

Mejorando la Gobernabilidad del Sector Petrolero

A través de la Cadena de Valor de las Industrias Extractivas

Francisco Sucre
Coordinador Regional
Banco Mundial

Agosto 22, 2013
Santa Cruz, Bolivia



Contenido

- Buenas prácticas en la gobernabilidad del sector petrolero a lo largo de la **cadena de valor**

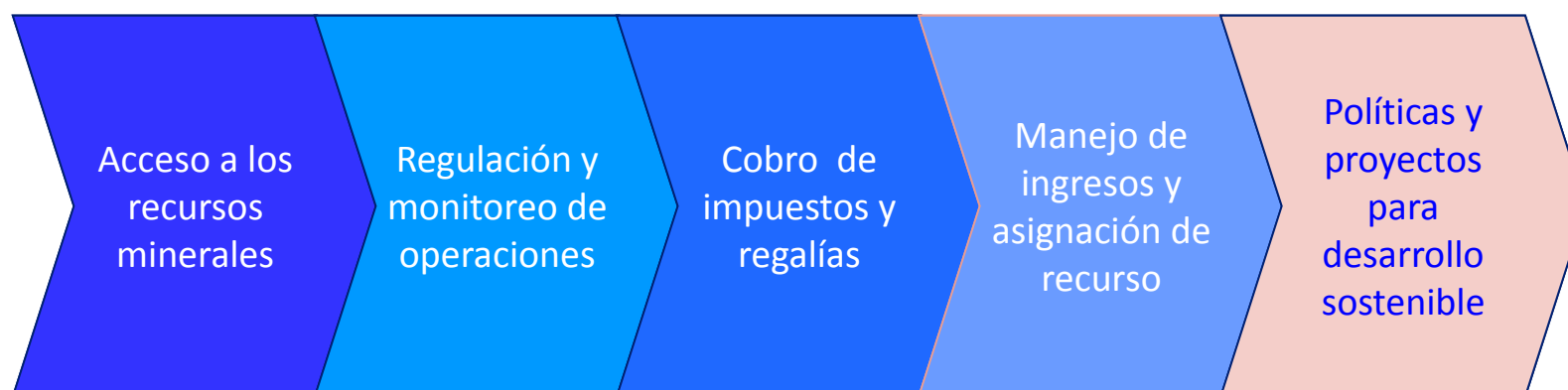


1. Acceso a los recursos minerales
2. Regulación y monitoreo de operaciones
3. Cobro de impuestos y regalías
4. Manejo de ingresos y asignación de recursos
5. Políticas y proyectos de desarrollo sostenible

- Source Book de la industria extractiva, recurso provechoso para abordar aspectos de gobernabilidad del sector



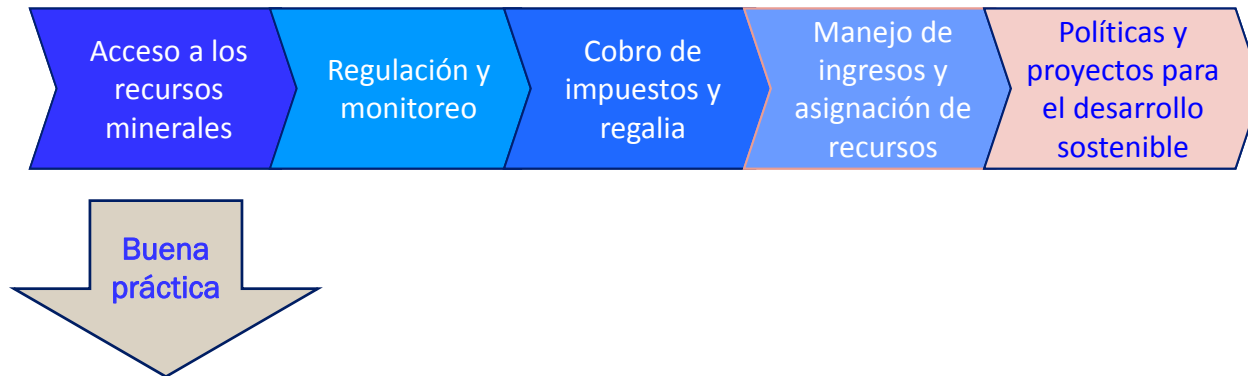
Enfoque del Banco Mundial para maximizar los resultados del desarrollo de la industria extractiva



La cadena de valor de la IE ilustra la gama de temas que se abordarán en la formulación de políticas para los sectores de la IE.



Acceso a los recursos minerales



- Clara y coherente política sectorial al igual que el marco legal y contractual
- Evitar la superposición de responsabilidades institucionales
- Procedimientos de adjudicación transparentes y no discrecionales
- Régimen fiscal justo y eficaz
- Políticas de contenido local claras y mensurables



Asignación de derechos petroleros

- La asignación de derechos a la explotación de petróleo es una herramienta política importante, ya que afecta los beneficios que pueden derivarse de la explotación de los recursos de un país.
- La evidencia empírica disponible sobre las políticas y las prácticas de asignación de los países sugiere que:
 - No existe una política de asignación modelo o sistema adecuado para todos los gobiernos y todas las circunstancias. Los países suelen adoptar una gama de diferentes políticas de asignación. ¿Por qué?
 - Existen diferentes objetivos económicos, sociales y políticos
 - Limitaciones específicas de cada país y factores exógenos (geología, la estructura del mercado, la propiedad de los recursos, la competencia con otros países, el nivel de precios y las tendencias de éstos)



Evidencia empírica

- Ejemplos de objetivos de políticas:
 - Golfo de México: objetivo de la política del Gobierno es favorecer el desarrollo expedito y ordenado de petróleo y gas;
 - El objetivo de la política del gobierno australiano ha sido avanzar significativamente la exploración de hidrocarburos;
 - El objetivo político de Brasil es promover la autosuficiencia de petróleo, para reducir la dependencia del gas importado y aumentar la contribución del sector al desarrollo local.
- Objetivos complejos y múltiples tienden a conducir a los sistemas de asignación menos orientados al comportamiento de los mercados. Sistemas eficientes tienden a captar renta a través del régimen fiscal a lo largo de la vida del contrato (no exclusivamente en asignación)



Evidencia empírica (cont.)

- A pesar de la variedad de factores que influyen en el diseño óptimo, los países utilizan soluciones similares:
 - En el momento de la asignación de derechos de exploración ni el gobierno ni los inversores saben cuál es el verdadero valor del bloque que se ofrece para obtener una licencia
 - Mientras más adversos al riesgo sean los oferentes, más probable es que las ofertas selladas capturen la renta de manera más eficiente que otros tipos de subasta
- Los gobiernos no deben confiar únicamente en los sistemas de asignaciones para maximizar la captación de renta:
 - Sobre la incertidumbre y el riesgo (gobiernos y oferentes están en mejores condiciones si el mecanismo de asignación de captura de renta tanto tomando en cuenta el valor esperado de los bloques en licitación como el valor real de los bloques en la ejecución y finalización del proyecto)

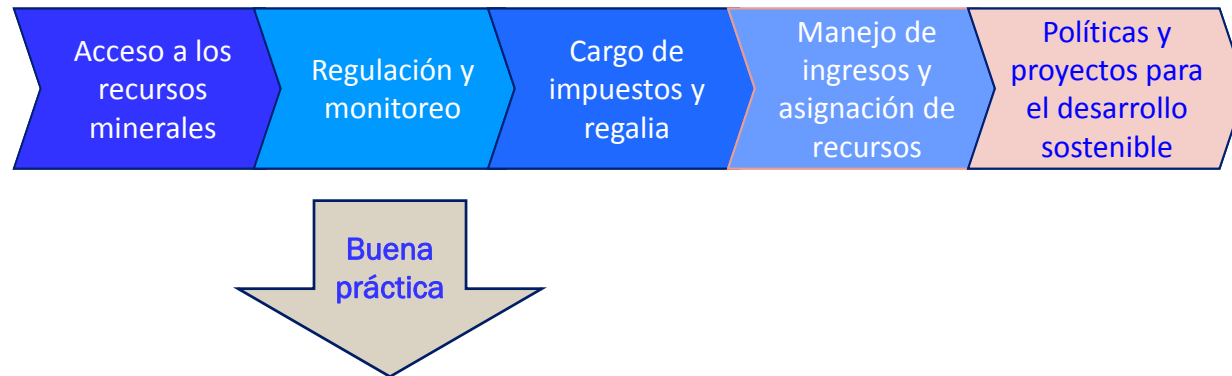


Evidencia empírica (cont.)

- Criterios claros y transparentes mejoran la eficiencia de los procesos de licitación:
 - De particular importancia cuando la política de asignación tiene varios objetivos
 - Amortigua los sistemas de asignación de la presión política y el cabildeo
 - La transparencia no es una garantía de eficacia
- Lecciones aprendidas:
 - Los mecanismos de asignación tienen un papel importante en garantizar la eficiencia, pero debe existir un marco de condiciones para fomentar la participación de oferentes; impedir la colusión, y resistir a las presiones políticas y de otros grupos
 - Los países a menudo se olvidan de que el sistema de impuesto sobre el petróleo no puede moverse demasiado lejos de la línea con los países con prospectividad similares



Regulación y monitoreo



- Clara responsabilidad, recursos adecuados y la coordinación entre las entidades gubernamentales
- Normas internacionalmente reconocidas
- Repositorio de datos
- Procesos de mitigación de impactos ambientales y sociales efectivos
- Seguimiento eficaz y efectivo de costos del proyecto

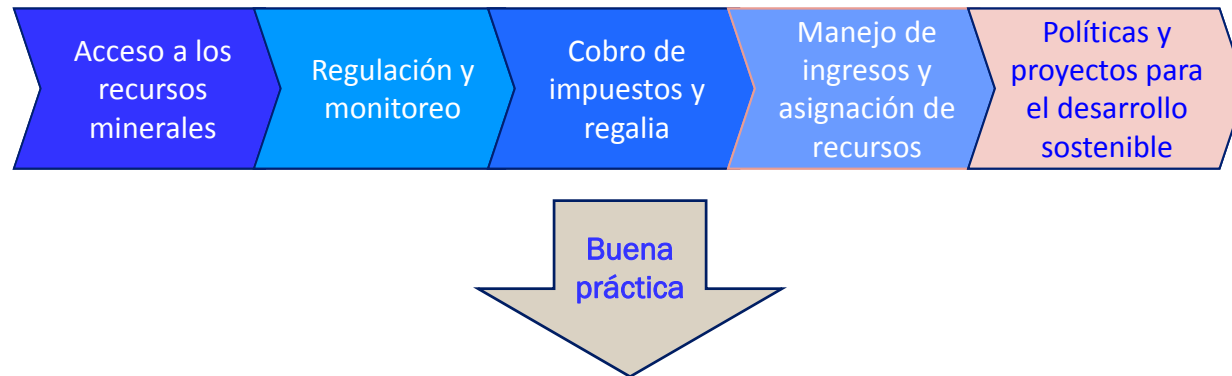


Ejemplo de proyecto Ghana: Capacitación en Petróleo y Gas

- Desde que se descubrimiento el campo Jubileo costa afuera de Ghana, se han realizado otros descubrimientos significativos
- El desarrollo de estos posibles recursos traerá oportunidades de desarrollo económico importantes
- El Gobierno tendrá que aumentar rápidamente la capacidad de sus instituciones para la gestión del sector, así como para hacer frente a la escasez de conocimientos técnicos en todos los niveles
- El petróleo y el Proyecto de Capacitación Gas contribuirá a la consecución de estos objetivos



Cobro de impuestos y regalías



- Capacidad administrativa y de auditoría adecuada
- Normas contables y de información internacionalmente reconocidas
- Todas las transacciones claramente registradas en el presupuesto de la federación y/o el estado
- Información pública de los ingresos generados por las actividades de la IE - EITI



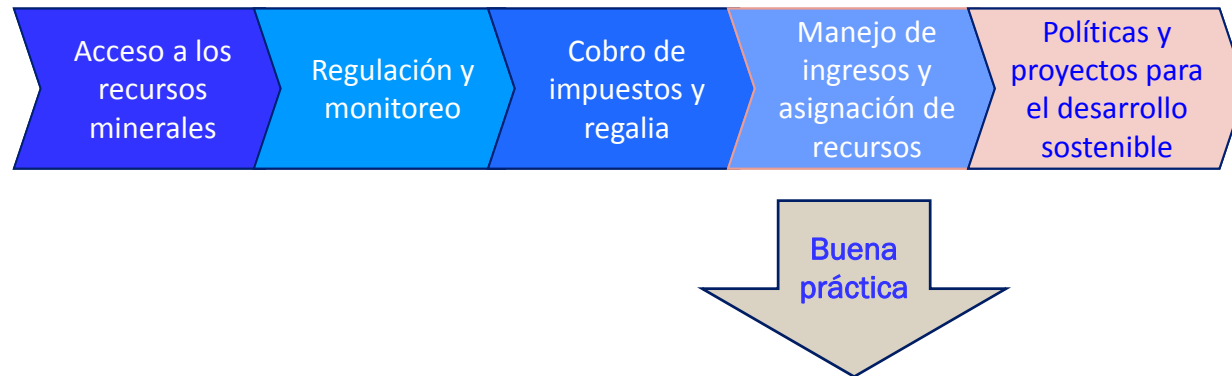
Reporte público de ingresos en la industria extractiva: EITI

- La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) promueve la mejora de la gobernanza y la transparencia en los países ricos en recursos, mediante la publicación y verificación de los pagos de las empresas y los ingresos del gobierno provenientes del petróleo, el gas y la minería.
- El Banco Mundial ofrece a los países la asistencia técnica y subvenciones para poner en práctica los principios de la EITI, y apoyar la creación de capacidades para la sociedad civil.
- Los donantes incluyen: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, la Comisión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos.

Visitar: www.eiti.org



Gestión de Ingresos y asignación de recursos



- Marco fiscal macro adaptado a unos recursos volátiles y finitos
- Procedimientos transparentes y estructura de gobierno adecuada para gestionar los fondos de los recursos
- El intercambio de recursos y la asignación intergubernamental para abordar los desequilibrios verticales y horizontales
- Asignación prudente de los ahorros a los programas de gasto público
- Reforma de finanzas públicas

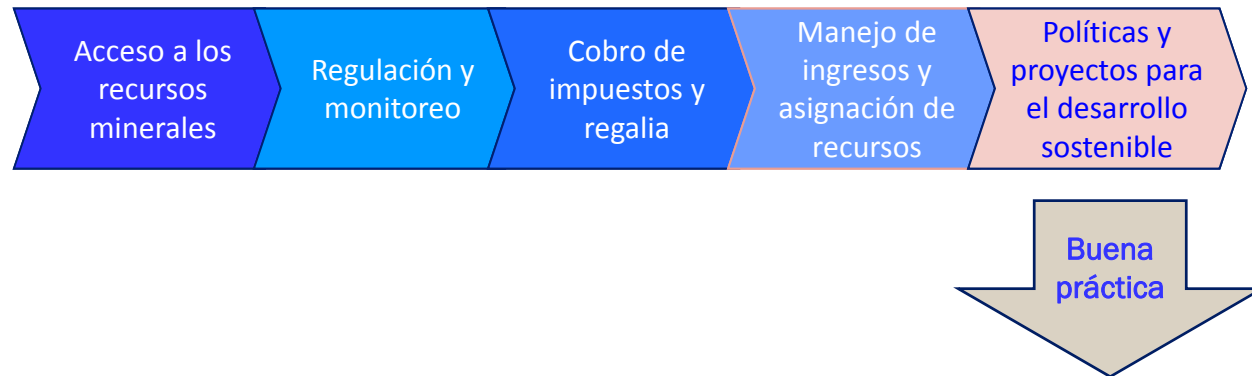


Gestión de ingresos de federaciones: principios generales

- Los países que comparten los ingresos del petróleo con la producción de las regiones sobre la base de derivación, a menudo introducen algún tipo de transferencias de igualación.
- Elementos cruciales de un buen diseño de la política fiscal basado en normas, criterios de asignación sencillos y equitativos y transparentes basado en datos fiables (en oposición a la asignación de ingresos negociado o discrecional)
- Asignaciones de gastos e ingresos deben ser considerados como un sistema (es decir, la financiación debe seguir a la función).
- Para evitar ineficiencias fiscales los gobiernos sub-nacionales deben operar dentro de una restricción de presupuesto.



Desarrollo Sostenible



- Las decisiones de inversión pública que capturan adecuadamente los posibles beneficios de la expansión de IE y favorecen la diversificación económica del país, más allá de la proveniente de la IE
- Medidas claras para la gestión y rehabilitación del medio ambiente, incluyendo gestión de riesgos ambientales
- Programas de protección ambiental y desarrollo comunitario en las regiones afectadas por las actividades de la IE
- Coordinación entre las autoridades gubernamentales y regionales



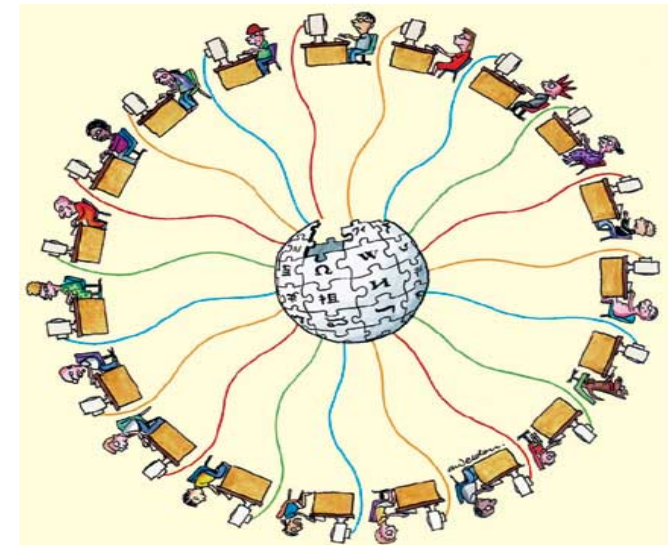
Ejemplo: Diseño y seguimiento de políticas de contenido local (LCP)

- El contenido local es cada vez más una prioridad política en muchos países en desarrollo ricos en recursos.
- Políticas de contenido local pueden ser un instrumento eficaz para estimular el desarrollo económico de base amplia . Sin embargo, su aplicación ha logrado resultados mixtos.
- Conocimiento especializado y la complejidad tecnológica del sector petrolero a menudo limitan la posibilidad de desarrollar vínculos ascendentes y descendentes en la economía local.
- Miembros de la OMC enfrenta desafíos adicionales debido a que sus políticas de contenidos locales tienen que cumplir con los principios anti proteccionistas



Recurso relevante para apoyar la gobernanza del sector petrolero: El IE “Sourcebook”

- **Formato:** herramienta en línea de acceso abierto y directo, al estilo wikipedia, que contiene un compendio de material técnico especializado, con muestras de regulaciones/leyes/políticas sectoriales y estudios y ejemplo de buenas prácticas en las industrias extractivas.
- **Contenido:** basado en una diversidad de recursos del Banco Mundial, FMI y otros donantes, grupos de apoyo de la industria, institutos y materiales producido por especialistas.
- **Audiencia del recurso:**
 - a. Usuarios de instituciones gubernamentales
 - b. Industria petrolera, y
 - c. ONGs, sociedad civil, y redes especializadas en temas relacionados.



El “Source Book” de la IE

- Diseñado alrededor de los cinco eslabones de la cadena de valor de las industria extractiva



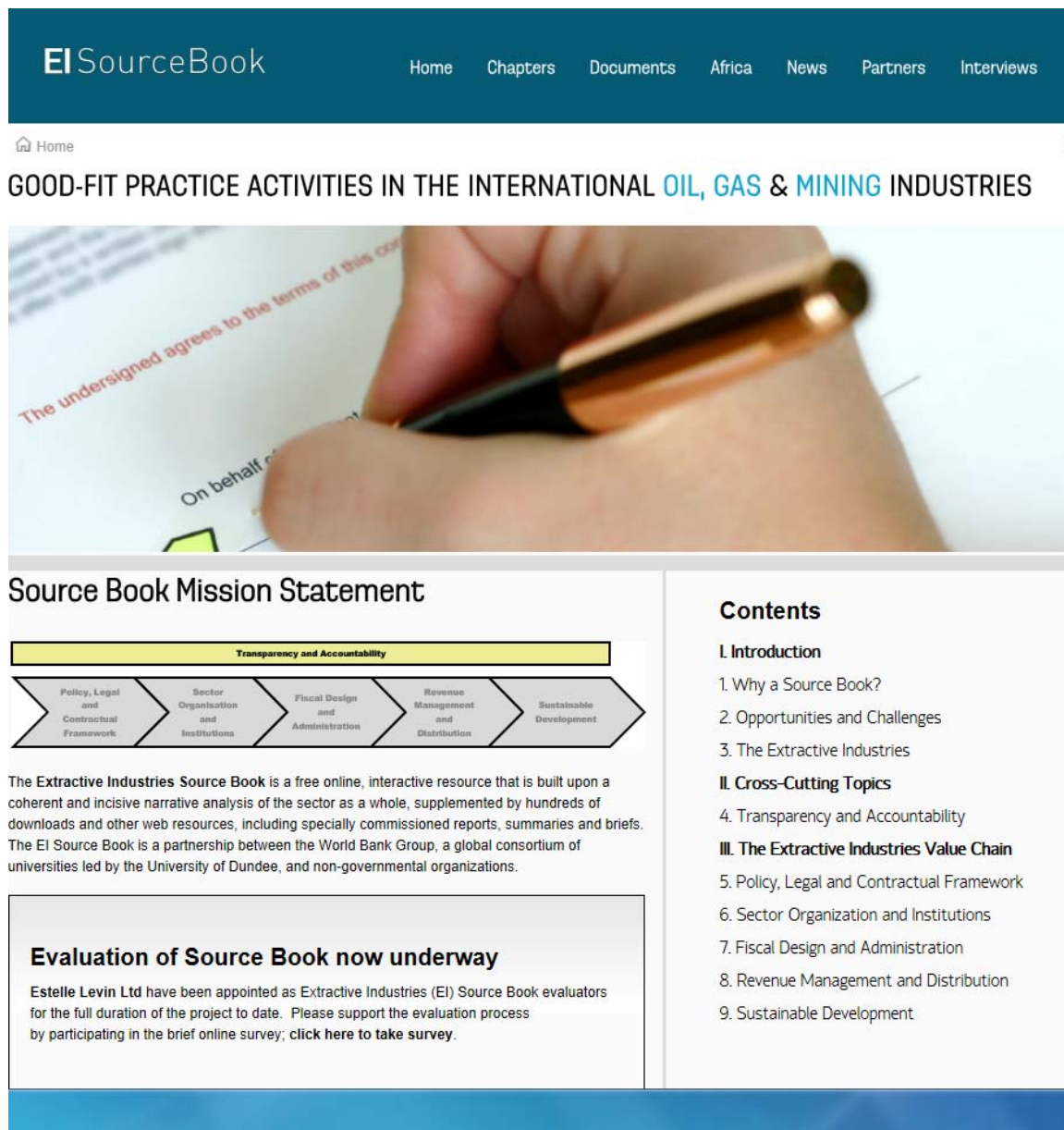
La cadena de valor de la IE ilustra la gama de temas que se abordan en la formulación de políticas para los sectores de la IE.

- ▶ Además hay una serie de temas transversales:
 - Aspectos sociales y ambientales;
 - Transparencia y rendición de cuentas, la capacidad institucional
 - Economía política;
 - Consulta y participación de grupos y actores interesados



Un vistazo al portal de la herramienta

...el Source book busca atender una brecha en conocimiento que ha sido identificada...



The screenshot displays the EI SourceBook website. At the top, the navigation bar includes 'Home', 'Chapters', 'Documents', 'Africa', 'News', 'Partners', and 'Interviews'. Below the navigation bar, the page title reads 'GOOD-FIT PRACTICE ACTIVITIES IN THE INTERNATIONAL OIL, GAS & MINING INDUSTRIES'. A photograph shows a hand signing a document with a pen, with text like 'The undersigned agrees to the terms of this contract' and 'On behalf of' visible. The main content area is divided into two columns. The left column features a 'Source Book Mission Statement' with a diagram showing a flow from 'Transparency and Accountability' to 'Sustainable Development' through five stages: 'Policy, Legal and Contractual Framework', 'Sector Organization and Institutions', 'Fiscal Design and Administration', 'Revenue Management and Distribution', and 'Sustainable Development'. Below the diagram, a paragraph describes the Source Book as a free online, interactive resource. The right column contains a 'Contents' section with three main categories: 'I. Introduction' (1-3 items), 'II. Cross-Cutting Topics' (4 items), and 'III. The Extractive Industries Value Chain' (5-9 items). At the bottom of the main content area, a box titled 'Evaluation of Source Book now underway' mentions that Estelle Levin Ltd has been appointed as evaluators and provides a link to take a survey.

Home

GOOD-FIT PRACTICE ACTIVITIES IN THE INTERNATIONAL OIL, GAS & MINING INDUSTRIES

The undersigned agrees to the terms of this contract

On behalf of

Source Book Mission Statement

Transparency and Accountability

Policy, Legal and Contractual Framework

Sector Organization and Institutions

Fiscal Design and Administration

Revenue Management and Distribution

Sustainable Development

The **Extractive Industries Source Book** is a free online, interactive resource that is built upon a coherent and incisive narrative analysis of the sector as a whole, supplemented by hundreds of downloads and other web resources, including specially commissioned reports, summaries and briefs. The EI Source Book is a partnership between the World Bank Group, a global consortium of universities led by the University of Dundee, and non-governmental organizations.

Evaluation of Source Book now underway

Estelle Levin Ltd have been appointed as Extractive Industries (EI) Source Book evaluators for the full duration of the project to date. Please support the evaluation process by participating in the brief online survey; [click here to take survey](#).

Contents

I. Introduction

1. Why a Source Book?
2. Opportunities and Challenges
3. The Extractive Industries

II. Cross-Cutting Topics

4. Transparency and Accountability

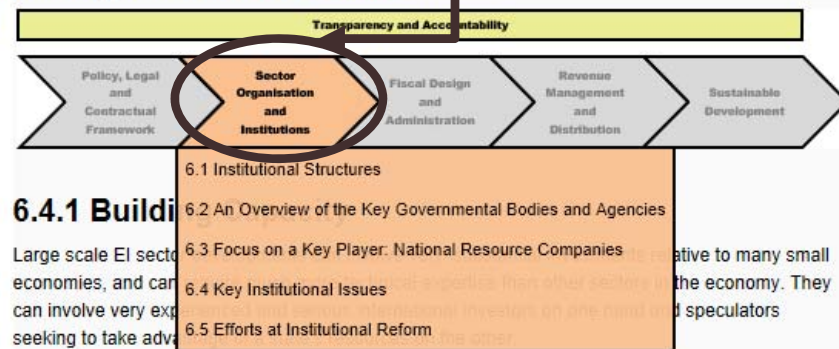
III. The Extractive Industries Value Chain

5. Policy, Legal and Contractual Framework
6. Sector Organization and Institutions
7. Fiscal Design and Administration
8. Revenue Management and Distribution
9. Sustainable Development

Snapshot: On Line Content

Drop down menus for detailed online narrative and content

6.4 Key Institutional Issues



6.4.1 Building Institutional Capacity

Large scale EI sectors in developed economies, and can involve very expensive seeking to take advantage of the economy. They are often dominated by speculators

Box 6.6: Institutional Capacity

Appropriate institutional capacity at each stage in the EI value chain is critical to overall EI sector management success. Targeted skills, training, adequate resources and compensation, and insulation from political interference are essential. Technical assistance and the engagement of professional advisers can contribute importantly to capacity building.

British Columbia Mining Example: "Mining is one of the fastest growing industries in Canada! Mining is also one of the highest paying industrial sectors nationwide. In Canada, over the next ten years, an estimated 92,000 new workers will be needed to meet current and future industry needs and to fill positions vacated by retirees. The situation in British Columbia's mineral exploration and mining sector, including service and supply companies, is even more acute with an estimated need for 15,000 additional workers over the same period. Further to this, there will be an estimated 7,500 new job openings in the mineral exploration and mining industry in BC through 2012." Source: [Mining Association of British Columbia](#).

Specificity on mining and oil & gas

Unique resources by region

Country specific examples

Conclusión

El desarrollo económico sostenible comienza con un fin en mente...

Muchas gracias por su atención!

fsucre@worldbank.org

