

# Social Policy and State Revenues in Mineral-Rich Contexts

*Leonith Hinojosa, Anthony Bebbington,  
Armando Barrientos and Tony Addison*

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Ford Foundation. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

<b>Acronyms</b>	<b>ii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>ii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iii</b>
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
<b>Introduction: The Political Economy and Social Policy Regimes of Mineral-Rich Countries</b>	<b>1</b>
Mineral dependence and mineral-rich countries	2
Social policy and welfare regimes: Underlying concepts	2
<b>1. Mineral Expansion and Development Outcomes in Developing Countries</b>	<b>4</b>
<b>2. Mineral Wealth and Welfare: Discussions of and Challenges to the Resource Curse Thesis</b>	<b>6</b>
Implications of the economic dimensions of the resource curse for social policy	6
Implications of the resource curse political dimension for social policy	9
Social welfare effects of transnational corporations in the mineral industry	11
<b>3. What We Know about the Relationship between Mineral Wealth and Social Policy</b>	<b>13</b>
Taxes and royalties	15
Social policy initiatives in MDCs	17
<b>4. Toward an Integrative Approach for Understanding the Linkages between State Revenue and Social Policy in Mineral-Wealth Contexts</b>	<b>20</b>
<b>Future Directions</b>	<b>23</b>
<b>Annex: Social Insurance and Social Assistance Programmes in Selected Mineral-Dependent Economies (Operating in March 2008)</b>	<b>24</b>
<b>Bibliography</b>	<b>26</b>
UNRISD Programme Papers on <b>Social Policy and Development</b>	<b>31</b>
<b>Figures</b>	
Figure 1: Exploration, production and consumption of oil and natural gas by region, 1995 and 2005	5
Figure 2: Production and consumption of selected metallic minerals, 1995 and 2005	5
Figure 3: Crude oil, natural gas and commodity metals price index	7
<b>Tables</b>	
Table 1: Association between state revenue and mineral export dependence (estimates based on averages for 1995–2005)	14
Table 2: State expenditure and revenue in mineral-rich developing countries	16
Table 3: Association between state revenue and institutional quality in MDCs	20

## Acronyms

<b>CPIA</b>	country policy and institutional assessment
<b>CSR</b>	corporate social responsibility
<b>ECLAC</b>	Economic Commission for Latin American Countries
<b>ESDS</b>	Economic and Social Data Service
<b>FDI</b>	foreign direct investment
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>HDI</b>	Human Development Index
<b>ICMM</b>	International Council of Mining and Metals
<b>IFI</b>	international financial institution
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>MDC</b>	mineral-rich developing country
<b>NGO</b>	non-governmental organization
<b>SC</b>	social contributions
<b>STEP</b>	Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty
<b>TIPKG</b>	taxes on income profits and capital gains
<b>TNC</b>	transnational corporation
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund
<b>UNRISD</b>	United Nations Research Institute for Social Development
<b>WHO</b>	World Health Organization

## Acknowledgements

This paper was discussed in the workshop on Social Policy in Mineral-Rich Countries, organized by UNRISD on April 2008. We are grateful to Anthony Hall (commentator) and the two anonymous peer reviewers. Other comments and questions from Diego Sanchez, Tanja Muller, the workshop participants and UNRISD's staff, in particular Katja Hujo and Elena Gaia, are also greatly acknowledged. All errors are ours. The paper also draws on research done by Leonith Hinojosa and Anthony Bebbington in the Territories, Conflicts and Development in the Andes research programme, supported by the ESRC (Grant Number RES051-27-0191 to A. Bebbington) and Armando Barrientos' research on social policies within the BWPI.

## **Summary/Résumé/Resumen**

### ***Summary***

The expansion of extractive industries in developing countries, dominated by large investments, has produced divided opinion and reaction among scholars, policy makers and civil society with regard to its impact on host countries' economic performance, governance and peace. Facing that division, the expectation is that the inflow of resources produced by the industry might create opportunities for mineral-rich developing countries to use social policy, both to mitigate the potential negative effects of mineral production, as well as to enhance their citizens' social welfare. This paper looks at the political economy features of mineral expansion and reviews the "resource curse" literature through a social welfare lens. The authors address the linkages between mineral expansion and social policy, examining three aspects that underpin the basis for the above expectation: first, the extent to which state revenue and mineral export dependence are connected; second, the likely effects of mineral wealth on social expenditure levels and composition, and on the promotion of new social policy initiatives; and, finally, the role that the quality of government plays in determining mineral revenue capture and expenditure.

The approach followed for the examination combines correlation, regression and cluster analysis applied to 74 countries in which the level of export dependence on minerals (fuel and metals) has been superior to 10 per cent in the period 1995–2005. Results of that analysis suggest that there is no conclusive evidence of a general pattern among mineral-rich countries with regard to the linkages between mineral wealth, state revenue and social welfare. However, the negative association between state revenue and level of mineral export dependence, and the positive association between state revenue and social policy found in that analysis—together with insights from case-based literature—point to the necessity of analysing the relationship between mineral wealth and social policy within an integrative approach.

This paper concludes by outlining this approach and bringing together concepts developed around welfare regimes and factors produced in a mineral-led development strategy. It also suggests that the inflow of mineral taxes could produce the basis for transformative social policies and social development, which would overcome the underinvestment in social services and social protection so far seen in most mineral-rich countries. In order to achieve this in a sustainable way, states need also to consider the use of these financial inflows in transforming their economic and institutional structures.

Leonith Hinojosa is Research Associate and Teaching Fellow at the School of Environment and Development. Anthony Bebbington is Professor of Nature, Society and Development at the School of Environment and Development. Armando Barrientos is Research Director at the Brooks World Poverty Institute (BWPI). At the time of writing, Tony Addison was Executive Director of the BWPI. He is now Deputy Director of the United Nations University–World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Both the School of Environment and Development and the Brooks World Poverty Institute are at the University of Manchester, United Kingdom.

### ***Résumé***

Les opinions des universitaires, des décideurs et de la société civile – ainsi que leurs réactions sur le sujet – sont divisées sur l'impact des industries extractives, dont l'essor dans les pays en développement est alimenté par de lourds investissements, sur la performance économique, la gouvernance et la paix dans ces pays. Devant cette division, on ne peut qu'espérer qu'avec les rentrées produites par ces industries, les pays en développement riches en ressources minérales aient la possibilité d'utiliser la politique sociale tant pour atténuer les éventuels effets néfastes de cette production que pour améliorer les conditions d'existence de leurs citoyens. Ce document examine les caractéristiques de l'essor minier sous l'angle de l'économie politique et

La littérature relative à la “malédiction des richesses” du point de vue du bien-être social. Les auteurs traitent des liens entre essor minier et politique sociale, examinant trois aspects dont se nourrit l’espoir exprimé plus haut: premièrement, la mesure dans laquelle les recettes publiques et la dépendance du pays à l’égard des exportations minérales sont liées; deuxièmement, les effets probables de la richesse du sous-sol sur les niveaux et la composition des dépenses sociales et sur le lancement d’initiatives nouvelles de politique sociale et, enfin, le rôle que joue la qualité du gouvernement dans la perception par l’Etat des recettes provenant des richesses minérales et dans la façon de les dépenser.

La démarche retenue pour l’étude combine l’analyse par corrélation, régression et segmentation appliquée à 74 pays dans lesquels les richesses minérales (hydrocarbures et métaux) représentent plus de 10 pour cent du total des exportations dans la période 1995–2005. Cette analyse ne livre aucun élément qui prouverait de façon concluante que les rapports entre ressources minérales, recettes publiques et bien-être social suivent un schéma général constant dans les pays dont le sous-sol est riche. Cependant, l’association négative entre les recettes publiques et la mesure dans laquelle les exportations dépendent des ressources minérales, et l’association positive entre recettes publiques et politique sociale mises en évidence dans cette analyse – ainsi que les lumières apportées par les études de cas contenues dans la littérature – indiquent qu’il serait nécessaire d’analyser les rapports entre richesses minérales et politique sociale selon une démarche d’intégration.

Les auteurs concluent en exposant cette démarche et en réunissant des concepts élaborés à propos des régimes sociaux et des facteurs produits dans une stratégie dans laquelle les ressources minérales sont le moteur du développement. Ils suggèrent aussi que les recettes fiscales tirées des ressources minérales pourraient financer des politiques sociales et un développement social qui seraient sources de transformation et mettraient un terme à l’insuffisance des crédits investis dans les services sociaux et la protection sociale observée jusqu’à présent dans la plupart des pays riches en ressources minérales. Pour atteindre durablement ces objectifs, les Etats doivent aussi envisager d’utiliser ces rentrées financières pour transformer leurs structures économiques et institutionnelles.

Leonith Hinojosa est associée de recherche et enseigne à la School of Environment and Development. Anthony Bebbington est titulaire de la chaire Nature, société et développement à la School of Environment and Development. Armando Barrientos est directeur de recherches au Brooks World Poverty Institute (BWPI). Au moment de la rédaction du document, Tony Addison était directeur exécutif du BWPI. Il est maintenant directeur adjoint de l’Université des Nations Unies-Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER). La School of Environment and Development et le Brooks World Poverty Institute font tous deux partie de l’Université de Manchester, Royaume-Uni.

### **Resumen**

La expansión de las industrias de extracción en los países en desarrollo, bajo el dominio de las grandes inversiones, ha generado opiniones y reacciones contrapuestas entre intelectuales, planificadores y la sociedad civil en cuanto a sus repercusiones sobre el desempeño económico, la gobernanza y la paz de los países receptores. Ante esa diferencia de pareceres, la expectativa es que los recursos que produce la industria podría crear oportunidades para que los países en desarrollo ricos en minerales utilicen la política social para mitigar los posibles efectos adversos de la producción mineral y, al mismo tiempo, mejorar la previsión social para sus ciudadanos. En este documento se examina la expansión de la actividad minera desde la perspectiva de la economía política y se analizan los trabajos que hablan de la “maldición de los recursos” a través del lente de la previsión social. Los autores abordan los vínculos entre la expansión de las actividades mineras y la política social a partir del examen de tres aspectos que conforman la base de la mencionada expectativa: Primero, el grado de relación entre los ingresos del Estado y la dependencia respecto de las exportaciones de minerales; segundo, los posibles efectos de la riqueza mineral sobre los niveles y la composición del gasto social, así como sobre la promoción

de las nuevas iniciativas de política social; y tercero, el papel que la calidad del gobierno desempeña al momento de determinar cómo se captan e invierten los ingresos generados por la actividad minera.

El criterio utilizado para este análisis combina la correlación, la regresión y el análisis de grupos o “clusters” aplicado a 74 países en los cuales el nivel de dependencia respecto de las exportaciones de minerales (combustibles y metales) ha sido superior al 10 por ciento durante el período 1995–2005. Los resultados de este análisis indican que no se tienen pruebas concluyentes de que exista un patrón general entre los países ricos en minerales que hable de vínculos entre riqueza mineral, ingresos del Estado y previsión social. Sin embargo, la asociación negativa entre los ingresos del Estado y el nivel de dependencia respecto de las exportaciones de minerales, así como la asociación positiva entre los ingresos del Estado y la política social que este análisis permitió observar—junto a los datos extraídos de la bibliografía sobre casos específicos—revelan la necesidad de explorar la relación entre la riqueza mineral y la política social desde una perspectiva integrativa.

El documento concluye con la delimitación de este enfoque y la consolidación de un conjunto de conceptos formulados en torno a regímenes y factores de previsión social producidos en una estrategia de desarrollo basada en la explotación mineral. Además, se señala en este trabajo que los impuestos a la actividad minera podrían formar la base para la formulación de políticas sociales transformativas y el desarrollo social, que permitirían superar las subinversiones en servicios sociales y protección social que hasta la fecha se han observado en la mayoría de los países ricos en minerales. Para alcanzar esta meta de una manera sostenible, los estados deben considerar también utilizar estos flujos de recursos financieros en la transformación de sus estructuras económicas e institucionales.

Leonith Hinojosa es Investigador Asociado y Docente Invitado en la Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo. Anthony Bebbington es Profesor de Naturaleza, Sociedad y Desarrollo en la Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo. Armando Barrientos es Director de Investigación del Instituto Brooks sobre la Pobreza Mundial (BWPI). Al momento de participar en este trabajo, Tony Addison era Director Ejecutivo del BWPI. Actualmente se desempeña como Director Adjunto del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas. Tanto la Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo como el BWPI forman parte de la Universidad de Manchester, Reino Unido.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21047](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21047)

