

# GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC

24 de abril de 2012

# Las crisis 2008 y del 2011 han tenido un alto impacto político, económico y social

- La crisis presenta un **punto de inflexión** pues quebró la continuidad de un modelo que se asocia a dos décadas de **concentración de riqueza**
- Generando **espacios de profundo debate** sobre:
  - El devenir de la lógica de acumulación económica
  - Las reglas del sistema económico mundial
  - El papel de las políticas públicas
  - La insuficiencia de la institucionalidad global para enfrentar y responder ante los problemas sistémicos globales
  - Posibilidades inéditas de cooperación regional



2012

# ¿Donde se encuentra América Latina y el Caribe hoy?

- **Aprendiendo del pasado**
- **Más prudente en términos macroeconómicos**
- **Progresiva en términos sociales**
- **Con economías creciendo en 2010 pero desacelerando en 2011 y 2012**
- **Urgente repensar una nueva agenda de desarrollo con la igualdad en el centro**
- **Requiere cerrar brechas productivas y sociales**
- **Implica para la región enfrentar deudas históricas y recientes:**
  - Peor distribución del ingreso
  - Baja inversión y bajo ahorro
  - Heterogeneidad productiva creciente
  - Favorable dotación de recursos naturales pero sin explotación sostenible
  - Vulnerabilidad asimétrica al cambio climático



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# La región en síntesis ...

- Tres realidades distintas en la región: Sudamérica, Centroamérica y el Caribe
- Desafío de manejar la coyuntura volátil sin hipotecar lo alcanzado incluyendo en materia social
- La región dispone de instrumentos para enfrentar los desafíos del entorno externo:
  - El crecimiento, aunque moderado, se sostendrá
  - Las reservas internacionales se sitúan en niveles inéditos
  - Las finanzas públicas están bajo control
  - Relación deuda/PIB se mantiene en 35% promedio
- Los factores que conspiran contra ello:
  - Inflación
  - Apreciación cambiaria
  - Déficit en cuenta corriente
  - Volatilidad en los mercados financieros



2012

# ¿Por qué hablar de Gobernanza de los Recursos Naturales?

- La “gobernanza” de los recursos naturales se refiere al conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad de los recursos naturales, y la apropiación y distribución de las ganancias por la explotación de esos recursos, para maximizar su contribución al desarrollo.
- Esto requiere de políticas públicas que involucra aspectos institucionales, regulatorios, fiscales, de planificación estratégica, de gestión y manejo de conflictos socio-ambientales.
- Demanda una visión de largo plazo que permita la innovación institucional para maximizar el beneficio social producto de la explotación de estos recursos en el presente y en el futuro.
- Algunos instrumentos son: fondos públicos de ahorro e inversión de destino específico (educación, innovación) o fondos de estabilización macro-fiscal de carácter anticíclico.



CEPAL

# La región tiene importantes activos, pero también debilidades

## Activos

- Estabilidad macroeconómica: reservas/baja deuda pública/inflación
- Mejoras significativas en varios indicadores económicos y sociales con mejoras distributivas
- Abundante dotación de recursos naturales:
  - un tercio de las **reservas de agua dulce** y el 12% de la **superficie cultivable**
  - Un tercio de la producción mundial de **bioetanol**, cerca del **25% de biocombustibles** y el 13% de **petróleo**
  - **Reservas**: 65% de **litio**, 49% de **plata**, el 44% de **cobre**, el 33% de **estaño**, 32% de **molibdeno**, **26% de bauxita**, **23% de níquel**, **22% de hierro** y 22% de **zinc**
  - el 48% de la producción mundial de **soja**
  - el 21% de la superficie de **bosques naturales** y abundante **biodiversidad**

## Debilidades

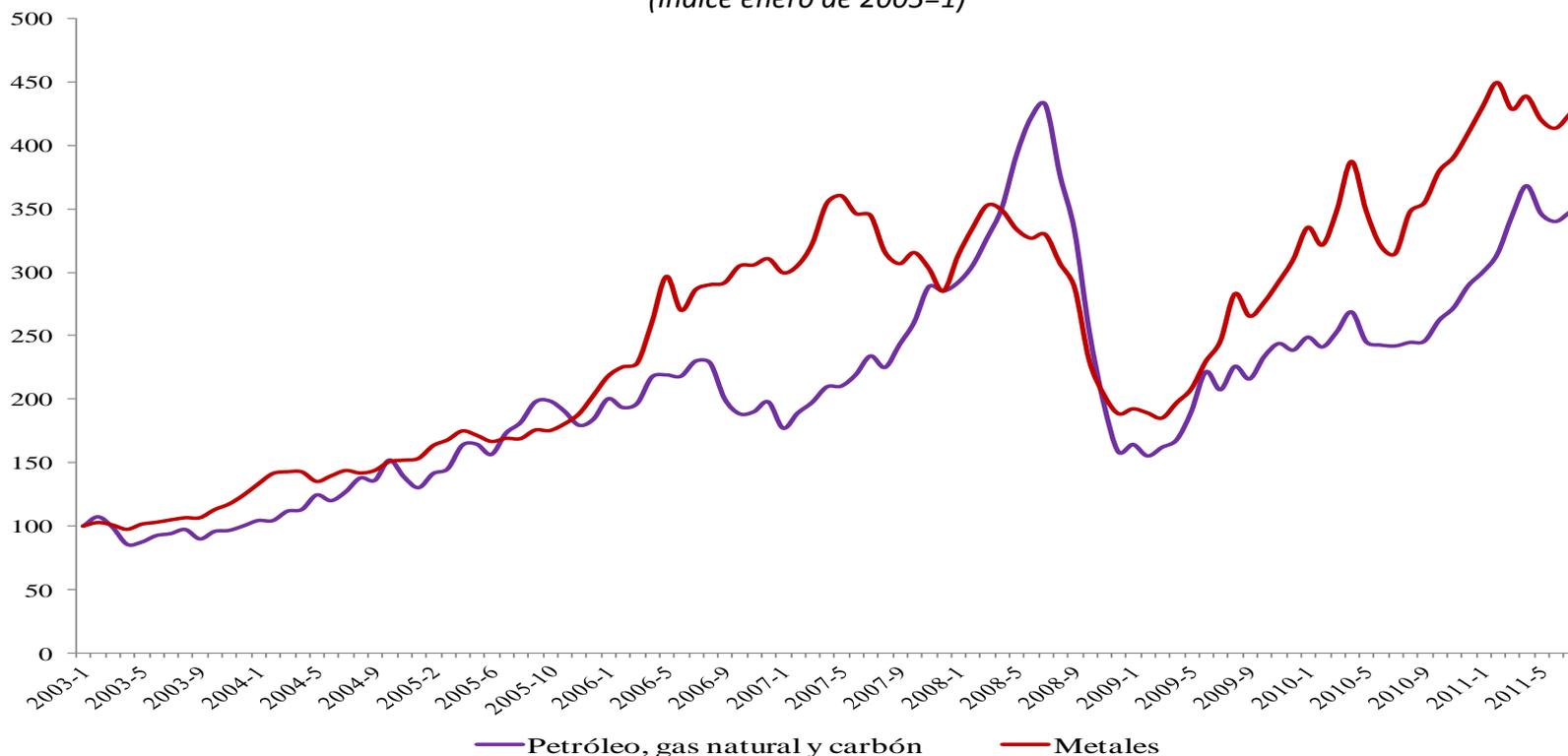
- Estructura productiva y exportadora basada en ventajas comparativas estáticas (RRNN) más que en ventajas competitivas dinámicas
- Baja inversión en infraestructura, exploración y valor agregado
- Rezagos en innovación, ciencia y tecnología y capacidades productivas
- Mecanismos de distribución más equitativa entre sectores, territorios y vía el mercado de trabajo



2012

# El auge en los precios de metales e hidrocarburos se inicia en 2003 y continúa en 2010-11 tras corrección por la crisis financiera global

ÍNDICE DE PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS, 2003-2011  
(Índice enero de 2003=1)



Esta rápida recuperación y persistencia apunta a la importancia de factores estructurales (demanda asiática) en el actual ciclo de precios



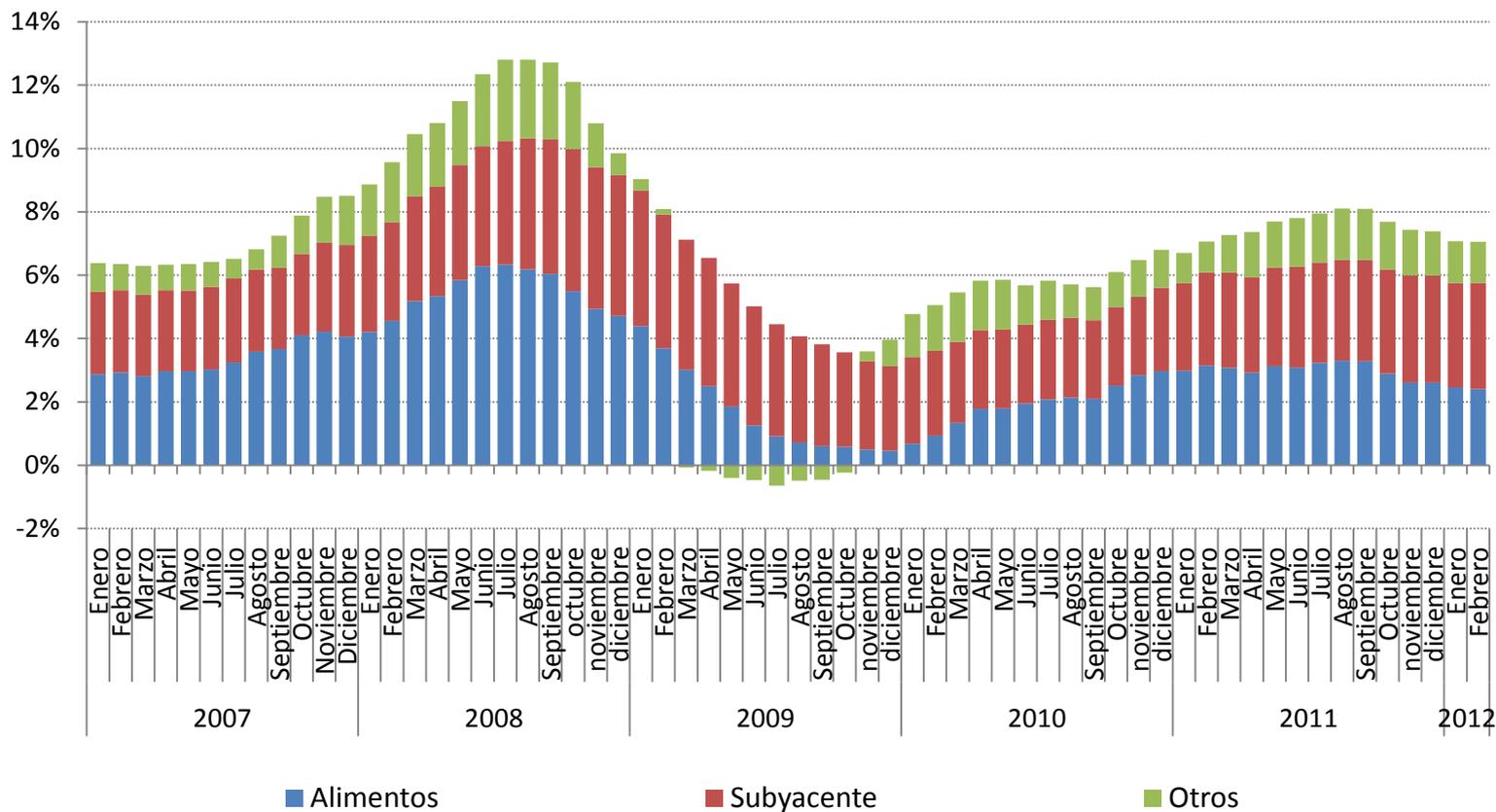
NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

# El aumento de los precios internacionales de energía y alimentos ha impactado la inflación de los países de la región

**AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIONES A LA INFLACIÓN, ENERO 2007 – FEBRERO 2012**  
(Inflación en 12 meses, promedio simple)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



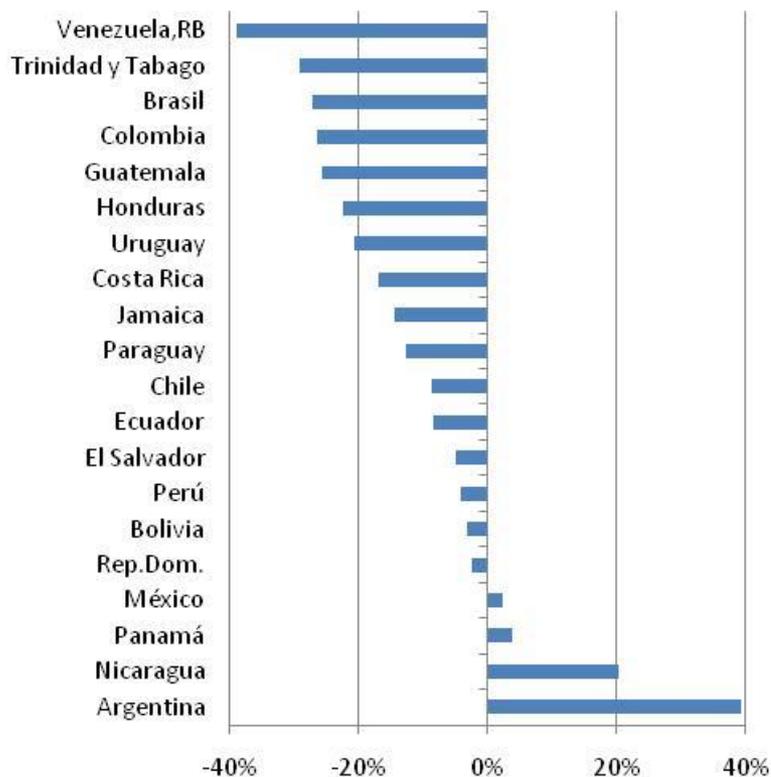
CEPAL

2012

# Este aumento se ha traducido en apreciación cambiaria casi continua, comprometiendo la competitividad de otros bienes transables fuera del sector de los recursos naturales

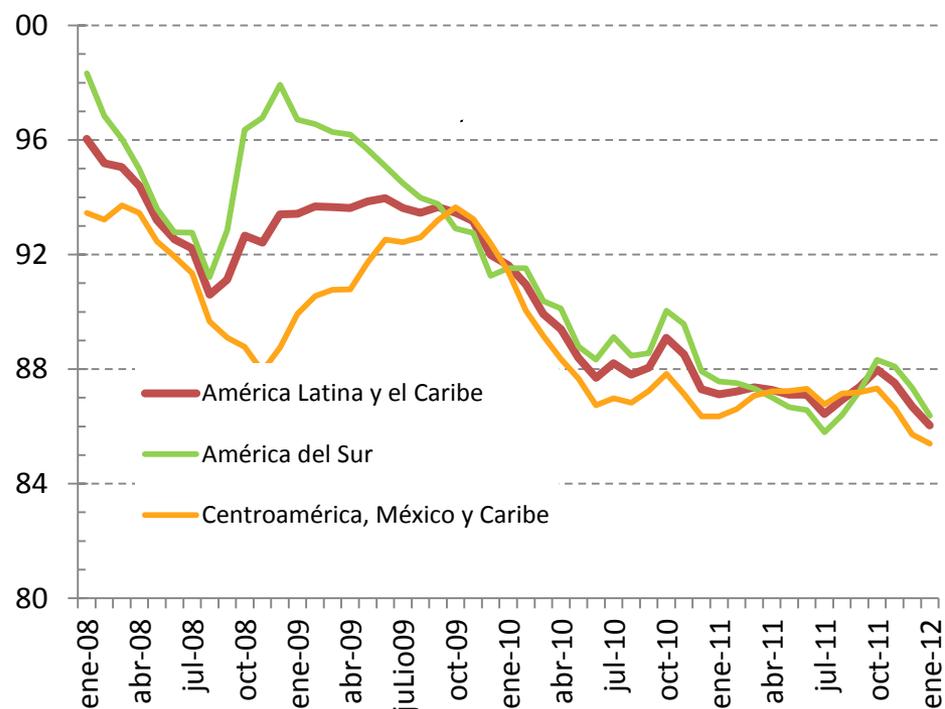
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO TOTAL, FEBRERO DE 2012 VS PROMEDIO 1990-2009

(Porcentajes)



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TIPOS DE CAMBIO REALES EFECTIVOS EXTRA-REGIONALES, ENERO 2008 – ENERO 2012

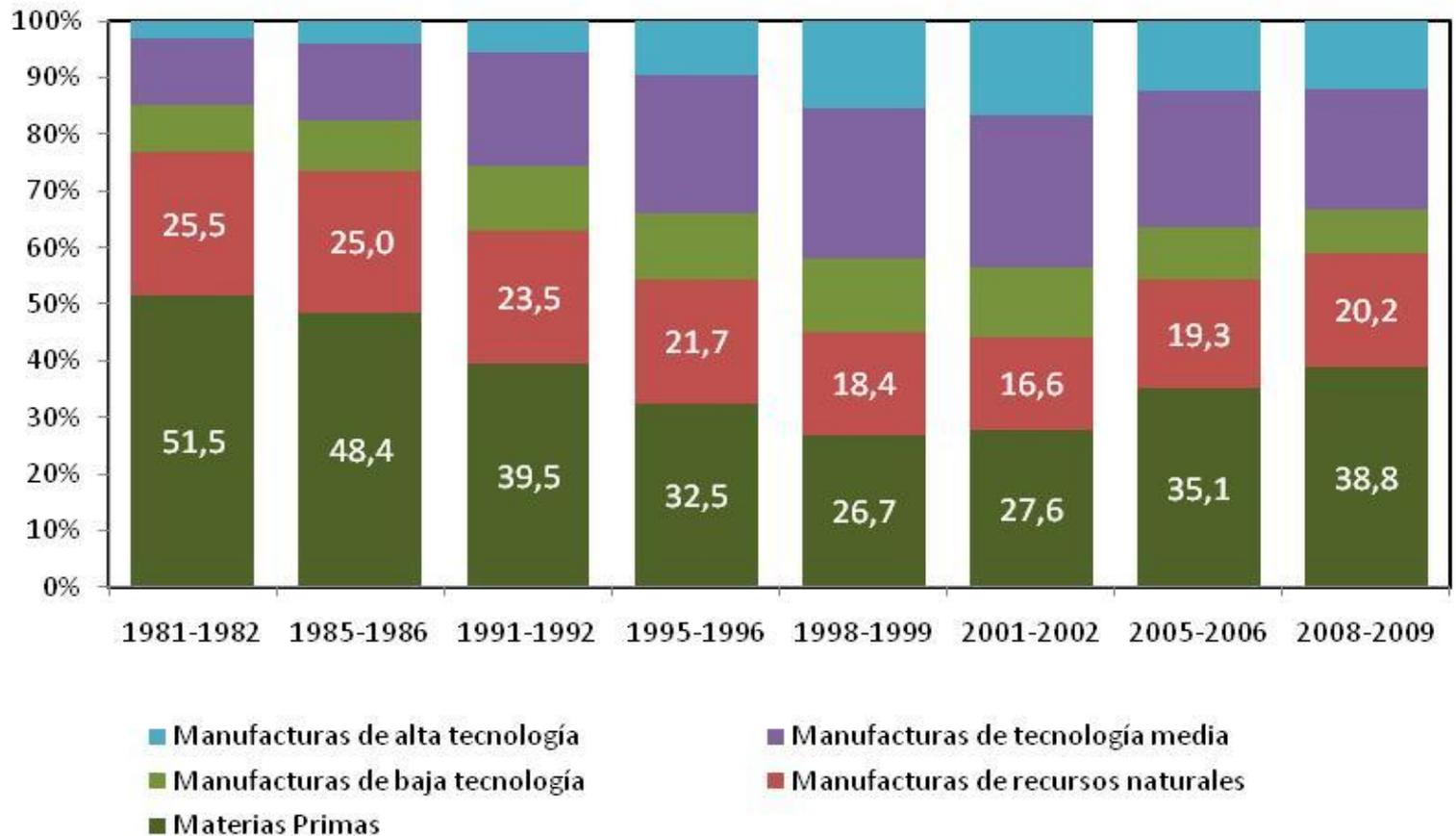
(Índices, Promedio de 1990-2009 = 100)



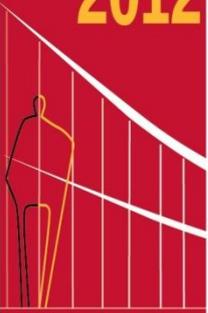
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

# Riesgo de reprimarización, en particular en América del Sur

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AL MUNDO  
DESDE INICIOS DE LOS AÑOS OCHENTA  
(En porcentajes del total regional)



2012



# De lo Macro a lo Sectorial: el caso de la Minería



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

## Tendencias y evolución de la década

- Trece países de la región están dentro de los 15 mayores productores del mundo
- Chile y Perú ocupan los primeros lugares
- Chile desde 1982 es el primer productor de cobre
- Brasil hasta 2006 mayor productor de hierro, desplazada por China en 2007 y Australia en 2008
- Brasil entre los tres productores de hierro
- México es el primer productor de plata y quinto de molibdeno y plomo en mina
- Bolivia es el cuarto productor de estaño y sexto de plata
- Colombia es séptimo productor de níquel refinado y Cuba octavo de níquel mina
- Jamaica el séptimo de bauxita



NACIONES UNIDAS

CEPAL

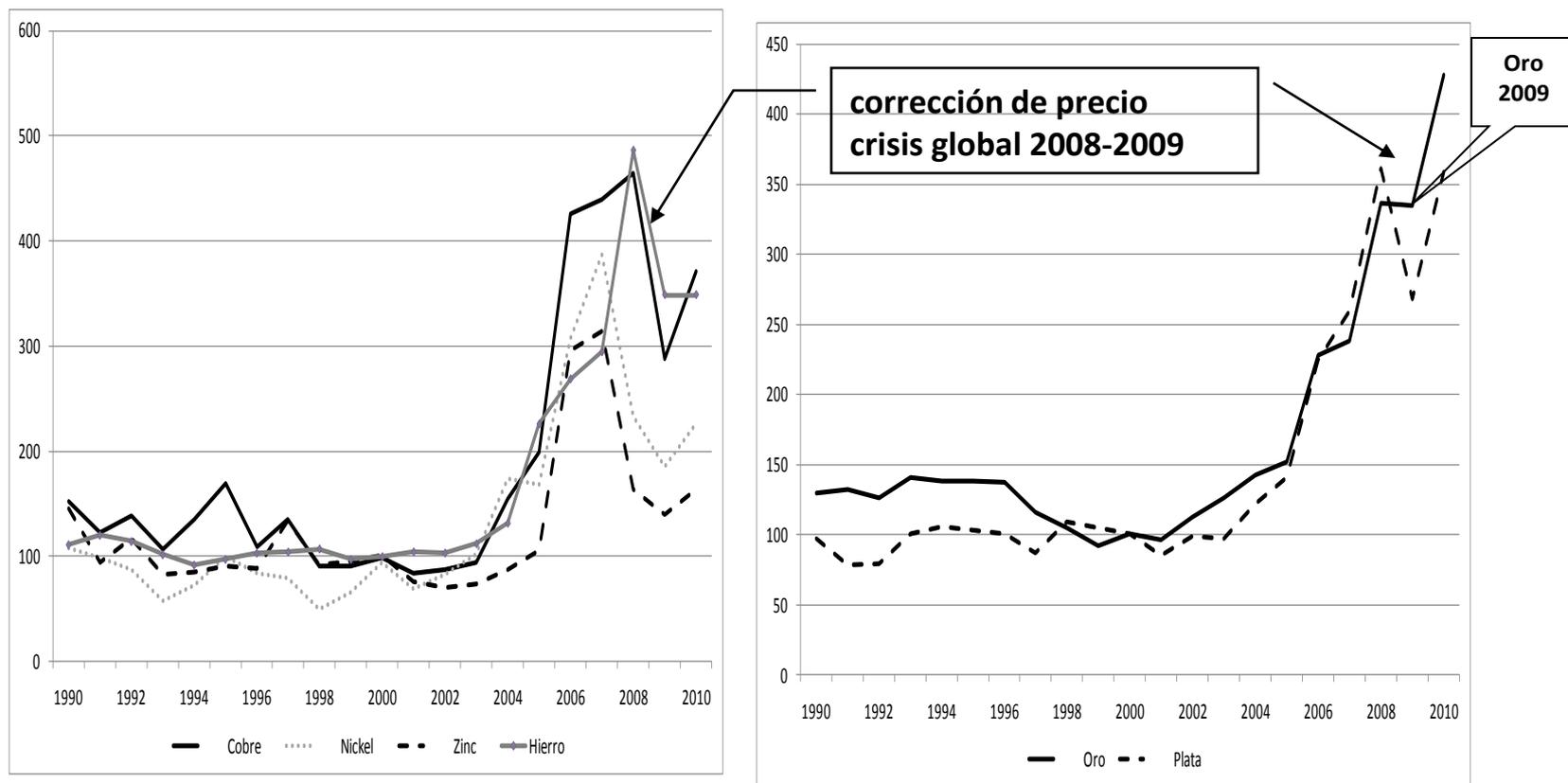
2012

# El precio de los metales se multiplica x 4 entre 2004 y 2008...

## ...y tras corrección del 2009, continúa tendencia al alza en 2010-2011

INDICES DE PRECIOS DE METALES: COBRE, NÍQUEL, ZINC, HIERRO, ORO, PLATA, 1990 – 2010

(Índices, año base 2000 = 100)



**Esto implicó un aumento sustantivo de las reservas de minerales como consecuencia de un importante crecimiento de la cartera de inversiones en exploración minera**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.



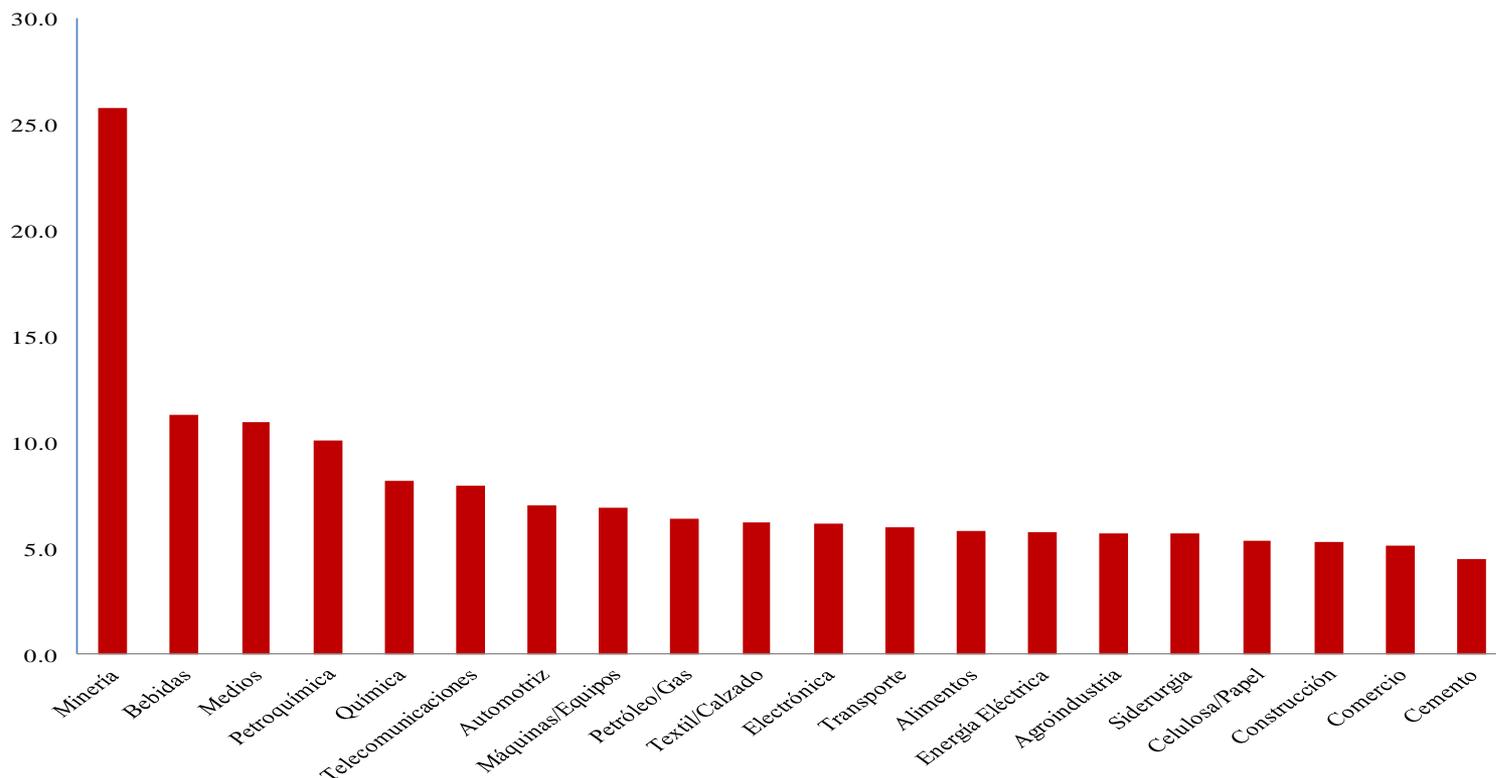
NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

# La rentabilidad de la minería en ALC alcanza niveles inéditos históricamente

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS DE LAS 500 MAYORES EMPRESAS DE LA REGIÓN, 2010  
(En porcentajes)



La renta económica sectorial de la minería en ALC, estimada por el Banco Mundial, superó los 75.000 millones de dólares en 2009

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información estadística de *América Economía*, diciembre 2011  
(<http://www.americaeconomia.com/>).



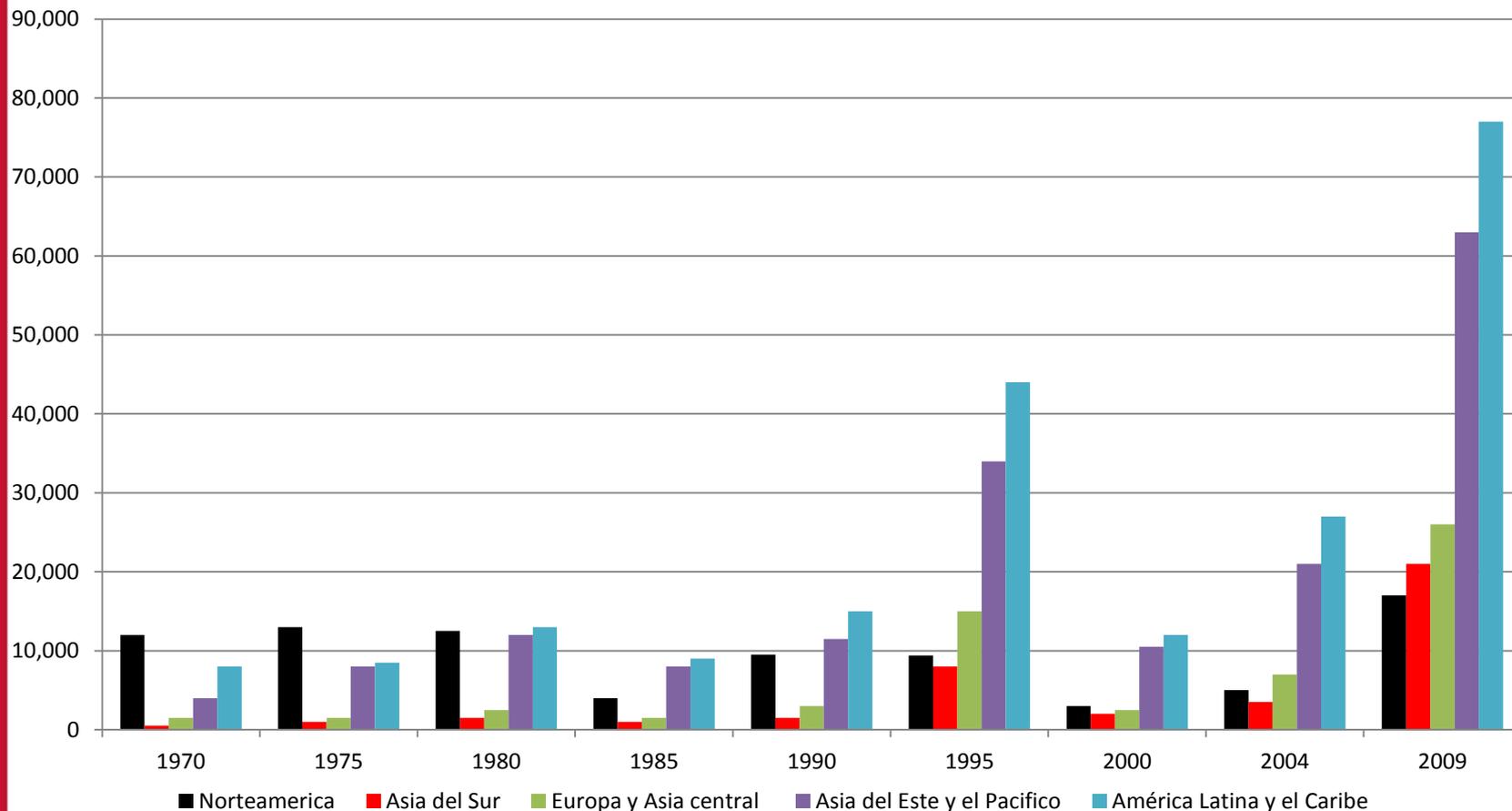
CEPAL

2012

# El aumento del precio conlleva igualmente un aumento de la renta económica del sector minero a nivel mundial, y particularmente en ALC

## RENTA DEL SECTOR MINERO EN LAS PRINCIPALES REGIONES MINERAS, 1980-2009

(En millones de US\$ de 2005)



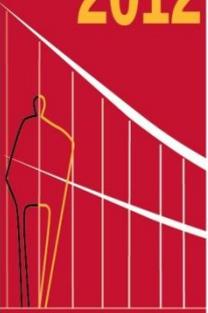
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco Mundial, *World Development Indicators*.  
**Nota:** \*El dato del año 2009 de Asia del Este y el Pacífico corresponde al año 2006.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012



# De lo Macro a lo Sectorial: el sector de hidrocarburos



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

## Tendencias de la década reciente

- Después de una era de privatización y desregulación en la distribución, el Estado vuelve a participar de manera activa, excepto en Colombia y Perú.
- Bolivia en 2006, Ecuador en 2010 y Venezuela a partir del 2000 emprendieron mayor control estatal a través de empresas nacionales
- Entre 2006-2010 la región representó la segunda región con mayores reservas petroleras después de medio oriente (15%)
- Las reservas gasíferas perdieron representatividad a nivel mundial y llegaron al 4%

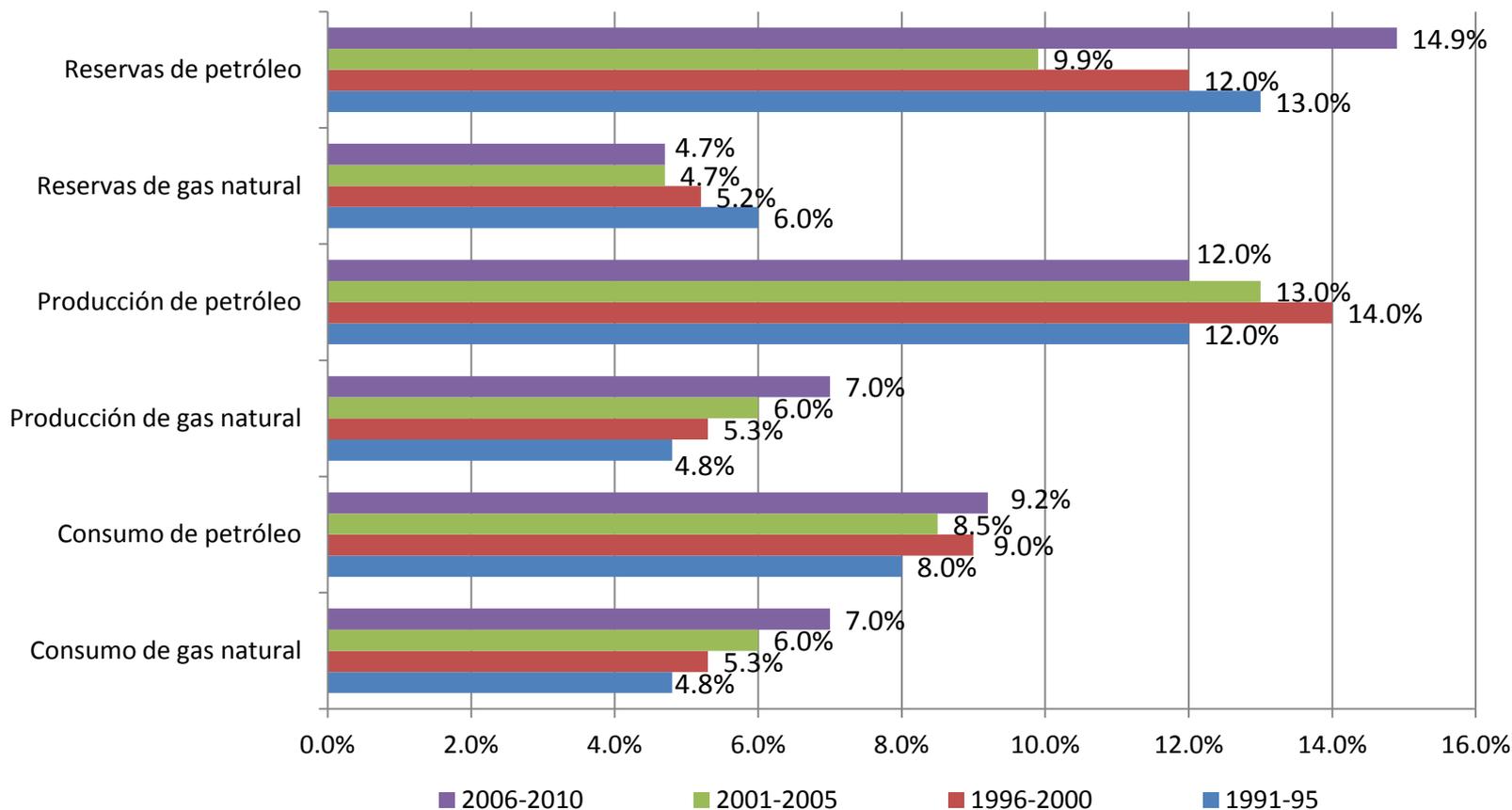


CEPAL

2012

# Con relación al total mundial, crece la participación regional del consumo de hidrocarburos y de las reservas de petróleo pero disminuyen la importancia de las reservas de gas y la producción de petróleo

**RESERVAS, PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE HIDROCARBUROS :**  
**PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL TOTAL MUNDIAL (En porcentaje)**



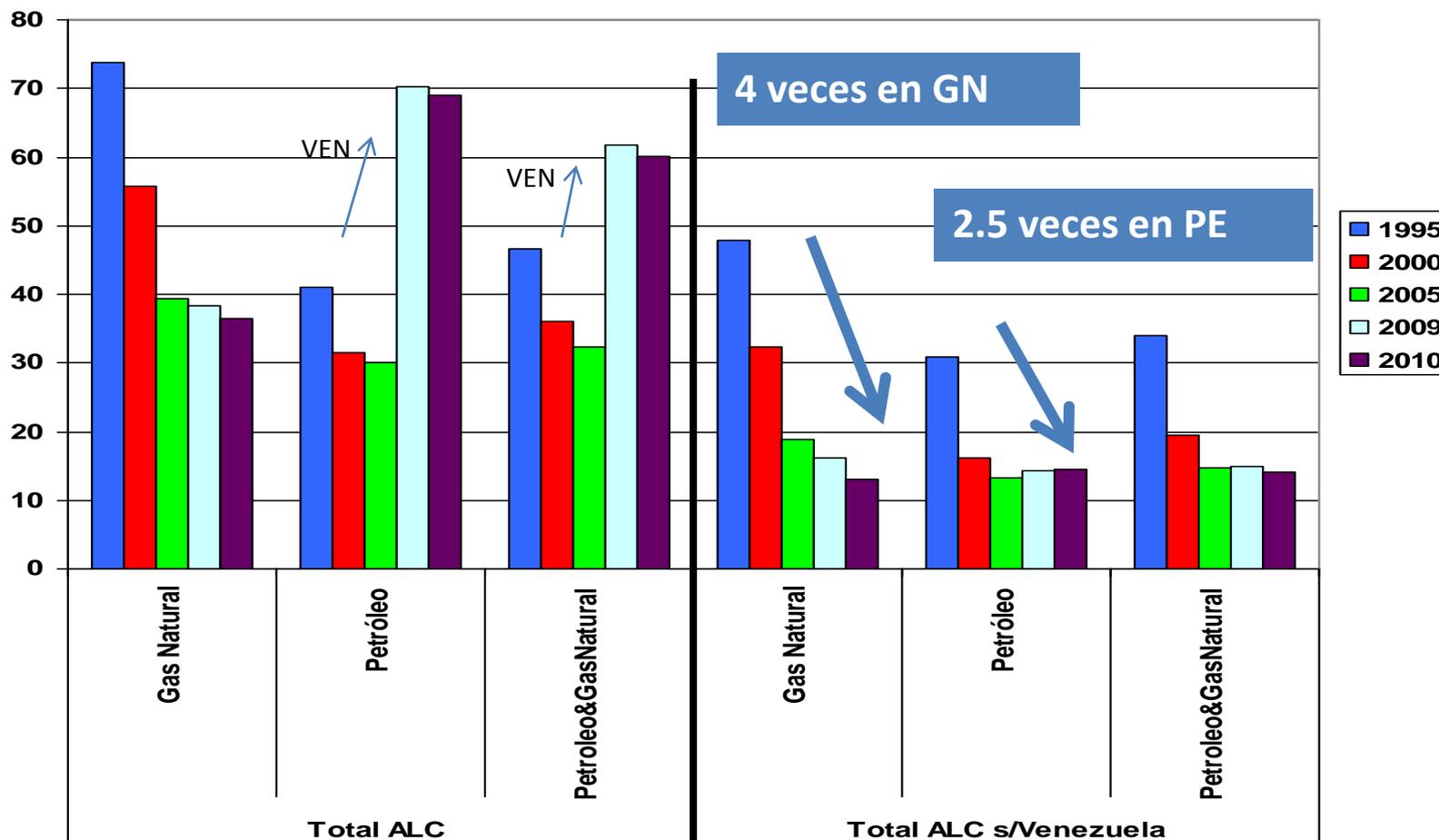
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de BP2011.



CEPAL

# Preocupante declinación de la relación reserva / producción de hidrocarburos, con la excepción de la Rep. Bol. de Venezuela

RELACIÓN RESERVAS/PRODUCCIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (años)

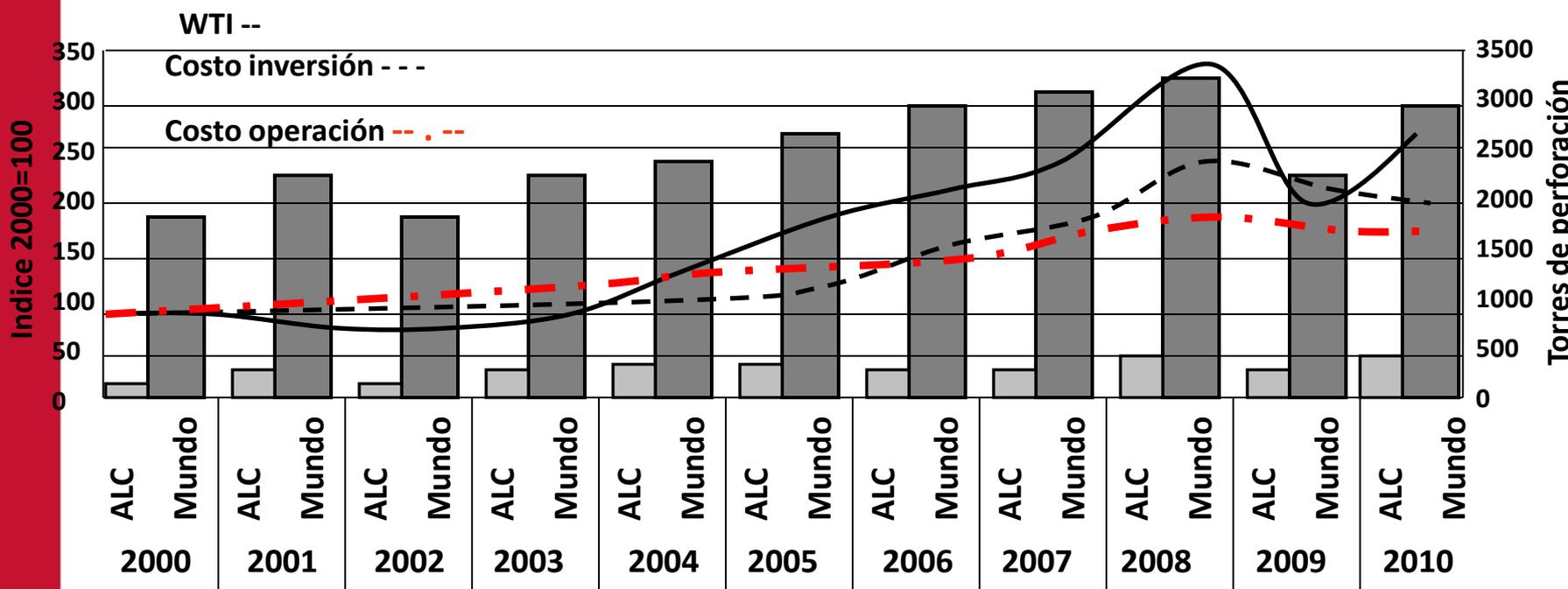


2012

# Aumentan los precios pero se estancan las reservas

Auge de precios, pero también de costos

Si bien la actividad mundial en exploración responde al precio, no ocurre lo mismo a escala regional



**Interrogantes respecto a incentivos o instrumentos adicionales para aumentar la actividad de la industria regional**

Fuentes: Baker and Hughes 2012, BP 2011, AIE 2011, IHS CERA 2012

Nota: Datos sin escala

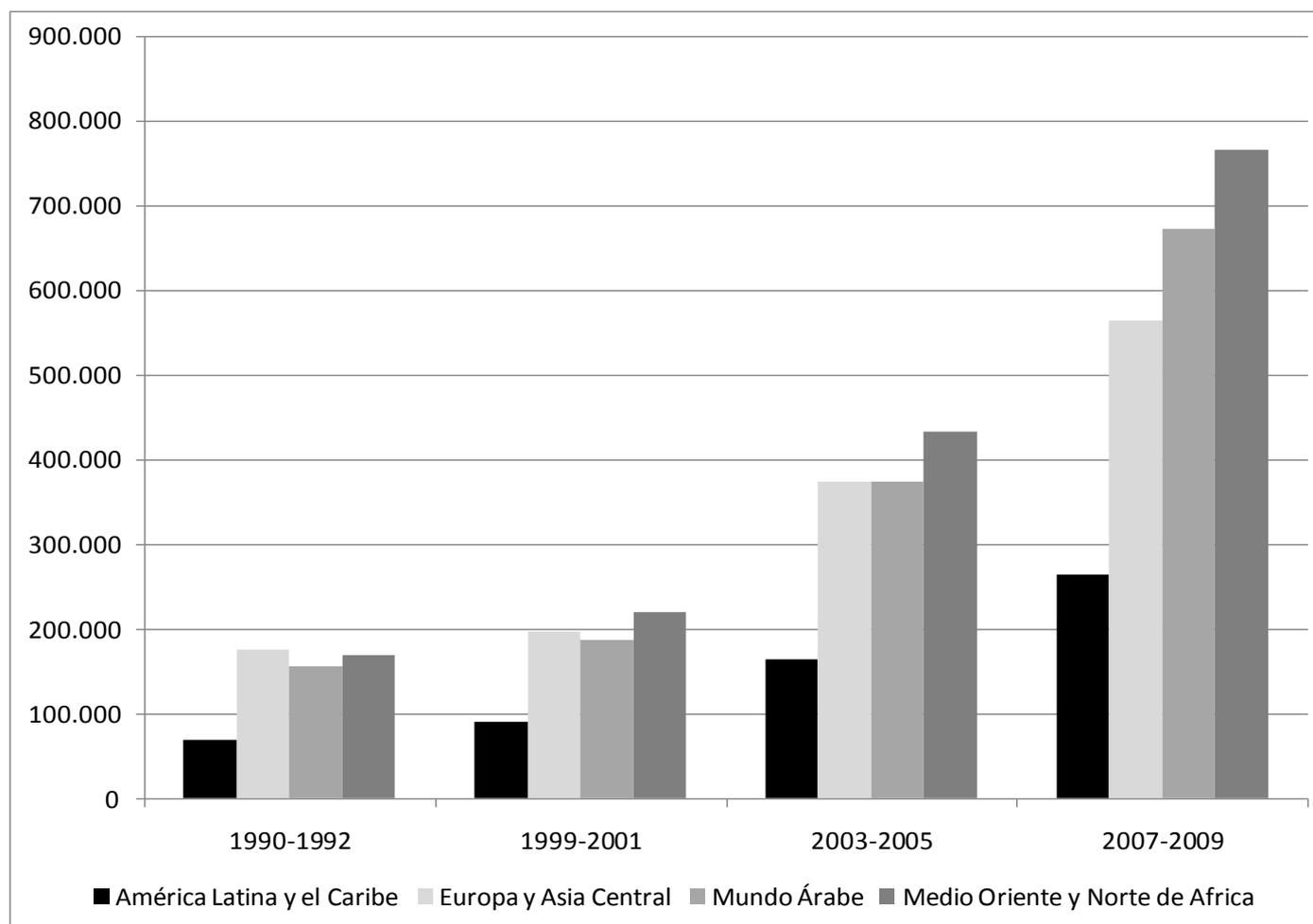


CEPAL

2012

# La renta estimada del sector hidrocarburos durante el período de auge 2004-2009 (7,1% del PIB), duplicó el promedio 1990-2003 (3,6% del PIB)

**RENTA ECONÓMICA ESTIMADA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN LAS PRINCIPALES REGIONES PRODUCTORAS DEL MUNDO**  
(En millones de US\$ de 2005, promedios para cada período)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco Mundial, *World Development Indicators*.  
**Nota:** Hidrocarburos incluye petróleo y gas natural.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

# Desafíos en la Gobernanza de Recursos Naturales

- Históricamente la región no ha logrado traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos en procesos de desarrollo económico de largo plazo
- A corto y mediano plazo, los países de la región enfrentan el reto de captar e invertir eficientemente las rentas extraordinarias del ciclo de precios actual con criterios de sustentabilidad social y ambiental
- Un tema pendiente en la región es revisar y fortalecer la institucionalidad y los instrumentos que permitan maximizar la contribución de los recursos naturales al desarrollo regional
- Economía política para construir los consensos sociales para invertir estas rentas efectivamente en capacidades humanas, innovación tecnológica , infraestructura y programas de mitigación ambiental.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

# Fortalecimiento institucional para lograr....

- Mayor progresividad en la **participación del Estado en la captación de rentas por explotación de recursos naturales** durante los ciclos de auge, particularmente dada la magnitud y persistencia del actual ciclo de precios internacionales de los bienes primarios ...
- ... preservando al mismo tiempo el dinamismo de la inversión en los sectores de RRNN, y evitando la competencia fiscal entre países.
- Inversión pública eficiente de las rentas de recursos naturales en educación, salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, y su distribución equitativa entre niveles de gobierno y grupos sociales.
- Institucionalizar el manejo macroeconómico anticíclico frente a la volatilidad de los ciclos de precios internacionales, y flujos de capital.



CEPAL

## Los resultados sugieren algunas lecciones...

- Para países pequeños con actividad minera incipiente, la multiplicación del PIB minero y de las rentas económicas del sector durante el período posterior a 2004 determina un potencial creciente de recaudación fiscal no aprovechado; ,
- Otras experiencias sugieren que la estrategia de contar con una empresa estatal en el sector puede ser determinante para alcanzar mayores porcentajes de participación pública en la renta económica del sector.
- Frente a la perspectiva de un ciclo de precios prolongado (una década al menos) cobran cada vez más importancia la siguientes preguntas:
  - Cómo han participado los Estados de la región en la apropiación de las rentas generadas por los sectores minero e hidrocarburos durante el actual ciclo de precios 2004-2010?
  - Cómo resolver la tensión inherente entre el logro de mayor progresividad en la captación de rentas para los Estados y mantener el dinamismo de la inversión en estos sectores?
  - Que lecciones podemos aprender de la experiencia internacional para lograr dicho balance?

# Conclusiones sobre renta y explotación de recursos naturales

- A nivel regional, si bien en términos absolutos la renta y los aportes fiscales del sector hidrocarburos continúan siendo varias veces superiores al sector minero, este último ganó participación relativa en ambos indicadores.
- En el sector petrolero son comunes los contratos de riesgo que incorporan una escala creciente de participación del Estado en las utilidades en función de los precios internacionales , e impuestos a los ingresos extraordinarios (*windfall taxes*)
  - Ejemplos Reino Unido, Estados Unidos y Australia. Venezuela y Ecuador en ALC en nuestra región
- En contraste con la práctica en el sector petrolero, en los regímenes fiscales del sector minero la incorporación de este tipo de instrumentos es todavía incipiente



2012

# Conclusiones sobre renta y explotación de recursos naturales

- En el sector de hidrocarburos el alza de precios no fue suficiente para contar con un aumento sostenido de reservas ni producción acorde al crecimiento del consumo regional.
- Interrogantes sobre incentivos/instrumentos adicionales para impulsar mayor inversión privada y pública en actividades de exploración y producción.
- La producción declinante y el consumo creciente, puede traer consigo menores volúmenes destinados a la exportación.
- Interrogantes en países con gran dependencia fiscal sobre las exportaciones de hidrocarburos
- El éxito de un incremento de reservas y producción se basa en encontrar un equilibrio entre los intereses públicos con los privados referentes a la propiedad de la producción, suministro al mercado interno, tasas óptimas de extracción, seguridad jurídica y estabilidad fiscal



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

# Conclusiones sobre renta y explotación de recursos naturales

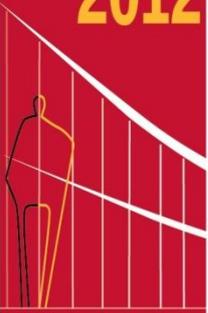
- Con excepción de Venezuela y Brasil, las caídas regionales en la relación reserva/producción e insuficiente tasa de reemplazo de reservas, ponen en riesgo la posición exportadora y de comercio regional, ya de por sí con síntomas de desintegración energética.
- La volatilidad del precio internacional debe analizarse por fenómenos de muy corto plazo como por factores del largo plazo. La coyuntura muchas veces tiende a eclipsar consideraciones de carácter estructural, pero también suelen aparecer en forma conjunta o mezcladas
  - La presión sobre el mercado internacional de la creciente demanda de China, así como el probable aumento de la demanda para generación eléctrica y el aumento de costos de producción, aparecen en simultáneo con fenómenos asociados a conflictos políticos y/o armados en países productores o ajenos al propio sector petrolero.
- A pesar de existir una volatilidad en los precios con tendencia al alza, el sector petrolero tiene posibilidades de intervención para su estabilización (por ejemplo lanzando al mercado stocks estratégicos que están en manos de países desarrollados) o para su incremento (acuerdos de países miembros de la OPEP). De igual forma, los costos de inversión por un lado y de operación y mantenimiento por otro muestran una clara tendencia al alza que junto con la tendencia del aumento de la demanda antes descrito sentencia que SE TERMINO LA EPOCA DEL PETROLEO BARATO.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012



# Interesan los conflictos socioambientales y los costos intergeneracionales

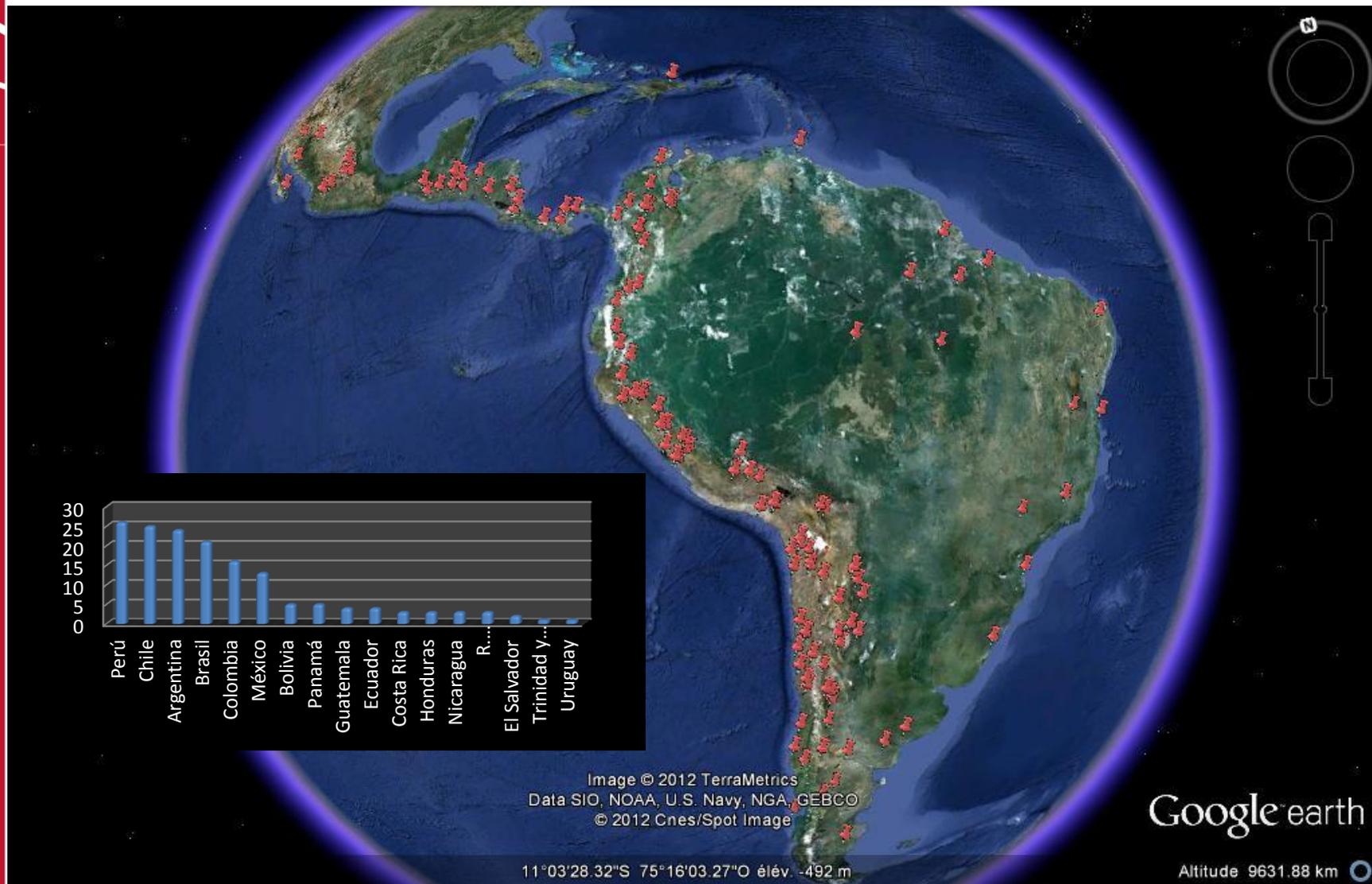


NACIONES UNIDAS

CEPAL

2012

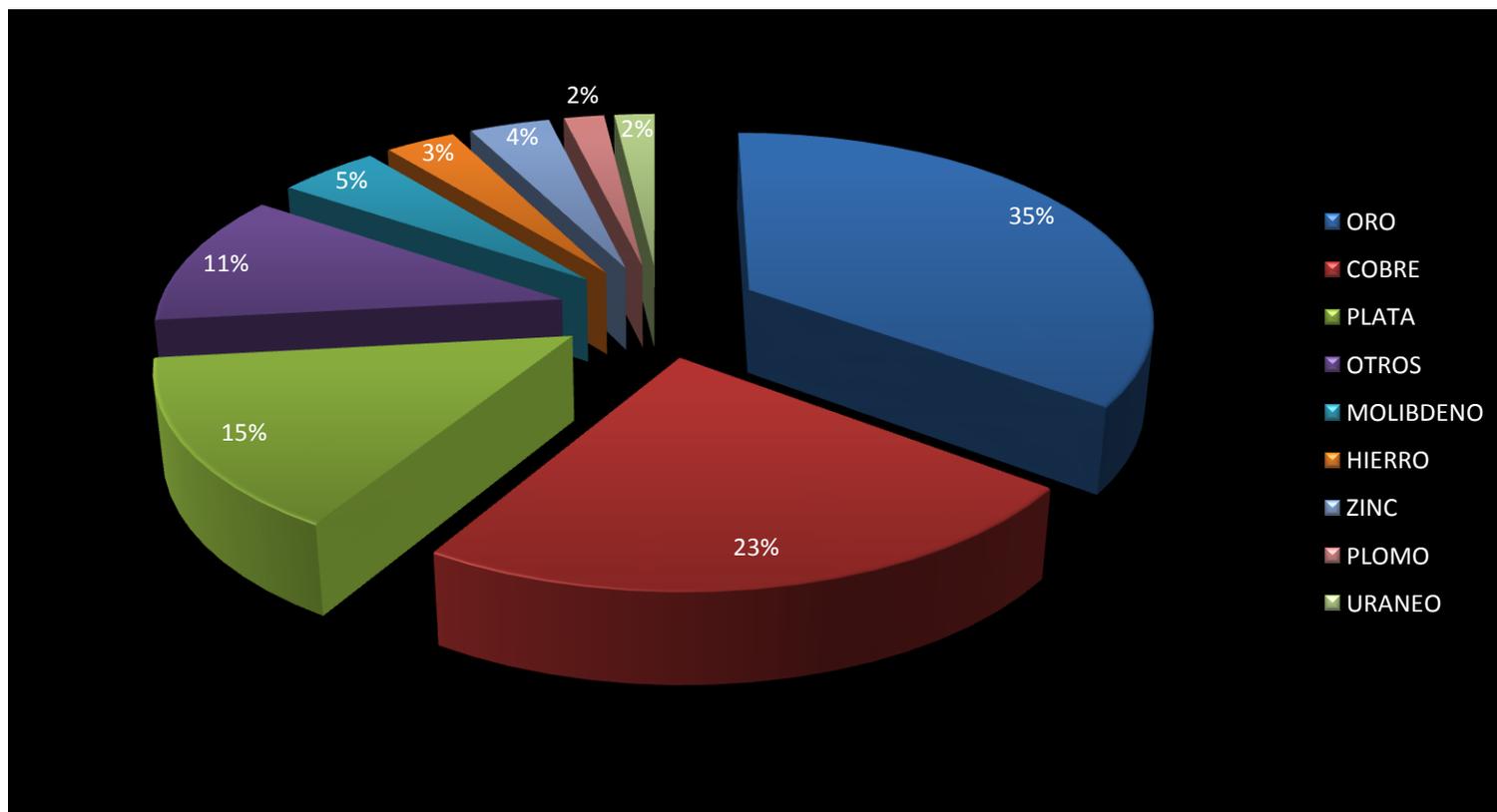
# Numero de conflictos registrados en los últimos 5 años, por país y lugar donde se producen



CEPAL

2012

# Recursos naturales involucrados en los conflictos ambientales



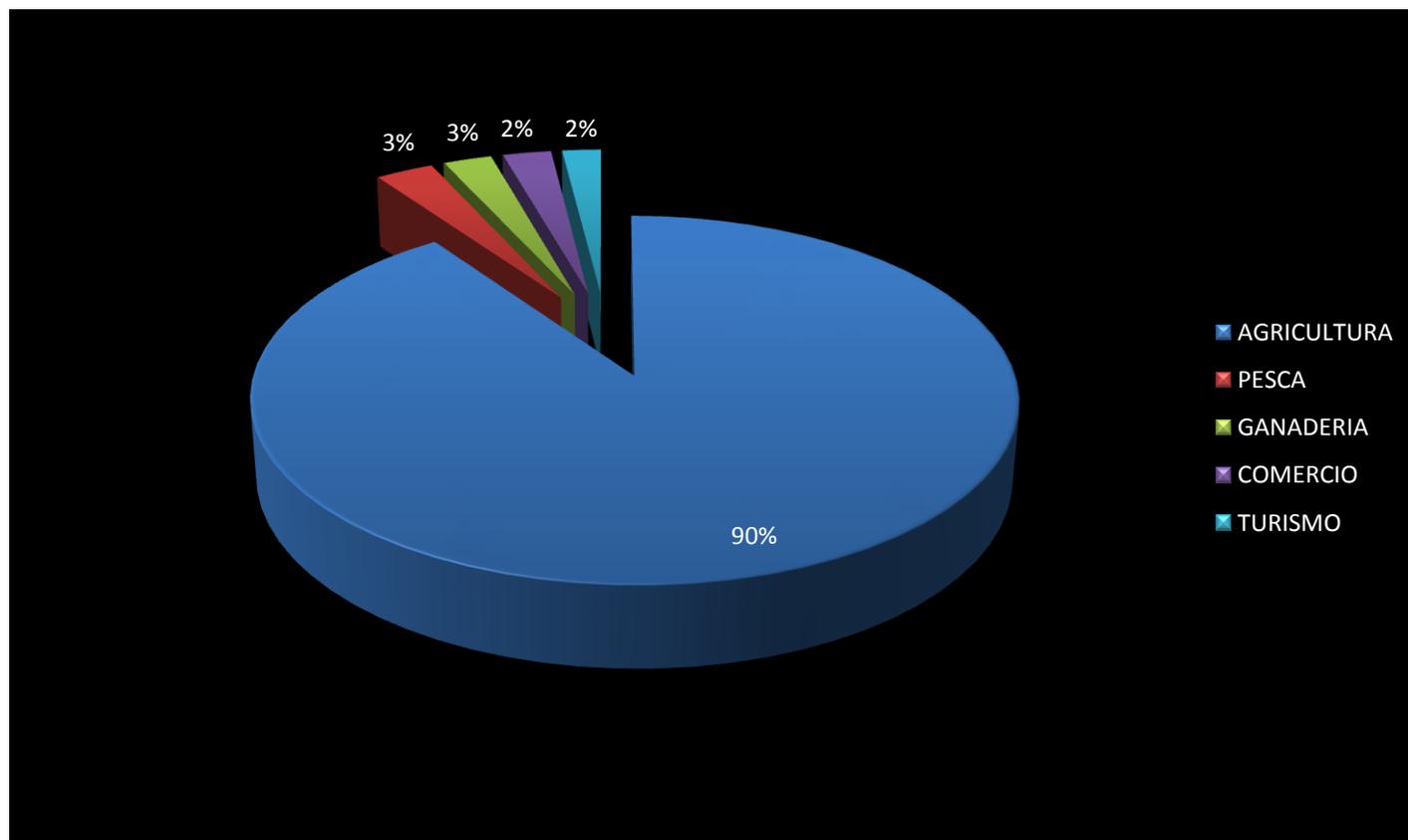
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio de Conflictos Socio-Ambientales en América Latina (OLCA) .



CEPAL

2012

# Sectores económicos afectados por los conflictos ambientales mineros



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio de Conflictos Socio-Ambientales en América Latina (OLCA) .

2012

# Desafíos para el desarrollo sostenible de la actividad extractiva

- Fortalecer las democracias: cerrar las brechas sociales, conseguir que el crecimiento sea inclusivo, que la explotación de los RRNN se realice de manera ambiental y socialmente responsable, y que el diálogo sea asumido por las autoridades y los ciudadanos como un medio y un fin.
- Abrir mayores espacios para la deliberación, el diálogo y la participación constructiva y establecer mecanismos de transparencia en la toma de decisiones relacionada con los RRNN y mayor acceso a la información.
- Creación de encadenamientos productivos
- Implementación de mecanismos fiscales que permitan que la riqueza de la extracción mineral (especialmente rentas extraordinarias) se canalicen hacia la sociedad y generen oportunidades económicas para las generaciones futuras.
- Internalizar los reales costos de las explotaciones, presentes y contingentes.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## En síntesis

- La región tiene una oportunidad inédita
- Es necesario institucionalizar mecanismos para el manejo macroeconómico frente a la volatilidad de los ciclos de precios internacionales
- Se requiere una política activa de desarrollo productivo que permita mayores encadenamientos para que las empresas de recursos naturales sean motores de la convergencia productiva (sectorial y territorial)
- Lograr mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas por explotación de RRNN
- Mejorar la gestión pública de los conflictos socioambientales con una visión de largo plazo





NACIONES UNIDAS

CEPAL

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)