

# Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe

HUGO ALTOMONTE  
RICARDO J. SÁNCHEZ

Desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



cooperación  
española



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

# Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe

Hugo Altomonte  
Ricardo J. Sánchez



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Santiago de Chile, mayo de 2016

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Ricardo J. Sánchez**

Oficial a Cargo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue elaborado por Hugo Altomonte y Ricardo J. Sánchez, ex-Director y Oficial a Cargo, respectivamente, de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversos estudios realizados en esa División entre 2012 y 2015, que están incluidos en la bibliografía de cada capítulo.

Se agradece muy especialmente la excelente participación de Miryam Saade en la preparación del libro y los aportes de Jean Acquatella a varios capítulos. Del mismo modo, se agradecen los comentarios formulados por Andrés Arroyo, Jorge Máttar y José Javier Gómez.

Asimismo, se reconocen las valiosas contribuciones de colegas y amigos de la CEPAL que aportaron partes relevantes al documento final: Andrés Arroyo, Humberto Campodónico, Caridad Canales, Manlio Coviello, Ernesto Cussianovich, Alejandro Demel, José María Fanelli, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, Andrei Jouravlev, Fabian Kreuzer, Jeannette Lardé, José Luis Lewinsohn, Carlos Monge, Dalmiro Morán, José Gabriel Porcile, Darío Rossignolo, René Salgado, Silvana Sánchez Di Doménico, Martín Sánchez Salvá, Andrés Schuschny, Beatriz Tovar de la Fe, Gordon Wilmsmeier y Ann Kathrin Zotz.

Para la elaboración de este libro se contó con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), en el marco de sus programas de cooperación con la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Marcela Veas/Paula Alvarez

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-329033-0 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-057535-5 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358032-5 (versión ePub)

Número de venta: S.16.II.G.10

LC/G.2679-P

Copyright © Naciones Unidas, 2016

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00308

Esta publicación debe citarse como: Hugo Altomonte y Ricardo J. Sánchez, *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Prólogo.....	9
Introducción.....	15
Capítulo I	
La importancia de los recursos naturales y su gobernanza en América Latina y el Caribe .....	23
A. Desarrollo y recursos naturales en la literatura de la CEPAL: implicaciones y desafíos de gobernanza en el horizonte posterior a 2015 .....	27
B. Cambios en los enfoques sobre la gobernanza de los recursos naturales a partir del nuevo milenio .....	32
C. La economía de los recursos naturales y la llamada maldición de los recursos naturales .....	40
1. Canales de transmisión a nivel económico .....	43
2. Canales de transmisión a nivel político.....	46
3. Canales de transmisión a nivel social.....	47
D. La relación entre recursos naturales, igualdad y desigualdad.....	48
E. Recursos naturales, cambio estructural y procesos productivos .....	61
1. Los recursos naturales en el cambio estructural de largo plazo.....	61
2. Políticas de contenido local en el sector petrolero .....	67

F.	Recursos naturales, infraestructura y accesibilidad.....	77
1.	Geografía del comercio de recursos naturales e implicaciones para el desarrollo de infraestructura .....	79
2.	Accesibilidad y brecha de infraestructura .....	82
	Bibliografía.....	86
 Capítulo II		
	El auge de los precios internacionales de las materias primas.....	93
A.	Estado de situación del sector de hidrocarburos.....	96
1.	Reservas .....	96
2.	Producción y consumo.....	99
3.	Precios y costos .....	100
4.	Inversiones en el sector petrolero.....	102
B.	Estado de situación del sector minero.....	105
1.	Precios .....	105
2.	Producción, reservas e inversión.....	111
	Bibliografía.....	118
 Capítulo III		
	La experiencia regional en el uso de las rentas de los recursos naturales .....	119
A.	Gestión de los recursos fiscales que provienen de la renta de las actividades extractivas.....	119
1.	Propiedad de los recursos naturales no renovables y regímenes fiscales específicos .....	121
2.	Instrumentos fiscales en las industrias extractivas: principales alternativas.....	125
3.	Objetivos y criterios de evaluación de los instrumentos fiscales.....	132
4.	La visión del régimen fiscal como un conjunto de instrumentos interrelacionados.....	138
B.	El corto y el largo plazo en la administración de la renta: menú de instrumentos .....	145
1.	Fondos de tipo instrumental.....	147
2.	Fondos de ahorro e inversión .....	147
3.	Evolución e implementación de fondos soberanos de inversión a nivel mundial .....	149
C.	El manejo fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina.....	165
1.	Experiencias y reformas recientes en la región .....	165
2.	Importancia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables.....	179
3.	La renta económica: hidrocarburos y minerales .....	190
	Bibliografía.....	195

## Capítulo IV

Conflictos relacionados con los recursos naturales.....	199
A. Tipos de conflictos.....	201
B. El origen y la gestión de los pasivos ambientales mineros.....	204
C. Agua y minería: escasez y expansión.....	211
1. Tipología de conflictos por el agua.....	211
2. Las deficiencias de los sistemas de gobernabilidad del agua.....	214
3. La especificidad de los conflictos por el agua para la minería.....	218
D. La minería ilegal y la minería informal.....	220
E. Derechos de los pueblos indígenas y desafíos para la nueva gobernanza de los recursos naturales.....	223
1. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.....	223
2. Elementos para una nueva gobernanza elaborados por órganos de las Naciones Unidas.....	227
Bibliografía.....	232
Conclusiones.....	235
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	253

## Cuadros

III.1 Instrumentos usualmente aplicados en regímenes fiscales de industrias extractivas.....	126
III.2 América Latina y el Caribe: fondos soberanos de inversión.....	151
III.3 Fondos soberanos de inversión: asignación de activos de acuerdo con el tipo de fondo.....	157
III.4 América Latina (países seleccionados): regímenes fiscales aplicados a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales, 2014.....	169
III.5 América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos, 2000-2014.....	181
III.6 América Latina y el Caribe (países seleccionados): estructura de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos, 2000-2014.....	184
III.7 América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales provenientes del sector minero, 2000-2014.....	186
III.8 América Latina y el Caribe (países seleccionados): estructura de los ingresos fiscales provenientes del sector minero, 2000-2014.....	188

III.9	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores relativos de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos, 2000-2013.....	190
IV.1	América Latina y el Caribe: conflictos mineros, 2015.....	203
IV.2	Características que diferencian a los pasivos ambientales mineros del cierre de minas .....	207

## Gráficos

I.1	Regiones y países seleccionados: índice de complejidad económica, 1995-2014 .....	63
I.2	Regiones seleccionadas: participación en el total mundial de patentes, 2004 y 2014.....	63
I.3	Regiones y países seleccionados: gastos en investigación y desarrollo, 1996-2012.....	64
I.4	América del Sur: evolución de las exportaciones de recursos naturales y distribución por regiones de destino, 2003-2013 .....	81
I.5	Países seleccionados ricos en recursos naturales: evolución de la inversión en infraestructura por km <sup>2</sup> , 1995-2011 .....	83
I.6	Países ricos en recursos naturales: relación entre el Índice de Desempeño Logístico y la participación de las exportaciones de manufactura en el comercio de mercancías, 2007 y 2014.....	85
II.1	Índice de precios internacionales de las materias primas, 1992-2015.....	94
II.2	Evolución del precio internacional del petróleo crudo, 2013-2015.....	95
II.3	América Latina y el Caribe (países seleccionados): reservas probadas de petróleo y gas natural, 1995, 2000, 2005, 2013 y 2014 .....	97
II.4	América Latina y el Caribe (países seleccionados): producción de petróleo y gas natural, 1995, 2000, 2005, 2013 y 2014 .....	99
II.5	Inversión en exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos en la región ante la evolución de precios y costos, 2004-2014.....	103
II.6	Evolución de los precios internacionales del cobre, el oro, la plata y el hierro, 2000-2015 .....	105
II.7	América Latina y el Caribe y el mundo: exportaciones de minerales respecto de las exportaciones totales, 1962-2014 .....	108
II.8	América Latina y el Caribe y grandes países exportadores de minerales: evolución de la razón entre las exportaciones de minerales en etapa primaria y las exportaciones de minerales en etapa de manufactura, 1990-2013 .....	109
II.9	América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones de minerales primarios y manufacturas de minerales, 1990-2014 .....	111
II.10	América Latina y el Caribe (12 principales países productores): producción de minerales, 2005 y 2014 .....	112

II.11 América Latina y el Caribe (12 países): principales reservas de minerales, 2005 y 2014 ..... 113

II.12 Distribución de los presupuestos mundiales de exploración minera, 2003, 2009, 2012 y 2014 ..... 115

II.13 Principales destinos de exploración minera, 2004, 2008, 2012 y 2014..... 116

II.14 Distribución de las inversiones mineras entre los 10 principales países destinatarios, 2000, 2010, 2012 y 2014 ..... 117

**Recuadros**

I.1 El contrato o pacto social noruego para la explotación sostenible de los recursos naturales ..... 70

I.2 Políticas de contenido local en países de América Latina ..... 76

III.1 El concepto de progresividad de los instrumentos fiscales en los sectores de hidrocarburos y minerales ..... 131

**Diagramas**

III.1 Criterios de evaluación de los instrumentos fiscales aplicados en industrias extractivas ..... 137

III.2 Industrias extractivas: consecuencias de la existencia simultánea de una regalía fija y un impuesto sobre utilidades ..... 139

**Mapa**

IV.1 América Latina y el Caribe: conflictos por proyectos extractivos de minería e hidrocarburos en territorios indígenas, 2010-2013..... 226

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\\_797](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_797)

