



Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: *Visión y Propuesta de CEPAL*

Manlio F. Coviello
Jefe
Recursos Naturales y Energía
CEPAL, Naciones Unidas
manlio.coviello@cepal.org



LA SITUACIÓN



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE TRAS EL AUGE DE PRECIOS

Auge de precios de las materias primas, iniciado en el 2003...



impulsó el crecimiento económico en la mayoría de los países de la región,
incentivado por:

- ❑ **Un aumento en el consumo;**
- ❑ **Mejores índices socioeconómicos:**
 - ✓ Disminución de la pobreza, no obstante, la región sigue teniendo la peor distribución del ingreso a nivel mundial.
 - ✓ Permitió a algunos países alcanzar **una mayor holgura fiscal** y junto con la implementación de **políticas contracíclicas** pudieron enfrentar mejor la crisis financiera mundial 2008-2009, en comparación con otras economías



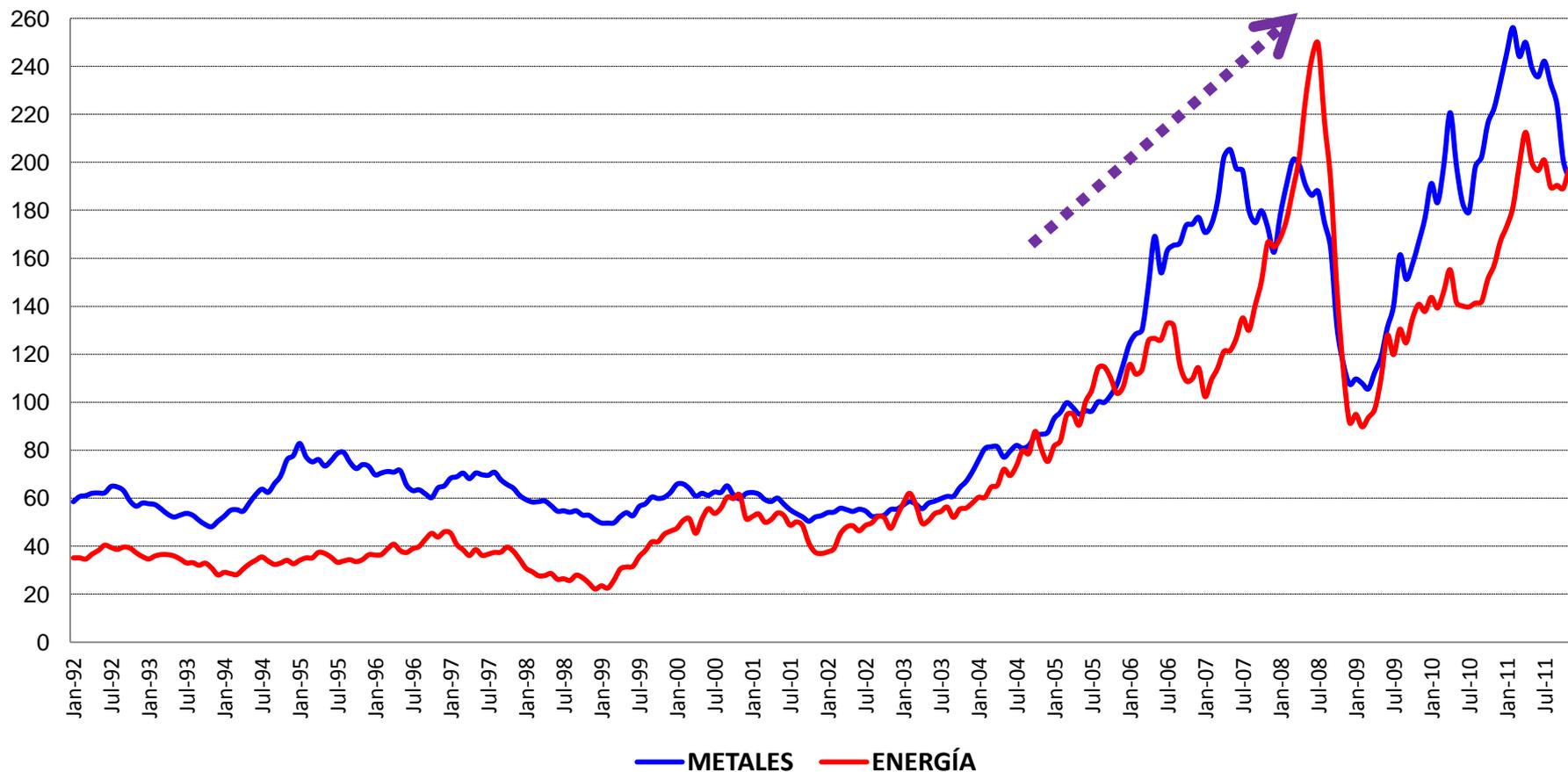
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE TRAS EL AUGE DE PRECIOS

- La región **no logró aprovechar el potencial de inversión** de estos excedentes, para transitar hacia acumulación de capacidades tecnológicas, diversificación productiva y actualización de infraestructura física y social (i.e. hacia el desarrollo sostenible...)
- El auge **financió principalmente** gran **expansión del consumo** que no estuvo acompañada de una **priorización estratégica de inversión pública**, basada en criterios de sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo.



EL AUGE DE PRECIOS.....

ÍNDICE DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LAS MATERIAS PRIMAS,
ENERO 1992- DICIEMBRE 2011
(Índice enero de 2005=100)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional.



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ACTUALIDAD

La región repite así un patrón no virtuoso:

- **Matriz productiva de baja diversificación**, complejidad e innovación, **centrada en las rentas** de los sectores primarios
- **Expansión** y diversificación del **consumo**, con alto peso relativo de **bienes importados**.

Contrario al objetivo de fomento de las políticas de industrialización, en el reciente auge de precios, la participación de las **exportaciones** en sectores **extractivos y primarios** con respecto al total se acrecentó, lo que generó una **“reprimarización”** de las economías



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ACTUALIDAD

- Una amplia **dotación** de recursos naturales....
 - ❑ Después de Medio Oriente, **ALC** región con **mayores reservas petroleras**
 - ❑ Chile: primer productor de reservas de **cobre** a nivel mundial.
 - ❑ México, Perú y Bolivia se ubican en el primer, tercer y sexto lugar como productores de **plata** y Perú cuenta con las mayores reservas a nivel mundial.
 - ❑ Brasil: tercer productor de mineral de **hierro** a nivel mundial.

- Pero persisten ciertas **debilidades...**
 - ❑ **Alta dependencia** de los RRNN como motor de crecimiento económico.
 - ❑ **Baja inversión** en infraestructura;
 - ❑ Importantes **rezagos en innovación, tecnología** y capacidades productivas;
 - ❑ **Distribución poco equitativa** entre sectores, territorios y trabajo.

La gestión, el aprovechamiento y la inversión óptimos de los recursos son cruciales para superar debilidades



UNA COMPLEJA COYUNTURA...

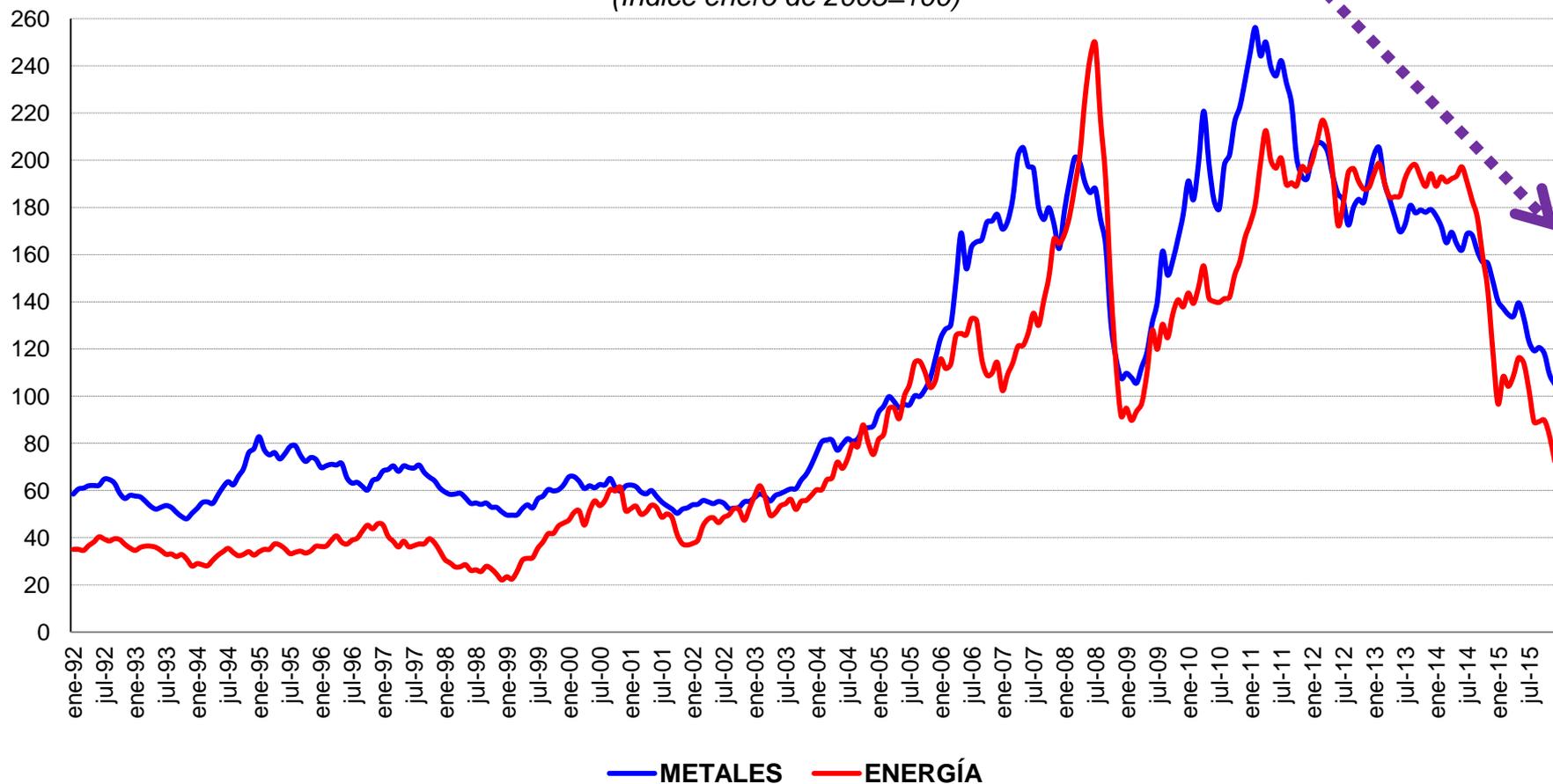
- Período de **bajos precios** de materias primas
- Pérdida en el dinamismo del **comercio** internacional;
- Caída en el **consumo**
- Desaceleración de la **inversión**
- Menores **ingresos fiscales** ante caída del precio de las materias primas
- Incertidumbre en los **mercados financieros**
- Vulnerabilidad a los **fenómenos climáticos**, entre otros.



UNA COMPLEJA COYUNTURA....

ÍNDICE DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LAS MATERIAS PRIMAS, ENERO 1992- DICIEMBRE 2015

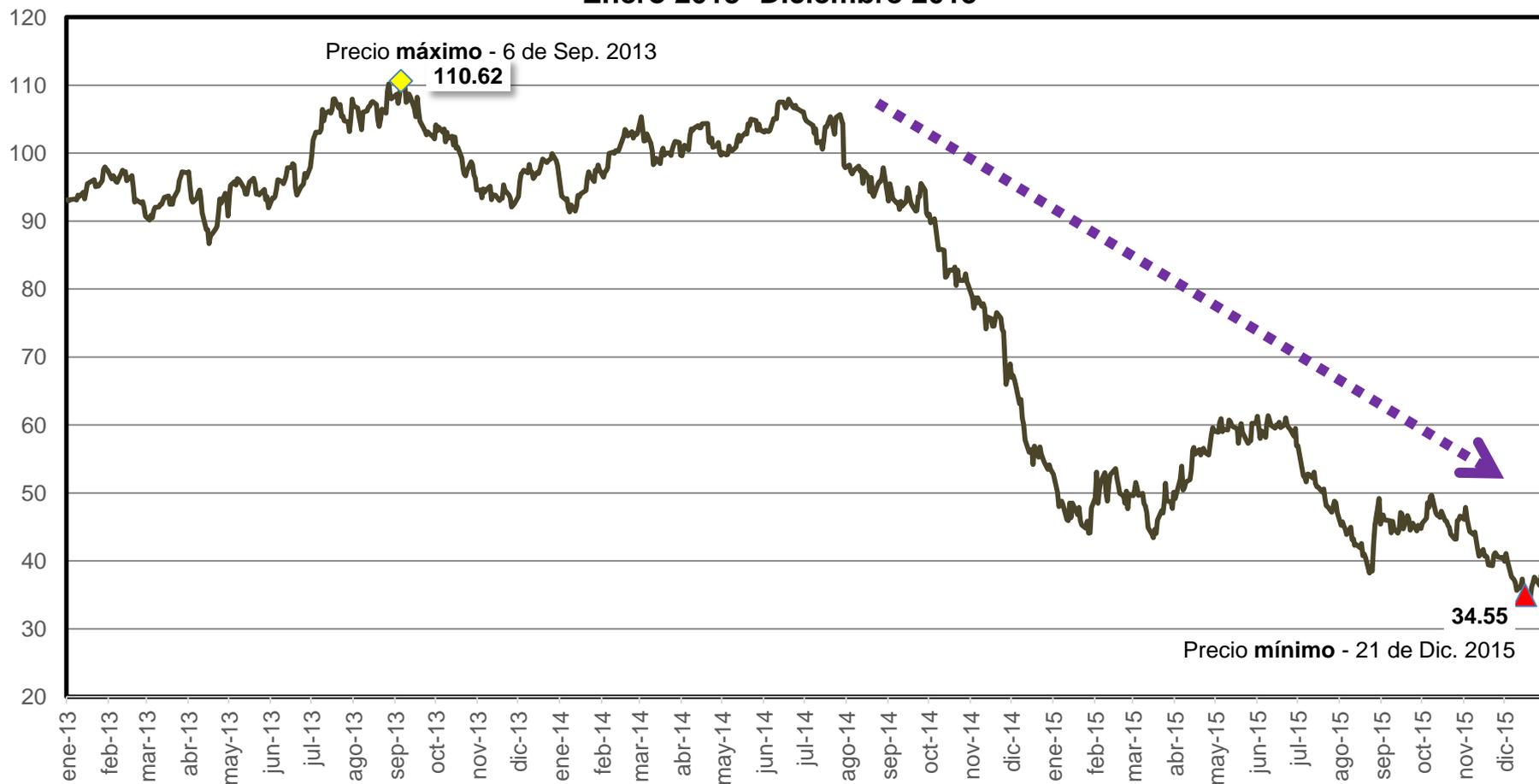
(Índice enero de 2005=100)





UNA COMPLEJA COYUNTURA...

**EVOLUCIÓN DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO CRUDO,
US dólares por barril de petróleo WTI
Enero 2013- Diciembre 2015**



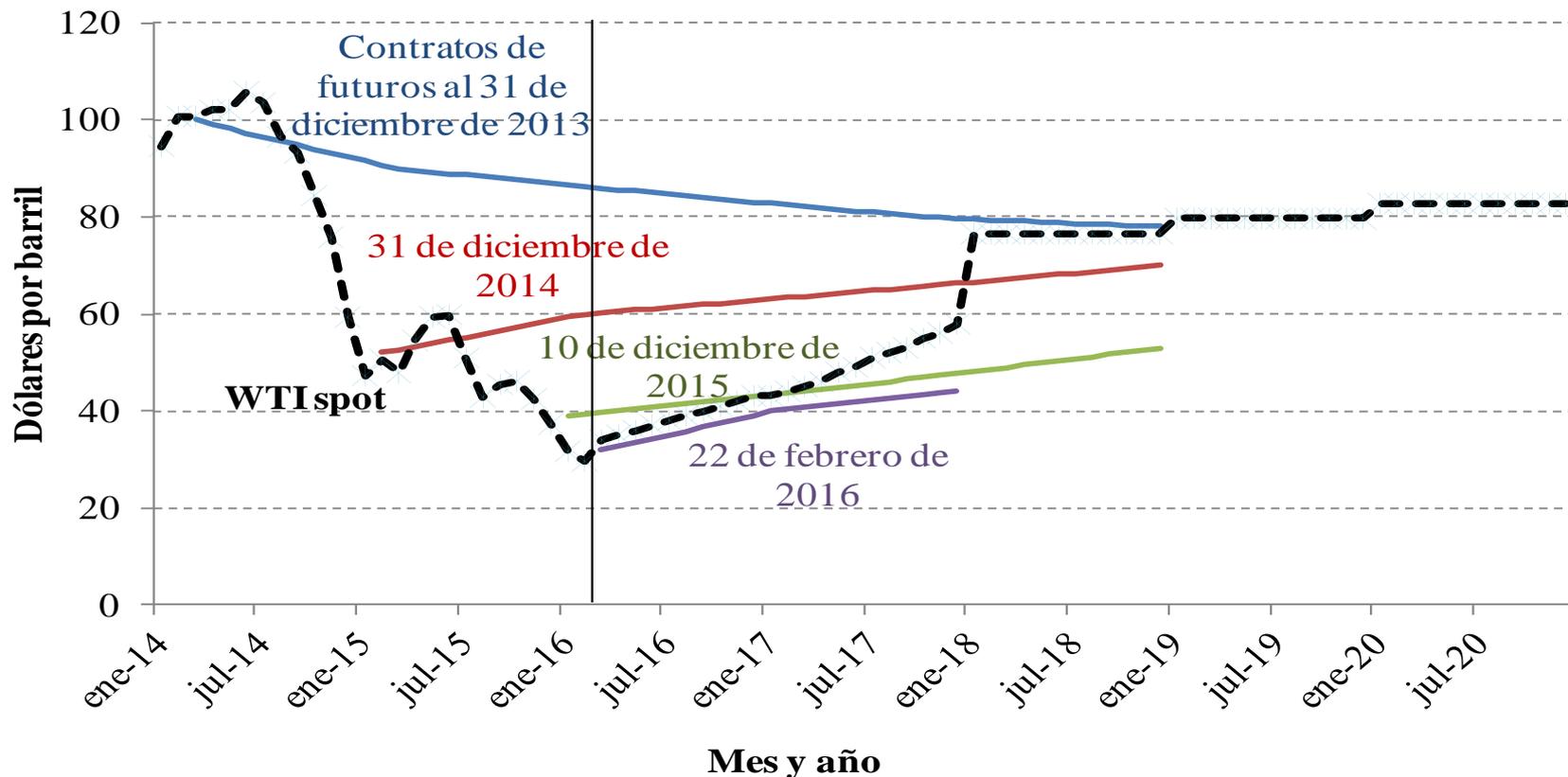
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del U.S. Energy Information Administration (EIA).



LAS EXPECTATIVAS...



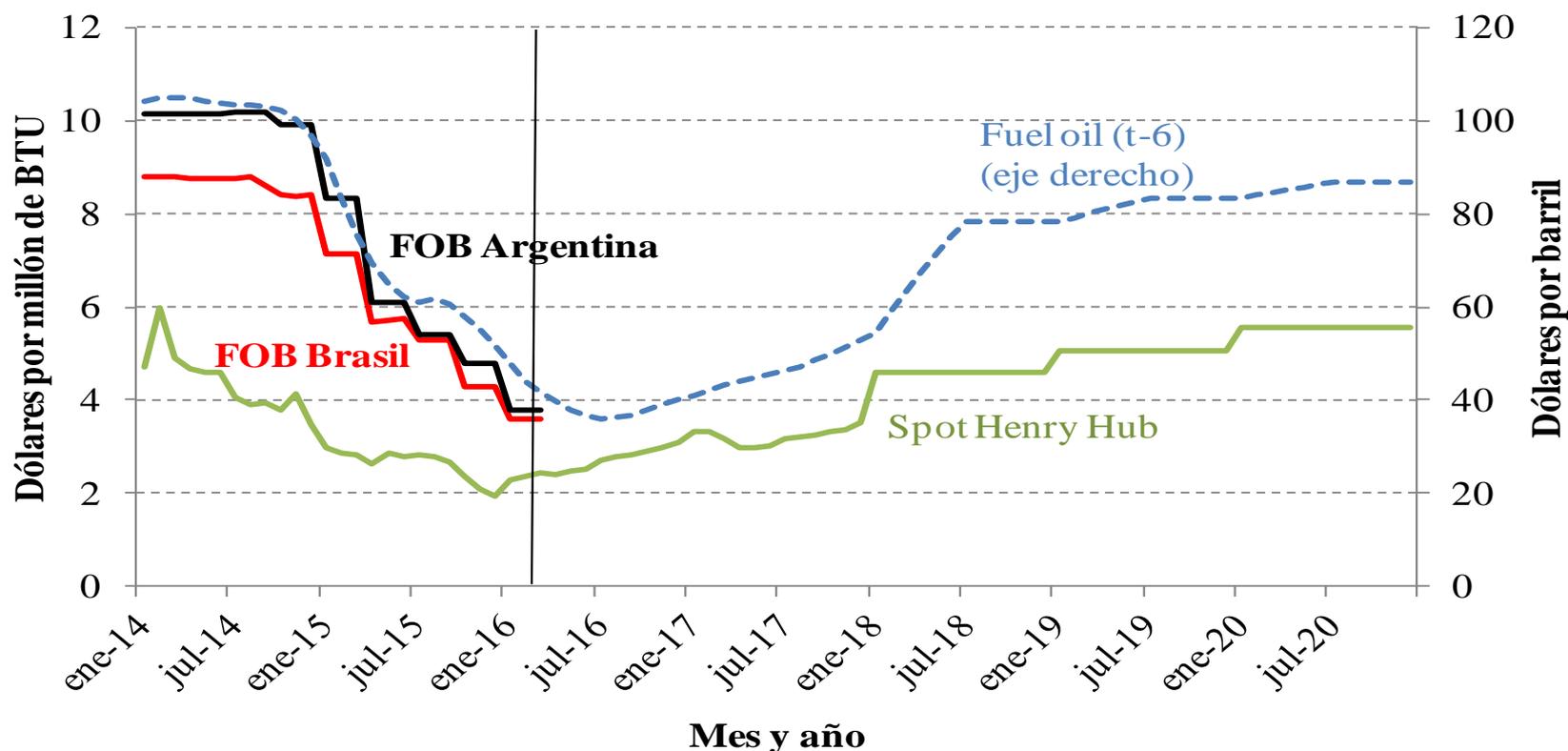
Mercado de PETROLEO: la depresión pudiera durar años..



- Mercado mundial caracterizado por **exceso de oferta** sobre la demanda.
- Incertidumbre política **OPEP y Rusia**. **Irán**: nuevo actor mundial y avance tecnológico en USA
- Ralentización en **crecimiento chino**, recesión europea y asiática: limitan crecimiento en la demanda.



Mercado del **GAS NATURAL**: precios de exportación “latinamericanos” seguirían bajando, por mayor competencia LNG



- **2018**: mayor oferta mundial por 13 nuevas plantas **licuefacción (LNG) de USA y Australia**
- **Irán** con mayor suministro al mercado europeo . Pérdida de poder de **Rusia**
- **Chile, Uruguay y USA**: nuevos proveedores → Argentina y Brasil.
- Desafío de **augmentar reservas y producción** para asegurar mercados.
- Precios indexados al **Henry Hub** en debate.



Lo que necesita la Región: **VISIÓN COMUN**



VISIÓN COMÚN sobre NUEVA GOBERNANZA

- El nuevo milenio ha traído **nuevas reflexiones y cambios** sobre lo que significa la **gobernanza** de los recursos naturales.

- Cuestionamientos acerca del uso de los recursos:
 - ¿Deben ser consumidos en el **corto plazo** ?
 - ¿Es mejor ahorrarlos para el **futuro** ?
 - ¿Se debe encontrar una **fórmula de equilibrio** ?

- La **gobernanza de RRNN** es el **elemento-clave** en la **Agenda de Desarrollo de ALC** y uno de los principales ejes que la CEPAL propone dentro de los **Pactos para la Igualdad**.



VISIÓN COMÚN sobre NUEVA GOBERNANZA

- **Buena gobernanza de los RRNN:** favorece a que los tres actores involucrados en las industrias extractivas (**Gobierno, Empresas y Sociedad**) logren beneficios mutuos basados en la máxima transparencia

- **Buena Gobernanza de los RRNN:** es el principal instrumento del Estado para:
 1. Eficiente **gestión** de recursos naturales;
 2. Avanzar en el camino de la **equidad, sustentabilidad**, derechos humanos, protección del ambiente, resolución de conflictos, etc.

Objetivo final: alcanzar un cambio estructural para la igualdad y un desarrollo inclusivo en el futuro.



CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA:

Elementos de Políticas Públicas



Elementos de Política Pública para la Gobernanza

- **Gobernanza de los RRNN:** se ejerce a través del conjunto de instituciones formales & informales y de decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos.
- Para avanzar hacia una buena gobernanza de recursos naturales se requiere:

Elemento # 1: Construir una **estrategia y política de Estado de largo plazo** para asegurar que los sectores extractivos contribuyan al logro de las metas nacionales de **diversificación productiva, cambio estructural e inclusión social**



Elemento de Política Pública # 2

2. **Actualizar los marcos tributarios** para obtener **mayor progresividad** en la participación del Estado en las rentas.

Y lograrlo sin perjudicar el dinamismo de inversión que vienen registrando estos sectores.

Dicha **progresividad** debe ser mayor, particularmente en los ciclos de auge de precios.



Elemento de Política Pública # 2 : La Renta Económica

América Latina y el Caribe (países seleccionados): RENTA ECONOMICA **HIDROCARBUROS**

(en porcentajes)

Países	% de la renta económica del sector		
	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina	15.0	18.3	25.9
Bolivia	27.9	25.8	73.6
Brasil	37.3	37.8	35.5
Colombia	27.5	27.0	39.3
Ecuador	44.9	35.2	69.3
México	72.6	70.0	76.7
Perú	35.0	37.9	53.7
Trinidad and Tabago	22.3	26.7	38.4
Venezuela	38.5	36.6	36.2

Arriba del 50% !! (y creciendo hasta Junio 2014..)



Elemento de Política Pública # 2 : *Los Ingresos Fiscales*

América Latina y el Caribe (países seleccionados: indicadores relativos de los ingresos fiscales generados por la producción de **hidrocarburos**)

(en porcentajes)

Países	% al PIB total del país			% de los ingresos fiscales totales		
	2000-2003	2005-2008	2010-2014	2000-2003	2005-2008	2010-2014
Argentina	0.8	1.6	1.0	4.5	7.3	↓ 3.4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2.7	9.1	10.6	11.0	28.2	↑ 30.2
Brasil	0.8	1.2	0.8	2.8	3.9	3.0
Colombia	1.6	2.4	3.4	5.6	8.2	12.0
Ecuador	5.7	8.7	12.8	29.3	35.3	↑ 38.2
México	3.0	5.9	5.3	21.1	38.3	↓ 32.7
Perú	0.5	1.1	1.4	3.2	5.9	6.9
Surinam	3.6	5.2	5.8	-	20.7	24.8
Trinidad and Tabago	7.6	16.2	12.4	31.3	51.8	↓ 40.2
Venezuela (República Bolivariana de)	10.5	13.8	9.9	48.2	50.6	↓ 39.3

Fuente: Sabaini, Jiménez y Morán (2015), "El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de



Elemento de Política Pública # 2 : La Renta Económica

América Latina y el Caribe (países seleccionados) RENTA ECONOMICA MINERA

(en porcentajes)

Países	% de la renta económica del sector		
	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina	2.0	↑ 22.4	↓ 19.8
Bolivia	n/a	22.5	23.6
Brasil	2.1	5.8	8.6
Chile	12.6	36.6	↓ 20.3
<i>CODELCO</i>	10.1	22.6	11.1
<i>Minería Privada</i>	2.5	14.0	9.2
Colombia	58.5	21.6	↓ 15.9
Jamaica	33.0	31.2	↓ 4.5
México	71.8	31.3	↓ 16.3
Perú	43.3	↓ 22.1	↓ 14.9

Source: Sabaini, Jiménez y Morán (2015), "El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe.



Elemento de Política Pública # 2 : Los Ingresos Fiscales

América Latina y el Caribe (países seleccionados: indicadores relativos de los ingresos fiscales generados por la producción **minera**)
(en porcentajes)

Países	% al PIB total del país			% de los ingresos fiscales totales		
	2000-2003	2005-2008	2010-2014	2000-2003	2005-2008	2010-2014
Argentina	0.0	0.1	0.1	0.0	0.4	0.4
Bolivia	0.1	0.7	1.0	0.4	2.0	↑ 2.8
Brasil	0.0	0.2	0.2	0.1	0.5	0.8
Chile	0.8	6.9	3.0	4.0	28.1	13.8 ↓
CODELCO	0.7	4.3	1.4	3.2	17.5	6.5 ↓
Minería Privada	0.2	2.6	1.2	0.8	10.6	5.4 ↓
Colombia	0.2	0.5	0.4	0.5	1.5	1.3
Jamaica	0.5	0.6	0.1	2.1	2.1	0.4
México	0.0	0.1	0.2	0.3	0.8	↑ 1.0
Perú	0.2	2.1	1.3	1.0	10.6	6.4 ↓



Elemento de Política Pública # 2

- A raíz del auge de commodities (2003 →), las **rentas económicas** asociadas a los sectores de **hidrocarburos y minería aumentaron** (con algunas excepciones, como MEX y PER en el sector minero.)
- En términos generales, el sector de **hidrocarburos** observó tanto un **incremento** de las rentas de hidrocarburos como de ingresos fiscales.
- Por el contrario, en el sector **minero** las mayores rentas observadas en algunos países (como ARG, BOL) no se vieron reflejadas en mayores ingresos fiscales → existe **falta de progresividad en algunos regímenes fiscales**
- En otros países (como PER, MEX) las rentas mineras cayeron debido al incremento de los costos de producción y operación, además del impacto de los **conflictos** económicos, sociales y/o ambientales .
- 2005-2008: importante incremento de la participación de los ingresos fiscales en Chile (28,1%), seguido por Perú con (10,6%). Lo anterior confirma las **grandes disparidades** que existen en el sector



Elemento de Política Pública # 3

3. Institucionalizar **mecanismos de estabilización, ahorro e inversión** de largo plazo de las rentas extractivas a través de la implementación de *Fondos Soberanos de Inversión (FSI)*.
 - En muchos casos, los FSI han permitido mitigar o evitar las distorsiones económicas que puedan surgir ante la *maldición de recursos naturales*
 - Necesidades de desarrollo económico diferentes por cada país → adaptación de la gobernanza y de FSI basada en *peculiaridades nacionales*
 - ALC: muy utilizado el empleo de fondos como mecanismo de estabilización. Las economías demandan cada vez más *Fondos Estratégicos de Desarrollo*.



Elemento de Política Pública # 3

Fondos Soberanos de Inversión en América Latina y el Caribe

País	Nombre	Año de creación	Activos		Saldo última fecha disponible	Relacionados con los recursos naturales	Tipo de fondo	Linaburg-Maduell Índice de Transparencia
			En millones de US dólares	% del PIB				
Brasil	Fondo Soberano del Brasil (FSB)	2008	5.300	0,2	2008	No	Estabilización	9
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) de Chile	2007	15.417	5,6	2013	Si	Estabilización	10
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) de Chile	2007	7.295	2,6	2013	Si	Ahorro	10
México	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	2002	2.988	0,1	2014	Si	Estabilización	4
México	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	2002	2.320	0,1	2014	Si	Estabilización	n.d.
México	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX)	2002	3	0	2014	Si	Estabilización	n.d.
México	Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP)	2002	55	0	2014	Si	Ahorro	n.d.

Fuente: Elaborado sobre el documento de Dario Rossignolo (2015), la base de datos del Sovereign Wealth Institute, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México y Banco de México. n.d. no disponible



Elemento de Política Pública # 3

Fondos Soberanos de Inversión en América Latina y el Caribe

País	Nombre	Año de creación	Activos		Saldo última fecha disponible	Relacionados con los recursos naturales	Tipo de fondo	Linaburg-Maduell Índice de Transparencia
			En millones de US dólares	% del PIB				
Perú	Fondo de Estabilización Fiscal de Perú (FEF)	1999	8.591	4,3	2013	No	Ahorro	n.d.
Panamá	Fondo de Ahorro de Panamá (FAP)	2012	1.234	2,9	2013	No	Ahorro	n.d.
Trinidad y Tobago	Fondo de Estabilización Patrimonial	2007	5.533	n.d.	2014 (Sep)	Si	Estabilización	8
Venezuela	Fondo de Estabilización Macroeconómica de Venezuela (FEM)	1998	831	0,3	2010	Si	Estabilización	1



Elemento de Política Pública # 4

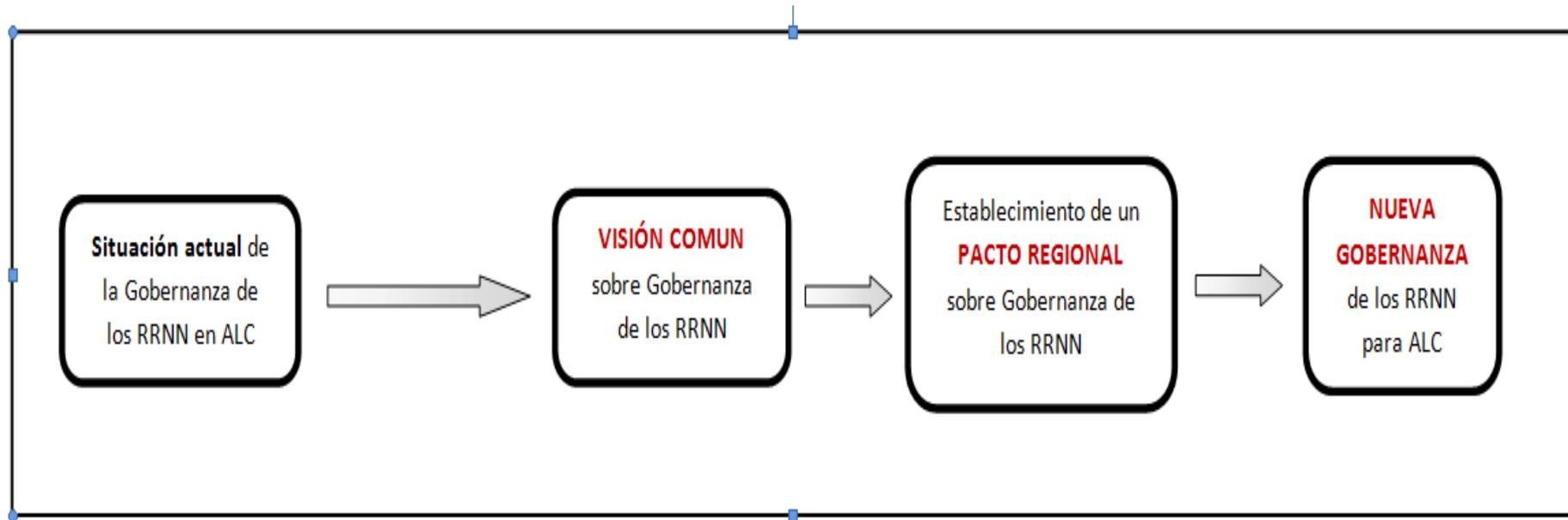
4. Fortalecer la **capacidad de las instituciones públicas** para resolver y gestionar eficazmente el creciente número de **conflictos** sociales, ambientales y laborales, asociados al sector extractivo



- Gestionar de manera más eficiente el creciente número de **Pasivos Ambientales Mineros**
- Ejercer plenamente los **derechos de pueblos indígenas**
- Instaurar mecanismos de **transparencia e información pública** sobre la percepción, gestión y distribución de los RRNN así como las rentas provenientes de la industria extractiva



EL PROCESO QUE ESTAMOS PROMOVRIENDO





El proceso de *consulta & consenso* de CEPAL

Mayo 2014: en el XXXV **Periodo de Sesiones** de CEPAL, los países de la Región endosan la propuesta de avanzar en la construcción de un Pacto para una mejor gobernanza y aprovechamiento de los recursos naturales, contenida en el documento “*Pactos para la igualdad*” de CEPAL

Enero 2015: en la mesa de Alto Nivel sobre “Gobernanza RRNN” de Santiago, **Ministros** de la Región aprueban la propuesta estratégica de CEPAL

Diciembre 2015: en la reunión anual del “Grupo Interagencial Regional sobre **Pueblos Indígenas** – GIRPI”, la CEPAL recibe el apoyo de los representante de los pueblos indígenas sobre su estrategia en Gobernanza de los RRNN.

En particular, los leaders indígenas recomendaron a CEPAL de: “*profundizar discusión sobre procesos de gestión conflictos en industrias extractivas, reuniendo a Estados, Empresas y Pueblos Indígenas*”



El proceso de *consulta & consenso* de CEPAL

Durante 2016, CEPAL presentará y discutirá sus propuestas en el marco de:

Febrero 2016:

- * Conferencia Anual de **EITI** (Extractive Industries Transparency Initiative) - Lima.
- * Conferencia sobre “Gobernanza RRNN en LAC” del **Wilson Center** - Washington

Marzo 2016:

- * **PDAC** 2016 (Prospector & Developers Association of Canada Conference) - Toronto

Junio 2016:

- * World Economic Forum (**WEF**) on Latin America – Medellin
- * Reunión regional con entidades **académicas** – Buenos Aires

Julio 2016:

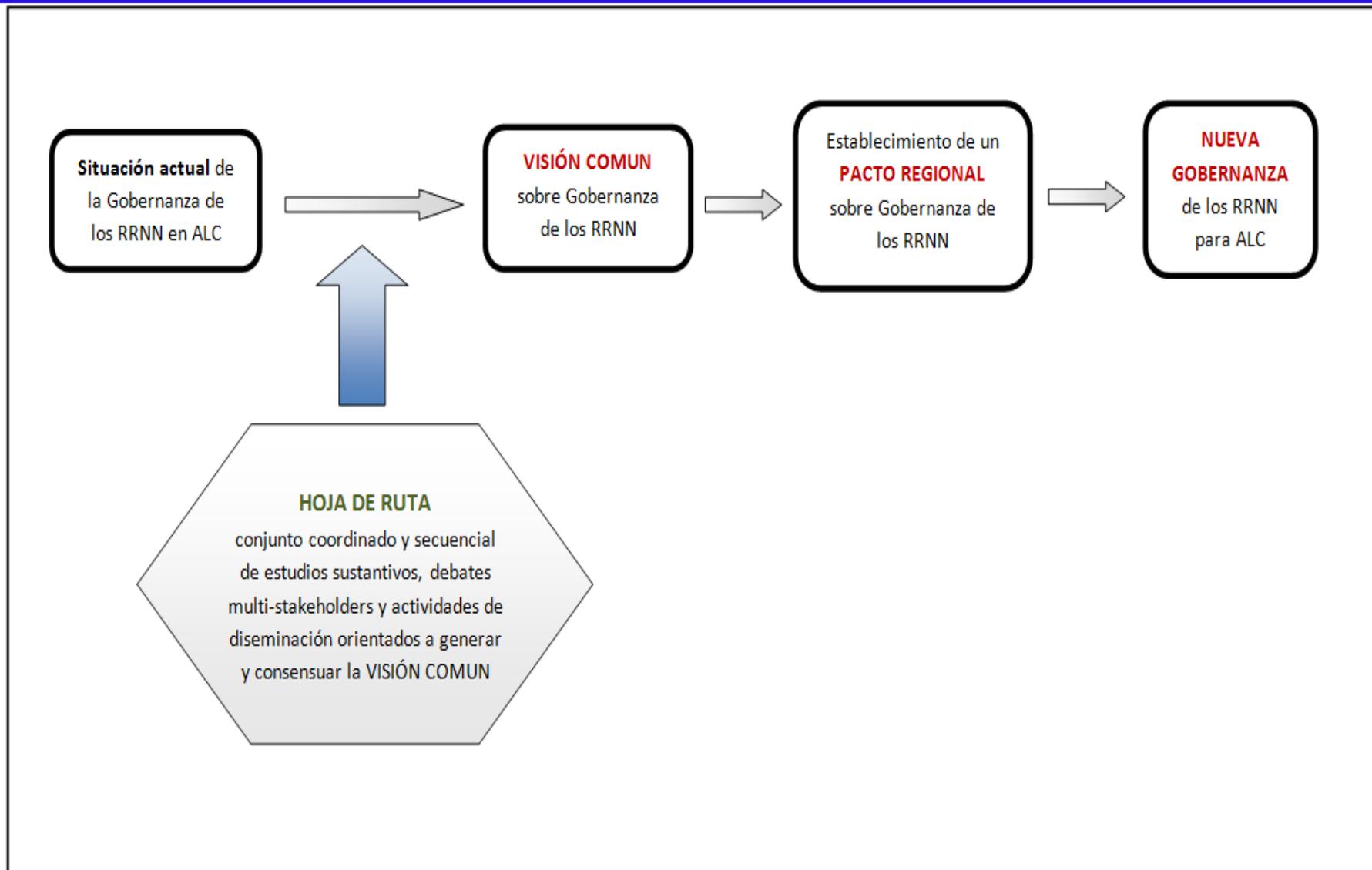
- * Reunión regional con entidades **multilaterales** – Washington



LA HOJA DE RUTA



LA HOJA DE RUTA





HOJA DE RUTA: *corto y mediano plazo*

OBJETIVOS	ACCIONES <i>(a nivel local, nacional y regional)</i>
<i>asegurando beneficios mutuos para Gobierno, empresas y sociedad, basados en la máxima <u>transparencia</u>.</i>	Avanzar en los principios transparencia & rendición de cuentas (EITI)
# 1 - Construir una estrategia y política de Estado de largo plazo <ul style="list-style-type: none">- Políticas de diversificación y cadenas de valor.- Desarrollo de infraestructura.- Ampliar el comercio local e internacional.- Movilidad de capitales.- Más información de calidad.	Inversión en educación , capacitación, I & D Inversión en mejor infraestructura . Negociación y renegociación de contratos Creación de mercados de capitales subregionales para movilizar recursos . Análisis de financiamiento para programas de cartografía e inventarios
# 2 - Lograr una mayor progresividad fiscal	Actualizar los marcos tributarios sin perjudicar dinamismo de la inversión.
# 3 - Promover equidad intergeneracional y estabilización macroeconomica	Institucionalizar mecanismos de estabilización, ahorro en inversión (FSI).
# 4 - Mejorar y fortalecer marcos institucionales y reforzar capacidades <ul style="list-style-type: none">- Consulta Previa e Informada a las Comunidades- Formalización de la pequeña minería (informal).- Avanzar en la igualdad de género.- Implementar buenas prácticas en materia ambiental y social.	Comités interministeriales y sensibilización de órganos de control Convenio 169 Naciones Unidas. Programas para nivelar conocimientos , competencias y tecnología. Reforzar la participación y las capacidades de las mujeres Institucionalización & reforzamiento EIA y Social. Reglamentos de seguridad en explotación bajo más estrictos estándares.



HOJA DE RUTA: *el largo plazo*

OBJETIVOS	ACCIONES <i>(a nivel local, nacional y regional)</i>
Captación, gestión y distribución de los recursos son aprovechados eficientemente, en beneficio de todas las naciones.	Revisión y adaptación de las leyes, normas e institucionalidad para cabal cumplimiento.
Reforzar la I&D, así como las políticas de innovación	Invertir I&D para mejorar los desafíos de desarrollo de los países y sostener a largo plazo un proceso de industrialización.
Maximizar efectos de encadenamientos y multiplicadores de la economía ---> Contar con una economía diversificada y competitiva a nivel mundial.	Avances tecnológicos que permitan competir y responder exigencias mundiales.
Integración de los países ricos en RRNN a nivel regional, sujetos a una total implementación de buenas prácticas ambientales y sociales.	Ratificación de protocolos regionales e integrar políticas, leyes y reglamentación regionales.



HOJA DE RUTA: *viabilidad social*

- ✓ **Participación activa** de todos los **actores involucrados** (Gobiernos, sector académico, Sociedad –incluyendo las comunidades afectadas por la explotación de recursos naturales, empresa, sindicatos, entre otros).
- ✓ Diseñar mecanismos que faciliten el **diálogo**, la **búsqueda de consenso** y el reconocimiento del Estado como eje del cambio estructural para la igualdad.
- ✓ Dar **legitimidad social** a las instituciones políticas tradicionales en la región.
- ✓ Dar orientaciones que respondan a **demandas y aspiraciones de la propia sociedad**, evitando así que la agenda del desarrollo dependa de intereses económicos o financieros.
- ✓ Reforzar la **conciencia global sobre cuidado del ambiente** aunado al mantenimiento del respeto de los **grupos afectados** por degradación del ambiente y agotamiento de los recursos.



LA PROPUESTA



CENTRO REGIONAL para la GOBERNANZA de los RR.NN.

- Cambio de la gobernanza → esfuerzo inmenso y multidisciplinario
- Es preciso abordar cuestiones muy diversas como: *políticas, legales, económicas, tributarias, ambientales, sociales, equidad territorial e intergeneracional, percepciones de la población y su apoyo a las políticas públicas, etc...*
- Para atender esta complejidad, se plantea la creación del **Centro** sobre Gobernanza de los Recursos Naturales de América Latina y el Caribe
- Se propone como una plataforma regional que - desde el ámbito de las Naciones Unidas - apunta a coordinar esfuerzos de discusión y diseminación, y a ofrecer una elevada capacidad de asistencia técnica
- Centro asumiría la tarea de ser un actor regional de referencia para generar reflexión y propuestas sobre la explotación responsable y buena gobernanza

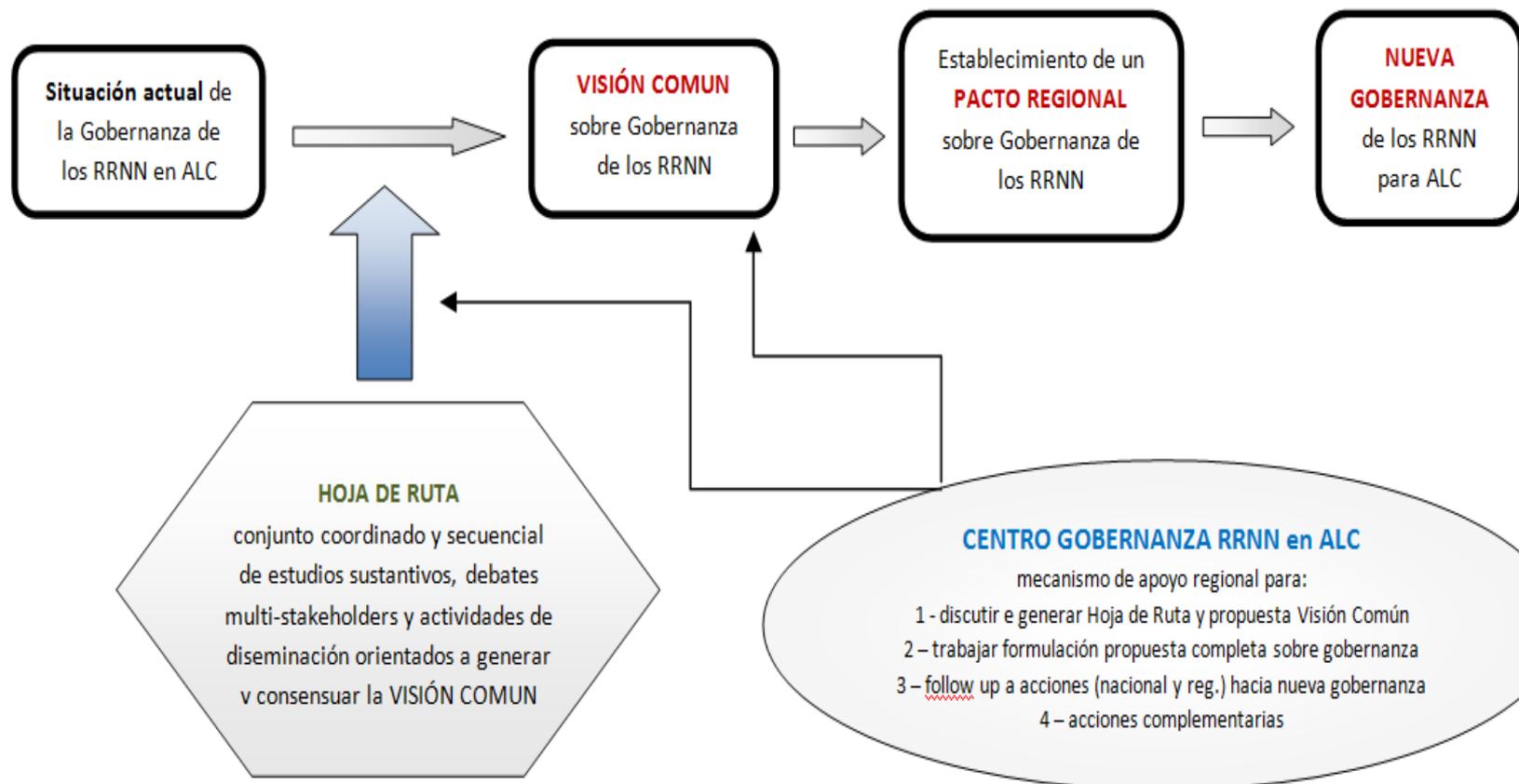


CENTRO REGIONAL para la GOBERNANZA de los RR.NN.

- El OBJETIVO principal: en base a la **Hoja de Ruta**, construir una **Visión** Común y consolidar un gran acuerdo regional (el **Pacto**) por la gobernanza de los RRNN en el sentido amplio, en toda América Latina y el Caribe.
- Los RRNN atendidos por el Centro son los **extractivos** (i.e. provenientes del suelo y subsuelo, el agua) y los recursos forestales, los océanos y las tierras arables.
- MISION del Centro: trabajar con los Estados miembros y sus organizaciones nacionales y regionales, públicas y privadas, así como con la Sociedad Civil, para promover el papel transformador de los RRNN en el desarrollo pleno de la región.



EL CENTRO





CENTRO REGIONAL para la GOBERNANZA de los RR.NN.

- Un “*Leading natural resources economist*” supervisará – desde el punto de vista técnico – las actividades del Centro

- Las **área temáticas** del Centro serán :
 - * Hidrocarburos (tradicionales y no convencionales)
 - * Infraestructura y Logística (ligadas a explotación RRNN)
 - * Manejo económico y financiero de la renta
 - * Tecnología y Eficiencia en uso de agua y energía (Water/Energy Nexus)
 - * Minería responsable
 - * Energías Renovables
 - * Políticas Aguas y Saneamiento

- En la URNE de CEPAL ya está operando un “**germen constitutivo**” del Centro, constituido por especialistas que están desarrollando diversos estudios y asistencias técnicas gubernamentales con presupuesto propio CEPAL y con el apoyo de donantes.



Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: *Visión y Propuesta de CEPAL*

Gracias por su atención

Manlio F. Coviello
Jefe
Recursos Naturales y Energía
CEPAL, Naciones Unidas
manlio.coviello@cepal.org