ellas. Basados en estudios de caso, se ha documentado que los conflictos registrados entre comunidades y una cierta coalición de

gran empresa y Estado se darían en buena cuenta por el negativo impacto de estos costos sobre la sostenibilidad de estrategias de vida de las poblaciones rurales afectadas y por el poco impacto a nivel de las zonas afectadas debido, entre otros factores, a las pocas capacidades locales para dar buen uso a los recursos fiscales provenientes de las industrias extractivas.<sup>2</sup>

Si bien el impacto – positivo o negativo – no es generalizable (Hinojosa 2008), cabe cuestionar hasta qué punto el argumento central a favor de las IE, esto es su aporte a la caja fiscal, tiene impacto en reducir pobreza vía el financiamiento de mayor inversión social y si esta puede ser suficiente para aminorar los costos que la expansión de la IE entama.

### *Marco de análisis de la relación ‘riqueza mineral – pobreza’*

Combinando los tres temas que en este documento interesan (pobreza, política social y expansión de IE), se plantea que una evaluación de la relación entre riqueza mineral y pobreza pasa por analizar el efecto combinado de una expansión de IE sobre los diversos regímenes de bienestar en los cuales los pobres se ubican. Esto nos permita retomar el marco analítico propuesto en Hinojosa et al (2008) para analizar la relación entre riqueza mineral y política social, el cual plantea que la política social – financiada con recursos provenientes de las IE – afecta la composición de los regímenes de bienestar en la siguiente forma:

- i) Amplía el espacio de acción del Estado para el ensanchamiento de un régimen de seguridad [‘formal’ o ‘de derecho’] porque lo habilita para implementar políticas sociales.
- ii) Transforma la relación entre Estado y ciudadanos a través del cambio en los mecanismos en que se hace la provisión de servicios sociales.

El supuesto fundamental para que se den estos efectos es que la estructura de impuestos aplicables a la IE genera espacio fiscal para la provisión de políticas y programas sociales.

Haciendo uso de este marco y extendiéndolo a sus efectos en pobreza, se podría sugerir que se puede esperar un efecto positivo en reducción de pobreza como resultado de (i), pero que el impacto final en bienestar social dependerá del balance observado entre los riesgos de incidir negativamente en las bases que sustentan los regímenes informales de seguridad social sin que el ensanchamiento de un régimen formal incluya a los afectados.

## **2. Pobreza e industrias extractivas en los Andes: casos de Perú y Bolivia**

Luego de la década de 1980s, un factor importante del malestar y la protesta social en Perú y Bolivia ha sido la persistencia de elevadas tasas de pobreza, inclusive en circunstancias de recuperación macroeconómica. Así, mientras el producto interno bruto

---

<sup>2</sup> J. Arellano (presentación sobre casos de conflictos locales en Peru) en el 3er seminario del Programa TCD Andes (Oct. 2008, Londres).

per capita (PIB) creció entre 1995 y 2004 a una tasa anual de 3.8% (1.5% per capita) en Perú la incidencia de la pobreza se incrementó en 5.9 puntos (entre 1997 y 2004). En Bolivia, durante ese mismo período, el PIB creció a un ritmo de 3.4% (0.7% per capita) y la pobreza al 2005 se habría mantenido en alrededor del 63%.<sup>3</sup>

En el período de mayor crecimiento (2005 a 2008) en Perú esta tendencia se habría revertido pues el PIB creció a una tasa promedio de cerca de 9% y la incidencia de pobreza se redujo en casi 10 puntos. Más aún, entre el 2005 y el 2007 la pobreza extrema en Perú se habría reducido de 17.4% a 13.7%.<sup>4</sup> En Bolivia, en cambio, en el mismo período mientras el producto creció a una tasa promedio anual de 5% la pobreza se incrementó de 59.6% a 60.1%; sin embargo, la tasa de pobreza extrema se habría reducido de 40% registrada en el 2001 a 31.2% en el 2007.<sup>5</sup>

Visto desde una perspectiva geográfica, se puede decir que las tendencias crecientes de pobreza se han dado más en ciertas áreas que en otras, claramente en las zonas rurales de menor articulación a mercados urbanos, zonas de elevada altitud o montaña y zonas bajas con mayoritaria presencia de población indígena (ver mapas 1 y 2). Dentro de ello, un aspecto común a ambos países que interesa resaltar en este artículo es que en varias de esas zonas se encuentran las provincias y municipalidades donde la actividad minera es predominante. En Bolivia están las zonas de altiplano de los departamentos de Oruro y Potosí. En Perú, se trata sobre todo de *zonas de la Sierra*, por ejemplo las ‘provincias mineras’ de los departamentos de Cajamarca y Cusco. No obstante, es también importante mencionar que en Perú no todas las zonas mineras muestran similares tendencias de pobreza y que hay provincias donde la minería es una de las principales actividades (como en los departamentos de Arequipa y Ancash) pero donde las tasas de pobreza – al menos a nivel provincial – no son tan grandes.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Perú: <http://www1.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>; Bolivia: [http://www.ine.gov.bo/pdf/Bo\\_Es\\_Na/BEN\\_2008\\_08.pdf](http://www.ine.gov.bo/pdf/Bo_Es_Na/BEN_2008_08.pdf). Los datos de Bolivia son al 2002 (no se hicieron estimaciones para el período 2003-2004).

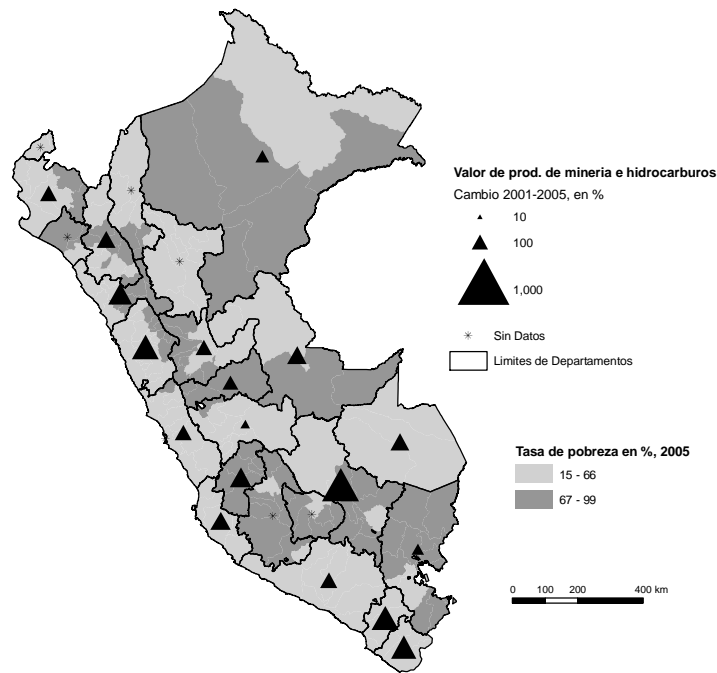
<sup>4</sup> CEPAL Stat (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>) e INEI (IBC De la Exclusión al Reconocimiento, Año 2, N° 7, Marzo 2009).

<sup>5</sup> Cifras del 2001 (UDAPE 2006) y del 2007 (ECLAC Stat).

<sup>6</sup> Para juzgar con mayor rigor la relación minería pobreza se requeriría información a nivel de municipalidades e inclusive de las comunidades directamente afectadas, la cual no es disponible.

## Mapa 1

### Pobreza y Cambio en el Valor de Producción Mineral



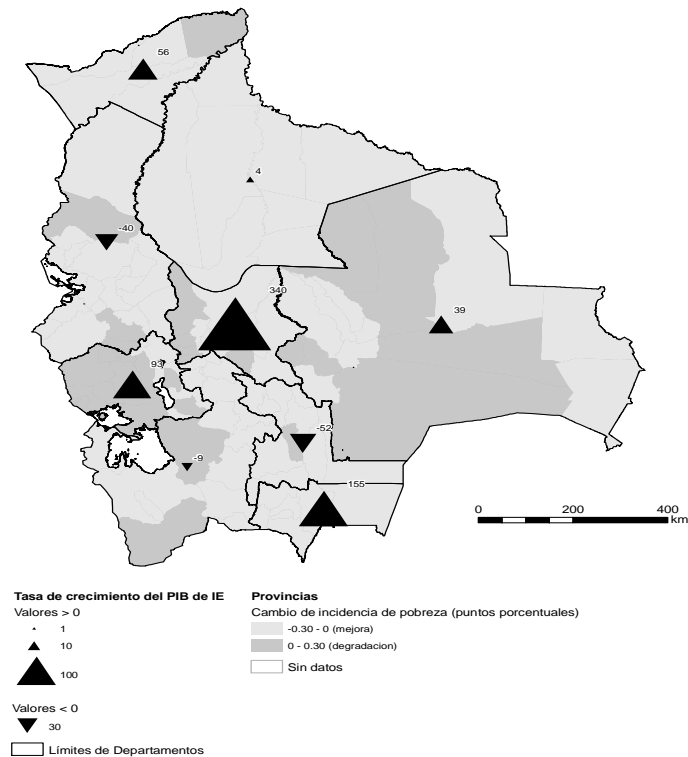
Del mismo modo, en Bolivia las provincias Tarijeñas productoras de hidrocarburos estarían experimentando tasas de pobreza decrecientes, aunque existen marcadas diferencias en las dinámicas provinciales entre las provincias gasíferas de O'Connor y el Gran Chaco (Hinojosa et al 2009). A manera de hipótesis, se puede sugerir que en las zonas en las cuales minería y pobreza coinciden, existen además otros factores (como, por ejemplo, la vulnerabilidad medio ambiental de las zonas de montaña) que incidirían en que los efectos negativos de las industrias extractivas incrementen la vulnerabilidad de las comunidades afectadas. De forma similar, serían también las particularidades de determinados territorios – en particular los referidos a las capacidades institucionales de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil – los que determinarían que el aporte de las industrias extractivas se traduzca en crecimiento económico y reducción de pobreza.<sup>7</sup> Estas reflexiones sugieren que la industria extractiva sea para unos ‘fuente de esperanza’, mientras que para otros ‘motivo de desolación’.

<sup>7</sup> Este sería, por ejemplo, el caso de Tarija en Bolivia (entrevistas realizadas para el proyecto Dinámicas Territoriales en Bolivia en abril 2009, Universidad de Manchester y Fundación Tierra, en colaboración con Rimisp).



## Mapa 2.

Bolivia. Cambios en Pobreza y en PIB de IE, 1992-2001



Desde un punto de vista macroeconómico, las industrias extractivas son extremadamente importantes para las economías de ambos países. Como se muestra en los gráficos 1 y 2 para cada uno de los países, las tendencias crecientes del PIB total y del producto generado por las IE son similares, aunque en Perú en niveles ligeramente mayores. En Perú, entre el 2000 y el 2007, 63.8 por ciento del total de las exportaciones provinieron de los sectores de minería e hidrocarburos. En Bolivia las cifras respectivas fueron de 52.2 y 9.3 por ciento.<sup>8</sup> De acuerdo a estimados del Banco Mundial (World Bank 2005: 10) '[hacia el 2005] a pesar de ser una industria intensiva en capital, la minería en Perú habría generado empleo directo a más de 70.000 personas, e indirectamente a más de 350.000 personas, sobre todo en las áreas rurales más pobres del Perú'.

<sup>8</sup> En base a datos del Banco Central de Reserva del Perú y de Bolivia.

Gráfico 1

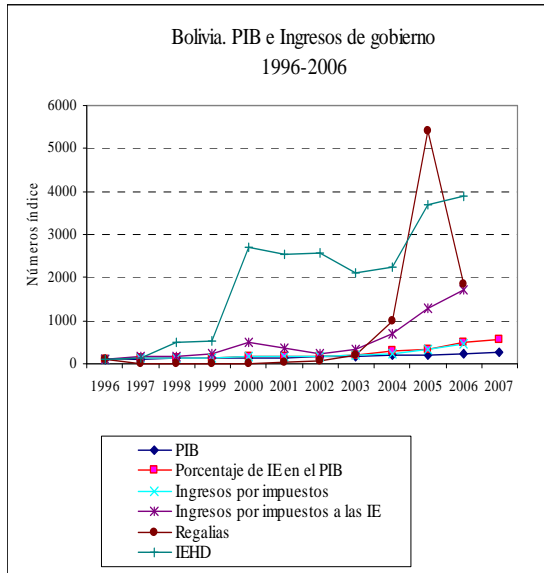
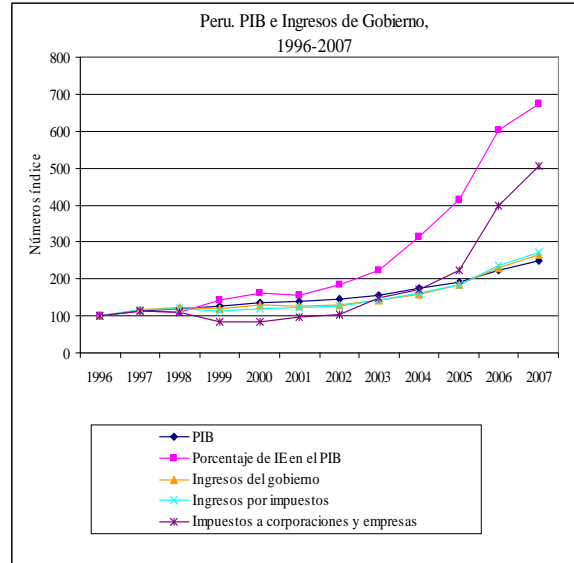


Gráfico 2



Con esta estructura productiva en ambos países y considerando que buena parte del crecimiento observado ha estado determinado por el incremento exponencial de precios internacionales, antes que por un incremento de los volúmenes de producción, la sostenibilidad de un modelo de crecimiento – ni qué decir de uno de desarrollo – estaría en cuestión. Así, la reciente crisis financiera y económica internacional está teniendo repercusiones en las hasta ahora favorables tendencias macroeconómicas de ambos países (reduciendo, por ejemplo, las tasas esperadas de crecimiento del PIB en hasta dos puntos).<sup>9</sup> El efecto social de esta *desaceleración* macroeconómica, como consecuencia de la caída de los precios internacionales y de la demanda de minerales, ha significado en Bolivia un reclamo al gobierno por parte de los trabajadores mineros (particularmente los cooperativistas) para ‘nacionalizar’ o de alguna forma garantizar estabilidad de los precios que ellos reciben.<sup>10</sup>

Más allá de las cifras de producción, si la contribución efectiva de las IE se refiere sobre todo al ingreso fiscal que generan, hay gran diferencia entre lo que cada uno de los países ha logrado recaudar de estas industrias. Mientras en Bolivia lo que el Estado captura de las IE creció cerca de 17 veces entre 1996 y el 2006, en Perú para el mismo período la recaudación por impuestos al ingreso, utilidades y ganancias de capital de empresas y corporaciones (como *proxy* de lo que corresponde a las empresas de gran y mediana escala de los sectores extractivos) solo se quintuplicó (ver gráficos 1 y 2).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Estimaciones del FMI y de los Bancos Centrales de Reserva de cada uno de los países.

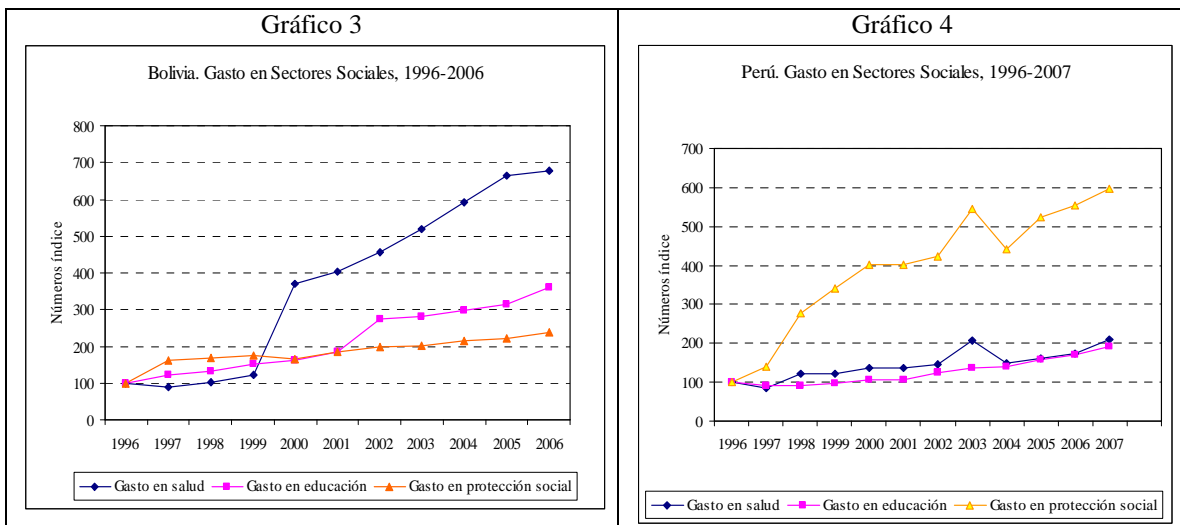
<sup>10</sup> Boletines varios de Prisma (2008-9).

<sup>11</sup> En el caso de Perú los datos de recaudación por impuestos incluyen a todas las empresas y corporaciones de todos los sectores. No se tiene lo que exclusivamente concierne a las empresas de los sectores minerales.

### 3. Industrias extractivas y bienestar social

¿Hasta qué punto las tendencias de orden macroeconómico y fiscal están correlacionadas con las tendencias de pobreza y cuánto de esto tiene que ver con el aporte de las IE? Para responder esta pregunta, en esta sección se analiza el flujo de recursos generados por las IE y su uso en políticas y programas específicos orientados a reducir la pobreza.

Frente al incremento de ingresos mostrados en la sección anterior, el punto de partida para el análisis es observar si la propensión al gasto en sectores sociales ha cambiado. Los gráficos 3 y 4 muestran que tanto Perú como Bolivia muestran tendencias crecientes, con incrementos mayores en Bolivia (235 por ciento entre 1996 y 2006) que en Perú (181 por ciento entre 1996 y 2007). No obstante, la gran diferencia radica en la orientación de este gasto, pues mientras en Bolivia se habría priorizado el gasto en salud, en Perú el mayor incremento viene del gasto en programas de protección social.



Estas cifras macroeconómicas muestran solo parte de la historia de la relación entre pobreza, gasto social e IE, pues aunque el incremento del gasto social sugeriría una cierta intención de reducir la pobreza – al menos puesto explícito en el discurso político – no resulta evidente de que, en la práctica, esto suceda. Entonces, si es que el argumento para expandir las industrias extractivas se basa en lo que ellas aportarían para la expansión de políticas sociales, cabe cuestionar las estrategias seguidas para establecer el vínculo entre ingresos derivados de las IE y gasto social. La forma cómo se estableció este vínculo en cada uno de los países se resume a continuación, luego de lo cual volvemos a la discusión sobre si hay alguna relación entre la expansión de las IE y los cambios en pobreza.

#### *Bolivia*

Desde mediados de los años 1990, la discusión sobre la relación entre IE y bienestar social ha estado dominada por lo que los sucesivos gobiernos fueron haciendo en relación a políticas y programas sociales con recursos provenientes del sector hidrocarburos. Aunque con trasfondos políticos y motivaciones diferentes, tanto los gobiernos del MNR

con Sánchez de Lozada y del ADN con Hugo Banzer, como el del MAS con Evo Morales – los primeros en un contexto de políticas neoliberales y el último en uno de orientación anti-neoliberal y nacionalista y– tuvieron en el centro de su política social un esquema de pensión de vejez que, principalmente, benefició a quienes no acceden a la seguridad social formal.

Dentro del contexto neoliberal, el Bono Solidario (Bonosol) fue establecido en 1996 como una estrategia que reduzca la oposición a la privatización – bajo una variante denominada “capitalización” – de empresas públicas en los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones, comunicaciones y del sistema de pensiones. Como señala Mercado Lora (1998) dos puntos que apoyaron su adopción fueron su orientación de llegar a un segmento de población tradicionalmente excluida y presumiblemente en estado de pobreza y la imagen positiva que le significaba al gobierno. En su diseño inicial, el financiamiento del Bonosol provendría de las utilidades generadas por el Fondo de capitalización colectiva resultante de la privatización de empresas, entre las cuales figuraban como las más rentables las del sector hidrocarburos (Transredes, Petrolera Chaco y Petrolera Andina). Debido a la subestimación del número de beneficiarios y las consecuentes dificultades de cubrir los requerimientos financieros, la nueva administración de la ADN suspendió temporalmente su aplicación y hacia fines de 1998 relanzó el mismo esquema – aunque significativamente reducido en monto y alcance – con el nombre de *Bolivida*. El retorno del MNR al gobierno significó también la reposición del Bonosol bajo su anterior diseño; sin embargo, la insostenibilidad financiera del esquema implicó su casi desaparición hacia fines del 2004.

La parcial re-nacionalización del sector hidrocarburos, forzado a través de movimientos de violenta protesta por diversos sectores de la población en contra de las exportaciones de gas (la denominada *Guerra del Gas*), dio lugar a la proclamación de la Ley de Hidrocarburos en mayo del 2005<sup>12</sup>. Sobre esta base, en el 2006, el gobierno del MAS obliga a las empresas del sector a renegociar sus contratos, declara el relanzamiento del Bonosol bajo la forma de un esquema de pensiones universal y acuerda que el monto que las empresas destinaban para el financiamiento del FCC les sería devuelto para evitar el colapso financiero del esquema (Ley No. 3058 y Decreto Supremo No. 28701). A pesar de esta última medida en 2007 se evidenció que el FCC no alcanzaba a cubrir los requerimientos financieros del Bonosol. Era claro que, para mantener el esquema así como para llevar adelante los otros programas de apoyo social ofrecidos en el programa electoral, el gobierno del MAS requería otra fuente de recursos financieros.

Una vez en el gobierno, el MAS elaboró el plan de desarrollo *Bolivia Digna*, el cual establece que las políticas sociales son un ‘objetivo de desarrollo en el largo plazo, están orientadas a erradicar la pobreza y toda forma de exclusión, marginación y explotación social, política, cultural y económica’ (Gaceta Oficial de Bolivia, 2007, p. 43). El plan considera la atención privilegiada a grupos pobres y vulnerables a través de la

---

<sup>12</sup> La ley No. 3058, Ley de Hidrocarburos, recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en Boca de Pozo para el Estado Boliviano, derecho a ser ejercido por la refundada empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. También declara que los ingresos provenientes de la exportación del gas serán usados en educación, salud, caminos y empleos.

implementación de una Red de Protección social y Desarrollo Integral Comunitario, y establece, entre otros programas, el Bono Juancito Pinto como parte de una ‘estrategia de generación de oportunidades y activos sociales para las poblaciones con mayores niveles de pobreza’ (op cit, p. 53) el cual otorga un subsidio de incentivo a la permanencia escolar para niños de escuelas públicas de nivel primaria. El programa *Renta Dignidad* no aparece de forma explícita en el Plan, pero se lo aprueba luego como una re-creación del Bonosol en tanto sistema de pensión universal, cuyo alcance en el diseño llegaría a todos los ciudadanos mayores de 60 años, aunque en montos diferenciados de acuerdo a si son o no beneficiarios de algún tipo de pensión de jubilación (con un tope de 2400 bolivianos al año – aproximadamente, 250 dólares a enero del 2008).

Aun cuando no se tenía certeza sobre las implicancias prácticas del lanzamiento de ambos programas (requerimientos financieros, población beneficiaria, formas de implementación y mecanismos de evaluación) debido a las limitaciones del estadísticas disponibles y a las debilidades del aparato estatal para implementar los programas<sup>13</sup> la decisión política estaba tomada y la fuente nueva de financiamiento identificada fue el Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Esta decisión pudo ser llevada adelante solo a costa de una abierta confrontación con los gobiernos regionales (las Prefecturas departamentales), quienes fueron los principales afectados en sus recursos fiscales, con lo cual las bases institucionales del Estado se han resquebrajado.

### *Perú*

En Perú la trayectoria de políticas sociales ha estado caracterizada por un enfoque sobre todo sectorial y con estrategias de focalización en grupos poblacionales y en ámbitos geográficos, las cuales, durante la década de los 1990s, se tradujeron principalmente en el Programa de Emergencia Social y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema. A partir del 2001 estos programas se inscribieron dentro de los Objetivos del Milenio (Vásquez 2008) y la Red de Protección Social (Francke 2005).

No obstante el marco más o menos compacto de este diseño, en la práctica, el gasto social creciente que fue posible a partir del crecimiento económico observado y el consecuente incremento de recursos fiscales, también dio lugar a ‘abundantes programas de asistencia social’ (Banco Mundial 2007:xiii) y a una multiplicidad de programas y proyectos, muchos de ellos conducidos de forma dispersa, sin mayores posibilidades de generar impacto y sin una clara identificación de las necesidades de las poblaciones objetivo ni una evaluación de los receptores finales de los servicios. Esto habría dado lugar a ‘*un círculo vicioso de mal desempeño y bajo financiamiento*’ (op cit: 55) en el cual las relaciones clientelares entre población y Estado determinarían el destino del gasto social de acuerdo al potencial electoral que cada lugar tiene y a la captura de ciertas organizaciones sociales por parte de sus propias élites.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Declaración personal de un alto funcionario del Vice Ministerio de Planificación y Coordinación (La Paz, Agosto 2008).

<sup>14</sup> Un ejemplo de esto es la concentración del gasto de programas de la Red de Protección Social (como el Vaso de Leche) en Lima, la ciudad con menor nivel de pobreza en el país pero que contiene a cerca del 50 por ciento de la población electoral.

Frente a esto, y dentro del contexto marcado por el significativo crecimiento de la IE desde el 2004 y de la coyuntura electoral del 2006, se replantea la focalización de todos los programas sociales hacia los 544 distritos del Perú que tienen niveles de pobreza por encima de 75% y se sugiere – si bien hasta ahora solo de forma discursiva – que, dado que en varias regiones extrema pobreza y minería coinciden,<sup>15</sup> sea esta actividad la que brinde los recursos que la estrategia de lucha contra la pobreza requiere.<sup>16</sup>

Por la estructura de ingresos y gastos del fisco en el Perú, es difícil hacer una evaluación precisa del aporte de las IE a los programas sociales pues los ingresos fiscales a nivel del gobierno central se agregan y luego son distribuidos a las regiones y sectores sin distinción de fuente de financiamiento. Sin considerar las regalías (una forma de impuesto que se aplica al derecho de explotación del mineral), la recaudación por impuestos a ingresos y ganancias de capital que proviene de las IE – denominada canon – se distribuye entre el gobierno central (50%) y las regiones productoras del mineral (el otro 50%, redistribuido a su vez entre gobierno regional, municipal y universidad). El gobierno central usa a discreción, esto es de acuerdo a sus definiciones y prioridades de política, el monto que le corresponde. Se puede asumir entonces que, cuando los ingresos se incrementan (por ejemplo por una mayor contribución identificable de algún sector), una forma de aproximarse al aporte de ese sector al gasto social es vía la correlación entre incrementos del ingreso fiscal e incremento del gasto social. En el caso del otro 50% del canon que va a las regiones, este *no* puede ser gastado a discreción y solo puede ser usado en gastos de inversión (i.e. financiamiento y co-financiamiento de obras de proyectos de infraestructura).<sup>17</sup>

De estudios realizados sobre el uso del canon y del proceso de transferencias de estos ingresos a las regiones (Boza 2005, Vásquez 2008) se sabe que, debido a deficiencias en el sistema de administración del gobierno y a las bajas capacidades institucionales de gobiernos locales, una buena parte de distritos mineros pobres no recibe (o recibe con mucho retraso) los recursos que le corresponden. Por ejemplo, Vásquez sugiere que hacia el 2006 los distritos que mayores recursos recibieron son aquellos que, sin ser necesariamente mineros o de mayor pobreza relativa, tienen una mayor población. Ello, como lo expresa Barrantes (2005), resulta en la paradoja de que los distritos ricos por sus recursos mineros, estando entre los más pobres y siendo los más impactados por la actividad minera, son los que menores montos totales de transferencia por municipio reciben; con ello, sus posibilidades de inversión para reducir pobreza se diluyen.

Como puntualizamos en otra oportunidad (Bebbington et al 2008), tal situación de estancamiento de los distritos mineros ha generado un nivel de confrontación entre comunidades y empresas y estado, así como una fuerte contestación sobre la minería como estrategia de desarrollo (véase también De Echave y Torres 2005, Alayza 2007).

---

<sup>15</sup> El 60% de municipalidades con pobreza extrema está ubicada en cinco regiones: Puno (92 distritos), Huancavelica (84), Ayacucho (63), Cusco (58) y Apurímac (44); cuatro de estas regiones tienen significativa actividad minera. (INEI, nuevo mapa de pobreza, IBC 2009).

<sup>16</sup> Declaraciones de un alto funcionario de gobierno (citado en IBC 2009).

<sup>17</sup> Según Ley 27506 y sus modificatorias. Los proyectos u obras de inversión tienen que ser aprobados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (entidad del Ministerio de Economía en Lima).

Esto, en el contexto de incremento significativo de los precios de minerales del período 2004-2008 y la consecuente subida exponencial de las utilidades de las corporaciones mineras, ha suscitado fuerte debate respecto de la estructura y eficacia del sistema impositivo peruano para captar rentas de la IE. No solo ha sido reconocido que Perú tiene bajas tasas de imposición (Banco Mundial 2005, ICMM 2009), sino que los múltiples mecanismos de facilitación “para promover la inversión y reinversión” (exoneraciones, moratorias, depreciación anticipada, etc.) no terminan por dar muestras claras – percibibles por la población – de que las IE satisfacen las expectativas de ser *la fuente* que solvente el desarrollo nacional.

Frente a ello, una medida adoptada en el 2004 fue la de establecer el pago de regalías mineras,<sup>18</sup> hecho que suscitó considerable malestar en las empresas mineras pues interpretaron que este era ‘un cambio de las reglas de juego’ establecidas de forma unilateral por el Estado. A pesar, del desacuerdo – aunque mediante juicio y sentencia en el Tribunal Constitucional – las empresas tendrían que pagar esta contribución en un rango de 1 a 3 por ciento (de acuerdo al valor de mineral concentrado). Los criterios de distribución de este recurso entre municipalidades, gobierno regional y universidades se decidieron – en Lima – de forma similar a los del canon; sin embargo se estableció que los municipios deben invertir no menos del 50% en las comunidades donde se localiza el mineral. En la práctica, dados los contratos de estabilidad tributaria firmados por el Estado durante el gobierno de Fujimori en la década de 1990 – varios de ellos que rigen hasta el año 2018 – solo 2 de las 27 más grandes compañías del sector pagan este derecho.

El malestar que esto generó en la sociedad y el Estado peruano – quien optó por no insistir en incluir a todas las empresas bajo el argumento de que ello generaría conflictos con el sector privado y detrimento para la economía nacional por el eventual retiro de la inversión corporativa – hizo que en el 2006 las empresas negociaran un “aporte voluntario”. Estas se definieron como una contribución voluntaria, extraordinaria y temporal (de 5 años) del sector corporativo para el desarrollo social de las comunidades en las cuales las minas se localizan. Aparte de un 30% de este aporte que tendría que ser destinado a proyectos específicos en nutrición, capacitación, salud y fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y productivas, el grueso del aporte es de uso discrecional de las empresas. Con ello, la apreciación de las posibilidades de este fondo para reducir pobreza y generar desarrollo se limitan a lo que las empresas puedan – y quieran – negociar con las comunidades. También se han identificado riesgos de incrementar las expectativas de la población y generar relaciones clientelistas, así como de debilitar las capacidades del gobierno local y producir una suerte de ‘maldición de recursos a nivel local’ (ICMM 2009).

### **Gasto social y pobreza: problemas de distribución y ejecución**

No obstante lo señalado en la sección anterior sobre las bajas tasas de recaudación impuestas a las IE en Perú y Bolivia, es claro que, en los últimos 4 años en que se dio un *boom* en los precios de los minerales, los ingresos recibidos por el Estado se han

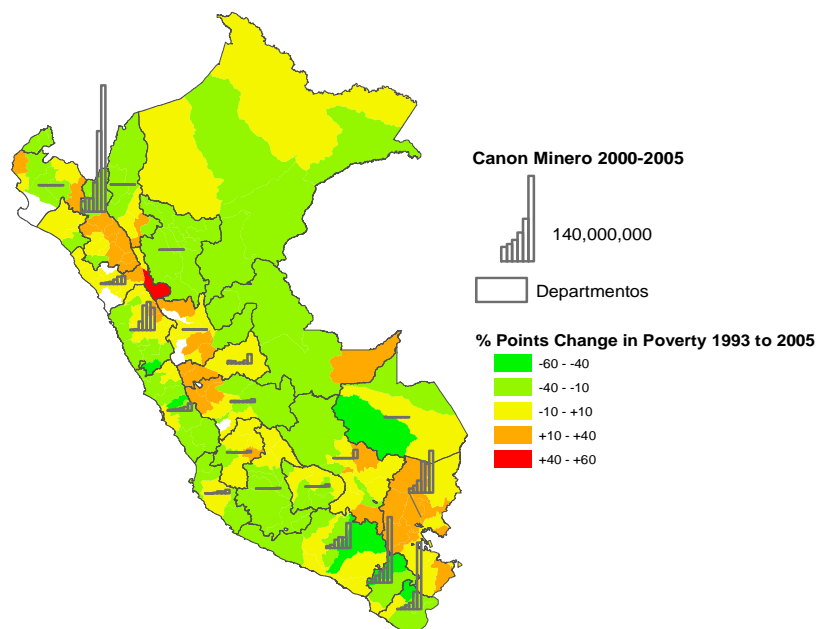
---

<sup>18</sup> Ley 28258 del 2004. A diferencia del canon, las regalías se interpretan como una contraprestación de las mineras por acceder al recurso mineral y se aplican al volumen de concentrado obtenido por las empresas.

multiplicado. Esto ha levantado creciente expectativa en las respectivas sociedades nacionales como en organizaciones internacionales<sup>19</sup> respecto de lo que este flujo de recursos pueda aportar al desarrollo social y, en particular, a la reducción de pobreza. Los dos puntos en los cuales se ha incidido en el debate son la distribución de los ingresos fiscales y los factores que incidirían en una eficiente ejecución.

Para el caso de Perú, el mapa 3 muestra una comparación del cambio en la tasa de pobreza (a nivel provincial) y la evolución del canon recibido por cada uno de los departamentos. Una primera observación es que, visto a nivel regional, se aprecia un cambio positivo en incremento de canon y reducción de pobreza (por ejemplo, Cajamarca, Arequipa, Moquegua y Tacna); pero no sucede lo propio en las regiones de Puno, Cerro de Pasco y las provincias altas de Cusco donde, a pesar de un incremento de recursos la incidencia de pobreza se habría incrementado. Retomando lo señalado en la sección anterior, parte del problema estaría en la forma cómo los recursos regionales son distribuidos hacia las municipalidades y la poca relación que existe entre lo que se recibe y se requiere para tener un impacto sobre la reducción de pobreza (ver también Banco Mundial 2007).

Mapa 3.  
Peru. Evolución del canon recibido por departamentos (2000-2005)  
y cambio en pobreza (1993-2005)



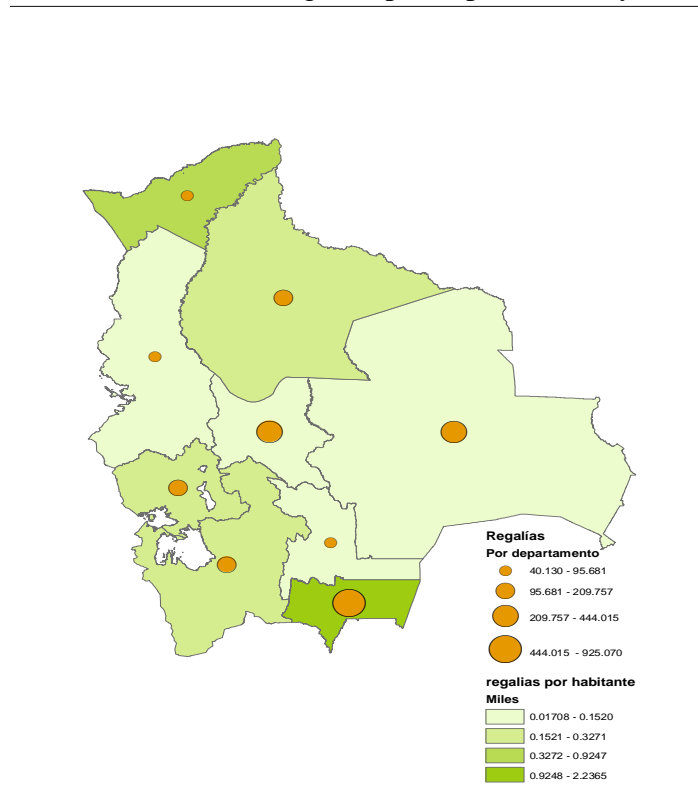
Fuente: Hinojosa (2008) (elaborado en base a Escobal y Ponce 2008, Propuesta Ciudadana 2004-5 y ESDC)

<sup>19</sup> Por ejemplo, el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) ha incluido en su programa una reflexión específica sobre este tema. La iniciativa de Resource Endowment de ICMM también se inscribe en esta línea. El Banco Mundial y el FMI han abordado de forma específica el tema.



Esta relación entre ingresos recibidos y necesidades es aun más clara en el caso de Bolivia. El mapa 4 muestra lo que cada departamento recibe en monto total de transferencias por regalías y lo que esto significa cuando se divide por la población de cada zona. Mientras hay departamentos como Tarija donde los ingresos por hidrocarburos son significativamente grandes y, a su vez, debido a su poca población, también lo es el ingreso por habitante, los departamentos mineros de Potosí y Oruro no solo reciben montos agregados menores, sino que también al tener mayor población estos montos terminan siendo muy reducidos por habitante. Con tal forma de distribución y considerando que tanto Oruro como Potosí tienen tasas de pobreza considerablemente mayores a las de Tarija (Hinojosa et al 2009), es difícil esperar un impacto significativo en reducción de pobreza.

Mapa 4.  
Bolivia. Distribución de regalías por departamento y habitante.



Fuente: Hinojosa (2008)

El segundo aspecto que se viene destacando en la literatura y los análisis de opinión, particularmente en Perú, es que el poco impacto en reducción de pobreza estaría también explicado por la poca capacidad de los gobiernos regionales y locales para ejecutar el creciente ingreso que fueron recibiendo (ICMM 2009, Propuesta Ciudadana 2007, 2008; Arellano 2008, Vásquez 2008, Boza 2006). En Bolivia este tema está menos presente en el debate, no porque sea menos urgente sino porque a la fecha el tema de discusión es la distribución de los recursos que provienen de los hidrocarburos. Por otro lado, como sugieren Urioste y Baldomar (2008), en Bolivia las municipalidades habrían

experimentado un proceso de acumulación de capacidades a partir de la Ley de Participación Popular dada en 1994; un proceso de descentralización que es mucho más reciente en Perú.

#### 4. Conclusiones

En la sección de introducción planteamos que un marco conceptual útil para entender la relación entre industrias extractivas y pobreza es el de regímenes de bienestar y políticas sociales. ¿Qué podemos decir a propósito de esta relación a la luz de los casos de Perú y Bolivia?

*Un primer elemento a resaltar está referido al tema de relaciones clientelares y ciudadanía.* Si la política social se define como un medio para forjar un régimen formal de seguridad *a la europea*, donde la relación entre un Estado que provee servicios sociales y la población que los recibe se define en términos de *ciudadanía*, esta difícilmente se puede aplicar a contextos donde el modelo de desarrollo – o para ser más precisos, el de generación de rentas fiscales – no tiene una base social que la sustente.

Como señalan Addison et al (2006) un requisito fundamental de una estrategia de desarrollo es que la política fiscal de los países sea coherente con el discurso desarrollista que sus gobernantes tienen. En ese sentido, una estrategia de desarrollo basada en la expansión de industrias extractivas difícilmente conducirá a desarrollo si es que la captura de rentas no es adecuadamente diseñada, no solo para atraer inversión externa *per se* sino, sobre todo, para asegurar equidad en la redistribución de beneficios y compensación de costos. Los casos aquí mostrados dan evidencia de que, considerando las necesidades de los países y la clara identificación de que las poblaciones afectadas por las IE son además recurrentemente poblaciones pobres, la relación virtuosa que se podría generar entre IE y políticas sociales pasa por abordar problemas fundamentales relacionados a las capacidades institucionales para la gestión de recursos y la *despolitización* de los procesos de diseño y ejecución de la política social. Esto no sugiere hacer la política aparte, eso sería un contrasentido. De lo que se trata es de sugerir mecanismos que faciliten una acción del Estado que en sus objetivos se oriente a generar bienestar social y ciudadanía pero que en la ejecución sea suficientemente *neutro* – o ‘profesional’ en la jerga de la gestión del desarrollo – como para no apartarse de los objetivos que persigue.<sup>20</sup>

En ese sentido, un problema de la vinculación del concepto de política social a la de ciudadanía en contextos en que la estrategia de generación de ingreso fiscal es casi exclusivamente a través de la renta capturada de las IE es que el *contrato social* que esta implícito en un modelo de régimen de seguridad formal con presencia de un Estado de bienestar tiene limitadas posibilidades de darse en países ricos en minerales como Perú y Bolivia. No habiendo co-responsabilidad entre las partes, lo que se da entonces es más bien una relación paternalista y clientelar entre población y estado y donde los programas sociales (en especial los de protección social) terminan resultando instrumentales a la

---

<sup>20</sup> Sobre el tema de instituciones neutras véase también el último reporte del Banco Mundial (2009).

estrategia de expansión de las IE. Revertir esa tendencia significaría que – como en los casos exitosos de Chile, Noruega y algunos otros países del Norte – los ingresos fiscales de las IE se utilicen para transformar la estructura productiva de la economía lo cual, en el largo plazo, terminaría generando contribuyentes en otros sectores productivos y reduciendo el peso de la IE.

En el caso de Bolivia el acceso a determinados programas sociales se ha convertido en un derecho, sancionado recientemente en la Constitución Política del Estado mediante referéndum. Pero, como lo recuerda Muller (2008), ello no es resultado de un régimen de gobierno magnánimo o con una elevada conciencia social, es más bien la combinación de un movimiento social de rechazo a la pobreza, de oportunidades generadas por los diversos gobiernos – con diversas motivaciones instrumentales respecto de la utilidad de las políticas sociales – y de una posterior apropiación de la población beneficiada de los beneficios otorgados.

Si bien lo visto en Bolivia puede ser interpretado como un gran paso adelante en la constitución de las políticas sociales en tanto derecho, frente a vicisitudes financieras y de debilidad institucional de un Estado fuertemente dependiente de las IE, también conlleva riesgos de producir incrementada inestabilidad social y política que terminaría minando la sostenibilidad de las propias políticas sociales, así como del resto de la estrategia de desarrollo. En el caso de Perú los signos de *apropiación* de la política social por parte de la población no son tan evidentes, aunque sí lo son los referidos a la renta fiscal que se reclama para las regiones.

*Un segundo aspecto que se resalta es el de sostenibilidad de la política social.* Con la difusión de programas de protección social, ampliamente promovida por instituciones financieras internacionales y donantes principales, el papel del Estado en Bolivia y Perú se ha expandido y ha incluido a las poblaciones tradicionalmente excluidas de los regímenes de seguridad. Sin embargo, por la vulnerabilidad de las IE a frente a shocks externos, tal inclusión es en algunos casos circunstancial o de corto plazo (por ejemplo en los programas piloto de la Red de Protección Social de Perú). Del mismo modo, los casos como los del Bonosol/Bolivia, que por su historia habrían adquirido un carácter de derecho y que podrían ser considerados como una expansión permanente del Estado hacia un régimen de seguridad, también son vulnerables a las vicisitudes de la dependencia externa. En este caso el problema no es tanto de diseño sino más bien de sostenibilidad, pues ese derecho está solamente garantizado si la expansión de las IE continúa y, además, reditúa.

*Un tercer aspecto se refiere a la brecha entre recursos y necesidades.* Las lecciones que se pueden aprender de los casos de Perú y Bolivia es que, en lo que a ingresos de las IE se refiere, no existe correspondencia entre ingresos, población, necesidades y niveles de pobreza y es precisamente ahí donde radica el reto para una estrategia de desarrollo basada en las IE. Se trata de que estas no solo provean los recursos necesarios para el desarrollo sino que, además, garanticen que su expansión no va a destruir la base productiva de otros sectores de la economía, algunos de los cuales sustentan la existencia de los regímenes informales de seguridad a los cuales los pobres acceden. En el peor de

los casos la expansión de las IE tendría que contribuir lo suficiente como para compensar los costos *de largo plazo* que la actividad mineral ocasiona.

La implicación directa de política social que se deriva de lo anterior es que los programas de protección social que se sustentan con la renta de las IE deben de estar orientados a reducir la vulnerabilidad de los más pobres o pobres crónicos y la primera muestra de una ‘minería responsable’ tendría que ser la reducción significativa de la pobreza en los propios territorios mineros. Esto supone que el uso de recursos fiscales debería asegurar la protección de sus medios de vida y su sostenibilidad productiva en el largo plazo. En esta línea se inscribe la urgencia de eliminar los pasivos ambientales, algo que tendría que ser realizada por la propia IE. Ejemplos de esto en otros países (i.e. en los Estados Unidos) muestran que, cuando hay un estado fuerte, la negociación con el sector privado es posible.

El aspecto final que se resalta para mejorar las posibilidades de una relación virtuosa entre ingresos de las IE y política social se refiere a generar mecanismos de transparencia y racionalidad en la asignación de recursos, algo insistentemente reclamado por el propio sector empresarial y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial 2005), pero todavía tíbiamente abordado por el Estado y la sociedad civil de Perú y solo muy recientemente en Bolivia.

## References

- Addison A., A. Roe y M. Smith (2006) Fiscal policy for poverty reduction, reconstruction and growth. *Policy Brief* No. 5. Helsinki. UNU-WIDER.
- Alayza Moncloa A. (2007) *No pero sí. Comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Cooperación, Lima.
- Arjan de Haan, A. (2007). *Reclaiming Social Policy: Globalization, Social Exclusion and New Poverty Reduction Strategies*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge, London and New York.
- Auty, R. (ed.) (2001). *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press, Oxford.
- Barrientos, A. (2004). “Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime.” In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Ian Gough and Geof Wood (eds.). Cambridge University Press, Cambridge.
- Banco Mundial (2002a). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. The World Bank. Washington DC.
- Banco Mundial (2007) *Protección social en el Perú. Cómo mejorar los resultados para los pobres?* Banco Mundial, Lima.
- Banco Mundial, Ed. (2002). *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches*. Washington DC, World Bank.
- Banco Mundial (1996) Latin America and the Caribbean: A Mining Strategy; Industry and Mining Division; *World Bank Technical Paper* No. 345

- Banco Mundial (2005) *Republic of Peru Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*. Report No. 38044-PE.
- Banco Mundial (2009) *Reshaping Economic Geography: World Development Report 2009* Washington DC. World Bank
- Barrantes R. (2005) *Minería, desarrollo y pobreza en el Perú*. IEP, Lima.
- Barrientos A. y L. Hinojosa (2009) A review of social protection in Latin America. Regional paper prepared for the Ford Foundation Social Protection Scoping Study. BWPI, University of Manchester.
- Barrientos, A. (2006), 'The missing piece of pension reform in Latin America: Poverty reduction', *Social Policy and Administration*, vol. 40, no. 4, pp. 369-384.
- Bebbington, A., L. Hinojosa, D. Humphreys Bebbington, M.L. Burneo, X. Warnaars (2008) "Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development" *Development and Change* 39(6):887-914
- Boza, B. (2006) Canon minero ¿Caja chica o palanca para el desarrollo? CAD y CIES, Lima.
- CPRC (2008) *The Chronic Poverty Report 2008-2009*. Belmont Press Limited, Northampton.
- De Echave J. y V. Torres (2005) *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Cooperación, Lima.
- Enciclopedia de Trabajo Social (1977). N.A.S.W. Edición nº 19.
- Escobal J. y C. Ponce (2008) Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2005. Documento de Trabajo N° 11 Informe de la Primera Etapa Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Santiago.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Gaceta Oficial de Bolivia (2007) Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien". La Paz.
- Gough, Ian and Geof Wood et al. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hinojosa L. (2008) Social Policy and Mineral Dependence in developing countries (with special reference to Peru and Bolivia). Presentación dada en el 3er Seminario del Programa TCD-Andes (Octubre 2008). Londres.
- Hinojosa L., J.P. Chumacero, M. Chumacero (2009) Dinámicas provinciales de bienestar en Bolivia. Informe de investigación proyecto Dinámicas Territoriales Rurales en Bolivia. Universidad de Manchester - Fundación Tierra y Rimisp. Manchester y La Paz.
- Hinojosa L., A. Bebbington, A. Barrientos, A. Addison (2008) Social Policy and State Revenues in Mineral-Rich Contexts. Paper commissioned for UNRISD project on "Social Policy in Mineral-rich Countries." Geneva.
- ICMM (2006) *Resource endowment initiative. The analytical framework*. ICMM, UNCTAD y World Bank. London.
- ICMM (2009) *Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application*. Commonwealth Secretariat and ICMM, London.
- Karl, T.L. 1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- Mkandawire, T. (2004) *Social Policy in a Development Context*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Muller K. (2008) Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia. *International Journal of Social Welfare* 18: 163-172.
- Onorato W.T., P. Fox, y J.E. Strongman (1998) World Bank Group Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries; *World Bank Technical Paper* No. 405, The World Bank.
- PRISMA (2008-2009) Noticias Prisma - noticias mineras. Boletín electrónico. La Paz.
- Propuesta Ciudadana (2004-2009) Vigilancia de las industrias extractivas. Reportes Nacionales. Grupo Propuesta Ciudadana, Area de Vigilancia Ciudadana. Lima.
- UNCTAD. 2007. *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. United Nations, New York and Geneva.
- Urioste M. y L. Baldomar (2008) Bolivia Participación Popular. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad y Políticas Diferenciadas. Rimisp, SAGAR y FAD. Cocoyoc-Morelos.
- Vásquez E. (2008) *Gerencia estratégica de la inversión social*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.