

Felipe Guerra Baquero

Politólogo y candidato a Magíster en la Universidad de los Andes

VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

¿Cómo vamos a repartir el ponqué? Abordando la problemática redistributiva en los departamentos mineros y petroleros de Colombia

I. Introducción.

La presente ponencia tiene como propósito presentar unas reflexiones sistemáticas y preliminares que han resultado del trabajo académico del pregrado y la maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Esta presentará brevemente un diseño de investigación para abordar la problemática de la redistribución de los minerales en Colombia y hará unas reflexiones acerca de las implicaciones que tiene el enfoque que se eligió para la desarrollar la investigación, así como para la temática de la mesa.

El orden en el que se presentará será el siguiente: 1. Problema y pregunta de investigación; 2. Revisión de Literatura; 3. Marco Teórico; 4. Estrategia metodológica; 5. Consideraciones finales. Se espera realizar una ponencia breve para abrirle paso a la discusión y debate en torno al trabajo, sobre todo porque al final de la ponencia se argumenta que es necesario reevaluar el enfoque con miras a determinar cualitativamente las necesidades de la población local.

II. Problema y pregunta de Investigación.

Después de una revisión de datos relacionados con el producto interno bruto (PIB) y las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los departamentos que han recibido regalías en los últimos años, se puede concluir que no hay una igual satisfacción de las necesidades básicas en los departamentos. A manera de ilustración, Chocó explotó el 95%-99% del platino de todo el país y recibió el 27% de las regalías en Colombia para el 2005 (un total de 10,3 mil millones de pesos), lo cual suma un 38% de su PIB departamental. En la misma línea, la explotación de carbón en el Cesar dejó 150 mil millones en regalías para el 2005 y 340 mil millones en el 2008, un 33% de las regalías del carbón del país. La extracción de carbón representa el 40% del PIB del Cesar. Por su parte, el departamento de La Guajira recibió 180 mil millones de pesos en regalías para el 2005 y 360 mil millones de pesos para el 2008, sumando el 36% de las regalías de carbón del país y el 55% del PIB guajiro. Por último, Casanare ha extraído desde 1995 entre el

30-20% del petróleo de Colombia. En lo que respecta a su PIB, desde el 2005 a la fecha el 80-63% es Oro negro (promedio de setecientos mil millones de pesos al año)¹.

Irónicamente, los departamentos anteriormente mencionados tienen de los peores indicadores sociales del país. Chocó es el departamento con mayor población con NBI (el 80% de su población entre 2005-2008 (DNP 2011)), el 58% de su población está por debajo de la línea de pobreza para el 2007 (PNUD 2007), el 64,9% de su población es pobre y el 33,6% vive en pobreza extrema (Portafolio 2012). La Guajira es el tercer departamento con más NBI (el 65% de su población (DNP 2011)) y el 33,6% de su población vive en pobreza extrema (Portafolio 2012). En el Cesar, la mitad de la población tiene NBI, mientras que en Casanare es el 57% (DNP 2011).

Sin embargo, Antioquia demuestra un comportamiento distinto. Primero, Antioquia es el segundo departamento con mayor aporte en el PIB de Colombia, y concentra un 18% de la actividad industrial del país (con lo cual ocupa el tercer lugar después de Cundinamarca y Bogotá (DNP 2011)). Además, explota el 75% del oro, el 70% de la plata (MME 2009), pero su actividad minero-petrolera representa tan solo el 2,5% de su PIB. A diferencia de los departamentos anteriormente mencionados, Antioquia tiene el 20% de la población con NBI (DNP 2011); un cuarto de la población chocona con NBI, un tercio de la población guajira, la mitad que la del Cesar y un tercio de la casanareña.

Recogiendo los elementos centrales de lo anteriormente descrito, los departamentos más representativos de los principales metales, minerales e hidrocarburos presentan un nivel de varianza en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas. Chocó, el departamento del Platino, está totalmente rezagado en NBI. Cesar y La Guajira, los departamentos del Carbón colombiano, tienen NBI significativas, así como Casanare, el departamento del Oro negro (hasta más o menos el 2009, cuando el Meta comenzó a superarlo con creces). Sin embargo, Antioquia, el departamento del Oro y la Plata, está 8% por debajo del promedio nacional de NBI, lo cual lo ubica entre los 8 departamentos con menos NBI de Colombia (DNP 2011). Además, es el tercer departamento más importante en cuanto a la producción industrial de Colombia, es el segundo de los 11 departamentos donde se concentra el 80% del PIB nacional, entre otras cosas que lo ubican como uno de los 3 departamentos más importantes del país en materia económica.

¹ La información obtenida de la cantidad de minerales o de hidrocarburos extraída en cada departamento se encuentra en el *Anuario estadístico minero colombiano* del Ministerio de minas y energía (2009), mientras que la información del Producto interno bruto y la cartera de producción de cada departamento se encuentra en los *Informes de coyuntura económica regional* elaborados por el DANE para cada departamento en cada año. Algunos de estos datos son cálculos propios que se obtuvieron con simples conversiones porcentuales.

A la luz de esta descripción, la pregunta de investigación que se desprende de ella es **¿Por qué varía el nivel de satisfacción de las básicas a través de los departamentos receptores de regalías en Colombia?**

Antes de continuar es necesario resaltar dos factores. Primero, es evidente que el análisis del desempeño económico departamental no puede enfocarse en el PIB. Esto se debe a que los departamentos mencionados anteriormente tienen crecimientos económicos envidiables desatados por los recursos naturales, por lo cual los enfoques que se reducen al crecimiento económico claramente no podrían concluir que hay un mal desempeño. Sin embargo, los datos del indicador de NBI demuestran que el incremento en el presupuesto causado por la actividad minera no garantiza que el crecimiento beneficie a todos o al menos a una buena parte de la población. Claramente, al escoger el indicador de NBI se realiza una crítica al enfoque económico del crecimiento porque, ¿de qué sirven las ganancias del departamento si éstas no se esparcen en la población?

Segundo, lo anterior demuestra que se está de frente a una situación importante de insatisfacción de necesidades básicas, por lo cual se puede argumentar que, al menos, en esos 4 departamentos hay una mala gestión de los recursos. Ante ello, ¿estos malos resultados se deben a una debilidad institucional (acción) o a una omisión directa de las autoridades de turno? ¿Es un poco de ambas?

III. Revisión de Literatura

En éste subcapítulo se presentará la literatura que desarrolla explicaciones de la variable dependiente y de las independientes, así como elementos de la operacionalización de cada una. La literatura que busca determinar si hay o no un mal resultado económico en un lugar donde hay abundancia o dependencia de un recurso natural no renovable (RNNR) se divide en 3 grandes categorías; la maldición de los recursos, la bendición de los recursos y la varianza. A pesar de las tres grandes categorías, a esta literatura se le conoce como “*La maldición de los recursos*”. A grandes rasgos, la sub-categoría “maldición” confirma la existencia de la maldición; de la abundancia o dependencia de uno o más RNNR sólo se puede esperar crisis económica y política. En contraposición, la literatura de la bendición contradice la maldición al encontrar que de la abundancia o dependencia de uno o más RNNR sólo resulta una bonanza económica. Después de evidenciarse la posibilidad de la bendición y la maldición, una serie de autores defiende la tesis de la posibilidad de un escenario donde haya casos benditos y malditos.

El argumento que se desprende de esta revisión de literatura, es que el grueso de la literatura anteriormente mencionada ha invisibilizado los procesos² mediante los cuales se obtiene tal u otro resultado porque se han centrado en demostrar la correlación entre abundancia o dependencia con la maldición, bendición o varianza. De hecho, su enfoque está enmarcado en la generación de evidencias empíricas de la correlación con la variable dependiente “Crecimiento económico”, medida como el crecimiento en el PIB. Además, la literatura no ha desarrollado estudios del “por qué” de la varianza en las unidades subnacionales de países unitarios descentralizados. Si bien han sido incluidos los países con estas características en estudios de N-grande, no se hace clara la distinción entre un país federal y uno descentralizado. Por último, los estudios de caso se han enfocado en países federales o en las unidades subnacionales de países federales.

Por otro lado, la literatura que ha desarrollado explicaciones de economía política denominada “Estado Rentista”, excepto por autores como Mahdavy (1970), argumentan que la maldición, bendición o varianza se explica gracias a una explicación con una gran fuerza independiente: el clientelismo. Esta literatura asume que el político que esté en el poder sin controles o vetos externos con rentas de RNNR *siempre* va a apropiárselas para nutrir su red clientelar y mantenerse en el poder indefinidamente. Entonces, se asume que la persona es egoísta por naturaleza y tenderá a la corrupción. Sin embargo, esta literatura no puede explicar casos como el antioqueño, en donde hay clientelismo y patronazgo, al tiempo que un resultado positivo. Esta literatura, claramente, no se debe descartar porque a partir de ella es que se posicionó la noción de que la administración de rentas de RNNR importa, con lo cual contraría a la literatura económica relacionada con el libre mercado.

Teniendo esto de presente, la revisión de la literatura se organiza de la siguiente manera. Primero, se desarrollan las tres grandes categorías *maldición (A)*, *bendición (B)* y *varianza (C)* para sentar las bases de la discusión de la literatura. Segundo, al final de cada una se demuestra su relevancia para con las variables dependientes como para la variable dependiente. Tercero, se explica qué se entiende por Necesidades básicas insatisfechas y porqué se elige esta variable como la dependiente. Cuarto, se discuten los resultados y se concluye, dando paso así al marco teórico. Dado que se requiere en esta revisión de literatura que sólo se exponga aquello que se relacione con la pregunta de investigación, se eliminarán los resúmenes de lo que es el estudio de cada autor en su totalidad para hacer énfasis en su relevancia.

1. Discusión de las grandes categorías.

² Los cómo y los porqués de la ocurrencia de un fenómeno.

A. Maldición de los Recursos.

Como se desarrolla anteriormente, la literatura de la maldición de los recursos argumenta que la abundancia o dependencia de un RNNR va a generar una crisis de economía política o meramente económica. Por abundancia de RNNR, la literatura se refiere a una situación caracterizada por la existencia de una cantidad considerable de RNNR explotado por un agente, lo cual no quiere decir que éste dependa de las rentas de la actividad económica³. Por su parte, la dependencia económica se refiere a una situación donde los ingresos de un agente compuestos mayormente por las rentas de los RNNR. Por tanto, la ausencia de los recursos limitaría de manera considerable el campo de acción del agente porque quedaría con una capacidad de gasto reducida⁴. Es importante traer a colación tanto la economía política como la económica porque ambas contribuyen de alguna manera a explicar los resultados de la abundancia y/o la dependencia, así como el porqué podrían generarse estos resultados.

A.1 Enfermedad Holandesa

En la corriente económica se encuentra una explicación de maldición con un desarrollo teórico fuerte que se etiqueta bajo el nombre de “enfermedad holandesa”. En esta revisión de literatura, se argumenta que el enfoque de enfermedad holandesa no le es totalmente útil a esta investigación porque tiene un enfoque de libre mercado, por lo cual la intervención del Estado es indeseable hasta cierto punto, pero le es útil al demostrar la importancia del sector productivo a la hora de definir la relación clientelar del departamento. La contribución se debe a que en este enfoque el tamaño de la estructura económica posibilita la existencia (o no) de oportunidades de trabajo bien remuneradas. Cuando se llegue a la sección donde se define cada variable se explicará a profundidad la relevancia de este punto. Por lo pronto basta con decir que de ello se desprende, según Allen Hicken, que en una estructura económica limitada, las personas dependen de la élite que controla los principales medios de producción y de la redistribución estatal, mientras que en una estructura económica diversificada, no hay una élite que controla los medios de producción, lo cual posibilita que las personas tengan oportunidades varias de trabajo bien remunerado (que tenga independencia relativa).

En esta literatura, los autores representativos son Corden, Neary, van Wijnbergen, Sachs & Warner 1-4, Hirschmann y Matsuyama. En primera instancia, Hirschmann (1958) desarrolla la “teoría de la asociación”⁵, la cual consiste en afirmar que una economía diversa y con un sector manufacturero fuerte va a tener un proceso complejo de división del trabajo. Gracias a ello, la economía se nutre no sólo de buenos productos sino que requiere de mayor mano de obra

³ Como Antioquia, que produce el 75% del oro y el 70% de la plata de Colombia y recibe regalías suficientes para duplicar el presupuesto de otros departamentos, pero que representa menos del 2,5% de su PIB.

⁴ Si, por ejemplo, al Chocó se le retira las regalías, su capacidad de gasto se reduce casi a la mitad. En Casanare, el más dependiente de los casos, si se deja de extraer petróleo, el departamento queda con dos quintos o un cuarto de los ingresos que tenía.

⁵ Linkage Approach.

calificada, lo cual permite que las personas sean mejor retribuidas por su trabajo. El boom de los RNNR desconcentra la actividad económica del sector industrial y manufacturero, haciendo que la economía se concentre en la actividad al sector extractivo. Dado que se desplaza la actividad que por excelencia sostiene las economías desarrolladas, se espera una crisis económica generada por el boom. En este mismo sentido, Corden & Neary (1982) y Neary & van Wijnbergen (1986) argumentan que en una economía donde se descuiden los sectores industriales, la economía tenderá a decrecer porque en la industria hay procesos productivos complejos que permiten mejor remuneración a las personas.

Unos años después, Matsuyama (1992) recoge la teoría de la asociación para demostrar que la construcción de una industria compleja le permite a la sociedad tener un espacio del cual extraer conocimiento necesario para desarrollar nuevos procesos productivos. De estos se desprende no sólo remuneración para la mano de obra calificada y nuevos productos, sino un proceso de aprendizaje que crea un legado histórico para que se solidifique el país. En consonancia con lo anterior, Sachs & Warner (1-4) demuestran que hay correlación fuerte entre la entrada de un sector extractivo fuerte y el debilitamiento de la industria, porque se causa un efecto de desplazamiento de la industria que sostenía previamente a la economía y le pone barreras a la inversión industrial. Para todos los autores anteriores, la única manera de que el crecimiento industrial enderece su camino para solidificar una sociedad productiva se requiere la nula intervención del Estado y liberalizar el mercado.

Esta corriente no le es totalmente útil al trabajo porque la causa y el efecto se encuentran en un proceso económico donde nada tiene que ver el Estado. Todos coinciden en afirmar que el Estado ha generado problemas para que el sector industrial-manufacturero responda adecuadamente a los cambios producidos por el Boom en los recursos naturales. Sin embargo, en un contexto de un ***Estado Social de Derecho el papel del Estado es fundamental para la economía puesto que está a su cargo la redistribución y la planeación de la economía. Esto implica que es el gobierno de turno el que debe formular políticas públicas para construir bien sea crecimiento económico o bienestar social. Además, es el gobierno el que decide quién y cómo entra a invertir en el sector extractivo, así como el monto de regalías que capta el estado central y el gobierno local. En lo que respecta a la política pública, la literatura anterior descarta por completo el papel del Estado en la formulación de ésta para mejorar el bienestar social o incentivar el crecimiento económico.***

Sin embargo, la reflexión que suscita esta literatura es ¿qué papel juega la estructura económica en el asunto? Para responder esta pregunta, es necesario aclarar que esta corriente es hija de Adam Smith en buena parte, debido a que afirma que una estructura económica limitada (poca industria) y la ausencia de un sector que requiera mano de obra capacitada no podría generar ni las oportunidades laborales ni la remuneración suficiente para generar un

efecto retributivo positivo: sin retribución adecuada ni las opciones laborales, las personas no pueden acceder a una remuneración que les permita mejorar su bienestar. Además, es distinta una sociedad donde exista una sola opción económica a una donde haya un abanico de opciones. Cuando los trabajadores que están buscando salario se enfrentan a una estructura limitada, dependerán de aquellos que ofrecen las únicas opciones de trabajo. En cambio mientras que en una estructura amplia pueden encontrar no sólo más opciones sino opciones mejor remuneradas que las otras porque hay un proceso de complejización productiva, como lo afirman los autores anteriores. Este será el punto de partida en el marco teórico para la explicación central; la dependencia de la población para con una élite que controle las opciones de trabajo.

A.2 Maldición Político Económica.

En esta subclase de la maldición de los recursos el argumento principal gira en torno a que la maldición es resultado del manejo que se le da a los recursos de las rentas de los RNRN. Esta literatura se constituye en respuesta directa a la maldición de los recursos económica para demostrar cómo la esfera política afecta el resultado de la abundancia y/o dependencia de las rentas de los RNRN. Dado que son los políticos de turno quienes reciben las rentas por concepto de impuesto a la explotación, sea cual sea el esquema de regalías, algunos resultados dependen de lo que el político de turno haga con éstos recursos.

En esta subclase se distinguen dos corrientes: la del Estado Rentista y la Paradoja de la Abundancia. El argumento general de la teoría del Estado Rentista es que la disponibilidad de rentas en ausencia de instituciones de control y de vetos, hace que el político se apropie indebidamente de ellas para alimentar su permanencia en el poder, lo cual se hace únicamente a través del clientelismo. Entonces, dado que el político está buscando permanecer indefinidamente en el poder y se está gastando todo en las relaciones de clientela para conseguir apoyo, no hay inversión en sectores económicos que reactiven la economía y generen crecimiento económico.

Como se enunciaba anteriormente, esta corriente basa su explicación en el clientelismo y en la suposición de que el político se apropiará indebidamente de los recursos, sin pensarlo dos veces, para mantenerse en el poder (Robinson, Torvik y Verdier 2006). Robinson et al (2006) elaboran un modelo de teoría de juegos desde el cual parten los demás autores del Rentismo, ***por lo cual se afirma en esta revisión que el Rentismo parte del supuesto de que los políticos son seres racionales maximizadores de beneficios, siendo el máximo beneficio permanecer en el poder de manera indefinida y aislada de los ciclos electorales y las crisis económicas. Lo que***

determina si el político puede o no apropiarse indebidamente de las rentas de los RNNR es la ausencia o presencia de controles y vetos (Goldberg, Wibbles y Mvukyehe 2008)⁶.

En esta misma línea, el estudio de Collier y Hoeffler argumentan que los políticos se apropiarán indebidamente de los recursos para mantenerse en el poder. La variante que le agregan en su estudio de N-gigante (una regresión de más de 120 países) es que la élite en el poder puede apropiarse indebidamente de los recursos porque como las rentas no son impuestos directos, la población no hace los controles debidos. La ecuación se completa cuando se le suma la teoría del ciclo rentista de Richard Auty, en donde se argumenta que una vez iniciado el Rentismo, el político desarrollará estrategias para reproducir el ciclo (Auty 2007). Las preferidas por el político serán las relacionadas con el patronazgo, en donde se reparten directamente puestos a personas que los pueden favorecer porque tienen control del apadrinado. El patronazgo genera problemas enormes en la porque la entrada de inexpertos en el Estado implica que no hay experiencia en la acción institucional del estado. Entonces, aunque haya capacidad institucional, la entrada de cuotas de inexpertos deteriora la institucionalidad (Auty 2007).

El problema con la explicación del Rentismo es que postula al clientelismo como una explicación que se sostiene a sí misma. Hussein Mahdavy con su estudio del caso del Petro-estado⁷ de Irán titulado *“The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran”*, demuestra lo contrario. El clientelismo ha de entenderse como una acción mediante la cual el político de turno busca comprar grupos de presión o coersionar disidentes, así como otorgar subsidios a la población para generar apoyo popular durante el mandato y en las elecciones venideras. Sin embargo, el clientelismo es posible sí y solo sí hay un legado de instituciones personalistas y pre-democráticas.

Además, una economía reducida catapulta el clientelismo porque trae consigo barreras para la renovación de la élite al existir una élite que se sobrepone a las otras y se fortalece inyectando recursos públicos a su sector gracias a las rentas de RNNR a las que el político tiene acceso por estar en el poder. Cuando se unifica esta explicación con la que anteriormente se esbozaba de la dependencia de la población para con la élite que controla los medios de producción principales, se llega a un argumento más fuerte que el del Rentismo porque no hay que partir del supuesto de que el político nace malo y su máximo esplendor negativo se da cuando no tiene controles ni vetos.

⁶Los autores hacen un estudio de N-mediano con los estados de Estados Unidos. En su estudio cuantitativo, a través de una regresión, descubren dicha correlación, la cual la evidencian con el estudio de dos casos: Luisiana y Texas.

⁷ Al Estado dependiente del petróleo se le llama en la literatura “Petro-estado”.

A pesar de los aportes de Mahdavy, la explicación de *Maldición Político Económica* sigue incompleta porque no tiene en cuenta el papel que juega la legitimidad a la hora de constituir un mandato y porque no hay un enfoque en la principal acción del Estado para generar condiciones sociales positivas, a saber, la política pública. Además, la mayoría de los estudios parten de que el clientelismo llega con el Boom. Al no revisar hechos históricos previos al Boom, estos autores tienen que asumir que el político es malo por naturaleza y que siempre anda pensando en robarse los recursos públicos para sus fines propios, por lo cual la ausencia de controles le da vía libre.

Primero, ya autores del revisionismo marxista como Miliband demostraron que el Estado no puede ser un instrumento de clase porque ***requiere de legitimidad relativa para gobernar***, lo cual se consigue a través de gasto público. En esta misma línea, Manuel García-Pelayo (García-Pelayo 1996) sostiene que el Estado no es un instrumento totalmente al servicio de una clase. Este goza de una autonomía relativa porque requiere de legitimidad y hegemonía para gobernar, para lo cual necesita representar a varios sectores de la población. Por tanto, un gobierno subnacional, en condiciones de competencia, donde tiene que diferenciarse de sus competidores para ser electo, y de una población independiente de sus gobernantes, no puede darse el lujo de robarse absolutamente toda la plata de las regalías y no redistribuir ningún centavo porque pierde legitimidad sobre los contendores y para con la población con voto de opinión.

Segundo, no hay un enfoque en la política pública ***porque los trabajos parten del supuesto de que el clientelismo afecta a la economía, lo cual no parece ser cierto porque en Antioquia hay patronazgo y clientelismo y, sin embargo, no hay resultados económicos totalmente negativos***. Esto se debe a que ninguno de los estudios de maldición política económica muestran cómo es el proceso entre la apropiación indebida y un mal resultado, ya sea en el crecimiento económico (Collier & Hoeffler, Goldberg et al., Robinson et al., Auty, Leite & Weidmann, Williams, y Mahdavy) o en el bienestar social (Bulte et al. y Mahdavy). El único estudio que se acerca a este punto es el de Auty cuando se afirma que el patronazgo afecta la capacidad institucional, pero responde a la pregunta ¿la capacidad institucional para qué?

Tercero, parte de la literatura se sostiene sobre un supuesto metafísico a-histórico y universalista que plantea al político como un depredador si no se le tiene un ojo encima. La manera de controlar este supuesto puede ser vía los aportes de Mahdavy (1970) y Bulte et al. (2005). ***Ambos coincidirían en afirmar que la maldición está condicionada a que exista previamente al boom una serie de instituciones pre-democráticas, una élite anti-democrática o un legado socio-histórico que puede encontrar en la abundancia una oportunidad para “atornillarse en el poder”. Esto quiere decir que hay un contexto histórico previo a la abundancia que determina cómo será el futuro de distribución de los RRNR.***

Por último, en lo que respecta a esta subclase titulada “maldición político económica”, todos los estudios de Rentismo⁸ buscan explicar el crecimiento económico, salvo Mahdavy y Bulte et al. (2005). Mahdavy busca explicar ambas variables, mientras que Bulte desarrolla el estudio alrededor de ciertos indicadores económicos de bienestar. Ambos autores defienden que uno de los indicadores esenciales para medir bienestar es la línea de pobreza. Por ejemplo, Mahdavy demuestra que la línea de pobreza en Irán ha aumentado con el tiempo, por lo cual las políticas han ido en detrimento del bienestar. Por su parte, Bulte introduce algunos indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas. La discusión pertinente a la Operacionalización de la variable dependiente se desarrollará mejor en la estrategia metodológica. Por ahora, basta decir que observando el crecimiento económico no se pueden determinar las bondades de la riqueza, por lo cual se necesitan indicadores como las NBI.

B. Bendición

La siguiente categoría desarrolla los estudios económicos que se han empeñado en contradecir los resultados de la teoría de la maldición de los recursos. Sus resultados son un tanto convincentes, puesto que es innegable que hay países o estados que se han beneficiado sustancialmente de recursos naturales no renovables. Claramente, de esta corriente partió la búsqueda por explicaciones de varianza, dado que se puso en duda un efecto absoluto de maldición de los recursos.

En primera instancia, Christa Brunnschweiler (2007) encuentra, en su estudio econométrico de sección cruzada de n-grande, que existe una correlación positiva entre abundancia de recursos naturales y crecimiento económico. Con su modelo ni siquiera encuentra efectos negativos a través del canal institucional. Brunnschweiler recomienda que se desarrollen más estudios de caso para resolver esta dicotomía entre estudios que afirman bendición vs. estudios que afirman maldición. En un estudio posterior de Brunnschweiler con Erwin Bulte (2008), del mismo talante metodológico, encuentran que no hay una maldición ni por dependencia no por abundancia de RRNR. De hecho, según su modelo econométrico, la abundancia afecta de manera positiva a la calidad institucional y al crecimiento. La importancia del estudio de Bulte y Brunnschweiler reside en sugerir que se incluya en el análisis como variable independiente la Constitución y que se aclare si las instituciones son endógenas (se transforman con las RRNR) o si son exógenas (dadas previamente a las rentas, por lo cual estructuran las oportunidades pero no se transforman).

En la misma línea, autores como Pomeranz (2005) recuerdan que, por su parte, La Gran Bretaña logró consolidarse como imperio en el por varios lustros gracias a la revolución industrial propulsada por el carbón y el coque (Pomeranz 2000). Así mismo, Walker (2001)

⁸ (Atkinson y Hamilton 2003, Auty 2007, Goldberg, Wibbles y Mvukyehe 2008, Leite y Weidmann 2002, Collier y Hoeffler 2008, Robinson, Torvik y Verdier 2006)

argumenta que la fiebre del oro californiana hizo a dicho Estado uno de los más prósperos de Estados Unidos y de los más importantes a la hora de decidir lineamientos económicos (Walker 2001). Uno de los argumentos más fuertes de esta literatura explica cómo los recursos mineros generan excedentes importantes a la hora de reactivar o crear nuevos sectores en la economía (efecto de “spill-over”).

En consecuencia, esta vertiente económica afirma que de la abundancia sólo se puede esperar un efecto positivo de abundancia. Esto plantea el interrogante siguiente: ¿Existe una maldición de los recursos generalizada? A la luz de estas teorías, es probable que no, por lo cual se proporciona más peso a la explicación de la varianza que plantea la investigación.

El rasgo positivo de esta categoría es que Brunnschweiler y Bulte critican que las teorías del Estado Rentista y de estudios económicos a veces no son muy claras con respecto a la endogeneidad o exogeneidad de las instituciones. Si se está hablando de endogeneidad institucional, éstas cambian con la entrada de las Rentas, mientras que la exogeneidad se refiere a la existencia de instituciones previas al boom que moldean los resultados económicos. En este sentido, se requiere mucho cuidado con este punto en el marco teórico.

Por último, esta literatura concuerda con la tesis de María Teresa Uribe en su texto “Los obstáculos al proceso de construcción de la nación” (Uribe 1987). Aunque no es el propósito de María Teresa Uribe estudiar la bendición o maldición de los recursos, su análisis del proceso de construcción nacional de Colombia devela acontecimientos de la economía política de la Colombia del Siglo XIX que se relacionan con los RNNR. Según la autora, la razón por la cual Antioquia logró potenciarse como región líder fue porque la élite antioqueña y la población en general tenían acceso directo al Oro extraído en dicha región (Uribe 1987). Ese oro lo acuñaban los antioqueños como moneda en el banco de Bogotá o de Popayán, y lo usaban como medio de adquisición de importaciones que serían distribuidas en el mercado interno colombiano (Uribe 1987). Esto era posible porque en el mercado internacional de aquel entonces no se aceptaban monedas de plata, sino moneda de oro, por lo cual era la élite antioqueña, junto a la payanesa y bogotana que recibían oro por los servicios bancarios y de acuñamiento, la que logró posicionarse como predominante en el país por su participación privilegiada en el mercado internacional (Uribe 1987). Con este dinero lograron financiar el crecimiento económico de la región.

El ejemplo que se cita de María Teresa Uribe demuestra otro caso de bendición, por lo cual no es de recibo afirmar una maldición completa. Esto le da más fuerza a la tesis de la varianza, ***pero también hace hincapié en que se observen los procesos económicos mediante los cuales la bendición o maldición ocurre. Sin un poco de historia política y económica, puede llegar a ser difícil la labor de encontrar cadenas de causalidad***, lo cual suscita a los teóricos políticos y económicos a crear modelos de acción racional cuyo problema fundamental, como se evidencio

anteriormente, es partir de supuestos que no son aplicables a los 100, 120 o 170 países que pretenden estudiar. Esto no quiere decir que los modelos de acción racional no tengan sus aportes, pero no han sido tan acertados como buscarían. A este respecto, cabe mencionar que el estudio económico de Mahdavy planteó como metodología contrastar la teoría con la evidencia empírica de la historia político-económica de Irán, así como el estudio de Goldberg et al. (2008) que contrastaron la evidencia de su regresión de los Estados Federales estadounidenses con evidencia empírica del estudio de 2 casos (Luisiana y Texas) en donde demostraron la maldición.

C. Varianza.

En esta última categoría se indagó por estudios que han demostrado la varianza, es decir, la posibilidad de que bendición y maldición convivan en un mismo mundo como posibilidades. Anteriormente se mencionaron algunos porque son representativos de varianza, pero estos estaban más relacionados con la argumentación del proceso del Rentismo. Entonces, Auty (2007), Bulte et al. (2005), Collier & Hoeffler (2008), Goldberg et al. (2008), Mahdavy (1970), Robinson et al. (2006) y Williams (2011) hacen parte de la Varianza en tanto que la existencia de instituciones de control fuertes o la inexistencia de un legado histórico pre-democrático genera maldición, pero su ausencia pueden llevar a la bendición. A continuación se mencionan los estudios que no se mencionaron previamente.

Entre los estudios de varianza se encuentra el de los autores Badiei y Bina 2002. En este, demuestran que en Irán durante el gobierno del Sha entre 1960-1973 hay una relación positiva con la formación bruta de capital fijo y con el PIB, pero después del boom de 1973-1974 hay una relación negativa porque esos dineros fueron mal administrados por el Sha. Sin ofrecer muchas explicaciones al respecto, demuestran que no hay una relación negativa ni positiva durante el gobierno islámico de 1980-1997 a pesar de que los recursos se usaron para comprar apoyo al régimen y mantener las tensiones sociales aliviadas a través de subsidios mal asignados.

Autores como Roland Holder (2005) han argumentado que la varianza se debe al nivel de fraccionalización. Según el autor, a mayor fraccionalización habrá peores resultados en el nivel de ingreso del país, sobre todo en presencia de facciones grandes. Esto explica la varianza puesto que países homogéneos no van a tener maldición de los recursos en cuanto a la afectación del ingreso bruto del país.

La pertinencia de estos estudios de varianza, tales como otros mencionados previamente (Atkinson y Hamilton 2003, Auty 2007, Collier y Hoeffler 2008, Leite y Weidmann 2002), es que se permite evaluar la existencia de la bendición en unos casos y de la maldición

en los otros. Por consiguiente, es de recibo preguntarse ¿Por qué varía el nivel de bienestar en los departamentos Colombianos?

2. Conclusiones de la Discusión.

A grandes rasgos, de la revisión anterior se pueden concluir varias cosas. Primero, no hay razones sólidas para pensar en una maldición o maldición generalizada. Por tanto, la explicación de la varianza es la que más se adecúa a la realidad social. Segundo, hay una carencia en cuanto a las explicaciones del “por qué” de la maldición en tanto que el grueso de la literatura se ha enfocado en construir evidencias de que hay una correlación entre una variable independiente y la maldición o bendición. Sin embargo, los estudios ofrecen distintos puntos de partida para desarrollar el marco teórico: el gobierno de turno quien decide el destino de las rentas públicas de RNNR; el clientelismo explica fuertemente el destino de los recursos público; el legado institucional y económico junto con la teoría de legitimidad estatal importan porque definen el tipo de clientelismo. Por último, no se puede incluir el tipo de recurso porque lo que importa hasta este punto es si se usaron y cómo se usaron recursos públicos provenientes de la extracción de RNNR para ejecutar una política pública.

Además, se evidencia un vacío en el análisis de Estados descentralizados. Todos los estudios anteriores hacen énfasis en Estados Federales. Aquellos que usan datos de N-grande, tratan a los Estados Federales y Descentralizados igual, por lo que descartan las diferencias con relación a las funciones institucionales, la autonomía de los gobiernos subnacionales y los pesos y contrapesos. Por tanto, el vacío está en que se han desarrollado pocas explicaciones que demuestren el proceso mediante el cual se genera bendición o maldición, por lo cual no han dialogado las explicaciones y no se han analizado casos de Estados descentralizados. Finalmente, los estudios se han concentrado en el crecimiento económico y el bienestar social. ¿Por qué habría de tener más peso el bienestar social y qué es el bienestar social?

3.1 Variable Dependiente.

Se hace necesario hacer una sección aparte para la variable dependiente porque la literatura de la maldición de los recursos no cuenta con desarrollos significativos alrededor de las NBI. Como se venía esbozando anteriormente, la retribución no es suficiente para generar la igualdad social ni bienestar social porque ésta depende de la existencia de una estructura económica diversificada con procesos productivos que requieran mano de obra calificada para que pueda haber una remuneración significativa salarial. Entre los diversos problemas que no soluciona la retribución están: la desigualdad ingresos de las personas por la desigualdad de condiciones en las que la gente entra a competir, el gasto en bienes públicos en los que no incurren los privados por sí solos (carreteras, acueducto, entre otros) y la

curación de las externalidades negativas de la extracción (como la contaminación) (Stiglitz 2000). El Estado, a través del gasto público, realiza distintas políticas públicas encaminadas a solventar los problemas anteriormente mencionados.

Según la teoría de John Rawls, el Estado debe encargarse de proveer las condiciones mínimas para la subsistencia, es decir, debe garantizar las necesidades básicas de la población. Desprendiéndose de esta noción de la satisfacción de las necesidades básicas, la CEPAL (Fresneda 2007) desarrolló para la segunda mitad del siglo XX un indicador que mide las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población. El indicador tiene como objetivo fundamental demostrar el grado de satisfacción de las necesidades básicas: acceso a la vivienda (calidad de vivienda y hacinamiento), Acceso a servicios sanitarios (saneamiento del agua, disponibilidad de agua potable y alcantarillado), Acceso a educación (asistencia hasta cierto nivel escolar) y Capacidad económica del hogar (nivel de ingresos del hogar y productividad de sus miembros).

3.2 Unidad de análisis y Variables Independientes

En cuanto a la unidad de análisis, es de recibo analizar la unidad subnacional “*departamento*” porque, además de haber un vacío en la literatura, en el Estado colombiano, con la ley de regalías de 1994, los departamentos productores recibían las regalías de lo que producían, dejando a los no productores sin este ingreso. Aproximadamente, el gobierno departamental administraba el 50% de las regalías y el restante 50% se iría a los municipios. Por consiguiente, la élite que accede a la asamblea y a la gobernación tiene última palabra para decidir cómo se administran los recursos. Entonces, se está hablando de un caso de clientelismo adentro del gobierno departamental.

Para definir el concepto de Clientelismo, se hará uso del trabajo de Allen Hicken (2011) porque en éste se hace una revisión general de la literatura del tema. Según el trabajo de Allen Hicken, el clientelismo es una relación vertical entre una persona con ventajas significativas sobre la otra, en donde se intercambian bienes de distintas naturalezas para que el primero sea apoyado por el segundo. En la política electoral, la relación es entre una persona o grupo que ocupa un cargo público y una persona o grupo que le puede ofrecer apoyo significativo al político durante el mandato o en las elecciones (Hicken 2011). Con esto se diferencia el clientelismo del patronazgo porque en el primero lo que se intercambia es indefinido y no hay un control directo entre el político de turno y aquel que ofrece el apoyo. Esto ocurre frecuentemente cuando el político de turno no puede ofrecer cargos públicos porque hay controles fuertes o porque no controla los medios económicos o políticos suficientes para hacerlo. En cambio, en el patronazgo hay un control directo porque el político de turno es el jefe de quienes están ocupando los cargos que él disponía. Aquí, la precondition para que esto

sucedan es que el político de turno controle los medios económicos o políticos para disponer de los cargos.

Según Hicken, varios autores han tratado el tema de clientelismo y nivel de desarrollo. El primer consenso al que llegan estos autores es que la relación entre ambos elementos es probabilística en vez de determinística. Entre los trabajos desarrollados, hay unos autores que argumentan que cuando incrementa el ingreso de las personas, decrece la utilidad marginal del beneficio ofrecido por el político clientelar. Además, cuando el ingreso varía entre los habitantes, hay distintas percepciones acerca de los tipos de beneficios que se prefieren. Por tanto, el votante medio prefiere a un político que ofrezca una variedad de bienes y servicios públicos en vez de aquel que ofrece beneficios clientelares reducidos.

Esto entra en consonancia con la teoría del Estado de Manuel García-Pelayo, debido a que el gobierno requiere de una legitimidad relativa para gobernar. Si el gobierno se limita a ofrecer recursos parcializados, no logrará abarcar la totalidad de la población y limitará su legitimidad, por lo cual puede perder apoyo durante el mandato y en las posteriores elecciones. Esto se da en un contexto donde la ciudadanía tiene autonomía relativa; como lo señala Allen Hicken, la autonomía relativa de la población se desprende, en parte, de su nivel de ingresos.

Sin embargo, la autonomía relativa de la población también se desprende de la dependencia de la élite que controle las principales fuentes de trabajo y de generación de bienestar. Siguiendo la literatura de la enfermedad holandesa y el estudio de Hicken, una estructura económica limitada implica que el ciudadano dependa más de la élite porque hay pocas opciones de trabajo (patronazgo). Mientras tanto, en una estructura económica diversificada, la población tiene mayor movilidad y mejores ingresos, por lo cual no depende directamente de la élite que controla los medios.

En cuanto a la variable independiente “estructura económica”, la literatura anteriormente analizada ofrece un marco para definirla. Cuando el PIB depende mayormente de una actividad económica, hay una estructura económica limitada. Esto genera una dependencia de la actividad económica. Mientras tanto, de la abundancia no se desprende una dependencia porque hay más actividades económicas sobre las cuales se constituye el PIB, por lo que se define la estructura económica como diversificada.

Por último, la variable capacidad institucional se define como una adecuada estructura de personal con experiencia y de organismos sólidos para diseñar y ejecutar una política pública exitosa (Salas 2000). La discusión de su operacionalización se desarrolla con mayor detalle en el sub-capítulo de Metodología.

3.3 Elementos de Contexto:

En cuanto a los elementos del contexto, la descentralización determina el margen de maniobra del gobierno central y su margen de maniobra. En el caso colombiano, la descentralización confiere una autonomía importante a las Entidades Territoriales. Dentro del marco de la Ley de Regalías 141 de 1994, el Gobierno nacional recaudaba las regalías. Posteriormente, las enviaba a las Entidades Territoriales productoras. Entonces, los departamentos recibían directamente los ingresos de las regalías de la actividad extractiva de su departamento. Aproximadamente, el 50% a las arcas departamentales y el restante 50% se distribuía en los municipios. Además, las Entidades Territoriales eligen popularmente asambleas departamentales y gobernaciones departamentales, así como representantes a la cámara. Por consiguiente, la ET goza de margen de maniobra relacionada con el acceso al poder y la disposición y manejo de las rentas de recursos no renovables.

IV. Marco Teórico e Hipótesis

¿Por qué varía el nivel de satisfacción de las necesidades básicas a través de los departamentos de Colombia? La hipótesis central de este marco teórico es que la varianza en el nivel de bienestar se explica por el nivel de capacidad institucional departamental, el tamaño del portafolio de actividades económicas departamentales y el tipo de relación clientelar entre la ciudadanía y la élite política departamental de turno.

La hipótesis tiene el siguiente desarrollo: Los políticos de unos departamentos necesitan hacer políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades básicas para hacerse reelegir a sí mismos o a su partido y para ganar apoyo durante el mandato, mientras que los de otros departamentos no necesitan de legitimidad. Esto se debe a que la estructura de la economía hace que, en los casos de alta diversificación, la población no dependa de una élite departamental porque tiene altas probabilidades de satisfacer algunas de sus necesidades gracias a las distintas fuentes de trabajo remunerado que existen. Además, hay mayores probabilidades de que haya más élites compitiendo por el poder, lo cual las obliga a diferenciarse de los demás a través de políticas públicas amplias y con miras a ser exitosas.

En cambio, en una estructura económica limitada la población depende directamente de la élite que controla las regalías. Dado que esta élite es la predominante, está en la capacidad de ofrecer cargos públicos y opciones de trabajo porque controla los principales recursos del gobierno y las principales fuentes de trabajo. Entonces, esta élite usa los recursos para mantenerse en el poder a través de un patronazgo fuerte y de un clientelismo extremo,

por lo cual no necesita legitimarse a través de políticas públicas sino apropiarse de los recursos públicos para mantener viva su red patronal-clientelar.

Sin embargo, es posible que el político que busca hacer una política pública para adquirir legitimidad y diferenciación o para superar una crisis profunda no pueda realizar una política pública exitosa por la debilidad de la capacidad institucional para formular y desarrollar una. En este sentido, importa el legado de la capacidad institucional y de la estructura económica, así como el tipo de relación clientelar.

A. Estructura de la economía, clientelismo y legitimidad-autonomía relativa del Estado.

Este factor es esencial para determinar el tipo de relación clientelar del departamento. Como se venía esbozando anteriormente en la revisión de la literatura y en la introducción al marco teórico, la estructura económica posibilita o imposibilita a la población a acceder a oportunidades de trabajo bien remunerado y a elegir entre varias opciones. La lógica que se desprende de la literatura de enfermedad holandesa es que una estructura económica diversificada con un sector productivo desarrollado por un buen tiempo va a legar un suelo fértil para que haya distintas opciones de trabajo para la población y bien remunerado porque hay procesos productivos complejos que requieren de mano de obra capacitada. En cambio, una estructura económica limitada y poco desarrollada implica que los trabajadores dependan de quienes controlan las pocas opciones de trabajo disponible. Con respecto al sector de extracción de RNNR, el trabajo que se requiere es poco calificado, por lo que la población tampoco tiene las posibilidades de satisfacer sus necesidades y las de su familia porque no son bien remunerados.

En conexión con lo anterior, la literatura de clientelismo, según lo señala Allen Hicken, han partido de este punto para argumentar distintos tipos de clientelismo. Para Hicken, una estructura económica diversificada no genera dependencia directa entre la población y las élites económicas. Al tener más opciones para satisfacer sus necesidades y al existir una población con distintos niveles de ingreso, el clientelismo extremo no funciona porque la población está esperando distintos beneficios, por lo cual es más sencillo hacer una política pública generalizada que satisfacer las necesidades particulares de una población con intereses diversos. Además, en una estructura económica diversificada es menos probable que una sola élite se imponga sobre las demás a través del clientelismo porque no toda la población depende de ella (es imposible que una élite controle todos los negocios de Antioquia). Por tanto, las élites requieren de políticas públicas exitosas que satisfagan necesidades básicas de muchos sectores de la población para adquirir legitimidad. Por último, la competencia inter-élites implica que hayan más posibilidades de pesos y contrapesos, por lo cual es muy difícil usar un clientelismo pre-moderno de patronazgo y comenzar a repartir puestos sin que nadie se dé cuenta.

Entonces, dado que las élites requieren de legitimidad relativa frente a una población compleja (García-Pelayo 1996), las élites necesitan diferenciarse de los demás (autonomía relativa del Estado) y las élites no tienen tanta movilidad para desarrollar un clientelismo extremo o sostener un patronazgo pre-moderno, en un contexto donde se está buscando la reelección personal o la continuación de una política a través de un partido, se espera que las élites prefieren diseñar y ejecutar políticas públicas serias encaminadas a satisfacer necesidades básicas. Esto no quiere decir que el clientelismo desaparece, sino que se transforma a un clientelismo moderado definido por una situación en donde la élite practica el clientelismo con un sector reducido de la población pero no puede sostener como estrategia principal el clientelismo, por lo cual opta por una fusión entre clientelismo reducido y política pública (Hicken 2011).

En cambio, una estructura limitada de la economía no le garantiza a la población los medios laborales para satisfacer algunas de sus necesidades básicas. En consonancia con lo que afirma la literatura de la enfermedad holandesa, hija de Adam Smith, una economía dependiente de una actividad que requiere de mano de obra poco especializada no genera las oportunidades laborales remuneradas que se requieren para que la población tenga una capacidad adquisitiva decente. El abanico reducido de actividades económicas tiene un segundo impacto, según Hicken y Orjuela, el cual consiste en que la élite que controla los principales medios de producción y las rentas de la actividad extractiva, controla a la población asalariada y a la no asalariada porque el grueso de la población depende del sector.

Dado que la población depende del sector, el político de turno, en consonancia con los avances del Rentismo, no tiene la necesidad de legitimar su mandato. De hecho, porque su poder depende de la red clientelar y de patronazgo que controla, la élite busca fortalecer la red a través de las regalías y los demás recursos públicos. Entonces, tal como lo afirma la literatura del Rentismo, la élite buscará reproducir el ciclo indefinidamente para mantenerse en el poder, lo cual lo hace alimentando su red. El resultado de ello es que la élite se aísla de los ciclos económicos, políticos y electorales, lo cual también está entre sus intereses principales porque carece de la legitimidad suficiente como para defender su mandato sin corrupción. Por consiguiente, la élite no va a realizar políticas públicas encaminadas a satisfacer necesidades básicas porque no necesita de ello.

B. Capacidad Institucional.

Sin embargo⁹, es posible que pasen los siguientes escenarios. Por un lado, el gobierno de turno en el departamento de estructura económica diversa y clientelismo moderado puede

⁹ Este punto se le debe a Luis Bernardo Mejía y a Juan Felipe Ortiz Riomalo, a quienes agradezco por sugerirme tener en cuenta la inexperiencia en gasto público.

encontrarse con una capacidad institucional lo suficientemente fuerte como para fomentar su política pública. Por otro lado, en el mismo escenario, el gobierno de turno puede encontrarse con una capacidad institucional insuficiente para desarrollar la política pública. Por último, en el escenario adverso de estructura económica limitada es posible que haya un relevo de la élite clientelar y patronal por una interesada en hacer política seria y satisfacer necesidades básicas. Sin embargo, ésta puede encontrarse con una capacidad institucional reducida para realizar sus planes. En este mismo escenario de estructura limitada, la élite clientelar y patronal puede encontrarse con una crisis en la que necesita legitimarse con una política pública para la población y con una capacidad institucional insuficiente para realizar el cambio. Generalmente, esto se debe, según Auty (2007) y Hicken (2011) a que con el patronazgo se debilitó la institucionalidad por nombrar personas inexpertas en el cargo, por lo cual no hay legado institucional.

Entonces, la varianza se explica por el nivel de capacidad institucional departamental, el tamaño del portafolio de actividades económicas departamentales y el tipo de relación clientelar entre la ciudadanía y la élite política departamental de turno.

C. Descentralización

Para que este escenario funcione, se requiere de un elemento contextual que le permita a la élite departamental controlar regalías y tener autonomía en su manejo. Si se tiene que las unidades territoriales no controlan ni un centavo de las regalías o que no tienen la autonomía legal para invertirla a su gusto, el marco teórico anterior se derrumba. Por tanto, se escoge el periodo posterior a 1991 en donde se elige popularmente a Gobernadores y Asamblea departamental, y los primeros no tienen reelección inmediata pero si después de no gobernar por un periodo y los segundos tienen reelección inmediata e indefinida. En el esquema constitucional de la Constitución de 1991, los departamentos son entidades territoriales con autonomía relativa. En lo que respecta a este estudio, tienen la capacidad de elegir dónde realizan su gasto público.

Como también se requiere que los departamentos reciban un monto considerable de regalías, se elige el periodo 1994-2011 en donde regía la ley 141 de 1994. Bajo este esquema jurídico, a los departamentos extractores se les entregaban regalías en proporción al material extraído. Por tanto, las regalías sólo llegaban a los departamentos extractores. Además, los departamentos tenían la autonomía de invertir los recursos como quisiesen. No se elige el esquema de la ley 1530 de 2012 (Ley que reformó la ley 141 del 94) porque no se han visto los efectos de la norma dado que las regalías se comenzaron a entregar en Enero y, hasta la fecha, falta un número considerable de entidades territoriales para recibir regalías. Por último, este elemento le añade importancia al análisis de estados descentralizados porque la literatura no ha desarrollado análisis de las unidades subnacionales de dichos estados.

V. Metodología

La presente estrategia metodológica busca elaborar un plan de investigación para responder a la pregunta ¿Por qué varía el nivel de bienestar social en los departamentos mineros colombianos?

Como se venía esbozando anteriormente, hay un vacío en la literatura en cuanto que el grueso de la “maldición de los recursos” se enfoca en correlaciones y no en procesos, así como en países federales y unidades subnacionales federales. Para probar empíricamente la validez del marco teórico expuesto anteriormente, sin ánimos de forzar su validez sino apuntando de manera consciente a revisarlo y replantearlo con la observación empírica tal como lo sugieren George y Bennett (2006), se requiere una comparación focalizada de casos en donde se hará un seguimiento de procesos históricos. Antes de desarrollar el planteamiento metodológico, se desarrollará la definición y operacionalización de las variables.

Según George y Bennett, se la metodología que se aplicaría se denomina “**Estudio comparativo de procesos históricos**”. Acá, los casos son un marco analítico construido teóricamente de maldición de los recursos. La varianza es resultado **dependiente de un proceso histórico** que se desprende de la estructura de la economía. Por tanto, ha de procederse con una metodología de “Rastreo de Procesos Históricos”. Además, dada la selección de casos, el estudio desarrolla un “fuzzy set” (Ragin 2008) en donde se buscarán evidenciar variaciones no dicotómicas propias de un “crisp set” (un caso fracasado y uno exitoso).

Por tanto, se debe proceder de la siguiente manera: se ha de hacer un análisis de la capacidad institucional y de la estructura de la economía de cada caso entre 1994-2007. Al llegar al 2007, con el legado económico e institucional desarrollado, se ha de evaluar el diseño y la implementación de una política pública encaminada a resolver la necesidad básica de Saneamiento de agua y alcantarillado para cada departamento.

Paralelamente a esto, se ha de realizar un trabajo de campo para recoger información que demuestre la relación clientelar: a los trabajadores de las empresas de extracción se les preguntará por el tiempo de trabajo, los trabajos realizados a parte de ese, su filiación con la élite departamental, por los dueños de los medios de producción y por la composición de la élite departamental; a los miembros de los partidos principales y los de oposición se les preguntará por la composición de su partido y por la composición de las élites políticas departamentales; por último, se harán entrevistas a las personas que trabajan en las instituciones encargadas de la política pública para determinar si son cuota política o no, y si son cuota de quién son, así como por el tiempo de trabajo bajo la élite gobernante.

Definición y Operacionalización de Variables.

La variable dependiente del estudio es el “bienestar social departamental”, por lo cual su unidad de análisis es el departamento de Colombia. El bienestar social departamental se operacionaliza con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas publicado por el DANE. En este índice, un individuo/hogar se considera en condición de pobreza si hay una necesidad básica insatisfecha; si hay dos o más, entonces está en condición de miseria (Fresneda 2007). A continuación, se hace una sumatoria de los hogares/individuos para determinar el porcentaje de la población con NBI. Dicho índice tiene la dimensión de Vivienda, Servicios públicos básicos, Asistencia escolar y Dependencia económica. En Colombia, fue introducido en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), con quien se elaboró uno con datos de 1973-1985 (Fresneda 2007). Para cumplir con los objetivos constitucionales, el índice es anual desde 1993 (DANE).

Según el índice, no hay dimensiones más importantes que las otras porque todas tienen un mismo valor (Fresneda 2007). Sin embargo, este trabajo no se puede extender a todas las dimensiones porque tendría que analizar la elaboración, implementación y efectos de una política pública por dimensión a través de dos o más casos, por lo cual se ha de escoger una sobre las demás. En este trabajo se opta por la dimensión de Servicios Públicos Básicos para evidenciar la relación entre la extracción de minerales y los recursos hídricos.

Los servicios públicos básicos son especial interés para el estudio porque hablan de la relación entre la contaminación de las fuentes hídricas por residuos minerales y la existencia de políticas públicas encaminadas a solventar esta externalidad, la cual es muy apremiante según el informe de la contraloría titulado *“Informe de Seguimiento en tiempo real a los recursos del Sistema General de Regalías”*. En este estudio se demuestra que hay una alta contaminación de las fuentes hídricas por parte de minerales tóxicos como el mercurio o el petróleo, los cuales no solo intoxican a los seres vivos sino que dañan los suelos.

Los datos de esta variable se encuentran en el DANE, PNUD y la revista Coyuntura Social y se buscará hacer una base de datos para complementar los vacíos respectivos de cada uno.

En cuanto a la estrategia de selección de casos, a sugerencia de Enzo Nussio, se ha de agrandar el N para hacer un estudio de N-largo. Al hacer esto se puede superar la visión del “crisp set” y no dicotomizar los casos entre uno rotundamente exitoso y uno rotundamente fracasado (Ragin 2008). Inicialmente se tenía a Antioquia como el más exitoso y a Casanare como el menos exitoso por la ausencia de agua potable. En términos de códigos numéricos, Antioquia era 1 (estructura diversificada), 1 (clientelismo moderado), 1 (capacidad institucional) y 1 (Necesidades de servicios públicos satisfecha). Mientras tanto, Casanare era 3 ceros y 1 uno (capacidad institucional). De hecho, Casanare tiene mejor puntaje de capacidad institucional en el DPN que Antioquia. Según una crítica realizada al trabajo, el caso de Casanare no servía porque Casanare es un departamento nuevo y no ha jugado ningún rol en la economía

colombiana. Sin embargo, Casanare ya existía como provincia desde mediados del siglo XVIII, ha tenido gran importancia en la economía ganadera del país y precisamente el criterio de selección de caso permitía elegir un caso con una estructura económica limitada.

La sugerencia de Enzo Nussio será aceptada para proceder de la siguiente manera. Se ha de hacer un paneo general de los 32 departamentos para determinar cuáles fueron los extractores de qué recurso natural y los receptores de regalías. Posteriormente, se escogerán los casos de la siguiente manera. Habrá un caso totalmente exitoso, como Antioquia, seguido de uno similar a Antioquia en las 2 primeras condiciones (estructura diversa y clientelismo moderado) pero capacidad institucional reducida y un mal resultado. Adicionalmente, se tendrá un caso fracasado, como Casanare, con una capacidad institucional significativa y otro, Chocó, con una capacidad institucional débil (por ejemplo, Chocó es el departamento con mayor insatisfacción de la necesidad básica porque el 80% de su población no la tiene satisfecha). Adicionalmente, se tendrán dos casos medios; uno de estructura limitada y clientelismo-patronazgo extremo, baja capacidad institucional y un buen resultado, y otro de estructura limitada y clientelismo-patronazgo extremo, con alta capacidad institucional y un buen resultado.

Con esto se espera buscar si existen los casos anteriormente mencionados para mapear cómo es la varianza en todo el país (Ragin 2008). Así se podrán descartar caminos causales al existir alguno de los casos anteriormente mencionados a través de la estrategia de Fuzzy Sets de Charles Ragin (Ragin 2008).

El periodo de tiempo elegido para el estudio es de 1994-2011. Primero, no se puede estudiar el esquema de regalías previo a 1994 porque en este no había descentralización y no habían entidades territoriales que ejecutasen libremente el presupuesto proveniente de las regalías. Segundo, no se puede estudiar el esquema de regalías posterior a la reforma de 2011 porque van menos de dos años de implementación y hasta comienzos del 2013 se han comenzado a entregar los dineros para las políticas públicas locales, por lo cual es bastante prematuro para evaluar su impacto. Por consiguiente, el modelo de regalías que se escoge para este trabajo, y por tanto el periodo de tiempo, es de 1994-2011.

Por su parte, la variable independiente de Clientelismo se define en dos subtipos; clientelismo moderado y clientelismo-patronazgo extremo. El tipo del clientelismo, como se explicaba anteriormente, se define por la estructura de la economía, tomando los aportes de Orjuela, Hicken (2011) y Jacqueline Behrend (2011). Una estructura económica diversa constituye un “clientelismo moderado” en donde el político de turno no tiene tanto control sobre el electorado, mientras que una estructura limitada se constituye un “clientelismo extremo” en donde el político de turno controla al electorado y puede realizar actividades de patronazgo porque tiene mayor margen de maniobra. Para medir el clientelismo, siguiendo las

sugerencias de Hicken, se ha de mirar la estructura de la economía para determinar si es limitada o no. Luego se ha de comprobar que el grueso de la población está involucrado –o no– en la actividad extractiva para afirmar que puede haber mayor control de los puestos de trabajo y mayor dependencia –o no.

Posteriormente, se debe pasar a hacer entrevistas en los departamentos seleccionados para evaluar cualitativamente la relación clientelar a través de un trabajo de campo con entrevistas. A los trabajadores de las empresas que extraen los recursos naturales se les preguntará por su relación con la empresa, el tiempo de empleo, los demás empleos en los que han trabajado y si ellos votaron o votarán por la élite que controla la actividad. Además, se les ha de preguntar por si existe una familia o una élite predominante sobre la otra. Para demostrar la existencia de una élite, se ha de proceder a evaluar la composición de los partidos a través del tiempo, para lo cual también hay que entrevistar a sus miembros y a los miembros de la oposición.

A esto se le ha de sumar el índice de Transparencia de gestión departamental desarrollado por Transparencia Internacional para determinar el tipo de clientelismo. El clientelismo extremo tendrá un nivel alto de corrupción, es decir, de apropiación indebida de los recursos, mientras que el clientelismo moderado tendrá un nivel menor.

Por su parte, el portafolio de actividades industriales se elaborará a partir de la información recogida por el DANE, el DPN y la revista Coyuntura Económica, la cual se prestará para una base de datos en donde se pretende superar los vacíos de cada uno. Para medir el portafolio de actividades industriales se ha de evaluar el número de negocios, el número de sectores económicos y el porcentaje que cada sector representa de los ingresos del departamento. Un número reducido de negocios y sectores, sumado a un elevado porcentaje de los ingresos del departamento relacionados con la actividad extractiva indican dependencia económica del sector extractivo y portafolio reducido. El proceso inverso demuestra independencia y portafolio amplio.

Adicionalmente, se ha de evaluar el número efectivo de partidos y la alternancia de poder a nivel departamental en la asamblea y la gobernación. Esto quiere decir que la élite política en juego es la que ocupa los cargos de la gobernación y de la asamblea departamental. Para ello, se hará uso de una ecuación elaborada por el estonio Rein Taagepera en donde se demuestra el número efectivo de partidos en competencia. Esta cifra habla de la cantidad de partidos con fuerza significativa a la hora de competir y acceder a las curules de la gobernación y la asamblea. Adicionalmente, se evaluará la alternancia en el poder bajo la tipología de Giovanni Sartori: una hegemonía de partido se define por la permanencia en el poder de un mismo partido a través del tiempo que obstruye la entrada de otros partidos y que evita que se le hagan sanciones para actuar con responsabilidad. Para determinar si los partidos hacen parte

de una misma élite, si corresponde cada uno a una élite distinta (competencia inter-élites) o si corresponden a élites y grupos de ciudadanos independientes se ha de evaluar cualitativamente el origen de los mismos a través de información de conocimiento público y de entrevistas tanto a los ciudadanos como a los miembros del partido.

Por último, por capacidad institucional se entiende la calidad de los elementos constituyentes de una institución pública; desde infraestructura (equipos, oficinas, computadores), cantidad y calidad del personal (nivel de profesionalización), años de experiencia, número de proyectos ejecutados y terminados, entre otros identificados por el Índice de capacidad institucional desarrollado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DPN por Edgar González Salas. Este indicador tiene datos sólidos publicados en los Planes de desarrollo y en los informes para antes del año 2000. Se prefiere este indicador porque ayuda a que no se tenga que crear un índice para Colombia, lo cual es relativamente innecesario y evitaría un trabajo que daría para una tesis entera.

Este indicador ubica a los departamentos en una escala de 1-100, donde 100 es capacidad institucional alta y 1 es nula. Por ejemplo, para el año 2005 la capacidad institucional de Antioquia es de 65, la de Casanare 62, la del Chocó 51, la de Cesar 42, así sucesivamente, con lo cual se ubica en una escala a cada departamento para cada año.

VI. Consideraciones Finales:

Ante el panorama desarrollado en el presente documento que sienta las bases para la ponencia en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, es necesario hacer unas consideraciones finales. Si bien el enfoque logra superar algunos sesgos y vacíos que tiene la literatura a la hora de determinar los resultados en materia redistributiva, el trabajo parece argumentar que si hay las condiciones adecuadas o se solucionan los percances clientelistas y de capacidad institucional, el problema redistributivo se soluciona. Sin embargo, en estas consideraciones finales argumento que los enfoques que parten de las NBI y de una economía política que descarta el factor ambiental esconden el problema real al que se enfrentan los gobiernos locales a la hora de distribuir los RNNR.

En primera instancia, es necesario observar que las necesidades insatisfechas de la población local pueden partir de consideraciones locales distintas a las de la tipología de las NBI. Por ejemplo, puede ser el interés de la población que no se explote el mineral o petróleo porque la contaminación de las fuentes hídricas implica menos peces para la pesca o la muerte de cultivos. Es decir, habría que determinar los intereses inmediatos de la población para poder llevar un estudio más serio con respecto a las necesidades que no se están satisfaciendo.

En esta misma línea, dado que las políticas de redistribución se orientan al reconocimiento de condiciones insatisfechas de una población, plantear una solución pertinente y ejecutarla, la legitimidad

de dichas políticas también reside en la participación efectiva de la población en la definición de la redistribución.

Por último, me aterra pensar que este tipo de enfoques esconda el problema principal en materia de RNNR: la sostenibilidad y viabilidad ambiental de la extracción de los RNNR. Es posible que se pueda concluir: sin clientelismo, con la capacidad institucional suficiente y con los mecanismos de participación pertinentes puede haber una bendición de los recursos. Sin embargo, esto descarta los efectos negativos que la extracción de RNNR tiene sobre distintos factores, tales como la contaminación de fuentes hídricas, deforestación, entre otras.

Además, el enfoque desarrollado anteriormente parte del supuesto de que la industrialización genera valor agregado en la sociedad, por lo cual un departamento con una economía dependiente o “primarizada” va a tener un posible peor desempeño que una diversificada. Esto puede enviar el mensaje de diversificar e industrializar, lo cual sólo se puede lograr si se explotan recursos naturales para generar la energía y los materiales necesarios para el funcionamiento industrial. Es decir, se plantea una solución que es la generadora de los problemas del capitalismo y la industrialización: la demanda creciente de recursos naturales no renovables. Sin un uso adecuado de los RNNR, esta solución se convertirá en un problema cuando a causa de la deforestación, contaminación de fuentes hídricas y vertimiento inadecuado de residuos se incremente el calentamiento global, la desertificación, entre otros daños ecológicos. Esto iría claramente en contra de los acuerdos del Protocolo de Kioto y de la necesidad mundial de frenar la contaminación (calentamiento global) causada por la depredación de RNNR. En el Congreso, se pretende que con los participantes y el comentarista podamos abordar este tipo de críticas, entre varias más.

VII. Bibliografía:

1 Sachs, Jeffrey, y Andrew Warner. «Natural Resource Abundance and Economic Growth.» *National Bureau of Economic Research Working Paper no. 53 98*, 1995.

2 Sachs, Jeffrey, y Andrew Warner. «Sources of Slow Growth in African Economies.» *Journal of African Economies* 6, 1997: 335-376.

3 Sachs, Jeffrey, y Andrew Warner. «The Big Push, natural resource booms and growth.» *Journal of Development Economics* 59, 1999: 43-76.

4 Sachs, Jeffrey, y Andrew Warner. «Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources.» *European Economic Review*, 2001: 827-838.

Atkinson, Giles, y Kirk Hamilton. «Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis.» *World Development* Vol. 31, No. 11, 2003: 1793-1807.

Auty, Richard. «Natural Resources, Capital Accumulation, and Resource Curse.» *Ecological Economics*, 2007: 627-634.

Borges, André. «Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil.» *Brazilian Political Science Review*, 2007: 108-137.

Bulte, Erwin, Richard Damania, y Robert Deacon. «Resource Intensity, Institutions, and Development.» *World Development* Vol. 33, No. 71, 2005: 1029–1044.

Collier, Paul, y Anke Hoeffler. «Testing the neocon agenda: Democracy in resource-rich societies.» *European Economic Review*, 2008: 293-308.

Corden, W. Max, y J. Peter Neary. «Booming sector and de-industrialization in a small open economy.» *The Economic Journal* 92, 1982: 825-848.

DNP, Departamento Nacional de Planeación. «Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad Para Todos TOMO I.» Bogotá, 2011.

Fresneda, Oscar. *La medida de las necesidades básicas insatisfechas como instrumento de medición de pobreza y focalización de programas*. CEPAL-Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de la CEPAL en Bogotá, 2007.

García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial S.A. Madrid, 1996.

Goldberg, Ellis, Erki Wibbles, y Eric Mvukyehe. «Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States.» *Comparative Political Studies*, 2008: 447-515.

Hicken, Allen. «Clientelism.» *Annual Review of Political Science*, 2011: 289-310.

Hirschmann, Albert. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

Karl, Terry Lynn. «The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty.» *Journal of International Affairs*, 53, no. 1., 1999.

Leite, Carlos, y Jens Weidmann. «Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth. .» *Governance, Corruption, and Economic Performance*, 2002: 156-169.

MME y ANDI, Ministerio de Minas y Energía y Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. *Los Recursos Minerales de Colombia*. <http://recursosmineralesdecolombia.weebly.com/index.html>.

MME, Ministerio de Minas y Energía. «Anuario Estadístico Minero Colombiano.» 2009.

Morales, Carlos Andrés. «Natural Resources and Economic Growth: New.» *Revista Desarrollo y Sociedad*, 2011.

Neary, Peter, y Sweder van Wijnbergen. *Resources and the Macroeconomy*. 1986.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «El Caribe colombiano frente a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).» 2007.

Pomeranz, Kenneth. *The Great Divide: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

Portafolio. «Guajira, Chocó y Cauca lideran índice de pobreza en el país.» *Portafolio*, 6 de Marzo de 2012.

Prebisch. «Comercial policy in the underdeveloped countries.» *American Economic Review*, 1959: 251-273.

Ragin, Charles. *Redesignin Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

Robinson, James, Ragnar Torvik, y Thierry Verdier. «Political Foundations of the Resource Curse.» *Journal of Development Economics*, 2006: 447-448.

Stiglitz, Joseph E. «Los fallos de mercado.» En *La economía del sector público*, de Joseph E. Stiglitz. España: Antoni Bosch editor S.A., 2000.

Uribe, Maria Teresa. «Los obstáculos al proceso de constitución de la nación.» En *Poderes y Regiones: Problemas en la constitución de la nación colombiana*, de Maria Teresa Uribe, 17-101. Medellín: Universidad de Antioquia, 1987.

Walker, Richard A. «California's golden road to riches: Natural resources and regional.» *Annals of the Association of American Geographers*, 2001: 167-199.

Williams, Andrew. «Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis.» *World Development Vol. 39, No. 4*, 2011: 490-505.