

# Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio

Textos seleccionados del período 2008-2018

Ricardo Bielschowsky - Miguel Torres | compiladores



NACIONES UNIDAS





## Capítulo XIII

# Gobernanza de los recursos naturales

### **Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad**

A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad:  
hacia un círculo virtuoso

**Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015**

## Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad\*

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad experimentados en la última década han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Gracias al alza de los precios internacionales de dichos recursos a partir de 2003, con máximos históricos en 2007, se ha observado un crecimiento inédito del valor de las exportaciones de los sectores primarios en América Latina y el Caribe. Tras el abaratamiento de los productos básicos en julio y agosto de 2008 debido a la crisis financiera mundial, los precios de estos retomaron una senda alcista, alcanzando en el período 2010-2012 niveles cercanos —aunque algo inferiores— a los de la etapa de auge anterior. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países exportadores de la región.

El buen desempeño reciente nos recuerda que la región no puede desconocer su ventaja comparativa en recursos naturales ni el gran potencial que estos representan. Pero tampoco se pueden ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios, ni, por tanto, el imperativo de desarrollar las capacidades institucionales para manejarlos con responsabilidad. Sin embargo, como se argumentará a lo largo de este capítulo, es necesario conjugar el aprovechamiento de estos factores con el avance hacia una estructura productiva más diversificada, que incorpore más cambios técnicos y genere empleo de calidad a fin de sustentar sociedades con mayores niveles de igualdad y oportunidades de desarrollo para todos.

Para el logro de esta sinergia, pueden identificarse al menos dos caminos que se complementan. Por un lado, la trayectoria de varios países industrializados demuestra que es posible alcanzar un proceso virtuoso de incorporación de cambios tecnológicos, mayor valor agregado, diversificación y aumentos de productividad partiendo de una base productiva de recursos naturales. Los sectores de actividad relacionados pueden servir de sustento para la creación de innovaciones endógenas que permitan ir diferenciando la producción nacional en el escenario internacional y que, al mismo tiempo, impulsen el desarrollo de nuevos sectores industriales. Por otro lado —y en este aspecto se concentrará el presente capítulo—, el desarrollo sostenible y socialmente inclusivo de los sectores extractivos de recursos naturales debe ir necesariamente acompañado de una adecuada gobernanza, que permita manejar los múltiples desafíos fiscales, regulatorios, macroeconómicos y de inversión pública a largo plazo, entre otros, que los países deben sortear para seguir la trayectoria virtuosa deseada.

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014, págs. 275-283.

Resulta clave contar con una adecuada gobernanza de los sectores de recursos naturales, reflejada como la capacidad del Estado de implementar las medidas políticas necesarias para que la explotación de los recursos naturales contribuya efectivamente al logro de un desarrollo económico inclusivo, genere encadenamientos productivos con el resto de la economía nacional, impulse el desarrollo de infraestructura adecuada para evitar enclaves dedicados en exclusiva a la extracción y la exportación, y compatibilice el crecimiento de estos sectores con la salvaguarda del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades, entre otras metas.

La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales y de políticas soberanas que determinan la gestión de la propiedad de los recursos, así como la apropiación y distribución de las rentas derivadas de su explotación. Asimismo, incluye velar por un funcionamiento idóneo de los mecanismos e instrumentos (como los fondos de estabilización, ahorro e inversión y las reglas macrofiscales, entre otros) que los países establecen para asegurar una inversión pública eficiente de esos ingresos de acuerdo con objetivos de estabilidad fiscal de largo plazo, además de evitar los efectos macroeconómicos negativos derivados de la volatilidad de los ciclos de precios de los bienes primarios y los flujos de divisas asociados. Una adecuada gobernanza de los recursos naturales debe atender también la gestión pública y la resolución de los conflictos sociales y ambientales que inevitablemente surgen en el proceso de desarrollo de grandes proyectos de explotación de estos sectores<sup>1</sup>.

Avanzar hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales, que se articule con el cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL, es uno de los mayores desafíos que enfrenta la región. Como se verá a lo largo de este capítulo, esto implica un cambio en el paradigma vigente en la explotación de los recursos naturales. En este capítulo se revisa conceptualmente la interacción entre recursos naturales, cambio estructural e igualdad.

## **A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso**

Se ha generalizado la percepción de que los países más ricos en recursos naturales alcanzan, en términos generales, menores niveles de desarrollo económico que los que no los poseen. En la literatura empírica asociada a esta hipótesis, conocida como “maldición” de los recursos

---

<sup>1</sup> Se entiende aquí la gobernanza como las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes. La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales (como marcos constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, entre otras), instituciones informales (reglas implícitas en la práctica de uso común) y decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos. Se determinan así los regímenes de propiedad (por ejemplo, leyes de concesiones), marcos tributarios (tratamiento fiscal específico de estos sectores), y mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores (fondos de inversión y estabilización), así como otras funciones de ordenamiento de las actividades asociadas a los sectores extractivos de recursos naturales. Véanse CEPAL (2012c), CEPAL (2013a y 2013b), y Acquatella y otros (2013).

naturales, se examinan los diversos canales a través de los cuales operaría este proceso. El más estudiado ha sido el efecto que los mayores ingresos de divisas derivados de la explotación de recursos naturales tendría sobre el tipo de cambio, al generar una apreciación de la moneda nacional. Este efecto se conoce como la enfermedad holandesa<sup>2</sup>: con la apreciación cambiaria disminuye el precio relativo de los bienes importados, favoreciendo su consumo, en detrimento de la producción nacional. Con la apreciación cambiaria también aumenta el costo relativo de la producción industrial del país, impulsando la pérdida de competitividad en los mercados de exportación internacionales.

Ese efecto negativo sobre la matriz productiva se vería agravado por el desplazamiento de las inversiones hacia el sector de los recursos naturales, con lo que se reduciría la diversificación productiva. Por otro lado, la volatilidad de los precios de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de alta inestabilidad de los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Además, las industrias extractivas de recursos naturales (como la de minería e hidrocarburos) generalmente son muy intensivas en capital pero no generan mucho empleo directo, de modo que promueven la concentración de rentas, lo que se traduce en mayores niveles de desigualdad. En la medida en que la explotación de recursos naturales demande trabajo poco calificado<sup>3</sup>, su desarrollo tampoco operará como un estímulo para incrementar los niveles educativos de la población y dificultará el surgimiento o la intensificación de la producción con mayor contenido tecnológico.

La experiencia internacional muestra casos de países donde la explotación de recursos naturales deriva en una economía política caracterizada por la captura de rentas por parte de un pequeño grupo, que las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social y mantener el control autoritario del aparato político. En estos casos las rentas se destinan a usos no productivos o se disipan en gastos corrientes volátiles, con consecuencias negativas. Por el contrario, existen países con gobiernos “desarrollistas” donde se genera una economía política en la que el Estado capta la mayor proporción de esas rentas y las destina a la inversión en educación o a generar mayor cohesión social a través de mecanismos redistributivos sostenibles que pueden favorecer simultáneamente la productividad y la igualdad. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad no serían en este caso opciones excluyentes, sino que conformarían un círculo virtuoso.

Más que una propiedad de la dotación de factores, la supuesta “maldición” de los recursos naturales sería consecuencia de un cierto tipo de economía política que impide el

---

<sup>2</sup> La bonanza de las exportaciones de recursos naturales no es la única variable que puede generar una sobrevaluación. La experiencia de América Latina de los años setenta y noventa ilustra cómo la combinación de alta liquidez internacional y tasas de interés elevadas puede provocar una fuerte sobrevaluación no asociada a ningún tipo de auge exportador.

<sup>3</sup> No obstante, esto no se cumple estrictamente en el caso de la industria petrolera —en particular en las actividades de extracción de petróleo frente a las costas— ni en la minería de gran escala. En ambos casos las industrias requieren de trabajadores calificados y exigen servicios de ingeniería para su operación, mantenimiento y gestión.

ejercicio de una gobernanza efectiva que fomente las políticas industriales y tecnológicas requeridas para impulsar un cambio estructural orientado hacia el logro de mayor igualdad.

Así, la asociación entre abundancia de recursos naturales y menor desarrollo no es inexorable ni universal. Varios países cuentan con abundantes recursos naturales de los que realizan una explotación intensiva y, sin embargo, figuran entre las economías desarrolladas (por ejemplo, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelandia), además de presentar bajos niveles de desigualdad y una elevada tasa de inversión productiva con desarrollo intensivo de capacidades. Por tanto, la observación de las experiencias nacionales sugiere que deben considerarse otros elementos para comprender la vinculación entre recursos naturales, desarrollo e igualdad.

Se han realizado múltiples esfuerzos por generar evidencia empírica acerca de la relación entre recursos naturales y crecimiento económico, por un lado, y recursos naturales y desigualdad, por otro, así como sobre los canales de vinculación entre estas variables. En los primeros estudios, de corte transversal, se observaba una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico (por ejemplo, en Sachs y Warner, 1995), mientras que en los más recientes, basados en datos de panel, se constata que no existe una relación significativa o que esta es incluso positiva (por ejemplo, en Lederman y Maloney, 2007). Algo similar ocurre con los análisis de la relación entre abundancia de recursos naturales y desigualdad: no es posible llegar a una conclusión única sobre la naturaleza de ese vínculo a partir de la evidencia empírica<sup>4</sup>.

Tal ambigüedad resulta más sugerente que sorprendente, pues indica que hay múltiples factores que median en la relación entre los recursos naturales, el desempeño económico y la desigualdad que resultan difíciles de captar adecuadamente en este tipo de estudios. Esos factores se refieren básicamente a aspectos institucionales y pueden englobar índices de corrupción y grado de fiscalización y cumplimiento de las leyes, grado de concentración de poder en las élites, nivel de transparencia en el manejo de las rentas y existencia de mecanismos de control social, entre otros (Collier y Goderis, 2007; van der Ploeg, 2011). Los resultados presentados por Mehlum, Moene y Torvik (2006) y por Limi (2007) serían congruentes con esta idea, ya que muestran que los recursos naturales se asocian con

---

<sup>4</sup> Este tipo de estimaciones está sujeto a importantes condicionantes relacionados con la calidad de la información (especialmente en el caso de la desigualdad), la importancia de las variables omitidas y la posible endogeneidad de las variables consideradas. Los resultados son altamente sensibles a los períodos evaluados, la muestra de países y la medición de las variables. También deben distinguirse los efectos de largo plazo, que en general intentan identificarse en estas estimaciones, de los efectos de corto plazo derivados de los auges (Collier y Goderis, 2012).

mayores niveles de crecimiento económico en países con instituciones fuertes<sup>5</sup> y con bajos niveles de crecimiento en países con instituciones débiles<sup>6</sup>. También Collier (2010) lo reafirma: “la maldición de los recursos naturales está limitada a los países que tienen una gobernanza débil”.

A partir de este diagnóstico sobre la importancia de los factores institucionales, se hace necesario avanzar en la consideración de los distintos aspectos involucrados y, en particular, profundizar en las dimensiones concretas que debería abarcar una mejor gobernanza de los recursos naturales. Solo así se podrán identificar los principios específicos que deben regir los acuerdos en relación con esa gobernanza, manera fin de progresar hacia el cambio estructural con igualdad.

## 1. Recursos naturales, igualdad y reconocimiento

La relación entre la explotación de recursos naturales y la igualdad presenta diversas aristas. La que ha concitado mayor atención se refiere a la posible asociación entre producción intensiva en recursos naturales y mayores niveles de desigualdad. Como se indicaba antes, la literatura empírica no muestra hasta ahora ninguna evidencia concluyente, más allá del peso que podrían tener las condiciones y mediaciones institucionales en esa relación.

Hay otras aristas de interés en la vinculación que existe entre la explotación de recursos naturales y la igualdad. Por ejemplo, las desigualdades territoriales asociadas a la distribución territorial de las rentas procedentes de la explotación de esos recursos entre distintas localidades o zonas geográficas y entre distintos niveles de gobierno dentro de cada país. También es relevante la dimensión de igualdad intergeneracional. La naturaleza finita de los recursos naturales obliga a salvaguardar la sostenibilidad de esta fuente de riqueza para las generaciones futuras, desplegando para ello los instrumentos necesarios con el fin de evitar daños irreversibles y no traspasar a esas generaciones el costo de su agotamiento.

<sup>5</sup> La idea de que los aspectos institucionales son determinantes en las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales de los países y que estas instituciones son a su vez dependientes de la dotación de factores no es nueva en la literatura. El estrecho vínculo que existe entre dotación de factores, estructura productiva y conformación de instituciones ya fue planteado por Sunkel y Paz (1975) y, más recientemente, retomado por la corriente neoinstitucionalista (Engerman y Sokoloff, 2000; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; Robinson, Torvik y Verdier, 2006, entre otros).

<sup>6</sup> En la literatura la debilidad de las institucionalidades financiera y fiscal se menciona como la más crítica en el caso de los recursos naturales. La institucionalidad financiera es crítica porque permitiría manejar, a través de fondos de estabilización e inversión, las compensaciones intertemporales en el flujo de rentas derivadas de los recursos naturales. Y la fiscal, porque se requiere una institucionalidad que asegure una disciplina fiscal estricta (reglas macrofiscales por caso) que logre desacoplar los ciclos de renta procedente de los recursos naturales de los ciclos políticos cuyo incentivo es abultar el gasto corriente a corto plazo en períodos de auge de renta. Los países con instituciones fiscales orientadas a la estabilización del gasto público y el ahorro y la inversión pública en horizontes de largo plazo son los únicos que logran evitar los impactos macroeconómicos nocivos de un gasto público volátil junto al incentivo de incurrir en un endeudamiento excesivo y sus efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo.

La idea de igualdad implica idéntica dignidad, reconocimiento recíproco entre los sujetos, respeto y atención a las razones del otro. La reciente experiencia de la región deja claro que la explotación de recursos naturales genera, en muchas ocasiones, conflictos vinculados con el desplazamiento y la reubicación de diferentes comunidades, entre ellas las poblaciones indígenas. La gestión de estos conflictos basada en la igualdad implica contrapesar desequilibrios en cuanto a voz, visibilidad, influencia y diversos recursos que pudieran tornar asimétrica la deliberación.

Algunas de las inversiones dirigidas al aumento o la ampliación de proyectos extractivos han estado acompañadas de altos niveles de conflictividad, producto de los impactos socioambientales y distributivos que han generado. Los detonantes de los conflictos han sido variados: la contaminación del agua, de las tierras y del aire, los problemas territoriales, la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas, la violación de los derechos humanos, el incumplimiento de las medidas de responsabilidad social empresarial (RSE) por parte de algunas empresas extractivas y la lucha de algunas comunidades por conseguir mayores beneficios económicos de la explotación de los recursos, entre otros desencadenantes.

En zonas de la región donde el agua constituye un recurso escaso, la competencia entre sus usos excluyentes gatilla conflictos. La industria minera requiere de grandes cantidades de agua en zonas donde las comunidades locales experimentan problemas para el uso del recurso, no solo para desarrollar sus actividades económicas, sino también para satisfacer necesidades básicas de agua potable. En América Latina se han producido situaciones en que el otorgamiento de derechos de agua ha impactado el caudal de los acuíferos en las zonas de estrés hídrico, lo que ha generado altos niveles de salinidad y metales pesados en quebradas y microcuencas, afectando la agricultura de subsistencia de comunidades ancestrales debido a la baja disponibilidad del recurso hídrico<sup>7</sup>.

Los conflictos socioambientales constituyen una cara emergente de las demandas ciudadanas de mayor igualdad. Involucran la movilización de grupos y pueblos que se ven afectados directa o indirectamente por la explotación de estos recursos. En esas demandas suelen entrecruzarse problemas puntuales, que afectan recursos vitales (acceso a agua, tierras, otros recursos productivos y de relación con el medio ambiente), con demandas distributivas derivadas de rezagos socioeconómicos largamente acumulados, así como de reconocimiento e identidad, cuando se trata de pueblos indígenas (véase el recuadro XIII.1).

---

<sup>7</sup> Esta última situación se ha presentado en zonas específicas de algunos países, como el Valle del Huasco en Chile, Cajamarca en el Perú y Lavaca en la Argentina. Véase Centro de Cambio Global/EcoSecurities Consulting (2010).



### Recuadro XIII.1 Los derechos de los pueblos indígenas

En un estudio mundial conducido por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre 2010 y 2013 se identificaron 226 conflictos socioambientales relacionados con proyectos extractivos de minería e hidrocarburos en territorios indígenas de América<sup>9</sup>. La localización de los conflictos se extiende prácticamente a todos los países de América Latina, con la excepción de Guyana, Suriname y el Uruguay. Los casos pueden caracterizarse de la siguiente manera: i) conflictos por inexistencia o inadecuación de resguardo jurídico de derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad; ii) conflictos por afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas; iii) conflictos en relación con la ausencia o deficiencia de evaluaciones independientes de los impactos ambientales, sociales, económicos y territoriales de los proyectos extractivos; iv) conflictos por el incumplimiento del deber estatal de consultar con los pueblos indígenas y adoptar los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos; v) conflictos por la exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos de sus territorios, y vi) conflictos por la criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

Uno de los desafíos pendientes frente al crecimiento de las industrias extractivas es la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales. Diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas han interpretado las normas de derechos humanos relativas a pueblos indígenas y elaborado principios y directrices con respecto a las industrias extractivas y los derechos de los pueblos indígenas<sup>9</sup>. El punto de partida es que en las normas y la práctica internacionales se ha reconocido que los pueblos indígenas tienen un derecho *sui generis* de propiedad comunal sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han usado o ocupado tradicionalmente, es decir, de conformidad con sus pautas culturalmente diferenciadas de uso y ocupación (artículos 24 a 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y artículos 13 a 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes). Dichas pautas incluyen una amplia gama de aspectos que no se limitan exclusivamente a las actividades económicas de subsistencia, sino que incluyen también los usos culturales y espirituales del territorio y los recursos necesarios para su desarrollo económico y social como pueblos. Según el entendimiento normativo internacional, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales se origina en sus propias normas consuetudinarias, valores, usos y costumbres, por lo que es previo e independiente del reconocimiento estatal a través de un título oficial de propiedad. Esto conlleva la necesidad de que los Estados de la región establezcan regímenes regulatorios que reconozcan y respeten plenamente esos derechos y que prevean sanciones y recursos efectivos cuando sean vulnerados. También debe instrumentarse la participación de los pueblos indígenas en los procesos de planificación estratégica mediante arreglos de representación adecuados.

En el caso de las industrias extractivas dentro de los territorios indígenas, el consentimiento de los pueblos indígenas es imprescindible. Los procedimientos de consulta sobre las actividades de extracción propuestas permiten a estos pueblos contribuir activamente a la evaluación previa de todos los efectos posibles de la actividad propuesta. Necesariamente vinculados a

### Recuadro XIII.1 (conclusión)

los procesos de consulta están los estudios sobre los impactos de los proyectos y la definición de medidas adecuadas para compensar los efectos negativos identificados, así como para asegurar a los pueblos indígenas la participación en los beneficios.

El establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios a favor de los pueblos afectados por dichos proyectos se regula expresamente en el artículo 15, inciso 2 del Convenio 169, y ha sido reiterado, entre otros, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Debe distinguirse claramente entre la "participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde" a los pueblos indígenas, de la "indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"<sup>b</sup>.

Por otra parte, con el fin de propiciar una explotación más responsable y de mejorar las relaciones entre las compañías y las comunidades afectadas, se han puesto en práctica políticas de responsabilidad social empresarial (RSE). El objetivo de estas políticas es aminorar los impactos que pudiera generar la explotación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas a través de proyectos específicos. No obstante, el incumplimiento de acuerdos por parte de las empresas ha sido en algunos casos detonante de conflicto.

Otra herramienta clave que han puesto en marcha algunos países es el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, que adquiere especial relevancia en zonas de explotación de recursos naturales y otras áreas sensibles en materia medioambiental con presencia de pueblos indígenas. En el Perú, por ejemplo, durante 2013 se concluyeron dos procesos de consulta con acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado, referidos al Área de Conservación Regional Kichua-Majjuna y el Lote 169 de hidrocarburos.

Entre las tareas pendientes se encuentra la recuperación de pasivos ambientales mineros acumulados históricamente por el manejo inadecuado de los residuos y la falta de regulación precisa sobre el cierre de minas. En muchos casos no se conocen los responsables ni existe una normativa que obligue a restauraciones. Las instituciones financieras han comenzado a evaluar con mayor atención la presencia de pasivos ambientales y otros riesgos socioambientales a la hora de otorgar financiamiento para nuevos proyectos. Todos estos factores han llevado a la industria extractiva y a los Estados a intensificar sus esfuerzos por prevenir y gestionar adecuadamente los conflictos socioambientales.

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Víctor Toledo, "Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, inédito.

<sup>a</sup> (véase [en línea] [www.unsr.jamesanaya.org](http://www.unsr.jamesanaya.org))

<sup>b</sup> Véase Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas* (A/HRC/24/41), Nueva York, julio de 2013.

Durante la última década estos conflictos han adquirido creciente relevancia política y peso en las agendas públicas, en la medida en que afectan el desarrollo de infraestructura y proyectos de alcance nacional y en torno a ellos se pronuncian amplios sectores de la sociedad. En muchos casos la creciente judicialización de estos problemas revela la escasa capacidad del Estado y la ausencia de mecanismos efectivos para resolver, expedita y oportunamente, las tensiones y asimetrías entre los distintos actores sociales involucrados. Por efecto de estas presiones sociales los países de la región se ven crecientemente enfrentados a la necesidad de generar procesos innovadores de concertación política para la resolución expedita de estos conflictos, así como nuevos mecanismos institucionales y jurídicos que permitan normar el impacto de la explotación de los recursos naturales, junto con las sanciones y compensaciones procedentes.

Las presiones que genera la conflictividad socioambiental sobre el aparato público reflejan distintas dimensiones de la igualdad planteadas en este documento. En primer lugar, la igualdad intergeneracional, en la medida en que la explotación de recursos naturales afecta negativamente el medio ambiente y la disponibilidad de estos recursos para las generaciones venideras. En segundo lugar, la igualdad como reconocimiento recíproco, por cuanto afecta tierras y recursos de pueblos indígenas que reclaman sus derechos colectivos sobre el patrimonio ancestral y su uso. Finalmente, la igualdad en términos de apropiación y distribución de las rentas derivadas, dada la alta concentración de estas rentas, su escasa difusión en el entorno social en que se desarrolla la actividad extractiva y, en muchos casos, la insuficiente transparencia y la ausencia de mecanismos de control social acerca de su manejo y uso tanto por el sector público como por el privado.

## 2. Recursos naturales y cambio estructural

De la misma manera en que no existe una relación mecánica entre explotación de recursos naturales e impacto sobre la igualdad y la desigualdad, tampoco hay relaciones rígidas entre esa explotación y la dinámica del cambio estructural. Una vez más, la calidad de la gobernanza ejercida a través de las instituciones, las políticas y las reglas de juego vigentes resulta fundamental. Por otra parte, tal gobernanza debe enfrentar los riesgos de que la abundancia de recursos naturales inhiba la diversificación sectorial y el cambio estructural. Para ello es necesario un esfuerzo especial en materia de aprendizaje e incorporación de progreso técnico, así como en la promoción de sectores intensivos en conocimientos.

En lo relativo al cambio estructural, la explotación de los recursos naturales plantea desafíos en dos esferas distintas. Una es la diversificación de la matriz productiva en torno a la explotación y de los esfuerzos por introducir, desde el sector y aprovechando su desarrollo, mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos productivos y sinergias con otros sectores. Parte de estos esfuerzos deben orientarse a

lograr que la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales facilite el surgimiento de cadenas productivas asociadas a su industrialización, generando los beneficios más amplios posibles para otros sectores productivos y para la sociedad en su conjunto. La otra esfera corresponde a la inversión pública eficiente y el buen uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas de los recursos naturales en el fortalecimiento y la acumulación de capacidades humanas (mediante la inversión pública en educación y capacitación) y tecnológicas en otros sectores productivos con un alto valor agregado (por medio de políticas industriales). Estas dos esferas del cambio estructural pueden ejercer, a su vez, un impacto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se favorece la inclusión social a través de la generación de empleo de mayor productividad y se promueve un acceso más amplio a servicios e integración de las poblaciones rezagadas por medio de la inversión en infraestructura.

En los procesos de desarrollo tienen un peso creciente las actividades con mayor contenido de conocimientos en la estructura productiva. Por lo tanto, el rol de los recursos naturales en esos procesos deben ser evaluados en términos de su contribución, positiva o negativa, al cambio estructural. En la sección anterior se han presentado los riesgos de la abundancia de recursos naturales, que puede comprometer o debilitar la diversificación y el cambio estructural. Sin embargo, dichos riesgos no necesariamente se materializan.

En América del Sur la producción y las exportaciones basadas en recursos naturales tienen un gran protagonismo en el total de las exportaciones y su importancia relativa es mayor que en los países asiáticos en desarrollo (véase el cuadro XIII.1). En contraste, los países en desarrollo de Asia presentan valores más altos que los de América Latina en diversos indicadores que captan la intensidad en conocimientos de la estructura productiva, como por ejemplo: i) la participación de las exportaciones de mediana y alta tecnología en el total de las exportaciones ( $X_{HMT}/X$ ); ii) el peso de las ingenierías en las manufacturas (IPR); iii) el índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) de concentración en bienes de las exportaciones; iv) el indicador EXPY de sofisticación de las exportaciones, y v) indicadores clásicos de capacidades tecnológicas, como patentes y gastos en investigación y desarrollo.

También se observa una clara diferencia en estos indicadores entre América Latina y los países avanzados. Estos últimos se dividen en dos grupos: países en que las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales tienen un gran peso en las exportaciones totales (economías maduras intensivas en recursos naturales) y países donde dichas exportaciones tienen un peso muy reducido (economías maduras). Es interesante observar que la intensidad en conocimientos de la estructura productiva en América Latina es inferior a la de ambos grupos de países avanzados, incluso de aquellos intensivos en recursos naturales. Esto confirma la idea de que los recursos naturales no son en sí mismos una maldición. Hay países que con políticas adecuadas lograron vencer la supuesta maldición de los recursos naturales, usándolos para construir nuevas capacidades.

Cuadro XIII.1

**Regiones y países seleccionados: indicadores de esfuerzo tecnológico en la estructura productiva, 2010**

	Exportaciones de alta y media tecnología, $X_{HMT}/X^a$ (en porcentajes)	Ingenierías en las manufacturas, IPR <sup>b</sup>	Sofisticación de las exportaciones, EXPY <sup>c</sup>	Concentración en bienes de las exportaciones, IHH <sup>d</sup>	Patentes <sup>e</sup>	Gasto en investigación y desarrollo sobre el PIB <sup>f</sup> (en porcentajes)
Argentina	22,0	0,4	1,04	0,14	1,0	0,5
Brasil	32,0	0,7	1,14	0,11	0,5	1,0
México <sup>g</sup>	60,5	0,6	1,32	0,15	0,6	0,4
Asia en desarrollo <sup>h</sup>	64,3	0,9	1,46	0,19	17,2	1,3
América del Sur	18,5	0,2	0,91	0,33	0,4	0,4
Centroamérica	34,2	0,2	1,12	0,20	0,3	0,2
Economías maduras intensivas en recursos naturales <sup>i</sup>	32,4	0,8	1,41	0,21	55,2	2,0
Economías maduras <sup>j</sup>	64,6	1,1	1,51	0,09	126,1	2,4

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales.

<sup>b</sup> Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de los Estados Unidos.

<sup>c</sup> Indicador de sofisticación de las exportaciones.

<sup>d</sup> Índice de Herfindahl y Hirschman de concentración en bienes de las exportaciones.

<sup>e</sup> Número de patentes otorgadas por la oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes. Promedio del período 1990-2010.

<sup>f</sup> Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en el período 1998-2010. Los promedios se calculan sobre la base de la disponibilidad de datos de los distintos países cada año.

<sup>g</sup> México y algunas economías de Centroamérica tienden a mostrar porcentajes elevados de exportaciones de alta tecnología sobre el total de las exportaciones. El valor agregado de estas exportaciones, sin embargo, es muy bajo, y se compone principalmente de salarios de mano de obra no calificada, fruto de la segmentación del proceso productivo en cadenas de valor. Por esa razón, es necesario considerar el indicador HMT a la luz de los otros indicadores de intensidad tecnológica de la estructura productiva (como investigación y desarrollo y número de patentes), que claramente muestran un elevado rezago en estos países.

<sup>h</sup> Incluye Filipinas, Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

<sup>i</sup> Corresponden a un conjunto de países con un PIB per cápita alto y una participación de las exportaciones de recursos naturales superior al 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelandia.

<sup>j</sup> Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y Suecia.

Como ya se ha mencionado, una de las variables a través de las cuales la bonanza de recursos naturales afecta la estructura productiva es el tipo de cambio real. Las mejoras en los términos de intercambio y una tasa de crecimiento más elevada pueden generar presiones a la baja sobre el cambio nominal y al alza sobre los precios internos nominales, tanto de bienes transables (inflación importada) como no transables (efecto del aumento de la demanda agregada)<sup>8</sup>. Sin embargo, la reciente apreciación cambiaria observada en la región no ha sido solo consecuencia de la bonanza de los recursos naturales.

<sup>8</sup> Ambos movimientos disminuyen la competitividad del país y pueden llevar a la desaparición de ciertas actividades (especialmente industriales), no porque las firmas se rezaguen tecnológicamente o caiga su productividad relativa, sino por la apreciación del tipo de cambio real. A esto puede sumarse el efecto de los diferenciales de rentabilidad sobre la asignación de recursos, ya que la bonanza exportadora puede atraer recursos que son escasos, de modo que dejan de estar disponibles en el sector no transable.

En el período 2003-2012 hubo dos etapas diferenciadas en el comportamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Entre 2003 y 2008 se registraron excedentes en la cuenta corriente y también una importante entrada de capitales, lo que redundó en una gran acumulación de reservas internacionales. En este caso, se puede decir que la conjunción de ambos factores influyó en la tendencia a la apreciación de las monedas nacionales. Entre 2009 y 2012 la situación estuvo marcada por el efecto de la crisis financiera de 2008, que moderó el alza de precios de los recursos naturales (sobre todo de los productos agrícolas y los minerales, aunque no del petróleo), si bien se caracterizó también por el retorno de los flujos de capitales a la región. En estos años se produjo un deterioro de la cuenta corriente en el Brasil, Chile (desde 2011), Colombia, el Ecuador, México y el Perú. En este caso los flujos de capitales financiaron el déficit de la cuenta corriente e incluso permitieron la acumulación de reservas internacionales.

Puede afirmarse que el flujo de capitales influyó más en la tendencia de los últimos años a la apreciación de las monedas nacionales (CEPAL, 2013c, pág. 8). Es necesario, pues, distinguir las fuentes de la sobrevaluación y considerar sus posibles interacciones. Ismail (2010), por ejemplo, observa que el impacto negativo de las exportaciones petroleras de un país sobre el valor agregado de sus manufacturas es mayor cuando ese país mantiene abierta su cuenta de capital (véase Ross, 1999). Esta reciente experiencia de la región demuestra que la gobernanza de los recursos naturales también debe vincularse con las políticas macroeconómicas, particularmente ante determinadas coyunturas financieras internacionales, y específicamente con las políticas de control de los ingresos de capital y las políticas macroprudenciales destinadas a evitar burbujas en activos.

### 3. Recursos naturales e infraestructura

La infraestructura es un factor facilitador de la actividad económica, pero también un mecanismo de promoción de la igualdad, por su potencial efecto de mejora de la disponibilidad de servicios básicos como los de agua y electricidad, así como del acceso a los servicios de educación y salud, entre otros. De esta manera, una infraestructura eficiente beneficia a todas las actividades económicas y a las sociedades en general.

Importa, entonces, considerar si la inversión en infraestructura que se lleva a cabo en el marco de la explotación de los recursos naturales tiene los efectos sinérgicos deseados, vale decir, si genera externalidades positivas promoviendo mayor acceso y conexión territorial, si difunde servicios a grupos excluidos y si sienta bases logísticas para una mayor diversificación de actividades. Históricamente, la infraestructura se ha desarrollado de acuerdo con los requerimientos de los sectores de exportación más importantes, como los de recursos naturales renovables y no renovables. Los recursos naturales que se producen y exportan a granel en grandes volúmenes (como el hierro y el carbón) requieren grandes infraestructuras físicas de transporte y de logística en forma de corredores. A menudo, en países en desarrollo y exportadores de recursos naturales la infraestructura se ha

utilizado primordialmente para satisfacer los requerimientos de las empresas que lideran la explotación, lo que ha llevado al desarrollo de infraestructura en forma de enclave. En este caso se reducen las posibilidades de los proveedores o procesadores de participar de forma efectiva en las cadenas de valor de los productos básicos.

El continuo proceso de extracción de los recursos renovables y no renovables ha reforzado el aumento de la demanda de redes de infraestructura en la región, que no se ha visto adecuadamente satisfecha. La demanda de transporte de los principales sectores de recursos naturales en la región se incrementó, en toneladas, un 56% entre 2003 y 2010, y se observa un cambio significativo en la distribución geográfica de dicho comercio. En 2010 la región de Asia y el Pacífico recibió un 69% de estos productos, razón por la cual el 93% se exportaron por vía marítima. Si bien el transporte marítimo internacional de productos a granel es capaz de satisfacer esta demanda, el incremento de volúmenes tiene consecuencias importantes en la región, dado que se requiere una infraestructura terrestre con suficiente capacidad para que los bienes puedan ser transportados desde sus orígenes hasta los puertos de exportación.

El mencionado uso mayoritario de las infraestructuras de transporte para los recursos naturales destinados a la exportación ha agravado el problema del déficit de infraestructura observado en casi toda la región, que tiene repercusiones en los servicios de logística y se manifiesta en costos elevados (Wilmsmeier y Sánchez, 2011). Según estimaciones, la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe equivalía a un 6,2% del PIB anual (Perrotti y Sánchez, 2011). Por otro lado, la explotación de recursos naturales genera la necesidad de transporte de cargas pesadas, lo que afecta los caminos, las carreteras y las ferrovías. A modo de ejemplo, en el caso de Noruega el 50% de la inversión en infraestructura está destinada al mantenimiento de la misma.

El auge de los recursos naturales ofrece potencial para aliviar el prevalente déficit de infraestructura en la región, si se promueve un desarrollo de infraestructura que facilite la diversificación de la producción. Sin embargo, la privatización de la minería y la industrialización de la producción agrícola (por ejemplo, de soja y trigo) no han generado hasta el momento encadenamientos positivos en relación con la infraestructura creada gracias a ese auge. Por tanto, no se han ampliado las posibilidades de otros sectores para aprovechar aquellas mejoras. A pesar del crecimiento económico observado en las últimas décadas, los países de la región no han logrado cerrar la brecha histórica en materia de infraestructura.

El desafío estriba, pues, en plantearse la explotación de los recursos naturales en el horizonte normativo de la igualdad en sentido amplio, lo que exige un desarrollo de capacidades, inversión pública de las rentas con criterios de largo plazo que aseguren el bienestar general presente y futuro, distribución territorial de los beneficios acompañada de infraestructura apropiada y reconocimiento de los distintos actores sociales que pueden aportar y beneficiarse a través una vinculación eficaz a las distintas cadenas productivas asociadas al desarrollo de estos sectores.

## Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015\*

Durante la última década, caracterizada por precios internacionales de exportaciones primarias históricamente altos, la región no ha aprovechado el potencial de inversión de estos excedentes para transitar hacia la acumulación de capacidades tecnológicas, la diversificación productiva y la actualización de infraestructura física y social que el desarrollo sostenible exige. Hay varias economías avanzadas que, a pesar de que exportan bienes intensivos en recursos naturales, han alcanzado grandes logros en cuanto a capacidades tecnológicas, algo que nuestra región no ha conseguido.

La repercusión positiva en los términos de intercambio de los recursos naturales entre 2003 y 2012 se tradujo en mayor crecimiento económico y disponibilidad de recursos financieros, pero su potencial para el cambio estructural no fue capitalizado ni contó con la debida atención en las agendas públicas. En cambio, el auge de precios de estos recursos sirvió sobre todo para financiar una gran expansión del consumo, con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente, y no se vio acompañado por una priorización estratégica de la inversión pública basada en criterios de sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo. La región sigue en este caso un patrón asimétrico; por un lado, mantiene una matriz productiva de baja diversificación, complejidad e innovación, centrada en las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales (especialización hoy exacerbada por los altos precios internacionales); por otro lado, expande y diversifica el consumo de bienes, entre los que los importados tienen un alto peso relativo. En un futuro escenario de estancamiento o caída de la demanda y precios de los recursos naturales, semejante ecuación puede provocar serios problemas en la balanza comercial y desequilibrios fiscales, entre otros.

Todo lo anterior plantea un gran reto: actualizar la gobernanza sobre la propiedad, captación, distribución e inversión final de las rentas derivadas de los recursos naturales; en particular, para asegurar su contribución al cambio estructural con inclusión social que demandan las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015. Se concluye que es fundamental consolidar un marco institucional y de regulación que permita aprovechar esa dotación de factores para configurar una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación; una estructura donde, además, el uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas extractivas tenga como horizonte final la promoción de una mayor

---

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad", *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014, págs. 302-303.



igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de los actores, en un marco de justicia y equidad intergeneracional.

La gobernanza de los recursos naturales es fundamental en dos momentos distintos del proceso de cambio estructural. El primero incumbe a la actividad y al sector mismo, y requiere de esfuerzos coordinados para lograr en los procesos productivos una mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos y sinergias con otros sectores, así como beneficios sociales derivados de la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales. El segundo momento del proceso está relacionado con la calidad del uso posterior de los ingresos fiscales procedentes de las rentas de los recursos naturales para la inversión general en capacidades humanas (educación y capacitación), en infraestructura, en protección social y —a través de políticas industriales— en otros sectores productivos de alto valor agregado<sup>9</sup>. El objetivo final es legar a las generaciones presentes y futuras las inversiones en capacidades productivas y los medios necesarios para lograr un desarrollo pleno, a través del cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL.

La coordinación a través de políticas e instituciones del Estado en esos dos momentos es clave para generar círculos virtuosos que vinculen la explotación de recursos naturales con el cambio estructural. Por ambicioso que parezca, es posible y, de hecho, se ha logrado en países del mundo industrializado ricos en recursos naturales. Una dinámica así surte, además, un efecto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se avanza en la inclusión social a través de un empleo más productivo, se promueve un acceso más amplio a servicios y a conexiones diversas mediante el desarrollo de una mejor infraestructura, y se incrementan los recursos fiscales para mejorar y extender la cobertura de los sistemas de protección social.

Cambiar el actual paradigma de explotación de recursos naturales mediante una gobernanza compatible con la sostenibilidad y la igualdad, tal como se ha planteado en este capítulo, requiere de pactos sociales de amplia base en torno a objetivos que involucran a múltiples actores.

---

<sup>9</sup> Si bien esta inversión suele concretarse a través de gastos corrientes y su financiamiento no puede depender de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales, que son de naturaleza volátil y cambiante, cabe destacar la positiva experiencia de fondos creados a partir de la renta de recursos naturales para fines de desarrollo de capacidades y otros ámbitos de la inversión social. Por ejemplo, en el caso peruano los ingresos de las industrias extractivas ya se utilizan para la formación de capital humano avanzado (canon universitario) y para inversión social.